Bundel van de Politieke Avond van 16 februari 2021

Agenda bijlagen

Agenda Politieke Avond 16 februari .docx

A -DIGITAAL

A.1 19.30-20.30 uur – Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein / ronde- en debattafel

Om de kwaliteit van zorg te kunnen waarborgen en anderzijds meer inzicht en grip te krijgen op de financiële situatie in het sociaal domein, is een toekomstvisie en transformatieagenda opgesteld die zorgen voor de juiste interventies en acties om te komen tot een toekomstbestendige situatie.

Behandeladvies Toekomstvisie en transformatieagenda SD 16 febr 2021.docx

1a. Raadsvoorstel Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein - getekend.pdf

1b. Raadsvoorstel Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein.pdf

2. Concept Raadsbesluit Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein.pdf

3. Bijlage - Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein.pdf

D1a. Rekenkamer DDW - Brief gemeenteraden onderzoek integraliteit sociaal domein.pdf

D1b. Bijlage - Eindrapport Duiven na wederhoor Regioplan.pdf

D1c. Bijlage - Oplegnotitie de leermomenten Regioplan.pdf

D1d. Bijlage - Gemeente Duiven - Zienswijze rapportage Rekenkamer Doesburg Duiven Westervoort.pdf

RvSD - Advies notitie Samen Sterk door Raad voor sociaal domein Duiven.pdf

College van B&W - Brief aan Raad voor sociaal domein Duiven.pdf

Zetel Nooijen - vragen Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein met beantwoording.pdf

SP Duiven vragen transformatieagenda sociaal domein februari 2021 met beantwoording.docx

GroenLinks - Vragen sociaal domein PA 16 februari 2021 met beantwoording techn vragen.docx

Pro Duiven - vragen Toekomstvisie en Transformatie Sociaal Domein met beantwoording techn vragen.pdf

Beantwoording vraag van DOED over eenzaamheidsscore in rapport Samen Sterk.docx

A.2.1 20.35-22.30 uur – 1) RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024 / debattafel

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen is toe aan een actualisatie voor de periode 2021 tot en met 2024. Het RPW bevat de keuzes die de gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen maken voor het in balans brengen van vraag en aanbod naar werklocaties.

Behandeladvies RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024 incl opbrengst 9 feb.docx

1a. Raadsvoorstel RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024 - getekend.pdf

1b. Raadsvoorstel RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024.pdf

2. Concept Raadsbesluit RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024.pdf

Bijlage 1 - RPW Arnhem-Nijmegen 2021-2024 (201491685).pdf

Bijlage 2 - Advies Ecorys benutten ontwikkelruimte RPW 20 nov 2020 (201491686).pdf

Bijlage 3 - Advies Ecorys beoordeling XXL-logistiek 20 nov 2020 (201491687).pdf

Bijlage 4 - Ontwikkelkaart XXL-Logistiek Posad Maxwan okt 2020 (201491688).pdf

Bijlage 5 - Bijlage bij Ontwikkelaart XXL-Logistiek DocksNLD Posad Maxwan okt 2020 (201491689).ppf.pdf

Bijlage 6 - Reactienota RPW 20 dec 2020 (201491690).pdf

CDA - Technische vragen RPW 9 feb 2021 met beantwoording.docx

Lokaal Alternatief - Technische vragen RPW bedrijventerrein 9 feb 2021 met beantwoording.docx

PvdA - technische vragen RPW regio Arnhem Nijmegen 9 feb 2021 met beantwoording.docx

A.2.2 20.35-22.30 uur – 2) Verkenning bedrijventerreinen 2040 / debattafel

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Met het opstellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

Behandeladvies Verkenning bedrijventerreinen 2040 incl opbrengst 9 feb .docx

1a. Raadsvoorstel Verkenning bedrijventerreinen 2040 - getekend.pdf

1b. Raadsvoorstel Verkenning bedrijventerreinen 2040.pdf

2. Concept Raadsbesluit Verkenning bedrijventerreinen 2040.pdf

Bijlage 2 – Verkenning bedrijventerreinen 2040 d.d. 14-1-2021 (201493782).pdf

Bijlage 3 – Strategische notitie bedrijventerreinen Duiven d.d. 1-4-2020 (201485936).pdf

Bijlage 4 – Werkgelegenheidscijfers regio Arnhem d.d. 12-1-2021 (201493780).pdf

Bijlage 5 – Quick Scan bedrijventerreinen Duiven d.d. 4-1-2021 (201493781).pdf

bijlage bij Bijlage 2 Geactualiseerde tabel uit Verkenning bedrijventerreinen (pag. 6).docx

CDA - Technische vragen Verkenning bedrijventerreinen 9 febr 2021 met beantwoording.docx

GroenLinks - Technische vragen Verkenning bedrijventerreinen 9 febr 2021 met beantwoording.docx

PvdA - Technische vragen Verkenning bedrijventerreinen 2040 9 febr 2021 met beantwoording.docx

A.2.2 bijlagen bij beantwoording vragen PvdA d.d. 9 februari

Tijdens de politieke avond van 9/2 is gevraagd om de bijlagen die genoemd zijn in het antwoord op de technische vragen van de PvdA aan te leveren.

1. CBS 2015-verschillen-in-arbeidsparticipatie-tussen-buurten-in-nederland.pdf

2. WRR -Doorgroei-arbeidsparticipatie.pdf

3. CBS, mensen zonder werk minder gezond.pdf

4. Werkgelegenheidscijfers regio Arnhem.pdf

5. Impact corona op Nederlandse economie CBS.pdf

6. Structuurvisie Duiven 2015.pdf

7. Nota grondbeleid 2008.pdf

8. Omgevingsvisie_Gaaf_Gelderland.pdf

10. Legger - Waterschap Rijn en IJssel.docx

11. Verkeersmodel Duiven.pdf

12. Bestemmingsplan Archeologie.docx

13. IBIS provincie Gelderland.docx

14. Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland.pdf

15. Statistisch zakboek Gelderland.docx

16. Economische analyse regio Liemers.pdf

17. Economische visie de Liemers.pdf

18. Langjarige_prognose_ruimtevraag_bedrijventerreinen_provincie_Gelderland.pdf

19. Gelderse bedrijventerreinen - klaar voor de toekomst.pdf

20. Tracebesluit A15.docx

21. Ruimte voor economische activiteit tot 2030.pdf

22. Monitoring RPW Arnhem-Nijmegen.pdf

23. Regionaal Programma Werklocaties 2017.pdf

Gemeente Duiven

Agenda Politieke Avond 16 februari 2021

DIGITAAL

(de tijden zijn richttijden: als een onderwerp eerder afgerond is dan vermeld, wordt aansluitend gestart met het volgende onderwerp)

Tijdstip: **19.30 – 20:30**

Onderwerp: **Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein**

Ronde & Debattafel

Portefeuillehouder: wethouder Knuiman

Voorzitter: G-J. Schrijner

Tijdstip: **20.35 – 22.30**

Onderwerpen:

1. **RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024**

2. **Verkenning bedrijventerreinen 2040**

Debattafel

Portefeuillehouder: 1) burgemeester Hieltjes
2) wethouder Spaargaren

Voorzitter: Clemens Koning

Onderwerp	Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein		
Ondertitel	Om de kwaliteit van zorg te kunnen waarborgen en anderzijds meer inzicht en grip te krijgen op de financiële situatie in het sociaal domein, is een toekomstvisie en transformatieagenda opgesteld. Deze zorgen voor de juiste interventies en acties om te komen tot een toekomstbestendige situatie.		
Portefeuillehouder	Knuiman	Zaaknummer	Z/20/072715
Behandelend ambtenaar	T. Kleingeld (team Projectenbureau) t.kleingeld@1stroom.nl		
Belangrijkste bespreek- en/of beslispunten	* *Het definitieve raadsvoorstel was op het moment van het opstellen van dit behandeladvies nog niet beschikbaar, maar de beslispunten zullen ongeveer overeenkomen met*: 1. De gemeenteraad besluit tot vaststelling van de toekomstvisie en transformatieagenda en uitvoering van de opgenomen acties. 2. De gemeenteraad besluit tot ontwikkeling van het dashboard sociaal domein.		
Historie	In de loop van 2019 kwamen er grote financiële tekorten in het sociaal domein aan het licht (>noodzaak tot transformatie). In 2019 kwam de Gemeenschappelijke Rekenkamer ook met een rapport over de integraliteit van het sociaal domein (LIS 17 september 2019) waarin het college werd aanbevolen om de Raad beter te informeren over het sociaal domein en daarvoor o.a. SMART-doelen te formuleren, (bijvoorbeeld via een dashboard). Tijdens de ronde tafel 26 november 2020 stond de eerste versie van dit raadsvoorstel op de agenda. De PvdA heeft toen aangeven dat het advies van de Raad voor Sociaal Domein Duiven nog niet bekend was. De tafel heeft toen besloten dat de ronde tafel niet door kon gaan. De presentatie vanuit de organisatie ging wel door. Inmiddels heeft de Raad voor Sociaal Domein Duiven advies uitgebracht aan het college en is het raadsvoorstel hierop aangepast.		
Termijn	Er is geen finale datum voor het nemen van het raadsbesluit. Wel is het zo dat de toekomstvisie en transformatieagenda zijn opgesteld om op korte termijn aan de slag te gaan met de beschreven speerpunten en acties.		

Politieke Avond	Dinsdag 16 februari 2021		Ronde en debat tafel	
Voorzitter	**Griffie**	**Zaal**	**Domein**	**Duur**
G.J. Schrijner	Wouter Bosch	Microsoft TEAMS	Samenleving	60 Minuten
Behandeladvies	De bespreking start met een ronde tafel waarbij fracties vragen kunnen stellen over het raadsvoorstel. Omdat eind november vorig jaar de presentatie door de organisatie wel kon worden behandeld, wordt nu aansluitend aan de ronde tafel in een debat tafel voorzien. Na de debattafel zal de voorzitter vragen of een fractie een amendement of motie bij dit onderwerp wil indienen in de raad, dan wordt het voorstel als bespreekstuk geagendeerd. Of dat het voorstel als hamerstuk (eventueel met een stemverklaring) geagendeerd kan worden in de raadsvergadering. Technische vragen dienen vooraf gesteld te worden, via griffie@duiven.nl			
Spreekrecht publiek	Men kan aan de ronde meepraten, maar niet aan de debat tafel, aanmelden via griffie@duiven.nl. Zie voor meer informatie https://www.duiven.nl/meedoen			

ZFD4F4EBECB

Gemeente Duiven

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein

---

Zaak- & documentnr. : Z/20/072715/201482450
Portefeuillehouder : H.C.M. Knuiman

Opsteller : Tim Kleingeld
Team : Projectenbureau
Telefoonnr.

Samenvatting

Om de kwaliteit van zorg te kunnen waarborgen en anderzijds meer inzicht en grip te krijgen op de financiële situatie in het sociaal domein, is een toekomstvisie en transformatieagenda opgesteld die zorgen voor de juiste interventies en acties om te komen tot een toekomstbestendige situatie.

Beslispunten

1. De gemeenteraad besluit tot vaststelling van de toekomstvisie en transformatieagenda en uitvoering van de opgenomen acties.
2. De gemeenteraad besluit tot ontwikkeling van het dashboard sociaal domein.

Aanleiding

Sinds de decentralisaties werken gemeenten aan de nieuwe inrichting van het sociaal domein. Hierbij lag in eerste instantie de focus op de transitie van het nieuwe stelsel: het inrichten van de basis. Zo is er geïnvesteerd in de toegang van het sociaal domein, in regionale samenwerking en in het contracteren van de aanbieders om zorgcontinuïteit te realiseren. Na de basisinrichting werken gemeenten aan de transformatie van het sociaal domein. Transformatie betekent een fundamentele verandering in de zorg. Van veraf naar dichtbij. Algemene voorzieningen versterken waardoor maatwerkvoorzieningen minder nodig zijn en het kantelen van de zogenoemde pyramide.
Op dit moment is er onvoldoende grip op het sociaal domein waardoor het lastig is om binnen wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders te werken. De huidige financiële situatie vraagt om direct ingrijpen zonder dat daarbij de kwaliteit van zorg uit het oog wordt verloren. Er is daarom een visie op de toekomst van het sociaal domein nodig en een transformatieagenda waarin de juiste interventies en actie zijn opgenomen. In de transformatieagenda zijn ook de projecten opgenomen die al gestart zijn. De uitvoering van de transformatieagenda moet leiden tot een toekomstbestendige situatie binnen het sociaal domein. Om enerzijds de kwaliteit van de zorg te kunnen waarborgen en anderzijds de financiële situatie van gemeenten te verbeteren, is een toekomstvisie en transformatieagenda nodig op basis waarvan de juiste interventies en acties worden uitgevoerd. Zo doen we er alles aan om nu en in de toekomst passende zorg te garanderen.

De toekomstvisie en transformatieagenda is onderdeel van het programma 'Ontwikkeling sociaal domein', dat door 1Stroom voor de gemeente Duiven en Westervoort wordt uitgevoerd. Het programma heeft als doel om alle projecten en acties in het sociaal domein in samenhang op te pakken, zodat op een gestructureerde manier resultaten worden behaald. De Taskforce jeugd, ook wel Jeugdzorg in de hand, is één van de projecten die ook onder dit programma valt.

De basis van de Toekomstvisie en transformatieagenda ligt in eerdere documenten die in de gemeenteraad zijn besproken zoals Aandachtsvelden in het sociaal domein en Jeugdzorg in de hand. Input, acties, aanbevelingen en besparingen uit deze documenten en projecten zijn meegenomen zodat de toekomstvisie en transformatieagenda een compleet en actueel beeld geeft van de visie en uit te voeren acties in de transformatieagenda. Dit document markeert daarmee de start voor de transformatie waarin de lopende projecten die hieraan bijdragen blijven doorlopen in het programma Ontwikkeling sociaal domein. Nieuwe speerpunten en voorbeelden richten zich met name op de WMO.

Planning

Er is geen finale datum voor het nemen van het raadsbesluit. Wel is het zo dat de toekomstvisie en transformatieagenda zijn opgesteld om op korte termijn aan de slag te gaan met de beschreven speerpunten en acties.

Beoogd effect

Het in 2021 realiseren van verbeteren en meer (financiële) controle in het sociaal domein aan de hand van concrete acties en sturingsmogelijkheden op de volgende gebieden:

- Innovatie
- Preventie
- Inkoop
- Regie
- Bewaking

Argumenten

1.1. Na de transitie is transformatie de volgende stap

Na de basisinrichting van nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp en WMO is nu een inhoudelijke verandering nodig om het sociaal domein toekomstbestendig te maken. De toekomstvisie geeft daarin richting in de werkwijze van de gemeente.

1.2. Het huidig financieel kader is niet toereikend

De decentralisaties zijn ingevoerd met een forse korting vanuit het Rijk op de beschikbare budgetten. Naast een sluitende aanpak moeten gemeenten daardoor ook een meerjarige bezuiniging realiseren. De gemeente Duiven kampt met tekorten in het sociaal domein waardoor een inhoudelijke transformatie noodzakelijk is om met verbetermaatregelen op de korte termijn scherper aan de wind te kunnen zeilen.

1.3. Er is behoefte aan sturingsmogelijkheden

Op dit moment zijn deze 'knoppen om aan te draaien' er niet. De opgenomen, belangrijkste, prestatie indicatoren en het te ontwikkelen dashboard sociaal domein zorgen voor overzicht en mogelijkheden om te sturen.

1.4. Een gestructureerde aanpak is nodig

Het is van belang om de verschillende acties in samenhang op te pakken om zo een blijvende verbetering in het sociaal domein te realiseren. Om de resultaten te behalen is een gedeelde stip op de horizon, in de vorm van een toekomstvisie, en een gestructureerde aanpak, middels een transformatieagenda, nodig.

2.1. Het dashboard zorgt voor overzicht en inzicht

Hierin worden de belangrijkste gegevens en ontwikkelingen weergegeven gekoppeld aan de prestatie indicatoren. Het dashboard krijgt ieder kwartaal een update zodat de voortgang kan worden besproken en prestaties geëvalueerd.

Kanttekeningen

1.1. Uitwerking vraagt tijd
De noodzaak tot verbeteringen is groot, terwijl niet alle acties gelijktijdig kunnen worden ingezet en gerealiseerd. In de transformatieagenda zijn daarom speerpunten benoemd met bijbehorende acties waar in eerste instantie de focus op ligt.

1.2. Het is een veelzijdige opgave
Het sociaal domein is complex en daarom richten de speerpunten zich op verbeteringen op verschillende vlakken. Het blijft echter een transformatie en dat vraagt tijd en energie. De gestructureerde aanpak helpt bij het realiseren van deze ontwikkeling.

1.3. Open einde regelingen en veranderingen zorgen voor onzekerheid
De sturingsmogelijkheden in de vorm van een dashboard en prestatie indicatoren zorgen voor beheersing van de financiële middelen. Het open einde karakter, veranderende wetgeving of wachtlijsten in de zorg maken beheersing van deze middelen echter lastiger en minder voorspelbaar.

2.1. Het dashboard is een momentopname
Het geeft de stand van zaken op dat moment weer. In de praktijk blijkt dat de benodigde gegevens niet altijd tijdig beschikbaar zijn.

Financiële paragraaf

In onderstaand overzicht is de te verwachte besparing aangegeven in het meerjarenperspectief van de gemeenten en die we bereiken door uitvoering te geven aan de acties zoals die zijn opgenomen in de transformatieagenda. De besparingen zijn verwerkt in de meerjarenbegroting. De toekomstvisie en transformatieagenda geeft zoals eerder gezegd een compleet beeld van de activiteiten die reeds lopen en in nieuw worden gezet. Het besparingspotentieel omvat dit brede speelveld en is dus inclusief de reeds lopende activiteiten van bijvoorbeeld Jeugdzorg in de hand.

Transformatieagenda overzicht besparingen sociaal domein				
Besparingen	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Duiven	€ 600.000	€ 675.000	€ 750.000	€ 750.000

Om grip te hebben en houden maken we gebruik van de visitatiecommissie van de VNG. Zij bieden expertadvies aan op het gebied van financiële beheersbaarheid in het sociaal domein. Dit is één van de acties die is opgenomen in de transformatieagenda.

Het besparingspotentieel ligt in Westervoort hoger dan in Duiven. Dat heeft twee oorzaken. Westervoort bespaart fors op de uitgaven door het aantal uren huishoudelijke hulp per persoon terug te brengen naar het gemiddeld aantal uren dat door andere gemeenten wordt toegewezen. In Duiven ligt het gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp reeds op het Nederlands gemiddelde, hierdoor zijn daar geen besparingen mogelijk. Duiven heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het voorliggend veld. Hierdoor is het besparingspotentieel van maatregelen op dit gebied in Duiven minder groot dan in Westervoort.

Participatie en communicatie

Dit document is opgesteld als basis voor de benodigde transformatie in het sociaal domein. Voor de realisatie van de transformatie is participatieve samenwerking met inwoners, het maatschappelijk middenveld en de zorgaanbieders noodzakelijk. Dit is daarom sterk verankerd in de opgave 'innovatie'. Gezien de urgentie voor transformatie, het gezamenlijke bestuurlijke proces, de basis die reeds in samenspraak gelegd is in eerdere documenten en de huidige situatie ten aanzien van COVID'19 ligt de focus voor participatie bij de uitvoering en is ervoor gekozen om deze niet bij de visievorming te leggen.
Direct na vaststelling van het Raadsvoorstel heeft het College het stuk voor advies naar de Raad voor het Sociaal Domein gezonden en wij hebben hen gevraagd het advies zo spoedig mogelijk uit te brengen, zodat dit bij de debattafel beschikbaar is.

Intergemeentelijke samenwerking

Er is geen sprake van intergemeentelijke samenwerking bij dit onderwerp anders dan dat het een gedeelde visie is voor zowel de gemeente Duiven als Westervoort die opgesteld is en uitgevoerd wordt door 1Stroom.

Bijlagen

201483253 – Raadsbesluit
2014484265 – Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein

Duiven, 3 november 2020.

Burgemeester en wethouders van Duiven,

ing. C.J.(Chris) Papjes	mr. H.B. (Huub) Hieltjes
secretaris	burgemeester

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein

---

Zaak- & documentnr. : Z/20/072715/201482450
Portefeuillehouder : H.C.M. Knuiman

Opsteller : Tim Kleingeld
Team : Projectenbureau
Telefoonnr.

Samenvatting

Om de kwaliteit van zorg te kunnen waarborgen en anderzijds meer inzicht en grip te krijgen op de financiële situatie in het sociaal domein, is een toekomstvisie en transformatieagenda opgesteld die zorgen voor de juiste interventies en acties om te komen tot een toekomstbestendige situatie.

Beslispunten

1. De gemeenteraad besluit tot vaststelling van de toekomstvisie en transformatieagenda en uitvoering van de opgenomen acties.
2. De gemeenteraad besluit tot ontwikkeling van het dashboard sociaal domein.

Aanleiding

Sinds de decentralisaties werken gemeenten aan de nieuwe inrichting van het sociaal domein. Hierbij lag in eerste instantie de focus op de transitie van het nieuwe stelsel: het inrichten van de basis. Zo is er geïnvesteerd in de toegang van het sociaal domein, in regionale samenwerking en in het contracteren van de aanbieders om zorgcontinuïteit te realiseren. Na de basisinrichting werken gemeenten aan de transformatie van het sociaal domein. Transformatie betekent een fundamentele verandering in de zorg. Van veraf naar dichtbij. Algemene voorzieningen versterken waardoor maatwerkvoorzieningen minder nodig zijn en het kantelen van de zogenoemde pyramide.
Op dit moment is er onvoldoende grip op het sociaal domein waardoor het lastig is om binnen wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders te werken. De huidige financiële situatie vraagt om direct ingrijpen zonder dat daarbij de kwaliteit van zorg uit het oog wordt verloren. Er is daarom een visie op de toekomst van het sociaal domein nodig en een transformatieagenda waarin de juiste interventies en actie zijn opgenomen. In de transformatieagenda zijn ook de projecten opgenomen die al gestart zijn. De uitvoering van de transformatieagenda moet leiden tot een toekomstbestendige situatie binnen het sociaal domein. Om enerzijds de kwaliteit van de zorg te kunnen waarborgen en anderzijds de financiële situatie van gemeenten te verbeteren, is een toekomstvisie en transformatieagenda nodig op basis waarvan de juiste interventies en acties worden uitgevoerd. Zo doen we er alles aan om nu en in de toekomst passende zorg te garanderen.

De toekomstvisie en transformatieagenda is onderdeel van het programma ‘Ontwikkeling sociaal domein’, dat door 1Stroom voor de gemeente Duiven en Westervoort wordt uitgevoerd. Het programma heeft als doel om alle projecten en acties in het sociaal domein in samenhang op te pakken, zodat op een gestructureerde manier resultaten worden behaald. De Taskforce jeugd, ook wel Jeugdzorg in de hand, is één van de projecten die ook onder dit programma valt.

De basis van de Toekomstvisie en transformatieagenda ligt in eerdere documenten die in de gemeenteraad zijn besproken zoals Aandachtsvelden in het sociaal domein en Jeugdzorg in de hand. Input, acties, aanbevelingen en besparingen uit deze documenten en projecten zijn meegenomen zodat de toekomstvisie en transformatieagenda een compleet en actueel beeld geeft van de visie en uit te voeren acties in de transformatieagenda. Dit document markeert daarmee de start voor de transformatie waarin de lopende projecten die hieraan bijdragen blijven doorlopen in het programma Ontwikkeling sociaal domein. Nieuwe speerpunten en voorbeelden richten zich met name op de WMO.

Planning

Er is geen finale datum voor het nemen van het raadsbesluit. Wel is het zo dat de toekomstvisie en transformatieagenda zijn opgesteld om op korte termijn aan de slag te gaan met de beschreven speerpunten en acties.

Beoogd effect

Het in 2021 realiseren van verbeteren en meer (financiële) controle in het sociaal domein aan de hand van concrete acties en sturingsmogelijkheden op de volgende gebieden:

- Innovatie
- Preventie
- Inkoop
- Regie
- Bewaking

Argumenten

1.1. Na de transitie is transformatie de volgende stap

Na de basisinrichting van nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp en WMO is nu een inhoudelijke verandering nodig om het sociaal domein toekomstbestendig te maken. De toekomstvisie geeft daarin richting in de werkwijze van de gemeente.

1.2. Het huidig financieel kader is niet toereikend

De decentralisaties zijn ingevoerd met een forse korting vanuit het Rijk op de beschikbare budgetten. Naast een sluitende aanpak moeten gemeenten daardoor ook een meerjarige bezuiniging realiseren. De gemeente Duiven kampt met tekorten in het sociaal domein waardoor een inhoudelijke transformatie noodzakelijk is om met verbetermaatregelen op de korte termijn scherper aan de wind te kunnen zeilen.

1.3. Er is behoefte aan sturingsmogelijkheden

Op dit moment zijn deze ‘knoppen om aan te draaien’ er niet. De opgenomen, belangrijkste, prestatie indicatoren en het te ontwikkelen dashboard sociaal domein zorgen voor overzicht en mogelijkheden om te sturen.

1.4. Een gestructureerde aanpak is nodig

Het is van belang om de verschillende acties in samenhang op te pakken om zo een blijvende verbetering in het sociaal domein te realiseren. Om de resultaten te behalen is een gedeelde stip op de horizon, in de vorm van een toekomstvisie, en een gestructureerde aanpak, middels een transformatieagenda, nodig.

2.1. Het dashboard zorgt voor overzicht en inzicht

Hierin worden de belangrijkste gegevens en ontwikkelingen weergegeven gekoppeld aan de prestatie indicatoren. Het dashboard krijgt ieder kwartaal een update zodat de voortgang kan worden besproken en prestaties geëvalueerd.

Kanttekeningen

1.1. Uitwerking vraagt tijd
De noodzaak tot verbeteringen is groot, terwijl niet alle acties gelijktijdig kunnen worden ingezet en gerealiseerd. In de transformatieagenda zijn daarom speerpunten benoemd met bijbehorende acties waar in eerste instantie de focus op ligt.

1.2. Het is een veelzijdige opgave
Het sociaal domein is complex en daarom richten de speerpunten zich op verbeteringen op verschillende vlakken. Het blijft echter een transformatie en dat vraagt tijd en energie. De gestructureerde aanpak helpt bij het realiseren van deze ontwikkeling.

1.3. Open einde regelingen en veranderingen zorgen voor onzekerheid
De sturingsmogelijkheden in de vorm van een dashboard en prestatie indicatoren zorgen voor beheersing van de financiële middelen. Het open einde karakter, veranderende wetgeving of wachtlijsten in de zorg maken beheersing van deze middelen echter lastiger en minder voorspelbaar.

2.1. Het dashboard is een momentopname
Het geeft de stand van zaken op dat moment weer. In de praktijk blijkt dat de benodigde gegevens niet altijd tijdig beschikbaar zijn.

Financiële paragraaf

In onderstaand overzicht is de te verwachte besparing aangegeven in het meerjarenperspectief van de gemeenten en die we bereiken door uitvoering te geven aan de acties zoals die zijn opgenomen in de transformatieagenda. De besparingen zijn verwerkt in de meerjarenbegroting. De toekomstvisie en transformatieagenda geeft zoals eerder gezegd een compleet beeld van de activiteiten die reeds lopen en in nieuw worden gezet. Het besparingspotentieel omvat dit brede speelveld en is dus inclusief de reeds lopende activiteiten van bijvoorbeeld Jeugdzorg in de hand.

Transformatieagenda overzicht besparingen sociaal domein				
Besparingen	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Duiven	€ 600.000	€ 675.000	€ 750.000	€ 750.000

Om grip te hebben en houden maken we gebruik van de visitatiecommissie van de VNG. Zij bieden expertadvies aan op het gebied van financiële beheersbaarheid in het sociaal domein. Dit is één van de acties die is opgenomen in de transformatieagenda.

Het besparingspotentieel ligt in Westervoort hoger dan in Duiven. Dat heeft twee oorzaken. Westervoort bespaart fors op de uitgaven door het aantal uren huishoudelijke hulp per persoon terug te brengen naar het gemiddeld aantal uren dat door andere gemeenten wordt toegewezen. In Duiven ligt het gemiddeld aantal uren huishoudelijke hulp reeds op het Nederlands gemiddelde, hierdoor zijn daar geen besparingen mogelijk. Duiven heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het voorliggend veld. Hierdoor is het besparingspotentieel van maatregelen op dit gebied in Duiven minder groot dan in Westervoort.

Participatie en communicatie

Dit document is opgesteld als basis voor de benodigde transformatie in het sociaal domein. Voor de realisatie van de transformatie is participatieve samenwerking met inwoners, het maatschappelijk middenveld en de zorgaanbieders noodzakelijk. Dit is daarom sterk verankerd in de opgave ‘innovatie’. Gezien de urgentie voor transformatie, het gezamenlijke bestuurlijke proces, de basis die reeds in samenspraak gelegd is in eerdere documenten en de huidige situatie ten aanzien van COVID’19 ligt de focus voor participatie bij de uitvoering en is ervoor gekozen om deze niet bij de visievorming te leggen.
Direct na vaststelling van het Raadsvoorstel heeft het College het stuk voor advies naar de Raad voor het Sociaal Domein gezonden en wij hebben hen gevraagd het advies zo spoedig mogelijk uit te brengen, zodat dit bij de debattafel beschikbaar is.

Intergemeentelijke samenwerking

Er is geen sprake van intergemeentelijke samenwerking bij dit onderwerp anders dan dat het een gedeelde visie is voor zowel de gemeente Duiven als Westervoort die opgesteld is en uitgevoerd wordt door 1Stroom.

Bijlagen

201483253 – Raadsbesluit
2014484265 – Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein

Duiven, 3 november 2020.

Burgemeester en wethouders van Duiven,

ing. C.J.(Chris) Papjes	mr. H.B. (Huub) Hieltjes
secretaris	burgemeester

RAADSBESLUIT

Zaak- & documentnr. : Z/20/072715/201483253

Datum besluitvorming : 23 februari 2021

Onderwerp : Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein Duiven

Samenvatting

Om de kwaliteit van zorg te kunnen waarborgen en anderzijds meer inzicht en grip te krijgen op de financiële situatie in het sociaal domein, is een toekomstvisie en transformatieagenda opgesteld die zorgen voor de juiste interventies en acties om te komen tot een toekomstbestendige situatie.

De raad besluit

1. tot vaststelling van de toekomstvisie en transformatieagenda en uitvoering van de opgenomen acties.
2. tot ontwikkeling van het dashboard sociaal domein.

de griffier, de voorzitter,

drs. W.R. (Wouter) Bosch mr. H.B. (Huub) Hieltjes

SAMEN **STERK**

Gemeente Duiven

gemeente Westervoort

VOORWOORD

Samen sterk!

In het begin hebben beide gemeenten hard gewerkt aan de inrichting van het nieuwe stelsel en zijn de eerste stappen gezet in de transformatie van het sociaal domein. De afgelopen jaren is er sprake van een groeiende vraag naar ondersteuning en zijn er grote financiele tekorten ontstaan. De noodzaak voor een fundamentele verandering is daarmee urgent. Hoe kunnen we goede hulp en ondersteuning aan onze inwoners geven en dit tegelijkertijd betaalbaar houden? Deze vragen staan centraal in deze gezamenlijke toekomstvisie en transformatieagenda.

Iedereen kan meedoen

Iedereen in gemeente Duiven en Westervoort kan een bijdrage leveren aan de samenleving en heeft de kans om zich te ontwikkelen. Wij willen deze kracht en het vermogen van inwoners benutten om mee te doen en hun eigen regie te voeren. Een sterke (sociale) omgeving van onze inwoners helpt om zwaardere zorg te voorkomen. We zetten daarom in op het realiseren van laagdrempelige voorzieningen dicht bij de inwoners. Voor inwoners die het niet of onvoldoende op eigen kracht of met behulp van hun sociale netwerk redden, bieden we een passend vangnet voor extra ondersteuning.

Financieel beheersbaar

Het vangnet moet zo effectief en efficiënt mogelijk functioneren, zodat de ondersteuning waar mogelijk tijdelijk is en de kosten beheersbaar zijn. Daarnaast is er behoefte aan meer financieel overzicht en inzicht in het sociaal domein. Aan de hand van dit overzicht,

in de vorm van een dashboard, houden we grip en spelen we in op ontwikkelingen. Zo kunnen we goede hulp en ondersteuning aan onze inwoners bieden en dit tegelijkertijd betaalbaar houden.

We doen het samen

In de samenleving zien we goede initiatieven om elkaar te helpen en er voor elkaar te zijn. Wij hebben vertrouwen in de kracht van de samenleving en willen deze ondersteunen en versterken dat vraagt iets van ons als gemeenten, onze partners zoals zorgaanbieders en zeker ook van onze inwoners. Wij doen een beroep op de creativiteit en vindingrijkheid en vragen wat inwoners zelf of met behulp van hun netwerk kunnen doen. Kortom: het is tijd voor vernieuwing. Dit vraagt van ons allemaal durf en lef. Met elkaar zetten we de schouders eronder om het sociaal domein toekomstbestendig te maken.

Ineke Knuiman
Wethouder Sociaal Domein
Gemeente Duiven

Hans Breunissen
Wethouder Sociaal Domein
Gemeente Westervoort

INHOUD

1	**VOORWOORD**	2
1	**INLEIDING**	5
1.1	Aanleiding	6
1.2	Relatie met bestaande documenten	6
1.3	Leeswijzer	7
2	**WAT WILLEN WE BEREIKEN?**	8
2.1	Visie op het sociaal domein	9
3	**WAAR STAAN WE NU?**	12
3.1	Ontwikkelingen	13
3.2	Feiten en cijfers	14
3.3	Trends	16
4	**WAT GAAN WE HIERVOOR DOEN?**	18
4.1	Opgaven voor de transformatieagenda	19
4.2	Innovatie	19
4.3	Preventie	22
4.4	Inkoop, regie en bewaking	23
5	**EFFECTEN EN MONITORING**	26
5.1	Financiën	27
5.2	Monitoring en effecten	29
5.3	Doorkijk in proces en planning	32
6	**TOT SLOT**	33
BIJLAGEN		35
Lijst van alle acties		35
Begrippenlijst		37

1STROOM
DUIVEN & WESTERVOORT

1

INLEIDING

De decentralisaties zijn als transitie, in de zin van verschuiving van verantwoordelijkheden, gerealiseerd. Transformatie is de volgende stap en gaat over de hoe-vraag. Het gaat om houding en gedrag, werken vanuit de bedoeling, zowel in beleid als in uitvoering door gemeente én haar partners. Hoewel dit een van de achterliggende doelen van de transitie was, constateren wij dat de verwachte veranderingen meer tijd nodig hebben. Transformatie, in die zin dat inwoners passende ondersteuning krijgen om zelfstandig te kunnen deelnemen in de samenleving, vraagt om een meerjarige aanpak. ■

1.1 Aanleiding

Het is vijf jaar geleden dat gemeenten verantwoordelijk werden voor het volledige domein jeugd en er taken bij kregen op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en participatie. De gedachte achter deze decentralisaties was dat gemeenten vanwege hun nabijheid en vanuit een bredere verantwoordelijkheid in het sociaal domein beter in staat zijn om de ondersteuning aan kwetsbare inwoners te organiseren. Daarbij stond een zo zelfstandig mogelijke deelname aan de samenleving (zelfredzaamheid en participatie) en ondersteuning op maat, vanuit het perspectief van het huishouden, voorop.

Door slimme combinaties en innovatieve oplossingen wordt er gewerkt vanuit de zorgvraag in plaats vanuit het zorgaanbod. Hierdoor is een beperktere rol en financiering vanuit de overheid nodig. De decentralisaties zijn daarom door het Rijk ingevoerd met een forse korting op de beschikbare budgetten. Naast een sluitende aanpak moeten gemeenten daardoor ook een meerjarige bezuiniging realiseren.

In gemeente Duiven en Westervoort lag de focus de eerste jaren vooral op de continuïteit van de zorg, een goede dienstverlening aan inwoners en het op orde krijgen van de nieuwe taken. Er is in 5 jaar veel bereikt, maar een volgende stap is nodig. De uitgaven voor Jeugd en Wmo blijven stijgen. Daarom is er behoefte om de inhoudelijke transformatie verder vorm te geven. De slimme combinaties en innovatieve oplossingen zijn nu echt nodig om binnen de financiële kaders de benodigde zorg te kunnen blijven leveren. Dat kunnen we als gemeente niet alleen. We zoeken daarbij nadrukkelijk de samenwerking met inwoners en maatschappelijke partners.

Naast de stip op de horizon is hiervoor een concrete transformatieagenda nodig. In de transformatieagenda worden een aantal noodzakelijke verbetermaatregelen voor de korte en middellange termijn opgenomen om vanuit de transformatiegedachte te blijven werken en om financieel scherper aan de wind te zeilen en in control te zijn. Alleen op deze manier is een solide sociaal domein te realiseren dat aansluit bij het gedachtegoed van de gemeenten.

1.2 Relatie met bestaande documenten

In de afgelopen periode is veel voorwerk gedaan om te komen tot deze visie en agenda. Dit document vormt het nieuwe integrale beleidskader voor het sociaal domein. Onderstaande documenten vormen de basis voor deze nieuwe visie en de visie is de opvolger van deze beleidsdocumenten:

- Jeugdzorg in de Hand
- Aandachtsvelden in het sociaal domein
- Rekenkamerrapport ‘Integraliteit in het sociaal domein’
- Inclusieagenda
- Onderzoek naar spankracht

Tijdens de bespreking van bovenstaande documenten in de gemeenteraad zijn diverse moties aangenomen over het sociaal domein. De uitwerking van deze moties is in dit document meegenomen.

1.3 Leeswijzer[1]

In hoofdstuk 2 van deze toekomstvisie en transformatieagenda beschrijven we wat we willen bereiken in het sociaal domein, en vanuit welke principes we hier aan werken. De ontwikkelingen in de maatschappij en in het sociaal domein staan samen met de huidige situatie in gemeente Duiven en Westervoort beschreven in hoofdstuk 3. Dit leidt aan het eind van het hoofdstuk tot een beschrijving van de trends waar we met de transformatieagenda op in moeten spelen. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de opgaves en acties die we nastreven om de visie te realiseren en de stip op de horizon te bereiken. In hoofdstuk 5 benoemen we de effecten van de genoemde doelen en de indicatoren waarmee we kunnen meten of we op de goede weg zijn.

MEVROUW VAN WIJK VERTELT

Mijn man en ik zijn dit jaar 45 jaar getrouwd. We konden dit helaas niet groots vieren. Dat kwam niet alleen door de corona-maatregelen. Mijn man is namelijk dement. In de eerste jaren was dat nauwelijks een belemmering, maar inmiddels beheerst zijn dementie ons leven. Ik wil hem voor geen goud missen bij me in huis, maar het is een zware belasting. Gelukkig hebben we samen met de gemeente en zorgaanbieder een oplossing gevonden. Henk gaat drie dagen per week naar de dagbesteding, waar ze speciale begeleiding bieden voor mensen met dementie. Zo heb ik even tijd voor mezelf en kan ik even bijkomen, zodat ik goed voor hem kan blijven zorgen. Op andere dagen ondersteunen onze kinderen en buren. Zo kunnen we samen oud worden in ons eigen huis, iets dat ik altijd heb gewild.

1 De persoonlijke verhalen in dit document zijn van inwoners uit de gemeente Duiven en Westervoort, de namen en foto's daarbij zijn gefingeerd.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

Samen zetten we ons in voor een inclusieve samenleving. Iedereen draagt bij en iedereen kan deelnemen. Jong, oud, man, vrouw, met of zonder beperking en met verschillende culturen en achtergronden. Je draagt bij naar eigen kunnen en krijgt hulp waar nodig. Zo hoort iedereen erbij, ben je nuttig en krijg je waardering. Dit vergroot het welzijn en de gezondheid van mensen. De kracht van de samenleving en de mogelijkheden van inwoners zijn het uitgangspunt. Wanneer nodig helpen wij door deze mogelijkheden te vergroten met de inzet van passende zorg en ondersteuning. ■

2.1 Visie op het sociaal domein

Sinds de decentralisaties in 2015 zetten gemeente Duiven en Westervoort in op het maximaal benutten van de eigen kracht van inwoners. De meeste inwoners wonen zelfstandig en zijn goed in staat om een eigen leven te leiden. Ervaren zij problemen, dan verwachten wij dat zij eerst zelf en met hun eigen netwerk naar oplossingen kijken (nulde lijn). Met een kleine aanpassing in de leefomgeving, zoals een ontmoetingsplek, valt hier veel te winnen. Zo kan iedereen zo lang mogelijk zelfstandig meedoen in de samenleving. Waar inwoners een steuntje in de rug nodig hebben, staat de vraag van de inwoner centraal. Zo bieden we ondersteuning die past bij de inwoner. We versterken de voorzieningen waar professionals lichte, laagdrempelige ondersteuning bieden (eerste lijn). Daarbij zorgen we ervoor dat de zorg voor onze inwoners zo dichtbij mogelijk is, en georganiseerd wordt vanuit het idee van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. We zoeken daarbij samen met inwoners en maatschappelijke partners naar slimme, creatieve, integrale en betaalbare oplossingen. Als dit onvoldoende is, bieden we individuele en maatwerkvoorzieningen voor onze inwoners. Daarbij vangen we ze waar mogelijk weer zo snel mogelijk op in hun eigen leefomgeving. Onze zienswijze op het sociaal domein is kort samengevat:

Inwoners van gemeente Duiven en Westervoort kunnen een betekenisvol en veerkrachtig leven leiden. Waar nodig reiken we handvatten aan gericht op zelfredzaamheid, elkaar ondersteunen en participatie. De leefwereld en omgeving van inwoners staat hierbij centraal, zodat we - waar nodig - de juiste en passende ondersteuning bieden.

Maximaal benutten eigen kracht

Inwoners willen en kunnen veel zelf. Ze nemen verantwoordelijkheid voor de dingen die ze zelf kunnen realiseren. We willen deze eigen kracht (zelf oplossingen bedenken en uitvoeren) maximaal benutten en helpen daar waar het niet lukt. Inwoners doen mee op basis van wat men kan. We verschuiven het accent van afhankelijkheid naar zelfredzaamheid en van recht op voorziening naar eigen kracht en zoveel mogelijk eigen regie.

Vraag van de inwoner centraal

Als de inwoner toch een steuntje in de rug nodig heeft, zijn we er als gemeente voor hen. Omdat de vraag van de inwoner centraal staat zoeken we samen naar passende oplossingen. Wat hier helpt is 'de kunst van het laten'. Zo gaan we van zorgen voor naar zorgen dat. Hierdoor ontstaat ruimte voor out-of-the-box bedachte oplossingen. Bij het zoeken naar toekomstbestendige oplossingen wegen we de aspecten duurzaamheid, passendheid en betaalbaarheid tegen elkaar af.

Ondersteuning passend en dichtbij

We willen dat onze inwoners zo zelfstandig mogelijk kunnen leven, opgroeien en wonen. Ook als ze kwetsbaar zijn en ondersteuning nodig hebben. We proberen de hulp en ondersteuning zoveel mogelijk dichtbij inwoners te realiseren zodat ze in de eigen leefomgeving kunnen blijven.
De aanpak die we gebruiken is één gezin, één plan, één regisseur. Meerdere hulpvragen pakken we in samenhang aan. Zo krijgen gezinnen met minder hulpverleners te maken en is de hulp beter op elkaar afgestemd.
We benaderen de problematiek bij inwoners en gezinnen integraal over alle levensdomeinen heen. Dit impliceert dat we vanuit één budget denken (ontschotting). Hiermee wordt het resultaat geoptimaliseerd. Dit betekent de gewenste zorg en ondersteuning tegen zo laag mogelijke kosten.

Maatwerkvoorzieningen indien nodig

Elke inwoner krijgt de zorg die nodig is. Als de ondersteuning meer vraagt dan de eigen kracht en laagdrempelige ondersteuning, zetten we maatwerk-voorzieningen in. We blijven alle noodzakelijke en verantwoorde zorg geven, en treden handelend op in crisissituaties.

Overheidsparticipatie

Het is onmiskenbaar dat inwoners veel initiatief nemen. We kunnen deze initiatieven op velerlei manieren ondersteunen. Daarnaast zoeken we actief naar input van inwoners bij belangrijke onderwerpen in het sociale domein. Daar waar ideeën opborrelen en energie ontstaat zijn we present en spelen we in op de mogelijkheden. Onze houding is toegankelijk en transparant. We willen van beheersen en controleren naar samen leren en ontwikkelen en van praten over inwoners naar praten met inwoners.

Inclusieve samenleving

Het beleid richt zich op iedereen. In een inclusieve samenleving kan iedereen tot zijn recht komen. Het maakt niet uit welke culturele achtergrond, gender, leeftijd, talenten of beperkingen iemand heeft. Iedereen neemt op een gelijkwaardige manier deel aan de maatschappij. We spreken mensen aan op hun mogelijkheden, niet op hun beperkingen.

ACHMED VERTELT

Ik kom uit een warme familie. We zijn altijd bij elkaar in de buurt blijven wonen. Mijn voetbalteam was vroeger mijn tweede familie. Helaas kan ik niet meer voetballen. Ik heb een ernstig ongeluk gehad toen ik op weg was naar de training. Nu kan ik heel moeizaam lopen en thuis kan ik niet zelfstandig de trap op om naar de slaapkamer te gaan. Mijn familie en voetbalvrienden helpen mij verder altijd met alles, daarom wil ik graag in deze buurt blijven wonen. Doordat ik nu een traplift in mijn huis heb kan ik zelf naar bed gaan en hoef ik niet te verhuizen naar een aangepaste woning.

3

WAAR STAAN WE NU?

Het toekomstbeeld is uitdagend. Gemeente Duiven en Westervoort vergrijzen en ontgroenen. Het is voor inwoners steeds moeilijker om mantelzorgers te vinden. Ook gaat het levensloopbestendig maken van woningen langzamer dan nodig. De noodzaak tot fundamentele veranderingen is daarmee in de basis voor beide gemeenten gelijk. Hierbij werkt 1Stroom voor alle inwoners met veel dezelfde partners samen. Om inzicht te krijgen in welke activiteiten effectief zijn om de transformatie in het sociaal domein verder te realiseren, zijn relevante trends en ontwikkelingen in kaart gebracht en geanalyseerd. ■

3.1 Ontwikkelingen

Langer thuis wonen vraagt om meer geschikte woningen, die niet altijd voorhanden zijn. Ook is er in de thuissituatie meer personeel nodig, maar er is juist een groeiend tekort aan zorgpersoneel. Dat drukt op de kwaliteit en de kwantiteit van personeelsinzet. Ook drukt het op de begroting, omdat de kostprijzen (cao) stijgen. Schaarste maakt duur.

Doordat mensen langer thuis blijven wonen, zijn er meer kwetsbare inwoners in de wijk. Meer mensen met dementie en psychische problematiek nemen deel aan de maatschappij. De samenleving wordt steeds ingewikkelder en de casuïstiek complexer. Tegelijkertijd ontstaat er een verharding van de maatschappij ten opzichte van deze kwetsbare doelgroepen. Dit vraagt om maatschappelijke antwoorden die niet een-twee-drie te geven zijn.

Door het vergroten van de zelfstandigheid wordt een groter beroep gedaan op het eigen netwerk van mensen. Inwoners ervaren druk vanuit de maatschappij door eisen aan werk, financiën, zorg voor familieleden, sociale en digitale netwerken. Mensen worden daardoor minder vaak vrijwilliger, kunnen minder goed regie voeren over hun leven en kunnen zich minder inzetten voor een ander dan zij willen.

Door de decentralisaties is meer lokaal maatwerk mogelijk. Samen met de lokale samenleving zoekt 1Stroom naar andere, betaalbare oplossingen om binnen de gestelde financiële kaders diensten te bieden. Tegelijkertijd zijn we door de sturing vanuit het landelijke beleid als overheid soms gebonden aan regels en budgetten die tegengesteld werken aan de uitdaging die voor ons ligt. Het abonnementstarief onder de Wmo bijvoorbeeld, helpt niet in het stimuleren van de zelfredzaamheid en kost daarnaast extra tijd en uitleg van consulenten en inwoners bij het huisbezoek.

Op financieel gebied hebben we de komende jaren ook een forse uitdaging in het sociaal domein. Op sommige beleidsterreinen zijn er tekorten; van andere is de verwachting dat er tekorten ontstaan.

3.2 FEITEN EN CIJFERS GEMEENTE DUIVEN

Aantal inwoners
25.332

> **30 jaar**
koopwoningen zijn veelal **ouder dan 30 jaar** en daardoor **niet levensloopbestendig**

Jeugdproblematiek
komt voornamelijk voor in het dorp Duiven

relatief veel **ouderen** wonen in **in de dorpen Groessen en Loo**

2,9%
Werklozen
Percentage **gelijk** aan **vergelijkbare gemeenten** Dit ligt **onder** het landelijk gemiddelde

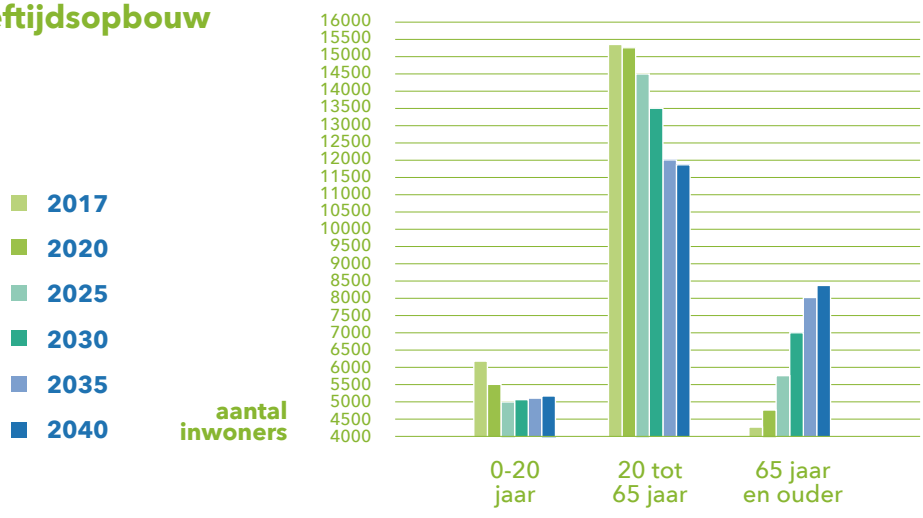
12,5%
personen beroep op **Jeugdhulp** Tegenover **10,4%** bij een vergelijkbare gemeente

Bijstandsgerechtigden
28 per 1.000 inwoners
Gemiddelde in **Nederland is 40**

16%
van de bevolking is **mantelzorger**

5,4%
Aantal gezinnen met een (langdurig) **laag inkomen** en **kinderen met armoederisico**

Prognose leeftijdsopbouw tot 2040



3.2 FEITEN EN CIJFERS WESTERVOORT

Aantal inwoners

14.994

> **30 jaar**

Veelal **ouder dan 30 jaar** en daardoor **niet levensloopbestendig**

De relatief grote markt van **goedkope huurwoningen** concentreert zich in de **groeikernwijken**

50%

De komende **10 jaar** een stijging van **65-plussers** met bijna **50%**

3,3%

Werklozen

Percentage **werklozen** ligt **boven** het gemiddelde van **vergelijkbare gemeenten** Dit ligt op het landelijk gemiddelde

15,3%

personen beroep op **Jeugdhulp** Tegenover **10,5%** bij een vergelijkbare gemeente

Bijstandsgerechtigden

38,5 **per 1.000 inwoners**

Gemiddelde in **Nederland is 40**

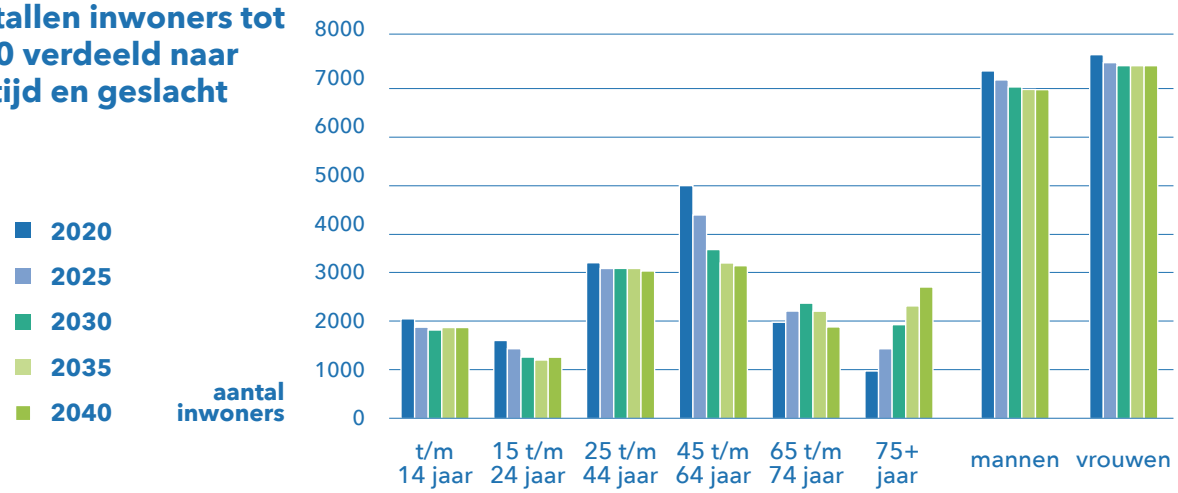
14,8%

van de bevolking is **mantelzorger**

445

inwoners per **10.000 verzekerden** maken gebruik van **geestelijke gezondheidszorg** **396 gemiddeld** in Nederland

Aantallen inwoners tot 2040 verdeeld naar leeftijd en geslacht



3.3 Trends

Uit ontwikkelingen, feiten en cijfers zijn trends af te leiden die bepalend zijn voor de belangrijkste aandachtspunten voor een toekomstbestendige uitvoering van het sociaal domein. Het beeld dat op basis van deze analyse is te vormen is uitdagend. De noodzaak tot fundamentele veranderingen is in de basis voor beide gemeenten gelijk. De gemeentelijke organisatie werkt met veel dezelfde samenwerkingspartners en zet zich in voor inwoners van beide gemeenten. De politieke context, de samenstelling van de bevolking en de gestelde kaders vertonen (beperkte) verschillen tussen de beide gemeenten.

Allereerst is er sprake van vergrijzing. Met een stijging in het absolute en het procentuele aantal ouderen wordt dit een belangrijk thema binnen het sociaal domein. Hulp in het huishouden blijkt een voorbeeld van ondersteuning die erg leeftijdsgebonden is. Voor de verschillende vormen van begeleiding en ondersteuning moet blijken of het aanbod dat nu al bestaat in de nulde en eerste lijn, voldoende is om het beroep op voorzieningen in de tweede lijn te ontlasten. Door de vergrijzing zal het beroep dat men hier op doet waarschijnlijk toenemen.

Ten tweede vallen zaken op rond de ontgroening (het wegtrekken van jongere inwoners). Ondanks de al ingezette ontgroening is er geen daling zichtbaar in de inzet van het aantal jeugdvoorzieningen. Ook zorgt de ontgroening voor een daling in het aantal mogelijke mantelzorgers. De verwachting is dat dit leidt tot een toename in het aantal hulpvragen in de eerste en tweede lijn.

Een derde aandachtspunt is dat ggz-problematiek binnen het sociaal domein over de hele breedte wordt benoemd als meest voorkomend. In de lokale toegang wordt geconstateerd dat ggz-problematiek veelal onderliggend of bijkomend is aan andere problematiek. Zowel consulenten die een focus hebben op jeugd als degenen die Wmo- of cliëntondersteuning bieden, melden dat zij veelvuldig met psychiatrische problematiek in aanraking komen. In bredere zin zien we in Nederland een stijging van het aantal mensen met verward gedrag.

Overige onderwerpen waar men veelvuldig mee in aanraking komt, zijn problematiek in het autistisch spectrum, niet-aangeboren hersenletsel, problematiek als gevolg van een licht verstandelijke beperking en psychogeriatrische klachten zoals dementie. Pas daarna volgen maatschappelijke kwesties als problemen rond echtscheiding. De focus van de uitvoering ligt dus vooral op psychische en cognitieve kwesties.

Het vierde aandachtspunt betreft een deel van het klantenbestand van de Regionale Sociale Dienst (RSD). Waar media en politiek vaak uitgaan van enkelvoudige problematiek, zoals het verliezen van een baan, blijkt uit analyse dat bijna de helft van de instromers bij de RSD in mensen zijn met problemen in andere leefdomeinen, zoals echtscheidingsproblematiek. In het kader van integraliteit vanuit werk en inkomen is hier de verbinding met de Wmo mogelijk om deze kwetsbare groep passend te ondersteunen.

Ten slotte blijkt dat er weinig aandacht is voor gezondheid en gezonde keuzes en dat er ondanks de vele actieve inwoners en sociale cohesie veel eenzaamheid is. Ook blijkt uit de maatschappelijke ontwikkelingen dat er de komende jaren extra aandacht uitgaat naar statushouders. Met de Wet inburgering, die ingaat in 2021, krijgt de gemeente meer verantwoordelijk bij de inburgering van statushouders. Dit biedt gemeenten de kans om nauwer in contact te komen met deze groep, die bestaat uit veelal kwetsbare inwoners. Uitvraag naar de behoeften van deze groep kan leiden tot aanbod op maat en een snelle integratie in de samenleving.

WESLEY VERTELT

Ik werk bij een grote ggz-instelling en ben onderdeel van een netwerk voor mensen met een psychische kwetsbaarheid. Samen met ervaringsdeskundigen, inwoners, welzijn, gemeente en andere partijen voor zorg en ondersteuning hebben wij een herstel-community opgericht waar mensen met een psychische kwetsbaarheid elkaar kunnen ontmoeten en zich verder kunnen ontwikkelen. In dit netwerk kunnen alle deelnemers hun eigen expertise inzetten, elkaar aanvullen en versterken. Een goede samenwerking zorgt voor vertrouwen, korte lijnen en innovatieve oplossingen waarbij we vraaggericht werken. We werken niet meer langs elkaar, maar met elkaar.

4

WAT GAAN WE HIERVOOR DOEN?

De trends en ontwikkelingen tonen een grote druk op het sociaal domein. We moeten komen tot een betere werkwijze. Die is nodig om deze druk behapbaar te maken, om de effecten van ons handelen te vergroten en om kosten te besparen. Preventie en innovatieve oplossingen zijn noodzakelijk om deze gewenste transformatie door te maken. Om in control te blijven, moet 1Stroom daarnaast werken aan de regie over processen en aanbieders. ■

4.1 Opgaven voor de transformatieagenda

Door de vergrijzing en de ontgroening komt er een grotere druk op voorzieningen. Doordat het aantal potentiële mantelzorgers afneemt, wordt het moeilijker om zorg dichtbij, in de nulde lijn, te organiseren. De taak om samen met onze partners te zoeken naar innovatieve oplossingen voor het verlenen van zorg binnen de beschikbare budgetten, wordt hiermee urgenter. De toename in benodigde jeugdhulp, de stijgende ggz-problematiek en de stapeling van voorzieningen vraagt om een betere analyse van wanneer welke hulp nodig is en van mogelijke alternatieven. Hiervoor is regie en sturing op aanbieders nodig.

De druk op het sociaal domein in brede zin vraagt om een verdere omslag in het denken. We kijken daarom steeds meer naar preventie om een bijdrage te leveren aan het afschalen van reguliere zorg. Om dit voor elkaar te krijgen, moet de gemeente haar zaken goed op orde hebben. Monitoring en een optimale bedrijfsvoering zijn daarvoor noodzakelijk.

Deze confrontatie van trends en visie leidt tot drie opgaven waar we de komende jaren op focussen om de transformatie in het sociaal domein verder vorm te geven:

- Innovatie;
- Preventie;
- Inkoop, regie en bewaking.

Voor het realiseren van de verschillende opgaven zijn speerpunten benoemd. Dit zijn de onderwerpen waarop in eerste aanleg de focus ligt. Voor het realiseren van de opgaven is een breed scala van projecten, acties en maatregelen nodig. Hieronder vallen zowel acties die al zijn ingezet als nieuwe acties om de speerpunten en de verdere transformatie aan te pakken. In bijlage 1 staat een volledig overzicht van acties.

4.2 Innovatie

Samen met inwoners en maatschappelijke partners gaan we op zoek naar nieuwe, innovatieve en toekomstbestendige oplossingen die goed passen bij de zorgvraag. Daarbij wegen we de aspecten duurzaamheid, passendheid en betaalbaarheid tegen elkaar af. Met deze nieuwe en vaak goedkopere activiteiten is voor de zorg in de eerste en tweede lijn afschaling mogelijk. Dit betekent onder andere minder doorgeleiding naar individuele en maatwerkvoorzieningen en minder aanmeldingen bij het sociaal loket. Waar (nog) geen innovatieve of vervangende activiteiten mogelijk zijn, maken we ook bij maatwerkvoorzieningen een afweging in duurzaamheid en betaalbaarheid.

Omdat de oplossingen in samenspraak met inwoners en maatschappelijke partners tot stand komen, voelen partijen zich serieus genomen en ontstaat een breed draagvlak. De gemeente neemt de regie om de samenwerking tot stand te brengen.

→ SPEERPUNT

Combineren van oplossingen in de wijk

Gelet op de toenemende vergrijzing zijn eenzaamheid voorkomen en welzijn vergroten van belang. Als mensen zich goed voelen en bezigheden hebben, maken zij over het algemeen minder gebruik van zorg. Het is daarom zinvol om ontmoetingsplekken te creëren in de wijk. Deze plekken krijgen in samenwerking met de wijkraden verder vorm. Naast ontmoetingsplekken kan dagbesteding op andere manieren invulling krijgen. Wat een zinvolle dagbesteding is, is voor iedere inwoner anders. Daarom gaan we de verschillende vragen en keuzes beter met elkaar combineren. Dit doen we door vragen en doelgroepen in kaart te brengen, en samen te zoeken naar slimme oplossingen en (nieuwe varianten van) dagbestedingen in een voorliggende voorziening. Lokale initiatieven hiervoor worden gerealiseerd in leegstaande panden of schoollokalen, waarmee de kosten beperkt blijven. Waar dagbesteding in het voorliggend veld niet lukt, nemen we als uitgangspunt dat de geïndiceerde maatwerkvoorziening of dagbesteding zoveel mogelijk plaatsvindt binnen de grenzen van de eigen gemeente. Hiermee daalt het aantal indicaties voor doelgroepenvervoer voor dagbesteding.

→ SPEERPUNT

Beperken specialistische begeleiding jeugdzorg

De weg van kind naar volwassenheid kent in iedere fase andere vragen voor ouders en kinderen. De meeste ouders zullen hun vragen als eerste bespreken met vrienden en bekenden, aansluitend met de huisarts of de juf op school, en daarna pas met een gespecialiseerde professional. Deze lijn zetten we in bij de oplossingen, zodat we op alle niveaus kunnen faciliteren. Hiervoor gaan we onderzoek doen naar de mogelijkheden van een opvoedtelefoon en bieden we trainingen aan voor jeugdigen, waarmee we inzicht en eigen regie vergroten. Jongerencoaches en schoolmaatschappelijk werk zijn bekend op scholen, zowel bij het personeel als bij de jongeren die hen weten te vinden. Huisartsen wijzen ouders en jeugdigen vanaf nu eerst op de praktijkondersteuner GGZ-jeugd (Duiven) en specialistische ondersteuner Jeugd-GGZ (Westervoort). Die helpt bij het verhelderen van de vraag en bekijkt welke zorg het meest passend is. Met deze inspanningen worden vragen en problemen in een eerder stadium gesignaleerd en aangepakt. En op deze manier wordt er minder aanspraak gedaan op tweedelijns voorzieningen.

PRISCILLA VERTELT

Ik droomde altijd van huisje-boompje-beestje. Voor de buitenwereld was dat ook mijn leven, en in het begin was dat ook zo. Maar door toenemende spanningen tussen mijn partner en mij liepen de ruzies hoog op en ik werd geslagen. Mijn huis werd steeds minder mijn thuis. Ik was bang voor de gevolgen als er iets niet helemaal goed ging. Op een dag kon en wilde ik niet meer terug. Gelukkig is er tijdelijk een plek in een bed and breakfast gevonden, want de crisisopvang was voor mij geen goede oplossing. Nu heb ik gelukkig weer mijn eigen plekje en probeer ik anderen te helpen door als ervaringsdeskundige mee te denken. Zo probeer ik iets terug te doen.

→ SPEERPUNT

Ondersteunen zelfstandig wonende ouderen

Om te kunnen voorzien in de vraag naar (huishoudelijke) ondersteuning van de sterker groeiende groep ouderen, gaan we een andere benadering hanteren. Daarbij gaan we uit van eigen kracht, eigen regie en deelname naar vermogen. En doen we een groter beroep op de zelfredzaamheid. We bekijken hoe we de daarvoor benodigde vaardigheden bij ouderen kunnen vergroten, al dan niet met tijdelijke ondersteuning van een deskundige. Daarnaast doen we een groter beroep op hun eigen mogelijkheden. Als die er niet zijn, bekijken we wat de gemeente kan bieden.

Deze acties hebben tot gevolg dat er minder huishoudelijke ondersteuning nodig is, omdat de ouderen meer zelf kunnen. Waar deze ondersteuning wel nodig is, bekijken we eerst in hoeverre de gemeente de kosten hiervoor moet dragen en of er een indicatie nodig is. Deze werkwijze leidt tot een afname van het aantal geïndiceerde uren huishoudelijke ondersteuning.

4.3 Preventie

Met preventie richten we ons op het doorbreken van vaak hardnekkige en ongewenste patronen. Door het goede te bevorderen in algemene zin, door voorlichting en door bewustwording te creëren over specifieke thema's zoals gezonde leefstijl, opvoeding en economische zelfstandigheid, zorgen we dat mensen zelfredzaam blijven. We bevorderen hun eigen kracht en voorkomen het ontstaan van problemen of sporen die in een zo vroeg mogelijk stadium op.

Preventieve maatregelen voeren we op verschillende locaties uit: op school, in de wijk en op de werkplek. De maatregelen richten zich zowel op het gedrag van personen als op de fysieke en sociale omgeving. De inzet op preventie doen we waar mogelijk samen met inwoners. Zij krijgen zo meer invloed en werken actief mee aan oplossingen.

→ SPEERPUNT

Benutten van de kracht van samenwerking

In het basisnetwerk worden onbeantwoorde, onvoorziene vragen van inwoners besproken met netwerkpartners. Consulenten van de gemeente, beleidsmedewerkers en eerstelijns netwerkpartners zoeken samen met inwoners naar innovatieve oplossingen binnen het eigen netwerk van de inwoner en op het vlak van voorliggende voorzieningen. Om dit verder te versterken, wordt deze werkwijze verder ingevoerd in 2021. Hierbij zijn inwoners een gesprekspartner in het netwerk en werken ervaringsdeskundigen actief mee aan oplossingen passend bij de vraag.

Door vragen vaker op te lossen met ondersteuning uit het eigen netwerk en voorliggende voorzieningen, zijn er minder maatwerkvoorzieningen Wmo en minder individuele voorzieningen jeugdhulp nodig.

→ SPEERPUNT

Jongeren groeien op in de eigen omgeving

Helaas bezit niet iedere ouder de vaardigheden om zorg te dragen voor een veilig opvoedklimaat of hebben kinderen dermate ernstige problematiek dat de ouders dit niet alleen kunnen dragen. In die gevallen doen we eerst een beroep op de omgeving en daarna op de gemeente. Hierbij gaat de eerste keuze uit naar zo veel mogelijk preventieve maatregelen en/of ambulante begeleiding van het kind, zodat jongeren zo veel mogelijk thuis kunnen blijven wonen. De ondersteuning richt zich in eerste instantie op het aanleren van vaardigheden bij ouders. Leidt dit niet tot een veilig klimaat, dan krijgt de gemeente de vraag om dit over te nemen. Wordt een kind buiten de thuissituatie opgevangen, dan is het uitgangspunt dat dit zo kort mogelijk duurt en zo dicht mogelijk in de eigen omgeving van het kind gebeurt. Op die manier kan het kind naar school en kan het sociale contacten behouden. Om kinderen minder lang uit huis te plaatsen, sluiten we aan bij diverse regionale projecten die hierop gericht zijn. Deze aanpak versterkt ouders in hun opvoedingsvaardigheden, en kinderen groeien zo lang mogelijk op in hun eigen omgeving. Hierdoor is er minder – en minder langdurig – 'terreingebonden verblijf' nodig.

→ SPEERPUNT

Jongeren krijgen voldoende ontwikkelingskansen

De meeste jongeren groeien uit tot zelfredzame volwassenen die naar vermogen participeren binnen de maatschappij. Er zijn ook jongeren van wie de kans op een ontwikkelingsachterstand vooraf als hoog wordt ingeschat of bij wie dit vroegtijdig wordt geconstateerd, bijvoorbeeld door de leefomstandigheden. Het is belangrijk dat deze jongeren gedurende hun verschillende levensfases in beeld blijven en ondersteuning krijgen met passende interventies. Die bieden we samen met onze partners. Op deze manier kan op elk moment een interventie plaatsvinden, waardoor het risico op ontwikkelingsachterstanden bij kinderen afneemt. Door vroegtijdige interventies worden de kinderen zelfredzamer en voorkomen we zo veel mogelijk de behoefte aan zorg op latere leeftijd.

4.4 Inkoop, regie en bewaking

In een permanente dialoog met uitvoerende partijen en inwoners werken we aan de transformatie.
Dit gebeurt zowel bij de vorming van beleid en de uitvoering daarvan als bij de evaluatie, waardoor de gemeente en betrokken partners kunnen bijsturen. We dragen dan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid, zowel voor de zorg als voor een gezamenlijke beheersing van de kosten. Dit vraagt om duidelijke afspraken tussen 1Stroom en de maatschappelijke partners over governance, rollen en taakverdeling.

Inzicht in de ontwikkelingen in het sociaal domein maakt tijdig bijsturen mogelijk. Ook een goede inschatting van de risico's en van de kans dat die zich voordoen en de impact ervan zijn van belang om grip te houden op de financiële situatie en te sturen op rechtmatigheid, doelmatigheid en kwaliteit van de zorg.

Daarvoor optimaliseren we de bedrijfsvoering. Sturingsinformatie geeft ons inzicht in het gebruik van voorzieningen, de financiële consequenties en de effecten van de geleverde zorg, en op basis van dit inzicht kunnen we hierop acteren. Doordat we de gemeentelijke werkprocessen in het sociaal domein analyseren en waar nodig opnieuw inrichten, dragen we bij aan een efficiënte en gelijke dienstverlening aan onze inwoners.

→ SPEERPUNT
Toets op resultaatgerichte ondersteuning bij verwijzing

Ongeveer een derde van de geïndiceerde jeugdzorg wordt in samenspraak met een consulent bepaald. Twee derde van de indicaties komen van andere verwijzers, zoals huisartsen, kinderrechters, jeugdbeschermers en gezinsvoogden. Deze indicaties verwijzen vaker naar individuele voorzieningen en er is vaker sprake van langlopende beschikkingen. Om te kunnen transformeren, is meer bewustwording bij en meer grip op deze groep nodig. Daarvoor zal de gemeente een korte lijn met de huisartsen tot stand brengen en volgen er na drie maanden evaluatiegesprekken met ouders en aanbieders. Als andere partijen verlengingen aanvragen, toetst de gemeente die.

Door anders te kijken naar de indicaties, is het vaker mogelijk om een oplossing in de nulde en eerste lijn te vinden. Dit leidt tot minder gebruik van individuele voorzieningen. Door betere evaluaties te voeren en meer zicht te houden op de indicaties, is niet-passende zorg sneller aan te passen en is sneller te verwijzen naar de juiste zorgaanbieder.

→ SPEERPUNT
Match-making jeugdhulp

Als ouders en of jeugdigen ondersteuning van een zorgaanbieder nodig hebben, zoeken we aan de hand van de vraag het best passende aanbod. Hebben jeugdigen meerdere problemen, dan beoordelen ouders en consulent samen de problematiek en bekijken welke aanbieder daarbij past. Het komt voor dat de aanbieder een andere inschatting maakt en dat er discussies ontstaan over de problematiek, en dat dan meerdere aanbieders moeten worden benaderd. Dit werkt vertragend en is frustrerend voor de zorgvrager. Door de problematiek te categoriseren en te koppelen aan passende zorgaanbieders (aanbieders waarmee positieve ervaringen zijn opgedaan rond deze problematiek) is een scherpere indicatie mogelijk. Met deze aanpak kan een traject sneller verlopen, waardoor jeugdigen sneller geholpen zijn.

→ SPEERPUNT
Versterken contractbeheer en verscherpen contractafspraken

De gemeente beheert de contracten en controleert of de zorgaanbieders de zorg verlenen zoals afgesproken. Maar op basis van data alléén is het lastig om te zien waar de oneffenheden zitten. Het contractbeheer vindt daarom plaats in verbinding met de consulenten, de afdeling financiën en de regionale inkoop. Zo worden deze partijen gevoed met positieve en negatieve ervaringen en

kunnen ze vragen stellen over afspraken. Vervolgens bespreken deze partijen de input regionaal met elkaar, maken ze concrete afspraken en wisselen ze ideeën uit. Regionale samenwerking vergroot de invloed bij aanbestedingen en maakt een innovatievere vorm van inkoop mogelijk.

Door deze vorm van contractbeheer is er meer grip op inzet en kwaliteit van zorgaanbieders. We verleggen de focus van reactief naar proactief toezicht. Zo nodig starten we een onderzoek naar doel- en rechtmatigheid om zorgfraude te voorkomen. Het berichtenverkeer verloopt hierbij volgens de contractafspraken.

→ SPEERPUNT

Data-gedreven sturen

Het registratiesysteem bevat veel data. Bijvoorbeeld informatie over passende zorg, de duur van trajecten en de verlengingen per aanbieder. Ook is het mogelijk om kostenvergelijkingen te maken tussen diverse zorgaanbieders met eenzelfde aanbod. Deze informatie is nodig om grip te houden op het sociaal domein.
Zo komen dubbelingen boven tafel, krijgen we inzicht in mogelijkheden om te combineren en is te zien in welk domein een investering nodig is.

In het huidige systeem moeten deze data en rapportages handmatig worden gegenereerd. Dit kost veel tijd. Daarom wordt er een aanbesteding voor een nieuw registratiesysteem gestart dat voorziet in automatische levering van up-to-date data en rapportages. Door een adequatere ICT-ondersteuning is er meer tijd beschikbaar voor inhoudelijke activiteiten. Een reguliere bespreking van de rapportages maakt inzichtelijk aan welke knoppen we moeten draaien om de dienstverlening te verbeteren en de kosten beperkt te houden.
Om grip te hebben en houden maken we gebruik van de visitatiecommissie van de VNG. Zij bieden expertadvies aan op het gebied van financiële beheersbaarheid in het sociaal domein.

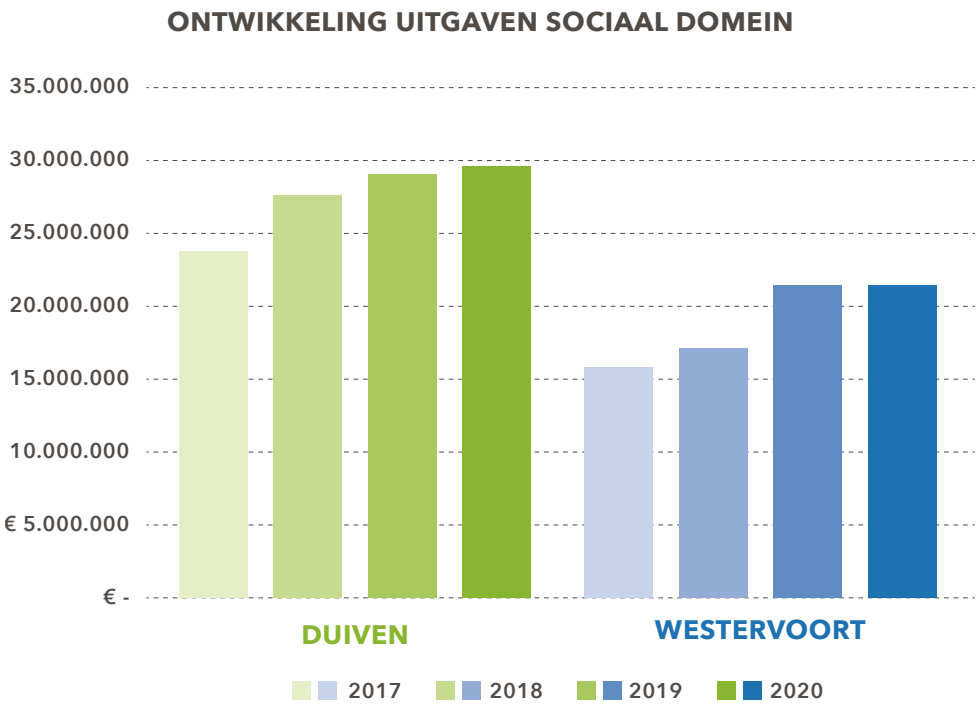
5 EFFECTEN EN MONITORING

De kosten binnen het sociaal domein lopen de laatste jaren op. Maatregelen op rijksniveau vergroten de druk. Het open-eindekarakter van regelingen vergroot het risico nog verder. Grip op de uitgaven en de uitvoering van de opgave is daarom van groot belang. Als we weten aan welke knoppen we kunnen draaien bij de beheersing en uitvoering van de opgaven, hebben we meer zicht op de te bereiken doelen en kunnen we tijdig ontwikkelingen signaleren. Zo kunnen we onze inwoners die dit nodig hebben, de komende jaren blijven ondersteunen. ■

5.1 Financiën

Sinds de overheveling van taken in 2015 is het steeds moeilijker geworden om de taken voor het sociaal domein binnen de gestelde begroting uit te voeren. In de afgelopen jaren zijn de kosten in gemeente Duiven met 25% en in Westervoort met 35% opgelopen. In 2020 hebben we maatregelen genomen, zodat de realisatie naar verwachting volgens begroting loopt en de stijging niet doorzet of in mindere mate. In grafiek 1 is de ontwikkeling van de kosten in het sociaal domein weergegeven voor de afgelopen vier jaar. Opgenomen zijn de totale uitgaven voor WMO, Jeugd, Participatiewet en sport/recreatie/openbaar groen, onderwijs, cultuur en samenleving en volksgezondheid. De kosten voor de Wet sociale werkvoorziening en sociale uitkeringen die door de Regionale Sociale Dienst worden uitgevoerd zijn niet meegenomen in het overzicht. De uitkomst in 2020 is geprognosticeerd op basis van de realisatie tot en met het derde kwartaal.

Grafiek 1 Ontwikkeling van de uitgaven in het sociaal domein in Duiven en Westervoort



Zoals vaak bij overheveling van taken wordt decentralisatie gevolgd door gedeeltelijke centralisatie. De beleidsvrijheid van gemeenten is hierbij ingeperkt. Voorbeelden hiervan zijn de AMvB reële kostprijs 2015, het abonnementstarief Wmo en het opleggen van één loonwaardesysteem in de Participatiewet. Dit beperkt de mogelijkheden om te sturen op inhoud en financiën. En dat gebeurt op het moment dat beheersing van de uitgaven juist noodzakelijk is voor een stabiele financiële begroting van de gemeente. Ook wordt het inzicht in de

verhouding tussen inkomsten en uitgaven bemoeilijkt, doordat de inkomsten voor de taken Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zijn opgegaan in de algemene uitkering. Een vergelijking tussen inkomsten en uitgaven is hierdoor niet (meer) te maken. Er is sprake van een openeinderegeling en dus van een financieel risico. Dat risico is onderdeel van de Sociaal Domein-wetgeving en vormt voor alle gemeenten een grote uitdaging. Naast de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de sociale uitkeringen (bijstand) die worden uitgevoerd door de Regionale Sociale Diensten, bestaan de kosten vooral uit ondersteuning op basis van de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet. Daarnaast zijn er uitgaven aan sport, onderwijs en welzijn. Onderstaande diagram geeft de verdeling weer van de totale uitgaven in het sociaal domein, zoals afgebeeld in grafiek 1.

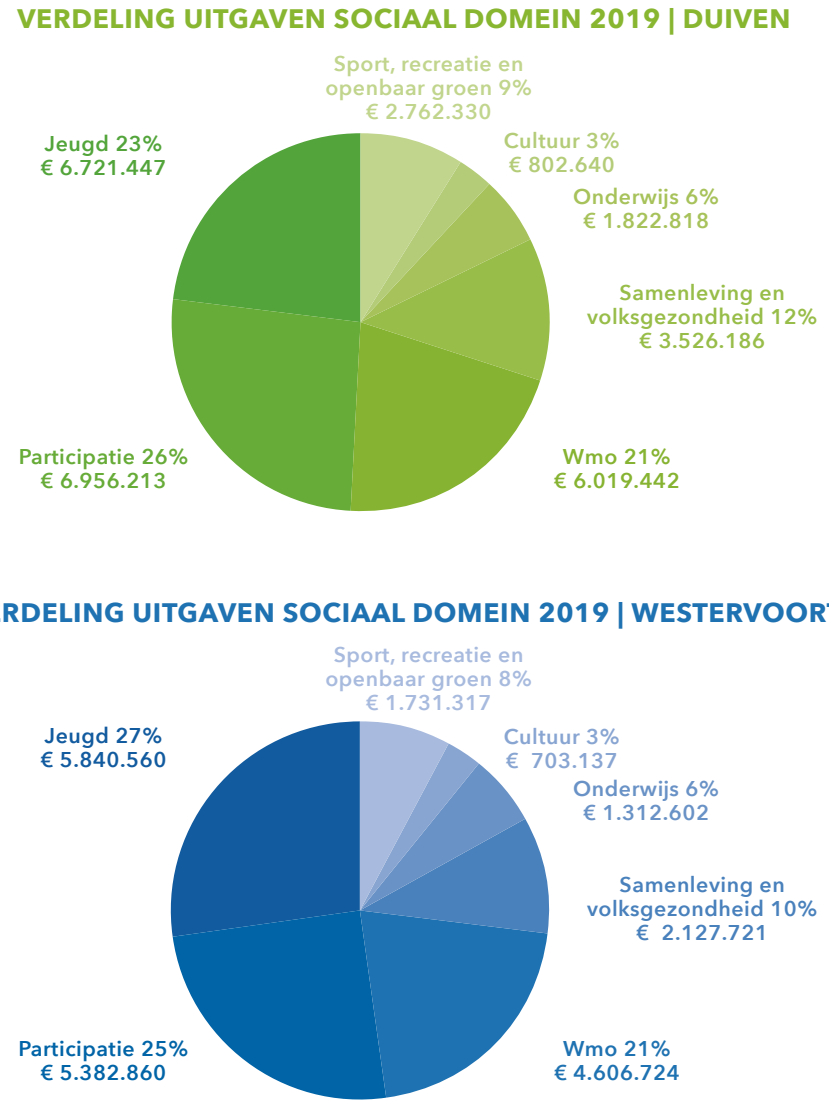


Diagram 1 Verdeling van uitgaven in 2019 in het sociaal domein in Duiven en Westervoort

Doordat de inkomsten onderdeel zijn van de algemene uitkeringen, zijn die niet helemaal te herleiden. Er is bovendien moeilijk te sturen, doordat de uitkering van het gemeentefonds varieert, bijvoorbeeld door wijzigingen in de landelijke verdeelmodellen en het meebewegen met rijksoverheidsuitgaven ('trap-op-trap-af'-systeem). Daarnaast bestaat het risico dat de inkomsten de komende jaren dalen door efficiencykortingen en herverdeling van het gemeentefonds.

De afgelopen jaren hebben de gemeenten hun ramingen voor het sociaal domein steeds fors moeten bijstellen ten opzichte van de primaire begroting. Om dit te dekken, is aanspraak gedaan op de algemene reserve. Dit raakt ook gewenste investeringen in andere domeinen, zoals het fysieke domein. Er is geen sprake van een duurzaam houdbare situatie. In 2020 is de jaarlijkse stijging van de uitgaven al afgevlakt, maar we moeten het stijgende patroon ombuigen en een daling is wenselijk. Het doel van de transformatieagenda is gericht op het bereiken van onze toekomstvisie, maar zeker ook op het ontstaan van een financieel gezonde situatie. Voor beide is grip noodzakelijk.

5.2 Monitoring en effecten

Bij grip in het sociaal domein gaat het om grip op de uitgaven, de uitvoering en de opgave. Met grip zijn niet alle problemen opgelost, maar zónder grip zijn problemen niet op te lossen. Inzicht in de ontwikkelingen en in de structuur van het sociaal domein is nodig om inhoudelijk en procesmatig grip te houden en tijdig bij te sturen. Daarom hebben we voor elke opgave indicatoren bepaald. Door te focussen op de opgaven zoals benoemd in hoofdstuk 4, zetten we de gewenste transformatie door op inhoud én kosten. De financiële situatie van gemeente Duiven en Westervoort in het sociaal domein wordt daarmee gezonder. In tabel 1 is de verwachte besparing aangegeven zoals deze is opgenomen in het meerjaren-perspectief van de gemeenten en die we bereiken door uitvoering te geven aan de acties zoals die zijn opgenomen in de transformatieagenda.

Tabel 1 Verwachte besparingen tot 2024 in gemeente Duiven en Westervoort

BESPARINGEN	2021	2022	2023	2024
DUIVEN	€ 600.000,-	€ 675.000,-	€ 750.000,-	€ 750.000,-
WESTERVOORT	€ 850.000,-	€ 1.100.000,-	€ 1.250.000,-	€ 1.350.000,-

Tabel 2 geeft een overzicht van de indicatoren. Op basis daarvan bouwen we een rapportage op. Sommige indicatoren geven inzicht in de korte termijn en zijn ieder kwartaal te actualiseren; andere indicatoren geven meer een langetermijnbeeld en worden dan ook jaarlijks in kaart gebracht. We hanteren 2019 als basisjaar. Nog niet voor alle indicatoren is de nul-situatie bekend. Dit maakt het bepalen van een streefcijfer niet altijd mogelijk. Duidelijk mag zijn dat we streven naar verbetering, of waar de huidige score al goed is, naar behoud hiervan en dat 0-metingen op korte termijn worden verricht

De prestatie indicatoren nemen we op in het dashboard dat wordt ontwikkeld. Het dashboard geeft overzicht en inzicht in het sociaal domein omdat daar de belangrijkste gegevens en ontwikkelingen worden weergegeven. Het betreft een dynamisch document dat we ieder kwartaal updaten. Naast een actuele stand van zaken door presentatie van (financiële) gegevens voegen we relevante prestatie indicatoren toe. Van een aantal indicatoren veranderen de waarden per kwartaal, terwijl voor andere indicatoren geldt dat waarden jaarlijks worden aangepast. De indicatoren worden gebruikt om resultaten te verbeteren en geven aan hoe de organisatie ervoor staat. Ontwikkelingen worden zo zichtbaar en prestaties geëvalueerd.

Tabel 2 Overzicht indicatoren

OPGAVE	INDICATOR	STREEFWAARDE
OPGAVE 1 INNOVATIE	Aantal uren huishoudelijke ondersteuning per inwoner	2,5 Uur gemiddeld
	Tevredenheid over huishoudelijke ondersteuning in cliëntervaringsonderzoek	85%
	Aantal maatwerkvoorzieningen dagbesteding	Daling van 5%
	Gebruik doelgroepenvervoer voor dagbesteding	Daling van 3%
	Gebruik voorliggende voorziening dagbesteding binnen de eigen gemeente	Toename van 5%
	Aantal individuele voorzieningen jeugdhulp	Daling van 3%
	Aantal contacten van POH-jeugd GGZ	Blijft gelijk
OPGAVE 2 PREVENTIE	Aantal maatwerkvoorzieningen Wmo	Daling van 5%
	Aantal individuele voorzieningen Jeugdhulp	Daling van 3%
	Aantal voorliggende voorzieningen	Toename
	Aantal ingezette ervaringsdeskundigen	Toename

OPGAVE	INDICATOR	STREEFWAARDE
	Gebruik dagbesteding ouderen	Daling van 10%
	Gebruik doelgroepenvervoer dagbesteding ouderen	Daling van 3%
	Eenzaamheidsscore (‘waar staat je gemeente’)	Verbetering
	Gebruik ‘terreingebonden verblijf’	Daling van 15%
	Verblijfsduur ‘terreingebonden verblijf’	Verkorting
	Aantal begeleidingstrajecten aanleren opvoedingsvaardig-heden bij ouders	Toename
	Aantal leerlingen met risico op onderwijsachterstand	10%
	Aantal plaatsen VVE	Blijft gelijk
OPGAVE 3 INKOOP, REGIE EN BEWAKING	Aantal individuele voorzieningen	Daling van 3%
	Looptijd inzet individuele voorzieningen	Daling van 3%
	Score ‘kwaliteit van de zorg’ van het cliëntervaringsonderzoek	75%
	Score ‘kwaliteit van de hulpver-leners’ van het clientervaringsonderzoek	Blijft gelijk
	Tijdigheid berichtenverkeer	95%
FINANCIËN	Uitputting t.o.v. primaire begroting	Geen overschrijding
	Totale kosten Sociaal Domein	Daling

5.3 Doorkijk in proces en planning

Met de visie als stip op de horizon en de genoemde speerpunten als concrete opdrachten zetten we een volgende stap in de transformatie van het sociaal domein. Samen met meer overzicht en inzicht in uitgaven werken we aan een financieel gezond sociaal domein waarin passende zorg wordt verleend. In 2020 zijn de eerste activiteiten gestart om de transformatie in te zetten. De toekomstvisie en transformatieagenda bundelt de reeds lopende en aanvullende acties en zorgt voor samenhang. De verschillende opgaven, zoals beschreven in hoofdstuk vier, worden in 2021 in het programma 'Ontwikkeling sociaal domein' gestructureerd opgepakt. In 2021 wordt gestart met de benoemde speerpunten. Aansluitend in de navolgende jaren worden de activiteiten zoals beschreven in de bijlage binnen het programma uitgevoerd.

Het dashboard geeft overzicht en inzicht in de resultaten en effecten op basis waarvan zo nodig kan worden bijgestuurd. De eerste versie, in de vorm van de kwartaalrapportage, is gereed en met de klankbordgroep in Westervoort gedeeld. Op basis van de beschreven indicatoren wordt het dashboard in Q4 verder ontwikkeld. Samen met vertegenwoordigers uit de gemeenteraad wordt bezien welke gegevens relevant zijn om op te nemen in het dashboard. Sommige gegevens zijn geschikt om op de korte termijn inzicht te geven en andere zullen juist meer de langjarige trend laten zien. De frequentie en actualiteit van indicatoren zal hier ook op gebaseerd zijn. Vanaf het eerste kwartaal 2021 is het dashboard beschikbaar met de gegevens uit het basisjaar 2019 als referentie. Door dit overzicht per kwartaal te delen wordt inzicht gegeven in de ontwikkelingen die zich in het sociaal domein voordoen

6 TOT SLOT

Er is veel te doen de komende jaren. In deze visie is een toekomstbeeld voor het sociaal domein in de gemeente Duiven en Westervoort geschetst. Dit beleidskader biedt overzicht in de opgaven waar we voor staan in het sociaal domein. Het is tijd om samen met een andere blik de toekomst in te gaan. Transformatie is nodig om de juiste ondersteuning te bieden en de kosten beheersbaar te houden. Deze transformatie in het sociaal domein heeft alleen kans van slagen als we samen sterk staan. Inwoners, politiek, organisaties in het maatschappelijk veld en bestuur moeten zich hiervoor gezamenlijk actief inzetten. Al deze partijen zullen de komende tijd dan ook gestimuleerd, gestuurd en betrokken worden. ■

Wij kijken er naar uit om dit op te pakken. Samen gaan we ervoor zorgen dat inwoners die dat nodig hebben zich veilig en gesteund voelen om mee te doen in de samenleving. Met de opgaven en bijbehorende speerpunten die in hoofdstuk 4 staan beschreven starten we in 2021 om onze visie te realiseren. Ieder jaar maken we de balans op. Zo houden we de mogelijkheid om in te spelen op de voor dat moment meest actuele thema's en ontwikkelingen. Het is noodzakelijk flexibel te kunnen opereren op een beleidsterrein dat dynamisch en daardoor constant in beweging is. Met het dashboard hebben we continu inzicht in de actuele stand van zaken en kunnen we operationeel anticiperen wanneer dit nodig is.

Zo werken we de komende jaren actief en gestructureerd toe naar een zelfstandig bestaan voor iedereen middenin de samenleving van de gemeente Duiven en Westervoort.

BIJLAGEN

LIJST VAN ALLE ACTIES

Acties opgave innovatie

- Gemiddeld geïndiceerd aantal uren huishoudelijke ondersteuning in overeenstemming brengen met het landelijk gemiddelde van 2,6 uur per week.
- Sluitend netwerk opzetten voor inwoners met verward gedrag.
- Maatschappelijk werk zichtbaar aanwezig laten zijn in de wijken.
- Meer gebruikmaken van voorliggende vervoersmogelijkheden.
- Prestatieafspraken maken met woningcorporaties over het levensloopbestendigmaken van de woningvoorraad.
- Bewustwordingscampagne voeren voor eigen verantwoordelijkheid levensloopbestendige woningen voor inwoners.
- De begeleiding van statushouders meer integraal benaderen door samenwerkingsafspraken met partners te maken.
- We intensiveren het beleid om de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers te waarborgen. Wij voorzien een terugloop in het aantal vrijwilligers en mantelzorgers, waardoor zij mogelijk zwaarder belast gaan worden. Wij hechten er veel waarde aan dat zij zich voldoende gesteund voelen in het uitvoeren van hun taken.
- Zorg en ondersteuning aanbieden op plaatsen waar zorgvragers zich bevinden.
- Minder dagbesteding bieden en meer activerend werk bieden voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Het Regionaal Transformatieplan Jeugd uitvoeren.
- De veranderingen in het sociaal domein vragen om herijking van de huidige beleidslijnen en het toevoegen van 2 beleidslijnen met betrekking tot preventie en jeugd zodat in de P&C cyclus de ontwikkelingen hierop kunnen worden gerapporteerd.

Acties Preventie

- Basisnetwerk van partners en gemeente invoeren om samen met inwoners innovatieve oplossingen te ontwikkelen.
- Ontmoetingsplekken faciliteren voor daginvulling en ontmoeting van kwetsbare ouderen.
- Onderzoek doen naar de haalbaarheid van het project Reablement (ouderen die voor zichzelf zorgen).
- De sociale supermarkt doorontwikkelen.
- Sportakkoord uitvoeren.
- Cultuurpact uitvoeren.
- Project ‘Scheiden zonder schade’ uitvoeren.
- Zwangeren en jonge ouders ondersteunen via het project ‘Kansrijke start’.

- Verbinding leggen tussen zorg en onderwijs.
- We starten een aantal projecten om onderwijsachterstanden te voorkomen. De projecten betreffen het vergroten van de ouderbetrokkenheid, het VVE aanbod in groep 1 van het basisonderwijs, een sterkere verbinding tussen onderwijs en zorg en tot slot het gebruik van de peutermonitor.
- Via de 'Perspectieftafel' jongeren zo veel mogelijk laten opgroeien in de eigen omgeving.
- Een sluitend netwerk opzetten met jongeren en inwoners om overlast van jongeren te voorkomen.
- Samen met zorgverzekeraars preventieve activiteiten uitvoeren voor gezondheid, zoals 'Valpreventie' en 'Jongeren op gezond gewicht'.

Acties Inkoop, regie en bewaking

- Toekomst- en veiligheidsplan vast gespreksonderwerp maken met zorgaanbieders.
- Data-gedreven sturen (passende zorg, lengte en duur trajecten, kostenvergelijking, berichtenverkeer, declaratiecontrole, evaluatie van effect van geboden zorg, grootverbruikers).
- Contractbeheer versterken en contractafspraken aanscherpen.
- Aanmelden visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein VNG
- Toetsing op vergoeding van dyslexie-behandeling intensiveren.
- Matchmaking jeugdhulp: verwijzing verbeteren door koppelen van zorgvraag, doorverwijzing en voorwaarden van zorgaanbieders.
- Stopzetten van zorg van gemeente wanneer andere bronnen voor zorg beschikbaar zijn.
- Gebruik van Zorglokaal invoeren.
- Kwaliteitskompas Westervoort invoeren.
- Gebruik van nulde-lijn voorzieningen monitoren (voor wie is wat?).
- Continu cliëntervaringsonderzoek Westervoort invoeren.
- Organisatiestructuur wijzigen: integratieteams
- Registreren op adres.
- Resultaatgericht indiceren.
- Het versterken van de toegang tot jeugdhulp via de huisartsen door urenuitbreiding van de POH JGGZ bij de huisartsen in gemeente Duiven en het starten met groepstrainingen. Voor Westervoort wordt een SOJ GGZ in dienst genomen.
- Verwijzen van de huisarts naar de SOJ GGZ van jeugdigen (en ouders) met psychosociale problemen.
- Verwijzing van huisartsen altijd toetsen op resultaatgerichte ondersteuning.

BEGRIPPENLIJST

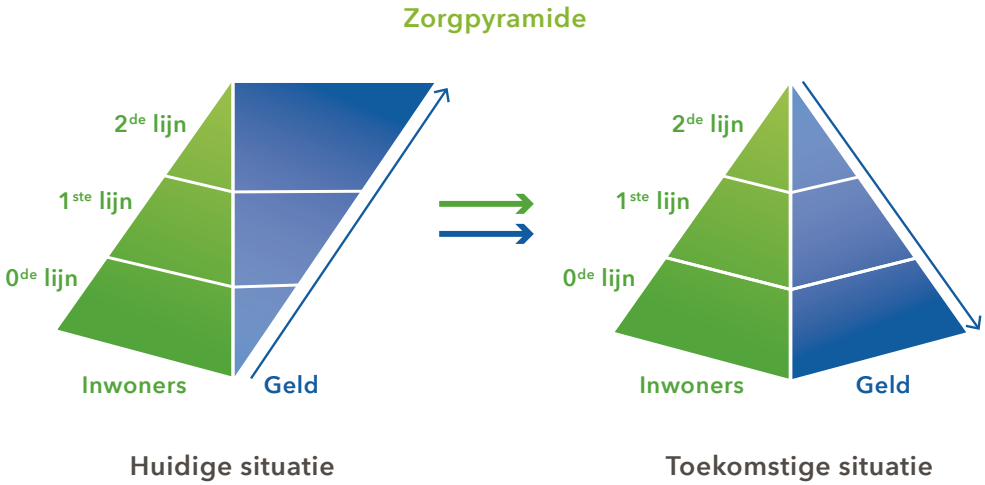
Sociaal domein

Onder de term 'sociaal domein' verstaan we alle inspanningen die de gemeente verricht rond werk, participatie en zelfredzaamheid, zorg en jeugd, op basis van de WMO 2015, de Participatiewet, Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In de ruime, integrale zin van het woord vallen onder 'sociaal domein' ook alle aanverwante taken. Denk hierbij aan handhaving bij leerplicht, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer, de reguliere en bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, sport en cultuur en de (jeugd)gezondheidszorg. Binnen 1Stroom zijn dit het team Sociaal domein, Wijkenteam en Wijkoverstijgend team.

Transformatie sociaal domein

Transformeren betekent fundamenteel veranderen. In dit document heeft dit een tweeledige betekenis:

- Transformeren is veranderen. In deze betekent het een verandering om de organisatie in control en duurzaam toekomstbestendig te maken.
- En als tweede een fundamentele verandering in de zorg. Van veraf naar dichtbij. Algemene voorzieningen versterken waardoor maatwerkvoorzieningen minder nodig zijn. Het kantelen van de zogenoemde Pyramide.



Huidige situatie

Toekomstige situatie

0e, 1e en 2e lijn

Nulde lijn

De nulde lijn bestaat uit algemene voorzieningen en basisvoorzieningen. Algemene voorzieningen zijn voorzieningen die door iedereen waarvoor ze bedoeld zijn op eenvoudige wijze en zonder aanvraagprocedure of indicatie te verkrijgen zijn. Onder algemene voorzieningen verstaan we voorzieningen die de zelfredzaamheid en participatie van de burger ondersteunen. Algemene voorzieningen zijn voorliggend aan maatwerkvoorzieningen en dat betekent dat, als er een geschikte algemene voorziening voorhanden is, er geen maatwerkvoorziening wordt verstrekt. Daarnaast heeft de gemeente een sociale basis die bestaat uit bijvoorbeeld scholen, het verenigingsleven, de Schutterijen, de buurtverenigingen en kerken. Samen vormen al deze voorzieningen een basis infrastructuur of nulde lijn waarin de inclusieve samenleving wordt vormgegeven.

Eerste lijn

Eerstelijnszorg is zorg waar de inwoner zelf, zonder verwijzing, naartoe kan gaan. Dit kan behandeling zijn door de huisarts, tandarts, fysiotherapeut, maatschappelijk werker of wijkverpleegkundige, maar ook ondersteuning door het lokale sociale team van de gemeente.

Tweede lijn

In de tweede lijn werken zorgverleners die gespecialiseerd zijn. Als een inwoner zorg wil krijgen van een specialist moet de inwoner daar zelf naar vragen. Om in contact te komen met een specialist moet de inwoner eerst bij een eerste lijn zorgverlener zijn geweest, meestal is dat de huisarts, maar dat kan ook het Sociaal Loket.

Overheidsparticipatie

We werken vanuit de overtuiging dat de samenleving alles in zich heeft om vragen op te lossen en oplossingen te bedenken voor problemen en dat wij als gemeente veel kwaliteiten hebben om bij te dragen aan deze oplossingen. We geven als gemeenten ruimte aan initiatieven en vertrouwen op de kennis en kunde van de inwoners en partners.

Open einde regeling

Regeling die personen of bedrijven recht geeft op een bijdrage van de overheid of de sociale fondsen indien zij voldoen aan bepaalde criteria. Het kenmerkende van deze regelingen is dat de uitgaven ervoor en het aantal gebruikers ervan niet gelimiteerd zijn: ze hebben een open einde.

GEZAMENLIJKE REKENKAMER DUIVEN, DOESBURG EN WESTERVOORT

p/a Griffie Duiven,
Koning Willem-Alexanderplein 1,
6921 ES Duiven

31 juli 2019

Aan: de leden van de gemeenteraad in Duiven, Doesburg en Westervoort

Beste leden van de raad,

Met genoegen bieden wij u als gemeenteraad van de gemeenten Duiven, Doesburg en Westervoort de resultaten aan van het onderzoek naar de integraliteit van het werken in het sociaal domein van de drie gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke rekenkamer van de gemeenten Duiven, Doesburg en Westervoort. Met het aanbieden van dit rapport is het eerste rapport van de in 2018 nieuw samengestelde Rekenkamer een feit.

Voorwoord

Graag willen wij van de gelegenheid gebruik maken om middels deze aanbiedingsbrief het onderzoeksbureau dat het onderzoek namens de Rekenkamercommissie heeft uitgevoerd te bedanken. Zowel voor het verrichtte veldwerk alsmede voor de samenwerking bij het opstellen van het normenkader, de nota van bevindingen en de formulering van de conclusies en aanbevelingen. Daarnaast gaat onze dank uit naar de ambtenaren van de drie gemeenten die in het kader van het onderzoek al hun medewerking hebben verleend. Ook zijn wij de keten- en samenwerkingspartners die wij in het onderzoek hebben gehoord zeer erkentelijk voor hun bereidheid om input te leveren voor het onderzoek.

Inleiding

Dit onderwerp stond op de shortlist van geïnventariseerde onderwerpen die deze rekenkamer graag op wilde pakken. Met dit onderzoek sluiten wij aan bij de wensen vanuit de raden om hiernaar onderzoek te doen. In het tweede kwartaal van dit jaar zijn in een aantal sessies de verschillende commissies per gemeente geïnformeerd over de bevindingen en de voortgang van het onderzoek.

Context

Met de decentralisatie van taken en bevoegdheden inzake de WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet hebben de gemeenten sinds 1 januari 2015 een omvangrijk nieuw takepakket erbij gekregen. Beleidsinhoudelijk, maar ook financieel is het sociaal domein voor de gemeenten een belangrijk nieuwe verantwoordelijkheid geworden, die nieuwe kansen maar ook nieuwe uitdagingen biedt voor de beleidsmakers, uitvoerders en ook voor de gemeenteraden. Het afbreukrisico, met name op financieel terrein, is de dit laatste halfjaar landelijk gezien duidelijk geworden.

De "governance" op dit nieuwe gemeentelijke beleidsterrein verschilt van die van andere – meer traditionele- beleidsterreinen, doordat a) gestuurd zou moeten worden op integraliteit en b) het bestuursprimaat niet langer exclusief bij de gemeente ligt maar veeleer bij het samenspel tussen gemeenten, uitvoerders en burgers. De rekenkamer heeft als doel met het onderzoek naar de integraliteit van het werken in het sociaal domein de drie gemeenteraden inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeentes geslaagd zijn om uitvoering aan de geeft aan het functioneren van de toegang (inclusief parallelle toegangen) tot zorg. Eén van de belangrijkste opgaven in het sociaal domein na het overhevelen van de taken naar gemeenten binnen het sociaal domein.

Voorliggend onderzoek heeft zich vooral gericht op de volgende centrale vragen:

- In welke mate en op welke wijze wordt er gestuurd op integraliteit;
- In hoeverre leidt die sturing ook daadwerkelijk tot een meer doelmatige en doeltreffende aanpak?

Oplevering Onderzoeksresultaten
De bevindingen van het onderzoek zijn per gemeente opgesteld. Daarnaast hebben de respectievelijke raden in de aanloop naar het onderzoek aangegeven ook te zijn geïnteresseerd in de mogelijkheden om van elkaar te leren. Om aan deze behoefte invulling te geven heeft de Rekenkamer nog een korte oplegnotitie opgesteld die enerzijds de algemene leermomenten aangeeft maar ook anderzijds de lessen die van en met elkaar kunnen worden getrokken.

Hoor- en wederhoor
Daarnaast zijn de resultaten van het onderzoek in het kader van het ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor zowel ambtelijk als ook bestuurlijk voorgelegd aan het college. Ambtelijke reacties hadden specifiek betrekking op de feitelijke bevindingen van het rapport. Het college van burgemeester en wethouders heeft een zienswijze op het rapport gegeven. Deze zienswijze vindt u als bijlage bij het rapport.

De Rekenkamer constateert dat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek op hoofdlijnen worden gedeeld en heeft geen verdere opmerkingen met betrekking tot de zienswijze van het College.

Advies
Op basis van de onderzoeksresultaten adviseert de Rekenkamer aan de raad om aan het college te verzoeken om binnen drie maanden na besluitvorming van de raad een plan van aanpak op te stellen over hoe de aanbevelingen van de Rekenkamer in uitvoering worden genomen en u als raad periodiek over de voortgang hierover te informeren.

Namens de Gezamenlijke Rekenkamer Duiven, Doesburg en Westervoort,

Rene Janssen
Voorzitter

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Integraal werken in het sociaal domein Duiven

Integraal werken in het sociaal domein Duiven

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Frank Kriek

Amsterdam, 5 juni 2019
Publicatienr. 18177

© 2019 Regioplan, in opdracht van Rekenkamer Duiven, Doesburg en Westervoort

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/ of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1

2 Visie op integraliteit en normenkader 3

3 Doel en vraagstelling onderzoek 6

4 Beleidsanalyse 8
- 4.1 Dynamische transformatieagenda 8
- 4.2 Context toegang sociaal domein Duiven en loket WWZ 9
- 4.3 Woonvisie 10
- 4.4 Koersdocument toegang sociaal domein 11
- 4.5 Budgetten 11
- 4.6 Monitoring en informatiestromen 12
- 4.7 Toetsing beleidsnormen 12
- 4.8 Toetsing informatienormen 13

5 De uitvoeringspraktijk 16
- 5.1 Loket WWZ 16
- 5.2 Het CJG Duiven 16
- 5.3 Het basisteam 17
- 5.4 Het wijkteam/sociaal team 17
- 5.5 Wijkoverstijgend team 18
- 5.6 Toetsing uitvoeringsnormen 18

6 Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen 21
- 6.1 Beantwoording onderzoeksvragen 21
- 6.2 Aanbevelingen 22

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

Met de decentralisatie van taken en bevoegdheden inzake de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet hebben de gemeenten sinds 1 januari 2015 een omvangrijk nieuw takenpakket erbij gekregen. Beleidsinhoudelijk, maar ook financieel is het sociaal domein voor de gemeenten een belangrijke (relatief) nieuwe verantwoordelijkheid geworden, die nieuwe kansen en uitdagingen biedt voor beleidsmakers, uitvoerders en ook voor de gemeenteraden. De 'governance' op dit nieuwe gemeentelijke beleidsterrein verschilt van die van andere – meer traditionele – beleidsterreinen, doordat a) gestuurd wordt of zou moeten worden op integraliteit en b) het bestuursprimaat niet langer exclusief bij de gemeente ligt, maar veeleer bij het samenspel tussen gemeenten, uitvoerders én burgers.
De rekenkamercommissie van de gemeenten Duiven, Doesburg en Westervoort heeft Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de integrale aanpak in het sociaal domein met als centrale vragen:

- in welke mate en op welke wijze wordt er gestuurd op integraliteit;
- in hoeverre leidt die sturing ook daadwerkelijk tot een meer doelmatige en doeltreffende aanpak?

Dit onderzoek wordt in een aantal fasen uitgevoerd:

1. beleidsanalyse
2. analyse van de uitvoering
3. consultatie gemeenteraad
4. opstellen rapport van bevindingen.

Het voorliggende rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 presenteren we onze visie op integraal werken in het sociaal domein en het normenkader dat we in dit onderzoek hebben gebruikt. Deze visie ligt ten grondslag aan de onderzoeksvragen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 presenteren we de beleidsanalyse en het vijfde hoofdstuk bevat de uitvoeringsanalyse. In het zesde en laatste hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en hebben we enkele aanbevelingen geformuleerd.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Visie op integraliteit en normenkader

2

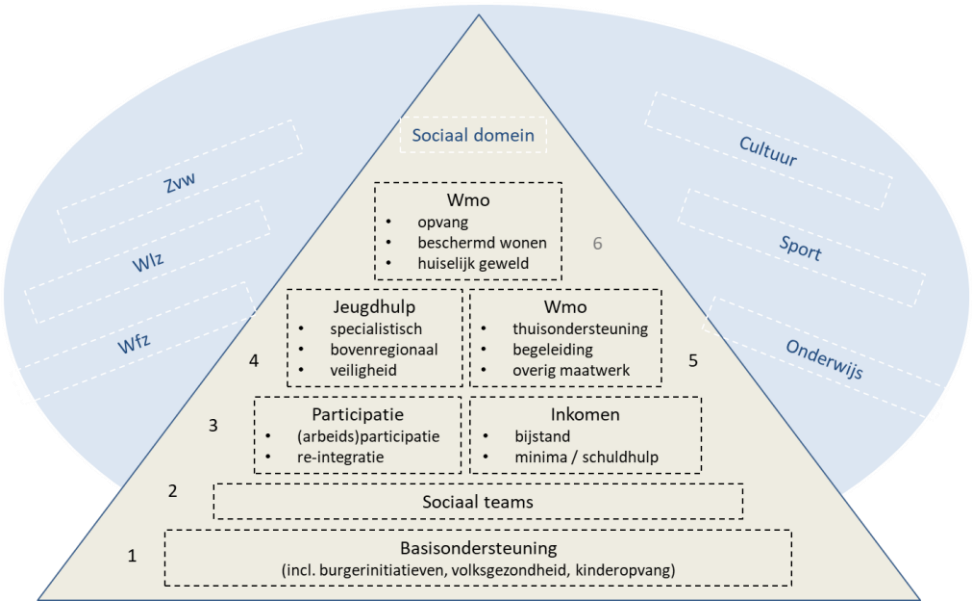
2 Visie op integraliteit en normenkader

Visie op integraliteit

Het sturen op integraliteit heeft niet alleen betrekking op de drie decentralisaties, maar ook op het onderwijsbeleid (passend onderwijs), het beleid inzake de basisgezondheidszorg en het welzijnsbeleid. Het beleid op benoemde beleidsterreinen moet op elkaar aansluiten en elkaar versterken, zodat er een sluitende ketenaanpak kan ontstaan van preventie tot en met curatie die de burger die dat nodig heeft een vangnet kan bieden waardoor hij/zij volwaardig kan (blijven) participeren in de samenleving.
Dat betekent dat er in het beleid aandacht moet zijn voor:

- de aansluiting tussen de Wmo, de Jeugdwet, de Participatiewet (de drie D's) én de Wet passend onderwijs;
- de aansluiting tussen de drie D's en:
  - het basisgezondheidszorgbeleid (GGD en CJG);
  - het welzijnsbeleid;
  - beleid inzake de schuldhulpverlening;
- de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang/de gebiedsteams en de specialistische zorg.

De onderstaande figuur representeert het sociaal domein. Deze figuur geeft goed weer dat er verschillende definities van het sociaal domein bestaan. De brede definitie omvat de piramide en de in de blauwe cirkel benoemde subdomeinen. De smalle definitie omvat alleen de in de piramide opgenomen subdomeinen.
Onze definitie van het sociaal domein betreft alle subdomeinen in de piramide, met toevoeging van de subdomeinen cultuur, sport, onderwijs en wonen. Het sociaal domein is gelieerd aan het subdomein Wlz-zorg (Wet langdurige zorg), het subdomein Wfz-zorg (Wet forensische zorg) en het subdomein Zvw-zorg (Zorgverzekeringswet). Het sociaal domein in beeld:



Bij de uitvoering van beleid in het sociaal domein is samenwerking en informatie-uitwisseling van cruciaal belang. Deze samenwerking moet zijn geborgd door middel van afspraken en convenanten tussen de verschillende uitvoeders. De integrale werkwijze zou bij voorkeur moeten zijn vastgelegd/omschreven in een handleiding. Wat betreft de informatie-uitwisseling tussen de uitvoerders (en tussen de uitvoerders en de gemeente) betekent dit dat de basisregistratie op orde moet zijn, in de zin dat informatie-uitwisseling mogelijk wordt gemaakt tussen partners die in de keten(s) samenwerken.
Er moet integraal worden gerapporteerd aan de gemeenteraad over de resultaten in het sociaal domein, maar wel op een dusdanige wijze dat separate sturing op uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo én de Participatiewet mogelijk is en er tevens kan worden gestuurd op preventie.

Normenkader
Het normenkader in dit onderzoek is gebaseerd op onze visie en op het toezichtkader dat de samenwerkende inspecties in het sociaal domein hanteren.

Beleid	1. Het beleid is integraal, in de zin dat de verbinding tussen Wmo, Jeugdwet, Participatiewet en Wet passend onderwijs is gerealiseerd. 2. Er is aandacht voor de verbinding met welzijn en de basisgezondheidszorg. 3. Er is aandacht voor de verbinding met schulphulpverlening. 4. De verbindingen zijn zo veel mogelijk geborgd door samenwerkingsafspraken/convenanten. 5. De beleidsdoelen zijn hierop aangehaakt en SMART geformuleerd. 6. Het beleid wordt periodiek geëvalueerd.
Uitvoering	1. Er is sprake van een integrale toegang tot zorg en ondersteuning. a. Vanuit de toegang is er zicht op de doelgroepen. 2. Die toegang functioneert conform de uitgangspunten van het toezichtkader samenwerkende inspecties: b. hulpvraag is in dialoog met gezin geformuleerd; c. integrale beoordeling hulpvraag geschiedt op alle relevante levensdomeinen; d. bij multiproblematiek zijn veiligheidsrisico's voor kinderen meegewogen; e. de mate van zelfredzaamheid en inzetbaarheid netwerk is meegewogen; f. zorg en ondersteuning aan gezin zijn passend; g. hulpplan is in samenspraak met gezin vastgesteld; h. de ondersteuning wordt verleend conform het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur; i. de doelen zijn concreet geformuleerd, geprioriteerd en worden periodiek geëvalueerd; j. die evaluatie leidt desgewenst tot onderbouwde aanpassingen aan de zorg en ondersteuning; k. de toegang/het team werkt conform vastgestelde kwaliteitsnormen en is een lerende organisatie; l. cliëntervaringen worden aantoonbaar gebruikt om de dienstverlening te verbeteren.
Informatievoorziening	1. De gemeente wordt tijdig en juist geïnformeerd door de uitvoerders over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekte zorg en ondersteuning. 2. De gemeenteraad wordt tijdig en juist geïnformeerd door het college zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende taak op een juiste wijze kan uitvoeren: a. de informatie wordt in drie-D-samenhang gepresenteerd; b. de informatie is herleidbaar tot de beleidsdoelen en SMART geformuleerd; c. kwantitatieve informatie is voorzien van duiding.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Doel en vraag-stelling onderzoek

3

3 Doel en vraagstelling onderzoek

Onderzoeksdoel
Het onderzoek heeft tot doel vast te stellen in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van integraal beleid in het sociaal domein, en of dat beleid ook in de praktijk integraal wordt uitgevoerd en leidt tot een meer doelmatige en doeltreffende uitvoeringspraktijk.

Onderzoeksvragen
1. In hoeverre is er sprake van integraal beleid in het sociaal domein?
2. Is daarbij ook aandacht voor verbinding met het beleid inzake welzijn, basisgezondheidszorg en schuldhulpverlening?
3. Is het beleid SMART geformuleerd, zowel wat betreft de doelstellingen als de uitvoering?
4. In hoeverre en op welke wijze wordt er in het beleid aandacht besteed aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid?
5. Vindt de uitvoering in de praktijk ook plaats conform de uitgangspunten van het beleid?
6. Is er sprake van integrale toegang tot zorg en ondersteuning?
7. Wordt er in de praktijk gewerkt conform de uitgangspunten van het toetsingskader toezicht sociaal domein?
8. Wordt de gemeente op een adequate wijze geïnformeerd over de resultaten door de uitvoerders?
9. Wordt de gemeenteraad op een adequate wijze geïnformeerd over de opzet, uitvoering en resultaten van het beleid in het sociaal domein?
10. In hoeverre is er sprake van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid in het sociaal domein?

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beleidsanalyse

4

4 Beleidsanalyse

Voor de beleidsanalyse zijn de volgende documenten gebruikt:

- Dynamische transformatieagenda sociaal domein Duiven, 2017
- Context toegang sociaal domein Duiven en loket WWZ
- Opdrachtformulering regisseur
- Woonvisie 2025, van woonopgave naar woonoplossingen
- Koersdocument toegang sociaal domein
- Opdrachtformulering basisteam
- Resultaten basisteam december 2018
- Casuïstiekbeschrijving besteding budget goed voor elkaar team t/m december 2017
- Programmabegroting en jaarstukken

Het belangrijkste document waarin het integraal werken in het sociaal domein in de gemeente Duiven is beschreven, is het document 'Dynamische transformatie agenda Sociaal Domein gemeente Duiven' van 6 september 2017. Deze beleidsnota borduurt voort op een tweetal eerdere nota's, namelijk de nota 'Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp 2015-2017' en de nota 'Transformatie van het sociaal domein, op weg naar een sterke basisinfrastructuur'.
Het document 'Context toegang sociaal domein Duiven en Loket WWZ' geeft nadere invulling aan de transformatieagenda, met name met betrekking tot het functioneren van de centrale toegang.

4.1 Dynamische transformatieagenda

In hoofdstuk 3 van bovengenoemde nota (Dynamische agenda) zijn de doelstellingen en uitgangspunten van het integraal werken in het sociaal domein benoemd:

- benutten van eigen kracht;
- de vraag centraal (geen standaard oplossingen, maar slimme verbindingen);
- ondersteuning zo dicht mogelijk bij de inwoners en zo passend mogelijk (bij voorkeur aangeboden vanuit de sociale basisinfrastructuur);
- individuele (specialistische) voorzieningen aanbieden indien noodzakelijk;
- handelen vanuit het principe van overheidsparticipatie (ruimte geven aan initiatieven en vertrouwen op de kennis en kunde van inwoners en partners).

Vrijwel alle gemeenten hanteren deze uitgangspunten. Opvallend én interessant is wel dat de gemeente het principe van overheidsparticipatie *expliciet* verbindt aan de transformatie in het sociaal domein. Overheidsparticipatie impliceert dat de overheid, in dit geval de gemeente, meer een faciliterende rol op zich neemt en ruimte biedt aan inwoners en partners om *zelf beleid te ontwikkelen* en ook uit te voeren. Het gaat dus verder dan de klassieke vormen van burgerparticipatie waarbij de overheid budget beschikbaar stelt aan groepen burgers. Het gaat hier ook om de overdracht van beleidstaken en bijpassende verantwoordelijkheden die voorheen bij de overheid waren belegd.

Definitie sociaal domein
De gemeente Duiven hanteert een brede definitie van het sociaal domein. In termen van de piramide, zie figuur op p.3 van deze rapportage, omvat het sociaal domein niet alleen de beleidsterreinen die zijn opgenomen in de piramide, maar ook de beleidsterreinen zoals vermeld in aan de rechterzijde van de ovaal. Op p.9 van de nota geeft de gemeente Duiven aan dat "… we het sociaal domein integraal benaderen en een verbinding maken tussen de volgende beleidsterreinen: cultuur en sport, onderwijs, gezondheidsbeleid en jeugdgezondheidszorg, samenkracht en burgerparticipatie, inkomensregelingen, participatie en werk, individuele voorzieningen Wmo en Jeugdzorg…'. Het beleidsterrein 'wonen' wordt in deze opsomming niet genoemd, maar wordt wel expliciet benoemd als één van de maatschappelijke opgaven.
In de jaren 2014-2016 is de aandacht vooral uitgegaan naar de transitie, aldus de nota, en in 2017 is vooral aandacht besteed aan de transformatie in de basisinfrastructuur (ontwikkelen basisnetwerk, afspraken met de huisartsen over de toegang tot de jeugdgezondheidszorg, pilot activerend werk).

Maatschappelijke opgaven
In hoofdstuk 6 van de nota is aangegeven dat de vorming van de transformatieagenda samen met de inwoners en de partners gestalte gaat krijgen in co-creatie innoveren. De transformatieagenda wordt benoemd als een dynamische agenda. De maatschappelijke opgaven in het sociaal domein zijn benoemd in hoofdstuk 7:

- de basis op orde: verstevigen nulde lijn, inzetten op samenwerking nulde[1] en eerste lijn, inzetten op kunst en cultuurpact, samenwerking met scholen en preventieve gezondheidszorg;
- zelfstandig wonen, met name gericht op mensen met een ondersteuningsvraag;
- meedoen naar vermogen, waar de drie decentralisaties en de sociale basisinfrastructuur tezamen komen, er aandacht is voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt, maar ook aandacht is voor vrijwilligerswerk en dagbesteding voor ouderen;
- zelfredzaamheid naar vermogen, waar Wmo en de Jeugdwet expliciet verbonden worden met Werk en Inkomen en Schuldhulpverlening vanuit het besef dat (economische) bestaanszekerheid een voorwaarde voor participatie is. Binnen deze opgave is er ook expliciete aandacht voor voor- en vroegschoolse opvang (VVE), met name voor kwetsbare kinderen.

Ontschotten budgetten
Interessant is dat in deze nota ook expliciet aandacht wordt besteed aan een belangrijke randvoorwaarde voor integraal werken in het sociaal domein, namelijk het ontschotten van budgetten. In paragraaf 8.2 van de nota wordt gesproken van het mogelijk maken van slimme verbindingen door budgetten te ontschotten die betrekking hebben op de verschillende beleidsterreinen in het sociaal domein, programmalijn 2 van de begroting.

Sturing en monitoring
In de laatste paragraaf wordt aandacht besteed aan sturing en monitoring en wordt gesproken over een tweejarige brede dialoog met de samenleving en de partners. Belangrijk instrument hierbij zijn de zogenaamde DDWD-weken, de Dialoog en Doorpak Weken Duiven, een jaarlijks terugkerende twee weken durende dialoog tussen bestuur en inwoners/maatschappelijke organisaties over uiteenlopende thema's in het sociaal domein en op andere gemeentelijke beleidsterreinen.
De voortgang van beleid en uitvoering in het sociaal domein wordt via de reguliere planning- en controlcyclus gerapporteerd aan de raad, dus via de programmabegroting en de voorjaarsnota.

4.2 Context toegang sociaal domein Duiven en loket WWZ

De toegang tot het sociaal domein is geregeld via het loket WWZ (Wonen, Welzijn en Zorg) waar iedereen met een vraag om hulp en ondersteuning terecht kan. Het sociaal team Duiven is er voor mensen die op meerdere gebieden problemen hebben. Het team is niet *direct* bereikbaar voor inwoners. Aanmelding verloop digitaal (via een aanmeldformulier) dan wel via een hulpverlener. Dit team loket WWZ bestaat uit: loketmedewerkers, consulenten Wmo, consulenten Jeugdwet, consulenten bijzondere bijstand, consulenten schulphulpverlening, cliëntondersteuners en coaches sociaal team.
In het document 'Context toegang sociaal domein Duiven en loket WWZ' uit 2018 wordt geconstateerd dat '… na twee jaar ervaring het tijd wordt voor de transformatie…'. In dit document wordt nadrukkelijk gekozen voor een netwerkconstructie als het gaat om de toegang tot zorg en ondersteuning. Integraal werken en integrale toegang zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. De keuze voor een netwerkconstructie is ingegeven doordat netwerken flexibel zijn en zich makkelijk kunnen aanpassen aan gewijzigde omstandigheden. In deze notitie worden de volgende netwerkverbanden onderscheiden:

[1] Nulde lijn zijn voorzieningen in de sociale basisinfrastructuur zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg. Eerstelijns voorzieningen zijn vrij toegankelijke voorzieningen zoals het CJG, de huisarts en het wijkteam. Tweedelijns voorzieningen zijn voorzieningen waarvoor een beschikking nodig is

- Centrum Jeugd en Gezin: deelnemers zijn de JGZ, het AMW en de jeugdconsulent vanuit loket WWZ, het CJG werkt nauw samen met scholen en voorschoolse voorzieningen;
- Toegangsoverleg: in dit netwerkoverleg zitten roulerend verschillende medewerkers: maatschappelijk werk, adviseur zorg en dienstverlening, Wmo-consulent, jeugdconsulent, loketmedewerker, cliëntondersteuner;
- Basisteam: In dit team zitten functionarissen van STMR, RIBW, MEE, cliëntondersteuning loket WWZ, Mikado, Jeugdgezondheidszorg. De aanjagers van dit netwerk zijn twee medewerkers van de gemeente. De verbinders hebben uitdrukkelijk de opdracht om op zoek te gaan naar verbindingen tussen 0e , 1e en 2e lijnszorg om de transformatie van het sociaal domein vorm te geven;
- Activerend werk team Duiven: In dit team zitten functionarissen van Zozijn, Scalabor, Regionale Sociale Dienst en cliëntondersteuning loket WWZ. Dit team heeft een aanjaagfunctie; de coördinatie van dit netwerk ligt bij de gemeente. Het team heeft de opdracht om inwoners, die een hulpvraag hebben rondom activering "aan de hand van de methode activerend werk" te begeleiden en toe te leiden naar een passende plek van waaruit ze kunnen meedoen in de maatschappij. (het betreft het ontschotten van de Pw, Wmo, Ww, Wia).
- Het sociaal team (het sociaal team is onderdeel van het loket WWZ): het team bestaat uit functionarissen van STMR, Regionale Sociale Dienst, RIBW, Mikado, jeugdconsulenten van het loket WWZ en cliëntondersteuning van het loket WWZ. De aanjaagfunctie; coördinatie van dit netwerk ligt bij de gemeente. In dit team worden complexe hulpvragen waar langdurig regie nodig is door een multidisciplinair team opgepakt. Coaches van dit team zijn langdurig betrokken.

In deze notitie worden 'korte lijntjes' van groot belang geacht:

"… De aanjagers; coördinatoren binnen het loket WWZ hebben hierin een rol omdat zij – in overleg met beleid – snel en pragmatische oplossingen regelen met de partners in de 0e, 1e en 2e lijn (bijvoorbeeld afstemming wijkverpleging en Wmo-consulenten rondom zorgval en toegang JGGZ door hiervoor praktijkondersteuning bij huisartsen te organiseren). Door deze laagdrempelige en pragmatische manier van aanpak hebben we een goede relatie met onze netwerkpartners, is er sprake van wederzijds respect en vertrouwen en zijn we in staat om samen te werken en slimme oplossingen te vinden voor vragen die zich voordoen…"

Tot slot: "… Omdat er binnen de toegang bewust voor gekozen is om geen hulpverlening aan te bieden, hebben we onze partners in het ondersteunings- en hulpaanbod nodig om de transformatie van het aanbod mogelijk te maken. In huis (de gemeente) werken we aan slimme verbindingen tussen regelingen bijvoorbeeld schuldhulpverlening, minimabeleid, en gezinnen met opvoedondersteuning. Maar voor de daadwerkelijke hulpverlening willen we slimme verbindingen gaan maken tussen burgerinitiatieven, professionals en tweedelijns zorg. We willen via onze netwerken de zorg en ondersteuning goed afstemmen op wat de inwoner nodig heeft. In de grote overkoepelende transformatieagenda is deze beweging duidelijk neergezet. Om hier vorm aan te geven, zoeken we samenwerking met partners zoals Mikado, STMR, wijkverpleging, CJG, jeugdgezondheidszorg, scholen, ketendementie en andere partners die een rol spelen. Ook hier werken we met netwerken. En maken we afspraken met onze partners op basis van langdurige samenwerkingsrelaties…".

4.3 Woonvisie

De integrale benadering van en in het sociaal domein blijkt ook uit de woonvisie van de gemeente Duiven. In de nota 'Woonvisie 2025, van woonopgave naar woonoplossingen' van maart 2017 is aangegeven dat de gemeente Duiven vergrijst en dat met deze doelgroep rekening moet worden gehouden door de woningvoorraad toekomstbestendig te maken en te houden, rekening houdend met de gevolgen van de decentralisaties (langer thuis wonen, normalisering van specifieke doelgroepen waaronder ggz-cliënten) en maatschappelijke verschijnselen als toename van (gevoelens van) eenzaamheid: "… als gemeente Duiven willen we dat ieder inwoner waardig kan leven en wonen in onze gemeenschap. Die ambitie waarmaken vraagt veel meer dan een passende woning (de focus van de woonvisie)…". De gemeente stimuleert dan ook de dialoog en daaruit voorkomende initiatieven tussen inwoners, woon- en zorgpartijen.

4.4 Koersdocument toegang sociaal domein

Als gevolg van de ambtelijke fusie tussen de gemeente Duiven en de gemeente Westervoort (1Stroom) die per 1 januari 2018 zijn beslag heeft gekregen heeft, is de nota 'Koersdocument toegang sociaal domein' van 28 mei 2018 verschenen waarin verschillende scenario's zijn geschetst om de dienstverlening in het sociaal domein zowel op beleidsniveau als op uitvoerend niveau tussen beide gemeenten af te stemmen c.q. te integreren.
In dit document worden drie opties geschetst voor de organisatie van de toegang, waarvan de derde optie de voorkeur heeft: één wijkoverstijgend team dat samenwerkt met twee wijkteams. Zodoende kan toegewerkt worden naar meer eenheid, maar rekening houdend met de verschillen tussen Duiven en Westervoort:

> "… In dit model blijft de basiswerkwijze van de beide teams voorlopig in stand. Dat betekent onder meer dat bij het Wijkteam Westervoort generalisten blijven werken met eigen opgebouwde expertise en ervaring. In het Wijkteam Duiven blijven specialisten werken die met elkaar deelnemen/adviseren aan het sociaal team dat er speciaal is voor mensen die op meerdere gebieden problemen hebben. De aanpak blijft tevens in stand omdat de verwevenheid met de samenleving grote diversiteit kent. Zo werkt het team Duiven bijvoorbeeld met externe consulenten in een 'sociaal team' en 'een basisnetwerk'. Het team in Westervoort werkt bijvoorbeeld met een community-medewerker, een maatschappelijk werk-taak in de functie van de consulenten en een Deltahuis…".

Het sociaal team functioneert als wijkteam in Duiven. De werkwijze van het sociaal team is beschreven in een zogenaamde werkprocesbeschrijving (zie volgend hoofdstuk). Het sociaal team heeft afspraken gemaakt over de samenwerking met de politie, met Veilig Thuis, met de Raad voor de Kinderbescherming, met gecertificeerde instellingen en hoe er moet worden samengewerkt als er sprake is van een crisisinterventie in een gezin waar jeugdigen bij betrokken zijn. Deze samenwerkingsafspraken zijn op schrift gesteld.

4.5 Budgetten

De programmabegroting 2018-2021 omvat drie beleidsprogramma's: programma 1 Bestuur, programma 2 Maatschappij en programma 3 Omgeving. De begroting spreekt in de inleiding ook nadrukkelijk over ontschotten, vanuit de drie pijlers waarop het gemeentelijk beleid is gestoeld: overheidsparticipatie, decentralisaties (in het sociaal domein) en financieel duurzaam beleid. De programmabegroting vermeldt de centrale doelen van het beleid en benoemt daarbij een aantal speerpunten. Bij programma 2 Maatschappij worden enkele speerpunten genoemd die de integrale visie op het sociaal domein treffend weergeven: actief verbinden, maatschappelijk vastgoed in combinatie met onderwijshuisvesting en aansluiting maatwerkvoorzieningen op het basisnetwerk. Op bladzijde 29 van de programmabegroting is aangegeven: "… Ontschotten budgetten taakvelden Programma 2. Om deze verbindingen ook financieel mogelijk te maken halen we de schotten tussen de verschillende financieringsstromen en taakvelden weg en beschouwen we de budgetten van programma 2 als een totaalbudget, waardoor het mogelijk wordt om financiële middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten om de uiteindelijke doelstelling van transformatie van het sociaal domein te halen…".
Het belang dat de gemeente Duiven hecht aan een goed functionerende 0^{e} lijn wordt nog eens onderstreept door de beschikbaarstelling van stimuleringsgelden uit programma 2, Maatschappij, van de programmabegroting. Dit stimuleringsbeleid onderscheidt een aantal lijnen:

- Lijn 1: ontwikkelgericht stimuleren van verenigingen;
- Lijn 2: ondersteunen van allianties/samenwerkingsverbanden tussen verenigingen;
- Lijn 3: de gemeente als partner;
- Lijn 5: investeren in initiatieven van inwoners, verenigingen en vrijwilligersorganisaties.

4.6 Monitoring en informatiestromen

De gemeenteraad van Duiven wordt via de reguliere planning- & controlcyclus geïnformeerd over de activiteiten en resultaten in het sociaal domein. Daarnaast wordt, aldus één van de geïnterviewde ambtenaren "… de raad met name via specifieke raadsbijeenkomsten geïnformeerd over bepaalde onderwerpen als statushouders (medio april 2019), minimabeleid (in 2018 in de raad geweest) en overige onderwerpen…". Er is in 2018 geen algemene informatie naar de raad gegaan over het sociaal domein. In 2019 is het de bedoeling de raad meer in de breedte op resultaten bij te praten op een aantal momenten, maar tot op heden is dat nog niet gedaan, aldus de betreffende ambtenaar. Tot op heden (april 2019) is in Duiven dus met name via voorjaarsnota en begroting en najaarsnota en jaarrekening gerapporteerd over het gehele sociaal domein.
De jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken (Wmo/jeugdzorg) worden eveneens gedeeld met de gemeenteraad.
In de programmabegroting (2018/2021) wordt de stand van zaken van de verschillende beleidsonderdelen/beleidslijnen uitgebreid omschreven, wordt aangegeven wat de eventuele risico's zijn (zonder daarbij aan te geven welke beheersmaatregelen genomen zijn/worden) en wordt onder het kopje 'planning' aangegeven welke vervolgactiviteiten worden uitgevoerd.
In de voorjaarsnota wordt voor programma 2 aandacht besteed aan de mate van doelbereik langs de lijn van de drie hoofddoelen in het sociaal domein: de basis op orde, iedereen doet mee en zelfredzaamheid naar vermogen. Bij elk doel zijn de speerpunten omschreven en is per speerpunt in de vorm van een toelichting aangegeven welke activiteiten in dat kader zijn uitgevoerd. Tevens zijn eventuele risico's benoemd en is aangegeven wat de verdere planning is. Onder het kopje 'participatie' is aangegeven hoe daarbij wordt samengewerkt met inwoners en organisaties. Tenslotte is aangegeven welke financiën met dat speerpunt gemoeid zijn.
De basisgegevens over het gebruik van voorzieningen worden geregistreerd met behulp van het administratieprogramma Central Station. Het gaat dan om alle gegevens die voor het berichtenverkeer tussen de gemeente en de zorgaanbieders noodzakelijk is, zoals ingangsdatum zorgconsumptie, productcode/soort voorziening, et cetera. Het gaat hier om het gestandaardiseerde berichtenverkeer dat voor alle aanbieders en alle gemeenten op een uniforme wijze is ingericht. In dit programma worden alle meldingen geregistreerd, onderscheiden naar de jeugd, Wmo, schuldhulpverlening, participatie, et. cetera geregistreerd, aldus één van de geïnterviewde ambtenaren. De basisinformatie wordt tot nog niet gebruikt om beleidsinformatie te genereren. Desgevraagd geeft één van de ambtenaren die is geconsulteerd voor dit onderzoek aan dat '…..Wij nu dus nog niet periodiek met standaardrapportages met beleidsinformatie werken. Ik heb alleen nog maar incidenteel gegevens verstrekt…'[2]. De wethouder wordt beperkt geïnformeerd: '…..Voor de wethouder is tot nu toe afgesproken dat deze periodiek de uitnutting van de budgetten te zien krijgen en de prognoses voor dit jaar en voor volgende jaren. Verder geen specifieke gegevens…'[3].
In de ambtelijk wederhoorreactie geeft de gemeente Duiven aan dat '….de gemeenteraad niets te kort komt….', omdat de raad in reguliere raadsvergaderingen wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen op de afzonderlijke beleidsterreinen. In het wederhoor is tevens aangegeven dat er verschillende nieuwe ontwikkelingen gaande zijn, zoals: een taskforce die de budgetten Wmo en jeugd gaat monitoren, de ontwikkeling (met Movisie) van een kwaliteitskompas om resultaten en maatschappelijke effecten van beleid te monitoren en de ontwikkeling van een werkplan waarin de transformatieagenda wordt uitgewerkt in concrete acties. Tevens wordt gewezen op een geplande raadsvergadering van 10 september 2019 waarin aandacht zal worden besteed aan integraal beleid in het sociaal domein.
Een en ander laat onverlet dat er medio mei 2019 nog geen sprake is van een integrale rapportage over het integrale beleid in het sociaal domein.

4.7 Toetsing beleidsnormen

In deze paragraaf toetsen we het beleid aan de beleidsnormen én de normen met betrekking tot de informatievoorziening uit ons normenkader.

[2] Bron: citaat uit een emailwisseling met één van de ambtenaren.
[3] Bron: citaat uit een emailwisseling met één van de ambtenaren.

Het beleid is integraal in de zin dat de verbinding tussen Wmo, Jeugdwet, Participatiewet en Wet passend onderwijs is gerealiseerd.	++

Het beleid in het sociaal domein in Duiven is daadwerkelijk integraal opgezet, ondergebracht in programma 2 en strekt zich uit tot de drie decentralisaties (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet), maar gaat verder dan dat en benoemt ook nadrukkelijk de verbinding met het onderwijs, wonen, cultuur en schuldhulpverlening (++)

Het beleid is integraal in de zin dat er aandacht is voor de verbinding met welzijn en de basisgezondheidszorg.	++

In de dynamische transformatieagenda is aangegeven dat "… we het sociaal domein integraal benaderen en een verbinding maken tussen de volgende beleidsterreinen: cultuur en sport, onderwijs, gezondheidsbeleid en jeugdgezondheidszorg, samenkracht en burgerparticipatie, inkomensregelingen, participatie en werk, individuele voorzieningen Wmo en Jeugdzorg…'(++)

Het beleid is integraal in de zin dat er aandacht is voor de verbinding met schuldhulpverlening.	++

De verbinding met schuldhulpverlening annex het minimabeleid is eveneens aanwezig (++).

De verbindingen zijn zo veel mogelijk geborgd door samenwerkingsafspraken, convenanten.	+

Het sociaal team heeft met meerdere partijen samenwerkingsafspraken gemaakt en die afspraken zijn op schrift gesteld

De beleidsdoelen zijn SMART geformuleerd.	- -

De beleidsdoelen zoals verwoord in de dynamische transformatie-agenda zijn niet SMART geformuleerd maar veeleer in procestermen. Dat geldt eveneens voor de terugkoppeling in de voorjaarsnota (--).

Het beleid wordt periodiek geëvalueerd.	--

Het beleid wordt in beperkte mate periodiek geëvalueerd. Beperkt in de zin dat er uiteraard via de reguliere Planning- & Controlcyclus gerapporteerd wordt over de voortgang en ook op gezette tijden via afzonderlijke rapportages ingegaan wordt op onderdelen van het beleid, maar van een periodieke structurele evaluatie van het beleid, waarbij met name ook aandacht besteed wordt aan het integrale karakter van dat beleid, is vooralsnog geen sprake (--).

4.8 Toetsing informatienormen

De gemeente wordt tijdig en juist geïnformeerd door de uitvoerders over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekte zorg en ondersteuning	+

Via het programma Central Station worden de basisgegevens over de consumptie van zorg en ondersteuning in Duiven vastgelegd. Het gaat hier om het gestandaardiseerde berichtenverkeer dat voor alle aanbieders en alle gemeenten op een uniforme wijze is ingericht (+).

De gemeenteraad wordt tijdig en juist geïnformeerd door het college zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende taak op een juiste wijze kan uitvoeren: a. de informatie wordt in drie-D-samenhang gepresenteerd; b. de informatie is herleidbaar tot de beleidsdoelen en SMART geformuleerd; c. kwantitatieve informatie is voorzien van duiding.	--

De wethouder wordt beperkt geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het beleid in het sociaal domein (-). De gemeenteraad wordt niet of nauwelijks (op een integrale wijze) geïnformeerd over beleid, uitvoering en resultaten in het sociaal domein (-). In 2018 is geen algemene informatie naar de gemeenteraad gegaan en de voornemens om dat in 2019 wel te doen zijn vooralsnog (medio mei 2019) niet waargemaakt.
Via de reguliere planning en control cyclus is er wel zicht op de financiële resultaten in het sociaal domein, maar dit zicht wordt niet verbonden aan de beleidsprestaties en -resultaten, waardoor het niet goed mogelijk is voor de gemeenteraad zicht te krijgen op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het integrale beleid in het sociaal domein

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De uitvoerings-praktijk

5

5 De uitvoeringspraktijk

In de gemeente Duiven wordt sinds 1 oktober 2018 in het sociaal domein gewerkt conform de uitgangspunten zoals beschreven in het koersdocument toegang sociaal domein, dus met een wijkteam (het basisteam genoemd) en een wijkoverstijgend team. Daarover staat in het document het volgende:

> "… De lijnen voor de transformatie en uitvoering van beleid krijgen vanuit het centrale team een uitwerking naar de beide wijkteams. Dat maakt dat het logisch is takenpakketten die samenhangen met de invulling en uitvoering van de transformatie en de afstemming met het team sociaal domein te plaatsen bij het wijkoverstijgende team. Denk hierbij aan het vormgeven van casusbesprekingen, netwerktaken, innovatie taken, taken die een overkoepelende en integrale benadering vragen, taken die vragen om vanuit enige abstractie over de grenzen heen kijken, taken die overzicht vragen over het werkveld en kwaliteitszorgtaken. Het budgetbeheer vindt eveneens centraal plaats vanuit het wijkoverstijgende team. Vanuit het centrale wijkoverstijgende team zijn de taken die heel dicht bij de samenleving staan in de wijkteams geplaatst. Dat betreft de consulenttaken van de werkvelden WMO, Jeugd, cliëntondersteuning, de frontofficetaken en de taken van de communitymedewerker.
> De taken schuldhulpverlening en bijzondere bijstand vinden ook dicht bij (en met) de samenleving plaats, echter kunnen ook adviserend worden ingebracht. Zo is bijvoorbeeld in het sociaal team in Duiven ook de keuze gemaakt de taken schuldhulpverlening en bijzondere bijstand niet standaard toe te voegen aan het sociaal team. De schuldhulpverlenings- en bijzondere bijstandstaken zijn daarom in het wijkoverstijgende team gebracht. Enkele medewerkers die op dit moment de frontofficetaken vervullen bij het Loket WWZ voeren ook ondersteunende bijzondere bijstandstaken uit. Bij de start van de nieuwe toegang voeren zij de beide taken nog uit. Na aanvang wordt op enig moment bezien hoe de beide taken het beste belegd kunnen worden. De aansturing dient bij aanvang helder te zijn. De taakvelden leerlingenvervoer, applicatiebeheer, ondersteunende werkzaamheden voor de toegang en kinderopvang/gastouderschap blijven in het wijkoverstijgende team. Eveneens blijft de taak statushouders in het wijkoverstijgende team…"

Voor de aansturing is één regisseur benoemd voor het wijkoverstijgende team en één regisseur voor de wijkteams.

5.1 Loket WWZ

De toegang voor burgers tot het sociaal domein in de gemeente Duiven verloopt via het Loket Wonen Welzijn en Zorg (WWZ): www.duiven.nl/loket-wwz.
Dat loket is er "… voor iedereen die hulp nodig heeft en niet kan terugvallen op de eigen omgeving (familie, vrienden, buren en vrijwilligers)…". Dit loket is op werkdagen telefonisch bereikbaar tussen 8.30 en 12.30. Op de homepage van dit loket is aangegeven dat het loket er is voor vragen/problemen op gebied van : inkomen en schulden, zorg en ondersteuning, jeugdhulp en meervoudige problematiek. Op de homepage van het loket kan een aanmeldformulier worden gedownload.
Alle zorgvragen worden in eerste instantie opgepakt door het Loket WWZ. In dat loket is alle relevante expertise aanwezig: Wmo-consulenten, jeugdconsulenten, schuldhulpverleners, bijzondere bijstand consulenten, cliëntondersteuners en leerlingenvervoerconsulenten. Loketmedewerkers horen de vraag aan en bepalen vervolgens in overleg met de burger de meest geschikte route; waar/door wie/welke hulpverlener/welke organisatie kan de vraag van de burger het beste worden opgepakt. Het kan dan zijn dat de loketmedewerker de vraag zelf kan beantwoorden, dan wel dat de burger wordt doorgestuurd, bijvoorbeeld naar maatschappelijk werk en/of wijkwelzijn (als voorliggende voorzieningen), dan wel dat de vraag wordt doorgezet naar het sociaal team. Vanuit het Loket WWZ worden keukentafelgesprekken gevoerd als men dat noodzakelijk en wenselijk acht.

5.2 Het CJG Duiven

Het CJG in Duiven is dagelijks bereikbaar van 8.30 tot 12.30, fysiek als ook telefonisch en via de mail. Op de site van het CJG staat vermeldt dat "… In het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) instellingen nauw samenwerken, zoals bijvoorbeeld de kinderopvang, de basisscholen, middelbare scholen, het buurtwerk en organisaties voor opvoed- en opgroeivragen…". Het CJG werkt eveneens nauw samen met het sociaal team. CJG is een voorliggende voorziening (toegankelijk zonder indicatie) en functioneert als een netwerk dat vindplaatsgericht werkt. CJG medewerkers hebben spreekuur op scholen, kinderdagverblijven

en peuterspeelzalen. Als er meldingen bij het CJG binnen komen die om 'opschaling' vragen, dan kan dat snel gebeuren omdat de jeugdconsulenten van het sociaal team participeren in het CJG, aldus één van de geïnterviewde medewerkers. De coördinator van het CJG is tevens coördinator van het sociaal team.

5.3 Het basisteam

De notitie 'Opdrachtformulering basisteam' van 19 november 2018 beschrijft de (beoogde) werkwijze van een zogenaamd basisteam. Dit team bestaat uit medewerkers van MEE, RIBW, Mikado Welzijn, STMR, VGGM en krijgt tot taak om:

- de ondersteuning te organiseren (kortdurend, generalistisch);
- verbinding te leggen met de partners, in het bijzonder de schilpartners in de 0e lijn;
- de 0e lijn te ondersteunen, toerusten en mede opbouwen;
- ontwikkeling en innovatie stimuleren op product, vakmanschap en organisatie.

Als werkwijze hanteert het team de Agile-/scrum-methode. Het basisteam is opgezet als een innovatienetwerk en wordt ingeschakeld als professionals signalen afgeven dat er '… structureel iets aan de hand is dat om een structurele oplossing vraagt…'. Het basisteam wordt niet via het Loket WWZ ingeschakeld en heeft geen directe contacten met burgers.

5.4 Het wijkteam/sociaal team

Het sociaal team in Duiven behandelt *meervoudige* complexe problematiek. Enkelvoudige complexe problematiek kan in principe ook door andere (individuele) professionals opgepakt worden. De werkwijze van het sociaal team is vastgelegd in een werkprocesbeschrijving. De aanmelding bij het sociaal team vindt doorgaans plaats via een professional. Voor de aanmelding zelf is een aanmeldformulier beschikbaar. Wekelijks worden de aanmeldingen besproken/doorgenomen in het sociaal team en wordt een coach toegewezen die contact opneemt met de aanmelder en met hem/haar het (keukentafel)gesprek aangaat.
Als het sociaal team besluit dat men de casus oppakt, wordt contact gezocht met de melder/het gezin en wordt een eerste kennismakingsgesprek gevoerd. Dan gaat de zogenaamde planfase in, waarin samen met het gezin de problematiek wordt doorgesproken, beschreven en geanalyseerd en een plan gemaakt wordt om de problematiek aan te pakken. Uitgangspunt daarbij is, aldus de werkprocesbeschrijving en de geïnterviewde medewerkster dat het gezin de regie blijft houden: "… inwoners gaan over de inhoud van het plan; hebben de regie. Coaches brengen structuur aan, geven overzicht, zetten hulp in en houden de planning vast…".
Voor de planfase is een periode van maximaal zes weken gereserveerd (met de mogelijkheid die nog eens met zes weken te verlengen). In die periode worden samen met het gezin de doelen van het hulpverleningstraject benoemd, wordt het sociale netwerk in kaart gebracht en geïnventariseerd wat dit netwerk in het traject kan betekenen. Hieraan voorafgaand wordt een analyse gemaakt van de problematiek. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de systematiek van de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM-matrix) waarbij 12 levensdomeinen worden geanalyseerd. Standaard wordt, zeker als er kinderen beneden de 23 jaar zijn, een veiligheidscheck uitgevoerd. Aan het gezin wordt gevraagd of het is toegestaan contact op te nemen met andere hulpverleners die in/met het gezin actief zijn. Na toestemming wordt contact opgenomen om de diverse trajecten – als daar sprake van is – optimaal op elkaar af te stemmen.
De hulpverleningsdoelen worden zo concreet mogelijk geformuleerd en de werkwijze van de coaches van het sociaal team is er ook op toegespitst het gezin zelf deze doelen zo concreet mogelijk te laten formuleren. Het sociaal team gaat ook daadwerkelijk in gesprek met personen uit het sociaal netwerk van het gezin om te inventariseren wat zij kunnen en willen betekenen. Desnoods wordt een rondetafelgesprek georganiseerd.
Als eenmaal een traject is afgesproken wordt na drie en na zes maanden (en maximaal na één jaar) de stand van zaken op dat moment geëvalueerd. Daarbij wordt eveneens gebruikgemaakt van de ZRM-matrix. Desgewenst worden doelen bijgesteld.

Het sociaal team komt wekelijks bij elkaar om de caseload door te spreken en indien noodzakelijk specifieke casussen met elkaar te bespreken. Elke vier weken is er een intervisiebijeenkomst en elk kwartaal wordt expliciet met elkaar gesproken over de veiligheid als aspect van de casuïstiek. De coördinator van het sociaal team checkt elke zes weken de casusdossiers om vast te stellen of de juiste werkwijze wordt gevolgd en dit ook wordt vastgelegd in de registratie. Om de drie maanden bespreekt de coach zijn of haar caseload met de coördinator. De resultaten van de cliëntervaringsonderzoeken worden eveneens besproken in het sociaal team en gebruikt als bron om te reflecteren op het eigen functioneren.
Uit de gesprekken met beleidsambtenaren en de coördinator van het sociaal team blijkt dat men goed zicht heeft op de noden en behoeften van de doelgroepen. Die noden en behoeften worden ook uitvoerig geïnventariseerd in de gesprekken die de coaches van het sociaal team hebben met cliënten.
Sterk is dat in de werkprocesbeschrijving ook aandacht besteed wordt aan hoe te handelen in geval er sprake is van een crisis in het gezin.

5.5 Wijkoverstijgend team

In het wijkoverstijgend team zijn de volgende functies ondergebracht: schuldhulpverlening, bijzondere bijstand, participatie en re-integratie en leerlingenvervoer, statushouders, toegang kinderopvang. Het wijkoverstijgend team werkt voor de gemeenten Duiven en Westervoort. Genoemde functies zijn in het wijkoverstijgend team ondergebracht omdat deze functies geschikt zijn om bovenlokaal op te pakken en uit te voeren. Het wijkoverstijgend team wordt door verschillende geïnterviewde ambtenaren wel beschouwd als de opmaat naar een verdere samenwerking in het sociaal domein tussen de gemeenten Duiven en Westervoort, dan wel het integreren van het sociale team in Duiven en het Goed voor Elkaar team in Westervoort tot één sociaal team. Andere ambtenaren uitten daarover hun twijfel; met name of het wel mogelijk(en wenselijk) is beide teams op termijn te integreren tot één team omdat zij beide vanuit andere uitgangspunten werken: het sociaal team in Duiven bevat specialisten die zelf hulp verlenen, het Goed voor Elkaar team in Westervoort bevat generalisten.

5.6 Toetsing uitvoeringsnormen

Er is sprake van een integrale toegang tot zorg en ondersteuning en vanuit de toegang is er zicht op de doelgroepen.	++

Er is in Duiven met de instelling van het Loket WWZ daadwerkelijk sprake van één integrale toegang tot zorg en ondersteuning vanuit de doelgroepen (+). Toegang kan eveneens verkregen worden via bijvoorbeeld het CJG, maar het Loket WWZ, het sociaal Team en het CJG zijn nauw aan elkaar gelieerd, waardoor in de praktijk die ene toegang ook daadwerkelijk gerealiseerd is (+).

Die toegang functioneert conform de uitgangspunten van het toezichtkader samenwerkende inspecties: a) hulpvraag is in dialoog met gezin geformuleerd (+); b) integrale beoordeling hulpvraag geschiedt op alle relevante levensdomeinen (+); c) bij multiproblematiek zijn veiligheidsrisico's van kinderen meegewogen (+); d) de mate van zelfredzaamheid en inzetbaarheid netwerk is meegewogen (+); e) zorg en ondersteuning aan gezin zijn passend (+); f) hulpplan is in samenspraak met gezin vastgesteld (+); g) de ondersteuning wordt verleend conform het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur (+); h) de doelen zijn concreet geformuleerd, geprioriteerd en worden periodiek geëvalueerd (+); i) die evaluatie leidt desgewenst tot onderbouwde aanpassingen aan de zorg en ondersteuning (+); j) de toegang/het team werkt conform vastgestelde kwaliteitsnormen en is een lerende organisatie (+); k) cliëntervaringen worden aantoonbaar gebruikt om de dienstverlening te verbeteren (+).	++

De toegang in Duiven functioneert daadwerkelijk conform het toezichtskader van de samenwerkende inspecties (+). Sterk is dat in de werkprocesbeschrijving ook aandacht besteed wordt aan hoe te handelen in geval er sprake is van een crisis in het gezin en dat expliciet beschreven is dat doelen en trajecten zo concreet en transparant mogelijk moeten worden geformuleerd (+). De werkprocesbeschrijving is weliswaar beknopt, maar zeker volledig en ‘to the point’.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

6

6 Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en formuleren we enkele aanbevelingen.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre is er sprake van integraal beleid in het sociaal domein en is daarbij ook aandacht voor verbinding met het beleid inzake welzijn, basisgezondheidszorg en schuldhulpverlening?

De gemeente Duiven heeft integraal beleid opgezet in het sociaal domein dat verder gaat dan de drie decentralisaties en ook betrekking heeft op het onderwijsbeleid, het (basis)gezondheidszorgbeleid en de schuldhulpverlening. Interessant is dat de gemeente Duiven het concept 'overheidsparticipatie' hanteert, waarmee de gemeente aangeeft in te zetten op het actief betrekken van burgers bij het beleid, sterker nog daar waar dat mogelijk is burgers zelf beleid te laten ontwikkelen en uitvoeren. Een terugtredende overheid dus waar dat mogelijk is. Sterk is eveneens dat er aandacht is voor het ontschotten van budgetten en expliciet is aangegeven dat er flexibel met budgetten kan worden omgegaan daar waar dat noodzakelijk en/of wenselijk is.

Is het beleid SMART geformuleerd, zowel wat betreft de doelstellingen als de uitvoering?

Het beleid is in zeer beperkte mate SMART geformuleerd, de beleidsdoelen zijn met name in procestermen geformuleerd (we gaan…). Er wordt in de programmabegroting niet gewerkt met (SMART geformuleerde) beleidsindicatoren en/of effectindicatoren, waardoor het lastig is vast te stellen in welke mate de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Wel wordt in de programmabegroting (en in de jaarrekening) de stand van zaken van de verschillende beleidsonderdelen/beleidslijnen uitgebreid omschreven, wordt aangegeven wat de eventuele risico's zijn (zonder daarbij aan te geven welke beheersmaatregelen genomen zijn/worden) en wordt onder het kopje 'planning' aangegeven welke vervolgactiviteiten worden uitgevoerd.

In hoeverre en op welke wijze wordt er in het beleid aandacht besteed aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid?

De belangrijkste randvoorwaarden om doelmatig en doeltreffend beleid in het sociaal domein uit te voeren is dat er a) zo veel als mogelijk integraal wordt gewerkt, waardoor er afstemming kan plaatsvinden en dubbel werk en/of langs elkaar heen werken kan worden voorkomen en b) men goed zicht heeft op de doelgroep en de aard van de problematiek. In het beleid is ruim voldoende aandacht voor het integraal werken. Onduidelijk is in hoeverre men in Duiven goed zicht heeft op de doelgroep en de aard van de problematiek. Die onduidelijkheid is met name ingegeven door de constatering dat de basisregistratie niet of nauwelijks wordt vertaald naar beleidsinformatie, waardoor het niet goed mogelijk is te beoordelen of voldaan wordt aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid.

Vindt de uitvoering in de praktijk ook plaats conform de uitgangspunten van het beleid? Is er sprake van integrale toegang tot zorg en ondersteuning? Wordt er in de praktijk gewerkt conform de uitgangspunten van het toetsingskader toezicht sociaal domein?

De toegang tot de zorg en ondersteuning verloopt in Duiven via het Loket WWZ. Via dat loket kan het sociaal team ingeschakeld worden. Toegang tot de jeugdzorg kan eveneens geschieden via het CJG en via de huisarts/medisch specialist. In principe komen alle vragen voor zorg en ondersteuning binnen bij het loket en wordt daar de route bepaald. In die zin kan er gesproken worden van een integrale toegang zoals beschreven in het beleid. Helemaal integraal is het niet omdat er sprake is van een scheiding in het verlenen van zorg en ondersteuning vanuit de Wmo en de Jeugdwet enerzijds en de Participatiewet en de Wet werk en bijstand anderzijds. De kern van het sociaal domein, de drie decentralisaties (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet) wordt dus in Duiven vertaald naar twee teams, die weliswaar nauw met elkaar samenwerken als dat nodig is, maar toch in principe gescheiden van elkaar opereren. Het sociaal team werkt in de praktijk conform de uitgangspunten van het toezichtskader sociaal domein.

Wordt de gemeente op een adequate wijze geïnformeerd over de resultaten door de uitvoerders? Wordt de gemeenteraad op een adequate wijze geïnformeerd over de opzet, uitvoering en resultaten van het beleid in het sociaal domein?

De gemeente Duiven beschikt over de basale 'consumptiecijfers' met betrekking tot de zorg en ondersteuning die geboden én afgenomen wordt in Duiven, maar gebruikt die gegevens vooralsnog niet om adequate beleidsinformatie te genereren. De wethouder wordt onvoldoende geïnformeerd over de uitvoering en de resultaten in het sociaal domein en de gemeenteraad is in 2018 en 2019 (tot het moment van schrijven van deze rapportage, eind april 2019) niet op een integrale wijze geïnformeerd. Dit maakt het voor de gemeenteraad onmogelijk om haar controlerende taak inzake beleid, uitvoering en resultaten in het sociaal domein naar behoren uit te voeren.

In hoeverre is er sprake van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid in het sociaal domein?

Het is niet goed mogelijk gebleken te bepalen in hoeverre er in Duiven sprake is van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het beleid, omdat de beleidsinformatie op grond waarvan die beoordeling moet plaatsvinden (nog) ontbreekt. Er is in Duiven wel zicht op de financiële resultaten in het sociaal domein, maar deze resultaten worden onvoldoende gekoppeld aan de beleidsprestaties, waardoor het zicht op de doeltreffendheid van het beleid beperkt is.

6.2 Aanbevelingen

Het beleid van de gemeente Duiven is daadwerkelijk integraal opgezet, maar slechts in beperkte mate uitgewerkt, waardoor het lastig is zich een concreet beeld te vormen van de integrale concepten van dat beleid en hoe die in de praktijk uitwerken. De beleidsdoelen zijn daarenboven niet SMART geformuleerd. Het is voor de gemeenteraad dan ook lastig om haar kaderstellende taak met betrekking tot het sociaal domein uit te voeren omdat de kaders onvoldoende zijn uitgewerkt. De eerste twee aanbevelingen luiden dan ook als volgt:

1. Aan de raad: vraag aan het college om een meer uitgewerkt beleidskader waarin de verbindingen tussen de diverse beleidsterreinen in het sociaal domein nader zijn uitgewerkt en voorzien van zo veel mogelijk SMART geformuleerde doelen en ga hierover het debat aan met het college. Geef daarbij aan wat de raad zelf belangrijke kaders/uitgangspunten vindt voor het integrale beleid in het sociaal domein.
2. Aan het college: werk het strategisch beleidskader nader uit door meer specifieke aan te geven op welke wijze de integrale concepten in het beleid geconcretiseerd worden en koppel daar SMART geformuleerde doelen aan en ga hierover het debat aan met de raad.

Er is niet of nauwelijks sprake van een adequate en integrale verantwoording over het beleid, de uitvoering en de resultaten in het sociaal domein. De informatie uit de basisregistratie wordt onvoldoende verwerkt tot beleidsinformatie en de gemeenteraad wordt niet geïnformeerd. De derde aanbeveling, gericht aan het college, is dan ook een voor de hand liggende:

3. Verwerk de basisinformatie uit het sociaal domein in beleidsinformatie die zicht biedt op de integrale uitvoering en resultaten in het sociaal domein. Verwerk die beleidsinformatie in één integraal document. Biedt dit document separaat aan (dus niet als onderdeel van de reguliere planning- en control cyclus) aan de gemeenteraad, zodat de raad zicht krijgt op de mate waarin alle burgers die dat nodig hebben adequate zorg en ondersteuning ontvangen, alsmede de kosten daarvan. Pas dan kan de raad haar controlerende taak met betrekking tot uitvoering en de resultaten in het sociaal domein naar behoren oppakken.
4. Die beleidsinformatie zou in ieder geval moeten bestaan uit de volgende onderdelen:
   a. Binnengekomen vragen om hulp en ondersteuning, onderscheiden naar soorten hulpvraag en intensiteit/omvang;

b. Afhandeling van de vragen onderscheiden naar beroep op eigen kracht/sociaal netwerk, doorverwijzing naar vrij toegankelijke zorg/ondersteuning en gebruik van maatwerkvoorziening (onderscheiden naar soort en intensiteit/omvang);
c. Aard en omvang cliëntenbestand in maatwerkvoorzieningen, in-, door- en uitstroomgegevens;
d. Wachtlijsgegevens bij centrale toegang en maatwerkvoorzieningen;
e. Clienttevredenheid bij toegang en maatwerkvoorzieningen, analyse van klachten;
f. Meerjarige vergelijking op bovengenoemde onderdelen, analyse van trends;
g. Benchmark met vergelijkbare gemeenten;
h. Beleidsreactie op de prestaties/resultaten en trends, welke beleidsmaatregelen worden genomen om de beleidsdoelen te realiseren, welke (financiële en beleidsinhoudelijke) risico's horen daarbij en welke beheersmaatregelen kunne daarvoor genomen worden.

Een sterk onderdeel van het integrale beleid is het betrekken van de burger en organisaties en instellingen die actief zijn in de sociale basisinfrastructuur (zoals vrijwilligers, verenigingen, kerk, et cetera). Zij worden als het ware uitgenodigd het beleid mede op te zetten en uit te voeren. Het concept overheidsparticipatie is op dat uitgangspunt gestoeld, daar waar mogelijk en wenselijk kan de burger zelf beleid opzetten en uitvoeren, treedt de overheid terug en beperkt haar rol tot het faciliteren van de burger. Met de Dialoog en Doorpak Weken Duiven (DDWD) is hiervoor een goede aanzet gegeven. Maar hoe ver kan je hierin gaan, wat kan en mag je nog vragen van de burger? En als je een bijdrage vraagt, hoe moet je diezelfde burger dan vanuit de gemeente (en haar partners) faciliteren om die bijdrage mogelijk te maken? Het antwoord – of beter gezegd, de antwoorden op deze vragen, want er is niet één antwoord – 'vraagt' om een actieve opstelling van de gemeenteraad en een debat met het college hierover. Dit is nog – ook landelijk bezien – relatief onontgonnen terreinen, maar dat zou Duiven en niet van moeten weerhouden op zoek te gaan naar antwoorden. Sterker nog , vanuit de kleinschaligheid van Duiven en haar hechte gemeenschap, zouden antwoorden geformuleerd kunnen worden waar ook andere gemeenten hun voordeel meet zouden kunnen doen. De vierde en laatste aanbeveling is dan ook aan de gemeenteraad gericht:

5. Ga het actief debat aan met het college over de grenzen van de participatiemaatschappij, wat je van de burger kan en mag verwachten en hoe je de burger daarbij het beste kan faciliteren.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

Integraal werken in het sociaal domein in de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort

De leermomenten

De Rekenkamercommissie van de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort heeft onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop *integraal* wordt gewerkt in het sociaal domein. Integraal werken in het sociaal domein is van groot belang omdat door integraal te werken de inwoners die dat nodig hebben beter ondersteund (kunnen) worden en het beleid daarmee meer doelmatig en meer effectief wordt. Een doelmatig en effectief beleid is weer van belang omdat de uitgaven in het sociaal domein in de regel meer dan 50% van de gemeentebegroting uitmaken.

In alle drie de gemeenten heeft Regioplan het beleid doorgelicht, is gesproken met wethouders en beleidsambtenaren, is gekeken naar de uitvoering van dat beleid en is gesproken met uitvoerders. tevens is beoordeeld in hoeverre de gemeenteraden op een adequate wijze zijn geïnformeerd over de uitvoering en de resultaten van dat beleid. De gemeenten Duiven en Westervoort zijn sinds 1 januari 2019 ambtelijk gefuseerd en de nieuwe organisatie (1Stroom) moet nog ingewerkt raken, zo is gebleken tijdens het onderzoek. In deze twee gemeenten heeft het onderzoek dan ook beduidend meer tijd gekost dan in Doesburg, omdat niet altijd duidelijk was wie/welke ambtenaar het beste welke vragen kon beantwoorden.

Het onderzoek heeft geresulteerd in drie rapportages, voor elke gemeente één, met elk hun eigen conclusies en aanbevelingen. Deze conclusies en aanbevelingen lijken overigens sterk op elkaar omdat in alle drie gemeenten het onderzoek min of meer vergelijkbare uitkomsten heeft opgeleverd.
In deze notitie benoemen we de belangrijkste leermomenten voor de drie gemeenten; algemene leermomenten, maar ook lessen die men van elkaar kan leren.

1. Algemene leermomenten

1. Alle drie de gemeenten hebben het beleid in het sociaal domein breed en integraal opgezet en daarbij niet alleen gewezen op de verbindingen tussen het beleid in de kern van het sociaal domein (de drie gedecentraliseerde beleidsterreinen, Wmo, Jeugd- en Participatiewet) maar ook nadrukkelijk de verbinding gezocht met andere beleidsterreinen zoals gezondheidzorg, onderwijs, minimabeleid, wonen, et cetera. Dat beleid is echter in alle drie gemeenten nog steeds erg globaal en algemeen van aard en behoeft nadere uitwerking. Kadernota's verdienen het om uitgewerkt te worden in uitvoeringsnotities. Dat kan heel concreet en er zijn genoeg voorbeelden te vinden bij andere gemeenten waar specifieke verbindingen in beleid nader uitgewerkt zijn. De gemeente Doesburg is hierin iets verder dan de beide andere gemeenten en zou hierbij als bron van inspiratie kunnen dienen.
2. Integraal beleid in het sociaal domein veronderstelt dat er flexibel geschakeld tussen de verschillende beleidsterreinen en dat veronderstelt weer dat het mogelijk moet zijn om flexibel om te gaan met budgetten: een ontschotte begroting kan daarbij behulpzaam zijn. De gemeente Duiven heeft dit uitgangspunt expliciet benoemd en het zou goed zijn als beide andere gemeenten zich hierdoor zouden late inspireren.
3. In alle drie de gemeenten kan en moet de informatieverstrekking aan de gemeenteraad beter. Het sociaal domein is te belangrijk om erover verantwoording af te leggen enkel via de reguliere P&C cyclus. Het voornemen van de gemeente Westervoort om een dashboard te ontwikkelen waarmee op een overzichtelijke wijze de gemeenteraad periodiek geïnformeerd kan worden, kan daarbij als inspiratiebron dienen. Een adequate en uitgebreide informatievoorziening moet de gemeenteraden in staat stellen zich een oordeel te vormen over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid in het sociaal domein. Die informatie zou minimaal twee keer per jaar aanleiding voeding moeten geven aan het debat tussen de gemeenteraad en het college over het sociaal domein.

2. Lessen van en met elkaar

1. Alle drie de gemeenten benoemen in hun beleid het belang van de verbinding met de sociale basis: de zorgpiramide leunt op een sterke sociale basis waarin inwoners elkaar helpen en daarbij ondersteund worden door het maatschappelijk middenveld. In alle drie gemeenten zijn wel goede voorbeelden te vinden van de wijze waarop dit beleidsuitgangspunt in de praktijk wordt gebracht. In alle drie gemeenten speelt ook de vraag hoe ver je hierin kunt gaan. Waar ligt de grens van de participatiemaatschappij, van kan je nog welen wat kan je niet meer vragen van de inwoners en het maatschappelijk middenveld? Het ligt erg voor de hand dat de drie gemeenten elkaar bij het beantwoorden van deze vragen opzoeken. De gemeenteraden zouden hierin het voortouw kunnen nemen.
2. Het beleid in het sociaal domein is nog volop in ontwikkeling en dat zal de komende jaren zo blijven. Het blijft in de uitvoering zoeken naar een juiste balans tussen eigen kracht, samenkracht (inzet van het sociale netwerk) en professionele ondersteuning. Het creëren van een experimentele omgeving zoals de gemeente Duiven dat doet met het basisteam kan helpen bij het zoeken naar die juiste balans. Wellicht kunnen de lessen die daar geleerd worden ook de andere gemeenten inspireren en van dienst zijn.
3. De wijkteams in de gemeenten Duiven en Westervoort (respectievelijk het sociaal team en het Goed voor Elkaar team) zijn op verschillende leest geschoeid: een generalistenteam in Westervoort dat niet zelf hulp verleent en een specialistenteam in Duiven dat dat wel doet. De intentie is beide teams naar elkaar toe te laten groeien. De vraag is wat dat betekent in de praktijk. Het lijkt lastig uiteindelijk tot één werkwijze te komen, gelet op de grote verschillen in de uitgangspunten die beide teams hanteren. Dat zal voor de ambtelijke organisatie nog een grote uitdaging worden. Als beide teams goed functioneren, en daar ziet het qua werkwijze wel naar uit, dan zou ook overwogen kunnen worden de verschillende werkwijzen naast elkaar te laten bestaan en zodoende ook van elkaar te kunnen leren. Uiteindelijk gaat het erom zo licht mogelijke -op generalistische leest geschoeide- hulp te verlenen waar mogelijk, maar tijdig specialistische hulp in te schakelen waar nodig.

Gemeente Duiven

Gemeente Duiven
Koning Willem-Alexanderplein 1
Postbus 6
6920 AA Duiven

(0316) 279 111
gemeente@duiven.nl
www.duiven.nl

Rekenkamer
Koning Willem-Alexanderpln 1
6921 ES Duiven

datum	:	2 juli 2019
zaaknummer	:	Z/19/052946 /201413604
onderwerp	:	Zienswijze rapportage Rekenkamer
contactpersoon	:	Marjet van Genugten

geachte leden van de Rekenkamer,

De Rekenkamer van de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort heeft onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop *integraal* wordt gewerkt in het sociaal domein. Integraal werken in het sociaal domein is van groot belang omdat door integraal te werken de inwoners die dat nodig hebben beter ondersteund (kunnen) worden en het beleid daarmee meer doelmatig en meer effectief wordt.

In alle drie de gemeenten heeft Regioplan het beleid doorgelicht, is gesproken met wethouders en beleidsambtenaren, is gekeken naar de uitvoering van dat beleid en is gesproken met uitvoerders. tevens is beoordeeld in hoeverre de gemeenteraden op een adequate wijze zijn geïnformeerd over de uitvoering en de resultaten van dat beleid.

Het college van de gemeente Duiven heeft kennis genomen van het rapport van de rekenkamer en van de conclusies en aanbevelingen, naast een drietal belangrijke leermomenten en lessen van en met elkaar die voor onze gemeente zijn benoemd. U ontvangt hier onze zienswijze op.

1 Beleid sociaal domein globaal en algemeen van aard en behoeft nadere uitwerking

Op het punt van het beleid dat in onze gemeente volgens dit rapport als globaal en algemeen van aard wordt omschreven waarbij de aanbeveling wordt gedaan om dit uit te werken in uitvoeringsnotities het volgende. De kaders van beleid worden door de gemeenteraad vastgesteld, en vervolgens wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang. Conform de dynamiek in het sociaal domein werkt het college met slagvaardigheid aan het bereiken van de doelstellingen waarbij er ruimte is om proactief te kunnen aansluiten op actuele ontwikkelingen en hier beleid op in te zetten. Dit gebeurt in samenwerking met de partners want beleid maken we samen. De gemeente Duiven werkt niet met een uitvoeringsplan dat wordt gezien als inperking van ruimte die nodig is in dit continue proces.

2 Flexibel schakelen tussen beleidsterreinen veronderstelt flexibele omgang met budgetten

Het college is verheugd om te vernemen dat het flexibel omgaan met budgetten zoals dit door gemeente Duiven gebeurt, past in het integraal beleid in het sociaal domein. En eveneens

spreekt het college haar dank uit voor de suggestie om het uitgangspunt van een ontschotte begroting als inspiratie aan de andere gemeenten uit dit onderzoek mee te gegeven.

3 Informatievoorziening aan de gemeenteraad kan beter en op meer integrale wijze

Het onderwerp informatieverstrekking aan de gemeenteraad en de verbetering hiervan is een punt dat door het college ter harte genomen wordt. Informatie aan de raad verloopt veelal via de afzonderlijke beleidsterreinen en kent in mindere mate een integrale verantwoording. Het college is op zoek, naast de reguliere informatiemomenten tijdens de raadsvergaderingen, naar een periodieke informatievoorziening gericht op het 2 maal per jaar voeren van een debat over de grote lijnen en de transformatiegedachte. In Westervoort wordt een dashboard ontwikkeld, een ontwikkeling waar Duiven graag bij wil aansluiten met als doel dit ook toepasbaar voor Duiven te maken. Aanvullend op het rapport hecht het college er aan te vermelden dat het college jaarlijks aandacht besteedt aan de onderzoeken naar de cliëntervaring en -tevredenheid zowel bij de jeugd als Wmo. Hierover vind ook verantwoording plaats naar de raad en daar zit ook een vergelijk in de vorm van een benchmark.

2.1 Verbinding met de sociale basis

Inwoners helpen elkaar en het maatschappelijk middenveld ondersteunt hierbij. Het college onderschrijft het punt dat het goed is om als gemeenten met elkaar te bespreken waar hierbij de grenzen liggen van de participatiemaatschappij om te voorkomen dat inwoners etc. overvraagd worden, en hiervan te leren van elkaar. Het college stelt voor om het initiatief hiertoe bij de raden te leggen.

2.2 *Het zoeken van balans tussen eigen kracht, netwerk en professionals*

Het college bedankt de onderzoekers voor de suggestie om het creëren van een experimentele omgeving zoals dat in Duiven gebeurt met het basisteam, te delen met de andere gemeenten als een vorm van inspiratie.

2.3 Verschillen in werkwijze wijkteams Duiven en Westervoort

De wijkteams in de gemeenten Duiven en Westervoort zijn verschillend van aard, en de intentie is om beide teams naar elkaar toe te laten groeien. Uw suggestie om bij goed functioneren de verschillende werkwijze naast elkaar te laten bestaan willen we laten meewegen in onze afweging voor de toekomst. Wel plaatsen wij de kanttekening, dat, in weerwil van hetgeen in de rapportage is opgenomen, er in Duiven geen hulpverlening wordt geboden vanuit het sociaal team (specialistenteam in de rapportage).

Met vriendelijke groeten,

burgemeester en wethouders van Duiven

ing. C.J. (Chris) Papjes
secretaris

drs. H.B.I. (Rik) de Lange
burgemeester

Raad voor
Sociaal Domein Duiven
meedoen mogelijk maken

Raad voor Sociaal Domein Duiven
P/a Orgelstraat 9
6922 JJ DUIVEN
info@rvsdd.nl
www.rvsdd.nl

Gemeente Duiven
T.a.v. het College van Burgemeester en Wethouders
T.a.v. Ineke Knuiman
Postbus 6
6920 AA DUIVEN

Duiven, 16 januari 2021

Ons kenmerk: 2021-003/KS/vf
Uw kenmerk:
Betreft: Advies notitie 'Samen Sterk'

Geacht College,

De Raad voor Sociaal Domein Duiven heeft van het College van burgemeester en wethouders het verzoek ontvangen om een advies uit te brengen over de notitie 'Samen Sterk'.

De notitie 'Samen Sterk' is in feite de toekomstvisie en transformatieagenda (ook wel uitvoeringsagenda genoemd) en daarmee wil de gemeente Duiven een toekomstbestendig beleid uitzetten. Dit document verschaft inzicht in het complexe terrein van het sociaal domein en probeert een weg te vinden naar de balans tussen beschikbare financiële middelen en passende zorg voor mensen die ondersteuning nodig hebben om zo volwaardig mogelijk mee te kunnen (blijven) doen.

Uw verzoek plaatst de Raad voor Sociaal Domein in een historisch perspectief. Vanaf 2005 werd duidelijk dat door de toenemende vergrijzing en ontgroening, alsmede door de complexiteit van de samenleving, de druk op de zorg zou toe nemen en het steeds lastiger zou zijn om in de toekomst deze nog betaalbaar te laten zijn. Het idee dat de gemeente, die dichter bij de inwoners staat, de zorg beter en efficiënter zou kunnen uitvoeren, onderschrijven wij. De gemeenten hadden in 2015 nooit de decentralisaties met een enorme korting op de budgetten van het Rijk goed moeten keuren. De gemeenten zouden de toename door vergrijzing en ontgroening en de complexe samenleving hebben kunnen opvangen, omdat zij dichter bij de burgers staan en efficiënter werken, maar dan wel zonder de korting door het Rijk.

Algemeen
Voor de oplossingsrichting in de notitie 'Samen Sterk' wordt er ingezet op verbetering van zorg, samenwerking, innovatie, preventie en overleg met betrokken inwoners op basis van concrete acties. De Raad voor Sociaal Domein Duiven vindt de notitie 'Samen Sterk' erg oppervlakkig, weinig onderbouwd en onvoldoende concreet. In de notitie wordt regelmatig gesproken over uitdagingen en er worden veel veronderstellingen gedaan. Zo wordt er nauwelijks ingegaan op de oorzaken van de groei van de zorg. De notitie is erg gericht op de kwantiteit en minder op de kwaliteit en daarbij zijn de financien leidend. Daarnaast zijn de begrippen preventie, zelfredzaamheid, innovatie en overleg met de inwoners onvoldoende concreet uitgewerkt. In het vervolg van het advies zullen wij hierop ingaan.

Specifiek
De ambitie in de notitie is hoog en de verwachtingen zijn groot. Of er echter bij het opstellen van deze notitie ook rekening gehouden is met het rapport van het Sociaal Cultureel Plan 'Sociaal Domein op koers' vragen wij ons af. Het Sociaal Cultureel Planbureau stelt immers dat de decentralisaties mislukt zijn en relativeert de te hoge verwachtingen van de politiek over de decentralisaties. Verder komt het SCP tot de conclusie dat er een grens zit aan zelfredzaamheid, eigen regie en het doen van een beroep op de eigen omgeving.

We missen ook de kaders voor zelfredzaamheid. Nu wordt gesteld dat als iemand met een hulpvraag komt, dat die persoon niet redzaam is. Wij willen het omdraaien. Iemand die hulp durft te vragen, is in onze ogen wèl zelfredzaam. Bovendien maken wij ons zorgen om de mantelzorgers. Deze staan al onder grote druk en deze druk zal alleen op basis van de beleidsvoornemens alsmaar toenemen.

Wij adviseren het College om bij de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering rekening te houden met de opmerkingen en aanbevelingen van het Sociaal Cultureel Planbureau en dat er een grens zit aan zelfredzaamheid, eigen regie en het doen van een beroep op de eigen omgeving.

Wij adviseren het College om te zorgen dat de druk op de mantelzorgers op basis van de beleidsvoornemens niet verder toeneemt.

In de notitie wordt gesteld dat de kwaliteit van de zorg gehandhaafd blijft. Er wordt zorg op maat geleverd, maar de gemeente werkt met vaste leveranciers en dat staat in principe haaks op het recht van keuzevrijheid. Burgers met een PGB moeten zelf zorg in kunnen kopen, onafhankelijk van de zorg die de gemeente zelf heeft ingekocht.

Wij adviseren het College om aan te geven hoe de keuzevrijheid gestalte wordt gegeven.

In de notitie ligt de focus sterk op de nuldelijn en wij vragen ons met zorg af of dit haalbaar is en of dit daadwerkelijk zal leiden tot een afname van de behoefte aan zwaardere zorg. In het verleden is er immers behoorlijk bezuinigd op de basis welzijnsvoorzieningen en het jeugd- en jongerenwerk. De basis dient op orde te zijn, voordat er van de nuldelijn gebruik kan worden gemaakt.

Wij adviseren het College om in de komende jaren te investeren in de basiswelzijnsvoorzieningen en het jeugd- en jongerenwerk om daarna gebruik te kunnen maken van de nuldelijn.

Ouderen zullen in de toekomst nog langer thuis blijven wonen en dat gaat gepaard met toenemende lichamelijke beperkingen en daardoor zal er steeds meer een beroep gedaan worden op de voorzieningen. In de notitie wordt uitgegaan van een besparing. Dit is volgens ons in tegenstrijd met elkaar.

Wij adviseren het College om duidelijkheid te verschaffen over deze tegenstelling.

Er zijn geen ontmoetingsplaatsen of buurthuizen meer waar jongeren elkaar kunnen ontmoeten. De ontmoetingsplekken die er nu zijn, stralen niets uit en zijn ongezellig. Er is een enorme behoefte om elkaar ergens te kunnen ontmoeten. We missen concrete voorbeelden die aangeven dat er een verbinding mogelijk is tussen jeugd, bedrijven en organisaties.

Wij adviseren het College om jeugdvriendelijke ontmoetingsplekken te creëren en de verbinding tussen jeugd, bedrijven en organisaties te stimuleren.

In de notitie wordt als speerpunt de opvoedtelefoon genoemd. De genoemde situaties komen niet alleen bij Nederlandse kinderen voor. De aanpak van dergelijke situaties bij kinderen uit een andere cultuur kan niet op dezelfde manier als bij Nederlandse kinderen. Er moet veel meer gedacht worden vanuit een andere cultuur. Een deel van deze doelgroep beheerst onze taal niet goed of minimaal. De deskundigheid en kennis van de cultuur moeten daarbij leidend zijn.

Wij adviseren het College om bij de uitwerking van de opvoedtelefoon voldoende aandacht te besteden aan kinderen met een andere culturele achtergrond.

We onderschrijven het betrekken van burgers bij de verdere uitwerking van beleid, maar we missen de concrete wijze waarop dit zou moeten gebeuren en vooral voor de jongeren. De participatie van de burgers moet veel laagdrempeliger en tweezijdig zijn. Burgers weten vaak de weg niet hoe ze moeten of kunnen participeren. Je zult je als gemeente af moeten vragen hoe je die openheid kunt creëren. Het is nu lastig om inwoners en vooral de jeugd te mobiliseren. Dit geldt ook voor de inwoners met een andere culturele achtergrond (taalbarrière)!

Burgers met gezondheidsproblemen participeren minder. Participatie vanuit deze groep kan verbetering in hun problematiek opleveren, maar daar zal dan wel aandacht aan moeten worden besteed. Wij vragen ons af hoe de gemeente dit wil bereiken en hoe ze samen gaan werken met de inwoners/jeugd op de langere termijn?

Wij adviseren het College om meer inzicht te geven over de manier waarop participatie ven de inwoners gestalte krijgt.

In de notitie wordt nauwelijks ingegaan op gestapelde problematiek. De Raad voor Sociaal Domein Duiven vraagt zich ook af hoe hiermee omgegaan wordt.

Wij adviseren het College om inzicht te geven hoe omgegaan wordt met gestapelde problematiek.

Wij willen graag weten waardoor de toename in de Jeugdzorg ontstaan is. Als kinderen in een onveilige situatie leven, dan is er vaak sprake van mishandeling. In dergelijke situaties kan er geen beroep op het netwerk gedaan worden. Als er sprake is van een onveilige situatie, dan moet er direct ingegrepen worden door professionals. We zien het als een gevaar als consulenten van de gemeente in dit soort zaken op de stoel van de professionals gaan zitten.

Wij adviseren het College om inzicht te geven in de toename van de jeugdzorg en adviseren om bij onveilige situaties te zorgen dat professionals maatwerk kunnen leveren.

In de notitie ligt de nadruk op het monitoren van de financiën. We zien geen werkelijke innovaties. We adviseren om over de gemeentegrenzen te kijken en op zoek te gaan naar innovatieve initiatieven. Belangrijk is het om tot inzicht te komen. Je kunt leren van de ervaringen van anderen. Daarnaast missen wij concrete voorbeelden voor preventie. In het gesprek dat wij als Raad voor Sociaal Domein hadden met de ambtelijke medewerkers werd duidelijk dat deze er wel zijn.

Wij adviseren het College om de innovaties en preventiemogelijkheden in de notitie concreet aan te geven.

De confrontatie van de trends leidt tot drie opgaven waar de komende jaren de focus opgelegd moet worden. Daarbij moet gedacht worden aan innovatie, preventie en inkoop, regie en bewaking.

Wij denken dat er bij goede informatieverstrekking en communicatie veel meer initiatieven komen uit de bevolking en dat er meer begrip ontstaat voor de financiële problematiek. We vragen ons dan ook af wat de redenen zijn om informatie aan de inwoners en de communicatie met de inwoners niet als een uitdaging te zien.

Wij adviseren het College om een goede en heldere informatievoorziening en communicatie op te zetten.

Schulden komen voor bij alle bevolkingsgroepen van jong tot oud, van laagopgeleiden tot hoogopgeleiden, van lage inkomens tot de hoge inkomens. Het heeft dus invloed op het gehele sociaal domein en ook gevolgen voor de volksgezondheid op sociaal, fysiek en psychisch gebied.

Wij adviseren het College om schuldhulpverlening op te nemen in de notitie.

We missen de verwerking van de uitkomsten van de cliëntervaringsonderzoeken in de notitie, in het beleid en in het dashboard. Het dashboard geeft 30 parameters aan, waarvan er nog 7 verder ontwikkeld moeten worden. 23 parameters geven aantallen en de stand van zaken van de financiën aan en 3 parameters gaan over kwaliteit. Wij vinden dat de kwaliteit van de zorg daardoor onderbelicht is.

Wij adviseren het College om meer parameters voor de kwaliteit van de zorg te ontwikkelen, deze op te nemen in het dashboard en de uitkomsten van de cliëntervaringsonderzoeken daarin te integreren.

In de oplegger bij 'Aandachtspunten in het sociaal domein Duiven' wordt het volgende gesteld: '*In de toekomstvisie wordt ook meegenomen op welke wijze cultuur, sport en welzijn onderdeel uitmaken van één samenhangend geheel.'*

De Raad voor Sociaal Domein Duiven heeft dit samenhangend geheel gemist en is ook van mening dat het van belang is dat de onderdelen cultuur, sport en welzijn deel uitmaken van een samenhangend geheel.

Wij adviseren het College om op korte termijn cultuur, sport en welzijn deel te laten uitmaken van de notitie 'Samen Sterk'.

Ten slotte
In de notitie wordt sterk ingezet op het inzetten van het netwerk, terwijl we te maken hebben met vergrijzing en ontgroening. Daarnaast is er sprake van een toename van kwetsbare mensen, meer mensen met dementie en psychische problemen in combinatie met de verharding en individualisering en toename van de complexiteit van de samenleving. Wij zien hierin een grote tegenstelling. De inzet van het netwerk zal door de vergrijzing en ontgroening afnemen en ook de daarmee gepaard gaande mogelijke besparingen. De gemeente zal moeten zoeken naar datgene wat nog wel kan.

Ook wordt in de notitie het gebruikmaken van zorg als probleem opgevoerd. Wij zien zorg als een oplossing. Het probleem ligt nu bij de financiering van de zorg. Het leveren van zorg moet niet gelijkgesteld worden aan de financiële problematiek. Daarnaast is het van belang dat er zorg op maat geleverd wordt en niet ingezet wordt op alleen goedkopere alternatieven?

Wij adviseren het College om het leveren van zorg anders te benaderen en te zorgen dat inzichtelijk wordt wat nog wel kan en dat zorg op maat geleverd wordt.

Zoals al eerder in dit advies aangegeven is, vindt de Raad voor Sociaal Domein Duiven de notitie 'Samen Sterk' erg opppervlakkig, weinig onderbouwd en onvoldoende concreet. In de notitie wordt regelmatig gesproken over processen, procedures en is erg gericht op de kwantiteit en minder op de kwaliteit en zijn de financien leidend. De Raad voor Sociaal Domein Duiven mist in deze notitie het centraal stellen van de mens, de zorgvrager en de directe omgeving.

Wij adviseren het College om in de notitie 'Samen Sterk' de mens, de zorgvrager en de directe omgeving centraal te stellen.

De Raad voor Sociaal Domein Duiven adviseert het College van burgemeester en wethouders om de adviezen over te nemen en te verwerken in de notitie 'Samen Sterk'. Daarnaast vindt de Raad voor Sociaal Domein Duiven het wenselijk om betrokken te worden bij de voortgang van de ontwikkeling en uitvoering van de notitie 'Samen Sterk. Wij willen eveneens betrokken blijven bij de uitvoering van het dashboard en input geven voor het dashboard. De Raad voor Sociaal Domein Duiven verzoekt het College van burgemeester en wethouders om de gemeenteraad van Duiven op de hoogte te brengen van de adviezen.

Met vriendelijke groeten,
Raad voor Sociaal Domein Duiven

J.P.M. Seijsener
voorzitter

Kon pagina 1 uit document College van B&W - Brief aan Raad voor sociaal domein Duiven.pdf niet importeren
Foutmelding
PdfReader not opened with owner password

Kon pagina 2 uit document College van B&W - Brief aan Raad voor sociaal domein Duiven.pdf niet importeren
Foutmelding
PdfReader not opened with owner password

Kon pagina 3 uit document College van B&W - Brief aan Raad voor sociaal domein Duiven.pdf niet importeren
Foutmelding
PdfReader not opened with owner password

Kon pagina 4 uit document College van B&W - Brief aan Raad voor sociaal domein Duiven.pdf niet importeren
Foutmelding
PdfReader not opened with owner password

Kon pagina 5 uit document College van B&W - Brief aan Raad voor sociaal domein Duiven.pdf niet importeren
Foutmelding
PdfReader not opened with owner password

Politieke avond - 26 november 2020

Nooijen

Zetel Nooijen/Barbara Nooijen

A2: Toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein

Er wordt van onze inwoners verwacht dat ze zelfredzaam zijn. Zeer mooi streven maar niet voor ieder haalbaar.

En daarnaast wordt ook nog van de zorg gevraagd goedkoper in te kopen.

Zetel Nooijen ziet dit als zeer moeilijke opgave.

Nu kan de Gemeente samen met het rijk het aanpakken zodat niet ingewikkelder wordt voor onze inwoners.

Is er een loket waar onze inwoners met al hun vragen naar toe kunnen?

Inwoners van Duiven kunnen terecht bij het sociaal loket. Medewerkers van het sociaal loket zijn bereikbaar via het gemeentehuis in Duiven, via telefoonnummer (0316) 279 111 of via sociaalloket@duiven.nl.

Dit zou service gericht werken zijn toch. Alles in het belang van onze inwoners.

Wordt in de 0 de en 1ste lijn binnen onze gemeente gebruikt gemaakt van de expertise van ervaringsdeskundige?

Er wordt gebruik gemaakt van ervaringsdeskundigen in bijvoorbeeld het kwartier maken, maar ook door bijvoorbeeld ouders met kinderen met autisme aan elkaar te koppelen. Zo kunnen zij van elkaars ervaringen leren en steun vinden bij lotgenoten. Zie hiervoor o.a.. het voorzieningenveld in de bijlage van het document Aandachtsvelden in het sociaal domein.

Hoe staat met de samen werking nu van zorgaanbieders en de gemeente? Is er verandering nu in de corona crisis?

Via onze inkoop organisatie staan wij continue in verbinding met onze aanbieders van zorg als het gaat om maatwerkvoorzieningen en jeugdhulp. Met de organisaties die welzijn leveren, staan wij als gemeente continue zelf in verbinding. Door elkaar regelmatig te spreken wordt samenwerking bevorderd en kunnen we goed inspelen op de problemen waar organisaties tegen aan lopen in deze Corona tijd. Waar nodig denken we mee en proberen we samen oplossingen te bedenken. Het blijkt echter dat men zeer creatief omgaat met de Corona maatregelen en dat veel contacten met inwoners die dat nodig hebben goed onderhouden worden.

De bewoner staat centraal maar nu vraag ik me toch af of de website toegankelijker kan worden voor echt iedereen.

We hebben bijvoorbeeld in onze gemeente ook visuele gehandicapte inwoners.

Er wordt in de stukken ook aan gegeven dat veel huizen al dertig jaar oud zijn en niet levensloopbestendig gebouwd zijn een hele opgave. Hoe gaan we dit als raad aanpakken? Op een creatieve manier?

In de informatieavond van de politie kregen te horen dat we flink problematiek hebben met jongeren? Enkele raadsleden hadden daar over ook vragen gesteld.

Mikado had toch in het verleden een betekenis erin om de jongeren aan te spreken. Zou een streetwise work hier iets in kunnen betekenen?

Ervaringsdeskundigen die nu (jong) volwassenen zijn zouden hier toch een goede raadgever of ondersteuning in kunnen zijn? Is hier al aan gedacht?

Vragen toekomstvisie en transformatieagenda sociaal domein

Duiven d.d. 10 februari 2021

In Duiven ligt het gemiddelde aantal uren huishoudelijke hulp reeds op het Nederlandse gemiddelde!

Dit is cijfermatig hoe verhoud zich dit tot maatwerk! Is het gemiddelde belangrijk of de vraag of de juiste zorg wordt geleverd?

Op dit moment is er onvoldoende grip op het sociaal domein waardoor het lastig is om binnen wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders te werken!
Om de zorg betaalbaar te houden wordt ook uitgegaan van een zorgzame samenleving en meer participatie van burgers!

Uit de tussenevaluatie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat de samenleving niet zorgzamer lijkt geworden. Gemeente Duiven zet weer meer in op eigen regie van mensen en zijn omgeving. Is dit wel reëel?
Reken wij ons niet rijk?

Antwoord vraag 2:
Eigen kracht van inwoners en zoeken naar oplossingen in de eigen omgeving is het vertrekpunt van onze werkwijze. Daar waar het niet lukt zetten we voorliggende of maatwerkvoorzieningen in zodat iedere inwoner passende zorgt krijgt die nodig is.

Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat gemeente aangeven dat zij ongeveer een achtste van hun klantenbestand niet goed in beeld hebben en dus überhaupt niet weten wat de behoefte en belemmeringen zijn.

Hoe staat dit ervoor in Duiven? En hoe gaat de aangekondigde aanpak dit meer inzichtelijk maken?

Antwoord vraag 3:
In Duiven werken we vindplaatsgericht. Dat betekent dat we daar zijn waar onze inwoners zijn, bijvoorbeeld op de scholen. Daarnaast zetten we indien nodig bemoeizorg in om inwoners die niet in beeld willen komen over te halen om toch enige vorm van zorg toe te laten, denk bijvoorbeeld aan problemen rondom verslaving. Dat neemt niet weg dat ook in Duiven vast inwoners zijn die we niet in beeld hebben. Er zijn geen cijfers bekend die aangeven hoeveel dat er zijn.

Innovatie in de uitvoeringspraktijk. Gemeente zouden meer kunnen experimenteren met nieuwe werkwijze en op basis hiervan het zorgaanbod vernieuwen en verbeteren!

Gaat de gemeente ook experimenteren met nieuwe woonvormen voor ouderen en kwetsbare burgers om te kijken of zorg op deze wijze mogelijk beter en goedkoper te organiseren is?

Antwoord vraag 4:
We hebben op het gebied van innovatie geen uitputtende lijst van experimenten opgenomen, maar staan er zeker voor open om dergelijke ideeën te onderzoeken als dit ertoe leidt dat zorg hierdoor beter en betaalbaar te organiseren is. In het geval van wonen voor ouderen wordt op dit moment een innovatief project ontwikkeld.

Wordt er budget gereserveerd voor het ontwikkelen van nieuwe en creatieve oplossingen?

Antwoord vraag 5:
Er is op dit moment budget beschikbaar voor het basisteam dat in een netwerkorganisatie op innovatieve wijze vraagstukken aanpakt. Daarmee gaan we er nu vanuit dat er geen extra budget nodig is voor uitwerking van creatieve oplossingen.

Wanneer is de grens bereikt als het gaat om de verplichting van het leveren van kwalitatieve zorg en het beschikbare geld van de overheid?

Antwoord vraag 6:
De inkoop van de gemeente Duiven is er op gericht dat de geleverde zorg altijd kwalitatief hoogwaardig is. De kwaliteit van de zorg staat daarom nooit onder druk. Mogelijk wel de hoeveelheid ingezette zorg.
Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben te maken met tekorten in het sociaal domein. Op dit moment lopen er brede discussies vanuit gemeenten met het ministerie en lobby's bij het kabinet om te komen tot een realistisch budget voor de uitvoering van zorgtaken in het sociaal domein. Samen sterk is naast deze ontwikkelingen gericht op een toekomstbestendige organisatie.

Ondersteunen zelfstandige ouderen. Zelfredzaamheid vergroten. Daardoor minder inzet van Huishoudelijke hulp. De gemeente geeft aan dat we al op het landelijke gemiddelde zitten en toch gaan we hier weer op inzetten.
Welke besparing ziet u hier nog voor Duiven?

Antwoord vraag 7:
Met name op gebied van preventie zien we mogelijkheden om in te spelen op de steeds groter wordende groep zelfstandige ouderen. Bijvoorbeeld door voorlichting en creëren van bewustwording op het gebied van gezonde leefstijl.

Door ontgroening en vergrijzing gaat het aantal mantelzorgers afnemen. In de beleidsnotie staat: we bekijken hoe mantelzorgers voldoende gesteund kunnen worden bij de uitvoering. Maar dat lost het probleem van te weinig mantelzorgers niet op. Er zijn te weinig mantelzorgers en dat loopt verder op door vergrijzing en ontgroening.
Wat voor knelpunten komen er op dit vlak op ons af en hoe gaan we dat gat opvullen?

Antwoord vraag 8:
Een deel van deze mogelijke terugloop is mogelijk op te vangen door middel van preventie zoals beschreven bij antwoord 7. Daarnaast zijn innovatieve oplossingen nodig om de terugloop van mantelzorgers op te vangen en is het belangrijk om het beleid ten aanzien van de huidige mantelzorgers te intensiveren.

Speerpunt resultaatgerichte ondersteuning bij verwijzing.
Waar ligt de grens van toetsen door de Gemeente. Gaan we op de stoel zitten van de professional?

Antwoord vraag 9:
De gemeente kijkt over de schouder mee bij de zorgverlener omdat er naast de expertise van deze zorgverlener ook sprake is van een zakelijk belang bij bijvoorbeeld het verlengen van een traject. We willen verwijzingen toetsen om meer bewustwording en grip te creëren op indicaties van andere verwijzers.

Controle op zorgaanbieders!
Worden marktconforme prijzen betaald? Is het wel mogelijk om inzet van zorgorganisaties te controleren op kwaliteit en uren inzet?

Antwoord vraag 10:
De prijzen die betaald worden zijn getoetst aan de AMVB reële kostprijs. Vanuit de Rijksoverheid zijn wij gehouden aan deze kostprijs berekening. Er wordt dus altijd een marktconforme prijs betaald. In de inkoop is een lijst met kwaliteitseisen opgesteld. Hier moet de zorgaanbieder aan voldoen en wordt ook op getoetst. Dit gebeurt onder andere in contractgesprekken. Als er aanleiding is kan er ook kwalitatief onderzoek worden gedaan. Dit gebeurt in regionaal verband vanuit de inkooporganisatie. Binnen de gemeente worden de declaraties van zorgaanbieders gecontroleerd. Er wordt gekeken of de beschikte uren overeenkomen met de gedeclareerde uren.

In de lijst van indicatoren zijn in de streefwaarde forse daling opgave als streefwaarde opgenomen.
B.v. maatwerkvoorzieningen (daling 5%) gebruik dagbesteding ouderen (daling 10%).
Hoe verhoudt zich dat met de toekomstige vergrijzing? Hoeveel wil de gemeente hier nog op bezuinigen?

Antwoord vraag 11:
We richten ons op oplossingen in het eigen netwerk en in voorliggende voorzieningen. Uitgangspunt is bijvoorbeeld dat ouderen in het eigen dorp naar een voorliggende voorziening gaan om anderen te ontmoeten of deel te nemen aan activiteiten. We verwachten daarmee een daling van het aantal maatwerkvoorzieningen en dagbesteding bij ouderen.

Bij de " eenzaamheidsscore"(waar staat je gemeente) staat doelstelling: verbetering.
Hoe moeten wij dit zien? Hoe monitoren? Welke criteria?

Antwoord vraag 12:
De eenzaamheidsscore staat nu op 40% en wordt jaarlijks door 'Waar staat je gemeente' in beeld gebracht. De prestatie indicator geeft ons inzicht hoe wij ervoor staan en dit wordt jaarlijks geactualiseerd.
Er zijn verschillende mogelijkheden om de eenzaamheidsscore te verbeteren. Uit wetenschappelijk onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat mannen een grotere kans hebben op eenzaamheid en dat leeftijd daarbij niet per se een factor speelt. In de gemeente Westervoort is daarom een mannengroep (steungroep) opgericht die elkaar eens in de zoveel tijd zien. Een ander voorbeeld om de score te verbeteren is om voldoende ontmoetingsactiviteiten te hebben en vindplaatsgericht te werken (daar waar de inwoner is). Zo kunnen mensen worden opgevangen die anders eenzaam zouden zijn.

Met vriendelijke groet,
Fractie SP Duiven

GROEN LINKS DUIVEN

Vragen politieke avond 16 februari 2021

A1 Toekomstvisie en Transformatieagenda sociaal domein .

Vraag 1: Waarom zijn de aanbevelingen van de raad voor het SD niet allemaal over genomen.

Vraag 2: Welke waarde moeten we geven aan de participatie van bewoners als niet naar een raad voor het SD geluisterd wordt.

Vraag 3: In het raadsbesluit wordt onder 1.2 op pagina 2 gesteld dat een inhoudelijke transformatie noodzakelijk is. Er moet een meerjarige bezuiniging gerealiseerd worden. Waarom is niet het uitgangspunt gesteld dat er een meerjarige passende zorg geboden moet worden en dat het rijk daarvoor aansprakelijk wordt gesteld om de middelen (€€) daarvoor beschikbaar te stellen?

Antwoord vraag 3: We zien dat de uitgaven de afgelopen jaren zijn gestegen. Als die lijn zich voortzet, dan gaat dat in de toekomst ten koste van de gemeentebegroting. Daarom willen we nu transformeren, juist om passende zorg te kunnen blijven leveren.

Landelijk trekken gemeenten samen met de VNG op om de tekorten die bij veel gemeenten ontstaan in het sociaal domein bij het ministerie aan te kaarten en zo te komen tot verandering. We kiezen er met Samen sterk voor om naast deze ontwikkelingen zelf onze verantwoordelijkheid te nemen en ons voor te bereiden op een toekomstbestendig sociaal domein. Vanuit een duurzaam toekomstbestendig financieel beleid zullen we moeten blijven streven naar een sluitende begroting waarbij uitgaven passen bij de beschikbare middelen.

Vraag 4: Hoe ziet het uitvoeringsprogramma er concreet uit? Maw wat kan een zorgvragende straks eenvoudig zien waarop een beroep gedaan kan worden, zonder daarvoor ingewikkelde rapporten te of formulieren te moeten lezen? Waar is men aan toe?

Antwoord vraag 4: Net zoals in het verleden gaan we in op de zorgvraag die een inwoner heeft, welk probleem daarbij moet worden opgelost en wat daarvoor een passende oplossing kan zijn. We streven ernaar niet te denken in voorzieningen, maar in passende oplossingen.
We beschrijven in Samen sterk onze toekomstige werkwijze. De acties die zijn opgenomen dragen bij aan de toekomstvisie. Een belangrijk onderdeel van de visie is het centraal stellen van de inwoner en zorgen voor een steuntje in de rug waar dat nodig is. We zijn er dus op gericht om juist te voorkomen dat inwoners ingewikkelde rapporten of formulieren zouden moeten lezen. Daar waar dit toch het geval blijkt te zijn, horen we dat uiteraard graag. Dat sluit namelijk aan bij een ander onderdeel van de visie (overheidsparticipatie) waarbij we toegankelijk en transparant willen zijn.

1. Het Sociaal Domein is 1 van de pijlers van onze zorgstaat. Alleen al in het raadsvoorstel staan de woorden “financieel” en “besparing ruim 20 keer vermeld. Kunt u bij mijn fractie de zorg wegnemen dat het niet alleen om geld gaat, maar dat de focus nu en in de toekomst op de noodzakelijke zorg van onze inwoners ligt?

2. Waarom wordt het dashboard niet maandelijks ge-update in plaats van eens per kwartaal, zeker omdat u zelf stelt dat benodigde gegevens niet altijd tijdig beschikbaar zijn?

Antwoord op vraag 2:

Het dashboard is een prognose dat we nu per kwartaal maken. Het updaten van het dashboard met de nieuwe prognoses neemt op dit moment ongeveer een maand in beslag en dat is een van de redenen waarom we het dashboard niet maandelijks updaten. Daarnaast ontvangen onvoldoende gegevens voor maandelijkse updates.

De beschikbaarheid van gegevens ligt voor een deel buiten de gemeentelijke organisatie. Het komt voor dat facturen ons pas laat bereiken en dat heeft invloed op de prognoses.

3. Het programma “Ontwikkeling Sociaal Domein” wordt door 1Stroom voor Duiven en Westervoort uitgevoerd. U geeft aan dat het besparingspotentieel voor Westervoort anders is als voor Duiven. Zijn er nog meer onderdelen binnen dit programma anders voor Duiven als voor Westervoort. En heeft de huidige financiële situatie van Westervoort effect op de totale uitvoer van dit programma?

Antwoord op vraag 3:

Samen sterk is een gedeelde toekomstvisie en transformatieagenda. Omdat beide gemeenten gedeeltelijk op elkaar lijken, maar ook van elkaar verschillen, zijn er specifieke acties opgenomen voor bijvoorbeeld de gemeente Westervoort (zie bijlage met een overzicht van alle acties).

De financiële situatie in de gemeente Westervoort doet niets af aan de visie die we met elkaar hebben opgesteld. Indien bij de uitvoering van acties financiële bijdragen van beide gemeenten worden gevraagd bekijken we hoe daar invulling aan te geven.

4. In het voorwoord van de toekomstvisie en transformatieagenda wordt gesteld dat iedereen meedoet in de samenleving. In de laatste zin van het stuk komt u hier al op terug door te stellen dat u de komende jaren actief en gestructureerd toe werkt naar een zelfstandig bestaan voor iedereen middenin de samenleving. Recentelijk heeft de gemeenteraad kennisgenomen van het feit dat de uitwerking van de Inclusie Agenda met driekwart jaar vertraagt is, bent u het met ons eens dat de regel “iedereen doet mee” wat utopisch van aard is?

5. Onder de regel “We doen het samen” vraagt u om durf en lef. U vraagt hier om creativiteit en vindingrijkheid en wat inwoners zelf kunnen doen. De verantwoordelijkheid van het bieden van zorg afschuiven op onze inwoners inwoners mag niet de basis zijn van “Samen Sterk”. Kunt u aangeven welke rol de gemeente hierin heeft?

Antwoord vraag 5:

In Samen sterk beschrijven we dat we de eigen kracht van inwoners willen benutten. We zetten de vraag van de inwoner centraal en zetten maatwerkvoorzieningen in waar nodig. Op die manier zorgen we ervoor dat er áltijd sprake is van passende zorg.

6. Waarom stimuleert het abonnementstarief de zelfredzaamheid niet?

Antwoord vraag 6:

We zien dat inwoners die zelfredzaam zijn (bijvoorbeeld op financieel vlak), met het abonnementstarief toch een beroep op ons doen. Daarmee stimuleert het abonnementstarief de zelfredzaamheid niet.

7. Wat maakt een woning levensbestendig? En hoe heeft u bepaald dat dit niet haalbaar is bij woningen die gebouwd zijn in de jaren 80?

Antwoord vraag 7:

Het levensbestendig maken van woningen verschilt per woning en bewoner. In de loop der jaren zijn deuren bijvoorbeeld breder geworden en is men anders gaan dnken over drempels of het aantal groepen in een stoppenkast. Hierdoor zijn oudere woningen minder makkelijk aan te passen.

8. Kunt u uitleggen wat u bedoelt met het aanleren van huishoudelijke taken aan ouderen eventueel met behulp van een deskundige?

Antwoord vraag 8:

Bijvoorbeeld: een ouder echtpaar is jarenlang getrouwd waarvan één van beide altijd kookt. Als deze persoon wegvalt, dan zou in dit geval de andere persoon op kookcursus gaan in plaats van een maaltijdondersteuning te ontvangen.

9. Wat bedoelt u met bewustwording eigen verantwoordelijkheid voor inwoners?

Antwoord vraag 9:

Mensen zijn zich niet altijd bewust van bepaald gedrag of patronen. In de opgave ‘Preventie’ willen we inwoners helpen door te laten zien waar eigen verantwoordelijkheid in positieve zin toe kan leiden voor het oplossen van een probleem.

10. Wie toetst de verwijzing van huisartsen op resultaatgerichte ondersteuning?

Antwoord vraag 10:

Dit doet de POH jeugd.

Van: Ineke Knuiman
Verzonden: vrijdag 26 februari 2021 10:10
Aan: griffie gem. Duiven
Onderwerp: Vraag van DOED over eenzaamheidsscore in rapport Samen Sterk

Categorieën: Doorgestuurd

Beste Griffie,

Hierbij mijn reactie op de vraag van Mevrouw Karin Bouwmeister-Booltink over de eenzaamheidsscore op de politieke avond van 16 februari 2021.

Het klopt dat de huidige eenzaamheidsscore die in het rapport staat van 2016 is.
Deze score komt van de site "Waarstaatjegemeente".
Ik vind het ook een sterk gedateerde score, maar er is op dit moment geen andere beschikbaar.

Wel weten we dat er elke 4 jaar extra onderzoek plaats vindt om deze score te bepalen.
Hopelijk wordt dit jaar de score van 2020 zichtbaar.
Natuurlijk wordt dan ook de score in het dashbord aangepast.

Met vriendelijke groet,

Ineke Knuiman
Wethouder

Gemeente Duiven

Postbus 6, 6920 AA Duiven • (0316) 279 111 • gemeente@duiven.nl
Koning Willem-Alexanderplein 1, 6921 ES Duiven • www.duiven.nl

Volg ons voor het laatste nieuws en leuke wetenswaardigheden
op Facebook en Twitter

Onderwerp	RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024		
Ondertitel	Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen is toe aan een actualisatie voor de periode 2021 tot en met 2024. Het RPW bevat de keuzes die de gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen maken voor het in balans brengen van vraag en aanbod naar werklocaties.		
Portefeuillehouder	H.B. Hieltjes	Zaaknummer	Z/20/074963
Behandelend ambtenaar	Rob Sjerps / Ruimtelijke Ontwikkeling		
Belangrijkste bespreek- en/of beslispunten	1. In te stemmen met het RPW 2021-2024. 2. In te stemmen met het afsprakenkader (vanaf pagina 10 RPW 2021-2024) om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de werklocaties in de regio Arnhem-Nijmegen in het kader van de Groene Metropoolregio. 3. In te stemmen met het monitoren van het RPW 2021-2024 medio 2022.		
Historie	Het RPW, dat sinds 2017 het kader vormt voor het regionaal beleid ten aanzien van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel, is toe aan een herziening. De raad heeft in juni 2020 ingestemd met: - de beleidsaanpassingen in het RPW door de toetsingskaders voor bedrijfskavels voor XXL-logistiek vast te stellen; - te stoppen met de schrapopgave voor bedrijventerreinen; - het Regionaal Programma Werklocaties te herzien in 2020. Eind 2020 hebben verschillende raadsleden en ook de griffier signalen afgegeven over een tekort aan regie van de raad. Dit tekort aan regie wordt gevoeld op uiteenlopende dossiers waaronder RPW/uitbreiding bedrijventerreinen. Het college pakt de diverse dossiers voortvarend op maar brengt de raad voor sommige raadsleden niet of onvoldoende in stelling. Het thema regie van de raad staat nu op de agenda van het Seniorenconvent.		
Termijn	De ontwikkelruimte voor regionale bedrijventerreinen wordt vrijgegeven in twee tranches met een totale omvang van 85,5 hectare. Tot 1 maart 2021 kunnen zachte plannen voor de 1e tranche van *regionale* bedrijventerreinen ter beoordeling worden ingediend. Inzet is om voor 1 juli 2021 tot verdeling en instemming vanuit de regio te komen.		

Politieke Avond	dinsdag 9 februari 2021		Ronde tafel	
	Dinsdag 16 februari 2021		Debat tafel	
Voorzitter	**Griffie**	**Zaal**	**Domein**	**Duur**
C.M.M. Koning	Wouter Bosch	Microsoft TEAMS	Omgeving	70 min. (09-02) 115 min. (16-02)
Behandeladvies	<u>Gezamenlijke behandeling</u> De onderwerpen “RPW 2021-2024” en “Verkenning bedrijventerreinen 2040” zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het RPW vormt het afsprakenkader en met de verkenning 2040 wordt invulling gegeven aan dit afsprakenkader. Om deze reden worden beide onderwerpen gelijktijdig behandeld aan dezelfde tafel. <u>Planning</u> Tot 1 maart 2021 kunnen binnen het kader van het RPW plannen voor de 1e tranche van regionale bedrijventerreinen ter beoordeling worden ingediend. Om deze reden is het van belang om besluitvorming in de raad van 23 februari 2021 mogelijk te maken.			

	Om deze reden worden de raadsvoorstellen binnen de voorliggende cyclus zowel aan een ronde tafel (dinsdag 9 februari 2021 70 minuten) als ook debat tafel (dinsdag 16 februari 2021 115 minuten) behandeld. <u>Kanttekening</u> Met het nieuwe RPW is er sprake van een beleidswijziging van een schrapopgave naar een ontwikkelopgave. Een dergelijke koerswijziging verlangt kaderstelling door de raad. Hier is door de Griffie herhaaldelijk op gewezen. De raadsvoorstellen geven hier nu “deels” invulling aan. “Deels”, omdat de raad nu “reactief” in stelling wordt gebracht (naar aanleiding van concreet benodigde acties) en niet “reflectief”/beschouwend: - Wil de gemeenteraad van Duiven bedrijventerrein uitbreiden? (Dit is de vraag die eigenlijk voorafgaat aan alles). - Zo ja, wat is de aard en omvang op korte termijn, middellange termijn en lange termijn? (Beantwoording van deze vraag maakt het minder reactief). - Welke soort bedrijvigheid? (Welke soort werkgelegenheid?) - Beantwoorden aan de marktvraag met een snelle uitgifte of een uitgifte op basis van gewenste randvoorwaarden en effecten? - Welke grondpolitiek in het huidig vaarwater? Actief/passief? Fasering? Risicoprofiel? - Welke randvoorwaarden op het gebied van duurzaamheid etc.? - Zo nee, welke kaders/ambities voor revitalisering en/of herstructurering? 1. Eigenlijk zouden de raadsvoorstellen normaliter en idealiter eerst (en uitsluitend) voor een ronde tafel worden geagendeerd. Gelet op de tijdsdruk kan dit nu niet. 2. Eigenlijk zou de raad voorafgaand aan de voorliggende koerswijziging eerst meer beschouwend in stelling moeten worden gebracht. @ 1. Het belang bij besluitvorming in februari 2021 is groot. Om deze reden wordt de Agendacommissie ook geadviseerd om de raadsvoorstellen als voorgesteld -binnen deze cyclus- in te plannen. @ 2. De Griffie geeft de raad (en dus ook de Agendacommissie) in overweging om stil te staan bij het proces en -na behandeling van de raadsvoorstellen- voor zichzelf (beschouwende) kaderstellende momenten organiseren, als het college dit niet doet. Technische vragen dienen vooraf gesteld te worden, via griffie@duiven.nl
Spreekrecht publiek	Men kan aan de ronde meepraten, maar <u>niet</u> aan de debat tafel, aanmelden via griffie@duiven.nl. Zie voor meer informatie https://www.duiven.nl/meedoen

Opbrengst van de tafel	De VVD vraagt hoe het komt dat de raad nu stel op sprong een besluit moet nemen? Het proces, hoe is dit gelopen? De burgemeester geeft namens het college aan dat het gesprek binnen de regio over behoefte, planning en verdeling eerst vertrouwelijk tussen portefeuillehouders ging. Dit omdat het thema gevoelig ligt, (met name over XXL en grondposities). Er is daarom voor gekozen om het eerst nog niet met de raden te delen.

	D66 wijst erop dat provinciale staten al eerder op de hoogte was van het schrappen van de schrapopgave. De raad is anderhalf jaar in het ongewisse gelaten over planwijziging. De raad had vertrouwelijk geïnformeerd kunnen worden. De burgemeester geeft aan dat in juni 2020 is aangegeven dat de schrapopgave is gewijzigd; er volgde ook een kennisgeving in november. LA legt de relatie met de doortrekking van de A15. De burgemeester geeft aan dat doortrekking voor de bedrijventerreinen gunstig zou zijn. De PvdA geeft aan dat de meerwaarde onduidelijk is omdat Duiven al een plus heeft qua werkgelegenheid en juist dit argument door het college wordt opgevoerd. De burgemeester geeft aan dat werkgelegenheid ook voor de toekomst het doel is/blijft. Ook is het de bedoeling bestaande bedrijven nieuwe locaties te kunnen bieden in geval van groei/verplaatsing. Het voorstel is door de Agendacommissie reeds geagendeerd voor een debattafel op 16 februari 2021. (De tafel bevestigt de behoefte aan debat).
Raadsvergadering	23 februari 2021

ZFD77AC3436

Gemeente Duiven

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024

Zaak- & documentnr. : Z/20/074963/201491624
Portefeuillehouder : H.B. Hieltjes

Opsteller : Rob Sjerps
Team : Ruimtelijke Ontwikkeling
Telefoonnr.

Samenvatting

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen is toe aan een actualisatie voor de periode 2021 tot en met 2024. Wij vragen u om in te stemmen met de voorgestane beleidsaanpassingen in het nieuwe RPW 2021-2024. In alle regiogemeenten wordt het RPW 2021-2024 in het 1e kwartaal 2021 voor besluitvorming aangeboden aan college en raad.

Beslispunten

1. In te stemmen met het RPW 2021-2024.
2. In te stemmen met het afsprakenkader (vanaf pagina 10 RPW 2021-2024) om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de werklocaties in de regio Arnhem-Nijmegen in het kader van de Groene Metropoolregio.
3. In te stemmen met het monitoren van het RPW 2021-2024 medio 2022.

Aanleiding

Het RPW, dat sinds 2017 het kader vormt voor het regionaal beleid ten aanzien van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel, is toe aan een herziening.

Uw raad heeft in juni 2020 ingestemd met de beleidsaanpassingen in het RPW door de toetsingskaders voor bedrijfskavels voor XXL-logistiek vast te stellen, te stoppen met de schrapopgave voor bedrijventerreinen en het Regionaal Programma Werklocaties te herzien in 2020. In de afgelopen periode is in onze regio een uitvoerige analyse gemaakt van vraag en aanbod en is er nieuwe ontwikkelruimte bepaald. Aanvankelijk was het de bedoeling om de gemeenteraad eerder te informeren over de groeiende behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen en XXL-logistiek in de regio. Echter, vanwege de financiële belangen bij gemeenten waar XXL-logistiek speelt is in het Portefeuillehouders Overleg Economie regio Arnhem Nijmegen besloten om dit in januari 2021 te communiceren. Het herziene RPW 2021-2024 ligt nu voor.

Planning

Het RPW bevat de keuzes die de gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen maken voor het in balans brengen van vraag en aanbod naar werklocaties, inclusief afspraken over monitoring, evaluatie en herijking. Het RPW 2021-2024 is (met de onderliggende adviezen van Ecorys en Posad Maxwan en de reactienota d.d. 20 november 2020) op 2 december 2020 in het Portefeuillehouders Overleg Economie Arnhem Nijmegen besproken. Het PFO Economie heeft ingestemd met de voorstellen voor de verdeling van de ontwikkelruimte voor bedrijventerreinen, met de monitoring van het RPW medio 2022 en met het voorstel om het RPW 2021-2024 via de colleges aan de raden voor besluitvorming aan te bieden.

Na besluitvorming in de colleges en raden (naar verwachting 1e kwartaal 2021) zal het RPW 2021-2024 aan het college van Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland worden aangeboden ter

besluitvorming. Na vaststelling door Gedeputeerde Staten (naar verwachting maart 2021) is het RPW mede onderdeel van het regionale toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Overgangssituatie naar nieuwe organisatie "de Groene Metropoolregio"
In verband met de continuïteit van de projecten en de advisering in het kader van het RPW, zal het huidige Intergemeentelijk Overlegorgaan Werklocaties (IOW) als adviesorgaan blijven voortbestaan (als overgangsmaatregel naar de nieuwe regionale samenwerkingsvorm) tot tenminste 1 juli 2021. Initiatieven op het gebied van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel zullen in deze overgangssituatie door het IOW worden getoetst aan het RPW 2021-2024 en met advies voor besluitvorming worden voorgelegd aan PFO Economie/Productieve regio.

Proces indienen zachte plannen bedrijventerreinen
Tot 1 maart 2021 kunnen zachte plannen voor de 1e tranche van *regionale* bedrijventerreinen ter beoordeling worden ingediend. Hierover zal het IOW adviseren richting het PFO Economie/Productieve regio. Inzet is om voor 1 juli 2021 tot verdeling en instemming vanuit de regio te komen. Bij de beoordeling van deze plannen worden de stappen op pagina 11 van het RPW 2021-2024 doorlopen. Hierbij hoort ook een kwalitatieve beoordeling (duurzaamheid, inpassing in de omgeving, bereikbaarheid, financiële uitvoerbaarheid en regionaal DNA).

Dit proces is niet van toepassing op de verdeling van de ontwikkelruimte voor XXL-logistiek. Specifiek voor XXL-logistiek is afgesproken dat een deel (van de totale ontwikkelruimte van XXL-logistiek van 42 hectare) nu verdeeld wordt over Knooppunt Nijmegen en omgeving en Knooppunt EMZ.

Beoogd effect

Doel is om het Regionaal Programma Werklocaties 2021-2024 met de voorgestane beleidsaanpassingen aan de raad voor te leggen en de raad te vragen hiermee in te stemmen en dit schriftelijk aan de voorzitter van het Portefeuillehouders Overleg Economie regio Arnhem Nijmegen kenbaar te maken. Hiermee staan we toe dat er in onze regio nieuwe bedrijventerreinen tot ontwikkeling kunnen komen, waarmee we een bijdrage leveren aan welvaart, banen en geluk. Mogelijk dat een deel van die nieuwe regionale bedrijventerreinen binnen onze gemeente ontwikkeld kunnen worden.

Argumenten

1. In te stemmen met het herzien RPW 2021-2024.
2. In te stemmen met het afsprakenkader om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de werklocaties in de regio Arnhem-Nijmegen in het kader van de Groene Metropoolregio;
3. Het RPW 2021-2024 medio 2022 te monitoren.

1.1 De marktsituatie is voor het onderdeel bedrijventerreinen veranderd
Aanzienlijke uitgifte op bedrijventerreinen in de periode 2016 tot en met 2019 heeft ertoe geleid dat er behoefte bestaat aan nieuwe ontwikkelruimte in de periode tot 2030. Vooral de nieuwe ontwikkelruimte bij bestaande regionale bedrijventerreinen, met bijbehorende verdeling per werkmilieu, is hierbij van groot belang. Ook is er ontwikkelruimte nodig voor XXL-logistiek.
Voor de omvang en verdeling van de ontwikkelruimte regionale bedrijventerreinen is aangesloten bij de eerder door de regio gemaakte keuze voor economische groei waarop ook de vraag- en aanbodcijfers zijn gebaseerd. Voor de periode tot aan 2030 bedraagt de totale ontwikkelruimte 121,5 hectare, waarvan 42 hectare voor XXL-logistiek en 85,5 hectare voor regionale bedrijventerrein (het onderdeel kantoren wordt met 6 hectare verminderd).

Ontwikkelruimte XXL-logistiek
Binnen het werkmilieu XXL-logistiek is de ruimtevraag relatief het grootst. De voorgestelde ontwikkelruimte voor XXL-logistiek bedraagt in totaal 42 hectare. Van deze ontwikkelruimte wordt 32,5 ha toegewezen aan de logistieke knooppunten XXL, zijnde Knooppunt Nijmegen (12,5 ha) en Knooppunt Emmerich-Montferland-Zevenaar (EMZ) (20 ha). Ook bij XXL-logistiek is het niet wenselijk om alle ruimte in één keer op de markt te brengen om in te kunnen spelen op veranderingen in de markt. Bij de monitoring medio 2022 zal worden beoordeeld hoe om te gaan met het resterend aantal hectaren en/of hier wijzigingen op moeten worden doorgevoerd (als gevolg van marktomstandigheden

Kanttekeningen

1.1 Er is een risico dat niet alle 17 gemeenten (volledig) instemmen met het RPW 2021-2024
Het Portefeuillehouders Overleg Economie Arnhem Nijmegen heeft op 2 december 2020 ingestemd om het RPW 2021-2024 via de colleges voor besluitvorming aan de gemeenteraden aan te bieden. Er is een risico dat enkele raden van de 17 regiogemeenten niet of op onderdelen niet instemmen met het RPW 2021-2024. Dit is een realistisch scenario, want in de reactienota (bijlage 6) kunt u zien dat enkele gemeenten bezwaar hebben gemaakt op onderdelen van het RPW. Indien echter meer dan 50 % van de gemeenteraden instemt, zal het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland, het RPW 2021-2024 als ruimtelijk toetsingskader overnemen en vaststellen.

1.2 De verdeling van de ontwikkelruimte voor bedrijventerreinen is maatwerk
In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt, dat de toe te kennen ontwikkelruimte in de praktijk vaak onderdeel wordt van een integraal ruimtelijk plan (totaal plangebied, aanvullend programma/functie, infra, openbare ruimte, integrale financiële uitvoerbaarheid, etc.). Dit betekent dat bij de definitieve invulling er steeds flexibiliteit moet zijn om de specifieke situatie in deze context te kunnen beoordelen. De regio biedt bij de beoordeling van de ingediende plannen ruimte voor maatwerk.

Financiële paragraaf

Dit voorstel heeft op dit moment geen financiële gevolgen. Indien de regio hectares aan de gemeente toewijst zal er wel een financieel effect haalbaar zijn.

Participatie en communicatie

Het Portefeuillehouder Overleg Economie Arnhem Nijmegen heeft de totstandkoming van dit advies begeleid. De 17 gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen en de Provincie Gelderland maken deel uit van dit overleg. Op 5 januari 2021 is er door de secretaris van het PFO Economie een persbericht verstuurd, die ook intern aan de griffie in Duiven is verstuurd, en zijn de onderliggende rapporten via de website (www.regioan.nl/rpw) van de regio Arnhem Nijmegen openbaar gemaakt.

Intergemeentelijke samenwerking

Het Portefeuillehouder Overleg Economie is een intergemeentelijke samenwerking in de regio Arnhem Nijmegen waar alle 17 gemeenten aan deelnemen. Daarnaast heeft er, zowel ambtelijk als bestuurlijk, intensief afstemming plaatsgevonden binnen de Liemerse gemeenten.

Bijlagen

1.	*201453621*	RPW Arnhem Nijmegen 2021-2024
2.	*201453621*	Advies Ecorys benutten ontwikkelruimte RPW, d.d. 20 nov 2020
3.	*201453621*	Advies Ecorys beoordeling XXL-logistiek, d.d. 20 nov 2020
4.	*201453621*	Ontwikkelkaart XXL-logistiek, Posad Maxwan, okt 2020
5.	*201453621*	Bijlage bij Ontwikkelkaart XXL-logistiek, DocksNLD, Posad Maxwan, okt 2020
6.	*201453621*	Reactienota RPW, d.d. 2 dec 2020
7.	*201453632*	Raadsbesluit

Duiven, 19 januari 2021.

Burgemeester en wethouders van Duiven,

J. Knuiman

ing. C.J.(Chris) Papjes
secretaris

H.C.M. (Ineke) Knuiman
loco-burgemeester

of anderszins). Voor de gemeente Duiven is dit niet van toepassing, omdat dit niet aansluit bij de ambities van de gemeente.

Ontwikkelruimte regionale bedrijventerreinen
De ontwikkelruimte voor *regionale* bedrijventerreinen wordt vrijgegeven in twee tranches met een totale omvang van 85,5 hectare. Deze ontwikkelruimte heeft betrekking op het regionale deel van het klassiek-gemengd werkmilieu, reguliere logistiek, (maak)industrie en agrifood.
Het uitgangspunt is om in eerste instantie in 2021 een 1e tranche van 50% van de ontwikkelruimte open te stellen. Hiervan kan op basis van de geschiktheid van plannen en zogenoemde maatwerk worden afgeweken tot een maximum van 70% van de totale ontwikkelruimte. De 2e tranche in 2022 zal worden bepaald en verdeeld op basis van de uitkomst van tussentijdse monitoring.

Voor de ontwikkeling van *regionale bedrijventerreinen* is regionale afstemming vereist. Voor wat betreft de eventuele ontwikkeling van nieuwe regionale bedrijventerreinen in Duiven verwijzen wij u naar het raadsvoorstel inzake de Verkenning Bedrijventerreinen 2040, dat hierna op uw agenda staat.

Voor de categorie *lokale bedrijventerreinen*, zoals bedrijventerrein Graafstaete, kunnen nieuwe ontwikkelingen voor lokale ondernemers gestart worden en is geen regionale afstemming vereist. Voor wat betreft de eventuele ontwikkeling van nieuwe lokale bedrijventerreinen in Duiven verwijzen wij u naar het raadsvoorstel inzake de Verkenning Bedrijventerreinen 2040, dat hierna op uw agenda staat.

Het overaanbod voor kantoren is kleiner, maar er is nog steeds overaanbod
Voor kantoren is het overaanbod weliswaar teruggedrongen, maar nog steeds aanwezig. Op de centraal stationslocaties is, net als in het RPW 2017, nog steeds een tekort geconstateerd. Dit betekent dat het regionale beleid voor kantoren gecontinueerd wordt. Kantoorontwikkelingen op potentiele (her-)ontwikkelingslocaties rondom het centraal station in Arnhem en Nijmegen worden gestimuleerd.

Daarnaast worden naast de twee centraal stationslocaties, de stations Arnhem Velperpoort, Arnhem Zuid, Elst Centraal, Heijendaal en Nijmegen Lent als potentiële overlooplocaties aangewezen indien rondom Nijmegen Centraal en Arnhem Centraal onvoldoende kantoorruimte gerealiseerd kan worden. Voor de gemeente Duiven is dit niet van toepassing.

Over de gehele regio gezien is er sprake van over-programmering PDV
Ook voor het onderdeel perifere detailhandel blijven de kwantitatieve conclusies uit het RPW 2017 overeind. Dit betekent dat de regionale afspraken voor perifere detailhandel worden gecontinueerd. Daarnaast is in het RPW 2021-2024 het regionaal beleid voor de reguliere detailhandel (voorheen het Regionaal Programma Detailhandel; RPD 2013) met perifere detailhandel geïntegreerd in het hoofdstuk Detailhandel. De omvang PDV die voor gemeente Duiven in het vorige RPW is toegewezen blijft overeind.

2.1 Een uitgebalanceerde economische ontwikkeling van werklocaties van belang is met aandacht voor landschap, duurzaamheid en leefkwaliteit
Met de regionale visie "Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio" is het speelveld veranderd. Van belang is een uitgebalanceerde economische ontwikkeling, met daarin ruimte voor landschap, duurzaamheid en een ontspannen leefkwaliteit. In het nieuwe RPW wordt hierop aangesloten. Vanuit deze visie wordt gewerkt aan een duurzame ruimtelijke invulling van de regio, waarin verschillende functies op de daarvoor meest geschikte locatie ingevuld worden. In dit RPW zijn per onderdeel, te weten bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsgebieden, afspraken gemaakt om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de regio Arnhem-Nijmegen. Zie hiervoor pagina 10 en volgende van het RPW 2021-2024.

3.1 Monitoring medio 2022 maakt het mogelijk tijdig bij te sturen
Tijdige monitoring maakt het mogelijk om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen in de markt zodat bijgestuurd kan worden wanneer de economische situatie verandert. Dan kan ook beoordeeld worden of de ontwikkelruimte voor de 2e tranche regionale bedrijventerreinen en de resterende 10 ha XXL-logistiek kan worden vrijgegeven. Per 1 juli 2022 zal de eerste monitoring starten.

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024

Zaak- & documentnr. : Z/20/074963/201491624
Portefeuillehouder : H.B. Hieltjes
Opsteller : Rob Sjerps
Team : Ruimtelijke Ontwikkeling
Telefoonnr.

Samenvatting

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen is toe aan een actualisatie voor de periode 2021 tot en met 2024. Wij vragen u om in te stemmen met de voorgestane beleidsaanpassingen in het nieuwe RPW 2021-2024. In alle regiogemeenten wordt het RPW 2021-2024 in het 1e kwartaal 2021 voor besluitvorming aangeboden aan college en raad.

Beslispunten

1. In te stemmen met het RPW 2021-2024.
2. In te stemmen met het afsprakenkader (vanaf pagina 10 RPW 2021-2024) om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de werklocaties in de regio Arnhem-Nijmegen in het kader van de Groene Metropoolregio.
3. In te stemmen met het monitoren van het RPW 2021-2024 medio 2022.

Aanleiding

Het RPW, dat sinds 2017 het kader vormt voor het regionaal beleid ten aanzien van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel, is toe aan een herziening.

Uw raad heeft in juni 2020 ingestemd met de beleidsaanpassingen in het RPW door de toetsingskaders voor bedrijfskavels voor XXL-logistiek vast te stellen, te stoppen met de schrapopgave voor bedrijventerreinen en het Regionaal Programma Werklocaties te herzien in 2020. In de afgelopen periode is in onze regio een uitvoerige analyse gemaakt van vraag en aanbod en is er nieuwe ontwikkelruimte bepaald. Aanvankelijk was het de bedoeling om de gemeenteraad eerder te informeren over de groeiende behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen en XXL-logistiek in de regio. Echter, vanwege de financiële belangen bij gemeenten waar XXL-logistiek speelt is in het Portefeuillehouders Overleg Economie regio Arnhem Nijmegen besloten om dit in januari 2021 te communiceren. Het herziene RPW 2021-2024 ligt nu voor.

Planning

Het RPW bevat de keuzes die de gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen maken voor het in balans brengen van vraag en aanbod naar werklocaties, inclusief afspraken over monitoring, evaluatie en herijking. Het RPW 2021-2024 is (met de onderliggende adviezen van Ecorys en Posad Maxwan en de reactienota d.d. 20 november 2020) op 2 december 2020 in het Portefeuillehouders Overleg Economie Arnhem Nijmegen besproken. Het PFO Economie heeft ingestemd met de voorstellen voor de verdeling van de ontwikkelruimte voor bedrijventerreinen, met de monitoring van het RPW medio 2022 en met het voorstel om het RPW 2021-2024 via de colleges aan de raden voor besluitvorming aan te bieden.

Na besluitvorming in de colleges en raden (naar verwachting 1e kwartaal 2021) zal het RPW 2021-2024 aan het college van Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland worden aangeboden ter

besluitvorming. Na vaststelling door Gedeputeerde Staten (naar verwachting maart 2021) is het RPW mede onderdeel van het regionale toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Overgangssituatie naar nieuwe organisatie "de Groene Metropoolregio"
In verband met de continuïteit van de projecten en de advisering in het kader van het RPW, zal het huidige Intergemeentelijk Overlegorgaan Werklocaties (IOW) als adviesorgaan blijven voortbestaan (als overgangsmaatregel naar de nieuwe regionale samenwerkingsvorm) tot tenminste 1 juli 2021. Initiatieven op het gebied van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel zullen in deze overgangssituatie door het IOW worden getoetst aan het RPW 2021-2024 en met advies voor besluitvorming worden voorgelegd aan PFO Economie/Productieve regio.

Proces indienen zachte plannen bedrijventerreinen
Tot 1 maart 2021 kunnen zachte plannen voor de 1e tranche van *regionale* bedrijventerreinen ter beoordeling worden ingediend. Hierover zal het IOW adviseren richting het PFO Economie/Productieve regio. Inzet is om voor 1 juli 2021 tot verdeling en instemming vanuit de regio te komen. Bij de beoordeling van deze plannen worden de stappen op pagina 11 van het RPW 2021-2024 doorlopen. Hierbij hoort ook een kwalitatieve beoordeling (duurzaamheid, inpassing in de omgeving, bereikbaarheid, financiële uitvoerbaarheid en regionaal DNA).

Dit proces is niet van toepassing op de verdeling van de ontwikkelruimte voor XXL-logistiek. Specifiek voor XXL-logistiek is afgesproken dat een deel (van de totale ontwikkelruimte van XXL-logistiek van 42 hectare) nu verdeeld wordt over Knooppunt Nijmegen en omgeving en Knooppunt EMZ.

Beoogd effect

Doel is om het Regionaal Programma Werklocaties 2021-2024 met de voorgestane beleidsaanpassingen aan de raad voor te leggen en de raad te vragen hiermee in te stemmen en dit schriftelijk aan de voorzitter van het Portefeuillehouders Overleg Economie regio Arnhem Nijmegen kenbaar te maken. Hiermee staan we toe dat er in onze regio nieuwe bedrijventerreinen tot ontwikkeling kunnen komen, waarmee we een bijdrage leveren aan welvaart, banen en geluk. Mogelijk dat een deel van die nieuwe regionale bedrijventerreinen binnen onze gemeente ontwikkeld kunnen worden.

Argumenten

1. In te stemmen met het herzien RPW 2021-2024.
2. In te stemmen met het afsprakenkader om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de werklocaties in de regio Arnhem-Nijmegen in het kader van de Groene Metropoolregio;
3. Het RPW 2021-2024 medio 2022 te monitoren.

1.1 De marktsituatie is voor het onderdeel bedrijventerreinen veranderd
Aanzienlijke uitgifte op bedrijventerreinen in de periode 2016 tot en met 2019 heeft ertoe geleid dat er behoefte bestaat aan nieuwe ontwikkelruimte in de periode tot 2030. Vooral de nieuwe ontwikkelruimte bij bestaande regionale bedrijventerreinen, met bijbehorende verdeling per werkmilieu, is hierbij van groot belang. Ook is er ontwikkelruimte nodig voor XXL-logistiek.
Voor de omvang en verdeling van de ontwikkelruimte regionale bedrijventerreinen is aangesloten bij de eerder door de regio gemaakte keuze voor economische groei waarop ook de vraag- en aanbodcijfers zijn gebaseerd. Voor de periode tot aan 2030 bedraagt de totale ontwikkelruimte 121,5 hectare, waarvan 42 hectare voor XXL-logistiek en 85,5 hectare voor regionale bedrijventerrein (het onderdeel kantoren wordt met 6 hectare verminderd).

Ontwikkelruimte XXL-logistiek
Binnen het werkmilieu XXL-logistiek is de ruimtevraag relatief het grootst. De voorgestelde ontwikkelruimte voor XXL-logistiek bedraagt in totaal 42 hectare. Van deze ontwikkelruimte wordt 32,5 ha toegewezen aan de logistieke knooppunten XXL, zijnde Knooppunt Nijmegen (12,5 ha) en Knooppunt Emmerich-Montferland-Zevenaar (EMZ) (20 ha). Ook bij XXL-logistiek is het niet wenselijk om alle ruimte in één keer op de markt te brengen om in te kunnen spelen op veranderingen in de markt. Bij de monitoring medio 2022 zal worden beoordeeld hoe om te gaan met het resterend aantal hectaren en/of hier wijzigingen op moeten worden doorgevoerd (als gevolg van marktomstandigheden

of anderszins). Voor de gemeente Duiven is dit niet van toepassing, omdat dit niet aansluit bij de ambities van de gemeente.

Ontwikkelruimte regionale bedrijventerreinen
De ontwikkelruimte voor *regionale* bedrijventerreinen wordt vrijgegeven in twee tranches met een totale omvang van 85,5 hectare. Deze ontwikkelruimte heeft betrekking op het regionale deel van het klassiek-gemengd werkmilieu, reguliere logistiek, (maak)industrie en agrifood.
Het uitgangspunt is om in eerste instantie in 2021 een 1e tranche van 50% van de ontwikkelruimte open te stellen. Hiervan kan op basis van de geschiktheid van plannen en zogenoemde maatwerk worden afgeweken tot een maximum van 70% van de totale ontwikkelruimte. De 2e tranche in 2022 zal worden bepaald en verdeeld op basis van de uitkomst van tussentijdse monitoring.

Voor de ontwikkeling van *regionale bedrijventerreinen* is regionale afstemming vereist. Voor wat betreft de eventuele ontwikkeling van nieuwe regionale bedrijventerreinen in Duiven verwijzen wij u naar het raadsvoorstel inzake de Verkenning Bedrijventerreinen 2040, dat hierna op uw agenda staat.

Voor de categorie *lokale bedrijventerreinen*, zoals bedrijventerrein Graafstaete, kunnen nieuwe ontwikkelingen voor lokale ondernemers gestart worden en is geen regionale afstemming vereist. Voor wat betreft de eventuele ontwikkeling van nieuwe lokale bedrijventerreinen in Duiven verwijzen wij u naar het raadsvoorstel inzake de Verkenning Bedrijventerreinen 2040, dat hierna op uw agenda staat.

Het overaanbod voor kantoren is kleiner, maar er is nog steeds overaanbod
Voor kantoren is het overaanbod weliswaar teruggedrongen, maar nog steeds aanwezig. Op de centraal stationslocaties is, net als in het RPW 2017, nog steeds een tekort geconstateerd. Dit betekent dat het regionale beleid voor kantoren gecontinueerd wordt. Kantoorontwikkelingen op potentiele (her-)ontwikkelingslocaties rondom het centraal station in Arnhem en Nijmegen worden gestimuleerd.

Daarnaast worden naast de twee centraal stationslocaties, de stations Arnhem Velperpoort, Arnhem Zuid, Elst Centraal, Heijendaal en Nijmegen Lent als potentiële overlooplocaties aangewezen indien rondom Nijmegen Centraal en Arnhem Centraal onvoldoende kantoorruimte gerealiseerd kan worden. Voor de gemeente Duiven is dit niet van toepassing.

Over de gehele regio gezien is er sprake van over-programmering PDV
Ook voor het onderdeel perifere detailhandel blijven de kwantitatieve conclusies uit het RPW 2017 overeind. Dit betekent dat de regionale afspraken voor perifere detailhandel worden gecontinueerd. Daarnaast is in het RPW 2021-2024 het regionaal beleid voor de reguliere detailhandel (voorheen het Regionaal Programma Detailhandel; RPD 2013) met perifere detailhandel geïntegreerd in het hoofdstuk Detailhandel. De omvang PDV die voor gemeente Duiven in het vorige RPW is toegewezen blijft overeind.

2.1 Een uitgebalanceerde economische ontwikkeling van werklocaties van belang is met aandacht voor landschap, duurzaamheid en leefkwaliteit
Met de regionale visie “Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio” is het speelveld veranderd. Van belang is een uitgebalanceerde economische ontwikkeling, met daarin ruimte voor landschap, duurzaamheid en een ontspannen leefkwaliteit. In het nieuwe RPW wordt hierop aangesloten. Vanuit deze visie wordt gewerkt aan een duurzame ruimtelijke invulling van de regio, waarin verschillende functies op de daarvoor meest geschikte locatie ingevuld worden. In dit RPW zijn per onderdeel, te weten bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsgebieden, afspraken gemaakt om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de regio Arnhem-Nijmegen. Zie hiervoor pagina 10 en volgende van het RPW 2021-2024.

3.1 Monitoring medio 2022 maakt het mogelijk tijdig bij te sturen
Tijdige monitoring maakt het mogelijk om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen in de markt zodat bijgestuurd kan worden wanneer de economische situatie verandert. Dan kan ook beoordeeld worden of de ontwikkelruimte voor de 2e tranche regionale bedrijventerreinen en de resterende 10 ha XXL-logistiek kan worden vrijgegeven. Per 1 juli 2022 zal de eerste monitoring starten.

Kanttekeningen

1.1 Er is een risico dat niet alle 17 gemeenten (volledig) instemmen met het RPW 2021-2024
Het Portefeuillehouders Overleg Economie Arnhem Nijmegen heeft op 2 december 2020 ingestemd om het RPW 2021-2024 via de colleges voor besluitvorming aan de gemeenteraden aan te bieden. Er is een risico dat enkele raden van de 17 regiogemeenten niet of op onderdelen niet instemmen met het RPW 2021-2024. Dit is een realistisch scenario, want in de reactienota (bijlage 6) kunt u zien dat enkele gemeenten bezwaar hebben gemaakt op onderdelen van het RPW. Indien echter meer dan 50 % van de gemeenteraden instemt, zal het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland, het RPW 2021-2024 als ruimtelijk toetsingskader overnemen en vaststellen.

1.2 De verdeling van de ontwikkelruimte voor bedrijventerreinen is maatwerk
In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt, dat de toe te kennen ontwikkelruimte in de praktijk vaak onderdeel wordt van een integraal ruimtelijk plan (totaal plangebied, aanvullend programma/functie, infra, openbare ruimte, integrale financiële uitvoerbaarheid, etc.). Dit betekent dat bij de definitieve invulling er steeds flexibiliteit moet zijn om de specifieke situatie in deze context te kunnen beoordelen. De regio biedt bij de beoordeling van de ingediende plannen ruimte voor maatwerk.

Financiële paragraaf

Dit voorstel heeft op dit moment geen financiële gevolgen. Indien de regio hectares aan de gemeente toewijst zal er wel een financieel effect haalbaar zijn.

Participatie en communicatie

Het Portefeuillehouder Overleg Economie Arnhem Nijmegen heeft de totstandkoming van dit advies begeleid. De 17 gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen en de Provincie Gelderland maken deel uit van dit overleg. Op 5 januari 2021 is er door de secretaris van het PFO Economie een persbericht verstuurd, die ook intern aan de griffie in Duiven is verstuurd, en zijn de onderliggende rapporten via de website (www.regioan.nl/rpw) van de regio Arnhem Nijmegen openbaar gemaakt.

Intergemeentelijke samenwerking

Het Portefeuillehouder Overleg Economie is een intergemeentelijke samenwerking in de regio Arnhem Nijmegen waar alle 17 gemeenten aan deelnemen. Daarnaast heeft er, zowel ambtelijk als bestuurlijk, intensief afstemming plaatsgevonden binnen de Liemerse gemeenten.

Bijlagen

1. *201453621* RPW Arnhem Nijmegen 2021-2024
2. *201453621* Advies Ecorys benutten ontwikkelruimte RPW, d.d. 20 nov 2020
3. *201453621* Advies Ecorys beoordeling XXL-logistiek, d.d. 20 nov 2020
4. *201453621* Ontwikkelkaart XXL-logistiek, Posad Maxwan, okt 2020
5. *201453621* Bijlage bij Ontwikkelkaart XXL-logistiek, DocksNLD, Posad Maxwan, okt 2020
6. *201453621* Reactienota RPW, d.d. 2 dec 2020
7. *201453632* Raadsbesluit

Duiven, 19 januari 2021.

Burgemeester en wethouders van Duiven,

ing. C.J.(Chris) Papjes H.C.M. (Ineke) Knuiman

secretaris loco-burgemeester

RAADSBESLUIT

Zaak- & documentnr. : Z/20/074963/201491625

Datum besluitvorming :

Onderwerp : RPW regio Arnhem Nijmegen 2021-2024

Samenvatting

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen is toe aan een actualisatie voor de periode 2021 tot en met 2024. Wij vragen u om in te stemmen met de voorgestane beleidsaanpassingen in het nieuwe RPW 2021-2024. In alle regiogemeenten wordt het RPW 2021-2024 in het 1e kwartaal 2021 voor besluitvorming aangeboden aan college en raad.

De raad besluit

1. In te stemmen met het RPW 2021-2024.
2. In te stemmen met het afsprakenkader (vanaf pagina 10 RPW 2021-2024) om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de werklocaties in de regio Arnhem-Nijmegen in het kader van de Groene Metropoolregio.
3. In te stemmen met het monitoren van het RPW 2021-2024 medio 2022.

de griffier, de voorzitter,

drs. W.R. (Wouter) Bosch mr. H.B. (Huub) Hieltjes

Concept Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen

Periode 2021 t/m 2024

Opdrachtgever: PFO Economie Regio Arnhem-Nijmegen

2 december 2020

Concept Regionaal Programma Werklocati em-Nijmegen

Periode 2021 t/m 202

Opdrachtgever: PFO Economie Regio Arnhem-Nijmegen

2 december 2020

DRAFT

regio arnhem nijmegen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 5

Samenvatting 9
De invloed van corona op het RPW 9
Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio 9
Bedrijventerreinen 10
Verduurzaming van bedrijventerrein 10
Lokale en regionale bedrijventerreinen 10
Kantoren 13
Detailhandel 15
Perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen 15

1 Inleiding 17
1.1 Aanleiding en achtergrond 17
1.1.1 Nieuwe ontwikkelruimte op bedrijventerreinen in de periode tot 2030 17
1.1.2 Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio 17
1.1.3 Arnhem en Nijmegen zijn de motoren van de regionale en Gelderse economie, met sterke regionale bedrijventerreinen nabij de snelwegen. 18
1.1.4 De invloed van corona op het RPW 18
1.1.5 Geografische afbakening 19
1.2 Doelstellingen Regionaal Programma Werklocaties 19
De doelstellingen van het RPW zijn: 19
1.3 Benutten nieuwe ontwikkelruimte en realisatie evenwicht tussen vraag en aanbod 19
1.4 Leeswijzer 20

2 Uitgangspunten Regionaal Programma Werklocaties 21
2.1 Ruimte voor regionale initiatieven 21
2.2 Ruimte voor lokale initiatieven 21
2.3 Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio 21
Balans tussen groei en leefkwaliteit 21
Regionale agenda 22
2.4 Gebiedsopgave Logistics Valley 22
Railterminal Gelderland (RTG) 23
Doortrekken A15 en aanpak A12 23
2.5 Eerdere programma's werklocaties 23
Regionaal Programma Detailhandel 2013 (RPD) 23
Regionaal Programma Werklocaties 2017 (RPW) 23

3 Uitvoering Regionaal Programma Werklocaties 25
3.1 Regionale afstemming en monitoring 25

Regionale afstemming 25
Regionale monitoring 25
Herziening RPW 25
3.2 Voorzienbaarheid werklocaties 25

4 Bedrijventerreinen 27
4.1 Uitdagingen op bedrijventerreinen 27
4.2 Toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen 27
4.2.1 Toekomstbestendige bedrijventerreinen 27
4.2.2 Verduurzaming van bedrijventerreinen 28
4.3 Regionale bedrijventerreinen 28
4.3.1 Ruimte voor regionale initiatieven 28
4.3.2 Vraag en aanbod 30
4.3.3 Schrapopgave op bedrijventerreinen is komen te vervallen 30
4.3.4 De herstructureringsbehoefte is beperkt 31
4.3.5 Afspraken ten aanzien van regionale bedrijvigheid 31
4.4 XXL-logistiek 32
4.4.1 Marktoriëntatie is bepalend voor regionale binding 32
4.4.2 Beleidskaart XXL-logistiek 32
4.4.3 Vraag en aanbod XXL-logistiek 33
4.4.4 Conclusies XXL-logistiek 34
4.4.5 Afspraken ten aanzien van XXL-logistiek 35
4.5 Watergebonden bedrijventerreinen 35
4.5.1 Beleidskaart watergebonden bedrijventerreinen 35
4.5.2 Watergebonden bedrijventerreinen 35
4.5.3 Afspraken ten aanzien van watergebonden bedrijvigheid 36
4.6 Bijzondere werklocaties 36
4.6.1 Afspraken ten aanzien van de bijzondere werklocaties 37
4.7 Zachte plannen 37
4.8 Lokale bedrijventerreinen 41
4.9 Solitaire bedrijven 42

5 Kantoren 43
5.1 Uitdagingen op kantoorlocaties 43
5.1.1 Kwalitatieve en kwantitatieve mismatch 43
5.1.2 Centraal stationslocaties meer in trek door corona 43
5.2 Voorstel tot (her)programmering van de kantorenmarkt 43
5.2.1 Vraag en aanbod 43
5.2.2 Centraal stationslocaties 44
5.2.3 Kantoren op kantorenparken 45
5.2.4 Kantoren op bedrijventerreinen 45

6 Detailhandel 47
6.1 Regionale beleidsdoelstellingen detailhandel 47
6.2 Regionaal beleid voor reguliere detailhandel 48
6.2.1 Onderdelen reguliere detailhandel 48
6.2.2 Toetsingscriteria reguliere detailhandel 48

6.3 Perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen 48
6.3.1 Vraag en aanbod 48
6.3.2 Concentratiegebieden 49
6.3.3 Overige winkellocaties 50
6.3.4 Stappenplan 51
6.3.5 Afspraken voor herprogrammering 51

Bijlage I 55
Definitielijst 55

Bijlage II 59
Regionale afspraken ten aanzien van reguliere detailhandel 59
Regionale hoofdstructuur reguliere detailhandel 59
Impact doorgroei internetretail 59
Schaalvergroting van supermarkten 60
Branchevervaging 61
Specifieke vormen van detailhandel 62

Bijlage III 65
Werkmilieus 65
Klassiek-gemengd werkmilieu 65
Werkmilieu (maak)industrie 66
Logistiek 67
Agrifood68
Werkmilieu hoogwaardig/kantoren 69

DRAFT

Samenvatting

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen (vanaf nu: RPW) dat sinds 2017 de kaders vormt voor het regionaal bedrijventerreinenbeleid is toe aan een actualisatie voor de periode 2021 tot en met 2024. Aanzienlijke uitgifte op bedrijventerreinen in de periode 2016 tot en met 2019 heeft ertoe geleid dat het overaanbod is teruggedrongen en er zicht is op nieuwe ontwikkelruimte in de periode tot 2030.

In het licht van de tijdsduur van ontwikkelprocedures (3 tot 5 jaar) is het, om als regio aantrekkelijk te blijven voor vestiging van nieuwe bedrijven en uitbreiding en verplaatsing van bestaande bedrijven, zaak op korte termijn te starten met nieuwe ontwikkelingen. Op die manier blijft de aantrekkingskracht van de regio Arnhem-Nijmegen op bedrijven en werknemers gewaarborgd. De Ladder van Duurzame Verstedelijking blijft hierbij het toetsingskader voor zowel lokale als regionale ontwikkelingen, waarbij bij die laatste regionale afstemming noodzakelijk blijft.

Op kantoorlocaties is het overaanbod weliswaar teruggedrongen, maar nog steeds aanwezig. Op de centraal stationslocaties is, net als in het RPW 2017, echter juist een tekort geconstateerd. Ook voor het onderdeel perifere detailhandel blijven de kwantitatieve conclusies uit het RPW 2017 overeind. Bovendien wordt reguliere detailhandel toegevoegd aan het RPW 2021 tot en met 2024 en met perifere detailhandel gebundeld in het hoofdstuk detailhandel.

De invloed van corona op het RPW

De maatregelen als gevolg van de uitbraak van het coronavirus begin 2020 hebben geleid tot een economische krimp. Welke impact corona gaat krijgen op de economie en hoe lang het herstel hierna duurt zijn op het moment van schrijven nog onzekerheden. Een vraag die daarmee samenhangt is: I*n welke mate is de coronacrisis van invloed op (de herziening van) het RPW*?

Het antwoord op die vraag luidt dat de prognose van de ruimtevraag op werklocaties is gebaseerd op een lange termijn perspectief op de economische ontwikkeling van Nederland en in het bijzonder de regio Arnhem-Nijmegen. In het lange termijn perspectief zijn ook periodes van laagconjunctuur meegenomen. De economische krimp als gevolg van de coronacrisis geeft daarom geen aanleiding om aan de onderliggende berekeningen en daarmee de afspraken in het RPW te tornen.

Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio

Uitgangspunt van het RPW is de regionale visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio*, waarin wordt gestreefd naar een gebalanceerde economische ontwikkeling, met daarin ruimte voor landschap, duurzaamheid en een ontspannen leefkwaliteit. In de visie zijn vijf uitdagingen benoemd. Werklocaties spelen hierin een belangrijke rol en kunnen dan ook een belangrijke bijdrage leveren bij het aangaan daarvan, waarbij het RPW met name aansluit op de opgave Productieve regio.

Vanuit dit uitgangspunt wordt gewerkt aan een duurzame ruimtelijke invulling van de regio, waarin verschillende functies op de daarvoor meest geschikte locatie ingevuld worden. In het RPW zijn daarom per onderdeel, te weten bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsgebieden,

afspraken opgesteld om te komen tot een duurzame ruimtelijke invulling van de regio Arnhem-Nijmegen.

Bedrijventerreinen

Verduurzaming van bedrijventerrein

In het kader van de verduurzaming van bedrijventerreinen worden bij de ontwikkeling van nieuwe werklocaties maatregelen getroffen in het kader van klimaatadaptatie, de energietransitie en circulaire grondstoffenstromen. Bovendien worden ontwikkelplannen in een vroeg stadium besproken met de Provincie Gelderland om op grond daarvan tot een regionaal afgestemde invulling van de duurzaamheidsdoelstellingen te komen.

Op bestaande terreinen werkt de regio samen met ondernemers aan de verduurzaming van gebieden, gebouwen en bedrijfsprocessen. De provincie ondersteunt de partijen bij deze opgave en helpt om projecten verder te brengen.

Lokale en regionale bedrijventerreinen

Bij de afspraken binnen het onderdeel bedrijventerreinen wordt onderscheid gemaakt tussen lokale en regionale bedrijventerrein. De verantwoordelijkheid voor de (door)ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen ligt, onder voorwaarden die in dit RPW worden beschreven, bij de gemeenten. Voor de (door)ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen, met daarbinnen specifiek aandacht voor watergebonden bedrijvigheid, XXL-logistiek en enkele bijzondere werklocaties, is regionale afstemming nodig.

Afspraken ten aanzien van regionale bedrijvigheid

- Nieuwe initiatieven moeten voldoen aan de indicatieve ruimtelijk-economische beleidskaart voor regionale bedrijvigheid;
- De locaties voor uitbreiding moeten zoveel als mogelijk aansluiten op de huidige structuur van een bestaand regionaal bedrijventerrein.
- Voor de uitbreiding van regionale bedrijven met een kaveloppervlakte <0,5 ha volstaat een melding in het IOW;
- Voor de uitbreiding van regionale bedrijven met een kaveloppervlakte > 0,5 ha is regionale afstemming vereist;
- Voor nieuwe ontwikkeling en uitbreiding van regionale bedrijventerreinen is regionale afstemming vereist;
- Voor nieuwe ontwikkeling en uitbreiding van regionale bedrijventerreinen moet Stappenplan voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen doorlopen worden;
- Voor inbreiding en transformatie van regionale bedrijventerreinen die geen regionale vervangings- en/of verplaatsingsvraag tot gevolg hebben volstaat een melding in het IOW;
- Voor inbreiding en transformatie van regionale bedrijventerreinen die wel regionale vervangings- en/of verplaatsingsvraag tot gevolg hebben is regionale afstemming vereist;

Afspraken ten aanzien van XXL-logistiek

- Er is behoefte aan uitbreiding ten behoeve van XXL-logistiek. Nieuwe ontwikkelingen moeten passen binnen de ruimtelijk-economische logistieke beleidskaart;
- Nieuwe ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek moeten voldoen aan de gestelde kaders in de notitie *Randvoorwaarden voor XXL-logistiek*.

Afspraken ten aanzien van watergebonden bedrijvigheid

- Voor nieuwe ontwikkelingen of uitbreiding van watergebonden bedrijvigheid met een kaveloppervlakte > 0,5 ha is regionale afstemming vereist;
- Initiatieven ten behoeve van watergebonden bedrijvigheid op daarvoor aangewezen watergebonden bedrijventerreinen volstaan met een melding in het IOW;
- Bij vestiging van een bedrijf op een daartoe geprofileerd waterverbonden bedrijventerrein moet de binding met het water aangetoond worden. Hierover vindt regionale afstemming plaats.

Afspraken ten aanzien van de bijzondere werklocaties

- Herbevestiging van de status van de daarvoor in het RPW 2017 aangewezen bedrijventerreinen als bijzondere werklocatie, te weten het Engie-terrein, Innofase, IPKW en Novio Tech Campus;
- Ook voor de bijzondere werklocaties geldt dat bij uitbreiding van bestaande bedrijvigheid en/of uitbreiding van het bedrijventerrein met een kaveloppervlakte > 0,5 ha regionale afstemming moet plaatsvinden.
- Dit betekent dat:
  - Deze locaties losstaan van de vraagraming die ten grondslag ligt aan het RPW en als bijzondere werklocaties worden meegenomen in de vraag-aanbodconfrontatie;
  - Uitgifte op deze terreinen een connectie moet hebben met de specifieke thematische profilering. Dit kan worden afgedwongen op het moment dat regionale afstemming vereist is.
  - Ondanks dat deze terreinen zijn uitgezonderd van de vraag-aanbodconfrontatie, moet ook voor uitbreiding van de bijzondere werklocaties een integrale ruimtelijk afweging gemaakt worden en is regionale afstemming vereist onder dezelfde voorwaarde als reguliere regionale bedrijventerreinen.

Afspraken ten aanzien van zachte plannen

Om er zorg voor te dragen dat ontwikkelingen plaatsvinden op de meest optimale locatie is een integrale ruimtelijke afweging noodzakelijk. Voor zachte plannen geldt het volgende:

- Regionale afstemming over het in ontwikkeling nemen van zachte plannen vindt plaats aan de hand van onderstaand stappenplan.
- Indien dit niet mogelijk is, en de nieuwe ontwikkeling vanuit de regionale beleidsmatige opgaven toch wenselijk geacht wordt, moet een integrale ruimtelijke afweging plaatsvinden. Hierover is regionale afstemming vereist. Bij de integrale ruimtelijk afweging wordt onder meer gekeken naar:
  - De nabijheid van woningen en/of andere (toekomstige) conflicterende functies en ruimteclaims;
  - De nabijheid van en bereikbaarheid voor geschikt personeel;
  - Zoveel mogelijk aansluiten op bestaande infrastructuur, zowel fysiek als digitaal.
  - Kansen en bedreigingen in relatie tot klimaatadaptatie en de energietransitie.

Stappenplan voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen

Regionale afstemming over het in ontwikkeling nemen van zachte plannen geschiedt aan de hand van het volgende stappenplan (voor verdere uitwerking, zie paragraaf 4.7):

Stap 1 - Plannen die niet binnen de indicatieve ruimtelijke economische beleidskaart passen vallen af;

Stap 2 - Plannen die niet (fysiek) aansluiten op bestaande terreinen vallen af;

Stap 3 - Ordening van plannen per werkmilieu;

Stap 4 - Kwalitatieve beoordeling plannen (op basis van: duurzaamheid, bereikbaarheid, financiële haalbaarheid, bijdrage aan regionaal DNA);

Stap 5 - Ruimtevraag per werkmilieu;

Stap 6 - Match vraag en planaanbod;
Stap 7 - Bij overvraging mogen alleen de beste plannen doorgang vinden (o.b.v. ranglijst).

Verdeling ontwikkelruimte regionale bedrijventerreinen

In het RPW wordt afgesproken dat de ontwikkelruimte wordt vrijgeven op basis van tranches. Hiermee wordt een gestuurde fasering beoogd. Het uitgangspunt voor de reguliere regionale bedrijventerreinen is om in eerste instantie 50% van de ontwikkelruimte open te stellen. Van dit uitgangspunt kan, wanneer bij beoordelen blijkt dat er meerdere geschikte plannen zijn die de regio wil faciliteren en om maatwerk te leveren, tot een maximum van 70% worden afgeweken. Op basis van de tweejaarlijkse monitoring, die medio 2022 plaatsvindt, wordt bepaald hoe met de resterende ontwikkelruimte wordt omgegaan en of bijstelling nodig is..

Het proces voor de kwalitatieve beoordeling van de eerste tranche van zachte plannen voor regionale bedrijvigheid is als volgt:

- Tot 1 maart 2021: indienen zachte plannen met onderbouwing aan de hand van het stappenplan en de criteria voor kwalitatieve beoordeling. De stukken worden ingediend bij het huidig IOW.
- 1 maart t/m 30 april 2021: kwalitatieve beoordeling ingediende zachte plannen. Beoordeling wordt uitgevoerd door het IOW, aangevuld met een externe adviseur.
- 1 mei t/m 30 mei 2021: uitkomsten kwalitatieve beoordeling ter besluitvorming voorleggen aan het bevoegd bestuurlijk overleg.
- Vanaf 1 juni 2021 kunnen plannen in ontwikkeling genomen worden.
- Voor de tweede tranche wordt hetzelfde proces doorlopen. Planning en uitgangspunten worden bepaald op basis van de monitoring die medio 2022 plaatsvindt.

Verdeling ontwikkelruimte XXL-logistiek

Specifiek voor XXL-logistiek wordt afgesproken dat in eerste instantie 32,5 ha ontwikkelruimte verdeeld wordt over Knooppunt Nijmegen en omgeving en Knooppunt EMZ. Deze verdeling is tot stand gekomen op basis van de ruimtelijke mogelijkheden die beide aangewezen locaties bieden en is als volgt:

- Knooppunt EMZ: DocksNLD 2, locatie C[1], gemaximeerd tot 20 hectare netto ontwikkelruimte;
- Knooppunt Nijmegen en omgeving: De Grift, deelgebied Noord, gemaximeerd tot 12,5 hectare netto ontwikkelruimte.

Ook hier geldt een afwijkingsmogelijkheid naar boven. In dit geval maximaal. 20% in verband met omvang kavels, uitgiftemogelijkheden en maatwerk.

Dit betreft een eerste tranche van in totaal 42 hectare ontwikkelruimte voor XXL-logistiek. Het is aan de gemeenten Nijmegen en Montferland zelf om binnen deze kaders een bestemmingsplan vorm te geven.

Op basis van de tweejaarlijkse monitoring, die medio 2022 plaatsvindt, wordt bepaald hoe met het resterende deel van de in totaal 42 ha ontwikkelruimte wordt omgegaan. Beoordeling van nieuwe uitbreidingsplannen ten behoeve van XXL-logistiek geschiedt aan de hand van het beoordelingskader, zoals beschreven in de notitie advies en invulling XXL-logistiek, die als bijlage aan het RPW is toegevoegd. Het proces voor beoordeling van nieuwe ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek is kort als volgt te beschrijven:

- Plannen worden ter beoordeling ingediend bij het regionaal ambtelijk overlegorgaan, aangevuld met een externe adviseur;

[1] PosadMaxwan (oktober 2020) Ontwikkelkaart XXL-logistiek Arnhem-Nijmegen, p. 40.

- Uitkomsten van de beoordeling worden ter advies voorgelegd aan het regionaal bestuurlijk overlegorgaan;
- Na regionaal bestuurlijk akkoord vindt besluitvorming plaats door GS van de Provincie Gelderland;
- Besluitvorming over het faciliteren van een *witte raaf* vindt primair plaats door de Provincie op het moment dat er een aanvraag ingediend wordt.

Afspraken ten aanzien van lokale bedrijventerreinen

Voor lokale bedrijventerreinen geldt dat deze ontwikkeling de toets van de ladder voor duurzame verstedelijking moet kunnen doorstaan. Daarbij zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- Bij ontwikkelingen van een nieuw lokaal bedrijventerrein met kavels met een oppervlakte < 0,5 hectare volstaat een melding in het IOW;
- Bij uitbreiding van een bestaand lokaal bedrijventerrein met kavels <0,5 hectare volstaat een melding in het IOW;
- Bij uitbreiding van een bestaand bedrijf met een kaveloppervlakte <0,5 hectare volstaat een melding in het IOW;

Bij uitbreiding van een bestaand bedrijf zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- Uitbreiding moet leiden tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit
- Uitbreiding moet vraaggericht zijn
- Bij uitbreiding gaat het om bedrijventerrein ten behoeve van een eindgebruiker en niet om kavels die als uitgeefbaar aanbod op de markt komen.

- Bij uitbreiding en ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen met kavels > 0,5 hectare of uitbreiding van (lokale en regionale) bedrijven met een kaveloppervlakte > 0,5 hectare is regionale afstemming vereist.

Afspraken ten aanzien van solitaire bedrijven

Nieuwe solitaire vestigingen mogen zich niet buiten bedrijventerreinen vestigen. Hierop is een uitzondering mogelijk, wanneer de lokale situatie hier om vraagt. Hiervoor is regionale afstemming vereist.

Uitbreiding van bestaande solitaire vestigingen is niet gewenst. Indien aangetoond kan worden dat verplaatsing van dit solitaire bedrijf naar een bedrijventerrein onmogelijk is, kan een kleine uitbreiding van maximaal 10% van de kaveloppervlakte plaatsvinden met een maximum van 0,5 ha. Hiervoor volstaat een melding in het IOW.

Indien de oppervlakte van de uitbreiding groter is dan 0,5 hectare is regionale afstemming vereist.

Kantoren

Bij de spelregels ten aanzien van kantoorlocaties wordt onderscheid gemaakt tussen kantoren op centraal stationslocaties, kantorenparken en kantoren op bedrijventerreinen. De centraal stationslocaties zijn en blijven ook in tijden van corona de meest gewilde locaties voor zowel wonen als werken. De afweging tussen wonen en werken op en rondom centraal stationslocaties is daarom een bestuurlijke prioriteit.

Centraal stationslocaties meer in trek door corona

De corona-uitbraak lijkt een definitieve omschakeling teweeggebracht te hebben naar meer thuis werken dan op kantoor. Kantoren worden daarom nog meer een plek om elkaar gedurende een of enkele dagen per week kortstondig te ontmoeten. Bedrijven kiezen daarbij vaker voor spreiding over enkele kleinere, goed bereikbare locaties met spreiding over het land. Centraal stations bieden op dat vlak vanwege de centrale ligging en de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, zeker wanneer de coronamaatregelen voorbij zijn, de beste mogelijkheden.

Bestuurlijke prioritering: afweging tussen wonen en werken

Hoewel de (her)ontwikkelingspotentie om additionele kantoorruimte te realiseren in Nijmegen en in mindere mate in Arnhem aanwezig is, wordt door de markt de laatste jaren vooral ingezet op woningbouw. Dit is zelfs het geval wanneer er ruimte voor kantoren wordt opgenomen in het bestemmingsplan. Met het oog op het versterken van de regionale economische structuur ligt hier een bestuurlijke taak om naast woningbouw rondom de centraal stations ook van ruimte voor werken een prioriteit te maken.

Afspraken ten aanzien van kantoren op centraal stationslocaties

- Stimuleren van kantoorontwikkelingen op potentiele (her)ontwikkelingslocaties rondom het centraal station in Arnhem en Nijmegen;
- Aanwijzen van geschikte (of geschikt te maken) locaties met ruimte[2] die kunnen dienen als overlooplocatie indien rondom Nijmegen Centraal en Arnhem Centraal onvoldoende kantoorruimte gerealiseerd kan worden.
- Naast de twee centraal stations worden de stations Arnhem Velperpoort, Arnhem Zuid, Elst Centraal, Heijendaal en Nijmegen Lent aangewezen als HOV-locaties, die kunnen dienen als overlooplocatie indien rondom Nijmegen Centraal en Arnhem Centraal onvoldoende kantoorruimte gerealiseerd kan worden.

Afspraken ten aanzien van kantoren op kantorenparken

- Concentratie van kantoorvolumes op de meest toekomstbestendige kantorenparken: Velperweg, Arnhems Buiten, Gelderse Poort[3], Brabantse Poort en Heijendaal;
- Onderzoek de geschiktheid van kantorenparken als overloop voor CS-locaties, voorwaarden hierbij zijn:
  - Een goede ov-verbinding;
  - Toekomstbestendigheid van de locatie;
  - Multifunctionaliteit – aandacht voor voldoende voorzieningen en groen;
- Ruimte bieden aan het overig plan Lent tot maximaal 5.000 m² bvo:
  - ter versterking lokaal vestigingsklimaat Waalsprong; en
  - als overlooplocatie indien rondom Nijmegen Centraal en Arnhem Centraal onvoldoende ruimte gerealiseerd kan worden).
- Herstructurering en/of transformatie van incourant aanbod;

Afspraken ten aanzien kantoren op bedrijventerreinen

- Het onbebouwd aanbod op IJsseloord II wordt teruggebracht tot 10.000m². Daarmee voldoet de gemeente Arnhem aan de regionale afspraken in het RPW 2017-2021;
- De Hes West in Renkum is in het RPW verder niet meer meegenomen als toekomstige kantoorlocatie. Deze locatie wordt herontwikkeld naar een woonomgeving met een gedeeltelijke

---

2 Onbebouwd, courant of geschikt te maken incourant.

3 Gelderse Poort is toegevoegd aan de toekomstbestendige kantoorparken vanwege de plannen van de gemeente Arnhem om de aansluiting met station Arnhem-Zuid te verbeteren.

woon-werkfunctie. Hiermee heeft de gemeente Renkum voldaan aan de regionale afspraken in het RPW 2017-2021.

- Voor de nog te ontwikkelen kavels op Mercurion Zevenaar wordt de bestemming gewijzigd naar lokaal bedrijventerrein. Voor bestaand vastgoed wijzigt er niets. Hiermee voldoet de gemeente Zevenaar aan de regionale afspraken in het RPW 2017-2021.
- Inzetten op functieverandering van locaties met overaanbod naar gelang de behoefte op de locatie. Dit kan bijvoorbeeld de functie bedrijventerrein (Mercurion) of campus-gerelateerde kantoorfunctie zijn. Met de functieverandering naar een kantoorfunctie gerelateerd aan de campus wordt specifiek gedoeld op de Novio Tech Campus op Winkelsteeg.

Detailhandel

Bij de spelregels ten aanzien van detailhandelsgebieden wordt in het RPW onderscheid gemaakt tussen reguliere detailhandel enerzijds en perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen (PDV/GDV) anderzijds.

Afspraken ten aanzien van reguliere detailhandel

Bij nieuwe initiatieven in reguliere detailhandelsgebieden is onder bepaalde omstandigheden regionale afstemming d.m.v. toetsing van het initiatief vereist. Toetsing op regionaal niveau vindt plaats bij detailhandelsinitiatieven die mogelijk negatieve effecten hebben op de bestaande of beoogde structuur van de reguliere detailhandel. Initiatieven kunnen voorgedragen worden door zowel gemeenten als andere partijen. Er is geen regionale afstemming nodig indien het detailhandelsinitiatief kleiner is dan 1.500 m².

Initiatieven voor winkelvestiging of –uitbreiding in de reguliere detailhandel worden, *voor regionale toetsing* voorgedragen indien:

- groter dan 1.500 m² bvo in de **niet-dagelijkse detailhandel** in de **lokaal verzorgende** reguliere winkelcentra;
- groter dan 1.500 m² bvo in de **dagelijkse detailhandel buiten stads-, dorps- wijk en buurtcentra**, met een bovengemeentelijk effect op de verzorgingsstructuur (bijvoorbeeld door de grensligging van een initiatief).
- Voor initiatieven groter dan 1.500 m2 bvo in de bovenregionaal en regionaal verzorgende reguliere winkelcentra volstaat een melding in het IOW.

Deze afspraken zijn van toepassing op alle initiatieven in de reguliere detailhandel. Voor bepaalde vormen van reguliere detailhandel is een verbijzondering vereist. Deze zijn uitgewerkt in hoofdstuk 6.

Perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen

Algemene afspraken ten aanzien van PDV/GDV

- Lokaal verzorgende perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen buiten concentratiegebieden < 1.500 m² bvo blijven mogelijk. Gemeenten maken zelf de afweging voor dergelijke kleine ontwikkelingen met een vooral lokale functie. Indien (na vaststelling van het RPW) door uitbreiding een bestaande detailhandelsvoorziening groter wordt dan 1.500 m² bvo is regionale afstemming vereist;
- Nieuwe initiatieven voor perifere detailhandel met een oppervlakte > 1.500 m² worden, na regionale afstemming, bij voorkeur in concentratiegebieden gevestigd. Daarbij is maatwerk

belangrijk. Per geval wordt bekeken of de ontwikkeling wenselijk is vanuit de doelen van het RPW en/of het past binnen de gestelde beleidskaders.

- Binnen de perifere detailhandelsvestigingen is het toegestaan om niet aan het kernassortiment gerelateerde artikelen te voeren tot maximaal 10% van de winkelverkoopoppervlakte met een maximum van 100 m2 wvo.
- Uitbreiding van bestaande perifere detailhandel is mogelijk tot 1.500 m². Als de vestiging na uitbreiding groter is dan 1.500 m² bvo is regionale afstemming vereist;
- Dit geldt ook voor verplaatsingen, waarbij de som van de winkeloppervlakte van het nieuwe pand en het vrijkomende pand hoger is dan 1.500m². In dat geval wordt bekeken wat publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke is vastgelegd over de detailhandelsbestemming van het pand dat na de verplaatsing vrij komt. Dit vraagt om een zorgvuldige onderbouwing, (o.a. toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking). Aangetoond moet worden dat de uitbreiding bedrijfseconomisch nodig is en verplaatsing niet nodig/mogelijk is.
- Na bedrijfsbeëindiging op solitaire locaties wordt het gebruik ‘bevroren’: bestaande vestiging en gebruik wordt gehandhaafd, maar er kunnen geen vierkante meters detailhandel toegevoegd worden. Bedrijfsopvolging is dus toegestaan, zolang de locatie in gebruik blijft voor dezelfde functie. Het gaat om voortgezet identiek gebruik (zelfde soort perifere detailhandel).
- Bij bedrijfsbeëindiging op solitaire (en/of overige perifere) winkellocaties zet de gemeente na een periode van langdurige leegstand in op het wegnemen van de detailhandelsbestemming en/of transformatie.
- In dit RPW is geïnventariseerd hoe groot het aanbod verborgen plan- en restcapaciteit voor pdv is. We gaan ervan uit dat het overgrote deel van deze plan- en restcapaciteit nu bekend is. Wanneer in de toekomst blijkt dat er toch nog verborgen capaciteit is binnen een gemeente, dan zal de betreffende gemeente zich inspannen om deze ruimte zo spoedig mogelijk uit de markt te nemen en de planologische maatregelen nemen die daarvoor nodig zijn.

Op basis daarvan zijn voor de concentratiegebieden en de overige winkellocaties per deelregio specifieke afspraken gemaakt. Deze zijn uitgewerkt in hoofdstuk 6.

DRAFT

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen (vanaf nu: RPW) dat sinds 2017 de kaders vormt voor het regionaal bedrijventerreinenbeleid is toe aan een actualisatie. Deze herziening van het RPW is opgesteld voor de periode 2021 tot en met 2024. In dit hoofdstuk worden de aanleiding tot de herziening en de context waarbinnen dat plaatsvindt uiteengezet.

1.1.1 Nieuwe ontwikkelruimte op bedrijventerreinen in de periode tot 2030

Uitgifte op bedrijventerreinen gaat hard, waardoor het aanbod in 2023-2025 uitgegeven is
Dankzij de aanzienlijke uitgifte op bedrijventerreinen in de periode medio 2016 t/m medio 2020 is het overaanbod in de regio Arnhem-Nijmegen teruggedrongen en ontstaat in de periode tot 2030 nieuwe ontwikkelruimte op bedrijventerreinen. Binnen meerdere werkmilieus is over 3 tot 5 jaar reeds behoefte aan nieuw aanbod. De meest urgente behoefte aan uitbreiding op regionale bedrijventerreinen komt vanuit het werkmilieu logistiek en watergebonden bedrijvigheid[4]. Voor de (maak)industrie speelt de behoefte aan nieuwe ruimte vooral in de periode vanaf 2025. Daarnaast is in enkele gebieden binnen de regio op korte termijn behoefte aan klassiek-gemengd aanbod, juist vanwege het vaak sterk lokale karakter van deze ruimtevraag.

In het licht van de tijdsduur van ontwikkelprocedures is het, om als regio aantrekkelijk te blijven voor vestiging van nieuwe bedrijven en uitbreiding en verplaatsing van bestaande bedrijven, zaak op korte termijn te starten met nieuwe ontwikkelingen. Op die manier blijft de aantrekkingskracht van de regio Arnhem-Nijmegen op bedrijven en werknemers gewaarborgd.

De Ladder van Duurzame Verstedelijking blijft hierbij het toetsingskader voor zowel lokale als regionale ontwikkelingen, waarbij bij die laatste regionale afstemming noodzakelijk blijft. Dit houdt in dat:

1. De ruimtevraag per beoogd werkmilieu moet worden aangetoond;
2. In kaart gebracht moet worden in hoeverre deze ruimtevraag binnen bestaand stedelijk gebied ingepast kan worden. Dat betekent dat onderzocht moet worden in hoeverre bestaand bedrijventerrein geschikt is en/of gemaakt kan worden door middel van herstructurering en/of transformatie.
3. Indien dit niet mogelijk is nieuwe ontwikkelingen in aanmerking komen.

Kantoor- en detailhandelslocaties
Op kantoorlocaties is het overaanbod weliswaar teruggedrongen, maar nog steeds aanwezig. Op de centraal stationslocaties is, net als in het RPW 2017, echter juist een tekort geconstateerd. Ook voor het onderdeel perifere detailhandel blijven de kwantitatieve conclusies uit het RPW 2017 overeind. Bovendien wordt reguliere detailhandel toegevoegd aan het RPW 2021-2024 en met perifere detailhandel gebundeld in het hoofdstuk detailhandel.

1.1.2 Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio

Het RPW is ingebed in de regionale visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio*, waarin wordt gestreefd naar een gebalanceerde economische ontwikkeling, met daarin ruimte voor landschap,

[4] Watergebonden bedrijvigheid komt voor binnen meerdere werkmilieus en is derhalve niet als apart werkmilieu benoemd.

duurzaamheid en een ontspannen leefkwaliteit. Om de balans tussen die waarden en groei te waarborgen werkt de regio vanuit drie uitdagingen, waarin

- behoud van de identiteit van de regio,
- de ontwikkeling van het stedelijk netwerk met daarin een belangrijke rol voor de topsectoren energy, food en health & hightech, en
- de koers naar een veerkrachtige regio voor energie en klimaat, met een brede inzet op circulariteit, centraal staan.

Vanuit die drie uitdagingen wordt vanuit een opgavegerichte samenwerking gewerkt aan een vijftal opgaven die gericht zijn op kwalitatieve groei, circulaire duurzaamheid en een goede balans met behoud en versterking van de bijzondere leefomgeving die de regio typeert. Het RPW sluit aan op de opgave Productieve regio. In paragraaf 2.3 wordt de aansluiting van het RPW op de regionale visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio*, nader toegelicht.

1.1.3 Arnhem en Nijmegen zijn de motoren van de regionale en Gelderse economie, met sterke regionale bedrijventerreinen nabij de snelwegen.

Arnhem en Nijmegen zijn de motoren van de regionale en Gelderse Economie. Ze bepalen voor een belangrijk deel de aantrekkelijkheid en het succes van onze regio op nationale en internationale schaal. Sterke steden kunnen echter niet zonder sterke regio en andersom. Om de concurrentiekracht van de regio optimaal te benutten en te versterken ligt de focus op het bieden van ruimte op de meest optimale locatie voor ieder type bedrijvigheid. Ontwikkellocaties voor de uitbreiding van regionale bedrijventerrein worden daarom vooral nabij de snelwegen rond het stedelijk gebied gezocht. Daarnaast zijn er enkele werklocaties die vanwege hun specifieke profilering een bijzondere status hebben. De ruimtelijk-economische beleidskaarten in hoofdstuk 4 bieden hier meer inzicht in.

1.1.4 De invloed van corona op het RPW

Na de hoogconjunctuur vanaf 2016 t/m 2019 lijkt (onder andere) de coronacrisis de Nederlandse (en de wereldwijde) economie in ander vaarwater gebracht te hebben. Welke impact Corona gaat krijgen op de economie en hoe lang het herstel hierna duurt zijn op dit moment nog onzekerheden. Een vraag die daarmee samenhangt is: *in welke mate is de coronacrisis van invloed op (de herziening van) het RPW*?

De coronacrisis is qua aanleiding niet vergelijkbaar met andere crises die wij in het recente verleden hebben meegemaakt, zoals de kredietcrisis in 2008. Feit blijft dat we te maken hebben met een sterke krimp van de economie en het consumentenvertrouwen op de korte termijn. Op de lange termijn zijn de consequenties hiervan nog onzeker en vooral afhankelijk van hoelang de crisis voortduurt.

Het is eveneens een feit dat de WLO-scenario's, waarop de vraagraming voor bedrijventerreinen en kantoren voor de Provincie Gelderland zijn gebaseerd, inzicht geven in de economische ontwikkeling op de lange termijn (tot 2050). De scenario's zijn voor de vraagraming vertaald naar de periode t/m 2030. Hierin is bovendien gekozen voor een middenscenario. In het lange termijn perspectief zijn daarmee ook periodes van laagconjunctuur meegenomen. Wat dat betreft is er geen reden om aan de vraagraming, die ten grondslag ligt aan het RPW, te tornen.

Het is wel van belang om goed te monitoren wat de (korte termijn) effecten zijn op ondernemers en hun uitbreidingsplannen (worden opties nog gelicht of worden deze geannuleerd? is er nog sprake van uitbreidings- en/of verplaatsingsbehoefte bij ondernemers?) en in hoeverre er sprake is van een verandering van de vestigingseisen. Zo weten de gemeenten en de regio wat er op korte

termijn speelt bij ondernemers en kan het beleid op de langere (RPW-)termijn voortgezet worden op basis van de uitgangspunten die in dit RPW worden opgesteld.

1.1.5 Geografische afbakening

De regio Arnhem-Nijmegen omvat de gemeenten Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.

1.2 Doelstellingen Regionaal Programma Werklocaties

De doelstellingen van het RPW zijn:

- Zorgen voor nieuwe economische ontwikkeling op de juiste locatie in de regio met maximaal rendement voor de werkgelegenheid. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren als detailhandel.
- Ruimte geven aan uitbreiding van lokale en regionale bedrijvigheid.
- Zorgen voor voldoende ontwikkelmogelijkheden op de middellange en lange termijn, met in achtneming van het belang van een economisch evenwicht tussen vraag en aanbod.
- De economische marktontwikkelingen nauwlettend volgen en optimaal benutten. In het licht van internationale ontwikkelingen en nationale groeiverwachtingen voor de komende periode gaat de regio Arnhem-Nijmegen uit van een lichte groei. Daarmee is de regio voorzichtig positief en wordt niet gerekend op het meest positieve scenario, wat aansluit bij de kwalitatieve groei die wordt nagestreefd in de visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio*.
- Aansluiten bij de duurzame en circulaire ambities in de regionale toekomstvisie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio*.

1.3 Benutten nieuwe ontwikkelruimte en realisatie evenwicht tussen vraag en aanbod

Doel van het RPW is de regionale aantrekkingskracht voor bedrijven en werknemers te versterken. Een van de randvoorwaarden is dat er voldoende geschikte ruimte is om te ondernemen. Met het oog op een evenwicht tussen vraag en aanbod, is de behoefte ontstaan om tussen 2023 en 2025 nieuwe ontwikkelingen gereed te hebben. Om de nieuwe ontwikkelruimte optimaal te benutten wordt gewerkt volgens twee parallelle sporen:

Spoor 1: Ruimte voor marktwerking

De ruimte voor marktwerking in het RPW 2017 heeft ervoor gezorgd dat er op bedrijventerreinen nieuwe ontwikkelruimte in zicht is voor enkele werkmilieus. Om de ontwikkelruimte te benutten is afgesproken dat eerst bestaande bedrijventerreinen benut en, indien noodzakelijk en mogelijk, geschikt gemaakt worden alvorens nieuwe ontwikkelingen in gang gezet kunnen worden.

Spoor 2: De juridische procedure

Naar aanleiding van het RPW 2017 is de voorzienbaarheidsprocedure ingezet om vanaf 2021 aan de slag te kunnen met de ruimtelijke uitwerking van de schrapopgave. De voorzienbaarheidsprocedure loopt af per 31-12-2020. Hierna zou de ruimtelijke uitwerking in gang gezet worden. Voor bedrijventerreinen is met instemming van de Provincie besloten dat de schrapopgave komt te vervallen. De Provincie onthoudt zich daarom van verdere juridische procedures. Uitvoering van de schrapopgave voor kantoren en PDV wordt voorgezet in overleg tussen de betreffende gemeente, de regio Arnhem-Nijmegen en de Provincie Gelderland.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is een toelichting gegeven op achtergrond en aanleiding, de doelstellingen en functies van het RPW, het benutten van de ontwikkelruimte en de realisatie van het evenwicht in vraag en aanbod.

Hoofdstuk 2 gaat over de uitgangspunten van het RPW. Het programma is gebaseerd op het bestaande regionaal economisch beleid. De kern van dit RPW is het optimaal benutten van de ontwikkelruimte die ontstaat in de periode tot 2030 en, indien geen ontwikkelruimte ontstaat, voortzetting van de afspraken in het RPW 2017. Uitgangspunt is dat het RPW aansluit op de ambities in de visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio* en nieuwe ontwikkelingen op de meest optimale locatie moeten 'landen', dus daar waar dat logisch en passend is. In hoofdstuk 3 komt de uitvoering van het RPW aan de orde. Hierin wordt onder meer beschreven hoe zowel ambtelijk als bestuurlijk omgegaan wordt met nieuwe ontwikkelingen in de regio op het gebied van werklocaties.

In hoofdstuk 4 t/m 6 worden de afspraken voor respectievelijk het onderdeel bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel, waar nodig, geactualiseerd aan de hand van de nieuwste inzichten.

DRAFT

2 Uitgangspunten Regionaal Programma Werklocaties

2.1 Ruimte voor regionale initiatieven

Om de concurrentiekracht van de regio optimaal te benutten en te versterken ligt de focus op het bieden van ruimte op de meest optimale locatie voor ieder type bedrijvigheid. Ontwikkellocaties voor regionale bedrijventerrein, waar ruimte wordt geboden aan regionale bedrijvigheid, worden daarom vooral nabij de snelwegen rond het stedelijk gebied gezocht. Daarnaast zijn er enkele bedrijventerreinen die vanwege hun specifieke profilering een bijzondere status hebben.

2.2 Ruimte voor lokale initiatieven

Gemeenten behouden de ruimte om lokale bedrijven te faciliteren op de eigen lokale werklocaties voor zover die beschikbaar zijn in de vorm van een onherroepelijk bestemmingsplan. Wanneer er een tekort wordt voorzien, dan mag de gemeente onder voorwaarden nieuwe lokaal initiatieven in ontwikkeling nemen.

2.3 Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio

Balans tussen groei en leefkwaliteit

Het RPW Arnhem-Nijmegen is ingebed in de ambities die in de visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio* zijn gepresenteerd. De regio Arnhem-Nijmegen zoekt naar balans in de opgaven waar de regio voor staat. Het doel daarvan is een meer onderscheidend profiel, dat voortbouwt op de eigen identiteit van onze regio en de ontwikkelingslijnen die zijn ingezet.

De regio manifesteert zich enerzijds door het bijzondere karakter van haar landschap en anderzijds zit duurzaamheid de regio in het DNA. Die mooie combinatie van landschap, duurzaamheid en ontspannen leefkwaliteit kan echter op gespannen voet komen te staan met de regionale groeiambities in economie en wonen. Zo heeft zich de grote uitdaging gevormd waar de regio met elkaar voor staat, namelijk: kwalitatieve groei.

De regio Arnhem-Nijmegen wil daarmee staan voor kwalitatieve groei, voor stedelijke ontwikkeling in balans met groene en ontspannen leefkwaliteit. Het doel daarvan is behoud en versterking van de voor de regio typische landschappelijke en culturele waarden, vanuit de volgende uitdagingen:

- Samenwerken aan het behoud van de identiteit van de regio: zich inzetten voor een gevarieerd cultuurlandschap; we houden de regio strategisch bereikbaar; we ontwikkelen de culturele netwerken in de regio.
- Samenwerken aan de ontwikkeling van de regio: de regio ontwikkelen als compleet stedelijk netwerk; met energy, food, health & hightech als topsectoren; benutten van talent en het menselijk kapitaal in de regio.
- Samenwerken aan de koers van de regio: Een veerkrachtige regio voor klimaat en energie; een brede inzet op de circulariteit van de economie; en werken aan een gezonde, vitale en ontspannen leefomgeving.

Regionale agenda

Om slagkracht en legitimatie te kunnen verenigen is gekozen voor een opgavegerichte samenwerking, via een jaarlijks voortschrijdende regionale agenda met een beperkt aantal maatschappelijke opgaven.

De nieuwe visie op de regio Arnhem-Nijmegen beschrijft de uitdagingen waar de gemeenten afzonderlijk en de regio voor staat. Vanuit de ambitie van kwalitatieve groei onderscheidt de regio een vijftal opgaven, die zijn gevat in een agenda voor de periode 2020-2025. De agenda is opgesteld in de geest van de visie op de Regio Arnhem-Nijmegen en vloeit voort uit de ambities die in de visie worden beschreven. De opgaven die samen de agenda vormen zijn gericht op kwalitatieve groei, circulaire duurzaamheid en een goede balans met behoud en versterking van de bijzondere leefomgeving die de regio typeert. Het RPW sluit met name aan op de opgave **Productieve regio**:

In de regionale opgave Productieve regio staan ontwikkeling van de regionale clusters rondom health, hightech en energy en crossovers met food centraal. Bovendien is er aandacht voor de verbetering van de kwaliteit van werklocaties, verbeterde samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, versterking van ondernemerschap in de regio en de versterking van de positie van de regio in logistiek, handel en transport. De regio zet met een verminderde milieubelasting en slimmer en bewuster gebruik van de ruimte en door samenwerking tussen logistieke bedrijven, transporteurs, kennisinstellingen en overheden in op versterking van duurzame logistiek.

2.4 Gebiedsopgave Logistics Valley

De regionale identiteit, die centraal staat in de regionale visie, kan ook vanuit een ruimtelijk-economische perceptie worden gezien: de strategische ligging van de regio in combinatie met de goede aansluiting op regionale en (inter)nationale infrastructuurnetwerken. De ligging op de corridor tussen Randstad en het Rhein-Ruhrgebied heeft altijd gezorgd voor een goede basis voor diverse economische activiteiten.

De Gelderse Corridor is dan ook een van de centrale opgaven van het huidige provinciale coalitieakkoord. Het doel daarbij is het zorgen voor een betrouwbare doorstroming van goederen op de corridor. En daarnaast zorgen voor economische spin-off en werkgelegenheid en het garanderen van een goed werk- en leefklimaat. Het gaat om activiteiten die meerwaarde bieden bovenop de inzet die de provincie levert vanuit de kerntaken: doorstroming van goederenvervoer verbeteren en daarbij primair inzetten op de drie regio's binnen de provincie Gelderland. De drie regio's en de deelnemende gemeenten daarbinnen zijn te vinden in Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Actieve gemeenten per regio in Logistics Valley

Regio Rivierenland	Regio Nijmegen en omstreken	Regio Achterhoek Liemers
Culemborg	Druten/ Wijchen (Samenwerking)	Duiven
West Betuwe	Overbetuwe	Zevenaar
Zaltbommel	Beuningen	Montferland
Buren	Heumen	Westervoort
Tiel	Nijmegen	Oude IJsel streek
Maasdriel	Berg en Dal	Doetinchem
West Maas en Waal	Lingewaard	Doesburg
Neder Betuwe		Bronckhorst

Binnen deze regio's zijn gebieden aangewezen voor knooppuntontwikkeling, waarbinnen ruimte is voor ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek. Een belangrijke voorwaarde voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen is clustering en aansluiting op bestaande bedrijventerreinen die specifiek zijn ingericht op XXL-logistiek. Binnen de regio Arnhem-Nijmegen zijn dit de volgende knooppunten:

- Knooppunt Nijmegen en omgeving: de gemeenten Nijmegen en Overbetuwe, aansluitend aan bedrijventerreinen Park15 en De Grift.
- Knooppunt EMZ: de gemeenten Emmerich (D), Montferland en Zevenaar, in Nederland aansluitend aan de bedrijventerreinen DocksNLD en 7Poort.

Railterminal Gelderland (RTG)

Binnen knooppunt Nijmegen en omgeving is sprake van een project met de naam Knoop 38 (naar afrit 38 van de A15). Ter versterking van de multimodaliteit van Knooppunt Nijmegen en omgeving zet de Provincie Gelderland in op de ontwikkeling van de Railterminal Gelderland (RTG). Door toevoeging van een modaliteit (namelijk overslag per spoor) rondom Knoop 38 wordt de kwaliteit van het knooppunt verbeterd en neemt de aantrekkelijkheid van de bedrijventerreinen in de regio toe. De ontwikkeling van RTG draagt niet alleen bij aan de economische structuurversterking van Knooppunt Nijmegen en omgeving, maar ook aan de verkeersdoorstroming, doordat goederen minder over de weg en meer over het spoor aan- en afgevoerd kunnen worden.

In maart 2020 is de marktconsultatie ter voorbereiding op de openbare aanbestedingsprocedure voor de aanleg en exploitatie van de Railterminal Gelderland afgerond. Via deze marktconsultatie heeft Provincie Gelderland marktpartijen geïnformeerd over de plannen om een railterminal te realiseren, de wijze waarop zij straks een exploitant zoeken en welke kaders hiervoor worden vastgelegd in het inpassingsplan, waarvan de vaststelling in 2021 gepland staat.

Doortrekken A15 en aanpak A12

Het doortrekken van de A15, verbreding van de A12 en de aansluiting van beide Rijkswegen zorgt voor een sterke verbetering van de doorstromingen in de regio Arnhem-Nijmegen. Plannen voor deze ingreep bestaan al geruime tijd en na een aantal keer vertraging te hebben opgelopen, zijn in 2018 zijn de voorbereidende werkzaamheid van start gegaan. Met inachtneming van de vertraging die PAS mogelijk met zich meebrengt is de planning anno juni 2020 dat medio 2020 een definitief besluit genomen wordt over het tracé. In 2020 nog gaat de realisatie van start. De geplande openstelling vindt plaats in 2022 t/m 2024.

2.5 Eerdere programma's werklocaties

Regionaal Programma Detailhandel 2013 (RPD)

Het RPD 2013 vormt de basis voor het detailhandelsbeleid in dit nieuwe RPW. In het vorige RPW werd het deel van het beleid in het RPD 2013 over perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen opgenomen en geactualiseerd. In dit nieuwe RPW wordt ook het deel van het beleid over reguliere detailhandel opgenomen en geactualiseerd. In hoofdstuk 6 zijn de beleidskeuzes (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag: wat moet op regionaal niveau worden geregeld, aanvullend op hetgeen op lokaal niveau wordt geregeld?) overgenomen. Het RPD 2013 is vanaf de datum van vaststelling van dit RPW niet meer geldig.

Regionaal Programma Werklocaties 2017 (RPW)

Het RPW 2017 vormt de basis voor de afspraken die in deze herziening van het RPW, geldig voor de periode 2021 t/m 2024, worden vastgesteld. In vergelijking met het RPW 2017 is het aantal gemeenten afgenomen van 19 naar 17. De gemeente Rijnwaarden is gefuseerd met de gemeente

Zevenaar. De gemeente Mook en Middelaar heeft besloten zich qua werklocatiebeleid weer op de provincie Limburg te richten.

Het RPW 2017 is aangepast op de onderdelen waarvoor dat noodzakelijk is als gevolg van de veranderde match tussen vraag en aanbod.

DRAFT

3 Uitvoering Regionaal Programma Werklocaties

3.1 Regionale afstemming en monitoring

Regionale afstemming

Regionale afstemming over nieuwe initiatieven vindt bij voorkeur plaats door een ambtelijke werkgroep, die een vertegenwoordiging vormt van de regio. Het Intergemeentelijk Overleg Werklocaties (IOW) heeft gedurende de eerste RPW-periode haar nut bewezen. Het is wenselijk om het IOW in een vergelijkbare vorm te laten voortbestaan. Dat wil zeggen, een ambtelijke werkgroep om de advisering in het kader van het RPW ook in de toekomst te continueren. Het is belangrijk dat een vertegenwoordiging van gemeenten in de regio zitting heeft in de werkgroep. Dat wil zeggen dat deelregio Noord, Midden en Zuid evenredig vertegenwoordigd zijn.

Voorstel is om, met het oog op de continuïteit, het huidig IOW tot 1 juli 2021 te laten voortbestaan. Voor 1 juli moet er een voorstel liggen voor de invulling van dit overlegorgaan gerelateerd aan de vernieuwde regionale samenwerkingsstructuur, die vanaf 2021 gelanceerd wordt. Dit ambtelijk overleg brengt advies uit aan de verantwoordelijke regionale bestuurders over ingediende nieuwe ontwikkelingen in de regio op het gebied van werklocaties. De behandeling van het initiatief door regionale bestuurders is voor GS van belang bij de beoordeling van nieuwe ruimtelijke plannen.

Regionale monitoring

Monitoring van de afspraken en marktontwikkelingen heeft in de eerste RPW periode haar waarde bewezen. Voor uitvoering van het RPW is het van groot belang dat regionale afspraken gebaseerd zijn op juiste en actuele gegevens over vraag en aanbod voor zowel bedrijventerreinen, kantoren als detailhandel. Alleen op die manier wordt goede uitvoering van het beleid en afstemming op de marktsituatie gewaarborgd.

De monitoring vindt tweejaarlijks plaats, tenzij vaker noodzakelijk geacht wordt als gevolg van onvoorziene economische ontwikkelingen. De uitkomsten hiervan worden tweejaarlijks in het najaar aan regionale bestuurders voorgelegd met ambtelijk advies over de te volgen koers. De monitoringsgegevens kunnen aanleiding zijn om het RPW op onderdelen te wijzigen. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten kunnen daarover samen met Gedeputeerde Staten besluiten nemen.

Herziening RPW

Het RPW wordt vierjaarlijks herzien en ter vaststelling worden aangeboden aan de gemeenteraden voor besluitvorming. Het voorstel voor herziening wordt in principe uitgewerkt in het najaar van 2024.

3.2 Voorzienbaarheid werklocaties

Op 14 juli heeft GS Provincie Gelderland per brief aan de regio medegedeeld dat zij instemt met de herziening van het RPW. Dit houdt in dat de Provincie zich onthoudt van de procedure voor een inpassingsplan en dan de Ruimtelijke Uitwerking van de schrapopgave voor het onderdeel bedrijventerreinen wordt ingetrokken. Voor de in de RPW genoemde onderdelen perifere detailhandel en kantoren blijft op grond van de uitkomsten uit de monitoring de Ruimtelijke

Uitwerking nog wel van kracht. De randvoorwaarden voor XXL-logistiek krijgen een plek in het nieuw op te stellen RPW en worden meegenomen in dat besluitvormingsproces.

Daarnaast worden de afspraken voor perifere detailhandel in het hoofdstuk detailhandel samengevoegd met afspraken met betrekking tot reguliere detailhandel.

DRAFT

4 Bedrijventerreinen

4.1 Uitdagingen op bedrijventerreinen

De regio Arnhem-Nijmegen staat in de periode tot 2030 op de bedrijventerreinen voor twee grote, samenhangende, uitdagingen:

1. Behoud en versterken van de regionale aantrekkingskracht op nieuwe en bestaande lokale en regionale ondernemers. Daarbij is een duurzaam evenwicht tussen vraag en aanbod essentieel.
2. Aansluiten bij de ambities en kaderstellende opgaven uit de visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio.*

Om voldoende en kwalitatief goede ruimte te bieden aan lokale en regionale ondernemers, en daarmee de werkgelegenheid die zij bieden, is het noodzakelijk in deze herziening van het RPW de invulling van de ontwikkelruimte die voor de periode tot 2030 is geconstateerd, in te kaderen. Daarom is een inventarisatie uitgevoerd van:

a. De geschiktheid en toekomstbestendigheid van bestaand aanbod; en
b. De kwaliteit van de zachte plannen voor regionale bedrijventerreinen.

Deze inventarisatie vormt de basis voor de afspraken over bedrijventerreinen.

4.2 Toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen

4.2.1 Toekomstbestendige bedrijventerreinen

In het rapport ‘Gelderse bedrijventerreinen: klaar voor de toekomst’ heeft de provincie Gelderland met de regio’s het begrip toekomstbestendigheid nader uitgewerkt. De volgende definitie van toekomstbestendige bedrijventerreinen is gehanteerd: ‘*Toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen zijn terreinen waar bedrijven, overheden en beheerders samenwerken aan toekomstige kansen en aanpak van knelpunten op het gebied van economie, duurzame energie, klimaat, gezondheid en ecologie, waarmee een aantrekkelijker vestigingsklimaat wordt gecreëerd en wordt toegewerkt naar energieneutrale en klimaatbestendige bedrijventerreinen in 2050*’. Dit geldt ook in de regio Arnhem-Nijmegen. Een belangrijke pijler in de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen is de factor duurzaamheid. Duurzaamheid wordt onderverdeeld in de volgende onderdelen:

- Energietransitie: het streven om het energieverbruik te verminderen en te vergroenen (aardgasvrij) en daarnaast het benutten van het potentieel van bedrijventerreinen voor het opwekken van groene energie;
- Klimaatadaptatie: maatregelen om de werkomgeving klimaatbestendig te maken en de leefbaarheid te vergroten door meer (openbaar) groen en water(opvang). In de brochure ‘’vergroenen van bedrijventerreinen’’ van de Provincie worden deze maatregelen verder uiteengezet.
- Circulaire economie: in het kader van de transitie van een lineaire naar een circulaire economie worden afvalstromen van het ene bedrijf de grondstoffen van het andere bedrijf. Op die manier zijn minder primaire grondstoffen nodig en wordt er minder afval geproduceerd. Het is tegelijkertijd een verdienmodel waar steeds meer bedrijven(terreinen) zich op richten. In relatie tot de energietransitie bestaat de mogelijkheid panden te voorzien van een circulaire energievoorziening.

4.2.2 *Verduurzaming van bedrijventerreinen*

Duurzaamheid en de transitie naar een circulaire leefomgeving zijn de kernpunten van de regionale visie *Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio* en de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland. De opgaven in de regionale visie die samen de agenda vormen zijn gericht op kwalitatieve groei, circulaire duurzaamheid en een goede balans met behoud en versterking van de leefomgeving. In dit kader zijn randvoorwaarden voor XXL-logistiek opgesteld. Voor nieuwe ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek is in de randvoorwaarden een BREEAM Excellent-certificering op zowel pand- als gebiedsniveau als minimumeis vastgelegd

De opgaven op het terrein van circulariteit, de energietransitie en duurzaamheid zijn eveneens van toepassing op reguliere lokale en regionale bedrijventerreinen (incl. watergebonden en bijzondere werklocaties). Zowel bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen als met het oog op bestaande terreinen, worden de duurzaamheidsdoelstellingen toegepast, waarbij rekening gehouden wordt met de locatie-specifieke situatie. Voor de uitbreiding of aanleg van nieuwe bedrijventerreinen betekent dit concreet het volgende:

- Het benutten van daken voor zonnepanelen
- Gasloos bouwen (tenzij noodzakelijk voor het productieproces);
- Uitwisseling restwarmte, elektriciteit en grondstoffen binnen het terrein en de directe omgeving
- Het reserveren van ruimte voor bijvoorbeeld (elektrische) oplaadpunten, waterstof tanken, batterij/voorzieningen t.b.v. opslaan elektriciteit;
- het opstellen van een materialenpaspoort voor gebouwen;
- voldoende waterberging, natuurinclusief bouwen en het vergroenen van de openbare ruimte waardoor samen een goede groene structuur en aantrekkelijkere omgeving ontstaat;
- parkmanagement of een andere vorm van organisatiegraad.

Ontwikkelplannen worden (onder andere) op deze onderwerpen vroegtijdig afgestemd met de Provincie Gelderland, om op grond daarvan tot een goede invulling komen.

De ambities voor verduurzaming hebben eveneens betrekking op bestaande bedrijventerreinen. Op bestaande bedrijventerreinen is, tenzij het een uitbreiding betreft, in principe geen regionale afstemming van toepassing. Verduurzaming is echter per definitie een regionale opgave, waardoor een regionaal afgestemde aanpak bij de verduurzaming van bestaande bedrijventerreinen op bepaalde vlakken wenselijk is.

Een regionaal afgestemde aanpak heeft bijvoorbeeld betrekking op klimaatadaptie, met meer ruimte voor groen en de als gevolg daarvan veranderende verhouding tussen netto en bruto oppervlakte. De grootste opgave is echter het aardgasvrij maken van de bebouwde omgeving in het kader van de warmtetransitie, waarbinnen bedrijventerreinen een aanzienlijke potentie bieden. Bedrijventerreinen bieden vanwege het grote energieverbruik zowel kansen om grote stappen te zetten bij de vermindering van energieverbruik als in de transitie naar andere energiebronnen dan aardgas. Daarnaast bieden bedrijventerreinen ook kansen voor het opwekken van energie en het gebruik van restwarmte. Op dit vlak is een regionaal gecoördineerde aanpak daarom noodzakelijk, waarbij per locatie in kaart gebracht moet worden wat de energiebehoefte is en welke kansen benut kunnen worden richting aardgasvrije bedrijventerreinen.

4.3 Regionale bedrijventerreinen

4.3.1 *Ruimte voor regionale initiatieven*

Uitgangspunt is dat nieuwe ontwikkelingen moeten ‘landen’ op de meest optimale locatie voor dat type bedrijvigheid, dus daar waar dat logisch en passend is. Om die reden zijn in het kader van de

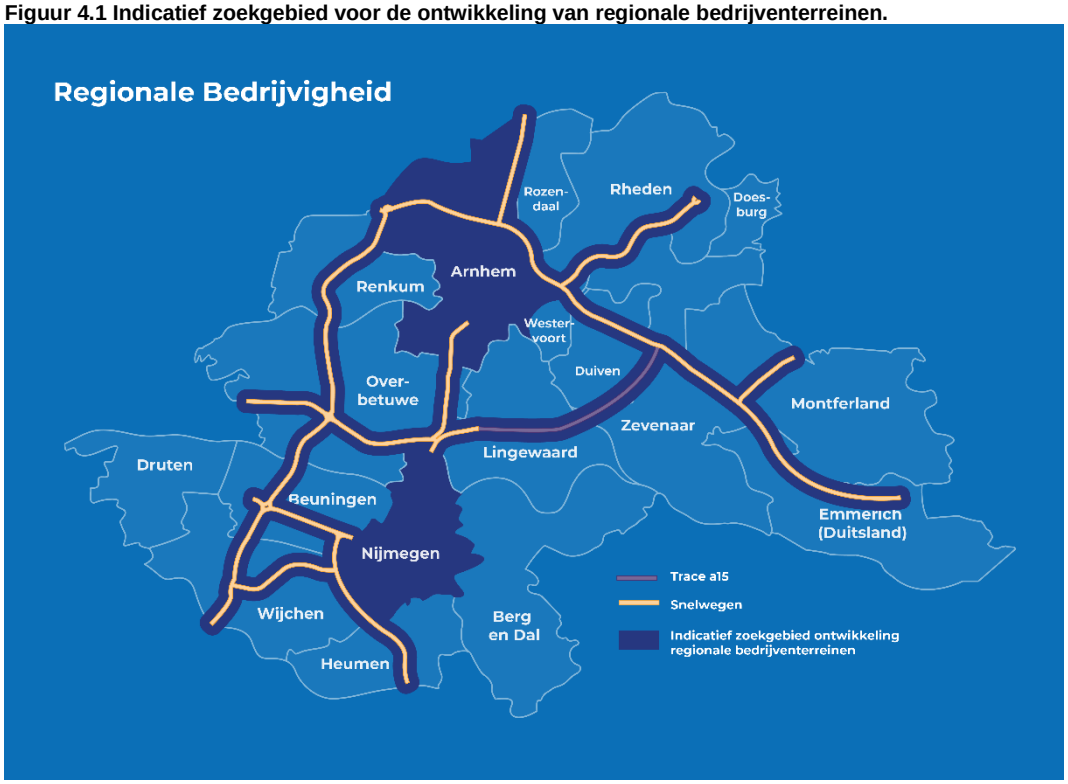
herziening van het RPW drie ruimtelijk economische-beleidskaarten opgesteld. De kaarten maken in een oogopslag duidelijk welke ontwikkelingen waar gewenst zijn.

Beoordeling van nieuwe initiatieven die van regionale betekenis zijn, vindt plaats aan de hand van deze kaarten. Hierin wordt op hoofdlijnen immers duidelijk waar ontwikkelingen gewenst zijn. Lokale initiatieven worden niet beoordeeld aan de hand van deze kaarten. Hiervoor zijn andere afspraken vastgelegd (zie paragraaf 4.6).

In Figuur 4.1 wordt met een kaartbeeld duidelijk gemaakt waar ruimtevraag vanuit regionale bedrijvigheid bij voorkeur moet landen. In de volgende paragrafen zijn tevens kaartbeelden opgenomen die specifiek gericht zijn op 1. XXL-logistiek en 2. de bijzondere werklocaties, te weten energie en circulaire economie, watergebonden bedrijvigheid en hightech. In de drie kaarten is het beoogde tracé van de doortrekking van de A15 reeds ingetekend.

In Figuur 4.1 is afgebeeld dat Arnhem en Nijmegen de regionale motoren zijn en daarmee de aangewezen locaties voor regionale bedrijvigheid. Echter, Arnhem en in mindere mate Nijmegen hebben weinig tot geen ruimte beschikbaar voor bedrijvigheid. Dit betekent dat voor uitbreidingsruimte gekeken wordt naar de omliggende gemeente en specifiek daar waar dit geclusterd nabij de snelwegen kan. Dit kaartje toont het indicatief zoekgebied voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen en is de basis voor integrale afstemming over op welke locaties uitbreiding van regionale bedrijventerreinen wenselijk is.

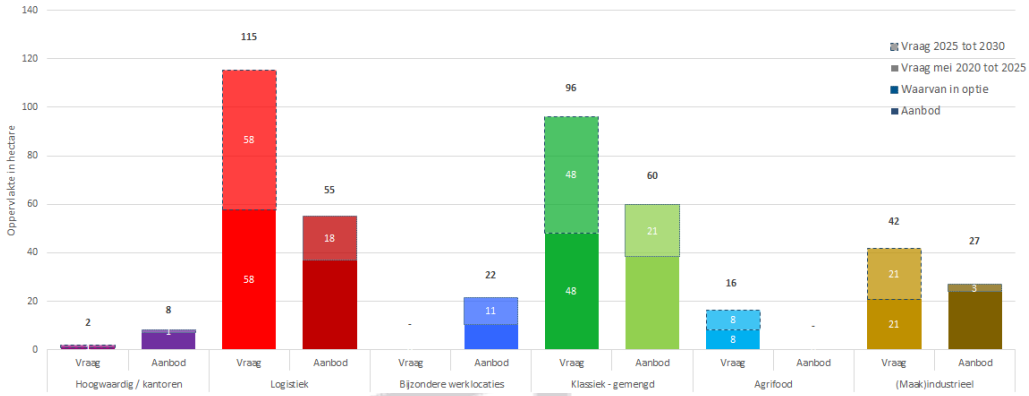
Figuur 4.1 Indicatief zoekgebied voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen.



4.3.2 *Vraag en aanbod*

De ontwikkelruimte waaraan invulling gegeven kan worden in de periode tot 2030 is bepaald aan de hand van een match tussen vraag en aanbod. De ruimtevraag op bedrijventerreinen in de periode 2020 tot 2025 bedraagt 136 hectare, terwijl er in totaal 171,5 hectare aanbod is. Dat is inclusief 21,5 hectare aanbod op bedrijventerreinen die een status aparte toegewezen hebben gekregen (bijzondere werklocaties) vanwege het toekomstgerichte thema waarop deze gericht zijn (hightech en health, energie en circulaire economie) en waarvoor geen ruimtevraag geraamd is. Indien de bijzondere werklocaties afzonderlijk gezien worden van het reguliere aanbod, dan bedraagt het aanbod nog 150 hectare. Dat betekent dat een evenwicht tussen vraag en aanbod binnen handbereik is en dat de regio zich moet voorbereiden op het invullen van de ontwikkelruimte die ontstaat in de periode tot 2030.

Figuur 4.2 Vraag (2020-2025 en 2025-2030) en aanbod (peildatum 1 mei 2020) per werkmilieu.



Voor de gehele periode 2020-2030 bedraagt de ruimtevraag in totaal 271 hectare. Dat wil dus zeggen dat in de periode tot 2030 121,5 hectare ontwikkelruimte ontstaat. Deze ontwikkelruimte is in Tabel 4.1 uitgesplitst per werkmilieu.

Tabel 4.1 Ontwikkelruimte tot 2030 per werkmilieu.

Werkmilieu	Ruimtebehoefte 2020 – 2030	Uitgeefbaar aanbod	Ontwikkelruimte
Klassiek – gemengd[5]	96 ha	60 ha	36 ha
Logistiek[6]	115,5 ha	55 ha	60,5 ha
Waarvan regulier	*46,5 ha*	*28 ha*	*18,5 ha*
Waarvan XXL[7]	*69 ha*	*27 ha*	*42 ha*
(Maak)industrie	42 ha	27 ha	15 ha
Agrifood	16 ha	0 ha	16 ha
Hoogwaardig/kantoren	2 ha	8 ha	-6 ha
Totaal	**271 ha**	**150 ha**	**121,5 ha**

4.3.3 *Schrapopgave op bedrijventerreinen is komen te vervallen*

Met het besluit tot herziening van het RPW, is ervoor gekozen af te zien van de schrapopgave op bedrijventerreinen. De toewijzing van de schrapopgave was mede gebaseerd op de kwalitatieve beoordeling van de regionale bedrijventerreinen.

5 Betreft ruimtevraag van zowel lokale als regionale bedrijvigheid.

6 Ruimtebehoefte vanuit bovenregionale distributiecentra en/of *witte raven* maakt geen onderdeel uit van de vraag-aanbodconfrontatie. De ontwikkelruimte kan in de praktijk dus groter zijn. Het ontbreken van regionale binding moet daarvoor wel aangetoond worden volgens de spelregels die zijn vastgelegd in de randvoorwaarden voor XXL-logistiek.

Teneinde ook op termijn de markt optimaal te kunnen blijven bedienen is in het kader van dit RPW onderzocht in hoeverre deze bedrijventerreinen geschikt zijn of te maken zijn voor de doelgroep. Hieruit is geconcludeerd dat het aanbod op bedrijventerreinen in de regio van voldoende kwaliteit is en de leegstand beperkt. Daarnaast zijn plannen voor nieuwe ontwikkelingen (zachte plannen) geïnventariseerd. Met het doel de markt optimaal te bedienen en met het oog op de duur van een ontwikkelprocedure van een bedrijventerrein is het immers nodig de ontwikkelruimte die is ontstaan optimaal te benutten en ontwikkelingen te laten landen op de meest logische en passende locatie.

4.3.4 De herstructureringsbehoefte is beperkt

De kwaliteit en profilering van het bestaande aanbod in de regio Arnhem-Nijmegen is over het algemeen van goede kwaliteit. Dat betekent dat de herstructureringsbehoefte op bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen beperkt is. Dit stemt overeen met de constatering in het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen in de provincie Gelderland dat de bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen er relatief goed voorstaan[8]. Niettemin is er in de regio spraken van plannen voor revitalisering van (met name lokale) bedrijventerreinen, herprofilering ten behoeve van een ruimtelijke kwaliteitsverbetering en enkele transformatieplannen.

Transformatie levert echter geen regionale vervangingsvraag op. Plannen voor herprofilering leveren in enkele gevallen wel additionele ruimte op. Dit geldt voor herontwikkelingsplannen van het Engie-terrein, Drutensche Waarden buitendijks en het Veilingterrein in Bemmel. Een overzicht van deze plannen is te vinden in het rapport ‘Monitoring RPW Arnhem-Nijmegen 2020’ dat als bijlage aan dit RPW is toegevoegd.

De beperkte herstructureringsbehoefte leidt ertoe dat de nog beschikbare kavels op bedrijventerreinen naar verwachting door de markt worden opgenomen. Hiervoor is in de meeste gevallen geen ingreep nodig of volstaat een beperkte ingreep. Daarmee is antwoord gegeven op de eerste vraag wat betreft het invullen van de ontwikkelruimte die ontstaat in de periode tot 2030, namelijk het benutten van bestaand aanbod. Dit maakt de weg vrij voor ontwikkeling van zachte plannen. Dit neemt niet weg dat, waar mogelijk bestaande bedrijventerreinen zo goed mogelijk benut moeten worden. De afspraken ten aanzien van de zachte plannen worden in paragraaf 4.7 nader uitgewerkt.

4.3.5 Afspraken ten aanzien van regionale bedrijvigheid

Gewenste ontwikkelingen

Vanuit het perspectief van de *Groene metropoolregio*, namelijk duurzame en groene groei, vinden de regiogemeenten de volgende ontwikkelingen gewenst:

1. Uitbreiding bestaande bedrijven op bestaande bedrijventerreinen, (incl. watergebonden bedrijven). Als deze uitbreidingen kunnen aantonen dat zij niet kunnen verplaatsen - niet geheel en niet gedeeltelijk - naar een andere locatie dan kunnen zij in principe uitbreiden op de huidige locatie als daar geen ruimtelijk-planologische bezwaren tegen zijn Detailhandel is hierbij uitgesloten. Voorwaarde is dat het bedrijf gebonden is aan de locatie waar ze gevestigd zijn en verplaatsen bedrijfseconomisch geen optie is. In geval van watergebonden bedrijvigheid is de gebonden aan ligging aan een kade aantoonbaar bewijs dat verplaatsing niet mogelijk is. Bij een uitbreiding met een kaveloppervlakte >0,5 ha en indien uitbreiding ruimte oplevert voor andere (watergebonden) bedrijven is regionale afstemming vereist. In andere gevallen volstaat een melding in het IOW.

[8] Bureau Buiten (2019) Toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen.

2. Inbreiding en transformatie: ontwikkeling van een bedrijventerrein dat bijdraagt aan een ruimtelijk gewenste situatie in de zin van inbreiding en transformatie. Het terrein wordt vervolgens op de markt gebracht. Een succesvol voorbeeld is het Veilingterrein in Huissen. Herinrichting ten behoeve van verduurzaming, klimaatadaptatie en biodiversiteit valt hier ook onder.
3. Nieuwe ontwikkelingen. Indien bestaande bedrijventerreinen niet kunnen voorzien in de ruimtebehoefte dan kunnen plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in ontwikkeling genomen worden.

Voorwaarden gewenste ontwikkelingen

De hierboven genoemde ontwikkelingen zijn gebonden aan de volgende voorwaarden:

- Nieuwe initiatieven moeten voldoen aan de indicatieve ruimtelijk-economische beleidskaart voor regionale bedrijvigheid;
- De locaties voor uitbreiding moeten zoveel als mogelijk aansluiten op de huidige structuur van een bestaand regionaal bedrijventerrein.
- Voor de uitbreiding van regionale bedrijven met <0,5 ha volstaat een melding in het IOW;
- Voor de uitbreiding van regionale bedrijven met > 0,5 ha is regionale afstemming vereist;
- Voor ontwikkeling en uitbreiding van regionale bedrijventerreinen is regionale afstemming vereist;
- Voor nieuwe ontwikkeling en uitbreiding van regionale bedrijventerreinen moet Stappenplan voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen doorlopen worden;
- Voor inbreiding en transformatie van regionale bedrijventerreinen die geen regionale vervangings- en/of verplaatsingsvraag tot gevolg hebben volstaat een melding in het IOW;
- Voor inbreiding en transformatie van regionale bedrijventerreinen die wel regionale vervangings- en/of verplaatsingsvraag tot gevolg hebben is regionale afstemming vereist;

4.4 XXL-logistiek

4.4.1 Marktoriëntatie is bepalend voor regionale binding

Binnen XXL-logistiek is onderscheid naar Europese, nationale en regionale distributiecentra (EDC's, NDC's en RDC's). Binnen de regio Arnhem-Nijmegen biedt knooppunt Nijmegen en omgeving vooral ruimte aan NDC's en RDC's, maar ook enkele EDC's. Knooppunt EMZ huisvest voor Europees georiënteerde dc's.

EDC-activiteiten zijn over het algemeen flexibeler qua vestigingslocatie dan activiteiten die gebonden zijn aan het landsdeel of de regio. De binding van NDC's en RDC's is door hun hogere plaats in de distributieketen over het algemeen sterker dan bij EDC's, waarbij meestal alleen zekerheid bestaat over de contractduur van 3-5 jaar. Hierbij is het van belang aan te tekenen dat de historische binding van sommige EDC's (bijvoorbeeld Mainfreigth, 's Heerenberg) kan bijdragen aan de regionale en lokale gewortelheid van een bedrijf.

4.4.2 Beleidskaart XXL-logistiek

In Figuur 4.3 is aangegeven binnen welke gemeenten uitbreiding van bedrijventerreinen ten behoeve van XXL-logistiek mogelijk gemaakt kan worden. De (potentiële) ontwikkellocaties zijn beperkt tot Knooppunt Nijmegen en omgeving, te weten Park15 en De Grift, en Knooppunt EMZ, te weten DocksNLD en 7Poort. Knooppunt EMZ is tevens de aangewezen locatie om de zogenaamde *witte raven* te faciliteren.

Figuur 4.3 Locaties voor XXL-logistiek.

4.4.3 Vraag en aanbod XXL-logistiek

Per 1 mei 2020 bedraagt het uitgeefbaar aanbod voor XXL-logistiek nog 27 hectare:

- Op Park15 zijn nog twee geschikte kavels beschikbaar voor XXL-logistiek: een kavel van 4,3 hectare en een kavel van 19,1 hectare. In totaal bedraagt het aanbod voor XXL-logistiek op Park15 nog 23,4 hectare. Daarnaast zijn 2 kavels met een gezamenlijke oppervlakte van 24,2 hectare verkocht aan een ontwikkelaar. Voor 10 hectare hiervan is een eindgebruiker gecontracteerd. Daarmee resteert nog 14 hectare bebouwd aanbod (zie Tabel 4.2).

- Op 7Poort is de situatie danig veranderd ten opzichte van 1 juni 2019. Voor de kavel met een oppervlakte van 19 hectare is een bouwvergunning afgegeven voor een pand van 130.000 m². Op dit moment is reeds 52.000 m² gebouwd. Er zijn eindgebruikers in beeld, echter vanwege vertraging in de aanleg van het netwerk voor stroomvoorziening zijn er nog geen contracten getekend. Voorlopig zijn deze 130.000 m² dus nog beschikbaar voor de markt.

  De kavel van 6 hectare is opgesplitst in drie kavels, waarvan een kavel met een oppervlakte van 2,15 ha inmiddels verkocht en bebouwd is. Het tweede deel van 1 ha is verkocht maar nog niet uitgegeven. De overgebleven 2,8 hectare is beschikbaar voor de markt. De kavels van 3,2 hectare en 3,7 hectare zijn nog beschikbaar. Deze zijn niet samen te voegen tot een groter perceel. Op de kavel van 3,2 hectare is een optie genomen.

- DocksNLD is, op een kavel van 3,9 hectare na, uitgegeven. Op deze kavel is een optie genomen.

De ruimtebehoefte van XXL-logistiek voor de periode tot 2030 bedraagt 69 hectare, excl. witte raven en EDC's zonder regionale binding. In de XXL-logistiek draait het vaak om nieuwe partijen die van buiten de regio komen en zich vestigen op kavels van meer dan 4 hectare en vaak nog groter. De geraamde ruimtevraag naar XXL Logistiek betreft de (uitbreidings)vraag van al in de regio gevestigde bedrijvigheid. Daarom valt de ruimtebehoefte van witte raven (groter dan 10 ha en zonder binding met de regio) en EDC's zonder regionale binding buiten de prognoses. Dit betekent

dat andere, ruimtelijke en landschappelijke afwegingen primair ten grondslag liggen aan de afbakening van potentiële ontwikkellocaties. De afweging over het faciliteren van een witte raaf ligt primair bij de Provincie Gelderland en wordt gemaakt indien zich een ruimtevraag aandient. Bovendien bekijkt de regio in de tweejaarlijkse monitoring in hoeverre zij nog XXL-logistiek wil faciliteren.

Uit Tabel 4.2 blijkt dat er ten behoeve van XXL-logistiek in totaal nog circa 64 hectare beschikbaar is (totaal aanbod + verkocht zonder eindgebruiker). Daarvan is reeds 33 hectare verkocht aan een ontwikkelaar zonder eindgebruiker. voor deze percelen zijn op zowel 7Poort als Park15 zijn reeds eindgebruikers in beeld. Daarnaast is 3,9 hectare in optie uitgegeven. In het best case scenario, dus wanneer de opties en verkochte gronden zonder eindgebruiker ingevuld worden, bedraagt het direct beschikbare aanbod nog 27,3 hectare.

Tabel 4.2 Vraag en aanbod t.b.v. XXL-logistiek per 1 mei 2020

Bedrijventerrein	Totaal aanbod XXL	Verkocht zonder eindgebruiker	Opties	Doorkijk best case	Ruimtevraag XXL-logistiek 2020 - 2030
Knooppunt Nijmegen e.o.					
Park15	23,4 ha	14 ha	-	23,4 ha	
Knooppunt EMZ					
7Poort	3,7 ha	19 ha		*3,7 ha*[9]	
DocksNLD	3,9 ha	-	3,9 ha	3,9 ha	
Totaal	**31 ha**	**33 ha**	**3,9 ha**	**27,3 ha**	**69 ha**[10]

4.4.4 *Conclusies XXL-logistiek*

- De ruimtevraag naar XXL-logistiek bedraagt minimaal 69 hectare in de periode 2020-2030. In de huidige ruimtevraag is XXL-logistiek meegenomen. Dit geldt echter niet voor witte raven en EDC's die aantoonbaar van buiten de regio komen (zie Randvoorwaarden XXL-logistiek, 31 maart 2020). Het maximum aan ruimtebehoefte dat wordt gefaciliteerd in de regio is primair een ruimtelijke afweging.
- Uit de vraag-aanbodconfrontatie in het kader van de herziening van het RPW blijkt dat het aanbod voor XXL-logistiek bijna volledig uitgegeven is. Enkel op Park15 is nog 23,4 hectare beschikbaar. Voor het merendeel van de kavels die door ontwikkelaars zijn gekocht, zijn contracten getekend met eindgebruikers of zijn eindgebruikers in beeld. Deze ruimte is nog slechts beperkt voor de markt beschikbaar.
- Omdat met 23 hectare het grootste gedeelte van het aanbod op Park15 te vinden is, komt met name in de knoop EMZ de status volledig uitgegeven snel in zicht. Knooppunt EMZ komt daarmee cijfermatig gezien als eerst in aanmerking om nieuwe ontwikkelprocedures van start te laten gaan.
- De beoogde doortrekking van de A15 en aanpak van de A12 zorgt voor een verbetering van de bereikbaarheid van en doorstroming in de regio Arnhem-Nijmegen, wat de aantrekkingskracht op bedrijvigheid vergroot. Volgens de huidige planning (juni 2020) worden de doortrekking van de A15 en aanpak van de A12 uiterlijk in 2024 afgerond.
- Aanleg van de Rail Terminal Gelderland (RTG) zorgt voor een verbreding van de multimodaliteit van Knoop38, hetgeen het knooppunt eveneens aantrekkelijker maakt voor logistieke partijen. In 2020 is gestart met de aanbesteding voor dit project.

[9] Is meegenomen onder het klassiek-gemengd aanbod. Was voorheen XXL, maar valt net buiten de ondergrens voor XXL-logistiek.

[10] Exclusief ruimtebehoefte vanuit bovenregionale partijen en/of witte raven.

- Knooppunt Nijmegen en omgeving en knooppunt EMZ blijven de aangewezen locaties voor ontwikkeling van XXL-logistiek. Deze clusters zijn in het kader van deze herziening voorzien van een nadere ruimtelijke inkadering.

4.4.5 *Afspraken ten aanzien van XXL-logistiek*

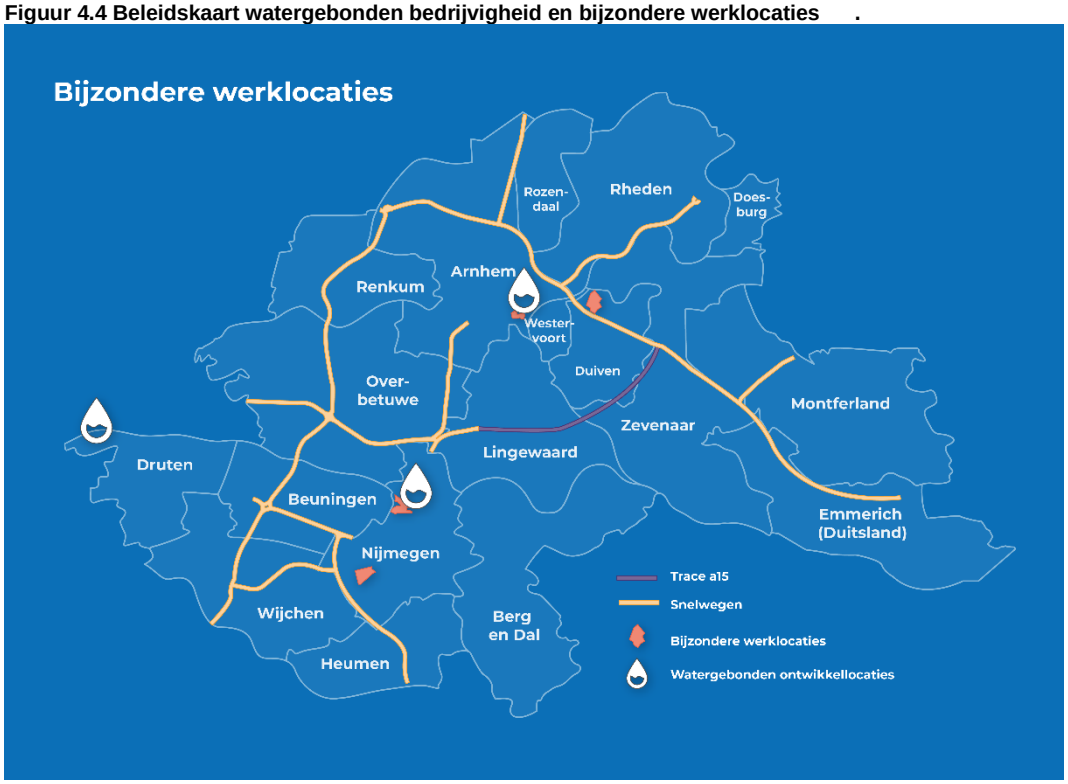
- Er is op korte termijn behoefte aan beschikbare uitbreidingsruimte ten behoeve van XXL-logistiek. Nieuwe ontwikkelingen moeten passen binnen de ruimtelijk-economische beleidskaart;
- De ontwikkelruimte voor XXL-logistiek wordt verdeeld over beide knooppunten. Hiervoor wordt verwezen naar de afspraken in paragraaf 4.7.Nieuwe ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek moeten voldoen aan de gestelde kaders in de notitie *Randvoorwaarden voor XXL-logistiek*.

4.5 Watergebonden bedrijventerreinen

4.5.1 *Beleidskaart watergebonden bedrijventerreinen*

Watergebonden bedrijventerreinen zijn van groot belang voor zowel logistiek als industrie in de Provincie Gelderland. In Figuur 4.4 zijn de kansrijke watergebonden ontwikkellocaties en de locatie van de bijzondere werklocaties (zie volgende paragraaf) aangegeven.

Figuur 4.4 Beleidskaart watergebonden bedrijvigheid en bijzondere werklocaties .



4.5.2 *Watergebonden bedrijventerreinen*

Uit de monitoring van het RPW is gebleken dat er in de regio Arnhem-Nijmegen geen uitgeefbaar watergebonden kavels beschikbaar zijn op watergebonden bedrijventerreinen[11]. Dit leidt ertoe dat ondernemers die een kade nodig hebben voor hun bedrijfsproces nu moeten uitwijken naar andere regio's. De Provincie stimuleert bovendien watergebonden bedrijvigheid die in het kader van duurzaamheid en circulariteit aansluit bij de *Groene metropoolregio*.

[11] Ecorys (2018) Monitoring RPW Arnhem-Nijmegen. Ontwikkelingen april 2016 - juli 2018 in beeld gebracht

In kwantitatief opzicht is in 2014 voor de periode 2014 – 2020 een ruimtebehoefte geraamd van 11 hectare voor watergebonden[12] en -verbonden bedrijvigheid[13]. Vanwege het toenemende belang van duurzaamheid, circulariteit en multimodaliteit wordt aangenomen dat deze ruimtevraag voor de periode tot 2030 toeneemt.

Naar aanleiding daarvan zijn in aanvullend onderzoek kansrijke potentiële ontwikkellocaties voor watergebonden bedrijvigheid geïdentificeerd[14]. Met betrekking tot watergebonden bedrijvigheid worden de volgende afspraken vastgesteld:

- Uitbreiding van bestaande watergebonden bedrijven is toegestaan, mits aan de voorwaarden voor uitbreiding van regionale bedrijvigheid in paragraaf 4.3.5 voldaan wordt;
- Ruimte voor watergebonden bedrijvigheid is een prioriteit. De mogelijkheden tot ontwikkeling nemen van kansrijke ontwikkellocaties worden daarom nader onderzocht. In het onderzoek naar kansrijke locaties voor watergebonden bedrijvigheid zijn de volgende (her)ontwikkelings-locaties als meest kansrijk geïdentificeerd:
  - Engie-terrein
  - Koningspleij-Noord
  - Druten (Drutensche Waarden buitendijks & een potentiële nieuwe ontwikkellocatie)

Het is nu aan gemeenten en ontwikkelaars om procedures te starten voor de ontwikkeling van deze kansrijke locaties

4.5.3 Afspraken ten aanzien van watergebonden bedrijvigheid

- Voor nieuwe ontwikkelingen of uitbreiding van watergebonden bedrijvigheid met een kaveloppervlakte > 0,5 ha is regionale afstemming vereist;
- Initiatieven ten behoeve van watergebonden bedrijvigheid op daarvoor aangewezen watergebonden bedrijventerreinen volstaan met een melding in het IOW;
- Bij vestiging van een bedrijf op een daartoe geprofileerd waterverbonden bedrijventerrein moet de binding met het water aangetoond worden. Hiervoor is regionale afstemming vereist.

4.6 Bijzondere werklocaties

De terreinen die in het RPW 2017 als campus en groene hubs zijn aangewezen, behouden hun aparte status. Deze locaties ontlenen hun status aan een specifieke thematische profilering (hightech en een positie als koploper in duurzaamheid, energie en circulaire economie). De invulling daarvan is weergegeven in de ruimtelijk-economische beleidskaart (Figuur 4.4). Omdat de ruimtevraag voor deze terrein door alle werkmilieus heenloopt, is voor de bijzondere werklocaties geen specifieke ruimtevraag geraamd, omdat. Vanwege het beleidsmatige belang van doorontwikkeling van deze terreinen, worden deze losgetrokken van andere bedrijventerreinen in de regio. De volgende terreinen zijn als special benoemd:

- Engie-terrein (koploper in duurzaamheid, energie en circulaire economie; watergebonden);
- Novio Tech Campus (hightech);
- IPKW (koploper in duurzaamheid, energie en circulaire economie); en
- Innofase (koploper in duurzaamheid, energie en circulaire economie; hmc).

[12] Watergebonden bedrijven: bedrijven die direct aan het vaarwater liggen met vaak een eigen kade of gebruikmaken van een direct naastliggende openbare kade of het water zelf gebruiken in het productieproces en/of voor koeling. Vaak bulkbedrijven, zoals betonbedrijven, zand- en grindbedrijven, etc.

[13] Waterverbonden bedrijven: bedrijven die voor hun bedrijfsproces gebruikmaken van een kade maar goed op enige afstand van het water gelegen kunnen zijn. Bijvoorbeeld bij containerterminals.

[14] Ecorys (2019) Watergebonden bedrijvigheid in de regio Arnhem-Nijmegen.

4.6.1 *Afspraken ten aanzien van de bijzondere werklocaties*

- Herbevestiging van de status van de daarvoor in het RPW 2017 aangewezen bedrijventerreinen als bijzondere werklocatie, te weten het Engie-terrein, Innofase, IPKW en Novio Tech Campus;
- Ook voor de bijzondere werklocaties geldt dat bij uitbreiding van bestaande bedrijvigheid en/of uitbreiding van het bedrijventerrein met een kaveloppervlakte > 0,5 ha regionale afstemming moet plaatsvinden.
- Dit betekent dat:
  - Deze locaties losstaan van de vraagraming die ten grondslag ligt aan het RPW en als bijzondere werklocaties worden meegenomen in de vraag-aanbodconfrontatie;
  - Uitgifte op deze terreinen een connectie moet hebben met de specifieke thematische profilering. Dit kan worden afgedwongen op het moment dat regionale afstemming vereist is. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als reguliere regionale bedrijvigheid.
  - Ondanks dat deze terreinen zijn uitgezonderd van de vraag-aanbodconfrontatie, moet ook voor uitbreiding van de bijzondere werklocaties een integrale ruimtelijk afweging gemaakt worden en een ladderonderbouwing doorlopen worden. Bovendien is regionale afstemming vereist onder dezelfde voorwaarde als reguliere regionale bedrijventerreinen

4.7 Zachte plannen

Om invulling te geven aan de ontwikkelruimte die ontstaat in de periode tot 2030 is het zaak zachte plannen in ontwikkeling te brengen. Een overzicht van de zachte plannen per werkmilieu in de regio Arnhem-Nijmegen is opgenomen in Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Zachte plannen en ontwikkelruimte per werkmilieu

	Netto opp. zachte plannen	Potentieel Aanbod	Voor 2025	Na 2025
Klassiek - gemengd	24,3	23,5	15,0	8,5
Logistiek	120,1	120,1	45,0	75,1
(Maak)industrieel	74,5	52,0	47,0	5,0
Overig gemengd/ nnb	39,5	39,5	23,0	16,5
Totaal	**258,4**	**235,1**	**130,1**	**105,0**
Watergebonden	42,6	22,0	17,0	5,0

In totaal tellen de zachte plannen op tot 235 hectare potentieel aanbod in de periode tot 2030. Daarvan kan circa 130 hectare in de RPW-periode in ontwikkeling genomen worden en/of gerealiseerd zijn. De zachte plannen zijn verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, logistiek en (maak)industrieel. Daarnaast zijn er nog zachte plannen waarvan de invulling nog minder concreet is (overig gemengd/ nnb). Ruim 42 hectare van de zachte plannen heeft betrekking op watergebonden bedrijvigheid. Deels is dit ter uitbreiding van bestaande bedrijven. Dat betekent dat in potentie 22 hectare additionele ruimte kan worden toegevoegd, waarvan 17 hectare voor 2025.

Uit de match tussen vraag en aanbod op de lange termijn is geconcludeerd dat in de periode tot 2030 121,5 hectare ontwikkelruimte ontstaat[15]. In kwantitatieve zin bestaat er daarmee een overschot aan zachte plannen. In Tabel 4.4 zijn de ontwikkelruimte en het zacht planaanbod per werkmilieu weergegeven. Hierbij zijn twee kanttekeningen van belang:

- De ruimtebehoefte vanuit bovenregionale XXL-distributiecentra en/of witte raven maakt geen onderdeel uit van de vraag-aanbodconfrontatie. De ontwikkelruimte kan in de praktijk dus groter zijn. Het ontbreken van regionale binding moet daarvoor wel aangetoond worden volgens de

15 Het aanbod op de terreinen die als bijzondere werklocatie zijn aangemerkt zijn niet opgenomen in deze kwantitatieve match, omdat deze terreinen vanwege de specifieke profilering slechts beperkt concurreren met andere locaties in de regio.

spelregels die zijn vastgelegd in de randvoorwaarden voor XXL-logistiek. De ontwikkelruimte voor logistiek bedraagt daarmee minimaal 60 hectare.

- De klassiek-gemengde zachte plannen hebben grotendeels betrekking op lokaal bedrijventerrein. Hiervoor gelden de regels die in paragraaf 4.8 zijn opgenomen. Het totaal aan zachte plannen specifiek voor het klassiek-gemengd werkmilieu ligt lager dan de ontwikkelruimte tot 2030. Om lokale bedrijvigheid te huisvesten moet daarom bekeken worden op de categorie overig gemengd geschikt is voor lokale bedrijvigheid.

Desondanks noopt dit tot het opstellen van spelregels voor het in ontwikkeling brengen van regionale bedrijventerreinen

Tabel 4.4 Ontwikkelruimte en zacht planaanbod tot 2030 per werkmilieu.

	Ontwikkelruimte		Zacht planaanbod	
	2020 - 2030	Totaal	voor 2024	Na 2024
Klassiek - gemengd	36 ha	23,5	15,0	8,5
Logistiek[16]	60,5 ha	120,1	45,0	75,1
(Maak)industrieel	15 ha	52,0	47,0	5,0
Overig gemengd/ nnb[17]	10 ha	39,5	23,0	16,5
Totaal	**121,5 ha**	**235,1 ha**	**130,1**	**105,0**

4.7.1 Afspraken ten aanzien van zachte plannen

Om er zorg voor te dragen dat ontwikkelingen plaatsvinden op de meest optimale locatie is een integrale ruimtelijke afweging noodzakelijk. Voor zachte plannen geldt het volgende:

- Regionale afstemming over het in ontwikkeling nemen van zachte plannen vindt plaats aan de hand van onderstaand stappenplan. Indien dit niet mogelijk is, en de nieuwe ontwikkeling vanuit de regionale beleidsmatige opgaven toch wenselijk geacht wordt, moet een integrale ruimtelijke afweging plaatsvinden. Hierover is regionale afstemming vereist. Bij de integrale ruimtelijk afweging wordt onder meer gekeken naar:
  - De nabijheid van woningen en/of andere (toekomstige) conflicterende functies en ruimteclaims;
  - De nabijheid van en bereikbaarheid voor geschikt personeel;
  - Zoveel mogelijk aansluiten op bestaande infrastructuur, zowel fysiek als digitaal.
  - Kansen en bedreigingen in relatie tot klimaatadaptatie en de energietransitie.

Stappenplan voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen

Om te beoordelen welke zachte plannen in aanmerking komen om in ontwikkeling genomen te worden wordt een stappenplan gehanteerd. Dit stappenplan bestaat uit zeven stappen, die als het ware een trechter vormen om ervoor te zorgen dat enkel de meest kansrijke zachte plannen ontwikkeld worden. De meest kansrijke zachte plannen zijn de plannen met de juiste locatie(kwaliteiten) voor het juiste werkmilieu:

Stap 1 - Plannen die niet binnen de indicatieve ruimtelijk economische beleidskaart passen vallen af;

In de ruimtelijke economische beleidskaarten die in dit RPW zijn opgenomen wordt indicatief aangegeven welke locaties in aanmerking komen voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen. Daarbij zijn specifieke kaarten opgenomen voor XXL-logistiek, watergebonden bedrijvigheid en bijzondere werklocaties. Indien een zacht plan

[16] Minimaal 60 hectare. Bovenregionale ruimtevraag voor XXL en/of witte raven zijn hierin niet meegenomen.

[17] incl. ontwikkelruimte agrifood en negatieve ontwikkelruimte werkmilieu hoogwaardig/kantoren

niet binnen de locaties, die in de ruimtelijke economische beleidskaart aangewezen zijn, komt dit plan niet in aanmerking voor ontwikkeling[18].

Stap 2 - Plannen die niet (fysiek) aansluiten op bestaande terreinen vallen af;

Een volgende randvoorwaarde die gesteld wordt aan de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen is clustering. Clustering wil zeggen dat een nieuwe ontwikkeling aansluitend aan bestaand bedrijventerrein plaatsvindt. Hiervan kan enkel vanuit regionale beleidsmatige opgaven worden afgeweken. Hiervoor dient een integrale ruimtelijke afweging gemaakt te worden, die in dat geval eveneens beoordeeld wordt in stap 4.

Stap 3 - Ordening van plannen per werkmilieu;

In de uitwerking van het plan dient te worden opgenomen wat de beoogde doelgroep is van het bedrijventerrein. De beoogde doelgroep wordt bepaald aan de hand van een of enkele werkmilieus.

Stap 4 - Kwalitatieve beoordeling plannen;

De werkmilieus kennen elk specifieke locatie-eisen. Na vaststelling van de doelgroep wordt het plan op basis van de aanwezige locatiekwaliteiten en de locatiekwaliteiten die in het plan beoogd worden beoordeeld op geschiktheid. In de beoordeling wordt onderbouwd welke afwegingen leiden tot een positief of negatief oordeel en in hoeverre het zinvol is het plan te richten op een andere doelgroep. Indien het plan niet geschikt bevonden wordt komt het niet in aanmerking voor ontwikkeling. Plannen worden beoordeeld op:

- Bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen die in dit RPW zijn vastgelegd;
- Fysieke en digitale bereikbaarheid. De bereikbaarheid per weg, water en spoor, de bereikbaarheid voor werknemers en digitale bereikbaarheid.
- Financiële haalbaarheid. Dat wil zeggen dat een financiële haalbaarheidsanalyse onderdeel is van het ingediende plan.
- Bijdrage aan en aansluiting op het regionale DNA. Dat wil zeggen gericht op of ondersteunend aan de topsectoren of passend binnen de opgaven in de *Groene metropoolregio*.
- Stap 5 en stap 6.

Stap 5 - Ruimtevraag per werkmilieu

In het RPW is per werkmilieu bepaald wat de te verwachten ruimtevraag is voor de periode tot 2030. Op basis van de ruimtevraag per werkmilieu en het marktgebied waarop de ontwikkeling zich richt wordt de ruimtevraag voor de beoogde doelgroep vastgesteld. Eventuele vervangings- en/of verplaatsingsvraag kan hierin worden meegenomen.

Stap 6 - Match vraag en planaanbod

De te verwachten ruimtevraag wordt vervolgens geconfronteerd met het bestaande aanbod binnen de regio dat zich richt op de beoogde werkmilieus.

Stap 7 –Bij overvraging mogen alleen de beste plannen doorgang vinden (o.b.v. ranglijst);

Indien de match van vraag en aanbod uitwijst dat het aanbod de vraag overstijgt, dan komen de kwalitatief meest geschikt plannen als eerst in aanmerking voor ontwikkeling. Dit houdt in dat per werkmilieu een ranglijst wordt opgesteld aan de hand van de kwalitatieve beoordeling van de plannen. Indien er sprake is van meer (plan)aanbod dan vraag en zachte plannen met elkaar concurreren wordt op basis van deze ranglijst de keuze voor het best beoordeelde plan gemaakt.

[18] Uitzondering op deze regel is mogelijk indien er sprake is van een regionale gewenste ontwikkeling. Hierover dient regionale afstemming plaats te vinden.

Verdeling ontwikkelruimte

Bij de verdeling van de ontwikkelruimte zijn enkele zaken waarmee rekening gehouden dient te worden:

- De tijdsduur van ontwikkelprocedures van 3 tot 5 jaar;
- De urgentie voor nieuw aanbod verschilt per werkmilieu. Voor het ene werkmilieu is het aanbod sneller uitgegeven dan voor het andere;
- Het zoekgebied van bedrijvigheid verschilt per werkmilieu. Er is een verschil tussen lokale en regionale ondernemers en nieuwe bedrijven ten aanzien van het gebied waarbinnen ondernemers een locatie zoeken. Dit betekent dat in een bepaald gebied al behoefte is aan nieuwe ontwikkelingen, terwijl elders in de regio nog wel ruimte is;
- De ontwikkelruimte is geraamd voor de periode tot 2030. Vestigingseisen en -wensen zijn gedurende die periode aan verandering onderhevig. Bovendien staat een gezond evenwicht tussen vraag en aanbod steeds centraal.

De ontwikkeling van zachte plannen moet dus passen binnen de kaders van de ontwikkelruimte die ontstaat in de periode tot 2030. De regio wenst daarom sturing te geven aan het benutten van de ontwikkelruimte. Met het oog op gestuurde fasering van de zachte plannen, wordt in het RPW afgesproken dat de ontwikkelruimte wordt vrijgeven op basis van tranches.

In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt, dat de toe te kennen ontwikkelruimte in de praktijk vaak onderdeel wordt van een integraal ruimtelijk plan (totaal plangebied, aanvullend programma/functie, infra, openbare ruimte, integrale financiële uitvoerbaarheid, etc) Dit betekent dat bij de definitieve invulling er steeds ruimte (flexibiliteit) moet zijn om de specifieke situatie in deze context te kunnen beoordelen.

Verdeling ontwikkelruimte regionale bedrijventerreinen

Het uitgangspunt voor de reguliere regionale bedrijventerreinen is om in eerste instantie 50% van de ontwikkelruimte open te stellen. Van dit uitgangspunt kan, wanneer bij beoordelen blijkt dat er meerdere geschikte plannen zijn die de regio wil faciliteren en om maatwerk te leveren, tot een maximum van 70% worden afgeweken. Op basis van de tweejaarlijkse monitoring, die medio 2022 plaatsvindt, wordt bepaald hoe met de resterende ontwikkelruimte wordt omgegaan en of bijstelling nodig is.

Het proces voor de kwalitatieve beoordeling van de eerste tranche van zachte plannen voor regionale bedrijvigheid is als volgt:

- Tot 1 maart 2021: indienen zachte plannen met onderbouwing aan de hand van het stappenplan en de criteria voor kwalitatieve beoordeling. De stukken worden ingediend bij het huidig IOW.
- 1 maart t/m 30 april 2021: kwalitatieve beoordeling ingediende zachte plannen. Beoordeling wordt uitgevoerd door het IOW, aangevuld met een externe adviseur.
- 1 mei t/m 30 mei 2021: uitkomsten kwalitatieve beoordeling ter besluitvorming voorleggen aan het bevoegd bestuurlijk overleg.
- Vanaf 1 juni 2021 kunnen plannen in ontwikkeling genomen worden.
- Voor de tweede tranche wordt hetzelfde proces doorlopen. Planning en uitgangspunten worden bepaald op basis van de monitoring die medio 2022 plaatsvindt.

Dit proces is niet van toepassing op de verdeling van de ontwikkelruimte voor XXL-logistiek.

Het uitgangspunt bij de beoordeling van de plannen per 1 maart 2021 is dat per werkmilieu, m.u.v. XXL-logistiek, 50% van de ontwikkelruimte wordt ingevuld. Per werkmilieu betekent dit indicatief het volgende:

- Klassiek-gemengd: 18 hectare
- Reguliere logistiek: 9 hectare
- (Maak)industrie 7,5 hectare
- Agrifood: 8 hectare

Indien bij de beoordeling blijkt dat er meerdere plannen geschikt zijn, dan kan hier tot een maximum van 70% van de totale ontwikkelruimte per werkmilieu worden afgeweken.

Verdeling ontwikkelruimte XXL-logistiek

Specifiek voor XXL-logistiek wordt afgesproken dat in eerste instantie 32,5 ha ontwikkelruimte verdeeld wordt over Knooppunt Nijmegen en omgeving en Knooppunt EMZ. Deze verdeling is tot stand gekomen op basis van de ruimtelijke mogelijkheden die beide aangewezen locaties bieden en wordt als volgt toegekend:

- Knooppunt EMZ: DocksNLD 2, locatie C[19], gemaximeerd tot 20 hectare netto ontwikkelruimte;
- Knooppunt Nijmegen en omgeving: De Grift, deelgebied Noord, gemaximeerd tot 12,5 hectare netto ontwikkelruimte.

Hier geldt een afwijkingsmogelijkheid naar boven. In dit geval maximaal 20% in verband met omvang kavels, uitgiftemogelijkheden en maatwerk. De toekenning aan Nijmegen en Montferland betreft een eerste tranche van in totaal 42 hectare ontwikkelruimte voor XXL-logistiek. Het is aan de gemeenten Nijmegen en Montferland zelf om met deze kaders een bestemmingsplan vorm te geven en in procedure te brengen.

Op basis van de tweejaarlijkse monitoring, die medio 2022 plaatsvindt, wordt bepaald hoe met het resterende deel van de in totaal 42 ha ontwikkelruimte wordt omgegaan.

.

Beoordeling van nieuwe uitbreidingsplannen ten behoeve van XXL-logistiek geschiedt aan de hand van het beoordelingskader, zoals beschreven in de notitie advies en invulling XXL-logistiek, die als bijlage aan het RPW is toegevoegd. Het proces voor beoordeling van nieuwe ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek is kort als volgt te beschrijven:

- Plannen worden ter beoordeling ingediend bij het regionaal ambtelijk overlegorgaan, aangevuld met een externe adviseur;
- Uitkomsten van de beoordeling worden ter advies voorgelegd aan het regionaal bestuurlijk overlegorgaan;
- Na regionaal bestuurlijk akkoord vindt besluitvorming plaats door GS van de Provincie Gelderland;
- Besluitvorming over het faciliteren van een *witte raaf* vindt primair plaats door de Provincie op het moment dat er een aanvraag ingediend wordt.

4.8 Lokale bedrijventerreinen

Voor lokale bedrijventerreinen is het uitgangspunt dat alle gemeenten de mogelijkheid hebben nieuwe ontwikkelingen te starten voor lokale ondernemers, mits de kavels een oppervlakte hebben van maximaal 0,5 hectare en de ladder van duurzame verstedelijking succesvol doorlopen wordt. Het is immers belangrijk dat lokaal gebonden bedrijvigheid een plek kan hebben en houden binnen

[19] PosadMaxwan (oktober 2020) Ontwikkelkaart XXL-logistiek Arnhem-Nijmegen, p. 40.

de gemeente. Voor ontwikkelingen met een kaveloppervlakte > 0,5 ha en/of regionale bedrijventerreinen is regionale afstemming vereist.

Indien een ontwikkeling voldoet aan bovenstaande omschrijving van een lokaal initiatief, incl. het succesvol doorlopen van de ladder van duurzame verstedelijking, volstaat een melding in het IOW.

Afspraken ten aanzien van lokale bedrijventerreinen

Voor lokale bedrijventerreinen geldt dat deze ontwikkeling de toets van de ladder voor duurzame verstedelijking moet kunnen doorstaan. Daarbij zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- Bij ontwikkelingen van een nieuw bedrijventerrein met kavels met een oppervlakte < 0,5 hectare volstaat een melding in het IOW;
- Bij uitbreiding van een bestaand lokaal bedrijventerrein met kavels <0,5 hectare volstaat een melding in het IOW;
- Bij uitbreiding van een bestaand bedrijf met een kaveloppervlakte <0,5 hectare volstaat een melding in het IOW;

Bij uitbreiding van een bestaand bedrijf zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- Uitbreiding moet leiden tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit
- Uitbreiding moet een lokaal probleem oplossen
- Bij uitbreiding gaat het om bedrijventerrein ten behoeve van een eindgebruiker en niet om kavels die als uitgeefbaar aanbod op de markt komen.

- Bij uitbreiding en ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen met kavels > 0,5 hectare of uitbreiding van (lokale en regionale) bedrijven met een kaveloppervlakte > 0,5 hectare is regionale afstemming vereist.

4.9 Solitaire bedrijven

Nieuwe solitaire vestigingen mogen zich niet buiten bedrijventerreinen vestigen. Hierop is een uitzondering mogelijk, wanneer de lokale situatie hier om vraagt, zowel ruimtelijk, economisch, functioneel en het gaat om een kleinschalig lokaal initiatief. Dit is het zgn. maatwerk, waarvoor regionale afstemming vereist is.

Uitbreiding van bestaande solitaire vestigingen is niet gewenst, tenzij aangetoond kan worden dat verplaatsing van dit solitaire bedrijf naar een bedrijventerrein onmogelijk is. Dan kan een kleine uitbreiding plaatsvinden van 10% van de oppervlakte van de bestemming bedrijventerrein van die solitaire vestiging, tot een maximum van 0,5 hectare. Hiervoor volstaat een melding in het IOW.

Indien de oppervlakte van de uitbreiding groter is dan 0,5 hectare is regionale afstemming vereist.

DRAFT

5 Kantoren

5.1 Uitdagingen op kantoorlocaties

5.1.1 Kwalitatieve en kwantitatieve mismatch

Op kantoorlocaties in de regio Arnhem-Nijmegen is sprake van een kwantitatieve (tekort en/of overaanbod) en een kwalitatieve (voldoet niet aan de vestigingseisen) mismatch. Het overaanbod en de kwalitatieve mismatch manifesteert zich voornamelijk op bedrijventerreinen en kantorenparken, omdat op basis van de trends en ontwikkelingen op de kantorenmarkt wordt verwacht dat de ruimtevraag naar kantoren zich voor een groot deel concentreert op de centrum- & stationsgebieden in Arnhem en Nijmegen. Op deze locaties is het aanbod echter beperkt[20].

Vanuit het perspectief van de ladder voor duurzame verstedelijking is het wenselijk om de kwantitatieve mismatch te verkleinen en de kwalitatieve mismatch op te lossen, zodat er voldoende aanbod en/of ontwikkelruimte beschikbaar blijft op die locaties waar de marktvraag zich voordoet. Om te komen tot een kwantitatief en bovenal kwalitatief evenwicht op de kantorenmarkt wordt ingezet op:

a. Aanwijzen van Arnhem en Nijmegen als dé locaties voor kantoorontwikkeling.
b. Het reduceren van het overaanbod op alle overige locaties.
c. Een nee, tenzij beleid voor kleinschalige initiatieven met een duidelijk lokaal karakter.

5.1.2 Centraal stationslocaties meer in trek door corona

De corona-uitbraak lijkt een definitieve omschakeling teweeggebracht te hebben naar meer thuis werken dan op kantoor. Hoewel het kantoorgebruik en het gebruik van het openbaar vervoer gedurende de eerste maanden van de corona-uitbraak drastisch afnam, is de verwachting toch dat de populariteit van stationslocaties voor kantoren blijvend is. Op de langere termijn worden kantoren immers nog meer een plek om elkaar gedurende een of enkele dagen per week (kortstondig) te kunnen ontmoeten. Oftewel, het kantoor als middel om te werken in plaats van als standaard werkplek. Bedrijven kiezen daarbij vaker voor spreiding over enkele kleinere locaties met spreiding over het land. Dergelijke locaties moeten goed bereikbaar zijn en de stations bieden op dat vlak vanwege de centrale ligging en de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, zeker wanneer de coronamaatregelen voorbij zijn, de beste mogelijkheden.

5.2 Voorstel tot (her)programmering van de kantorenmarkt

5.2.1 Vraag en aanbod

Het doel van het RPW is het bieden van voldoende kwalitatief goede ruimte aan lokale en regionale bedrijvigheid ter versterking van de regionale economische structuur. Voor de kantorenmarkt worden daarbij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Centrum en stationslocaties zijn het meest toekomstbestendig en gewild, vooral door de veelheid aan voorzieningen in een hoogwaardige stedelijke omgeving met een multimodale ontsluiting. Het belang van deze kwaliteiten neemt, evenals de centrale ligging in relatie tot de behoefte aan spreiding over het land, toe door de veranderde manier van werken als gevolg van de corona-uitbraak.
- Het courante aanbod ligt niet op de juiste plek. Er is namelijk een tekort op centrumlocaties en toekomstbestendige kantorenparken en overschot op andere locaties.
- Ingrijpen op de kantorenparken en bedrijventerreinen lijkt noodzakelijk, want:

[20] Ecorys (2019), *De kantorenmarkt op centraal stationslocaties in de regio Arnhem-Nijmegen*

- het courante beschikbare aanbod overtreft de vraag ruimschoots;
- daarnaast is er nog een groot volume incourant aanbod, met name op overige kantorenparken;
- en moet een deel van de afspraken met betrekking tot het schrappen van onbebouwd aanbod op bedrijventerreinen nog uitgevoerd worden.

In Tabel 5.1 wordt het courante, incourante en onbebouwde aanbod op de drie locatietypen uiteengezet. De hierboven geconstateerde mismatch wordt hierin ook cijfermatig duidelijk. In de volgende paragrafen wordt per locatietype een korte beschrijving van de vraag-aanbodsituatie en de daaruit resulterende afspraken gegeven.

Tabel 5.1 Kwalitatieve confrontatie vraag en aanbod.

	Centraal stationslocaties	Kantorenparken toekomstbestendig	Kantorenparken overig	Bedrijventerreinen
Ruimtevraag RPW	32.000 – 52.000 m²	24.000 – 36.000 m²		4.800 - 7.200m²
Courant aanbod	10.235 m²	26.950 m²	1.400 m²	20.750 m²
Onbebouwd aanbod	17.000 m²	-	5.000 m²	14.250 m²
Aanbod-	Tekort 5.000 – 25.000 m²	Evenwicht		Overschot 27.800 - 30.200 m²
Incourant aanbod	1.700 m²	27.750 m²	15.800 m²	3.425

5.2.2 *Centraal stationslocaties*

De centraal stationsgebieden van Arnhem en Nijmegen zijn de aangewezen locaties voor nieuwe en herontwikkelingen ten behoeve van kantoorruimte. In potentie bieden (her)ontwikkelingslocaties rondom Nijmegen Centraal voldoende potentie om in de ruimtevraag aldaar te voldoen. In Arnhem is wat dat betreft niet voldoende potentie.

Onder meer vanwege woningbouwontwikkelingen worden niet alle potentiele (her)ontwikkelings-locaties per definitie benut worden voor kantoorruimte. Dit leidt tot de noodzaak om buiten de centraal stationsgebieden op zoek te gaan naar geschikte overlooplocaties. Daarnaast ligt er een bestuurlijke taak in de prioritering van de afweging tussen wonen en werken.

Bestuurlijke prioritering: afweging tussen wonen en werken

Hoewel de (her)ontwikkelingspotentie om additionele kantoorruimte te realiseren in Nijmegen en in mindere mate in Arnhem aanwezig is, wordt door de markt de laatste jaren vooral ingezet op woningbouw. Dit is zelfs het geval wanneer er ruimte voor kantoren wordt opgenomen in het bestemmingsplan. Met het oog op het versterken van de regionale economische structuur ligt hier een bestuurlijke taak om naast woningbouw rondom de centraal stations ook van ruimte voor werken een prioriteit te maken.

Afspraken ten aanzien van kantoren op centraal stationslocaties

- Stimuleren van kantoorontwikkelingen op potentiele (her)ontwikkelingslocaties rondom het centraal station in Arnhem en Nijmegen;
- Naast de twee centraal stations worden de stations Arnhem Velperpoort, Arnhem Zuid, Elst Centraal, Heijendaal en Nijmegen Lent aangewezen als HOV-locaties, die kunnen dienen als

overlooplocatie indien rondom Nijmegen Centraal en Arnhem Centraal onvoldoende kantoorruimte gerealiseerd kan worden.
  - Nabij station Arnhem-Zuid zet de gemeente in op verbetering van kantorenpark Gelderse Poort;
  - Op Elst Centraal is een kantoorontwikkeling tot maximaal 5000 m² bvo voor lokale (en regionale) kantoorgebruikers passend.
  - Nabij station Lent wordt ruimte geboden aan maximaal 5.000 m² bvo, ter versterking van het lokale vestigingsklimaat in de Waalsprong.

5.2.3 Kantoren op kantorenparken

Op kantorenparken is sprake van een evenwicht tussen vraag en aanbod als gekeken wordt naar het courant en onbebouwde aanbod. Daarnaast is er echter nog een aanzienlijke oppervlakte aan incourant aanbod. Bovendien is nog de tweedeling tussen toekomstbestendige[21] en overige[22] kantorenparken van belang:

- Op de toekomstbestendige kantorenparken is sprake van een evenwicht;
- Inclusief het courante en onbebouwde aanbod op overige kantorenparken is over het geheel gezien nog steeds sprake een evenwicht tussen vraag en aanbod;
- Daarnaast is er op toekomstbestendige (m.n. Gelderse Poort) en overige kantorenparken een aanzienlijke oppervlakte aan incourant aanbod. Na afronding van de transformatie van in totaal 26.000 m² incourant aanbod op Kronenburg, zal het resterende overaanbod op de overige kantorenparken voor uit courant aanbod bestaan.

Afspraken ten aanzien van kantoren op kantorenparken

- Concentratie van kantoorvolumes op de meest toekomstbestendige kantorenparken: Velperweg, Arnhems Buiten, Gelderse Poort[23], Brabantse Poort en Heijendaal;
- Benutten van geschikte kantorenparken als overloop voor CS-locaties, voorwaarden hierbij zijn:
  - Een goede ov-verbinding;
  - Toekomstbestendigheid van de locatie;
  - Multifunctionaliteit – aandacht voor voldoende voorzieningen en groen;
- Ruimte bieden aan het overig plan Lent tot maximaal 5.000 m² bvo (ter versterking lokaal vestigingsklimaat Waalsprong).
- Herstructurering en/of transformatie van incourant aanbod;

5.2.4 Kantoren op bedrijventerreinen

Er is sprake van een overschot aan kantoren op bedrijventerreinen. Dit overschot is met name terug te voeren op de aanzienlijke hoeveelheid courant en onbebouwd aanbod.

Afspraken ten aanzien kantoren op bedrijventerreinen

- Het onbebouwd aanbod op IJsseloord II wordt teruggebracht tot 10.000m². Daarmee voldoet de gemeente Arnhem aan de regionale afspraken in het RPW 2017-2021;
- De Hes West in Renkum is in het RPW verder niet meer meegenomen als toekomstige kantoorlocatie. Deze locatie wordt herontwikkeld naar een woonomgeving met een gedeeltelijke woon-werkfunctie. Hiermee heeft de gemeente Renkum voldaan aan de regionale afspraken in het RPW 2017-2021.
- Voor de nog te ontwikkelen kavels op Mercurion Zevenaar wordt de bestemming gewijzigd naar lokaal bedrijventerrein. Voor bestaand vastgoed wijzigt er niets. Mercurion krijgt de status van

---

21 Velperweg, Arnhems Buiten, Gelderse Poort, Arnhem; en Brabantse Poort en Heijendaal, Nijmegen

22 Kronenburg/Vredenburg/Kroonpark, Arnhem

23 Gelderse Poort is toegevoegd aan de toekomstbestendige kantoorparken vanwege de plannen van de gemeente Arnhem om de aansluiting met station Arnhem-Zuid te verbeteren.

lokaal bedrijventerrein en valt dus onder de afspraken ten aanzien van lokale bedrijventerreinen. Hiermee voldoet de gemeente Zevenaar aan de regionale afspraken in het RPW 2017-2021.

- Inzetten op functieverandering van locaties met overaanbod naar gelang de behoefte op de locatie. Dit kan bijvoorbeeld de functie bedrijventerrein (Mercurion) of campus-gerelateerde kantoorfunctie zijn. Met de functieverandering naar een kantoorfunctie gerelateerd aan de campus wordt specifiek gedoeld op de Novio Tech Campus op Winkelsteeg.

DRAFT

6 Detailhandel

6.1 Regionale beleidsdoelstellingen detailhandel

Het hoofddoel van het regionale beleid voor de detailhandel is het in onderlinge samenwerking tussen de tot de regio behorende gemeenten creëren en in stand houden van een evenwichtige en duurzame regionale structuur voor de detailhandel en perspectief voor ondernemers/ marktpartijen, zodat zij kunnen en willen investeren in vernieuwing.

In feite gaat het er om dat de (groeiende) regiobevolking voorzien wordt van een zo compleet en gevarieerd mogelijk pakket aan winkels en aanverwante publieksgerichte voorzieningen passend bij het beoogde verzorgingsniveau, zo veel mogelijk geclusterd op goed bereikbare locaties en in voor de consument herkenbare centra, die ieder een eigen taak en functie hebben binnen de gehele detailhandelsstructuur.

Het regionale detailhandelsbeleid streeft naar de volgende doelstellingen.

- Het in stand houden en versterken van een evenwichtige en duurzame regionale detailhandelsstructuur met een zo compleet mogelijk voorzieningenpakket voor de consument én perspectief voor ondernemers/marktpartijen, zodat zij kunnen en willen investeren in vernieuwing;
- Het beschermen van de vitaliteit van binnensteden, dorpen en wijkcentra: perifere ontwikkelingen mogen niet concurreren met de reguliere detailhandel. Uitgangspunt is dat detailhandelsontwikkelingen in de centra een plek dienen te krijgen als ze ruimtelijk (qua volume en veiligheid) inpasbaar zijn.
- Het bereiken van een kwantitatief en kwalitatief evenwicht tot het jaar 2025. Overaanbod moet worden teruggedrongen, waarbij keuzen nodig zijn met betrekking tot de zachte en harde planvoorraad en onbenutte bestemmingsplancapaciteit.
- Gezien de beperkte uitbreidingsbehoefte focus op versterking van bestaande concentraties en het voorkomen van versnippering van het aanbod.

Om dit te bereiken, zullen de randvoorwaarden voor een goed functioneren van dergelijk aanbod geschapen moeten worden. Het gaat daarbij om:

- een goede bereikbaarheid en voldoende en goede parkeermogelijkheden;
- passende combinaties met andere winkels en voorzieningen;
- het zorgen voor aantrekkelijke verblijfsmilieus met een bijzonder karakter;
- inspelen op de vragen die de opkomst van internet aan ons stelt.

Het bovenstaande past in het streven om zodanige omstandigheden voor de detailhandel te creëren, dat een rendabele exploitatie van de ondernemingen mogelijk wordt gemaakt en perspectief voor de langere termijn wordt geboden.

Deze beleidsdoelstellingen gelden voor zowel de reguliere detailhandel als voor de perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen (PDV/GDV). Onder reguliere detailhandel wordt verstaan: detailhandel die in de bebouwde kom en in de gangbare winkelcentra gevestigd is.

6.2 Regionaal beleid voor reguliere detailhandel

6.2.1 Onderdelen reguliere detailhandel

In het RPW 2017 werd het deel van het RPD dat betrekking heeft op het beleid voor de perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen (= PDV/GDV) reeds opgenomen, maar niet dat voor de reguliere detailhandel. Dit hoofdstuk 6 vervangt volledige RPD 2013. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Regionale structuur van de reguliere detailhandel;
- Impact trends reguliere detailhandel;
  - Doorgroei internetretail
  - Schaalvergroting supermarkten
  - Branchevervaging
- Specifieke vormen van detailhandel.

Voor ieder van deze onderdelen zijn in dit RPW spelregels vastgelegd die bijdragen aan de (door)ontwikkeling van de reguliere detailhandel op regionaal niveau. Voor de afspraken ten aanzien van deze onderdelen wordt verwezen naar bijlage II.

6.2.2 Toetsingscriteria reguliere detailhandel

Bij nieuwe initiatieven in reguliere detailhandelsgebieden is onder bepaalde omstandigheden regionale afstemming d.m.v. toetsing van het initiatief vereist. Toetsing op regionaal niveau vindt plaats bij detailhandelsinitiatieven die mogelijk negatieve effecten hebben op de bestaande of beoogde structuur van de reguliere detailhandel. Initiatieven kunnen voorgedragen worden door zowel gemeenten als andere partijen. Er is geen regionale afstemming nodig indien het detailhandelsinitiatief kleiner is dan 1.500 m² bvo.

Initiatieven voor winkelvestiging of –uitbreiding in de reguliere detailhandel worden, *voor regionale toetsing* voorgedragen indien:

- groter dan 1.500 m² bvo in de **niet-dagelijkse detailhandel** in de **lokaal verzorgende** reguliere winkelcentra;
- groter dan 1.500 m² bvo in de **dagelijkse detailhandel buiten stads-, dorps- wijk en buurtcentra**, met een bovengemeentelijk effect op de verzorgingsstructuur (bijvoorbeeld door de grensligging van een initiatief).
- Voor initiatieven groter dan 1.500 m2 bvo in de bovenregionaal en regionaal verzorgende reguliere winkelcentra volstaat een melding in het IOW.

6.3 Perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen

Er zijn twee redenen om detailhandel buiten centrumgebieden en buurt, wijk- en stadsdeelcentra te vestigen: volume of veiligheid. Op alle perifere winkellocaties (d.w.z. winkellocaties buiten de reguliere detailhandelsgebieden) is detailhandel in de PDV/GDV-branches enkel toegestaan indien die ruimtelijk niet inpasbaar is in de reguliere detailhandel.

Tot de perifere detailhandelsbranches (PDV) worden gerekend detailhandel in wonen, detailhandel in doe-het-zelf en de tuincentra. Grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV) wordt alleen in enkele concentratiegebieden (zie: paragraaf 6.3.2) toegestaan en dienen ten minste 1.500 m² bvo groot te zijn. Tot de GDV-branches wordt gerekend: detailhandel in sport; detailhandel in hobby, spel & media en detailhandel in elektro.

6.3.1 Vraag en aanbod

Uit de marktruimteberekeningen voor PDV/GDV wordt geconcludeerd dat:

- Er over de regio gezien sprake is van overprogrammering, waarvan het zwaartepunt in deelregio Noord ligt. In deelregio Midden is sprake van een evenwicht, terwijl in deelregio Zuid enige ontwikkelruimte bestaat. Voor overige winkellocaties is overal sprake van een overschot, wederom met het zwaartepunt in deelregio Noord (zie Tabel 6.1 en Tabel 6.2).
- De kwaliteit van het aanbod van een aantal locaties onvoldoende is en niet aansluit bij de kwaliteiten die de markt vraagt;
- Vigerende bestemmingsplannen in een aantal gevallen ruimte bieden voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen die strijdig zijn met het RPW. Hierbij gaat het om ontwikkelingen die leiden tot een toename van reeds bestaand overaanbod, of concurrentie met centrumgebieden, stadsdeelcentra en wijken buurtcentra. Het betreft zowel onbenutte planvoorraad in bestemmingsplannen voor nieuwe detailhandel (bijvoorbeeld op bedrijventerreinen) maar ook ruimte die kan vrijkomen na de beëindiging van de bestaande detailhandelsactiviteit.

Tabel 6.1 Marktruimte en planaanbod in concentratiegebieden

Concentratiegebieden	Noord	Midden	Zuid	Totaal regio
Netto-marktruimte	-123	-3.332	12.333	8.878
Harde planvoorraad	59.050	6.000	20.000	85.050
Zachte planvoorraad	0	0	0	0
Totaal planvoorraad	**59.050**	**6.000**	**20.000**	**85.050**
Strategische reserve	*0*	*0*	*8.000*	*8.000*
Verschil	-59.173	-9.332	-333	-68.172

Bron: Ecorys (2019) Bouwstenenrapport PDV/GDV Herijking Regionaal Programma Werklocaties.

Tabel 6.2 Marktruimte en planaanbod op overige winkellocaties[24]

Overige winkellocaties	Noord	Midden	Zuid	Totaal regio
Netto-marktruimte	718	-3.442	13.895	9.719
Harde planvoorraad	32.770	0	27.250	60.020
Zachte planvoorraad	0	0	0	0
Totaal planvoorraad	**32.770**	**0**	**27.250**	**60.020**
Strategische reserve	5.000	0	0	5.000
Verschil	-27.052	-3.442	-13.355	-43.849

Bron: Ecorys (2019) Bouwstenenrapport PDV/GDV Herijking Regionaal Programma Werklocaties.

6.3.2 *Concentratiegebieden*

In het RPW is een aantal locaties benoemd als concentratiegebied voor perifere detailhandel met een bovenlokale verzorgingsfunctie. Het gaat om de onderstaande 13 concentratiegebieden:

- Arnhem-Zuid, meubelplein Elden;
- Arnhem-Zuid, Olympus Park;
- Beuningen, de Heuve (Hadrianussingel, Claudiuslaan);
- Duiven, Nieuwgraaf (IKEA, Makro, Praxis);
- Duiven, Graafstaete (Gamma, Intratuin);
- Huissen, 't Pannenhuis (Janssen);
- Nijmegen, woonboulevard Novium;
- Elst, Intratuin
- Wijchen, Woondrome;
- Zevenaar, Hengelder;
- Zevenaar, Tatelaar.

[24] Dit is exclusief de onbenutte bestemmingsplanruimte voor PDV op de bedrijventerreinen in de gemeente Druten en Hengelder, Zevenaar. Hierover worden afspraken gemaakt met de gemeente, regio en de Provincie.

Ook de twee toekomstige locaties Ressen in Nijmegen-Noord en Spoorallee Zevenaar zijn als concentratiegebied aangewezen, zij het onder voorwaarden. Voor de locatie Nijmegen Ressen is inmiddels een bestemmingsplan vastgesteld. De locatie Zevenaar Spoorallee (Factory Outlet) heeft een status aparte.

De locaties Duiven, Nieuwgraaf en Graafstaete beschouwen wij in dit RPW als één locatie. Voor de locaties Zevenaar Hengelder en Tatelaar is de gemeente Zevenaar van plan om in verband met aanpassingen aan de infrastructuur de bestaande PDV op Tatelaar te herstructureren en die te concentreren op Hengelder. De planologische mogelijkheden voor uitbreiding of versterking van de bovengenoemde concentratieplekken is beperkt. Toch is het wenselijk om dynamiek (vernieuwing, verplaatsing, uitbreiding) juist op deze plekken mogelijk te maken. Om dit te faciliteren moeten de mogelijkheden voor herstructurering, herinvulling en herontwikkeling verkend worden.

Voor concentratiegebieden Duiven Graafstaete, Zevenaar Spoorallee (FOC), Zevenaar Hengelder, Zevenaar Tatelaar, Huissen Pannenhuis, Elst Aamsepoort, Nijmegen Ressen, Nijmegen woonboulevard Novium worden geen detailhandelsvestigingen in de GDV-branches[25] toegestaan. Met betrekking tot de toelaatbaarheid van GDV-branches in de overige concentratiegebieden zijn en worden specifieke afspraken gemaakt door provincie en gemeente[26].

FOC Spoorallee Zevenaar (status aparte)

Op deze locatie zal een factory outlet center (FOC) worden gerealiseerd met een assortiment met hoofdzakelijk detailhandel in kleding, sport en luxe en daarnaast een supermarkt. Alleen de component detailhandel in sport en vrije tijd overlapt met de marktruimte voor PDV/GDV-branches. Inmiddels bestaat er een onherroepelijk bestemmingsplan met mogelijkheden voor maximaal 12.000 m² (in de benoemde branches). Voor eventuele uitbreiding in de toekomst zal opnieuw (onderzoek) en besluitvorming nodig zijn.

6.3.3 Overige winkellocaties

Op de winkellocaties op bedrijventerreinen die in het RPW niet als concentratiegebied voor PDV/GDV- zijn aangewezen (zowel cluster als solitair), kan in principe geen nieuw pdv/gdv aanbod toegevoegd worden. Er geldt een “nee, tenzij” beleid in de regio. Er wordt verschil gemaakt tussen locaties waar nu al meer dan 1.500 m² wvo aan PDV/GDV aanwezig is en locaties waar nu nog minder dan 1.500 m² wvo PDV/GDV aanwezig is (maar waar wel harde of zachte planvoorraad voor nieuwe PDV/GDV bestaat om 1.500 m² te overstijgen).

Nieuwe detailhandel is op de bedrijventerreinen niet toegestaan, tenzij de ontwikkeling qua omvang en verkeersaantrekkende werking past bij de functie van het verzorgingsgebied. Bij ‘tenzij’-ontwikkelingen moet worden aangetoond dat er:

- Geen ruimte is in concentratiegebieden;
- Sprake is van lokale uitbreiding/verplaatsing; en/of
- Elders in de gemeente/subregio planologische ruimte voor PDV/GDV wordt wegbestemd.

In het kader van dit RPW wordt voorgesteld om marktinitiatieven onder voorwaarden te concentreren op de overige winkellocaties (> 1.500 m² bvo). Het betreft circa 34 kleinere concentraties van perifere detailhandelslocaties en een aanzienlijk aantal solitaire winkels (veelal lokaal verzorgend) met meer dan 1.500 m² wvo aan pdv/gdv-aanbod.

---

25 Detailhandelsvestigingen in de GDV-branches in de concentratiegebieden dienen ten minste 1.500 m² BVO groot te zijn. Tot de GDV-branches worden de volgende branches gerekend: detailhandel in sport, detailhandel in hobby, spel & media en detailhandel in elektro.

26 De provinciale verordening staat GDV op perifere locaties in principe niet toe. Voor eventuele uitzonderingen is regionale afstemming vereist.

6.3.4 *Stappenplan*

Ter uitwerking van deze afspraken is per deelgebied een duidelijk voorstel gemaakt hoe te komen tot herprogrammering en evenwicht (rekening houdend met marktruimte etc.). Dit voorstel is uitgewerkt in drie stappen:

- Stap 1 - Zachte plancapaciteit laten vervallen (bij onvoldoende marktruimte). In deze eerste stap besluiten de regiogemeenten om te stoppen met alle zachte plannen, tenzij er juist sprake is van niet-bediende marktruimte. In die gevallen kunnen zachte plannen worden uitgewerkt.
- Stap 2: Regionale afspraak om geen gebruik te maken van afwijkingsmogelijkheden in bestemmingsplannen. In deze tweede stap besluiten alle regiogemeenten om geen gebruik te maken van bestaande afwijkingsmogelijkheden. Die planologische mogelijkheid valt dan weg. Dit geldt voor alle 13 concentratiegebieden en 35 overige winkellocaties.
- Stap 3: Voorzienbaarheid creëren voor (delen van) harde plancapaciteit om vervolgens vanaf 1 januari 2021 capaciteit definitief weg te nemen. In deze laatste stap wordt eerst gekeken naar de kwaliteiten van de locaties met harde plancapaciteit. Vervolgens wordt de volgorde in (deels) te schrappen harde plancapaciteit aangegeven. Hierbij spelen ook overwegingen als centrale ligging in de regio, grootschaligheid van de locatie/cluster, gericht op lokaal voorzieningenniveau en tegengaan van versnipperd aanbod, een rol. Bij overige winkellocaties zonder harde plancapaciteit kan marktruimte worden overgeheveld naar groene concentratiegebieden.

De gemeenten met een schrapopgave ten aanzien van PDV (o.a. Beuningen, Druten en Zevenaar) maken hierover in het eerste half jaar van 2021 nadere afspraken met de regio en de Provincie. Hierbij geeft de gemeente in overleg met de regio en de Provincie uitsluitsel over de uitvoering hiervan om te komen tot een gedragen en economische acceptabele oplossing voor de regio.

In de volgende paragrafen wordt aangegeven welke delen van de planvoorraad per deelregio op basis van deze drie selectiestappen dienen te worden geschrapt. Daarbij wordt verschil gemaakt tussen de planvoorraad in de concentratiegebieden en de planvoorraad van de overige perifere winkellocaties.

6.3.5 *Afspraken voor herprogrammering*

Algemene afspraken ten aanzien van PDV/GDV

- Lokaal verzorgende perifere detailhandel buiten concentratiegebieden < 1.500 m² bvo blijft mogelijk. Gemeenten maken zelf de afweging voor dergelijke kleine ontwikkelingen met een vooral lokale functie. Indien (na vaststelling van het RPW) door uitbreiding een bestaande detailhandelsvoorziening groter wordt dan 1.500 m² bvo, is regionale afstemming vereist;
- Nieuwe initiatieven voor perifere detailhandel met een oppervlakte > 1.500 m² worden, na regionale afstemming bij voorkeur in concentratiegebieden gevestigd. Daarbij is maatwerk belangrijk. Per geval wordt bekeken of de ontwikkeling wenselijk is vanuit de doelen van het RPW en/of het past binnen de gestelde beleidskaders.
- Binnen de perifere detailhandelsvestigingen is het toegestaan om niet aan het kernassortiment gerelateerde artikelen te voeren tot maximaal 10% van de winkelverkoopoppervlakte met een maximum van 100 m2 wvo.
- Uitbreiding van bestaande perifere detailhandel is mogelijk tot 1.500 m². Als de vestiging na uitbreiding groter is dan 1.500 m² bvo is regionale afstemming vereist.
- Dit geldt ook voor verplaatsingen, waarbij de som van de winkeloppervlakte van het nieuwe pand en het vrijkomende pand hoger is dan 1.500m². In dat geval wordt bekeken wat

publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke is vastgelegd over de detailhandelsbestemming van het pand dat na de verplaatsing vrij komt. Dit vraagt om een zorgvuldige onderbouwing, (o.a. toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking). Aangetoond moet worden dat de uitbreiding bedrijfseconomisch nodig is en verplaatsing niet nodig/mogelijk is.

- Na bedrijfsbeëindiging op solitaire locaties wordt het gebruik 'bevroren': bestaande vestiging en gebruik wordt gehandhaafd, maar er kunnen geen vierkante meters detailhandel toegevoegd worden. Bedrijfsopvolging is dus toegestaan, zolang de locatie in gebruik blijft voor dezelfde functie. Het gaat om voortgezet identiek gebruik (zelfde soort perifere detailhandel).
- Bij bedrijfsbeëindiging op solitaire (en/of overige perifere) winkellocaties zet de gemeente na een periode van langdurige leegstand in op het wegnemen van de detailhandelsbestemming en/of transformatie.
- In dit RPW is geïnventariseerd hoe groot het aanbod verborgen plan- en restcapaciteit voor pdv is. We gaan ervan uit dat het overgrote deel van deze plan- en restcapaciteit nu bekend is. Wanneer in de toekomst blijkt dat er toch nog verborgen capaciteit is binnen een gemeente, dan zal de betreffende gemeente zich inspannen om deze ruimte zo spoedig mogelijk uit de markt te nemen en de planologische maatregelen nemen die daarvoor nodig zijn.

Meer specifiek betekent dat het volgende voor de concentratiegebieden en de overige winkellocaties:

Afspraken ten aanzien van PDV/GDV in concentratiegebieden

Deelregio Noord

Er is voor deelregio Noord gekozen voor concentratiegebied Duiven Centerpoort hier is nog ruimte voor 32.000 m² PDV met bovenregionale aantrekkingskracht. Hieraan zijn enkele restricties verbonden[27].

Voorstel voor vermindering om plannen in balans met marktruimte te krijgen:

1. Geen zachte plannen;
2. Geen afwijkingsmogelijkheden;
3. Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
    a. Zevenaar Hengelder vanwege de beperkte kwaliteit van de locatie[28].
    b. Duiven Centerpoort/Nieuwgraaf (18.000 m²), reserveren voor pdv in-en-om-het-huis met bovenregionale aantrekkingskracht.
4. Behoud van de mogelijkheden Duiven Centerpoort met omvang 14.000 m² bvo voor reguliere PDV en reservering van 18.000 m² voor PDV met bovenregionale aantrekkingskracht aansluitend op de aanwijzing als themacentrum op het gebied van wonen/ in-en-om-het-huis[29]

[27] Het IOW kan een positief advies afgeven voor deze ontwikkelingen als wordt voldaan aan de randvoorwaarden: voorziet in een bovenregionale behoefte, een grootschaligheid van > 5.000 m² WVO, uitsluitend in de branches wonen/in-en-om-het-huis (nader te preciseren), beperkingen op het nevenassortiment (nader te preciseren) en geen detailhandelsstructuur-verstorende werking voor omliggende gemeenten. Daarnaast moet het bestaande bestemmingsplan worden aangepast/aangescherpt op de branchering en nevenassortiment.

[28] Uitwerking van de schrapopgave vindt in de eerste helft van 2021 plaats door de gemeente, regio en Provincie Gelderland.

[29] Het IOW kan een positief advies afgeven voor deze ontwikkelingen als wordt voldaan aan de randvoorwaarden: voorziet in een bovenregionale behoefte, een grootschaligheid van > 5.000 m2 WVO, uitsluitend in de branches wonen/in-en-om-het-huis (nader te preciseren), beperkingen op het nevenassortiment (nader te preciseren) en geen detailhandelsstructuur-verstorende werking voor omliggende gemeenten. Daarnaast moet het bestaande bestemmingsplan worden aangepast/aangescherpt op de branchering en nevenassortiment.

Deelregio Midden

Ondanks beperkte marktruimte blijven er mogelijkheden (tot 2.000 m² bvo) op de Aamsepoort Zuid (concentratiegebied).

Voorstel voor vermindering om plannen in balans met marktruimte:

1. Geen zachte plannen;
2. Wegnemen harde plancapaciteit voor Elst Aamsepoort Noord;
3. Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
    a. Niet van toepassing.
4. De afwijkingsmogelijkheden van Elst Aamsepoort Zuid overeind houden ondanks kleine overschrijding marktruimte.

Deelregio Zuid

De marktruimte in concentratiegebieden in regio Zuid is ingevuld met de ontwikkeling van max. 20.000 m² bvo marktruimte in Ressen voor een solitaire bouw- en tuinmarkt. Daarmee is ook de strategische reserve van 8.000 m² benut.

De plannen en marktruimte in concentratiegebieden in deelregio Zuid zijn, met de invulling van Nijmegen Ressen, in evenwicht.

Afspraken ten aanzien van PDV/GDV op overige winkellocaties

Deelregio Noord

Voorstel voor vermindering om plannen in balans met marktruimte te krijgen:

1. Geen zachte plannen.
2. Wegnemen afwijkingsmogelijkheden, Arnhem-IJsseloord I, Arnhem-Rijkerswoerd, Arnhem-Overmaat, Lobith-Halve Maan, Herwen-Nijverheidsstraat en Pannerden-Industrieweg.
3. Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen): IJsseloord II (26.000 m2), vanwege beperkte kwaliteit locatie.
4. Strategisch reserveren van de marktruimte (5.000 m2 bvo) en op termijn invullen op een overige winkellocatie van voldoende kwaliteit.

Deelregio Midden

Voor de regio Midden bestaan geen geschikte overige winkellocaties. Er is tevens geen marktruimte.

Deelregio Zuid

De marktruimte voor regio Zuid (overige winkellocaties) wordt ingevuld door benutting van de mogelijkheden Nijmegen Mercuriuspark (tot 10.000 m² bvo), Wijchen Nieuweweg (tot 2.500 m² bvo) en Druten-Westerhout (tot 4.000 m² bvo).

Voorstel voor vermindering om plannen in balans met marktruimte te krijgen:

1. Geen zachte plannen, stoppen met Nijmegen-Wolfkuilseweg.
2. Aanpassen afwijkingsmogelijkheden Berg en Dal De Mies conform regels RPW.
3. Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
    a. Beuningen-Van Heemstraweg[30].
    b. Druten-Westerhout en Klepperheide, bestaande pdv kan blijven. De rest van de plancapaciteit schrappen met uitzondering van de overeengekomen 4.000 m2.

[30] Uitwerking van de schrapopgave vindt in de eerste helft van 2021 plaats door de gemeente, regio en Provincie Gelderland.

4. Behoud van de mogelijkheden Nijmegen-Mercuriuspark (max. 10.000 m2 bvo), Wijchen-Nieuweweg (max. 3.000 m2 bvo) en clusteren mogelijkheden in Druten op Westerhout (max. 4.000 m2 bvo).

DRAFT

Bijlage I

Definitielijst

- **Regionaal bedrijventerrein**: Een bedrijventerrein met een overwegende kavelgrootte >0,5 ha en/of een aantoonbaar regionale werkgelegenheidsfunctie.
- **Lokaal bedrijventerrein:** Een bedrijventerrein met een overwegende kavelgrootte <0,5 ha en een lokale werkgelegenheidsfunctie.
- **XXL-logistiek**: kavels > 4ha, opstal >25.000m²
- **Europees distributiecentrum (EDC)**: magazijnen van waaruit een bedrijf klanten in heel Europa of een groot deel van Europa beleverd met het volledige assortiment of een substantieel deel van zijn assortiment.
- **Nationaal distributiecentrum (NDC):** Deze distributiecentra hebben feitelijk dezelfde functies als een EDC, maar bedienen hoofdzakelijk klanten in een kleinere regio bijvoorbeeld Benelux, Nederland of Oost-Nederland.
- **Regionaal distributiecentrum (RDC)**: Deze distributiecentra hebben feitelijk dezelfde functies als een EDC, maar bedienen hoofdzakelijk klanten in een kleinere regio bijvoorbeeld Benelux, Nederland of Oost-Nederland.
- **Witte raaf**: De zogenaamde witte raaf is, vanwege de (kavel)omvang en de reikwijdte van het zoekgebied, een bijzondere vorm van XXL-logistiek. Deze witte raven worden gedefinieerd als logistieke partijen die veelal zoeken naar kavels met een omvang van meer dan 10 hectare en geen binding hebben met de regio. Dit wil zeggen dat het zoekgebied regio- en zelfs landgrensoverschrijdend is (bijvoorbeeld de Benelux en Duitsland). De witte raaf vormt daarmee een uitzondering binnen de XXL-logistiek. Besluitvorming over het faciliteren van deze uitzonderlijke vorm van XXL-logistiek valt buiten de prognoses van de ruimtebehoefte. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt daarom primair bij de Provincie Gelderland.
- **BREEAM**: Het keurmerk BREAAM (Building Research Establishment Environmental Assessment Method) is een meet instrument voor de beoordeling van de duurzaamheid van projecten. De Dutch Green Building Council (DGBC) is een stichting die het BREAAM-NL duurzaamheidskeurmerk heeft ontwikkeld voor Nederlandse gebouwen (renovatie en nieuwbouw), gebieden en infrastructuur.
- **Watergebonden bedrijvigheid**: bedrijven die direct aan het vaarwater liggen met vaak een eigen kade of gebruikmaken van een direct naastliggende openbare kade. Vaak bulkbedrijven, zoals betonbedrijven, zand- en grindbedrijven, etc.
- **Waterverbonden bedrijvigheid**: bedrijven die gebruik maken van het water of een kade maar goed op enige afstand van het water gelegen kunnen zijn. Bijvoorbeeld bij containerterminals of gebruik van het water in het productieproces.
- **Detailhandel** - Verkoopkanaal voor goederen rechtstreeks aan de eindgebruiker
- **Detailhandel (als activiteit)** - Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, alsmede de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan de uiteindelijke gebruiker of verbruiker
- **Reguliere detailhandel** - De detailhandel die in de bebouwde kom en in de gangbare winkelcentra gevestigd is. Reguliere detailhandel wordt aangeduid om het verschil aan te geven met GDV- en PDV/GDV-aanbod op perifere locaties.
- **Vloerproductiviteit** - Gemiddelde omzet in gevestigde winkels per m² winkelvloeroppervlak (wvo)
- **Winkelvloeroppervlakte (wvo)** - De voor publiek toegankelijke, zichtbare, overdekte en ommuurde winkelruimte (dus excl. magazijn, kantoor, etalage, etc.)
- **Bruto vloeroppervlakte (bvo)** - Ook wel bebouwd oppervlak van een ruimte of een groep van ruimten, is de oppervlakte, gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande

scheidingsconstructies, die de desbetreffende ruimte of groep van ruimten omhullen. Meten vindt plaats op basis van NEN 2580.

- **Koopstromenonderzoek** Onderzoek middels een enquête gehouden onder de bevolking van een bepaald gebied (zoals kern, gemeente, regio of provincie) om te bepalen waar (in welke winkels, concentraties) hun detailhandelsbestedingen terecht komen. Hiermee is het koopgedrag vast te stellen voor een bepaalde aankoopplaats
- **Haalbare omzet** - De vermenigvuldiging van aantal inwoners 2020, voor inkomenselasticiteit gecorrigeerd bestedingsbedrag en haalbare regionale binding, verhoogd voor omzettoevloeiing
- **Haalbaar aantal m2 wvo** - De uitkomst van de deling van haalbare omzet door normatieve vloerproductiviteit per PDV/GDV-branche, dit is het totaal aantal m2 wvo dat in de regio of de deelregio beschikbaar zou kunnen zijn per PDV/GDV-branche in het jaar 2020.
- **Bruto-marktruimte (= distributieve ruimte)** - De vermindering van het haalbaar aantal m2 wvo en het aanwezig aantal m2 wvo, met andere woorden het aantal m2 winkelvloeroppervlakte dat toegevoegd kan worden**.**
- **Netto-marktruimte** - De vermindering van bruto-marktruimte met het verwachte toekomstige hergebruik van leegstaande winkelpanden voor detailhandel.
- **Overcapaciteit** - Indien de vermindering van het haalbaar aantal m2 wvo en het aanwezig aantal m2 wvo leidt tot een negatieve uitkomst. Er is relatief te veel winkelvloeroppervlakte aanwezig.
- **Harde planvoorraad (bij recht)** - Het aantal m2 bvo dat volgens het geldende bestemmingsplan kan worden gerealiseerd.
- **Harde planvoorraad (via ontheffing)** - Het aantal m2 bvo dat volgens het geldende bestemmingsplan pas na een ontheffing en/of de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid door het bevoegd gezag kan worden toegelaten.
- **Zachte planvoorraad** - De plannen die wel circuleren, maar die volgens het geldende bestemmingsplan niet kunnen worden gerealiseerd Verborgen planvoorraad De bestemming van een locatie volgens het geldende bestemmingsplan laat ander functioneel gebruik dan het bestaande functioneel gebruik toe
- **Overprogrammering** - De totale planvoorraad is groter dan de netto-marktruimte
- **Onderprogrammering** - De totale planvoorraad is kleiner dan de netto-marktruimte
- **ABC-goederen** - Groothandel, tussenhandel en detailhandel in auto's, boten, caravans, motoren en landbouwwerktuigen, alsmede reparatie van en handel in onderdelen voor deze vervoersmiddelen. De ABC-goederen worden in bestemmingsplannen vaak geschaard onder 'volumineuze detailhandel'.
- **Volumineuze detailhandel** - Meestal: detailhandel (als activiteit) in PDV, in brand- en explosiegevaarlijke goederen en in volumineuze goederen zoals ABC-goederen en grove bouwmaterialen en daarmee rechtstreeks samenhangende artikelen zoals accessoires, onderhoudsmaterialen, onderdelen en/of materialen. De definitie kan per bestemmingsplan verschillen.
- **PDV** - Tot de perifere detailhandelsbranches (= PDV) worden gerekend detailhandel in wonen, detailhandel in doe-het-zelf en de tuincentra.
- **GDV** - (= grootschalige detailhandelsvestigingen) Winkels die ten minste 1.500 m² bvo groot zijn in andere branches dan de PDV-branches. Grootschalige detailhandel heeft oppervlakte als criterium, niet de branchering (zoals PDV). Tot de GDV-branches wordt gerekend detailhandel in sport, detailhandel in elektro en detailhandel in hobby, spel en media.
- **PDV/GDV-locatie** - Plaats waar detailhandel gevestigd is buiten het reguliere winkelaanbod en waar detailhandel in de PDV-branches en (voorwaardelijk) van detailhandelsvestigingen met meer dan 1.500 m2 bvo in de GDV-branches wordt toegelaten.
- **Centraal stationslocatie** - Kantoorlocatie rondom centraal stations. De locatie is afgebakend op basis van een loopafstand van 12 minuten, oftewel circa 1.000 meter, gemeten vanaf alle in- of uitgangen.
- **Kantorenpark** - Formele werklocatie met enkelbestemming kantoor.

- **Kantoren op bedrijventerreinen** – Formele werklocatie met een bedrijfsbestemming, inclusief de kantoren.

DRAFT

Bijlage II

Regionale afspraken ten aanzien van reguliere detailhandel

Regionale hoofdstructuur reguliere detailhandel

Het beleid van de regio is in eerste instantie gericht op het in stand houden en versterken van een evenwichtige en duurzame regionale detailhandelsstructuur, met een zo compleet mogelijk voorzieningenpakket voor de consument. Tot de regionale hoofdstructuur voor reguliere detailhandel worden de volgende winkelgebieden gerekend:

- de bovenregionaal verzorgende kernwinkelgebieden van Arnhem en Nijmegen,
- de regionaal verzorgende centra, te weten de hoofdwinkelcentra van Elst, Wijchen en Zevenaar en de grote stadsdeelcentra Kronenburg en Dukenburg en
- de lokaal verzorgende dorps-, wijk- en buurtcentra, alsmede stadsdeelcentrum Presikhaaf.

Uit het regionaal koopstromenonderzoek blijkt dat de regionale hoofdstructuur (zoals deze voor het eerst werd omschreven in het RPD 2013) geen wijziging behoeft.

Met betrekking tot de omvang en samenstelling van de regionale hoofdstructuur van de reguliere detailhandel wordt geconcludeerd dat:

- vraag en aanbod voor de dagelijkse detailhandel op regionaal niveau (nagenoeg) in evenwicht zijn;
- er op regionaal niveau enige uitbreidingscapaciteit is voor niet-dagelijkse detailhandel;
- hoewel de winkelleegstand in de laatste jaren is afgenomen, de winkelleegstand op regionaal niveau nog boven frictieniveau ligt.

Op lokaal niveau of op het niveau van de deelgebieden van de regio kan er echter sprake zijn van een andere situatie: overcapaciteit, uitbreidingscapaciteit of hoge winkelleegstand. Het blijft de ambitie om de concurrentiekracht van de totale reguliere detailhandel te versterken. Eventuele toename van winkelruimte in de regionale hoofdstructuur voor reguliere detailhandel blijft allereerst een kwestie van lokaal beleid. Daar waar sprake is van bovenlokale implicaties (> 1.500 m2) worden de spelregels voor het regionale beleid voor de reguliere detailhandel toegepast.

Afspraken ten aanzien van de regionale structuur van de reguliere detailhandel

- De regionale hoofdstructuur voor de reguliere detailhandel blijft ongewijzigd;
- Op nieuwe initiatieven zijn de spelregels voor de reguliere detailhandel reguliere detailhandel, zoals beschreven in paragraaf 6.2.6, van toepassing.

Impact doorgroei internetretail

Door de toenemende verkoop via internet neemt de omzetpotentie voor fysieke winkels af. Veel winkels spelen hierop in door zelf ook via internet te verkopen. Daarnaast komt het voor dat webshops fysieke winkels openen. De omzet van internet-retail zal naar verwachting blijven groeien in de komende jaren. Omdat niet alle producten zich even goed lenen voor online verkoop, verschilt het effect van internet-retail op de omzetpotentie voor fysieke detailhandel sterk per branche. De komende vijf tot tien jaren moet in de regio Arnhem-Nijmegen rekening gehouden worden met een (nieuwe) uitval van 5 tot 7,5% van het aantal winkels. De uitval van winkelvloeroppervlakte zal relatief minder zijn, omdat de winkels in de risicobranches over relatief minder wvo beschikken.

In zoverre gemeenten controle kunnen en willen uitoefenen op de uitval van winkels (en uitgaande van de lokale omzetmogelijkheden) kan er bijvoorbeeld naar worden gestreefd om het aantal winkels in de branches die het nu al moeilijk hebben in de gemeente te saneren via geleidelijke weg en de leegkomende panden anders in te vullen, bijvoorbeeld als kantoorruimte, woning of in de detailhandelsbranches met een positieve groeiverwachting.

Daarnaast is specifiek beleid gewenst voor het planologisch mogelijk maken van de benutting van bedrijfsruimte ten behoeve van internet-retail.

Afspraken ten aanzien van internetretail

De spelregels voor reguliere detailhandel, die zijn beschreven in paragraaf 6.2.6, zijn ook voor internetretail de leidraad. Meer specifiek worden met betrekking tot het ruimtelijk beleid voor internetretail vier vormen onderscheiden:

1. internet-retail waarbij goederen worden getoond aan de consument (detailhandel);
2. internet-retail met een afhaallocatie voor de consument, zonder tonen van goederen;
3. internet-retail met een afhaallocatie als nevenactiviteit;
4. Internet-retail zonder consument ter plaatse.

Voor deze vormen van internetretail gelden de volgende specifieke afspraken. De beoordeling van lokale initiatieven (d.w.z. initiatieven < 1.500m²) geschiedt op gemeentelijk niveau. In het RPD 2013 werden reeds enkele afspraken over internet-retail opgenomen. In verband met de ontwikkeling van internet-retail in de laatste jaren, worden nu de volgende vier afspraken onderscheiden.

1. *Internet-retail waarbij goederen worden getoond aan de consument (detailhandel)*
   - Internet-retail waarbij goederen worden getoond aan de consument moet worden gevestigd binnen de winkelcentra die tot de reguliere detailhandel worden gerekend.
   - Internet-retail waarbij goederen worden getoond aan de consument wordt buiten de reguliere detailhandelsgebieden in principe niet toegestaan.
   - Voor vestiging van internet-retail met een oppervlakte van meer dan 1.500 m² buiten de reguliere detailhandelsgebieden wordt verwezen naar het onderdeel PDV/GDV.

2. *Internet-retail met een afhaallocatie voor de consument, zonder tonen van goederen*
   - Er zijn geen ruimtelijke bezwaren voor afhaalpunten op bedrijventerreinen, hierop zijn de spelregels voor PDV/GDV van toepassing;
   - Indien het afhaalpunt wordt gecombineerd met een ruimte waarin goederen worden getoond aan consumenten, gelden de regels onder 1.

3. *Internet-retail met een afhaallocatie voor de consument, als nevenactiviteit*
   - Voor de afhaallocatie-ruimte gelden (ook in geval van grootschalige detailhandel) de regels voor detailhandel als nevenactiviteit (zie: p. 60).

4. *Internet-retail zonder consument ter plaatse*
   - Het gaat hier om het online kopen van goederen (waarbij de goederen zijn opgeslagen in een bedrijfsruimte, kantoor of woning in de regio), die direct bij de consument worden afgeleverd. Voor deze internet-retail gelden de regels in het bestemmingsplan, bijvoorbeeld die voor de uitoefening van aan huis verbonden beroep of een bedrijventerrein.

Schaalvergroting van supermarkten

In de Nederlandse supermarktbranche is de trend naar winkels van 1.700-2.000 m² bvo dominant. Daarnaast investeert de branche in twee specifieke marktsegmenten: in stadswinkels in de binnensteden (circa 250 m² wvo) en in megasupermarkten (> 2.500 m² wvo). Hoewel de

marktruimteberekening voor dagelijkse detailhandel op lichte overcapaciteit (gezond evenwicht) uitkomt, laat de marktruimteberekening voor de supermarktbranche in zijn geheel toch een ontwikkelingsruimte zien. Dit wordt veroorzaakt door de relatief lage omzet per m² in het andere deel van de dagelijkse detailhandel, versspeciaalzaken en drogisterijen. Daarnaast wordt verondersteld dat het supermarktaandeel doorgroeit ten koste van het aandeel van de versspeciaalzaken en drogisterijen en dat het marktsegment van de discounters een bepaalde niet-dagelijkse omzet realiseert.

De uitbreidingscapaciteit voor de supermarkten is in principe voldoende om in de komende tien jaren een of meer nieuwe megasupermarkten te accommoderen c.q. om de vergroting van een of meer supermarkten tot megaformaat mogelijk te gaan maken. Het is echter niet mogelijk om precies aan te geven welk deel van de winkelvloeroppervlakte van de supermarktbranche zou moeten worden ingevuld met megasupermarkten (> 2.500 m² wvo) om te zorgen voor een zo optimaal mogelijke bezetting van de supermarktbranche in de regio in totaliteit. Bovendien is de regio Arnhem-Nijmegen in verhouding met Nederland al relatief sterk bezet qua (mega)supermarkten.

Het is niet zonder meer zo dat de kwaliteit van de dagelijkse detailhandel met een verdere versterking van het marktsegment van de megasupermarkten vanzelfsprekend stijgt. Het is zelfs denkbaar dat het een averechts effect heeft, doordat de bestedingen in een megasupermarkt ten koste gaan van bestedingen elders. Het is daarom belangrijk per geval een afweging te maken aan de hand van de spelregels in dit RPW.

Afspraken ten aanzien van de schaalvergroting van supermarkten

- Solitaire vestiging, vestiging op PDV/GDV-locaties, bedrijventerreinen en/of vestiging in het buitengebied van supermarkten (waaronder megasupermarkten) wordt niet toegestaan[31];
- Indien er overwogen wordt om een nieuwe megasupermarkt in de regio te openen of om een bestaande supermarkt te laten doorgroeien tot megaformaat, dient zo'n initiatief te worden getoetst aan de spelregels die zijn beschreven in paragraaf 6.2.6.

Branchevervaging

Branchevervaging betekent dat een detailhandelsbedrijf gaat verbreden door goederen te gaan verkopen en diensten te gaan leveren die niet tot de hoofdactiviteit worden gerekend, oftewel: er worden nevenactiviteiten toegevoegd. Een specifieke vorm van branchevervaging is een shop-in-the-shop, waarbij een onderdeel van een winkel dat zodanig is afgescheiden van de rest van de winkel dat dit zelfstandig kan worden bezocht. Soms worden kleine delen van een winkelpand verhuurd aan een concessionair of in consignatie gegeven, om bepaalde collecties te verkopen. Daarnaast is het schenken van alcohol een belangrijk vraagstuk bij branchevervaging. Hiervoor volstaat het gemeentelijke drank- en horecabeleid.

Om te voorkomen dat nevenactiviteiten zo omvangrijk worden dat het tot een onaanvaardbaar leegstandrisico elders leidt, moeten op regionaal niveau enkele afspraken worden vastgelegd om de risico's van branchevervaging voor de regionale structuur van de reguliere detailhandel zo klein mogelijk te maken.

Afspraken ten aanzien van branchevervaging

- De bruto-vloeroppervlakte voor nevenactiviteit moet ondergeschikt blijven aan dat van de hoofdactiviteit, waarbij een maximum van 20% van het bvo voor alle nevenactiviteiten samen gebruikelijk is, eventueel beperkt tot een maximum aan m² bvo.

[31] Afspraken ten aanzien van reguliere supermarkten vallen onder reguliere detailhandel.

- Shops-in-the-shops zijn toegestaan voor zover er geen strijdigheid ontstaat (qua omvang en branchering) met het geldende beleid en het geldende bestemmingsplan.

Specifieke vormen van detailhandel

Er worden vanuit distributieplanologisch oogpunt enkele specifieke vormen van detailhandel onderscheiden Deze specifieke vormen van detailhandel werden reeds als zodanig benoemd in het RPD 2013:

- Verkoop aan huis;
- Detailhandel als nevenactiviteit;
- Detailhandel bij trafficlocaties[32];
- Detailhandel in het buitengebied;
- Vliegende winkels[33] en rommelmarkten;
- Kringloopwinkels.

In de meeste gevallen bepaalt de gemeente of dergelijke initiatieven toegestaan zijn. De regionale afspraken ten aanzien de specifieke vormen van detailhandel geven de gemeenten een richting of een maximum waarop de besluitvorming over deze initiatieven wordt gebaseerd. Hiervoor is geen melding in het IOW noodzakelijk. Indien initiatieven hiervan afwijken is regionale afstemming vereist.

Afspraken ten aanzien van specifieke vormen van detailhandel

- Detailhandel in de vorm van verkoop van goederen vanuit een woning is ongewenst, tenzij er aantoonbaar geen sprake is van verstoring van de voorzieningenstructuur. Dit kan verband met een bedrijfsmatige activiteit bij een woning in het kader van de regelingen aan thuisgebonden beroepen/bedrijvigheid, bijvoorbeeld als internet-retail.

- Detailhandel als nevenactiviteit naast een andere functie (bijvoorbeeld agrarisch en productie of assemblage):
  - De detailhandel dient ondergeschikt te blijven in termen van vloeroppervlakte. De verkoopruimte van de detailhandel mag maximaal 10% van de totale vloeroppervlakte zijn en tot een maximaal van 100 m² wvo.
  - Ondergeschikte detailhandel bij groothandel is niet toegestaan.

- Voor detailhandel op trafficlocaties[34] gelden de volgende beleidsrichtlijnen. De gemeente toetst de gemeente de wenselijkheid. Indien het om meer dan 1.500 m2 bvo gaat, zijn de spelregels voor het regionaal beleid voor de reguliere detailhandel van toepassing. Verder gelden de volgende regels.
  - Detailhandel in en direct aansluitend op traffic-locaties dient hoofdzakelijk gericht te zijn op de klanten/reizigers en werknemers en toeristisch-recreatieve bezoekers. Deze detailhandel mag niet concurreren met de reguliere detailhandel, in bestaande of beoogde winkelcentra. In specifieke gevallen kan de detailhandel van de traffic-locatie tevens een functie vervullen voor andere consumentengroepen, bijvoorbeeld voor omwonenden.
  - De detailhandelsoppervlakte dient ondergeschikt te zijn aan de totale oppervlakte.
  - Ter voorkoming van een versnippering van het detailhandelsaanbod wordt geen detailhandel toegestaan bij traffic-locaties op bedrijventerreinen. Hiervan kan worden afgeweken indien de detailhandel gericht is op de bedrijven en hun medewerkers en mag maximaal 250 m² bvo omvatten, met units van maximaal 100 m² bvo.

---

32 Locaties waar veel potentiële consumenten voor hun dagelijkse bezigheden samenkomen, zoals luchthavens, treinstations, ziekenhuizen en universiteiten

33 Een vliegende winkel is een winkel die op een tijdelijke locatie producten tegen spotprijzen verkoopt.

34 Locaties waar veel potentiële consumenten voor hun dagelijkse bezigheden samenkomen, zoals luchthavens, treinstations, ziekenhuizen en universiteiten

- Voor tankstations geldt een maximale omvang van 100 m² bvo. Er kan voor tankstations langs de snelwegen gemotiveerd afgeweken worden van deze richtlijn tot een maximum van 150 m² bvo.

- Detailhandel in het buitengebied, ondersteunend aan agrarische bestemming:
  - Mag geen verstorend effect hebben op de regionale structuur van reguliere detailhandel.
  - Voorwaarde is verder dat er zoveel mogelijk eigen producten verkocht worden, aangevuld met andere lokale en streekproducten.
  - Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de detailhandel in oppervlakte ondergeschikt is aan de reguliere agrarische activiteiten.
  - Tot een maximum van 50 tot 100 m² wvo

- Vliegende winkels[35] en rommelmarkten:
  - Initiatieven worden lokaal getoetst op basis van het bestemmingsplan.

- Kringloopwinkels:
  - De regio wil de optie van kringloopwinkels op bedrijventerreinen open houden. Daartoe kunnen flexibiliteitsregelingen worden opgenomen in bestemmingsplannen, met inachtneming van het streven naar beperking van vestigingsmogelijkheden voor en ruimtelijke clustering van detailhandel op perifere locaties.

DRAFT

[35] Een vliegende winkel is een winkel die op een tijdelijke locatie producten tegen spotprijzen verkoopt.

Bijlage III

Werkmilieus

Regionale afspraken over het bedrijventerreinenbeleid leiden veelal tot een discussie over hectaren (in kwantitatieve zin). Bedrijventerreinen zijn echter dikwijls niet met elkaar te vergelijken. Het is daarom belangrijk zowel vraag als aanbod ook te analyseren op basis van kwaliteiten. Om dit te bewerkstelligen heeft Ecorys een methodiek ontwikkeld die vraag en aanbod indeelt in werkmilieus. De toedeling naar werkmilieus levert inzicht op in het type ruimtevraag en de bijbehorende vestigingseisen van de ruimtevrager. Door vraag en aanbod op werkmilieu met elkaar te confronteren, heeft een vraag-aanbodconfrontatie daadwerkelijk waarde. Hiermee wordt immers zichtbaar voor welke doelgroep en in welk marktgebied vraag en aanbod al dan niet in evenwicht zijn.

In de regio Arnhem Nijmegen zijn een vijftal werkmilieus geïdentificeerd. We onderscheiden de volgende werkmilieus:

- Klassiek-gemengd;
- Agrifood;
- Logistiek;
- (Maak)industrieel;
- Hoogwaardig/ kantoren;

De werkmilieus worden in het vervolg van dit hoofdstuk nader toegelicht.

Klassiek-gemengd werkmilieu

Een traditioneel werkmilieu, ook wel “functioneel gemengd” genoemd. De term klassiek duidt niet op de leeftijd van het terrein of de (werkzaamheden van) de gevestigde bedrijvigheid, maar op het feit dat dit type bedrijventerrein van oudsher in zo goed als iedere gemeente te vinden is: Een monofunctioneel werkmilieu met een diversiteit aan bedrijven op overwegend kleine(re) kavels.

Bedrijventerreinen met een klassiek, gemengd werkmilieu zijn ook geschikt om kleinschalige activiteiten uit andere werkmilieus te huisvesten. Bijvoorbeeld kleinschalige logistiek of (maak)industrie met een lage milieu-/hindercategorie. Dit sluit niet uit dat er enkele bedrijven uit de hogere milieu/hinder-categorie zijn gehuisvest of grotere kavels aanwezig zijn, vaak mogelijk gemaakt door zonering. Met een lagere milieucategorie wordt gedoeld op bedrijvigheid tot en met categorie 3.1. Vanaf categorie 3.2 wordt aangeduid als hogere milieucategorie.

Dit type terreinen is belangrijk voor de werkgelegenheid en dynamiek in stedelijke gebieden en kernen.

Belangrijkste vestigingsfactoren van het klassiek-gemengd werkmilieu (Tabel 3).

DRAFT

Tabel 3 Belangrijkste vestigingsfactoren van het klassiek-gemengd werkmilieu.

Vestigingsfactoren	Toelichting
Bereikbaarheid en nabijheid personeel	Het personeel op dit type locaties is over het algemeen minder bereid tot een lange reistijd. De belangrijkste vervoerswijze is vaak de fiets of lokaal ov, zeker binnenstedelijk.
Nabijheid voorzieningen	De nabijheid van bijvoorbeeld een supermarkt of eetgelegenheid wordt gewaardeerd.
Kwaliteit openbare ruimte	Een veilige, nette omgeving om in te werken met voldoende ruimte voor groen en water.
Lokale gebondenheid	Ondernemers op dit type bedrijventerreinen komen veelal uit de directe omgeving en hebben een sterke voorkeur ook bij uitbreiding nabij hun woonplaats gevestigd te blijven.
Prijs	Voor bepaalde segmenten waarvoor de uitstraling van de vestigingslocatie minder belangrijk is (bijvoorbeeld autosloperijen) is een lage prijs een belangrijke vestigingsfactor. Voor andere segmenten die zich binnen dit werkmilieu vestigen zijn kwaliteit en bereikbaarheid belangrijkere factoren.

Werkmilieu (maak)industrie

Een werkmilieu met een industrieel karakter waarbinnen bedrijven produceren en verwerken. Dit vindt vaak plaats op grote(re) kavels, veelal met een milieucategorie van 3.2 of meer.

Industriële terreinen bieden in de regel ruimte aan bedrijvigheid met een hoge milieucategorie (hmc-bedrijvigheid). Grootschalige bouwbedrijven vestigen zich eveneens in dit werkmilieu. Bedrijventerreinen binnen het werkmilieu (maak)industrie zijn zodoende vaak eveneens gemengde bedrijventerreinen met ruimte voor verschillende typen bedrijvigheid, waarbij productie en verwerking de hoofdmoot is.

De productiefaciliteiten voor Smart Industry vestigen zich bij voorkeur ook binnen dit werkmilieu.

Het verschil met het klassiek-gemengd werkmilieu is de schaalgrootte van de gevestigde bedrijven en kavels, alsmede een overwegend hogere milieucategorie (3.2 en hoger). Net als bij het klassiek-gemengde werkmilieu is vestiging van een kleinschaliger bedrijf met een lagere milieucategorie niet per definitie uitgesloten. Dit kan enkel in het bestemmingsplan geregeld worden.

Belangrijkste vestigingsfactoren van het werkmilieu (maak)industrie (Tabel 4).

Tabel 4 Belangrijkste vestigingsfactoren van het werkmilieu (maak)industrie

Vestigingsfactoren	Toelichting
Bereikbaarheid	Bereikbaarheid voor aan- en afvoer is van groot belang, in ieder geval via de weg. Over water is in een aantal gevallen een pré.
Nabijheid klanten/ ketenpartners	Hierdoor kunnen bedrijven elkaar aanvullen waar nodig en een netwerk vormen.
Arbeidspotentieel	Praktisch en middelbaar opgeleid personeel hecht er over het algemeen waarde aan dat zij niet te lang hoeven te reizen naar hun werk.
Hogere milieucategorie	(Maak)industrie brengt in veel gevallen hinder met zich mee. Een hogere milieucategorie, vanaf categorie 3.2 is daarom wenselijk.
Kavelgrootte	Grote(re) kavels met een praktische inrichting en bij voorkeur ook uitbreidingsmogelijkheden.
Digitale infrastructuur	Voor de Smart Industry is een goede internetverbinding onmisbaar.

Logistiek

Reguliere logistiek en stadsdistributie

Een netwerk van bedrijven in de logistiek, handel en opslag. Dit zijn vaak grootschalig opgezette terreinen met veel ruimte voor vrachtverkeer en bij voorkeur parkeren. Reguliere logistiek vestigt zich doorgaans op kavels met een oppervlakte tussen de 5.000m2 en 2 hectare. De tussencategorie daarboven, met oppervlaktes van 2 tot 4 hectare wordt XL-logistiek genoemd.

Het werkmilieu reguliere logistiek is dus gevarieerd en omvat lokale vervoersbedrijven die zich bezighouden met cross-docking tot relatief grote distributiecentra die net niet in de categorie XXL-logistiek vallen. Hiermee kan door middel van een flexibele kavelgrootte rekening gehouden worden. Dat vraagt tegelijkertijd om goede planning om restkavels zoveel mogelijk te voorkomen.

Een specifieke vorm van logistiek is stadsdistributie. Het belang van dit type logistiek neemt door de groei van e-commerce nog steeds toe. Stadsdistributie is gericht op het verzorgen van de last mile naar de klant. Vanuit deze locaties worden vervoersstromen van verschillende leveranciers gebundeld voor efficiënter transport binnen de stad. Stadsdistributie vindt vooral plaats vanuit een *local spoke* met een veelal geringe kavelgrootte van 0,5 tot 1 hectare, soms zelfs kleiner.

Belangrijkste vestigingsfactoren van de reguliere logistiek en stadsdistributie (Tabel 5)

Tabel 5 Belangrijkste vestigingsfactoren van de reguliere logistiek en stadsdistributie

Vestigingsfactoren	Toelichting
Bereikbaarheid	De ligging ten opzichte van de transportassen en de multimodale verbinding met het achterland.
Nabijheid klanten/ ketenpartners	Aanwezigheid van andere logistieke bedrijven en toeleveranciers, zodat voorzieningen gedeeld kunnen worden.
Parkeeraanbod	Het is van belang dat voldoende parkeeraanbod gerealiseerd kan worden voor het stallen van de (vracht)wagens. Voor stadsdistributie is de mogelijkheid elektrische laadpalen te realiseren belangrijk, aangezien deze stadsdistributie idealiter plaatsvindt met elektrisch transport.
Arbeidspotentieel	Praktisch en middelbaar opgeleid personeel hecht er over het algemeen waarde aan dat zij niet te lang hoeven te reizen naar hun werk. Nabijheid van arbeid is dus een vereiste.
Kavelgrootte	Kavels met een praktische inrichting vanaf 5.000m2 tot 4 hectare.
Prijs	De grondprijs speelt een rol, maar is niet de meest belangrijke vestigingsfactor. Bereikbaarheid en de beschikbaarheid van personeel zijn van groter belang.

XXL-Logistiek

Een netwerk van bedrijven in de logistiek, handel en opslag. Dit zijn vaak grootschalig opgezette terreinen met veel ruimte voor vrachtwagens. De echt grootschalige logistiek (>4ha) vestigt zich binnen Nederland met name langs de grenzen in de zuid- en zuidoostelijke provincies, waaronder zuidoost Gelderland

Binnen de XXL-logistiek wordt onderscheid gemaakt tussen regionale, nationale en europese distributiecentra (respectievelijk RDC, NDC en EDC). E-commerce en supermarkt-gerelateerde distributiecentra maken het meest gebruik van XXL-locaties.

Ontwikkeling van XXL-distributiecentra gebeurt deels door eindgebruikers, maar vaak is er sprake van een ontwikkelaar/belegger die al dan niet op risico ontwikkelt ten behoeve van verhuur van (delen) van het pand.

De regio Arnhem-Nijmegen heeft in samenspraak met de provincie Gelderland randvoorwaarden opgesteld voor de verdere ontwikkeling van bedrijventerreinen ten behoeve van XXL-ogistiek. De

inhoud van deze notitie is toegelicht in het tweede hoofdstuk met de beschrijving van het plangebied.

Belangrijkste vestigingsfactoren van de XXL-logistiek (Tabel 6).

Tabel 6 Belangrijkste vestigingsfactoren van de XXL-logistiek.

Vestigingsfactoren	Toelichting
Bereikbaarheid	De ligging ten opzichte van de transportassen en de multimodale verbinding met het achterland.
Kavelgrootte	Grotere kavels (>4 ha) met een praktische inrichting. Bij voorkeur is de oppervlakte flexibel.
Aanvullende faciliteiten	Nabijheid van parkeervoorzieningen (voor vrachtwagens) is voor deze sector van belang, aangezien vrachtwagenchauffeurs behoefte hebben aan overnachtingsruimte. Clean Energy Hubs zijn in opkomst.
Bereikbaarheid personeel	Praktisch en middelbaar opgeleid personeel hecht er over het algemeen waarde aan dat zij niet te lang hoeven te reizen naar hun werk.
Complementaire bedrijvigheid	Aanwezigheid van andere logistieke bedrijven en toeleveranciers, zodat voorzieningen gedeeld kunnen worden.
Digitale infrastructuur	Snel en betrouwbaar internet wordt door digitalisering en robotisering steeds belangrijker.

Agrifood

Een netwerk van bedrijven met aan de basis productiebedrijven gericht op teelt en veredeling van landbouwproducten. Verderop in de keten vinden we agrologistieke bedrijven zoals importeurs, exporteurs, verpakkingsbedrijven en logistiek dienstverleners. Agrifood is daarmee een mix van productie en logistiek gerelateerd aan de agrarische sector. De link met voedsel en de agrarische sector onderscheidt het werkmilieu agrifood dan ook van logistiek en (maak)industrie. Het werkmilieu kent grotendeels een combinatie van vestigingseisen van logistiek en (maak)industrie, waarbij bijvoorbeeld voedselverwerkende industrie in veel gevallen vraagt om specifieke milieucontouren.

Belangrijkste vestigingsfactoren van het werkmilieu agrifood (**Error! Not a valid bookmark self-reference.**).

Tabel 7 Belangrijkste vestigingsfactoren van het werkmilieu agrifood.

Vestigingsfactoren	Toelichting
Bereikbaarheid	Voor agrologistiek is de ligging ten opzichte van de transportassen en de multimodale verbinding met het achterland van groot belang.
Agro-gelieerde bedrijvigheid	Clustervorming een factor van belang voor agrifood. De connectie met de agrarische sector is nog sterk aanwezig, zowel in de zin van logistiek als in de ontwikkeling van (landbouw)machines en hulpmiddelen.
Bereikbaarheid personeel	Lager en middelbaar opgeleid personeel hecht er over het algemeen waarde aan dat zij niet te lang hoeven te reizen naar hun werk.
Kavelgrootte	Grotere kavels met een praktische inrichting.
Digitale infrastructuur	Snel en betrouwbaar internet wordt door digitalisering en robotisering steeds belangrijker
Specifieke milieucontouren	Voedselverwerking vraagt in veel gevallen om specifieke maatregelen, die gewaarborgd worden door strengere milieucontouren.

Werkmilieu hoogwaardig/kantoren

Een werkmilieu hoogwaardig/kantoren kenmerkt zich door de aanwezigheid van m.n. kantoor-gerelateerde bedrijfsfuncties op een vaak nog monofunctioneel bedrijventerrein. Het betreft veelal bedrijfsverzamelgebouwen, waar bedrijven uit bijvoorbeeld de zakelijke dienstverlening zich vestigen. Een hoogwaardig werkmilieu kan tevens productiefaciliteiten voor hoogwaardigere sectoren, zoals de medische sector, huisvesten.

Belangrijkste vestigingsfactoren van het werkmilieu hoogwaardige/kantoren (Tabel 8).

Tabel 8 Belangrijkste vestigingsfactoren van het werkmilieu hoogwaardige/kantoren.

Vestigingsfactoren	Toelichting
Bereikbaarheid per ov	De bereikbaarheid per ov is van groot belang. Bij voorkeur per intercitytrein
Nabijheid voorzieningen	Van belang zijn met name voorzieningen gedurende de werkuren, zoals een eetgelegenheid
Stedenbouwkundige uitstraling	Een nette, moderne uitstraling van de bedrijfspanden en de openbare ruimte
Bereikbaarheid per auto	Voor bedrijvigheid dat zich op dit type locaties vestigt en haar werknemers is en blijft de auto nog steeds het belangrijkste vervoersmiddel
Zichtlocatie	Met name grotere bedrijven willen zichtbaar zijn voor de buitenwereld

DRAFT

Sound analysis, inspiring ideas

2 dec. 2020

Advies benutten ontwikkelruimte RPW Arnhem-Nijmegen

In de visie Groene metropool staat de opgave groene groeiregio centraal, met daaraan gekoppeld de voor bedrijventerreinen met name relevante opgave Productieve regio. Daarin stelt de regio zich duurzame economische groei en het (door)ontwikkelen van regionale clusters op kwalitatief goede werklocaties tot doel. Dit betekent dat waar mogelijk zoveel mogelijk bestaande bedrijventerreinen worden benut voordat nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden. Omdat het ene marktsegment eenvoudiger in te passen is in bestaand terrein en de ruimtebehoefte urgenter is dan in het andere, is een onderscheid naar marktsegmenten essentieel bij het benutten van de ontwikkelruimte in het RPW. De Productieve regio is het gremium waar het RPW vanaf 2021 en de verdeling van de ontwikkelruimte wordt behandeld.

Ontwikkelruimte

Het RPW Arnhem-Nijmegen biedt voor de periode 2020 tot 2030 regionaal 121,5 hectare ontwikkelruimte. De ontwikkelruimte is het resultaat van de confrontatie tussen 150 hectare hard aanbod en een ruimtevraag van 271 hectare. Dat wil zeggen dat er in de periode tot 2030 behoefte is aan 121,5 hectare additionele ruimte op bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen.

Tabel 1 laat de ontwikkelruimte per werkmilieu zien. De ontwikkelruimte per werkmilieu is het resultaat van de vergelijking tussen vraag en aanbod per werkmilieu. Een positief getal betekent dus meer vraag dan aanbod in de periode tot 2030 en daarmee behoefte aan additionele ruimte.

De totale ontwikkelruimte voor XXL-logistiek bedraagt 42 hectare (peildatum 1 mei 2020). Om flexibiliteit en maatwerk te bieden bij de ontwikkelingen voor XXL-logistiek binnen de daarvoor aangewezen gebieden, wordt de ontwikkelruimte op basis van een logische ruimtelijke invulling van beide ontwikkellocaties verdeeld over uitbreiding van DocksNLD en de Grift. Hiervoor geldt met het oog flexibiliteit en maatwerk bij de planvorming een afwijking naar boven met maximaal 20%.

Bij de monitoring medio 2022 wordt geadviseerd hoe verder te gaan met de resterende ontwikkelruimte voor zowel XXL-logistiek als andere werkmilieus.

Tabel 1 Ontwikkelruimte 2020-2030 per werkmilieu.

Werkmilieu	Ontwikkelruimte
Klassiek-gemengd	36 ha
Reguliere logistiek	18,5 ha
XXL-logistiek	42 ha
(Maak)industrie	15 ha
Agrifood	16 ha
Hoogwaardig/kantoren	-6 ha
Totaal	**121,5 ha**

Spelregels benutten ontwikkelruimte

Voor het benutten van de ontwikkelruimte zijn regionaal de volgende spelregels afgesproken[1]:

- Voor nieuwe ontwikkeling gelden de regels van de Ladder van Duurzame Verstedelijking. Dit betekent dat eerst onderzocht moet worden in hoeverre bestaand bedrijventerreinen kwalitatief geschikt (ook voor maakindustrie en het klassiek-gemengd werkmilieu) gemaakt kan worden, voordat nieuwe ontwikkellocaties in aanmerking komen;
- Inventariseren mogelijk nieuwe ontwikkellocaties. In het kader van duurzaam ruimtegebruik zijn enkel uitbreidingen aansluitend aan bestaande bedrijventerreinen toegestaan.

Oftewel, nieuwe ontwikkelingen komen pas in aanmerking indien aangetoond wordt dat een ruimtevraag niet in bestaand stedelijk gebied, dat wil zeggen bestaand aanbod, leegstaande panden of door middel van herstructurering, gehuisvest kan worden. Nieuwe ontwikkeling vinden uitsluitend plaats in aansluiting op bestaande bedrijventerreinen.

Inventarisatie (plan)aanbod

Bij de inventarisatie van het harde en zachte (plan)aanbod is het volgende geconstateerd:

- Het uitgeefbaar aanbod bedraagt per 1 mei 2020 150 hectare[2];
- Het totaal aan zachte plannen bedraagt 235 hectare: 130 ha voor 2025; en 105 ha na 2025.

Het uitgeefbaar aanbod is verdeeld naar werkmilieus. Ook van de zachte plannen is op basis van de beschikbare informatie en onderverdeling gemaakt**.** De peildatum is steeds 1 mei 2020**.** Deze onderverdeling is zichtbaar in onderstaande tabellen.

Tabel 2 Uitgeefbaar aanbod per 1 mei 2020[3].

Werkmilieu	Aanbod
Klassiek-gemengd	60 ha
Reguliere logistiek	28 ha
XXL-logistiek	27 ha
(Maak)industrie	27 ha
Agrifood	0 ha
Hoogwaardig/kantoren	8 ha
Totaal	**150 ha**

Tabel 3 Zachte plannen vs. ontwikkelruimte per werkmilieu[4].

	Zacht planaanbod	Ontwikkelruimte
Klassiek - gemengd	23,5 ha	36 ha
Reguliere logistiek	55 ha	28 ha
XXL-logistiek	65 ha	42 ha
(Maak)industrieel	52,0 ha	15 ha
Agrifood	-	16 ha
Hoogwaardig/kantoren	-	-6 ha
Overig gemengd/ nnb	39,5 ha	-
Totaal	**235,1 ha**	**121,5 ha**
Waarvan watergebonden	22,0	prioriteit

1 PFO Economie, 11 maart 2020.

2 Bijzondere werklocaties zijn buiten beschouwing gelaten in de vraag-aanbodconfrontatie. Het aanbod op deze locaties bedraagt in totaal 21,5 hectare.

3 Aanbod 7Poort is verdeeld over klassiek-gemengd en XXL-logistiek. Daarmee wijkt deze tabel af van het concept RPW.

4 Zachte plannen voor watergebonden bedrijvigheid komen voor in meerdere werkmilieus en zijn daarom apart weergegeven. Van het totaal van 235 hectare is 42,5 hectare watergebonden. Een deel van de zachte plannen is ter uitbreiding van bestaande bedrijven. Er is in potentie 22 hectare additionele ruimte, waarvan 17 hectare voor 2025 in ontwikkeling genomen kan worden.

Er is daarmee 150 + 235 = 385 hectare planaanbod in de regio Arnhem-Nijmegen. Voor de periode 2020-2030 overstijgt dit de ruimtevraag van 271 hectare met 114 hectare. Het totale planaanbod bedraagt dus 142% van de ruimtevraag.

Benutten ontwikkelruimte

Een van de doelstellingen in het RPW is gezond evenwicht tussen vraag en aanbod. Dit betekent dat er in de regio voldoende ruimte beschikbaar is om de ruimtebehoefte van ondernemers te faciliteren, zonder daarmee de regio op slot te zetten. Oftewel, zonder ervoor te zorgen dat elders in de regio niet ingespeeld kan worden op marktontwikkelingen doordat de Ladder van Duurzame Verstedelijking niet meer doorlopen kan worden.

De regio staat nu voor de keuze hoe de ontwikkelruimte van 121,5 hectare de komende 10 jaar in te vullen. Daarvoor presenteren we hier vier opties:

1. Gestuurde fasering door tranchering;
2. Volledig vrijgeven ontwikkelruimte (wie het eerst komt, …);
3. Stoplichtmodel;
4. Bewuste overprogrammering (130% van de ruimtebehoefte).

1. Gestuurde fasering door tranchering

Voorstel:

- De ontwikkelruimte wordt in twee tranches van 50% procent opengesteld voor inschrijving.
  - De eerste 50% per 01-03-2021,
  - de resterende 50% na tweejaarlijkse monitoring per 01-01-2023.

- Uitgangspunt is de ontwikkelruimte per werkmilieu.

- De monitoring dient ter beoordeling van het aantal en de oppervlakte van inschrijvingen en kan leiden tot overheveling van ontwikkelruimte tussen werkmilieus. Dit is het geval indien er in werkmilieu A meer vraag is dan de ontwikkelruimte toelaat, terwijl er in werkmilieu B juist minder vraag is.

- Kwalitatieve beoordeling van een zacht plan vindt plaats op het moment van indienen voor regionale afstemming.

- Kwalitatieve beoordeling vindt ambtelijk plaats en wordt voorzien van een advies ter besluitvorming voorgelegd aan het bestuurlijk overleg.

- Bij overvraging voorkeur voor het kwalitatief best beoordeelde plan. De indicatoren voor kwalitatieve beoordeling worden in het RPW vastgelegd.

Voordelen:

- Gestuurde fasering, waardoor in regionaal overleg meer grip gehouden wordt op nieuwe ontwikkelingen;
- Nieuwe locaties bij bestaande regionale bedrijventerreinen komen gespreid beschikbaar. Daarmee is de kans op regionale concurrentie op grondprijs kleiner.
- Inspelen op marktontwikkelingen is eenvoudiger op het moment dat een bestemmingsplan nog niet vastgesteld is.
- Er is meer sturing op kwaliteit mogelijk. Door gestuurde fasering blijft de noodzaak om bestaand en mogelijk verouderd bedrijventerrein eerst aan te pakken voordat er nieuw ontwikkeld wordt.

- Plannen die nu nog minder concreet zijn en daarmee minder kans maken op een goede kwalitatieve beoordeling sluiten over enkele jaren mogelijk beter aan bij de marktbehoefte.

Nadelen:

- Kans op versnipperd aanbod, doordat kleinere oppervlaktes kunnen worden gerealiseerd. Uitbreiding vindt echter uitsluitend plaats in aansluiting op bestaande bedrijventerrein, waardoor deze kans minimaal is.
- Het is lastiger een business case rond te krijgen indien kleinere oppervlaktes kunnen worden gerealiseerd.
- Bepaalde werkmilieus / marktsegmenten vragen om direct beschikbaarheid van grote oppervlaktes

Overzicht voor- en nadelen:

Voordelen	Nadelen
Gestuurde fasering	Kleinere oppervlaktes
Inspelen op marktontwikkelingen	Lastigere business case
Gespreide beschikbaarheid	Inspelen op behoefte aan directe beschikbaarheid grote oppervlaktes
Meer sturing op kwaliteit	
Nu minder concrete plannen mogelijk over enkele jaar geschikter	

2. Volledig vrijgeven ontwikkelruimte (wie het eerst komt, …);

Voorstel:

- De ontwikkelruimte wordt per 01-01-2021 volledig vrijgegeven.
- Uitgangspunt is de ontwikkelruimte per werkmilieu.
- De Ladder van Duurzame Verstedelijking is het primaire toetsingsinstrument.
- De monitoring van het RPW wordt gebruikt om de inschrijvingen per werkmilieu in kaart te brengen. Daarmee kan de monitoring leiden tot overheveling van ontwikkelruimte tussen werkmilieus. Dit is het geval indien er in werkmilieu A meer vraag is dan de ontwikkelruimte toelaat, terwijl er in werkmilieu B juist minder vraag is.
- Kwalitatieve beoordeling van een zacht plan vindt plaats op het moment van indienen voor regionale afstemming.
- Kwalitatieve beoordeling vindt ambtelijk plaats en wordt voorzien van een advies ter besluitvorming voorgelegd aan het bestuurlijk overleg.
- Bij overvraging voorkeur voor het kwalitatief best beoordeelde plan.

Voordelen:

- Er ontstaat op korte termijn zekerheid over de te ontwikkelen locaties de komende tien jaar.
- Door de in potentie grotere oppervlaktes die in ontwikkeling genomen kunnen is de business case gemakkelijker rond te krijgen.

- Flexibiliteit om in te spelen op veranderende marktbehoefte kan binnen bestemmingsplannen geregeld worden.

Nadelen:

- Op dit moment minder concrete plannen, die over enkele jaren mogelijk beter aansluiten bij de marktbehoefte, hebben minder kans om in aanmerking te komen voor ontwikkeling. Alleen nu concrete plannen komen in aanmerking.
- Door de ontwikkelruimte nu volledig in te vullen biedt de regio zichzelf minder flexibiliteit om in te spelen op een veranderende markt.
- Er is in potentie sprake van een snelle toename van het aanbod, waardoor grondprijzen mogelijk onder druk komen te staan.
- Er is minder sprake van sturing op kwaliteit. Bij ruime beschikbaarheid van nieuw aanbod is de stimulans om bestaande terreinen te benutten kleiner.

Overzicht voor- en nadelen:

Voordelen	Nadelen
Zekerheid over regionale ontwikkellocaties	Alleen nu concrete plannen komen in aanmerking
Eenvoudigere business case	Minder flexibel bij veranderende markt
Flexibiliteit bieden binnen bestemmingsplan	In potentie een snelle toename van het aanbod
	Minder sturing op kwaliteit

3. Stoplichtmodel;

Voorstel:

- De ontwikkelruimte wordt per 01-03-2021 volledig vrijgegeven.
- Uitgangspunt is de ontwikkelruimte per werkmilieu.
- De kwalitatieve beoordeling van zachte plannen vindt vooraf plaats en wordt vastgelegd in het RPW. Beoordeling vindt plaats aan de hand van het stappenplan in het RPW.
- De beste plannen per werkmilieu komen in aanmerking voor ontwikkeling.
- De monitoring dient ter beoordeling van inschrijvingen en kan leiden tot overheveling van ontwikkelruimte tussen werkmilieus. Dit is het geval indien er in werkmilieu A meer vraag is dan de ontwikkelruimte toelaat, terwijl er in werkmilieu B juist minder vraag is.
- De beoordeling van zachte plannen kan bij monitoring en RPW worden herzien, waardoor een plan kan opklimmen in status.

Voordelen:

- Er is vooraf duidelijkheid en transparantie over de beoordeling van zachte plannen. Zo is per werkmilieu bekend waaraan een plan moet voldoen om in aanmerking te komen voor ontwikkeling.
- Enkel de beste plannen per werkmilieu komen in aanmerking.
- Er kan per plan een fasering worden vastgelegd dat past bij de fasering van andere plannen en de dynamiek van het werkmilieu waarop het plan zich richt.
- Plannen kunnen bij monitoring en een nieuw RPW opklimmen in status.

Nadelen:

- Net als bij het volledig vrijgeven van de ontwikkelruimte komen de plannen die nu het meest concreet zijn als eerst in aanmerking voor ontwikkeling.
- Niet alle zachte plannen kunnen nu openbaar worden gemaakt.

Overzicht voor- en nadelen:

Voordelen	Nadelen
Transparantie	Nu concrete plannen komen het eerst in aanmerking
Beste plannen komen in aanmerking	
Mogelijkheid tot fasering	

4. Bewuste overprogrammering (130% van de ruimtebehoefte).

Voorstel:

- Net als bij woningbouw programmeren op 130% van de regionale ruimtebehoefte

- Op die manier wordt rekening gehouden met 30% uitval van (harde en zachte) plannen.

Voordelen:

- Door te plannen op 130% van de geraamde ruimtebehoefte garandeert de regio voldoende aanbod voor de periode tot 2030.
- Gemeenten kunnen eenvoudiger inspelen op de behoefte aan beschikbare grootschalige kavels voor XXL-logistiek.
- Er is in principe al sprake van een programmering op (ruim) 130% van de ruimtebehoefte. Het totale aanbod (incl. zachte plannen) bedraagt namelijk 142% van de geraamde ruimtebehoefte.

Nadelen:

- Door in te zetten op planontwikkeling voor 130% van de regionale ruimtebehoefte ontstaat het risico op regionaal overaanbod. Binnen de Ladder van Duurzame Verstedelijking is geen ruimte voor 130%. Dit gaat bovendien in tegen de regionale keuze voor het middenscenario.
- Inzetten op 130% draagt niet bij aan een keuze over de prioritering van zachte plannen.
- Er is minder sprake van sturing op kwaliteit. Bij ruime beschikbaarheid van nieuw aanbod is de stimulans om bestaande terreinen te benutten kleiner.
- De vergelijking met de woningmarkt gaat niet een-op-een op. Op de woningmarkt is sprake van structurele tekorten. Op regionaal niveau is op bedrijventerreinen nog 150 hectare aanbod beschikbaar. Bovendien bedraagt het harde en zachte planaanbod 142% van de geraamde ruimtebehoefte voor de periode tot 2030, waardoor in wezen al rekening gehouden wordt met planuitval.

Overzicht voor- en nadelen:

Voordelen	Nadelen
Garantie op voldoende aanbod	Kans op regionaal overaanbod
Inspelen op behoefte aan grote beschikbare kavels	Draagt niet bij aan prioritering
Planaanbod bedraagt nu 142% van de ruimtevraag	Vergelijking met de woningmarkt gaat niet op
	Minder sturing op kwaliteit

Advies

Na afweging van de voor- en nadelen van de verschillende opties komen we tot de conclusie dat er niet 1 model is die voor alle type bedrijvigheid toegepast kan worden. In de verdeling van de ontwikkelruimte is maatwerk per werkmilieu wenselijk. Op die manier kan ingespeeld worden op de

lokale ruimtebehoefte, die in een aantal gebieden urgent is, en de dynamiek in met name XXL-logistiek.

We stellen daarom een maatwerkalternatief voor, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende werkmilieus/ marktsegmenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar lokale en regionale bedrijvigheid en XXL-logistiek.
Het alternatief voorstel, opgesteld door Ecorys, luidt dan als volgt:

- *Lokale bedrijventerreinen* (d.w.z. het lokale deel van het klassiek-gemengd werkmilieu) is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Lokale ontwikkelruimte wordt bij de verdeling van de ontwikkelruimte cijfermatig buiten beschouwing gelaten. Invulling geven aan lokale terreinen, door de betreffende gemeente, geschiedt volgens de regels in het RPW (Ladder van Duurzame Verstedelijking);
- *Regionale bedrijventerreinen*, te weten het regionale deel van het klassiek-gemengd werkmilieu, reguliere logistiek, (maak)industrie en agrifood wordt middels Optie 1: Gestuurde fasering door tranchering ingevuld. Het uitgangspunt is om in eerste instantie 50% van de ontwikkelruimte open te stellen. Van dit uitgangspunt kan, wanneer bij beoordelen blijkt dat er meerdere geschikte plannen zijn die de regio wil faciliteren en om maatwerk te leveren, tot een maximum van 70% worden afgeweken.

  Op basis van de tweejaarlijkse monitoring, die medio 2022 plaatsvindt, wordt bepaald hoe met het resterende deel van de ontwikkelruimte wordt omgegaan.

- *XXL-Logistiek*: Specifiek voor XXL-logistiek wordt afgesproken dat een deel (van de totale ontwikkelruimte van XXL logistiek van 42 hectare) verdeeld wordt over Knooppunt Nijmegen en omgeving en Knooppunt EMZ. Deze verdeling is tot stand gekomen op basis van de ruimtelijke mogelijkheden die beide aangewezen locaties bieden en wordt als volgt toegekend:
  - Knooppunt EMZ: DocksNLD 2, locatie C[5], gemaximeerd tot 20 hectare netto ontwikkelruimte;
  - Knooppunt Nijmegen en omgeving: De Grift, deelgebied Noord, gemaximeerd tot 12,5 hectare netto ontwikkelruimte.

  Hier geldt een afwijkingsmogelijkheid naar boven. In dit geval maximaal 20% in verband met omvang kavels, uitgiftemogelijkheden en maatwerk. De toekenning aan Nijmegen en Montferland betreft een eerste tranche van in totaal 42 hectare ontwikkelruimte voor XXL-logistiek. Het is aan de gemeenten Nijmegen en Montferland om deze ontwikkeling in de kaders van een bestemmingsplan vorm te geven en in procedure te brengen.

  Op basis van de tweejaarlijkse monitoring, die medio 2022 plaatsvindt, wordt bepaald hoe met het resterende deel van de 42 ha ontwikkelruimte wordt omgegaan.

Indien de opengestelde ontwikkelruimte op korte termijn uitgegeven is, dan biedt het RPW en de monitoring daarvan de mogelijkheid om bij te sturen. Gemeenten hebben de mogelijkheid snel te schakelen middels een uitwerkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. Daarmee is tegelijkertijd garantie op fasering van het beschikbaar komen van aanbod.

Tenslotte is het hanteren van een stoplichtmodel ter bevordering van de transparante een overweging die meegenomen kan worden in de besluitvorming.

[5] PosadMaxwan (oktober 2020) Ontwikkelkaart XXL-logistiek Arnhem-Nijmegen, p. 40.

Bijlage I Aanbod per werkmilieu

Tabel 4 Aanbod klassiek-gemengd werkmilieu.

Werkmilieu	Gemeente	Bedrijventerrein	Aanbod (incl. optie)	In optie
Klassiek-gemengd	Arnhem	Rijnpark	3,4	0,6
	Arnhem	Het Broek	0,5	0,5
	Arnhem	Merwedeterrein	1,9	0,0
	Berg en Dal	Lieskes Wengs	0,2	0,0
	Berg en Dal	Hulsbeek fase 1	1,8	1,8
	Berg en Dal	Mies	1,1	0,0
	Druten	Industrie terrein Westerhout	0,6	0,3
	Druten	Klepperheide	0,4	0,0
	Druten	Westerhout Zuid	4,6	0,0
	Duiven	De Nieuweling	2,7	0,0
	Heumen	Werklandschap Overasselt	0,9	0,9
	Lingewaard	Agropark 2e fase	6,3	6,3
	Lingewaard	Houtakker 2	3,0	1,0
	Montferland	Matjeskolk uitbreiding	1,7	0,9
	Nijmegen	Winkelsteeg Compaq	4,0	0,0
	Overbetuwe	De Aam (Luxanterrein)	3,0	0,5
	Overbetuwe	De Aam (Spoorallee)	0,6	0,1
	Overbetuwe	Stationsomgeving Zetten-Andelst	0,0	0,0
	Rheden	Dieren Oost	2,4	0,0
	Westervoort	Het Ambacht	1,0	1,0
	Zevenaar	7Poort	17,5	7,5
	Zevenaar	Tatelaar	0,0	0,0
	Zevenaar	Hengelder	0,0	0,0
	Zevenaar	De Koppeling	2,0	0,0
Totaal			**60 ha**	**21,4 ha**
Reguliere logistiek	Duiven	Seingraaf	8,7	8,7
	Montferland	DocksNLD	-	-
	Montferland	't Goor - de Immenhorst	0,5	0,5
	Montferland	EBT I	0,1	0,0
	Overbetuwe	Park15	6,5	1,4
	Wijchen	Bijsterhuizen (Nijmegen/Wijchen)	12,1	3,7
	Zevenaar	7Poort	-	-
Totaal			**28 ha**	**14,3 ha**
XXL-logistiek	Duiven	Seingraaf	-	-
	Montferland	DocksNLD	3,9	3,9
	Montferland	't Goor - de Immenhorst	-	-
	Montferland	EBT I	-	-
	Overbetuwe	Park15	23,4	0,0
	Wijchen	Bijsterhuizen (Nijmegen/Wijchen)	-	-
	Zevenaar	7Poort	0,0	0,0
Totaal			**27 ha**	**3,9 ha**

Werkmilieu	Gemeente	Bedrijventerrein	Aanbod (incl. optie)	In optie
Agrifood	Nvt	-	-	-
Totaal			**60 ha**	**21,4 ha**
(Maak) industrie	Arnhem	Kleefse Waard Westervoortsedijk	0,5	0,0
	Arnhem	Industriepark Kleefse Waard[6]	5,6	0,0
	Arnhem	Kleefse Waard BASF	0,5	0,0
	Beuningen	Schoenaker	5,6	0,0
	Duiven	Graafstaete	1,9	1,9
	Lingewaard	Pannenhuis 2	1,5	0,2
	Nijmegen	Noord-Kanaalhaven	0,8	0,0
	Nijmegen	Oost-Kanaalhaven	3,1	0,8
	Overbetuwe	Poort van Midden-Gelderland Zuid	0,0	0,0
	Overbetuwe	Merm Oost	2,4	0,0
	Rheden	Beemd	0,9	0,0
	Rheden	Kanaal II - uitbreiding	4,1	0,0
	Zevenaar	Spijksedijk	0,0	0,0
Totaal			**27 ha**	**2,9 ha**
Hoogwaardig/ kantoren	Arnhem	IJsseloord II	7,4	1,2
	Zevenaar	Technopark Mercurion	0,9	0,0
Totaal			**8 ha**	**1,2 ha**
Bijzondere werklocaties	Duiven	Innofase uitbreiding	15,5	11,4
	Nijmegen	Winkelsteeg NXP	6,2	0,0
Totaal			**21,5 ha**	**11,4 ha**

[6] IPKW is eveneens een bijzondere werklocatie. Het aanbod is onderdeel van het werkmilieu (maak)industrie.

20 november 2020

Advies invulling en beoordeling XXL-logistiek

De ligging aan de Gelderse corridor maakt de regio Arnhem-Nijmegen aantrekkelijk voor XXL-logistiek. Vanuit de Groen metropoolregio bestaat dan ook de ambitie om XXL-logistiek in de regio te faciliteren. Duurzaamheid, de koppeling met onderwijs en overheid en slim en bewust ruimtegebruik staan hierin centraal. Vanuit die gedachte is de behoefte ontstaan locaties aan te wijzen waarbinnen XXL-logistiek gefaciliteerd wordt.

In de afweging is aandacht voor de volgende inzichten over XXL-logistiek:
Overzicht van de inzichten over de XXL-logistiek, met aandacht voor:

- Statenbrief XXL-logistiek (zaaknummer: 2019-012873)
- De ontwikkelruimte XXL-logistiek voor de periode 2020-2030
- Advies Ecorys over de mogelijkheden voor XXL-logistiek
- Randvoorwaarden voor XXL-logistiek
- Locatieadvies (clustering) XXL logistiek (advies Posad Maxwan)
- Economisch belang XXL-logistiek (Stec Groep)
- Redenen voor multinationals om zich in Nederland te vestigen

De notitie wordt afgesloten met een beoordelingskader, met daarin de overwegingen uit deze deelonderzoeken en -adviezen.

Statenbrief XXL-logistiek (zaaknummer: 2019-012873)

In de Statenbrief dd. 13 november 2019 stelt Gedeputeerde Staten het volgende:
Ten aanzien van XXL logistiek zijn wij van mening dat de vraag naar XXL geclusterd moet worden op de corridors (Rhine-Alpine (A15/A12) en Northsea-Baltic (A1)) in de logistieke knooppunten (Tiel, Nijmegen en Emmerich/Montferland/Zevenaar) met als doel het beperken van de ruimtelijke impact op het landschap.

Wij vragen gemeenten en regio's om erop aan te sturen dat de XXL logistiek bijdraagt aan de regionale werkgelegenheid en aan bedrijven om zich hiervoor in te spannen. Op korte termijn zullen wij dit standpunt inbrengen in de gesprekken met onze partners en in de RPW's van Rivierenland en Arnhem-Nijmegen, waar de discussie rond XXL logistiek zich concentreert.

Bij de verdere inkleuring van de Omgevingsvisie in onder andere de Omgevingsverordening en economische visie zullen wij dit standpunt verder uitwerken waarbij wij integraal naar de totale opgave zullen kijken. Hierbij zullen wij de aanbevelingen meenemen uit het rapport dat in opdracht van ons is opgesteld (Rapport 'Toegevoegde waarde logistiek in Gelderland') en het advies van het College van Rijksadviseurs over (X)XL logistiek.

In het proces van de economische visie zullen wij met u in gesprek gaan om te discussiëren over het verder focussen van onze inzet op sterke clusters in onze provincie (agrofood, health, sustainability en de high tech-maakindustrie) en maatschappelijk relevante bedrijven zoals op het gebied van gezondheidszorg, voeding en schonere en duurzame technologieën. Dit kan mogelijk leiden tot prioritering.

Ontwikkelruimte[1]

De geraamde ruimtebehoefte voor de periode 2020-2030 voor XXL-logistiek bedraagt minimaal **69 hectare**. Dit is exclusief ruimtebehoefte van witte raven en EDC's zonder binding met de regio.

De cijfers voor XXL:-logistiek zijn vanwege de dynamiek op bestaande locaties, met name de percelen die verkocht zijn aan ontwikkelaars, zoveel mogelijk geactualiseerd. Hiervoor is peildatum 1 mei 2020 gehanteerd (zoals ook voor de overige bedrijventerreinen is toegepast). Hieruit blijkt dat er in totaal 31 hectare aanbod is, dat geschikt is voor XXL-logistiek. Daarvan is 27 hectare direct beschikbaar.[2] Het direct beschikbare aanbod bedraagt daarmee **27 hectare**.

Daaruit blijkt dat in totaal **42 hectare** ontwikkelruimte voor XXL-logistiek beschikbaar is. Om ruimte te houden voor flexibiliteit in de planvorming, komt de ontwikkelruimte in tranches beschikbaar.

Afgesproken wordt dat een deel (van de totale ontwikkelruimte van XXL logistiek van 42 hectare) verdeeld wordt over Knooppunt Nijmegen en omgeving en Knooppunt EMZ. Deze verdeling is tot stand gekomen op basis van de ruimtelijke mogelijkheden die beide aangewezen locaties bieden en wordt als volgt toegekend:

- Knooppunt EMZ: DocksNLD 2, locatie C), gemaximeerd tot 20 hectare netto ontwikkelruimte;
- Knooppunt Nijmegen en omgeving: De Grift, deelgebied Noord, gemaximeerd tot 12,5 hectare netto ontwikkelruimte.

Voor beide locaties geldt een afwijkingsmogelijkheid naar boven tot 20%. De verdeling is gemaakt vanuit de ruimtelijke mogelijkheden die beide locaties bieden. De resterende hectaren ontwikkelruimte worden aangehouden om maatwerk en flexibiliteit te kunnen bieden naar de toekomst. Hoe om te gaan met het resterende deel van de ontwikkelruimte is onderdeel van de monitoring in 2022.

Advies Ecorys over de mogelijkheden voor XXL-logistiek[3]

Belangrijkste vestigingseisen XXL-logistiek

- Multi-/synchromodaliteit – efficiënte koppeling verschillende vervoerswijzen, zoals (vracht)auto, trein, schip of vliegtuig, op een locatie. Digitale infrastructuur is eveneens van groot belang.
- Vertakking van de XXL-logistiek – De ontwikkeling van grootschalige distributiecentra zet zich naar verwachting ook op de middellange termijn, terwijl er tegelijkertijd een beweging te zien is richting kleinere hubs nabij stedelijk gebied ten behoeve van stadsdistributie. Beide zijn in de meeste gevallen onderdeel van dezelfde keten, waarbij de kleinere hubs in stedelijk gebied bevoorraad worden vanuit grootschalige distributiecentra in het zuiden en oosten van het land. De logistieke keten ziet er dan, van groot naar klein, als volgt uit:
  - XXL-logistiek: vanaf 4 hectare tot groter dan 10 hectare.
  - XL-logistiek: kleinere distributiecentra aan de rand van stedelijk gebied met een oppervlakte van 1 à 2 tot 4 hectare.
  - In zogeheten city hubs, met een oppervlakte van 0,5 tot max. 2 ha worden vervoersstromen van verschillende leveranciers gebundeld voor efficiënter transport binnen de stad.
- Maatvoering – oppervlakte en vorm is van belang, de gangbare maatvoering binnen de XXL-logistiek is gelijk gebleven aan die van 2017. Door automatisering kan de (verticale) ruimte steeds efficiënter worden benut.

---

1 Ecorys (2020) Monitoring RPW medio 2019 - medio 2020.

2 Daarnaast is er nog 33 hectare verkocht zonder eindgebruiker. Voor het merendeel van de kavels die door ontwikkelaars zijn gekocht, zijn contracten getekend met eindgebruikers of zijn eindgebruikers in beeld. Deze ruimte is daarmee nog slechts beperkt voor de markt beschikbaar.

3 Ecorys (16 april 2019) XXL-logistiek Regio Arnhem-Nijmegen

- Snel beslissen – Door schaarste aan ruimte wordt er steeds vaker gekozen voor herontwikkeling verouderde locaties of ontwikkeling op niet toegewezen locaties.
- Ligging nabij Duitsland – De nabijheid van de Duitse grens en met name de middelgrote steden Emmerich en Kleve geeft de regio toegang tot een extra afzetmarkt en potentiële arbeidsmarkt.
- Nabijheid en kwaliteit arbeidsmarkt – De vraag naar personeel veranderd door ontwikkelingen op het gebied van robotisering en automatisering. Veel praktisch geschoolde arbeid verdwijnt hierdoor ten koste van technisch en hooggeschoold personeel. Verder kan vergrijzing leiden tot een toekomstig arbeidstekort.

Verschillende typen ontwikkelaars, verschillende effecten op het aanbod

We onderscheiden vier verschillende typen beleggers en/of ontwikkelaars van XXL-logistiek vastgoed. Daaruit dat de logistieke markt divers is. Grondverkoop betekent niet automatisch dat een kavel uitgegeven en daarmee van de markt is:

1. Kopen grondpositie ten behoeve van beleggers/investeerders.

Dit betekent dat de grond van de vorige eigenaar, bijvoorbeeld de gemeente of een agrariër, eigendom wordt van een beleggingsfonds. Dit heeft geen effect op het uitgeefbaar aanbod.

2. Ontwikkelen logistiek bedrijventerrein voor belegging(sfonds): bouwer/ ontwikkelaar

Dit type ontwikkelaar ontwikkelt een bedrijventerrein als investering. De bestemming van de aangekochte gronden wordt gewijzigd naar een bedrijfsbestemming en er komt aanbod op de markt.

3. Ontwikkelen voor verhuur/verkoop aan een eindgebruiker.

Een ontwikkelaar van vastgoedgoed voor verhuur of verkoop aan een eindgebruiker neemt grond af van de grondeigenaar. Vervolgens zijn er twee scenario's:

- de ontwikkelaar ontwikkelt voor een (on)bekende eindgebruiker, die het vastgoed direct in gebruik neemt. Dit betekent een afname van het aanbod, of
- de ontwikkelaar ontwikkelt op risico. Oftewel, er moet nog een eindgebruiker gevonden worden. Wanneer op risico ontwikkeld wordt en er nog geen eindgebruiker gevonden is, betekent dit leegstand. Voor de Ladder van duurzame verstedelijking geldt dit als bestaand stedelijk gebied en daarmee aanbod.

4. Ontwikkelen voor eigen gebruik

De vierde optie is een eindgebruiker die een distributiecentrum laat ontwikkelen voor eigen gebruik. Dit betekent bij definitieve verkoop van de grond een directe afname van het aanbod.

Bijzondere positie XXL-logistiek in de ruimtevraag

Ook aan de vraagkant is XXL-logistiek bijzonder. In de XXL-logistiek draait het vaak om nieuwe partijen die van buiten de regio komen en zich vestigen op kavels van meer dan 4 hectare en vaak nog groter. Dergelijke bovenregionale partijen zijn lastig te vatten in een vraagraming, omdat de raming in essentie gebaseerd is op autonome groei van reeds in de regio gevestigde bedrijvigheid. Daarom valt de ruimtebehoefte van witte raven (d.w.z. incidentele ruimtevragers met een oppervlakte van meer dan 10 ha) en EDC's zonder regionale binding buiten de prognoses. Dit betekent dat andere, ruimtelijke en landschappelijke overwegingen primair ten grondslag liggen aan de afbakening van potentiële ontwikkellocaties.

Randvoorwaarden voor XXL-logistiek[4]

In samenspraak met de provincie Gelderland zijn vooruitlopend op de herziening van het RPW Arnhem-Nijmegen Randvoorwaarden voor XXL logistiek opgesteld. Sturing van de ontwikkelingen voor XXL-logistiek is hiervan het gemeenschappelijk doel. Om nieuwe ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek mogelijk te maken moeten gemeenten, ontwikkelaars en eindgebruikers voldoen aan die randvoorwaarden.

Deze randvoorwaarden zijn op te delen in vijf thema's: clustering, landschappelijke inpassing, duurzaamheid, toegevoegde waarde voor de regio en organisatiegraad. Daarnaast is als overkoepelende randvoorwaarde opgenomen dat een gezond evenwicht tussen vraag en aanbod centraal staat en dat door middel van de Ladder van duurzame verstedelijking aangetoond moet worden dat er voldoende marktvraag is voor de ontwikkeling.

Locatieadvies (clustering) XXL logistiek (advies Posad Maxwan)

Naar aanleiding van de randvoorwaarden voor XXL-logistiek heeft de regio het adviesbureau PosadMaxwan gevraagd om advies over de meest geschikte locatie voor uitbreiding ten behoeve van XXL-logistiek. Vanuit het perspectief van clustering en landschappelijk inpassing komt PosadMaxwan tot een prioritering van ontwikkellocaties binnen knooppunt Nijmegen e.o. en knooppunt EMZ. Zij adviseren de potentiële ontwikkellocaties in overweging te nemen, met op volgorde een voorkeur voor:

- Park15 (locatie A en B);
- De Grift (D t/m H)
- 7Poort (D)
- DocksNLD (D) – Duits grondgebied

Zij beoordelen deze locaties als meest geschikt, omdat uitbreiding geen (of slechts zeer beperkt) negatieve gevolgen heeft voor bestaand aantrekkelijk en open landschap. Dit is met nadruk een prioritering vanuit landschappelijk oogpunt. Daarnaast zijn ook andere, economische overwegingen en de visie en besluitvorming van lokale en regionale overheden in Nederland en Duitsland van belang.

Na deze locaties volgen in de prioritering:

- DocksNLD (C)
- 7 Poort (B, C, E en F) en DocksNLD (A en B): pas nadat de andere locaties in overweging zijn genomen.

PosadMaxwan heeft een voorkeur voor kavel D op Duits grondgebied. Deze locatie is door het Regierungsbezirk Düsseldorf aangewezen als reservelocatie. De locatie kan in de toekomst worden ontwikkeld ten behoeve van XXL logistiek. Het initiatief daarvoor moet vanuit externe investeerders dit oppakken. Gemeinde Emmerich heeft zelf vooralsnog voldoende ha in portefeuille. Op dit moment is ontwikkeling op deze locatie daarom niet aan de orde.

Bij de afweging tussen locatie AB en locatie C in Montferland concludeert PosadMaxwan dat uitbreiding van DocksNLD in beide ontwikkelrichtingen, oost én noord, een impact heeft op de beleving van het landschap en de omgeving. Omdat kavel C een meer compacte keuze is dan de uitbreiding op kavels AB, geeft PosadMaxwan een voorkeur aan ontwikkeling op kavel C.

[4] Notitie: Randvoorwaarden XXL-logistiek. 31 maart 2020.

Economisch belang XXL-logistiek[5]

Logistiek levert een bijdrage van 6% van het bruto regionaal product en direct circa 5% van de banen in de regio Arnhem-Nijmegen. De logistiek is daarnaast een enabler voor andere sectoren; ze zorgt ervoor dat producten uit de industrie of retail bij de klant terecht komen. Daarnaast zijn er in de regio veel aan de logistiek verwante ondernemers, zoals truckservice, catering, beveiliging en schoonmaakbedrijven.

Binnen XXL-logistiek is onderscheid naar Europese, nationale en regionale distributiecentra (EDC's, NDC's en RDC's). Binnen de regio Arnhem-Nijmegen biedt knooppunt Nijmegen en omgeving vooral ruimte aan NDC's en RDC's, maar ook enkele EDC's. Knooppunt EMZ huisvest voor Europees georiënteerde dc's. EDC-activiteiten zijn over het algemeen flexibeler qua vestigingslocatie dan activiteiten die gebonden zijn aan het landsdeel of de regio. De binding van NDC's en RDC's is door hun hogere plaats in de distributieketen over het algemeen sterker dan bij EDC's, waarbij meestal alleen zekerheid bestaat over de contractduur van 3-5 jaar. Hierbij is het van belang aan te tekenen dat de historische binding van sommige EDC's (bijvoorbeeld Mainfreigth, 's Heerenberg) kan bijdragen aan de regionale en lokale geworteldheid van een bedrijf.

Stec concludeert dat XXL-logistiek belangrijk is voor de regionale economie en vindt het daarom wenselijk om het marktsegment economisch te blijven faciliteren, vanwege:

1. XXL-logistiek levert een substantiële bijdrage aan de werkgelegenheid in de regio Arnhem-Nijmegen (5.000-5.500 banen in 2019, circa 25% van de totale logistiek). Gemiddeld gezien kent de sector een multiplier van 1,5. Grofweg resulteert dit in een halve arbeidsplaats aan indirect gecreëerde werkgelegenheid (hierboven genoemde activiteiten) per logistieke baan.
2. Logistiek draagt voor 6% bij aan het regionaal product van Arnhem-Nijmegen. De bijdrage van EDC-vestigingen aan de regionale economie van Arnhem-Nijmegen is over het algemeen iets beperkter. Bij een RDC / NDC worden met name klanten in Nederland bediend en zal dit volume aan Nederlandse netwerken worden overgedragen of met eigen chauffeurs worden beleverd. In het geval van een EDC zal een groot deel van het uitgaande volume door buitenlandse chauffeurs worden afgehaald. De werkgelegenheid bij EDC's komt wel ten goede aan de regionale economie. Er is geen verschil tussen EDC's en RDC's/NDC's wat betreft de inzet van arbeidsmigranten. De hoogste regionaal economische waarde hebben die activiteiten die vanwege aard, oriëntatie en activiteit verbonden zijn met de regio.
3. Investeringsdynamiek de XXL-logistiek is en blijft hoog.
4. De logistieke sector (en XXL-logistiek) is sterk verbonden met lokale MKB en de Gelderse topsectoren. De Gelderse topsectoren zijn grotendeels afhankelijk van logistieke activiteiten en diensten. Een goed functionerende logistieke sector is van cruciaal belang voor deze topsectoren. Minstens zo belangrijk; de Gelderse topsectoren zorgen voor een ladingbasis die weer aantrekkelijk is voor logistiek dienstverleners om op- of over te slaan of te vervoeren.
5. De regio heeft een sterke logistieke infrastructuur.

Redenen voor multinationals om zich in Nederland te vestigen

EDC's vestigen zich binnen Nederland vaak langs de grens. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- Nabijheid grote consumenten concentraties / hoog bestedingsniveau
- Regeldruk / flexibiliteit overheid (gemeentes/provincies, maar ook douane)
- Beschikbaarheid van arbeid: zowel nabijheid als kosten van arbeid. Bevolking langs de grenzen is relatief laag opgeleid en is minder bereid tot reizen.
- Infrastructuur voor goederenvervoer: beschikbaarheid van multimodaliteit (spoor, weg, water en data)
- Beschikbaarheid van geschikte XXL-locaties; met de juiste marktoriëntatie (EDC's vs. NDC's en RDC's)

[5] Stec Groep (9 september 2019) Economische analyse XXL-logistiek Regio Arnhem-Nijmegen.

- Rijtijdenbesluit, waarin de rij- en verplichte rusttijden van chauffeurs zijn vastgelegd
- Verschillen in fiscaal klimaat: Körperschaftssteuer en Gewerbesteuer in Duitsland ten opzichte van Vennootschapsbelasting en OZB in Nederland.

Met name de combinatie van de laatste twee beslispunten maakt dat het aantrekkelijk een EDC in Nederland aan de grens met Duitsland te vestigen. Indien een bedrijf met een (overwegend) Duitse afzetmarkt zich vanwege het fiscale klimaat in Nederland vestigt, doet zij dit vanwege het rijtijdenbesluit bij voorkeur zo dicht mogelijk bij Duitsland. Op die manier wordt de rijtijd zo efficiënt mogelijk benut.

Beoordelingskader

Op basis van bovenstaande deelonderzoeken en -adviezen komen we tot het volgende beoordelingskader:

1. Ruimtebehoefte
   a. Voorziet het plan in een onderbouwde ruimtebehoefte? Ja/nee
   b. Zijn er meerdere plannen die aanspraak maken op de ruimtebehoefte? Ja/nee
   c. Kan de ruimtebehoefte in bestaand stedelijk gebied (aanbod, leegstand, herstructurering) gehuisvest worden? Ja/Nee

2. Clustering en landschappelijke inpassing
   a. Is het plan een aansluiting op of uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein? Ja/nee
   b. Wordt de aantasting van het landschap in het plan zoveel mogelijk beperkt? (of zijn er betere alternatieven in de nabijheid/binnen het knooppunt/ binnen de regio?) Ja/nee
   c. Sluit het plan aan op bestaande infrastructuur? Ja/Nee
   d. Voldoet het plan aan minimaal BREEAM gebied Excellent? Ja/nee

3. Vestigingseisen
   a. Voldoet het plan aan de volgende vestigingseisen? Ja/nee
      - Multimodaliteit
      - Goede fysieke en digitale infrastructuur
      - Nabijheid en kwaliteit arbeidsmarkt
      - Maatvoering
      - Snel beslissen
      - Nabijheid Duitsland
      - Aansluiting op positie in de logistieke keten
      - Past het bedrijf in de DNA van de regio

4. Marktoriëntatie en toegevoegde waarde voor de regio
   a. Heeft het plan de juiste marktoriëntatie (EDC vs. NDC en RDC)? Ja/nee
   b. Voorziet het plan in werkgelegenheid die past bij het regionale arbeidsaanbod? Ja/nee
   c. Draagt het plan bij aan de samenwerking in de triple helix? Ja/nee
   d. Heeft het plan een aantoonbare spin-off voor de regio (minimaal 0,5 fte per fte logistiek)? Ja/nee

5. Duurzaamheid
   a. Voldoet het plan aan minimaal BREEAM Nieuwbouw en renovatie Excellent? Ja/nee
   b. Is er voldoende aandacht voor klimaatadaptatie en de energietransitie? Ja/nee
   c. Is er sprake van meervoudig ruimtegebruik (bijv. zonnepanelen op de daken)? Ja/nee
   d. Is er sprake van circulair bouwen? Ja/nee

6. Voorzieningen en huisvesting van arbeidsmigranten
   a. Voldoet het plan aan de inspanningsverplichting voor het verzorgen van huisvesting aan arbeidsmigranten van goede kwaliteit? Ja/nee
   b. Is er in het plan/in de nabijheid ruimte voor de benodigde voorzieningen, zoals een clean energy hub (truckparking, laadpunt voor duurzame brandstof, eet- en slaapgelegenheid, etc.)? Ja/nee

7. Organisatiegraad
   a. Voorziet het plan in een verplichting om te komen tot een bepaalde organisatiestructuur?

Ontwikkelkaart XXL logistiek Arnhem-Nijmegen

EINDRAPPORT

Oktober 2020

POSAD MAXWAN
strategy x design

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	Opgave	04
		Basisprincipes	06
		Beoordeling toekomstige locaties	14
		Geraadpleegde Bronnen	15
2	**Knooppunt Nijmegen: Knoop 38 (Park15 en de Grift)**	Ruimtelijke ontwikkelkaart	16
		Zoeklocaties XXL	22
3	**Knooppunt EMZ: 7Poort**	Ruimtelijke ontwikkelkaart	32
		Zoeklocaties XXL	38
4	**Knooppunt EMZ: DocksNLD**	Ruimtelijke ontwikkelkaart	40
		Zoeklocaties XXL	46
5	**Conclusies**	Prioritering locaties	50
		Colophon	51

Bijlage 1: Landschappelijke analyse mogelijke uitbreidingslocaties DocksNLD

01

Inleiding

1.1 Opgave

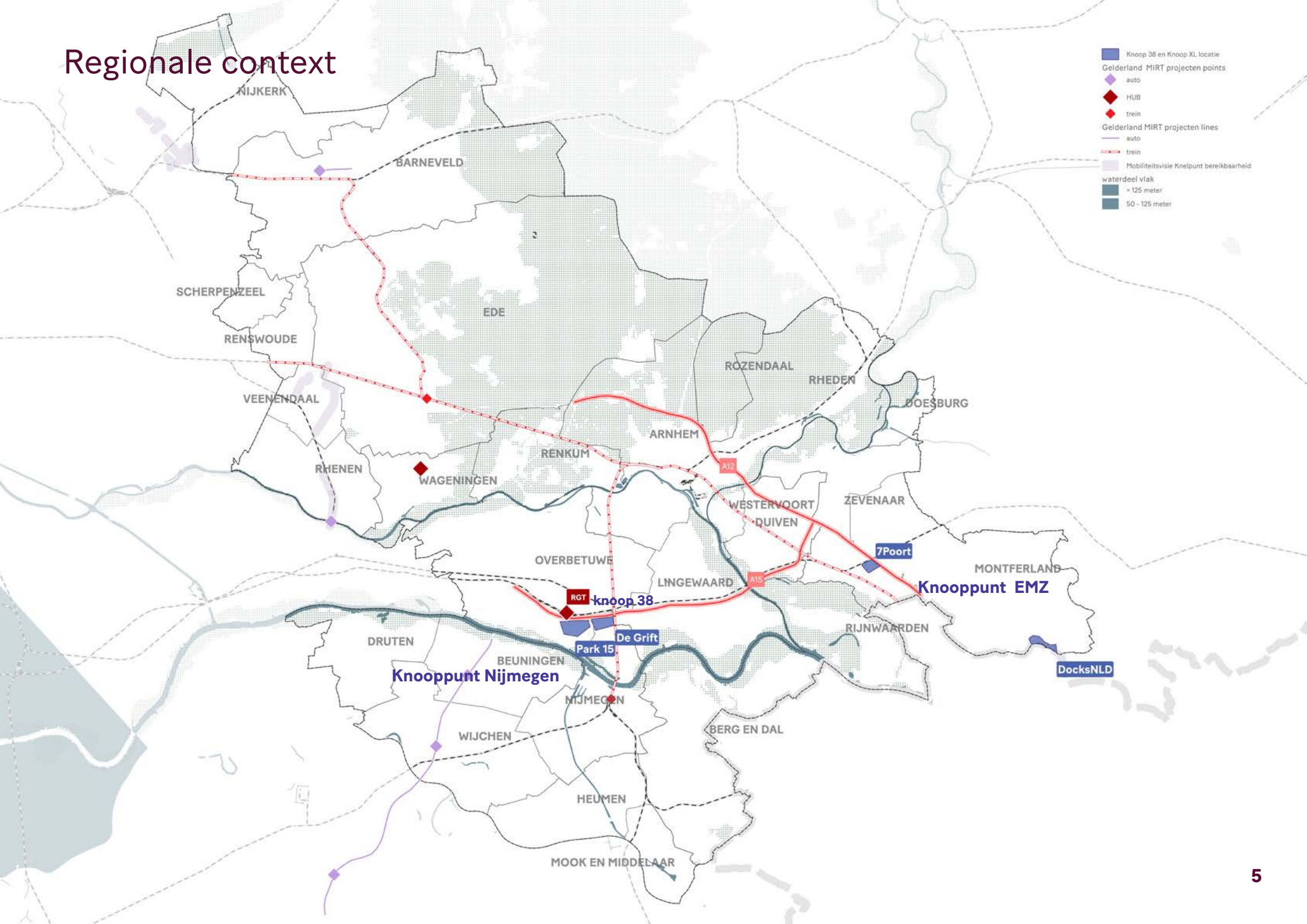
De regio Arnhem-Nijmegen (bestaande uit de 17 gemeenten) en de provincie Gelderland hebben een regionaal programma Werklocaties opgesteld. Hierin zijn alle regionale afspraken voor de onderdelen bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel vastgelegd. Waar bij het vaststellen van het RPW 2017-2021 op alle fronten een overaanbod werd geconstateerd, is anno 2020 een genuanceerder beeld ontstaan. Met name op bedrijventerreinen is het overaanbod sindsdien teruggedrongen en is er zicht op nieuwe ontwikkelruimte.

Ten behoeve van het nieuwe RPW 2021-2024 is er de behoefte aan een nadere duiding van de XXL Logistieke opgave binnen de regio. Hiervoor zijn de nodige kaders beschikbaar. Het document "Randvoorwaarden XXL-logistiek" beschrijft de context (Ecorys, mrt'20). De Randvoorwaarden notitie geeft, op hoofdlijnen, de meest relevante info.

Deze rapportage toont de vertaling van de Randvoorwaarden XXL-logistiek in een reeks van ruimtelijke ontwikkelkaarten, waarbij er duiding gegeven wordt aan de vraag waar XXL Logistiek een plek zou moeten krijgen in de regio Arnhem-Nijmegen en hoe deze landschappelijk-ruimtelijk ingepast kan worden (welke gronden hiervoor het meest geschikt zijn).

Er wordt gefocust op de locaties: knooppunt EMZ (7Poort en DocksNLD) en knooppunt Nijmegen en omgeving (Knoop38(Park 15 en De Grift). Hier heeft de provincie aangegeven dat XXL locaties mogelijk zijn.

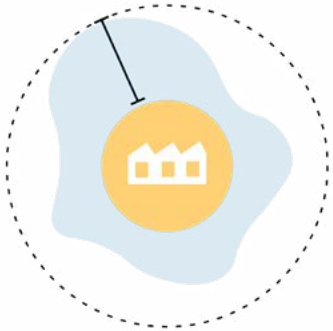
Regionale context



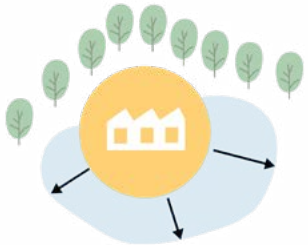
1.2 Basisprincipes

'De randvoorwaarden die de regio Arnhem-Nijmegen wil stellen aan nieuwe ontwikkelingen voor XXL-logistiek zijn op te delen in vijf thema's: clustering, landschappelijke inpassing, duurzaamheid, toegevoegde waarde voor de regio en organisatiegraad.'
(uit: Randvoorwaarden XXL-logistiek Ecorys mrt'20)

Voor waardering van locaties in het licht van zorgvuldig ruimtelijk handelen, de aanleiding voor deze rapportage, zijn de thema's clustering, landschappelijke inpassing en duurzaamheid van belang. We geven een korte toelichting.



A. Clustering



B. Landschappelijke Inpassing

C. Duurzaamheid

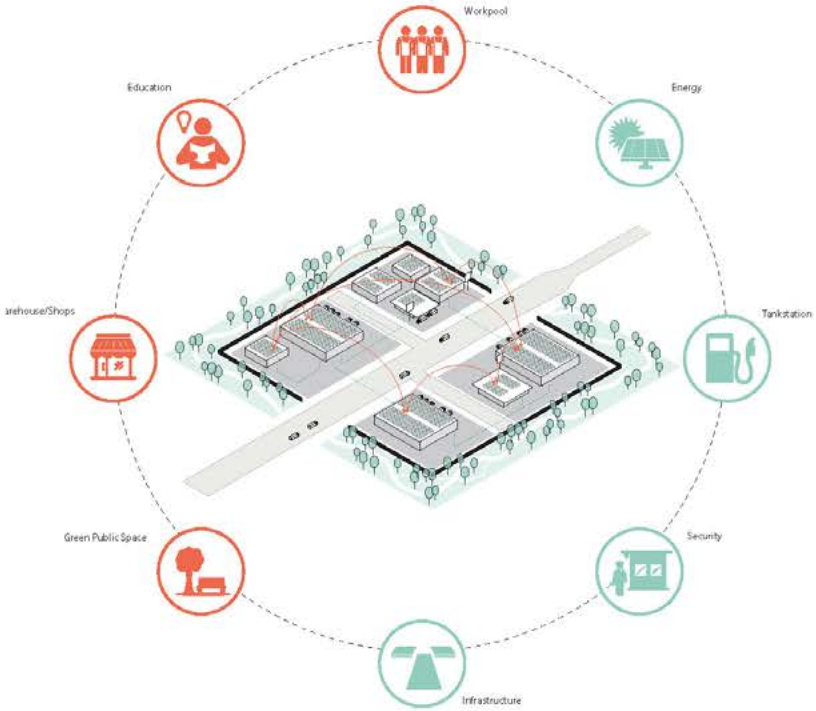
4.4 Creëer cluster effecten

Ruimtelijk clusteren beperkt de impact op het landschap, maar er zijn meer voordelen voor zowel het bedrijfsleven als de omgeving. Binnen clusters kunnen synergieën worden gecreëerd door zaken als energie, arbeid, veiligheid en andere gedeelde voorzieningen op gebiedsniveau te organiseren. Integraal parkmanagement is hierbij cruciaal.

Bedrijventerreinen met verschillende bedrijfshallen ieder omringd door een groot veld asfalt en zijn eigen ondersteunende voorzieningen is de norm. Inventariserend zie je snel dat vele bedrijven allemaal onderling hun voorzieningen hebben die ze slechts een beperkt deel van de dag gebruiken. In een goed ontworpen en georganiseerd cluster kunnen bedrijven op verschillende manieren profiteren van gedeelde investeringen.

Parkmanagement gebeurt al op de betere bedrijventerreinen en levert grote winsten op. Vaak moet het wel van tevoren geregeld zijn tijdens de opzet van een gebiedsontwikkeling. Als terreinen reeds zijn verkaveld en investeringen al zijn gedaan is het moeilijk de gedeelde noemer te vinden bij verschillende bedrijven.

Investeerders van bedrijfshallen pleiten om andere reden voor clustering. Voor hen is het interessant om meerdere hallen in hetzelfde gebied te bezitten zodat bij het wegvallen van huurders of bij de wens tot uitbreiding geschoven kan worden binnen het terrein. Dit maakt risico's kleiner, maar bied dus ook een marktprikkel die clustering stimuleert.

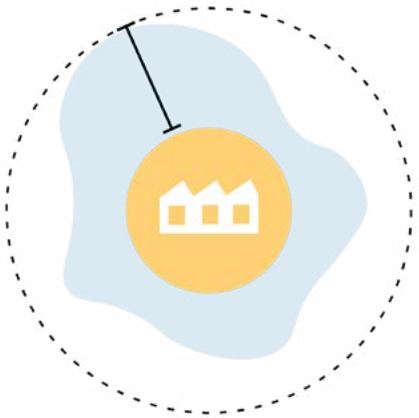


Bron: (X)XL-verdozing, College van Rijksadviseurs, oktober 2019

1.3 A. Clustering

CLUSTERING

Clustering gaat over het ruimtelijk compact organiseren van de inpassing van XXL kavels. Hierbij worden de volgende 'spelregels' gehanteerd. Spelregels zijn niet absoluut, maar worden in redelijkheid toegepast. Niet ruimtelijke overwegingen kunnen ertoe leiden dat een enkele spelregel niet gebruikt wordt of kan worden.



- Breid bestaande locaties uit in plaats van nieuwe locaties te starten;
- Kies voor een compacte totaalvorm van de resulterende XXL-locatie: de lengte breedte verhouding wordt waar mogelijk richting de 1:1 gestuurd en smalle (lintvormige) ontwikkeling wordt waar mogelijk vermeden (dit uiteraard in functie van wat ruimtelijk mogelijk is);
- Benut allereerst het al aangetaste landschap. Dit betekent dat:
  - kleinere ruimtes tussen bestaande stedelijke ontwikkelingen, tussen al bebouwd gebied en infrastructuur of tussen dicht op elkaar liggende infrastructuur zoveel mogelijk benut worden (mits >4ha). Dit zijn de zogenaamde snipperlocaties;
  - (relatief) ongerept, open landschap niet in aanmerking zou moeten komen als XXL-locatie (of locatieuitbreiding).

4.5 Maak fysieke grenzen

Wanneer is een cluster te groot? En wanneer worden meerdere clusters ervaren als een oneindig lint of een alomvattende mega-cluster? Clusters die inpasbaar zijn vergen grenzen. Deze grenzen moeten we kunstmatig maken. De randen kunnen vervolgens ook functies vervullen waar de directe omgeving baat bij heeft.

Bij het clusteren en consolideren van bedrijventerreinen op regionale schaal hoort op gebiedsniveau een omsluitende rand. Deze randen kunnen het middel zijn waarmee Nederland zich onderscheidt in de wijze waarmee we omgaan met een ruimtelijke problematiek die wereldwijd gevoeld wordt. De randen passen in de Nederlandse traditie van dijken, windsingels en polders en zorgen dat de impact van verdozing op het landschap wordt geminimaliseerd.

Bron: (X)XL-verdozing, College van Rijksadviseurs, oktober 2019

1.4 B. Landschappelijke Inpassing

Landschappelijke Inpassing gaat over de zorg voor een inpassing die de verstoring van het omringende landschap zoveel mogelijk beperkt of deze verstoring camoufleert. Ingrepen die hierbij overwogen kunnen worden zijn, bijvoorbeeld:

- Een goed ontwerp van de groen-blauwe structuur binnen het cluster, mogelijk aansluitend bij het ontwerp van de rand van het cluster (zie hieronder);
- De omzoming van het cluster met landschappelijk passende elementen. Deze zoom kan intensief beplant worden (hagen, heggen, struiken, dichte bomenrijen) om het zicht op de logistieke gebouwen vanuit de omgeving weg te nemen;
- De aanleg van groene daken en de uitvoering van verharding rondom het XXL-gebouw in de vorm van half-open verharding (opnieuw: voor zover dit het functioneren van de logistiek niet in de weg staat).

Bedrijventerreinen passend in het Drentse landschap

Drie voorbeeldprojecten in Gasselternijveen, Schoonoord en Peize

provincie Drenthe

natuur en milieu federatie drenthe

bonr: Bedrijventerreinen passend in het Drentse landschap, provincie Drenthe en de Natuur en Milieufederatie Drenthe, juni 2013

1.5 C. Duurzaamheid

Duurzaamheid kan een grote overlap met landschappelijke inpassing hebben en wordt daarom in deze rapportage benoemd. De overlap bestaat met name op het gebied van waterbeheer, hittestress en biodiversiteit / ecologie. Daarom:

- Besteed aandacht aan een groen-blauwe inrichting die bijdraagt aan het verminderen van hittestress;
- Besteed aandacht aan een groen-blauwe inrichting die bijdraagt aan goed waterbeheer;
- Besteed aandacht aan een groen-blauwe inrichting een bijdrage levert aan biodiversiteit;
- Doe dit in samenhang met andere duurzaamheidsdoelstellingen (bv energie: een dak met zonnecellen zal niet samengaan met een rijk groen dak, maar is op energetisch gebied duurzaam en kan daarom de voorkeur krijgen.)

Nieuws

23 jul 2018

Grootste zonnedak van Nederland op XXL-dc in Venlo

Warehousing

Met 28.000 zonnepanelen is het dak van een mega-distributiecentrum in Greenport Venlo het grootste zogeheten single roof zonnestroomproject van Nederland. Het dak van het dc waar de zonnepanelen op liggen heeft een afmeting van 80.000 vierkante meter. De panelen leveren op jaarbasis circa 7.000 MWh (MegaWattuur) aan duurzame energie op.

Begin april werd gestart met de realisatie van het omvangrijke zonnestroomproject. Deze maand is het project afgerond en in bedrijf gesteld. Het energie ontwikkelingsbedrijf voor Greenport Venlo, Etriplus, ontwikkelde het plan en legde de basis voor het mega-zonnedak dat ligt op het XXL-distributiecentrum van het Amerikaanse modemerk Michael Kors in Venlo.

KiesZon exploiteert het zonnepanelen project

Etriplus sloot voor de totstandkoming een samenwerkingsovereenkomst met KiesZon. Deze zonnepanelen specialist – tevens een dochteronderneming van Etriplus-

Marktnieuws

Het krachtigste XXL-zonnedak van Europa met 13,1 megawatt

25 november 2019 Gijs Freriks

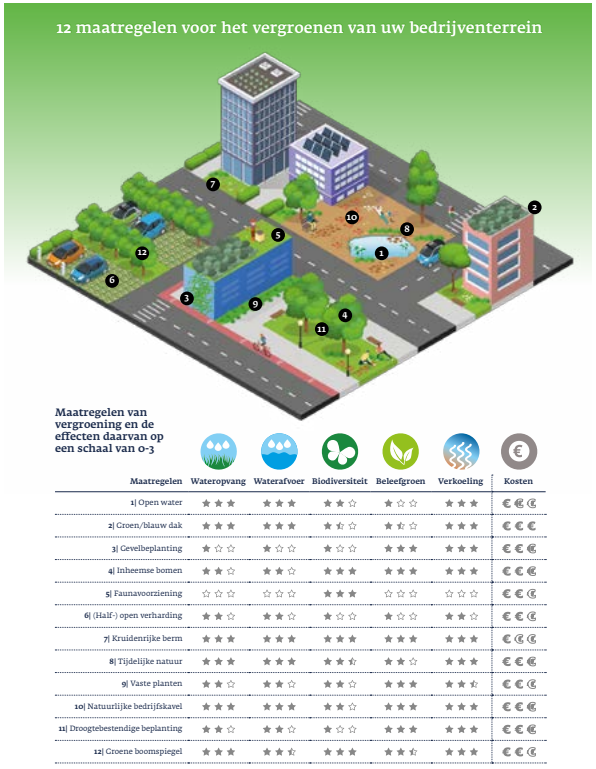
Nunner Logistics krijgt in Venlo het krachtigste zonnedak van Europa. Het XXL-warehouse waarin de logistiek dienstverlener de logistiek verzorgt voor supermarktketen Lidl, wordt volledig volgelegd met zonnepanelen.

Elektriciteit voor 4500 huishoudens

Met een oppervlakte van 110.000 vierkante meter levert het dak straks een vermogen van 13,1 megawatt: het hoogste vermogen dat in Europa door één dak wordt geleverd, voldoende om 4500 huishoudens van elektriciteit te voorzien.

'Nieuwe mijlpaal'

Het pand van 110.000 vierkante meter bi
webshop van de Duitse retailketen Lidl. "
Nunner. Voor ons is duurzaamheid onlos



bron: www.logistiek.nl
Hoe vergroenen we bedrijventerreinen?, provincie Gelderland

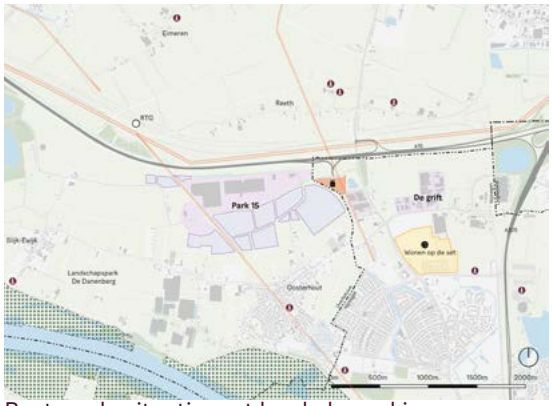
1.6 Beoordeling toekomstige locaties

Bij de beoordeling van XXL-locaties voor het onderbrengen van toekomstige vraag is het uitbreiden van bestaande bedrijfslocaties het uitgangspunt. Daarom worden de locaties Knoop38, 7Poort en DocksNLD onder de loep genomen. De beoordeling geschiedt op basis van de hierboven genoemde criteria, die allen voortkomen uit de randvoorwaarden die door de regio aan uitbreiding van het aanbod gesteld worden.

De selectie van de locaties verloopt volgens een vaste methodiek. Er is voor elke locatie een kaart samengesteld van de bestaande situatie, waarop harde en zachte beperkingen zijn ingetekend. Harde beperkingen zijn plannen, visies en kaders met formele status, die beperkingen opleggen aan het gebruik van kavels (hieronder vallen o.a. Natura 2000 en ontwikkelplannen met goedkeuring). Zachte beperkingen zijn o.a. zoekgebieden, wensbeelden, ambities.

Vervolgens wordt voor elke locatie een overzicht gegeven van kavels die in aanmerking kunnen komen voor toekomstige uitbreiding van het aanbod aan kavels voor XXL logistiek. De kaart is voorzien van de argumentatie voor de aanwijzing van kavels voor de toekomstige vraag.

In de overzichtskaart met XXL-zoeklocaties zijn twee soorten kavels te onderscheiden. De eerste laat de meest geschikte kavel zien (aangegeven met solide lijn). De tweede (aangegeven met een stippellijn) laat mogelijke uitbreiding van XXL-bedrijven en andere kavels in de toekomst zien. Deze zijn op dit moment niet gekozen als meest geschikte plek voor potentiële logistiek XXL. Dit is omdat ze (voorlopig) ontzien dienen te worden van XXL logistiek, of omdat ze zijn hier te voor klein zijn.



Bestaande situatie met harde beperkingen

Bestaande situatie met zachte beperkingen

Overzicht Zoeklocaties XXL

1.7 Geraadpleegde Bronnen

Algemeen
. Randvoorwaarden XXL-logistiek (Ecorys, maart '20) Hierin zijn de randvoorwaarden die de regio stelt aan nieuwe ontwikkelingen voor XXL-logistiek opgeschreven;

. Vraag en aanbod XXL-logistiek (Ecorys),
De meest actuele cijfers van vraag en aanbod voor XXL-logistiek in de regio Arnhem-Nijmegen;

. Factsheet gebiedsopgave de Gelderse Corridor, provincie Gelderland.
Een korte toelichting bij de doortrekking A15 en ontwikkeling van de Railterminal Gelderland;

. Economische analyse XXL-logistiek (Stec), september 2019.
Hierin wordt het onderscheid gemaakt tussen regionale en nationale dc's (RDC/NDC) enerzijds en Europese dc's (EDC) anderzijds. Dit is van belang voor de profilering van de verschillende knooppunten

. Visie Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio, regio Arhnem Nijmegen, april 2020.
Hierin worden de belangrijkste opgaven voor de regio Arnhem-Nijmegen samengebracht tot een lange termijnvisie, waarbij de circulaire economie een belangrijke rol speelt.

Windenergie
. Omgevingsvisie- Windenergie mogelijk, provincie Gelderland

Knooppunt Nijmegen: Knoop38 (Park15 en de Grift)
. Gebiedsvisie knoop 38, Concept Gebiedsprogramma, maart 2017
. Ontwerp Omgevingsvisie Nijmegen 2020-2040, februari 2020
. Gemeente Overbetuwe recente ontwikkeling Danenberg, maart 2019
. Omgevingsvisie Overbetuwe 2040
. Gebiedsvisie de Grift, april 2020

Knooppunt EMZ: 7Poort
. Bestemmingsplan Groot Holthuizen & Hengelder II, 2007
. Structuurvisie gemeente Zevenaar 2030, 2013
. Exploitatie plan 7Poort, gemeente Zevenaar, 2013

Knooppunt EMZ: DocksNLD
. Landubergreifende Regionalanalyse EMZ, SCI Verkehr GmbH; Buck Consultants International Keulen/Nijmegen, januari 2020.
Hierin wordt het grensoverschrijdende aspect van knooppunt EMZ benadrukt. Rapport is in het Nederlands.
. Structuurvisie DocksNLD, Gemeente Montferland, 2019
. Bestemmingsplan Buitengebied Montferland datum toevoegen
. Kaart "Sondierungen für eine zukünftige Siedlungsentwicklung ", Regionalplan Düsseldorf auteur? datum
. Presentatie 'Onderbouwing integrale ontwikkeling DocksNLD-2', RPW Arnhem-Nijmegen, 27 augustus 2020
. Landschappelijke beoordeling DocksNLD fase2, RoyalHaskoningDHV, 2016

02

Knooppunt Nijmegen: Knoop 38 (Park 15 en de Grift)

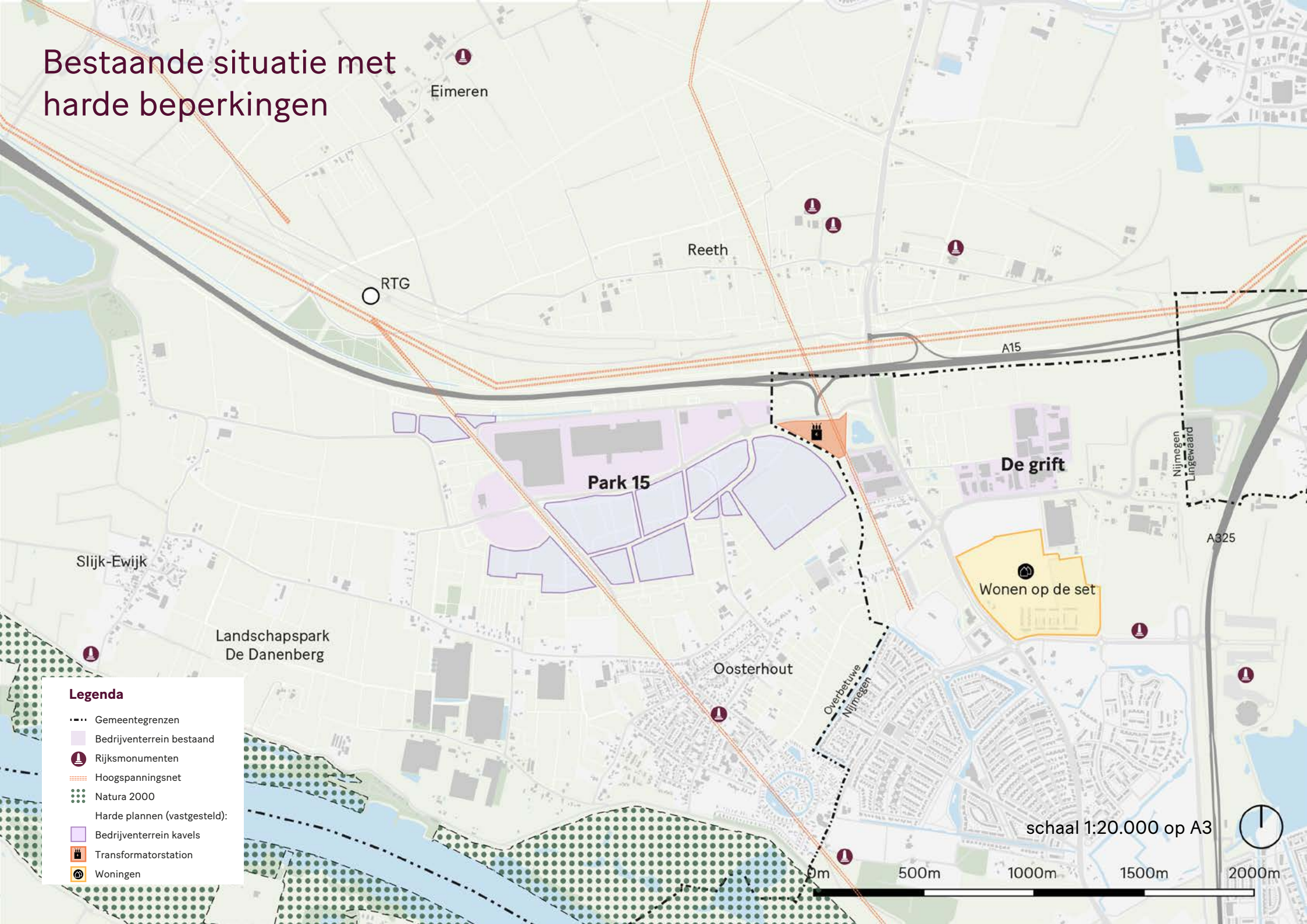
Bestaande locatie

2.1 Knooppunt Nijmegen: Knoop 38 (Park 15 en de Grift)

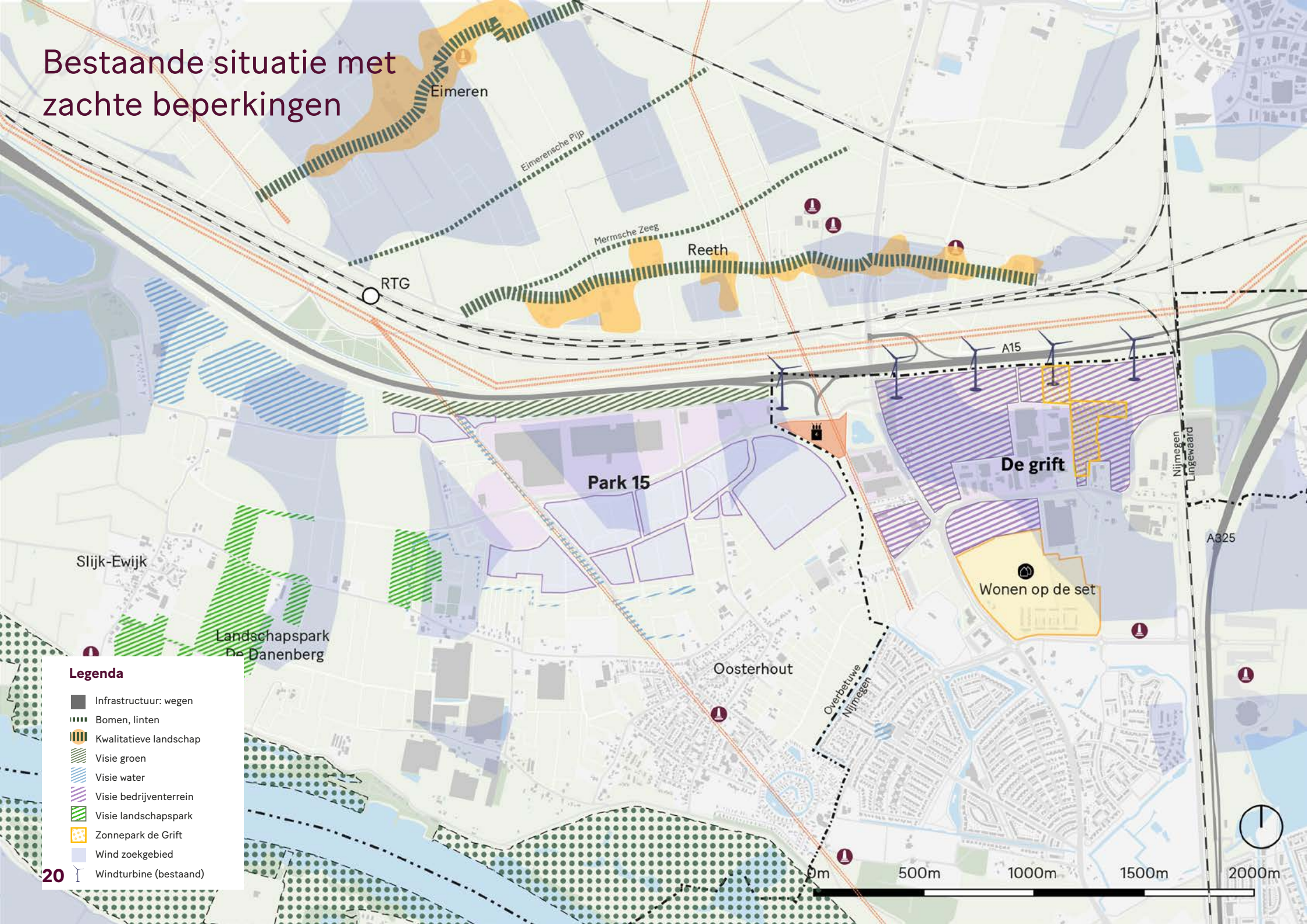
Knoop 38 bevindt zich naast de A15. Er liggen twee bestaande bedrijventerreinen: Park 15 en de Grift. Park15 is een bestaand logistiek bedrijventerrein. De Grift is een bestaand gemengd bedrijventerrein. Bij Knoop 38 staan de komende jaren veel ontwikkelingen op de agenda. De ontwikkelingen hebben allemaal (in verschillende mate) een effect op de omgeving. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijke komst van de railterminal Gelderland (RTG), de doortrekking van de A15 en de aanpak van afrit 38, het plaatsen van windturbines, ontwikkeling van de bedrijventerreinen (Park15 en mogelijk later ook de Grift) en de ontwikkeling van landschapspark De Danenberg. Knoop 38 is gelegen op het kruispunt van drie gemeentes. Dit zijn Nijmegen, Overbetuwe en Lingewaard. Bedrijventerreinen in de gemeente Lingewaard zijn niet opgenomen in dit onderzoek. De Gemeente Lingewaard richt zich in haar aanbod primair op bedrijven tot en met de XL categorie. Ze heeft verder aangegeven de vestiging van XXL logistiek 'net boven de 4 ha' niet op voorhand te willen uitsluiten. Gegeven de wens tot clustering van XXL logistiek lijkt incidentele vestiging van de kleinste categorie XXL ons minder wenselijk, ook gegeven het feit dat er op andere, wel geclusterde locaties voorlopig voldoende aanbod is.

Volgens 'Vraag en aanbod XXL-logistiek' is op Park15 nog 23,4 hectare uitgeefbaar aanbod beschikbaar voor XXL-logistiek, dit gaat om een kavel van 4,3 ha en een kavel van 19,1 ha (peildatum 1 mei 2020).

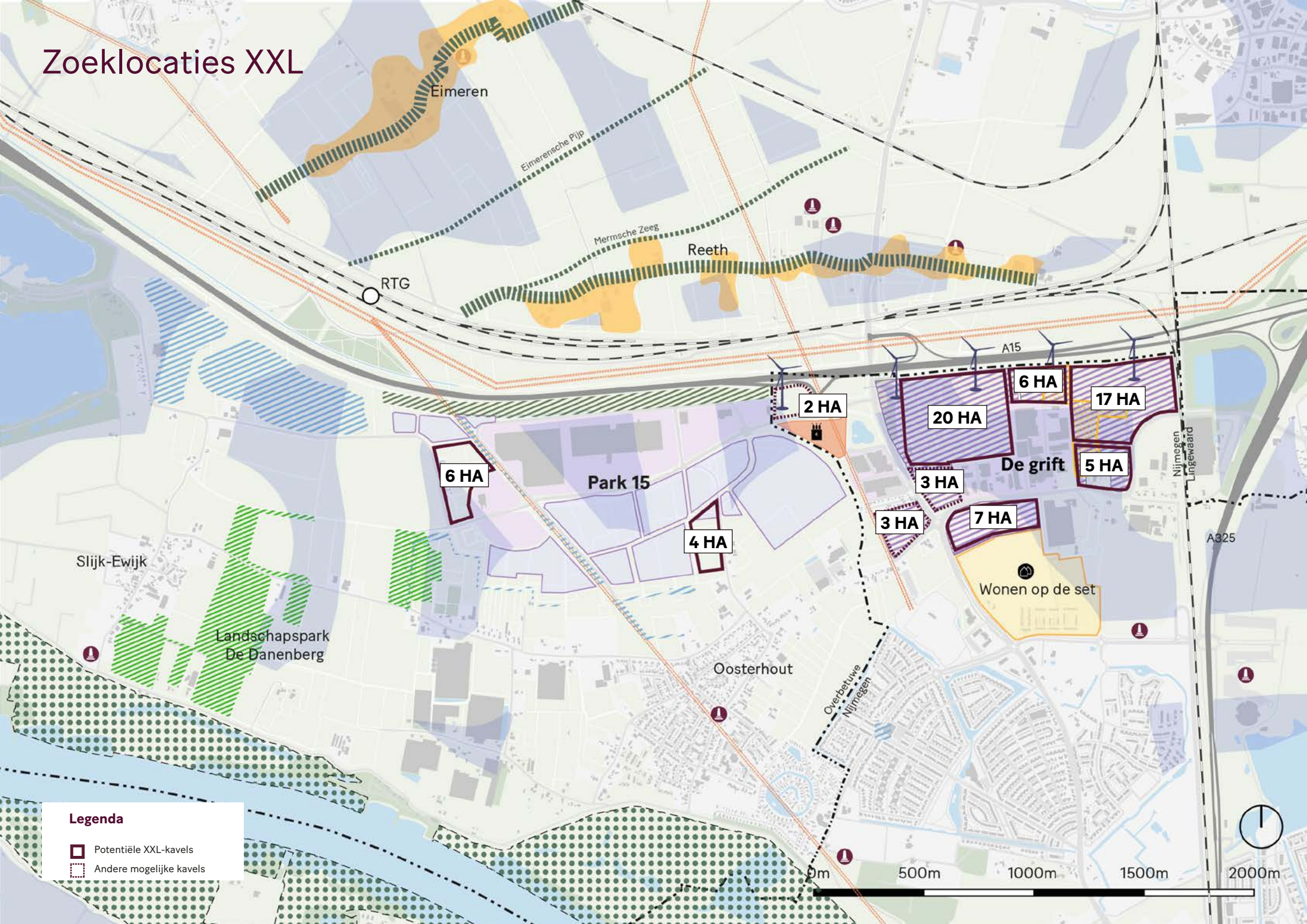
Bestaande situatie met harde beperkingen



Bestaande situatie met zachte beperkingen



Zoeklocaties XXL



2.2 Zoeklocaties XXL

Zie het kaartbeeld voor een overzicht van de kavels voor toekomstige uitbreiding ('zoeklocaties XXL')'.

• Het merendeel van de zoeklocaties betreft kavels rondom het bestaande bedrijventerrein De Grift.

• De kavels zijn een uitbreiding van de bestaande locaties Park 15 en De Grift waarbij de compacte opzet van deze locaties behouden blijft.

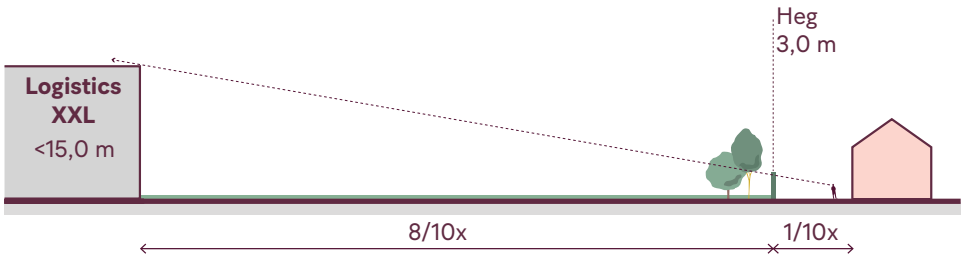
• Voor de kavels A en B in Overbetuwe zijn op dit moment geen plannen. Kavel B bestaat voor een deel uit een al bestaande kavel. Dit is om de minimale grootte van 4 ha te garanderen.

• De kavels beslaan al verstoord landschap (snipperlocaties). De kavels zijn gelegen tussen bestaande bedrijfsbebouwing en infrastructuur; of zijn kavels die vallen binnen de compacte vorm van Park15.

• Kavel H is hierop een uitzondering. Dit kavel is gelegen tussen bestaande bedrijfsbebouwing van de De Grift en de ontwikkellocatie 'Wonen op de Set'. Dit kavel kan benut worden mits het beeld van de XXL-bebouwing vanuit de woonlocatie aan bepaalde voorwaarden voldoet, te weten: een groene omzoming van de XXL bebouwing en het toepassen van de afstandsregel (zie illustratie). Er wordt geen rekening gehouden met milieucircels en geluidzonering. Distributiecentra hebben milieucategorie 3.1 en een maatgevende afstand van 50 meter. Zoals vermeld in het document "(X)XL-verdozing" (College van Rijksadviseurs, oktober 2019) 'tegenwoordig is een enkel risicoprofiel voor een gehele sector steeds vaker onterecht, omdat steeds meer typen hinder voor de omgeving kunnen worden gedempt of vermeden en sectoren simpelweg steeds diverser worden'.

• De kavels voor toekomstige uitbreiding beslaan in totaal 65ha. Enkele kavels <3ha kunnen benut worden voor gemeenschappelijk voorzieningen passend bij het gebruik door XXL-logistiek.

Locatie	Kavel	Potentiele kavels	Andere kavels
		ha	ha
Knoop 38			
Park 15	**A**	6	
	B	4	
	C		2
De Grift	**D**	20	
	E	6	
	F	17	
	G	5	
	H	7	
	I		3
	J		3
TOTAAL		**65**	**8**



Afstandsregel Wonen op de set

Zoeklocaties XXL

Kavel A en B (totaal 10 ha)

- geclusterd aan de bestaande locatie
- vullen van de ruimte naast het hoog-spanningsnet
- benutten van nog niet aangewezen kavels in de compacte vorm van de locatie

Kavel D, E,F,G en H (totaal 55 ha)
De Grift (gemeente Nijmegen)

- maximaal benutten van kavels rondom de bestaande bedrijven op De Grift
- vullen van de ruimte langs de A15
- combineren met opwekking van duurzame energie

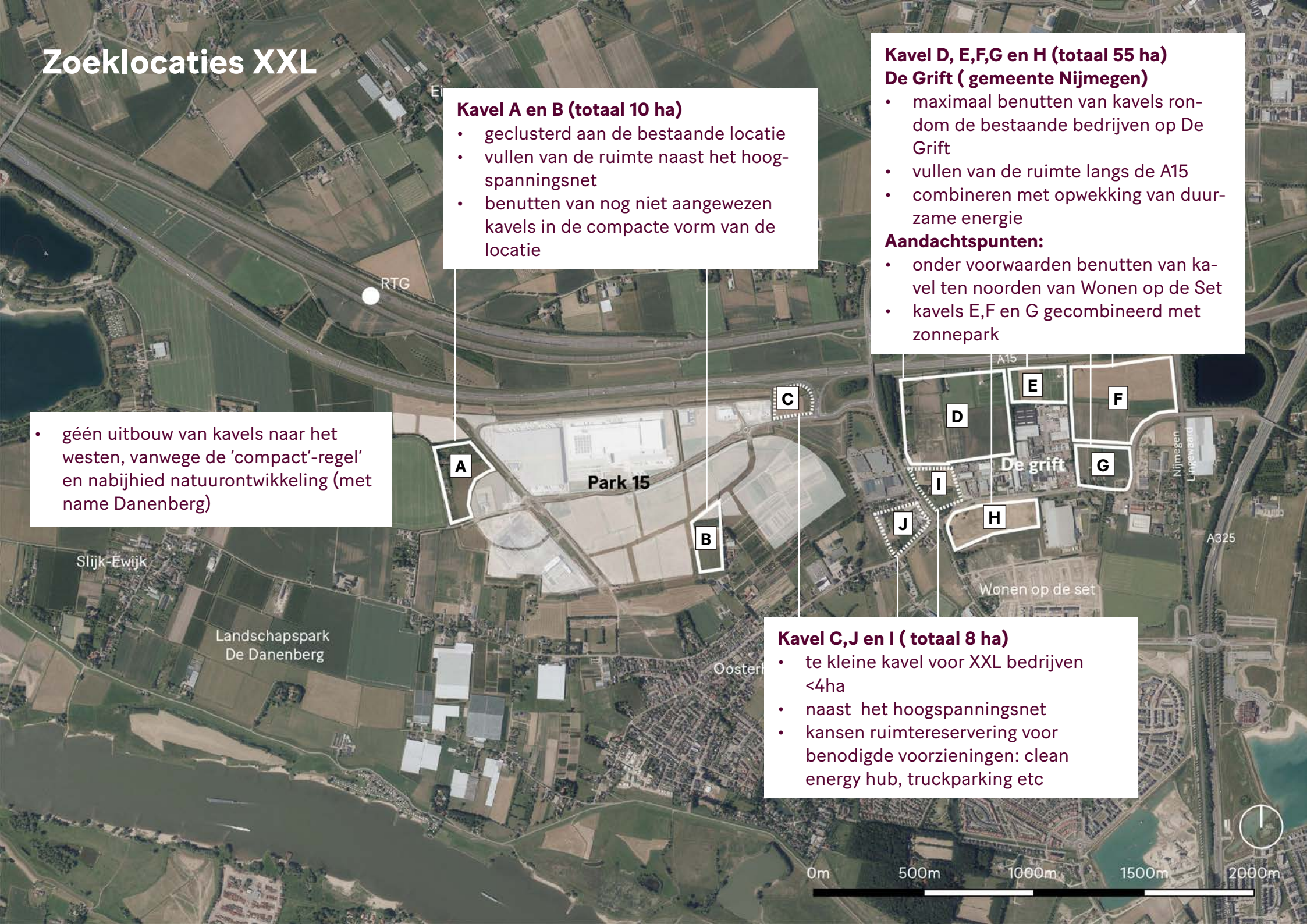
Aandachtspunten:

- onder voorwaarden benutten van kavel ten noorden van Wonen op de Set
- kavels E,F en G gecombineerd met zonnepark

- géén uitbouw van kavels naar het westen, vanwege de 'compact'-regel' en nabijhied natuurontwikkeling (met name Danenberg)

Kavel C,J en I (totaal 8 ha)

- te kleine kavel voor XXL bedrijven <4ha
- naast het hoogspanningsnet
- kansen ruimtereservering voor benodigde voorzieningen: clean energy hub, truckparking etc



03

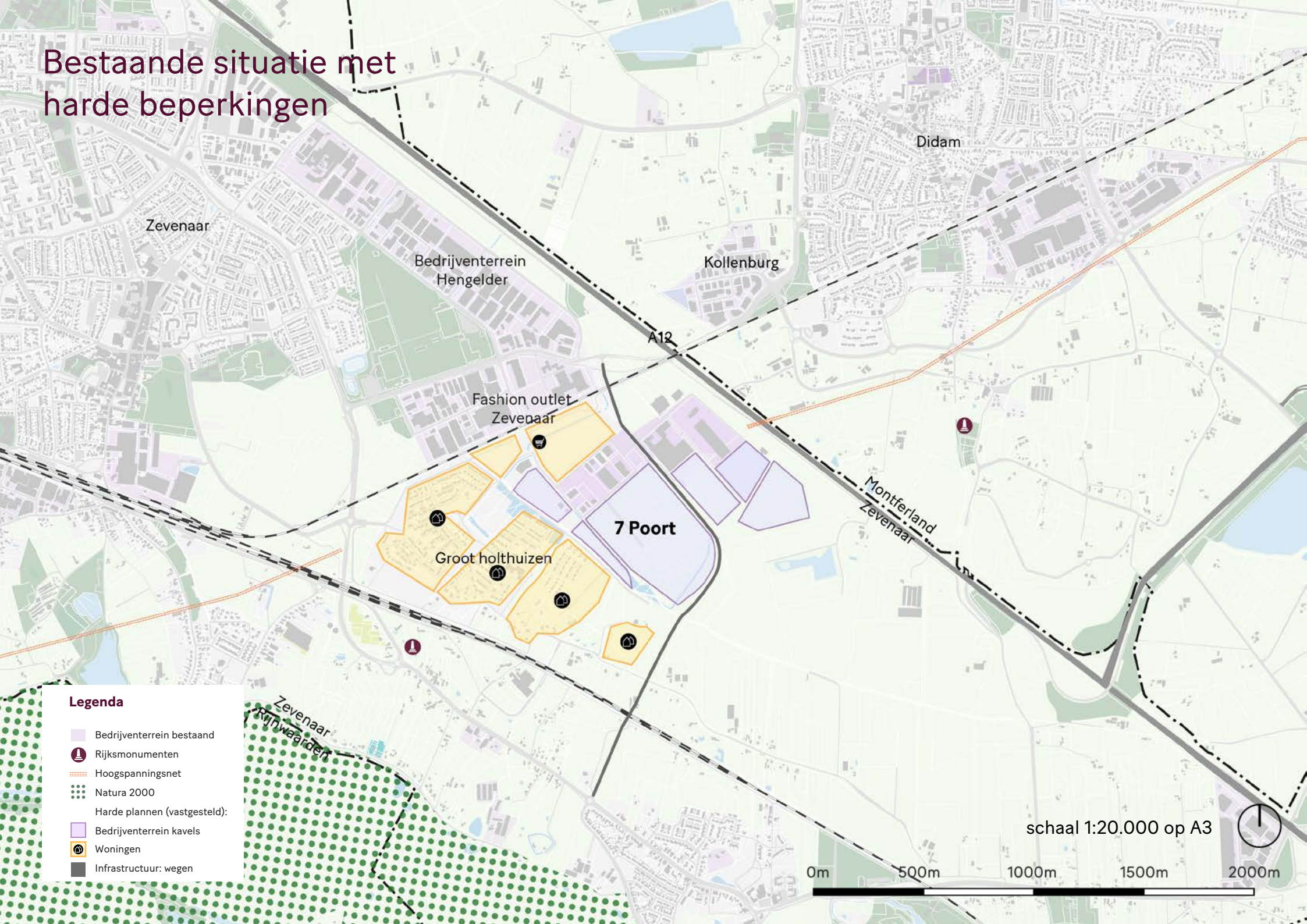
Knooppunt EMZ: 7Poort

Bestaande locatie

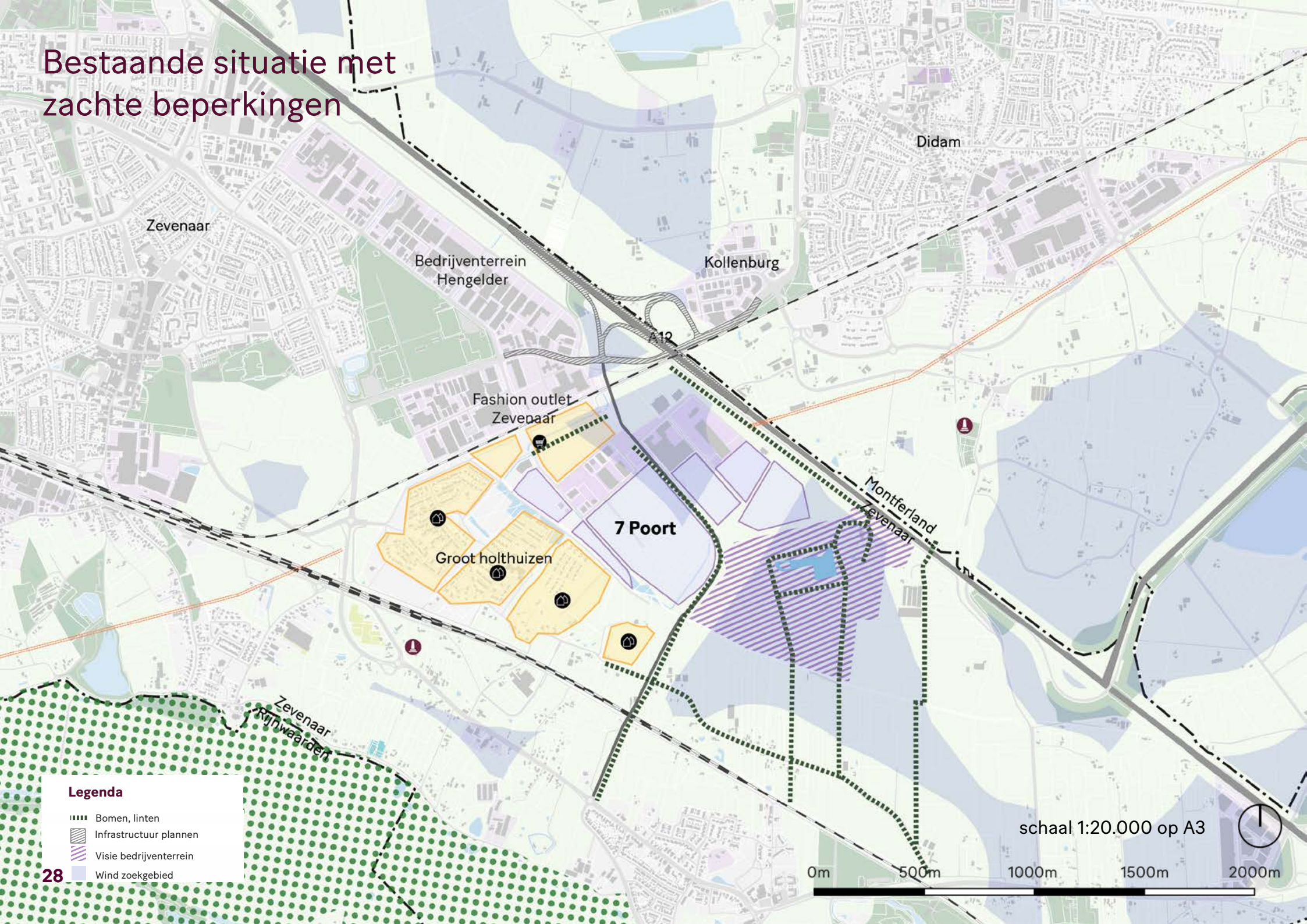
3.1 Knooppunt EMZ: 7Poort

BusinessPark 7Poort ligt direct naast de A12 in Zevenaar vlakbij de Duitse grens. Om deze reden fungeert BusinessPark 7Poort als een logistieke hub naar het oosten (het Ruhrgebied in Duitsland) en het westen (de Randstad). De bereikbaarheid van BusinessPark 7Poort is nu al uitstekend vanwege de ideale ligging aan de A12. Door de geplande doortrekking van de A15 naar de A12 komt er in de nabije toekomst een rechtstreekse verbinding met de Rotterdamse haven. Er is een nieuwe oprit gepland van en naar de A12 (Zevenaar Oost), hier is echter nog geen definitieve uitspraak over gedaan. Het zoekgebied ligt binnen twee gemeentes, dit zijn Montferland en Zevenaar. Volgens 'Vraag en aanbod XXL-logistiek' is er op 7Poort nog maximaal 7 hectare uitgeefbaar aanbod beschikbaar voor XXL-logistiek, waarvan 3,2 hectare in optie is (peildatum 1 mei 2020).

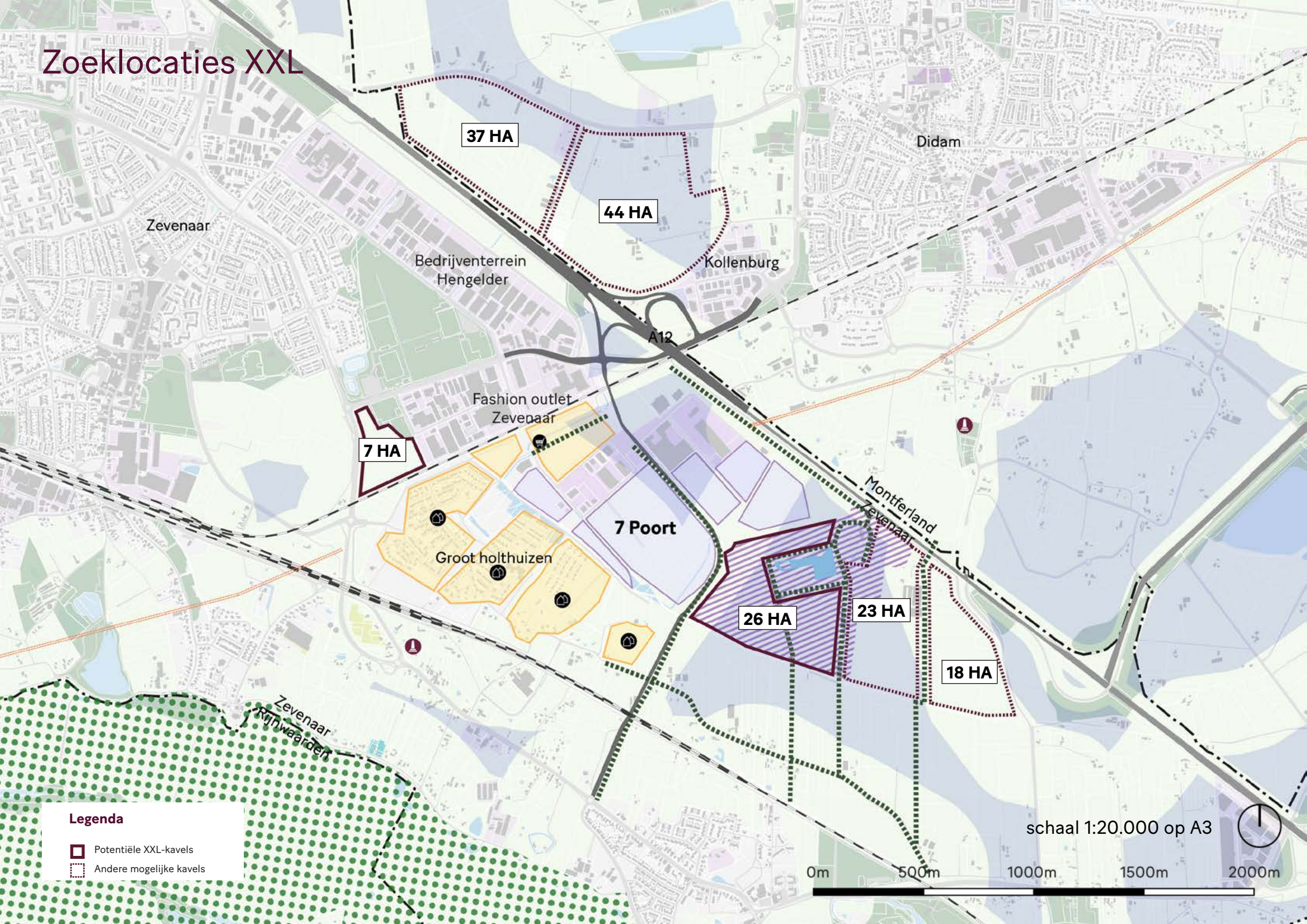
Bestaande situatie met harde beperkingen



Bestaande situatie met zachte beperkingen



Zoeklocaties XXL



3.2 Zoeklocaties XXL

Zie het kaartbeeld voor een overzicht van de kavels voor toekomstige uitbreiding ('zoeklocaties XXL')'.

• Kavels A, B en C zijn een uitbreiding van de bestaande locatie 7Poort. Kavel A valt binnen het gebied voor de visie op het bedrijventerrein 7Poort en is een relatief compacte uitbreiding van de al in ontwikkeling genomen kavels. De bestaande boerderij en de met bomen omzoomde plas moeten zorgvuldig afgeschermd worden van de XXL-ontwikkeling. Een ecologische waardering dient onderdeel te zijn van de planvorming.

• Kavels B en C maken de uitbreiding van 7Poort eerder langgerekt dan compact en bezetten relatief aantrekkelijk open agrarisch landschap (onder andere goed zichtbaar vanaf de A12).

• Kavel D is een uitbreiding van het bedrijventerrein tussen Hengelder en het spoor (snipperlocatie).

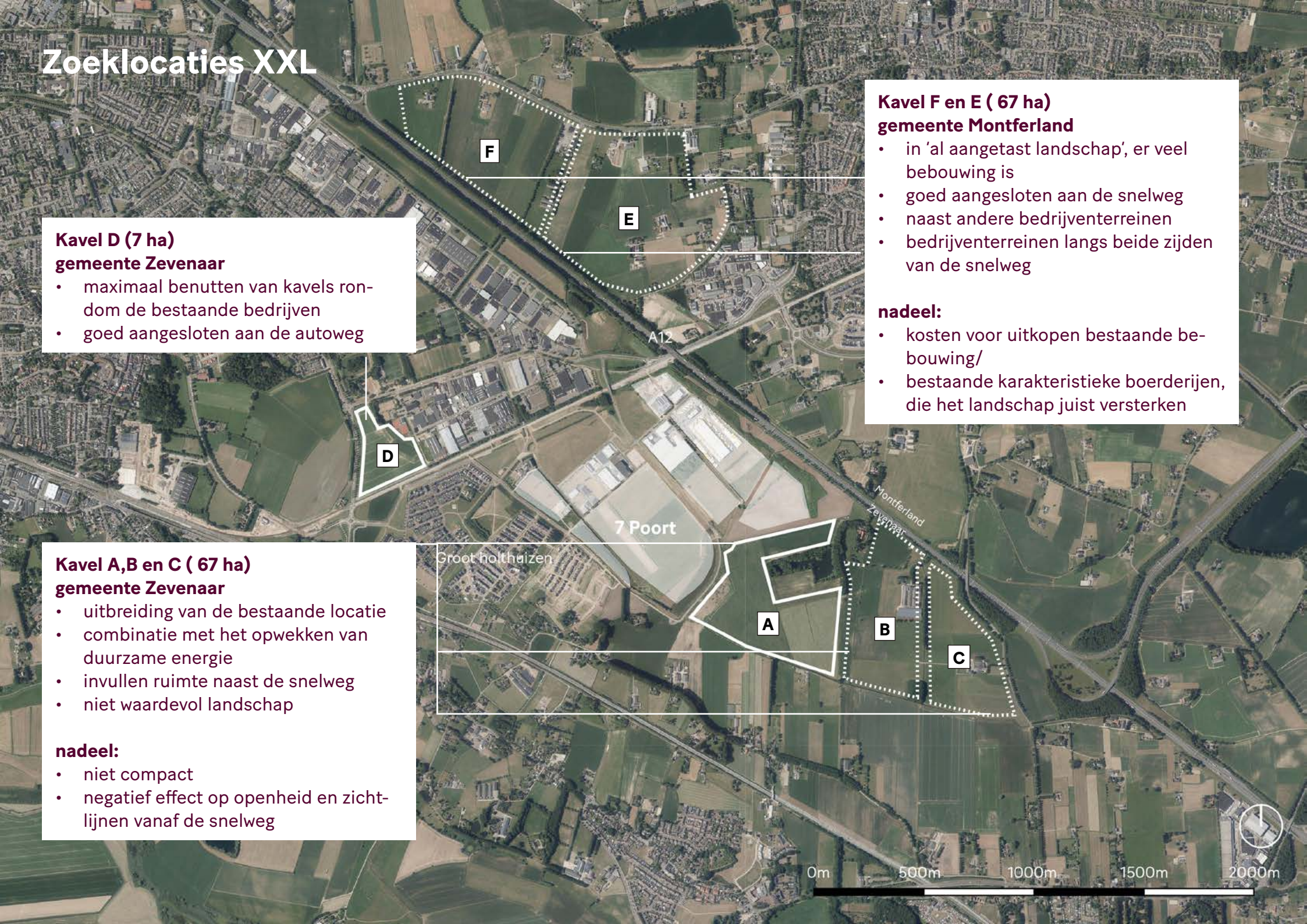
• Kavels E en F kunnen ontsloten worden door de geplande nieuwe aansluiting op de A12 en de huidige afrit 29. Het landschap is minder open dan dat bij kavels B en C, ligt direct langs de A12, sluit aan op bestaande bedrijventerreinen en kent reeds relatief veel bebouwing. Dit laatste vormt tegelijkertijd ook een mogelijke belemmering vanwege extra kosten voor uitkopen bestaande bebouwing. Bovendien gaat het sommige gevallen om karakteristieke boerderijen, die het landschap juist versterken.

• De kavels A en D voor toekomstige uitbreiding beslaan in totaal 33ha. De overige kavels beslaan 122ha.

• Op basis van een landschappelijk-ruimtelijke waardering kunnen kavels A en D aangemerkt worden als kavels voor toekomstige uitbreiding van het XXL areaal. De overige kavels dienen (voorlopig) ontzien te worden.

Locatie	Kavel	Potentiele kavels	Andere kavels
		ha	ha
7Poort			
7Poort	**A**	26	
	B		23
	C		18
Hengelder	**D**	7	
bedrijventerrein	**E**		44
Kollenburg	**F**		37
TOTAAL		**33**	**122**

Zoeklocaties XXL



Kavel F en E (67 ha)
gemeente Montferland

- in 'al aangetast landschap', er veel bebouwing is
- goed aangesloten aan de snelweg
- naast andere bedrijventerreinen
- bedrijventerreinen langs beide zijden van de snelweg

nadeel:

- kosten voor uitkopen bestaande bebouwing/
- bestaande karakteristieke boerderijen, die het landschap juist versterken

Kavel D (7 ha)
gemeente Zevenaar

- maximaal benutten van kavels rondom de bestaande bedrijven
- goed aangesloten aan de autoweg

Kavel A,B en C (67 ha)
gemeente Zevenaar

- uitbreiding van de bestaande locatie
- combinatie met het opwekken van duurzame energie
- invullen ruimte naast de snelweg
- niet waardevol landschap

nadeel:

- niet compact
- negatief effect op openheid en zichtlijnen vanaf de snelweg

04

Knooppunt EMZ: DocksNLD

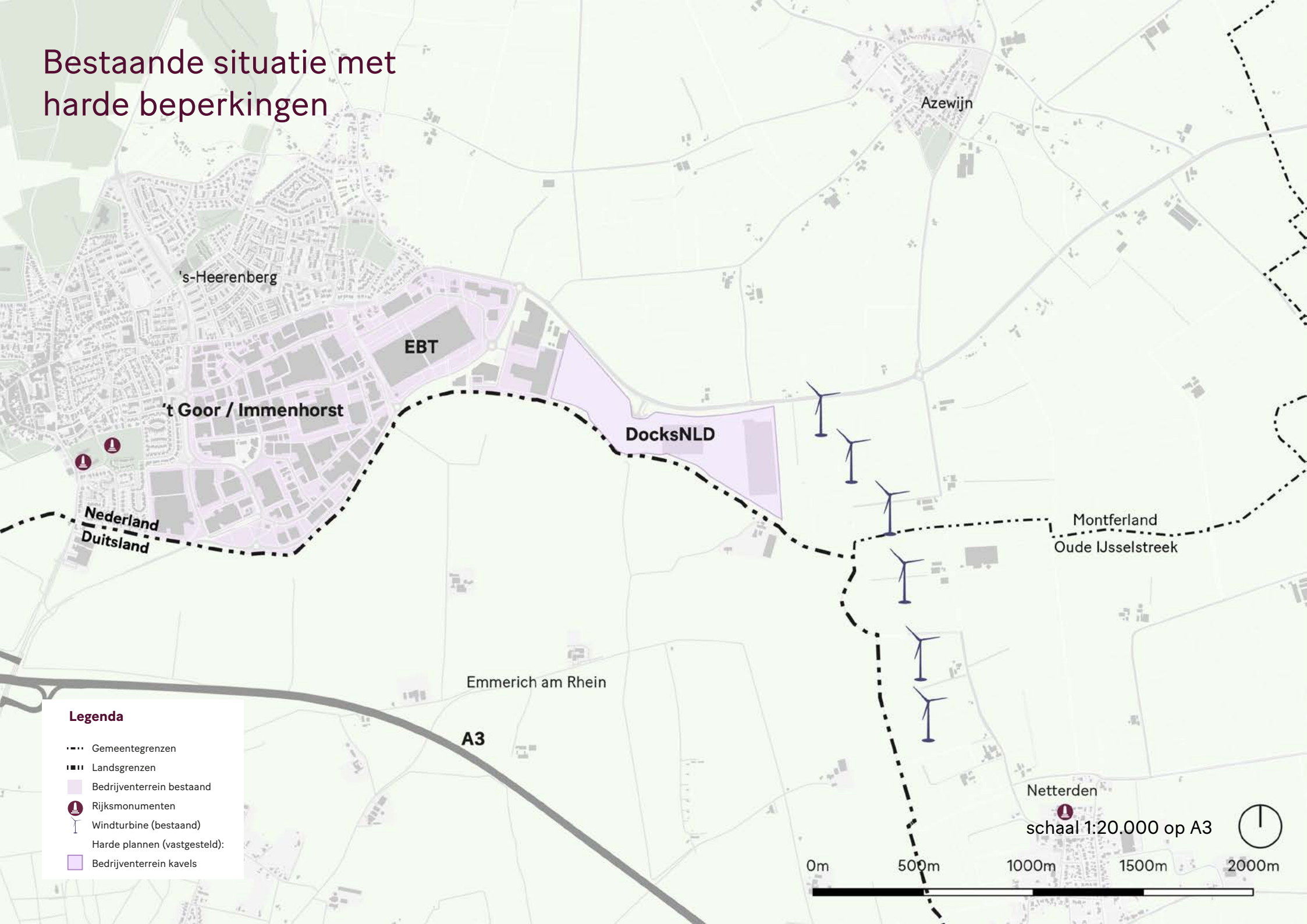
Bestaande locatie

4.1 Knooppunt EMZ: DocksNLD

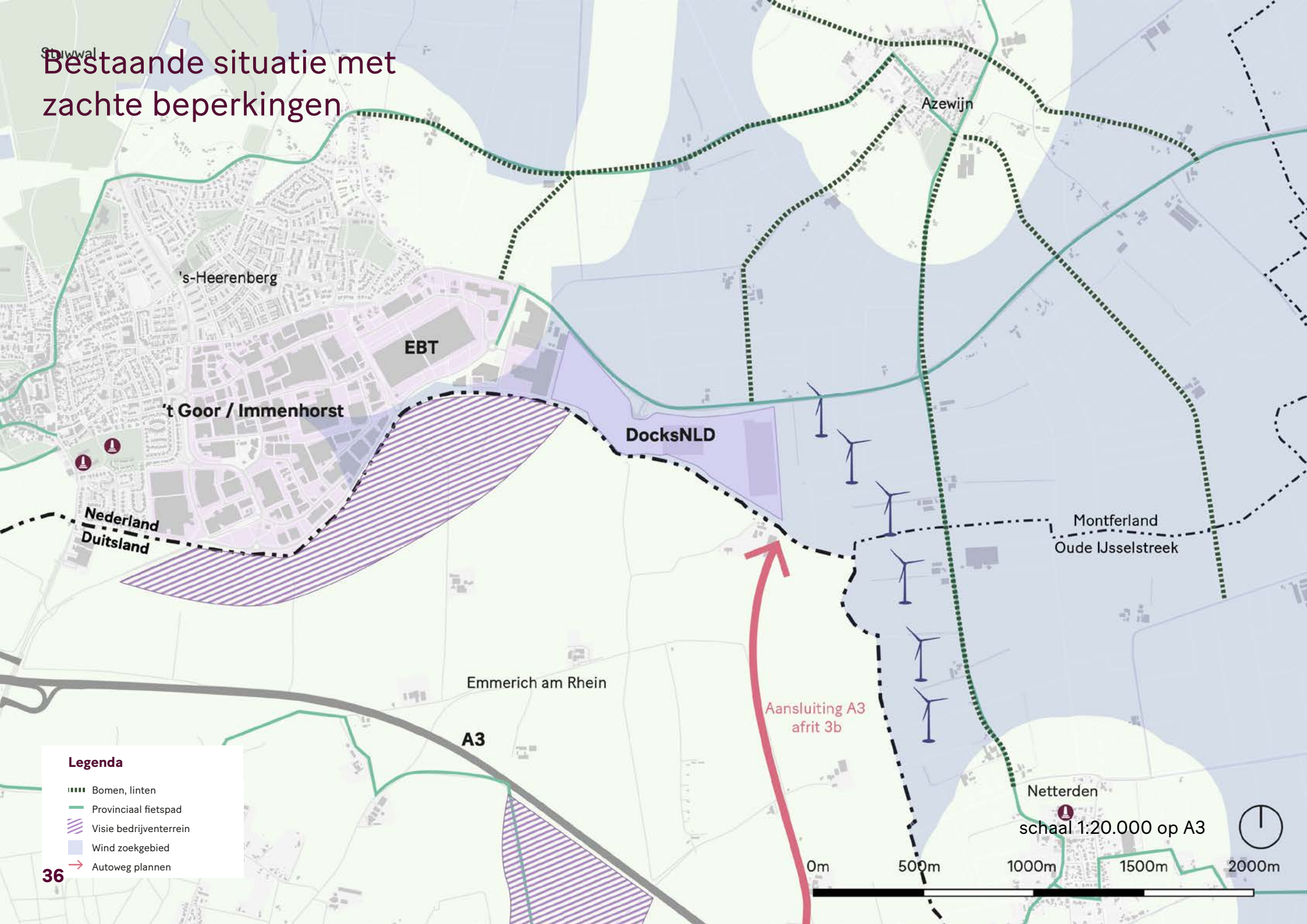
DocksNLD ligt aan de grens met Duitsland. Het huidige DocksNLD terrein ligt naast de N816. Er zijn plannen voor uitbreiding van DocksNLD. De uitbreiding ligt verder naar het oosten langs de N816. De gemeente Emmerich in Duitsland heeft, indien de huidige bedrijventerreinen uitgegeven zijn en in de toekomst behoefte is aan uitbreiding, enkele zoeklocaties aangewezen. Een daarvan is gelegen naast de bestaande bedrijventerreinen 't Goor en Immenhorst.

Volgens 'Vraag en aanbod XXL-logistiek' is DocksNLD, op één kavel van 3,9 hectare na, uitgegeven (peildatum 1 mei 2020).

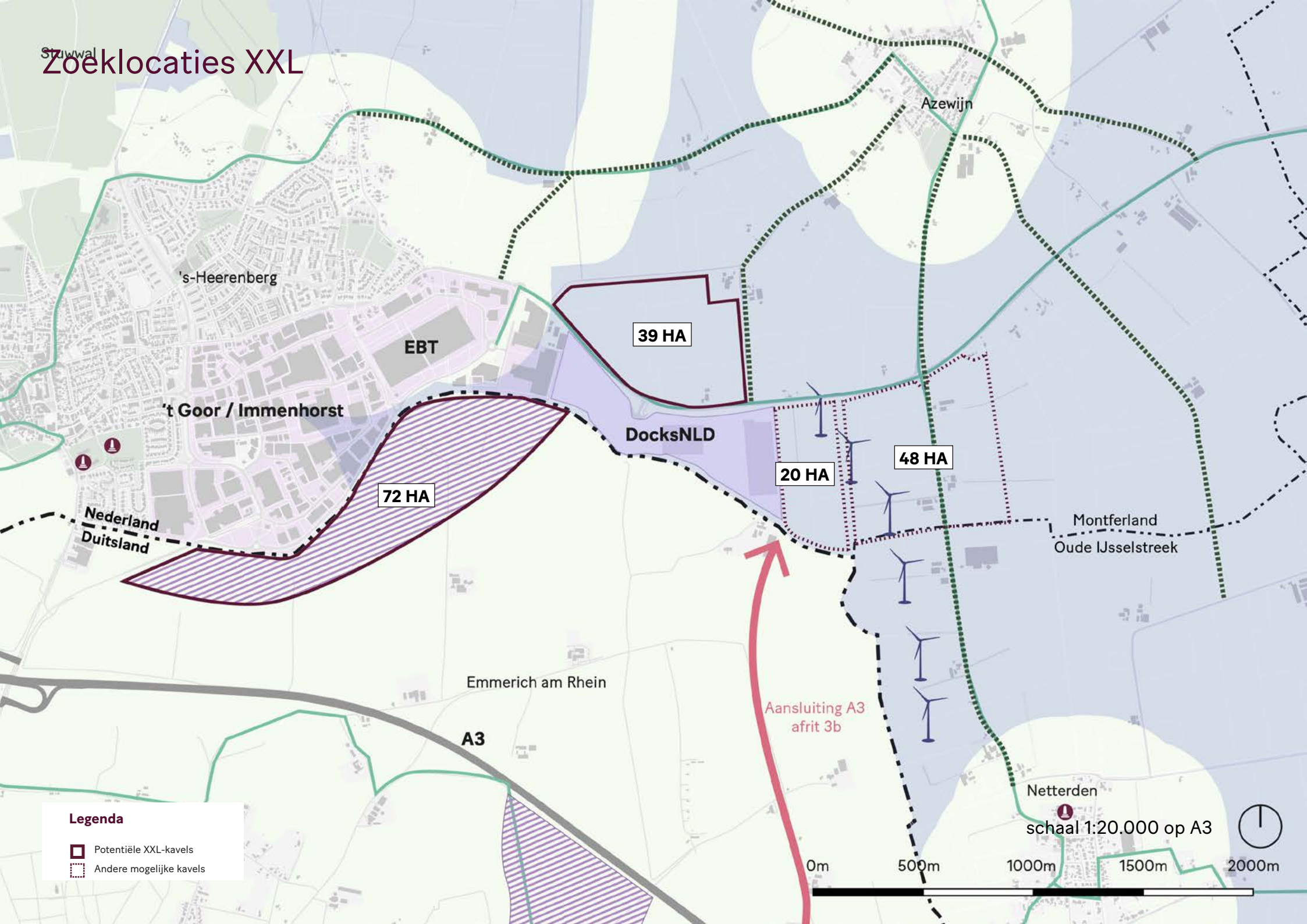
Bestaande situatie met harde beperkingen



Bestaande situatie met zachte beperkingen



Zoeklocaties XXL



4.2 Zoeklocaties XXL

Zie het kaartbeeld voor een overzicht van de kavels voor toekomstige uitbreiding (‘zoeklocaties XXL’)’.

• De kavels die in aanmerking komen voor toekomstige uitbreiding zijn A, B, C en D (op Duits grondgebied).

• Kavels A en B zijn een ‘verlenging’ van het bestaande DocksNLD. Door de uitbreiding aan één zijde van de Meilandsedijk ontstaat een langgerekt, niet compact, XXL-bedrijvenpark. De verstoring van het zicht over het omringende landschap is daardoor relatief groot (totale lengte meer dan 2 km).

• Kavel D kan aangemerkt worden als meest compacte uitbreiding. De benutting van dit kavel verdient daarom de voorkeur, ondanks de minder efficiënte, gebogen afbakening aan de zuidzijde. Voor benutting van dit kavel is de medewerking van Duitse autoriteiten nodig - de bereidheid om hier vaart achter te zetten lijkt gering.

• Ook Kavel C is een compacte uitbreiding van DocksNLD. De landschappelijke beoordeling van RHDHV (aug ‘16) geeft aan dat benutting van kavels A, B of C de het landschap kenmerkende openheid aantast. RHDHV concludeert dat het moeilijk is een voorkeur aan te geven voor A+B óf voor C. Ze besluiten met een lichte voorkeur voor A+B op basis van de zichtbaarheid van de stuwwal. Wij stellen vraagtekens bij deze voorkeur. Een onderdeel van de rapportage van RHDHV is de aanbeveling:’ Rondom de dorpen Azewijn en Netterden dient te worden geïnvesteerd in een aantrekkelijke zoom met beplanting van oude bouwlanden en rijke erven.’ Het oorspronkelijke landschapsbeeld wordt zo het best benaderd. Naar ons oordeel zal het versterken van de kamerstructuur door deze extra beplanting het zicht op de stuwwal aanmerkelijk beperken. Daarmee zou het argument weg kunnen vallen dat het zicht op de stuwwal juist beperkt wordt door de XXL ontwikkeling op kavel C. Het is dan immers de beplanting rondom de kavels die het zicht al verregaand beperkt.

• Het uitspreken van een voorkeur voor uitbreiding op kavel A+B versus uitbreiding op kavel C is, op basis van landschappelijke argumenten, niet eenvoudig. We concluderen op basis van onze studie dat er een kanttekening geplaatst kan worden bij de (lichte) voorkeur van RHDHV voor kavels A+B. De achtergrond van de voorkeur is helder omschreven, maar leidt tot een almaar langwerpiger vorm van de DocksNLD logistieke terreinen, met forse impact op het landschap. De keuze voor kavel C zou in onze ogen beter kunnen uitpakken (minder ingrijpend voor het landschap, een meer compact bedrijventerrein). Als het kamerlandschap in zijn oorspronkelijke vorm hersteld wordt, wordt het zicht op de stuwwal vanaf de N816, nu al beperkt door de bestaande bomenrijen en bebouwing, nog verder teruggebracht.

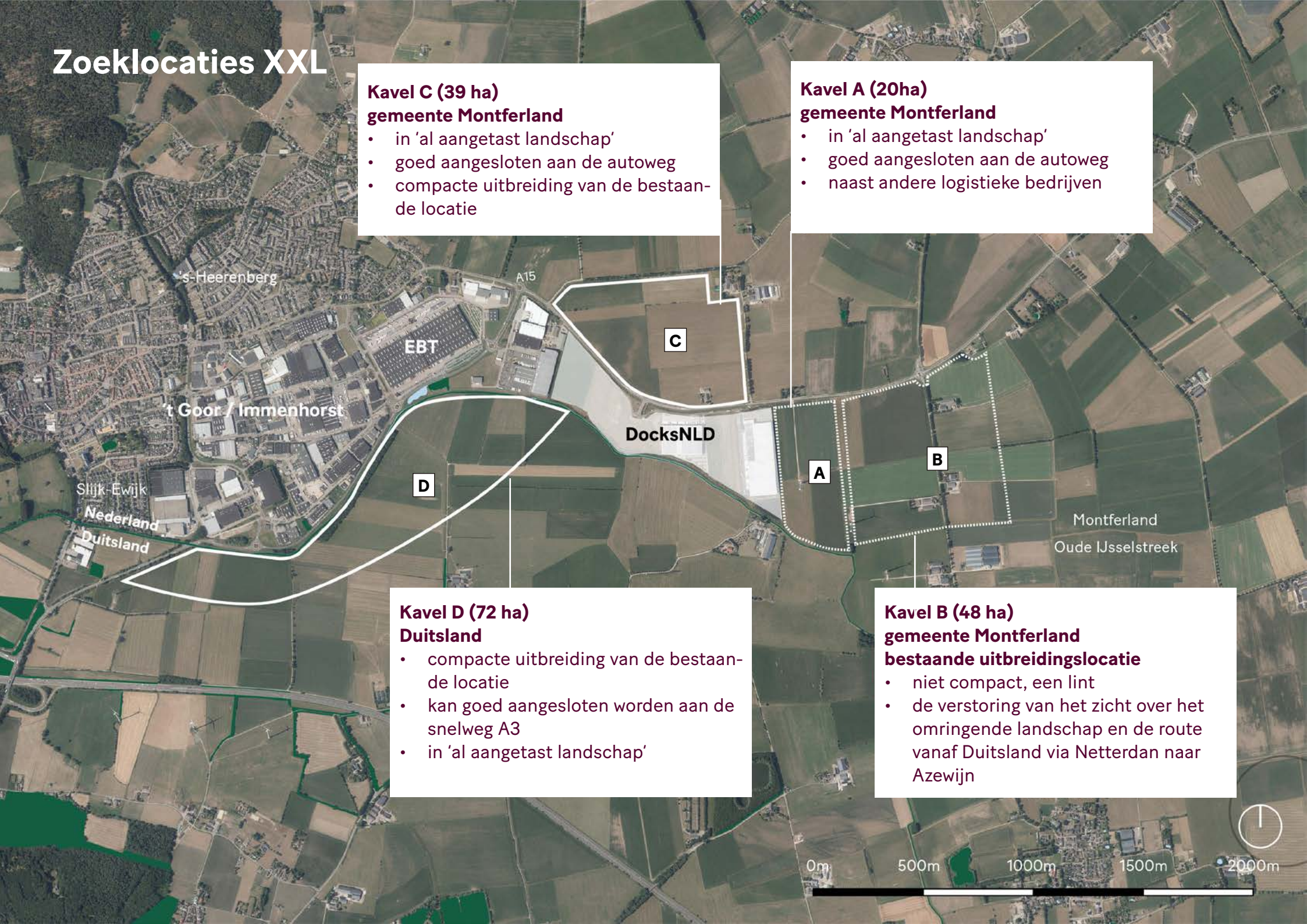
• In bijlage 1 wordt aanvullend beeldmateriaal gepresenteerd van het onderzoek naar de afweging tussen de verschillende kavels van DocksNLD. Hiervoor is onder meer een 3D landschapsmodel gebouwd van de ruimte rondom de N816 ten oosten van ‘s-Heerenberg tot en met de stuwwal. Met het model is precies in beeld gebracht hoe de XXL-gebouwen, bomenrijen, bestaande bebouwing en omzoming van kamers de zichtbaarheid van de stuwwal beïnvloeden en welke landschappelijke impact dat met zich meebrengt. Het aanvullende

onderzoek versterkt de conclusie dat het ontwikkelen van kavel C slechts in beperkte mate invloed heeft op de zichtbaarheid van de stuwwal. Dit versterkt de voorkeur voor het ontwikkelen van kavel C.

• Kavels C en D beslaan in totaal 111 ha. Kavel A en B beslaan 68 ha.a

Locatie	Kavel	Potentiele kavels	Andere kavels
		ha	ha
DocksNLD			
DocksNLD	**A**		20
	B		48
	C	39	
Emmerich	**D**	72	
TOTAAL		**111**	**68**

Zoeklocaties XXL



Kavel C (39 ha)
gemeente Montferland

- in 'al aangetast landschap'
- goed aangesloten aan de autoweg
- compacte uitbreiding van de bestaande locatie

Kavel A (20ha)
gemeente Montferland

- in 'al aangetast landschap'
- goed aangesloten aan de autoweg
- naast andere logistieke bedrijven

Kavel D (72 ha)
Duitsland

- compacte uitbreiding van de bestaande locatie
- kan goed aangesloten worden aan de snelweg A3
- in 'al aangetast landschap'

Kavel B (48 ha)
gemeente Montferland
bestaande uitbreidingslocatie

- niet compact, een lint
- de verstoring van het zicht over het omringende landschap en de route vanaf Duitsland via Netterdan naar Azewijn

05

Conclusies

5.1 Prioritering locaties

Vanuit oogpunt Landschappelijke Inpassing

Op basis van de verkenning van de verschillende locaties aan de hand van de door de regio Arnhem-Nijmegen opgestelde randvoorwaarden, adviseren we XXL locaties in de hieronder genoemde volgorde beschikbaar te stellen voor eventuele toekomstige uitbreiding. Het betreft hier een prioritering uit het oogpunt van 'landschappelijke inpassing' (zie hiervoor Hoofdstuk 1.2).

In onze ogen zijn de locaties bij Park15 (A, B), de Grift (D t/m H), 7Poort (D) en DocksNLD (D) het meest geschikt omdat uitbreiding geen (of slechts zeer beperkt) negatieve gevolgen heeft voor bestaand aantrekkelijk en open landschap.

Hierna volgende locaties 7Poort (A) en DocksNLD (C): weliswaar een aantasting van bestaand aantrekkelijk en open landschap, waarbij die aantasting beperkt blijft bij zeer zorgvuldige inpassing.

We adviseren tot slot de locaties 7Poort (B, C, E en F) en DocksNLD (A en B) pas als allerlaatste in overweging te nemen (en niet nadat de hierboven genoemde locaties volledig zijn benut). De benutting van deze locaties is niet in overeenstemming met het principe van de compacte uitbreiding.

	Locatie	Kavel	Potentiele kavels	Andere kavels
			ha	*ha*
Knoop 38	Park 15	**A**	6	
		B	4	
		C		2
	De Grift	**D**	20	
		E	6	
		F	17	
		G	5	
		H	7	
		I		3
		J		3
	TOTAAL		**65**	**8**
7Poort	7Poort	**A**	26	
		B		23
		C		18
	Hengelder	**D**	7	
	bedrijventerrein	**E**		44
	Kollenburg	**F**		37
	TOTAAL		**33**	**122**
DocksNLD	DocksNLD	**A**		20
		B		48
		C	39	
	Emmerich	**D**	72	
	TOTAAL		**111**	**68**
TOTAAL			**247 ha**	**242 ha**
				489 ha

Colofon

Deze studie is uitgevoerd door PosadMaxwan in opdracht van de regio Arnhem Nijmegen.

Bijlage 1: Landschappelijke analyse mogelijke uitbreidingslocaties DocksNLD

Posad Maxwan:
Rients Dijkstra, Elena Bulanova, Michelle Blom

Posad Maxwan
Binckhorstlaan 36
2516 BE Den Haag
tel: 070 322 2869

september 2020

POSAD MAXWAN
strategy x design

POSAD MAXWAN

strategy x design

Bijlage 1:

Landschappelijke analyse mogelijke uitbreidingslocaties DocksNLD

POSAD MAXWAN
strategy x design

Inhoudsopgave

	Context	4
1	Analyse	6
2	3D analyse	16
3	Conclusies	32
	3D Beelden	36

Context

DocksNLD ligt in de gemeente Montferland, aan de grens met Duitsland. Het huidige DocksNLD terrein ligt aan de Meilandsedijk (N816). Volgens 'Vraag en aanbod XXL-logistiek' is DocksNLD, op één kavel van 3,9 hectare na, uitgegeven (peildatum 1 mei 2020). Er zijn plannen voor uitbreiding van DocksNLD. Hiervoor zijn drie mogelijke ontwikkelrichtingen onderzocht in het hoofdrapport behorende bij deze bijlage: de oost-variant (kavel A+B), de noord-variant (kavel C) en de variant op Duits grondgebied (kavel D). Kavel D zien we als meest compacte uitbreiding. Ondanks de minder efficiënte, gebogen afbakening aan de zuidzijde verdient dit kavel de voorkeur boven de andere kavels. Voor benutting is de medewerking van Duitse autoriteiten nodig - de bereidheid om hier vaart achter te zetten lijkt gering.

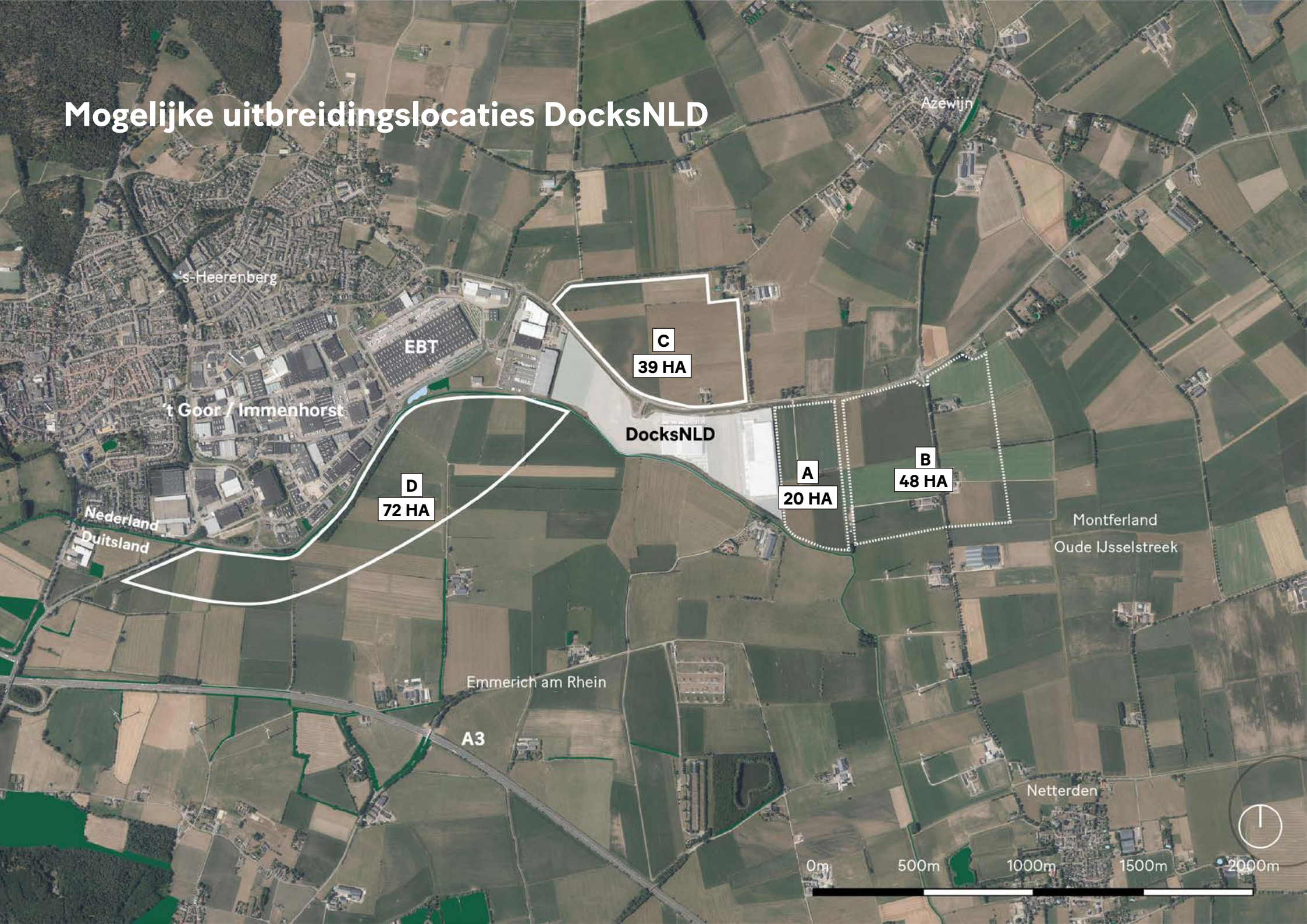
Met deze kennis zijn, in het licht van zorgvuldig ruimtelijk handelen, ook de noord-variant en de oost-variant in afweging genomen. Hierbij concluderen we dat met de ontwikkeling van kavels A en B een 'verlenging' van het bestaande DocksNLD ontstaat. Door de uitbreiding aan één zijde van de Meilandsedijk ontstaat een langgerekt, niet compact, XXL-bedrijvenpark. De verstoring van het zicht over het omringende open landschap is daardoor relatief groot (totale lengte meer dan 2 km).

Kavel C komt in de analyse naar voren als meer compacte uitbreiding van DocksNLD en heeft daarom de voorkeur gekregen boven de ontwikkeling van kavels A en B.

Door Royal HaskoningDHV (aug '16) is een landschappelijke beoordeling gegeven over de benutting van de verschillende kavels. De achtergrond van de voorkeur is helder omschreven in een uitgebreide en zorgvuldige studie. In deze beoordeling wordt aangegeven dat benutting van kavels A, B of C de voor het landschap kenmerkende openheid aantast. RHDHV concludeert dat het moeilijk is een voorkeur aan te geven voor A+B óf C. Ze besluiten met een lichte voorkeur voor A+B op basis van de zichtbaarheid van de stuwwal. De advisering van RHDHV en onze advisering verschillen op dit punt.

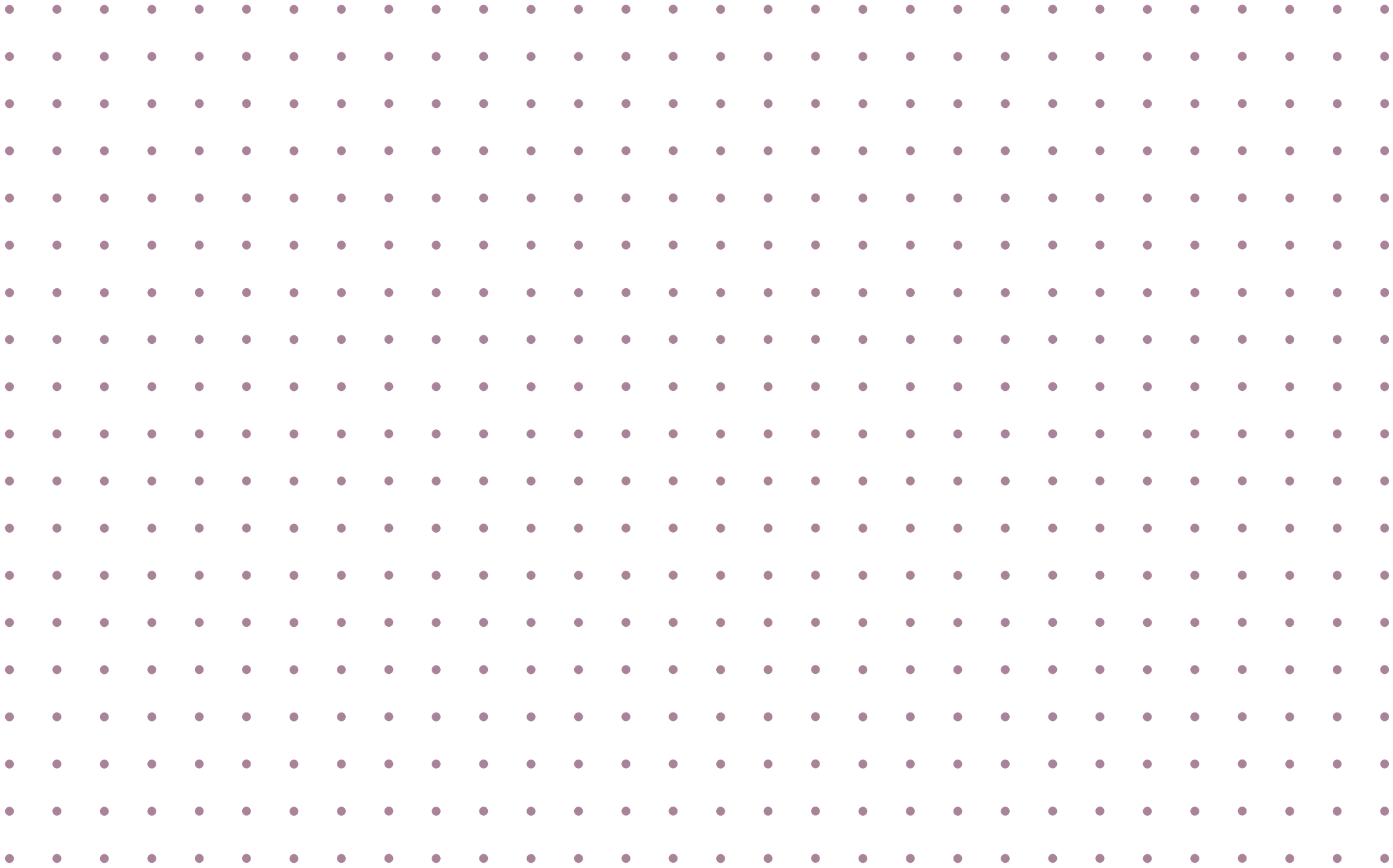
Om tot een definitief oordeel te komen wordt in deze rapportage aanvullend analyse- en beeldmateriaal gepresenteerd om tot een definitief oordeel te komen. De gevolgen van uitbreiding van het bestaande areaal in twee richtingen, de oost-variant en de noord-variant, worden onderzocht. Eerst wordt een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het gebied gegeven van waaruit de landschappelijke karakteristieken worden geduid. Ook worden nieuwe ontwikkelingen rondom duurzame energie in beeld gebracht om te analyseren of deze een landschappelijke impact hebben die een relatie heeft met de ontwikkelingen van DocksNLD.Daarnaast is middels een 3D model van de actuele situatie een impactstudie gemaakt om de verschillende varianten te kunnen beoordelen. De beelden worden in een kleine versie naast elkaar gepresenteerd maar zijn aan het einde van het rapport ook in het groot zichtbaar gemaakt om zo goed de impact te kunnen beoordelen.

Mogelijke uitbreidingslocaties DocksNLD



01

Analyse



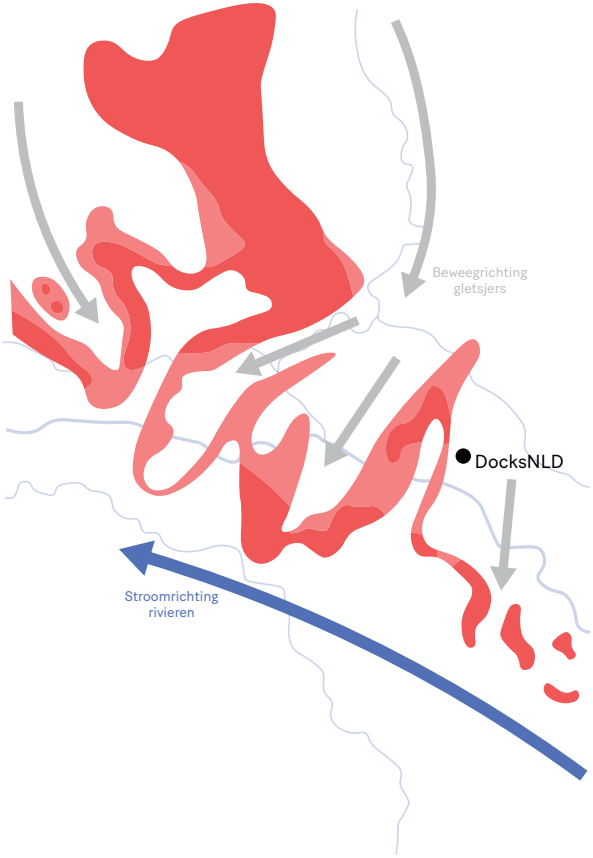
1.1 Natuurlijke ontstaansgeschiedenis

Om de impact op het landschap te kunnen begrijpen is het van belang om de ontstaansgeschiedenis en de historie van het landschap te doorgronden. Het huidige landschap rondom het onderzoeksgebied is in de loop der eeuwen in grote mate gevormd door natuurlijke processen. Een belangrijk moment in deze ontstaansgeschiedenis is de vorming van de stuwwallen, die nog steeds een belangrijk visueel ankerpunt in de omgeving vormen. De gelaagde stuwwalen van de Veluwe, het rijk van Nijmegen en het Monferland in het Gelderse landschap zijn in deze voorlaatste ijstijd door gletsjers opgestuwd.

In de laatste ijstijd rijkte het landijs minder ver dan in de voorlaatste ijstijd. De stuwwallen werden onder invloed van allerlei erosie- en afzettingsprocessen verder gevormd naar de vormen die meer lijken op hoe we ze nu kunnen waarnemen. De stuwwal van het Montferland werd gescheiden van de Stuwwal van Kleef en in de steeds groter wordende openingen tussen de stuwwallen ontstond ruimte voor de rivieren.

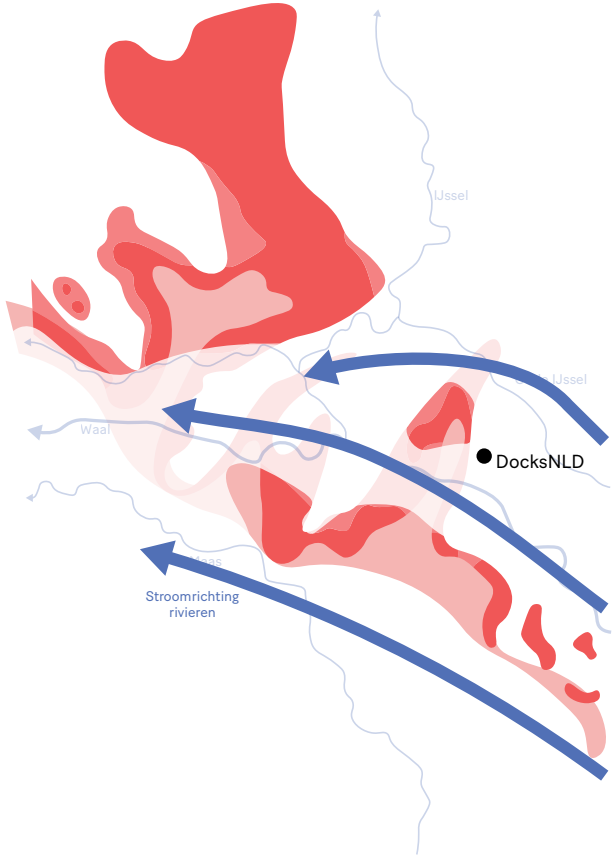
In de koudere periodes na de laatste ijstijd zijn uit de zanderige riviervlaktes op grote schaal rivierduinen opgestoven. Deze rivierduinen zorgen lokaal voor reliëf.

De vormingsprocessen onder invloed van gletsjers en rivieren hebben in grote mate geresulteerd in het huidige landschap. Het lokale, oorspronkelijke landschap is van groot belang geweest bij de locatiekeuze en het landgebruik van de mens. Relatieve hoogteligging en -verschillen zijn bepalen namelijk of en hoe een gebied geschikt is voor menselijke bewoning en ontwikkeling. De ontginningsgeschiedenis is dus in sterke mate gerelateerd aan de natuurlijke ontstaansgeschiedenis.



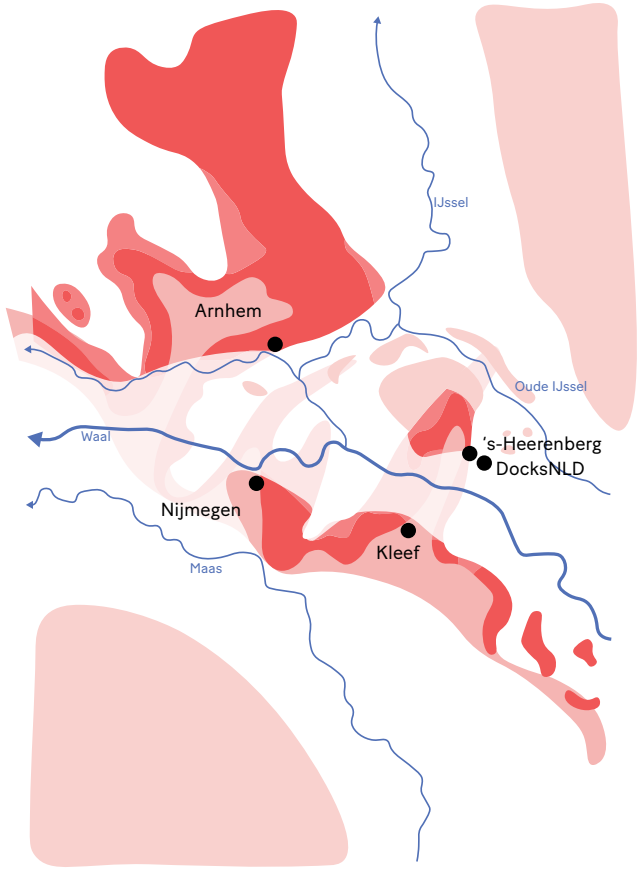
1. Voorlaatste ijstijd (Saaliën)
200.000 - 130.000 v.Chr.

Ontstaan stuwwallen door het opstuwen van grond als gevolg van het voortbewegen van de gletsjers



2. Laatste ijstijd (Saaliën)
110.000 - 10.000 v.Chr.

Ontstaan Rijndal en doorbraak Gelderse Poort onder invloed van de rivieren



3. Eindperiode vanaf laatste ijstijd en daarna
vanaf 10.000 v.Chr.

Vorming dekzanden en vestiging mens aan de randen van de stuwwallen

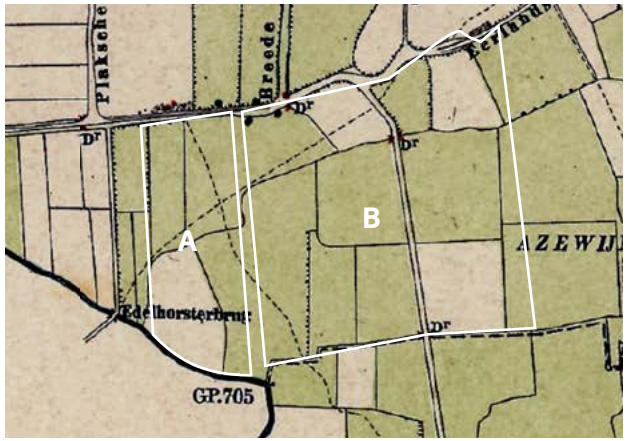
1.2 Historische ontwikkeling

Op de historische kaart op de volgende bladzijde zijn veel van de natuurlijke invloeden op het landschap nog zichtbaar. Ook is duidelijk waar te nemen hoe de mens het landschap in gebruik heeft genomen. De historische kaart laat goed het verschil in landgebruik en kavelgrootte zien dat bij de verschillende landschapstypen past. Daarbij zijn ook de kenmerkende stuwwal en de IJsselvallei duidelijk te herkennen. Deze twee landschappelijke eenheden bepalen in grote mate het karakter van het gebied. De verschillende landschapstypen die hieraan gekoppeld kunnen worden, zullen op de volgende pagina's kort worden toegelicht.

Wanneer de topografische kaart van 1880 wordt vergeleken met de meest recente luchtfoto's van het gebied, dan blijkt dat op beide mogelijke ontwikkellocaties nog elementen van de oorspronkelijke verkavelingsstrcutuur te herkennen zijn. Er zijn echter ook op beide locaties een groot aantal sporen uit het verleden verdwenen door ruilverkaveling.Op basis van deze gegevens is er geen voorkeur uit te spreken voor een van de ontwikkellocaties met betrekking tot het behoud van historische waarden.

Topografische kaart 1880

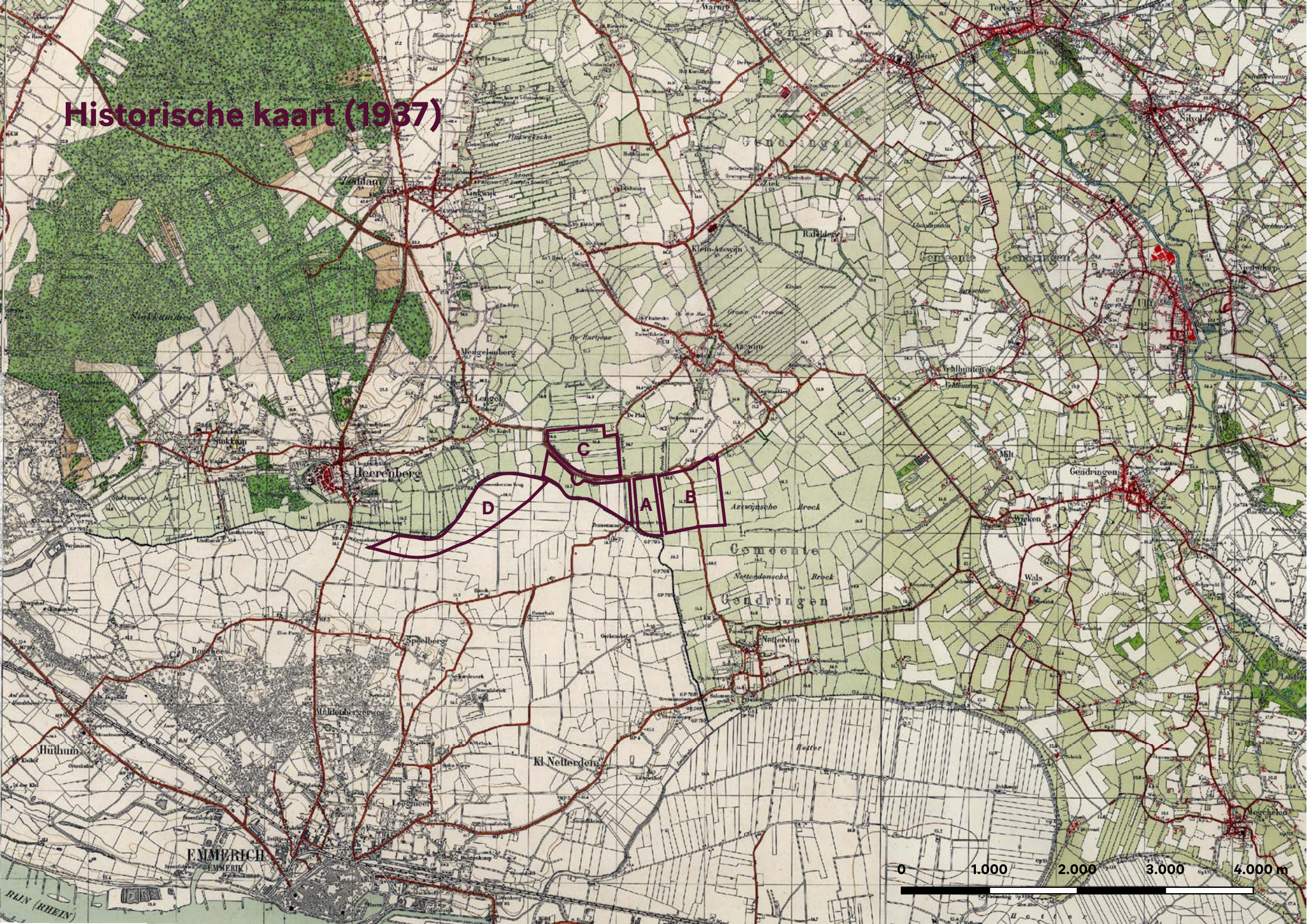
Luchtfoto 2019



Topografische kaart 1880

Luchtfoto 2019

Historische kaart (1937)



1.3 Landschapstypen

Het studiegebied kan op basis van de ontstaans- en ontginningsgeschiedenis grofweg in twee landschapseenheden opgesplitst worden Beide zijn onder te verdelen in verschillende landschapstypen.

Rivierweidelandschap

Boslandschap

De droge en schrale zandgronden boven op de stuwwal zijn minder geschikt als landbouwgrond en hebben zich ontwikkeld tot een boslandschap. De naaldbossen, ooit aangeplant voor de houtoogst, worden nu op veel plekken langzaam omgevormd tot loofbossen middels beheersmaatregelen. Hier krijgen inheemse boomsoorten zoals de eik en de beuk meer ruimte.

Esssenlandschap

In de voorlaatste ijstijd vond er een overgang plaats van de gevormde hoge stuwwalen naar nattere gronden. Aan de voet hiervan liggen de essen (in sommige delen van het land ook enken of engen genaamd). De essen zijn open akkercomplexen, hebben vaak geen beplanting en soms een bolle ligging. Aan de randen van de akkers zijn vaak houtwallen aangelegd ter bescherming tegen wild en oprukkende stuifzanden. Het wegenpatroon is een mix van traditioneel rechte en slingerende wegen. De bebouwing is geconcentreerd aan de rand van de akker. Rondom de stuwwal van het Montferland zijn de essen nog volop te vinden. Dorpen als Stokkum, 's-Heerenberg en Zeddam liggen tegen de voet van de stuwwal, dichtbij de akkercomplexen.

IJsselvallei

Rivierweidelandschap

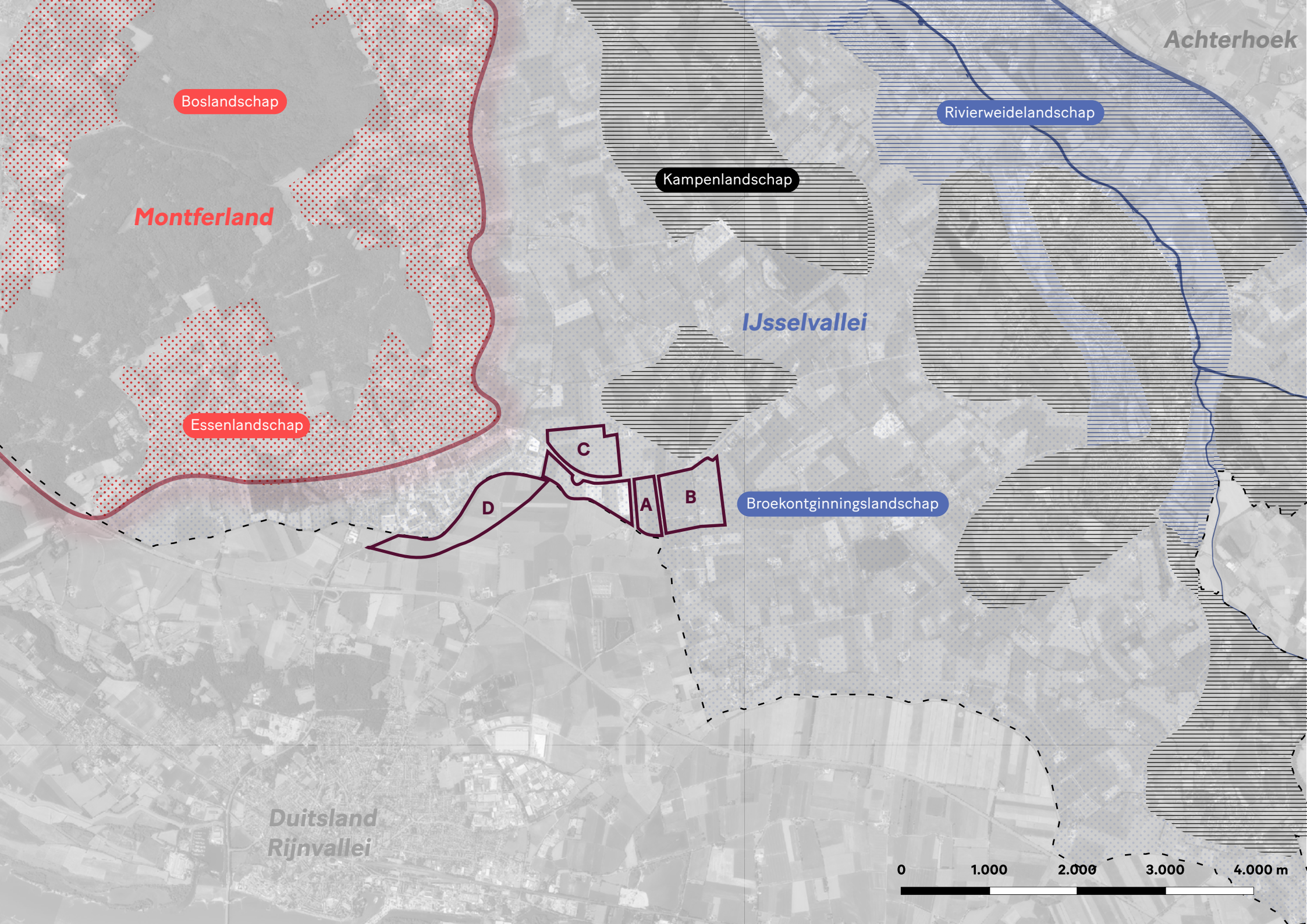
Langs de Oude IJssel komen gebieden voor die vergelijkbaar zijn met de uiterwaarden, alleen zijn ze vaak onbedijkt. Dit wordt ook wel het rivierweidenlandschap genoemd. Kenmerkend voor dit landschap is de grootschaligheid en het ontbreken van bebouwing. Bij de ontginning is meestal een blokverkaveling toegepast en de kavels zijn vervolgens als grasland in gebruik genomen. Beplanting bestaat veelal uit solitaire bomen, niet uit lijnbeplanting. De waterloop zorgt voor een slingerend patroon wat zich ook vertaald in het wegenpatroon.

Broekontginning

Het broeklandschap ligt in de lage zones van de IJsselvallei en was daarom voor de landbouw vaak minder geschikt. Door een verbeterde manier van afwatering, konden de gronden in de loop van de 19e eeuw ontgonnen worden en werden deze vervolgends ingezet als weides voor het vee. Het huidige broeklandschap wordt gekenmerkt door de grote mate van openheid; het is een landschap met weinig en ver verspreide bebouwing en beplanting. Alle te onderzoeken uitbreidingslocaties van DocksNL liggen in een gebied dat als broekontginning kan worden aangeduid.

Kampenlandschap

De langgerekte dekzandruggen in de lage delen van de IJsselvallei zijn in de laatste ijstijd ontstaan door opstuivend zand. Op deze hogere plekken in een overwegend lage en natte vallei is een kampenlandschap ontstaan: kleinschalige individuele akkers van boerenbedrijven met een gemengde bedrijfsvoering. Om de gewassen te beschermen tegen wildvraat en wind, worden ze omgeven met houtwallen en houtsingels. Wegen volgden de hogere delen in het landschap en hebben hierdoor vaak een bochtig verloop.


Achterhoek
Boslandschap
Rivierweidelandschap
Kampenlandschap
Montferland
IJsselvallei
Essenlandschap
C
D
A
B
Broekontginningslandschap
Duitsland
Rijnvallei
0
1.000
2.000
3.000
4.000 m

1.4 Energietransitie

De energietransitie gaat het landschap in Nederland op vele plaatsen veranderen. Ook in de gemeente Montferland en de buurgemeente Oude IJsselstreek wordt deze transitie vormgegeven. Mede door het traject van Regionale Energie Strategieën (RES) wordt op gemeentelijk en regionaal niveau nagedacht over locaties voor de opwek van hernieuwbare energie. Concreet wordt gezocht naar plekken voor nieuwe windturbines en zonnepanelen. Omdat de impact van deze ontwikkelingen op het landschap in sommige gevallen dermate groot is, worden de mogelijke ontwikkelingen hier in kaart gebracht. Daarna wordt de afweging gemaakt of dit van invloed is op de keuze voor uitbreidingsrichting van DocksNLD.

Windenergie
Het afwegingskader 'Ruimte voor duurzame energie' van de gemeente Montferland (apr '20) geeft aan waar en onder welke voorwaarden zonnepanelen en windturbines een plek kunnen krijgen in de gemeente. Voor windenergie is een ontwikkelgebied opengesteld waarbinnen initiatieven gerealiseerd kunnen worden. Zowel de oostelijke als de noordelijke ontwikkellocatie van DocksNLD valt binnen dit gebied.

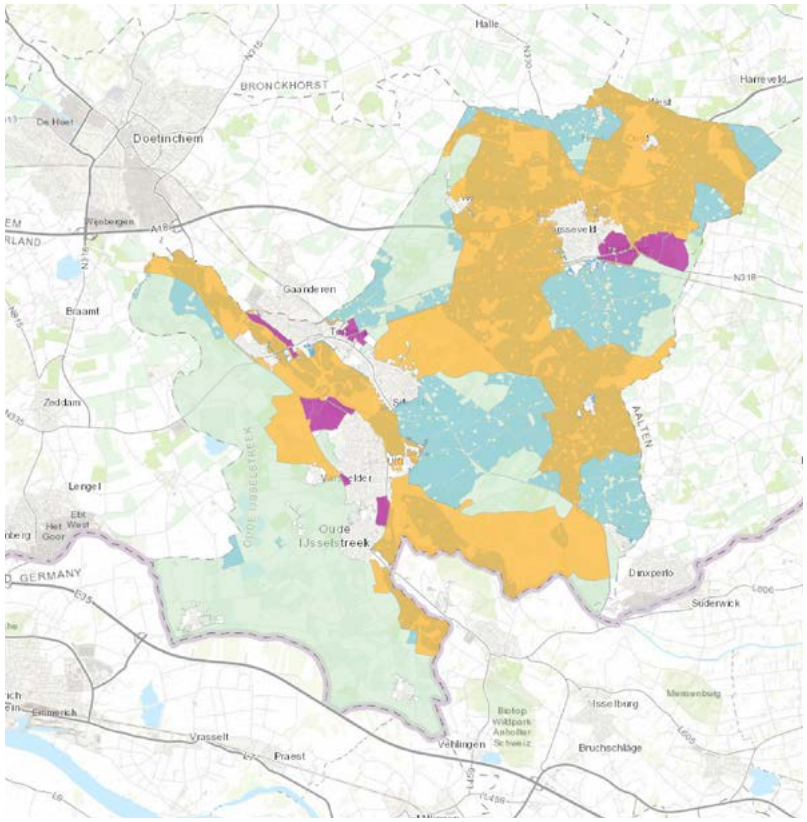
In de gemeente Oude IJsselstreek is in 2018 het windpark Den Tol onherroepelijk vergund. In het plan is ruimte gevonden voor negen windturbines op een afstand van ruim 1,7km van het bestaande DocksNLD terrein. De negen turbines, in twee lijnopstellingen, veranderen de aanblik van het landschap maar hebben een eigen schaal, maat en logica en relateren zich niet tot de bebouwing van DocksNLD. Ook hebben de windturbines slechts beperkt impact op de mate van openheid van het landschap.

Zonne-energie
Ook over de mogelijke locaties voor grootschalige zonnevelden >=2,5 ha doet het afwegingskader van de gemeente Montferland uitspraken. De gemeente werkt met een restrictieve 'zonneladder' waarbij ontwikkelingen van zonneparken in het buitengebied op de derde en laatste plaats staan. Daarnaast wordt een fasering gehanteerd op basis van de draagkracht van verschillende landschapstypen waarbij het broekontginningenlandschap rondom DocksNLD niet als productielandschap wordt aangemerkt. Hierdoor is de kans dat hier zonnevelden gerealiseerd worden beperkt.

De gemeente Oude IJsselstreek heeft het gebied grondgebied ten westen van DocksNLD aangemerkt als 'kansgebied' voor de opwek van duurzame energie. Initiatieven zijn hier onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Voor zonnevelden geeft de gemeente twee keer een tranche van 30 ha vrij voor ontwikkeling. In 2019 is in totaal voor 36 hectares vergund waarvan één project (De Zonnewilg, 10 ha) in het gebied ten oosten van DocksNLD ligt, op ruim 2,5km. De openheid rondom DocksNLD wordt hiermee niet aangetast.

De huidige ontwikkelingen omtrent de opwek van hernieuwbare energie in de directe omgeving van DocksNLD geven in onze ogen geen aanleiding om een van de ontwikkellocaties boven de andere te prefereren.

Vergunde voorkeursvariant Windpark Den Tol (boven: plankaart; onder: visualisatie) (www.windparkdentol.nl)



Inpassingskaart duurzame energie gemeente Oude IJsselstreek (Okt '20)

ORANJE waardevol landschap – grootschalige opwek van duurzame energie is niet mogelijk, en kleinschalige opwek van duurzame energie is alleen onder zeer beperkte voorwaarde mogelijk.

GROEN kansgebied – grootschalige opwek van duurzame energie is onder bepaalde voorwaarden mogelijk.

BLAUW kansgebied met een waarde uit het bestemmingsplan buitengebied – er geldt hetzelfde als in het kansgebied alleen dient er bij de inpassing extra rekening te worden gehouden met de betreffende waarde(n) voor dat gebied, mits nog zichtbaar in het landschap. Voorkomende waarden zijn zandwegen, houtwal, reliëf, vegetatie en openheid

PAARS (toekomstige) bedrijventerreinen – mogelijkheden zijn bepaald door type en schaalgrootte van de toegepaste techniek.

2 3D analyse

2.1 Uitgangspunten

Het 3D model is gegenereerd op basis van de meest recente GIS-data uit de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) van het Kadaster (peildatum 6 okt '20). De data uit de BGT is tot op 20 centimeter nauwkeurig en bevat gegevens over de aanwezigheid van onder meer bomen, wegen en gebouwen. Voor een nauwkeurig model zijn de gegevens verkregen uit de BGT geverifieerd met gegevens van het Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN). Daarnaast zijn middels een locatiebezoek de gegevens gecontroleerd en aangevuld met locatie-specifieke kenmerken die niet in de BGT zijn opgenomen.

Voor de mogelijke invulling van de onderzochte ontwikkellocaties zijn bouwvolumes met een hoogte van 14m en 20m gemodelleerd. Hiervoor is gekozen omdat logistieke hallen in de praktijk vaak niet hoger dan 14 meter mogen zijn vanwege de brandveiligheidseisen. Het bestemmingsplan biedt echter de mogelijkheid om tot 20m hoogte te bouwen.

De ontwikkelkavels zijn voor tweederde gevuld met bouwvolumes. Qua vorm is gekozen om zo dicht als mogelijk bij de volumes te blijven die in de rapportage van RHDHV zijn ingetekend om zo de vergelijkbaarheid te vergroten tussen beide rapporten te vergroten. De gehanteerde invulling is in de afbeelding op de volgende bladzijde zichtbaar.

De geplande nieuwe ontwikkelingen voor het bestaande DocksNLD terein zijn in het model in de 'huidige' situatie opgenomen. Er wordt namelijk met redelijke zekerheid verwacht dat deze binnen de komende twee jaar gebouwd zijn.

Afbeeldingen uit het 3D model worden met een virtuele camera met een 50mm lens gegenereerd. Dit is om vergroting of verkleining te voorkomen ten opzichte van de de echte situatie die wordt gezien met het menselijk oog.

De zichtbaarheid van de stuwwal vanaf de N816 wordt beoordeeld aan de hand van drie standpunten (1, 2 en 3). De standpunten zijn representatief voor het gehele beeld vanaf de N816. De stuwwal is op elk van de standpunten waarneembaar. De impact van de ontwikkelingen op het beeld vanaf de omgeving wordt beoordeeld vanuit vijf standpunten (4, 5, 6, 7 en 8). De beelden zijn ook in een grote versie aan het einde van deze bijlage toegevoegd.

Overzicht standpunten

2.2 Zichtbaarheid stuwwal vanaf de N816

Getoonde 3D beelden zijn vanaf pagina 36 in groot formaat te zien

Standpunt 1

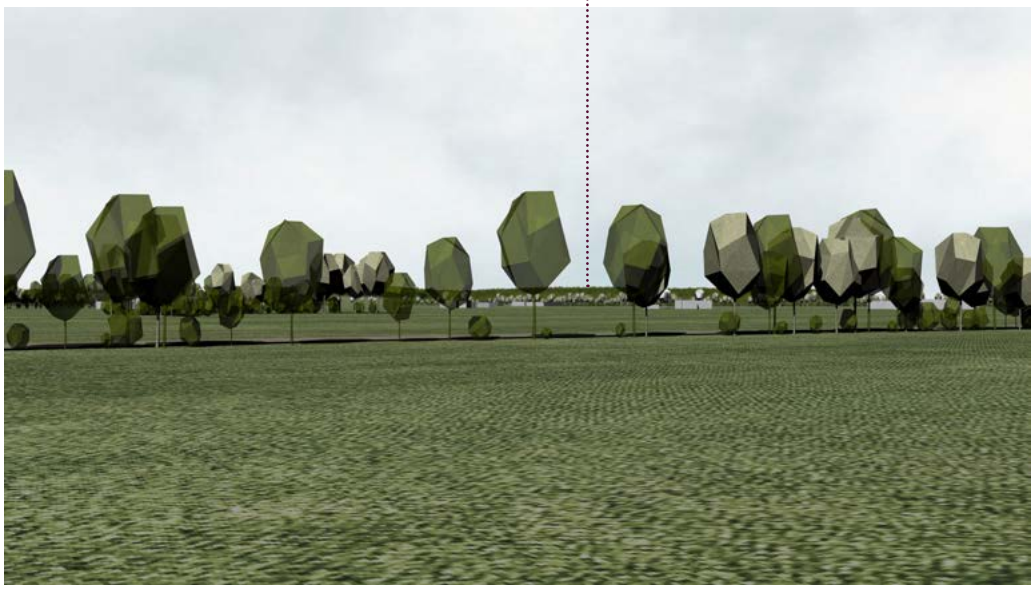
Vanuit standpunt 1 is de stuwwal goed te ervaren kijkend in noordwestelijke richting. Ontwikkelingen op kavel C doen geen afbreuk aan dit beeld. In meer westelijke richting blokkeren bestaande bebouwing en een bomengroep voor kavel C het zicht op de stuwwal. Het toevoegen van bebouwing op kavel C zal hier dus geen verdere impact hebben op de zichtbaarheid van de stuwwal.

Zichtbaarheidsanalyse stuwwal huidige situatie

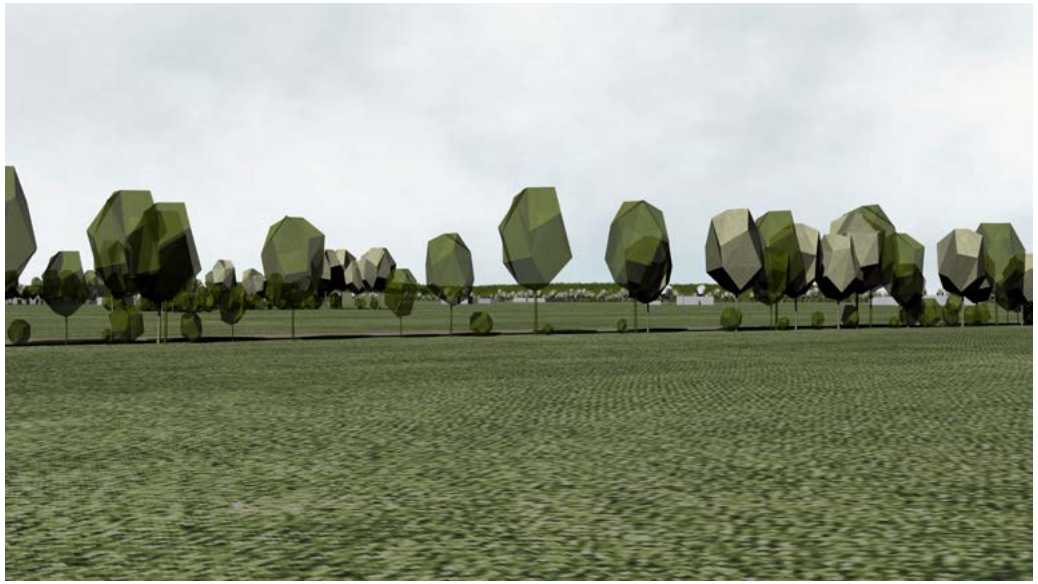
Zicht blokkerend element

Deels zicht blokkerend element

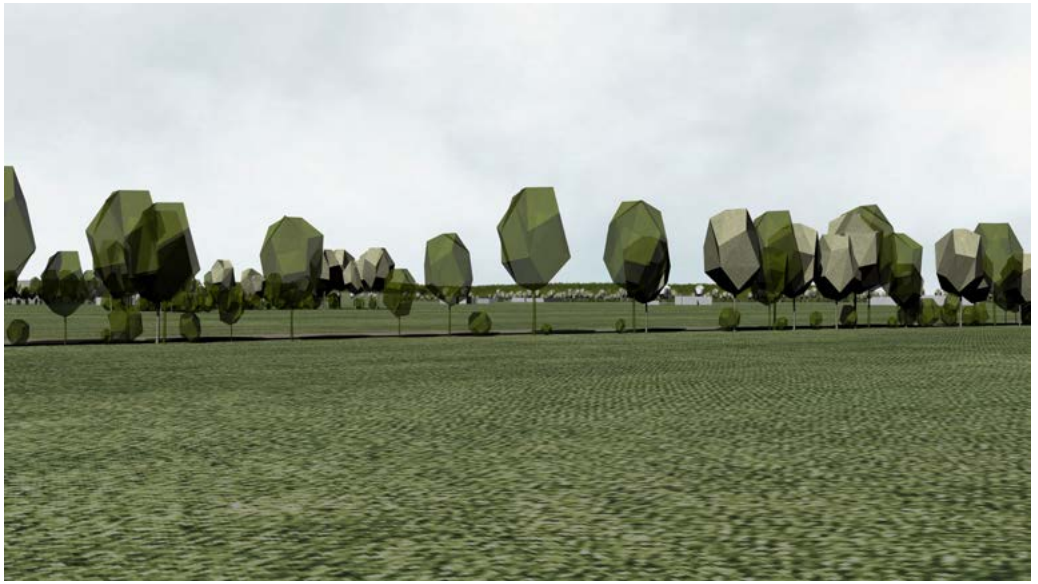
Stuwwal zichtbaar kijkend
in noordwestelijke richting



Huidige situatie



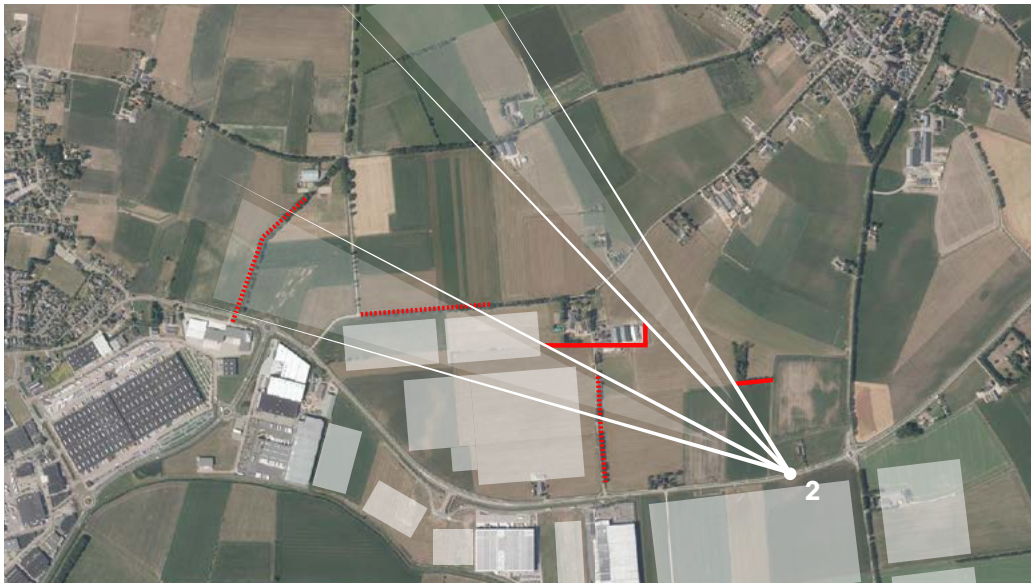
Ontwikkeling kavel C (14m hoog)



Ontwikkeling kavel C (20m hoog)

Standpunt 2

Vanuit standpunt 2 is de stuwwal in twee kijkrichtingen te zien. De beste ervaring is in de meest noordelijke kijkrichting. Ontwikkelingen op kavel C hebben geen invloed op dit beeld. In de meer westelijke kijkrichting wordt het zicht grotendeels weggenomen door de boerderij en verschillende bomenrijen. De -al zeer beperkte- zichtbaarheid van de stuwwal wordt door de ontwikkeling op kavel C weggenomen.



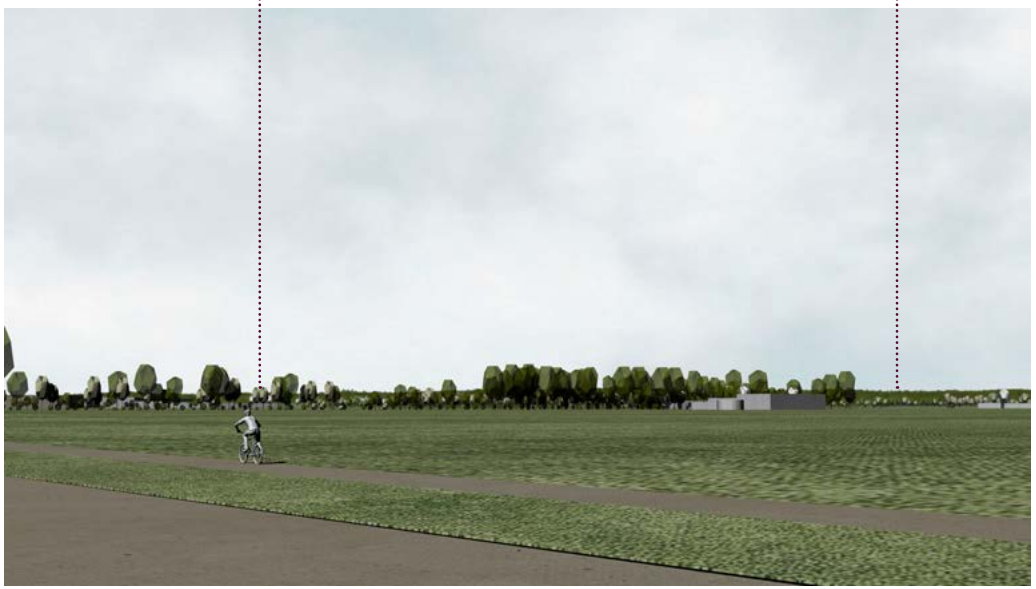
Zichtbaarheidsanalyse stuwwal huidige situatie

Zicht blokkerend element

Deels zicht blokkerend element

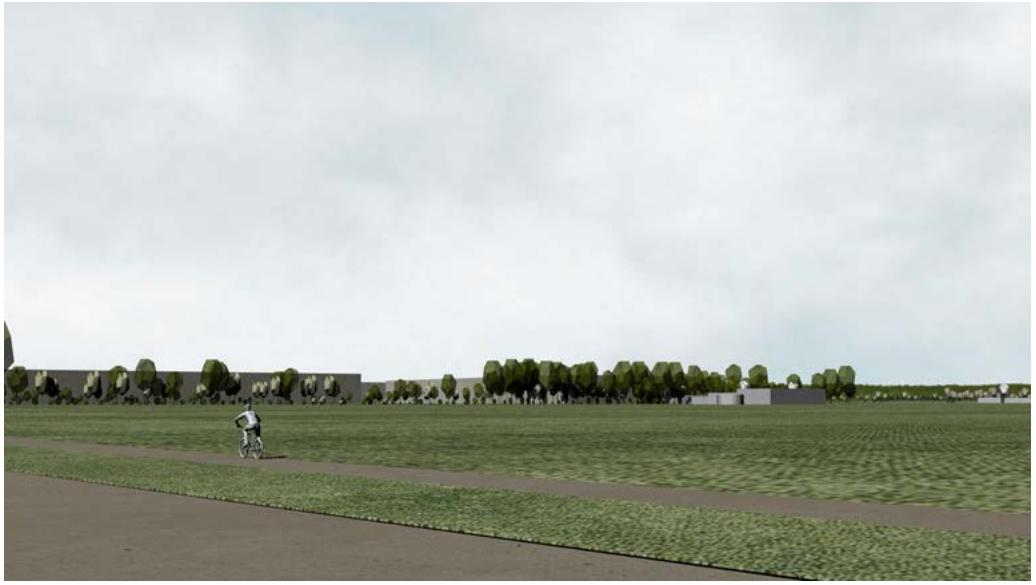
Zicht op de stuwwal grotendeels weggenomen door bomenrijen.

Stuwwal zichtbaar kijkend in noordwestelijke richting.



Huidige situatie

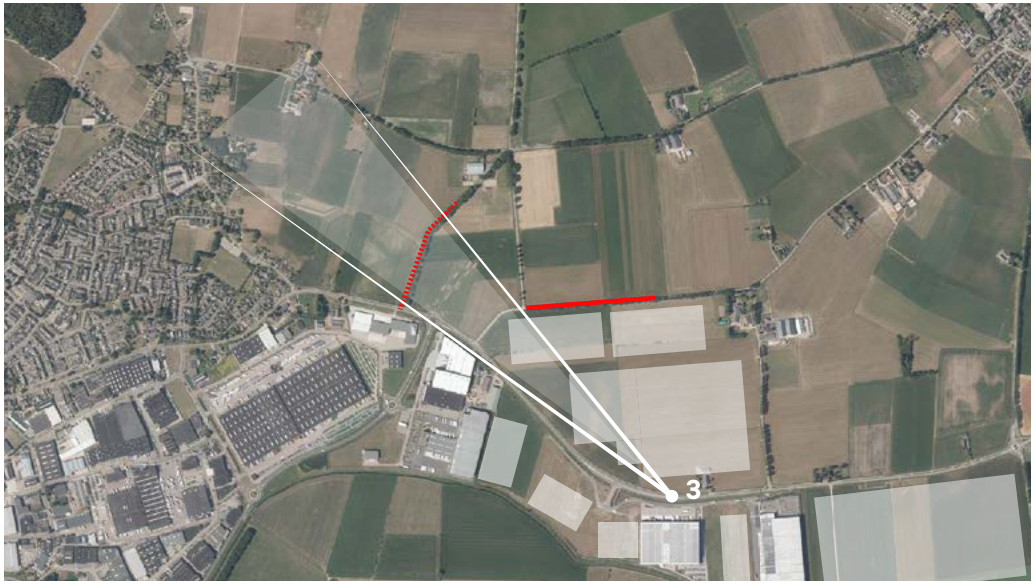
Ontwikkeling kavel C (14m hoog)



Ontwikkeling kavel C 2(0m hoog)

Standpunt 3

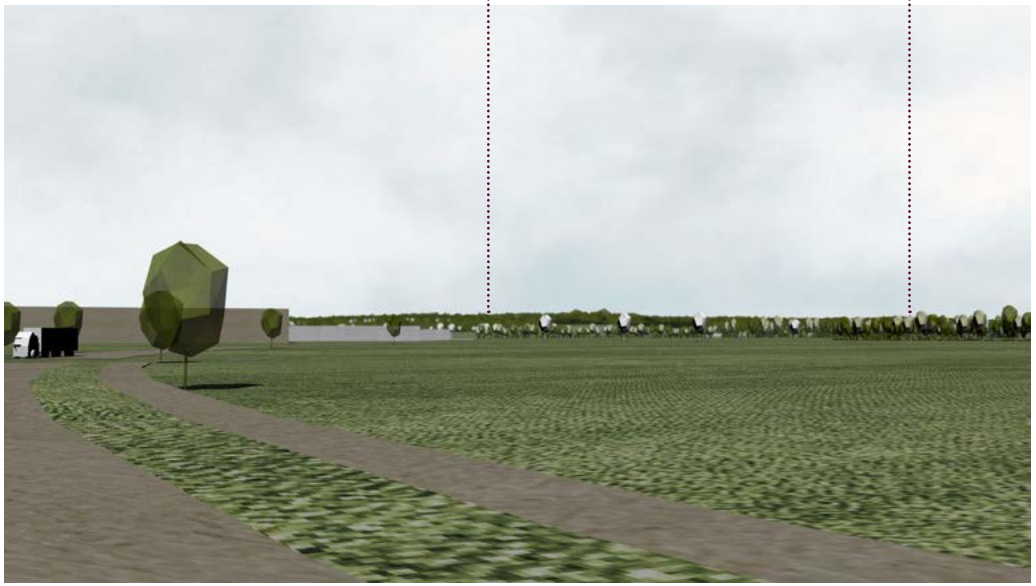
Vanuit standpunt 3 is de stuwwal voor een klein deel zichtbaar. De zichtbaarheid wordt voor een groot deel beperkt door bestaande bomenrijen. Ontwikkelingen op kavel C zullen dit zicht wegnemen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het zicht dat op de stuwwal vanuit standpunt 3 slechts korte tijd te zien is als vanuit oostelijke richting naar het westen wordt gereden.



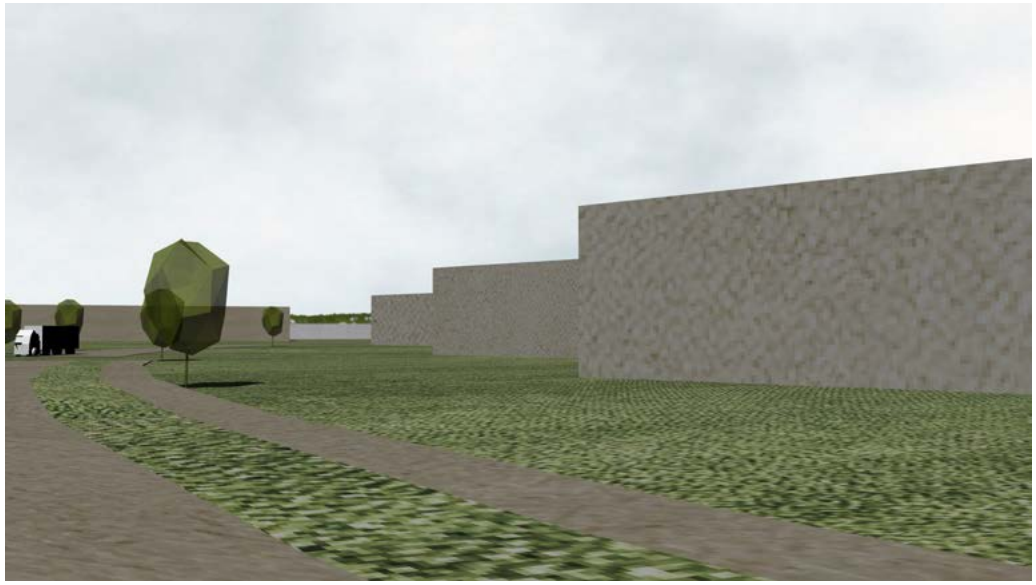
Zichtbaarheidsanalyse stuwwal huidige situatie

Zicht blokkerend element

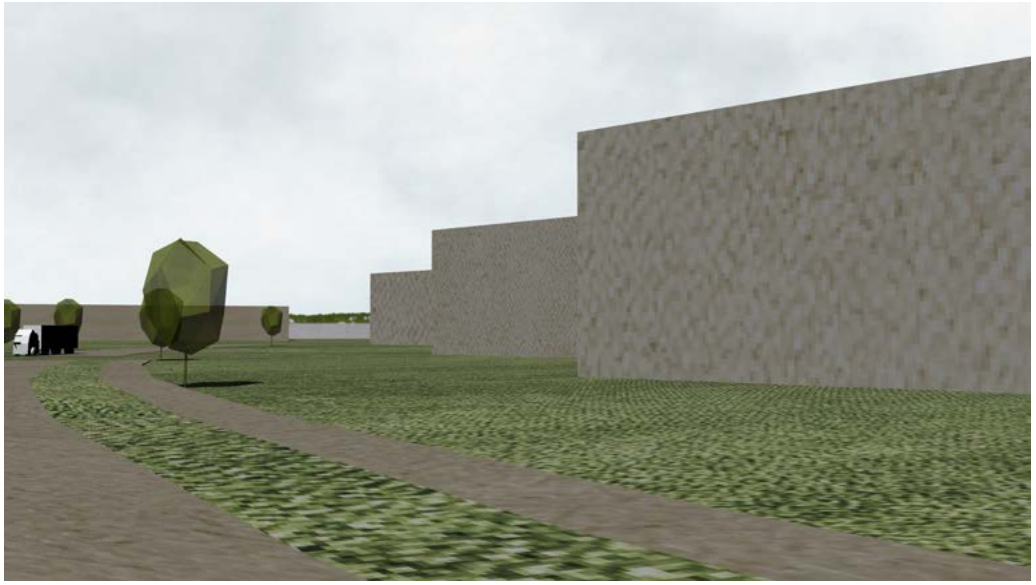
Deels zicht blokkerend element



Huidige situatie



Ontwikkeling kavel C (14m hoog)



Ontwikkeling kavel C 2(0m hoog)

2.3 Beleving vanaf N816

Getoonde 3D beelden zijn vanaf pagina 36 in groot formaat te zien

Standpunt 4

Vanuit standpunt 4 is te zien dat een ontwikkeling van kavels A en B een ‘verlenging’ van het bestaande DocksNLD betekent. Door de uitbreiding aan één zijde van de Meilandsedijk ontstaat een langgerekt, niet compact, XXL-bedrijvenpark. De verstoring van het zicht over het omringende landschap is daardoor relatief groot (totale lengte meer dan 2 km). Daarnaast is te zien dat de ontwikkeling van kavel C binnen de bestaande ‘kamer’ valt en voor een groot deel uit het zicht wordt genomen door de bestaande zoombeplanting.

Huidige situatie

Ontwikkeling kavel C (14m hoog)

Ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)

Ontwikkeling kavel C (20m hoog)

Ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)

2.4 Impact zicht op de omgeving

Getoonde 3D beelden zijn vanaf pagina 36 in groot formaat te zien

Standpunt 5, 6 en 7

Vanuit standpunten 5, 6 en 7 kan vanaf dezelfde plek zowel het zicht op de stuwwal, als de mogelijke ontwikkeling van kavel A + B en kavel C worden beoordeeld.

Het hoogste punt van de stuwwal is vanaf hier onbelemmerd zichtbaar

Standpunt 5

Kavel C ligt achter de bomenrij. Het zicht op de stuwwal wordt door deze bomenrij grotendeels ontnomen.

Standpunt 6

Open zicht van noord naar zuid. Belangrijk voor de beleving van inwoners van Netterden en Azewijn.

Standpunt 7

Standpunt 5, 6 en 7

Het zicht op de stuwwal wordt door beide ontwikkelingen niet belemmerd in standpunt 5. Bij standpunt 6 wordt het doorzicht belemmerd door bestaande bebouwing en de bestaande bomenrijen. Ontwikkeling van kavel C draagt hier gering aan bij. In standpunt 7, vanuit Azewijn kijkend richting zuid, wordt een nieuw deel van het open zicht in de noord-zuid richting belemmerd door de ontwikkeling op kavel A + B.

Standpunt 5: Huidige situatie

Standpunt 6

Standpunt 6: Huidige situatie

Standpunt 6: Ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)

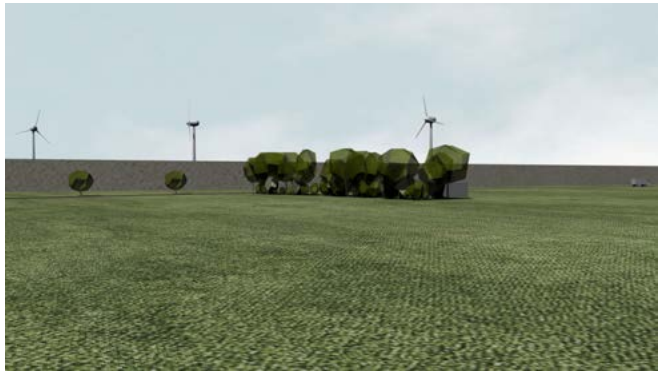
Standpunt 6: Ontwikkeling kavel C (14m hoog)

Standpunt 6: Ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)

Standpunt 6: Ontwikkeling kavel C (20m hoog)

Standpunt 7

Standpunt 7: Huidige situatie



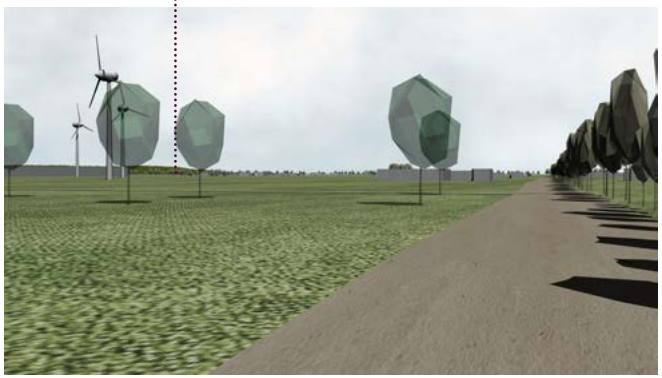
Standpunt 7: Ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)

Standpunt 7: Ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)

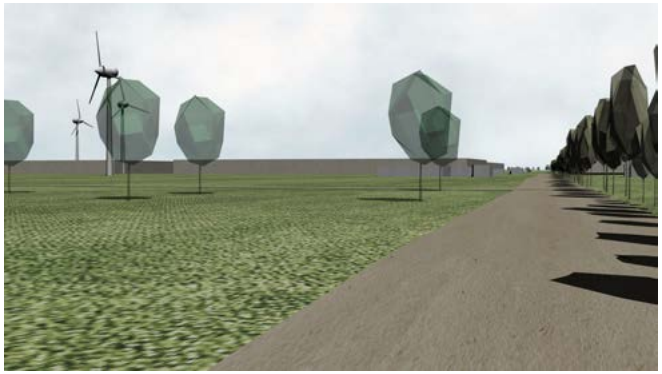
Standpunt 8

Op de beelden van standpunt 8 is zichtbaar dat ontwikkelingen op kavel A+B het zicht op de stuwwal ontneemt vanuit Netterden. Ook is in beeld gebracht wat het betekend als kavel B slechts deels (tot de Netterdseweg) wordt ontwikkeld. Hiermee ontstaat welliswaar een beter inpasbaar bedrijfsterrein en zal de Netterdseweg minder aan karakter verliezen. Het blijft echter een niet compacte uitbreiding van DocksNLD en is daarmee minder wenselijk.

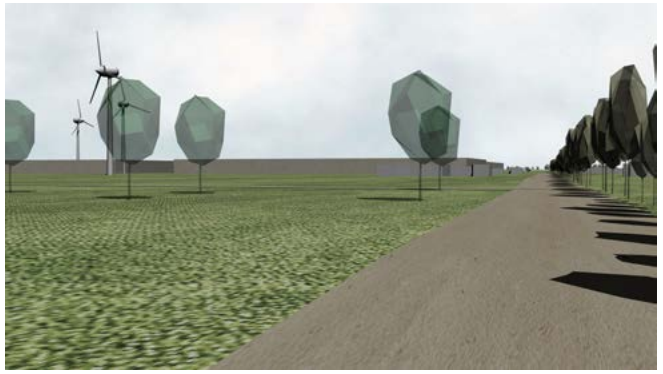
Stuwwal zichtbaar kijkend in noordwestelijke richting.



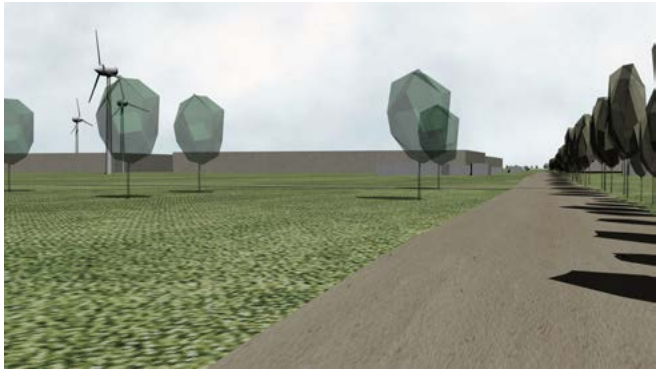
Standpunt 8: Huidige situatie



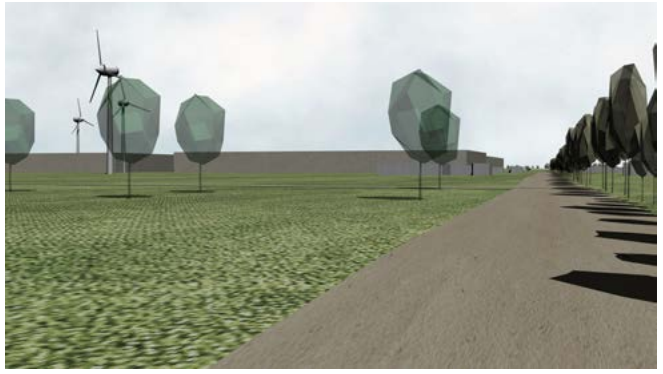
Standpunt 8: Ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)



Standpunt 8: Ontwikkeling kavel A+ deel B (14m hoog)



Standpunt 8: Ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)



Standpunt 8: Ontwikkeling kavel A+ deel B (20m hoog)

03 Conclusies

3.1 Conclusies

De analyse en de getoonde beelden in deze bijlage (die vanaf pagina 36 in grote versie te zien zijn) ondersteunen de conclusie uit het hoofdrapport. Een ontwikkeling op kavel C zal leiden tot minder impact op het landschap en resulteren in een compacter bedrijventerrein dan de ontwikkeling van kavel A+B.

Impact zicht op de stuwwal vanaf de Meilandsedijk (N816)
Om de beleving van de stuwwal vanaf de N816 te onderzoeken zijn beelden gemaakt vanuit drie verschillende standpunten. In alle drie de standpunten is de stuwwal in meer of mindere mate zichtbaar:

- Vanuit standpunt 1 is de stuwwal goed te ervaren kijkend in noordwestelijke richting. Ontwikkelingen op kavel C doen geen afbreuk aan dit beeld.
- Vanuit standpunt 2 is de stuwwal in twee kijkrichtingen te ervaren. De beste ervaring is in de meest noordelijke kijkrichting. Ontwikkelingen op kavel C hebben geen invloed op dit beeld. In de westelijke kijkrichting wordt het zicht grotendeels weggenomen door de verschillende bomenrijen. Ontwikkelingen op kavel C hebben slechts in beperkte mate invloed op dit zicht.
- Vanuit standpunt 3 is de stuwwal voor een klein deel zichtbaar maar wordt deze zichtbaarheid grotendeels beperkt door bestaande bomenrijen. Ontwikkelingen op kavel C zullen dit zicht wegnemen.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de ontwikkelingen op kavel C slechts in zeer geringe mate afbreuk doen aan het zicht op de stuwwal vanaf de N816. Een belangrijk deel van de zichtlijnen op de stuwwal wordt in de bestaande situatie al geblokkeerd door de bestaande logistieke hallen en de bestaande bomenrijen en haagstructuren. De beste overgebleven zichtlijnen worden door ontwikkelingen op kavel C niet belemmerd. Indien rondom Azewijn wordt geinvesteerd in een zoom met beplanting van oude bouwlanden en rijke erven, zoals door RHDHV wordt geadviseerd zal het zicht op de stuwwal nog verder beperkt worden. Door het versterken van de kamerstructuur, wordt het bedrijventerrein op kavel C een minder dominant element.

RHDHV maakt in hun rapportage de ervaring van de stuwwal vanaf de N816, in westelijke richting rijdend, tot uitgangspunt van hun visuele studie en advies. Opgemerkt moet worden dat dit overwegend een ervaring is vanuit het gezichtspunt van de automobilist, door de voorruit, terwijl het wegbeeld (verkeer, verkeersborden, rijbaan met bochten) de meeste aandacht opeist. Wij zijn van mening dat de ervaring vanaf andere plekken, weg van de hoofd-autoroute, al lopend of fietsend in de omgeving van minstens zoveel, zo niet grotere waarde is.

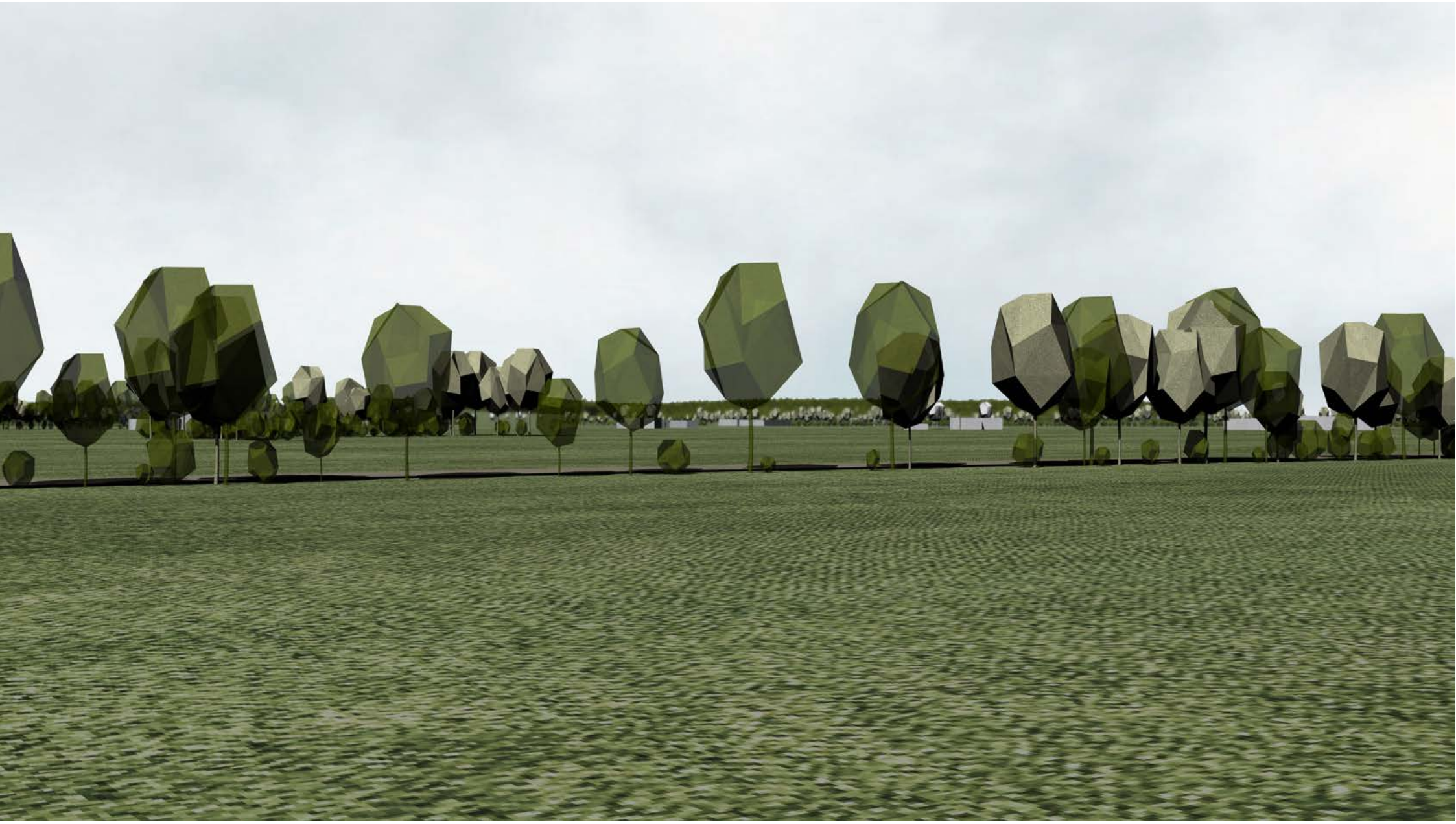
In het winterbeeld zullen de bomen en struiken die het zicht op de stuwwal ontnemen minder aanwezig zijn. Hierdoor zijn gebouwen beter zichtbaar en meer dominant. Dit is echter geen doorslaggevend argument voor het advies. De meeste wandel- en fietsbewegingen zullen in de ‘groene’ maanden plaatsvinden

Landschappelijke afweging
Beide ontwikkelopties zijn gelegen in wat getypeerd kan worden als een broekontginningslandschap. Het betreft een van origine relatief open landschap met verspreide

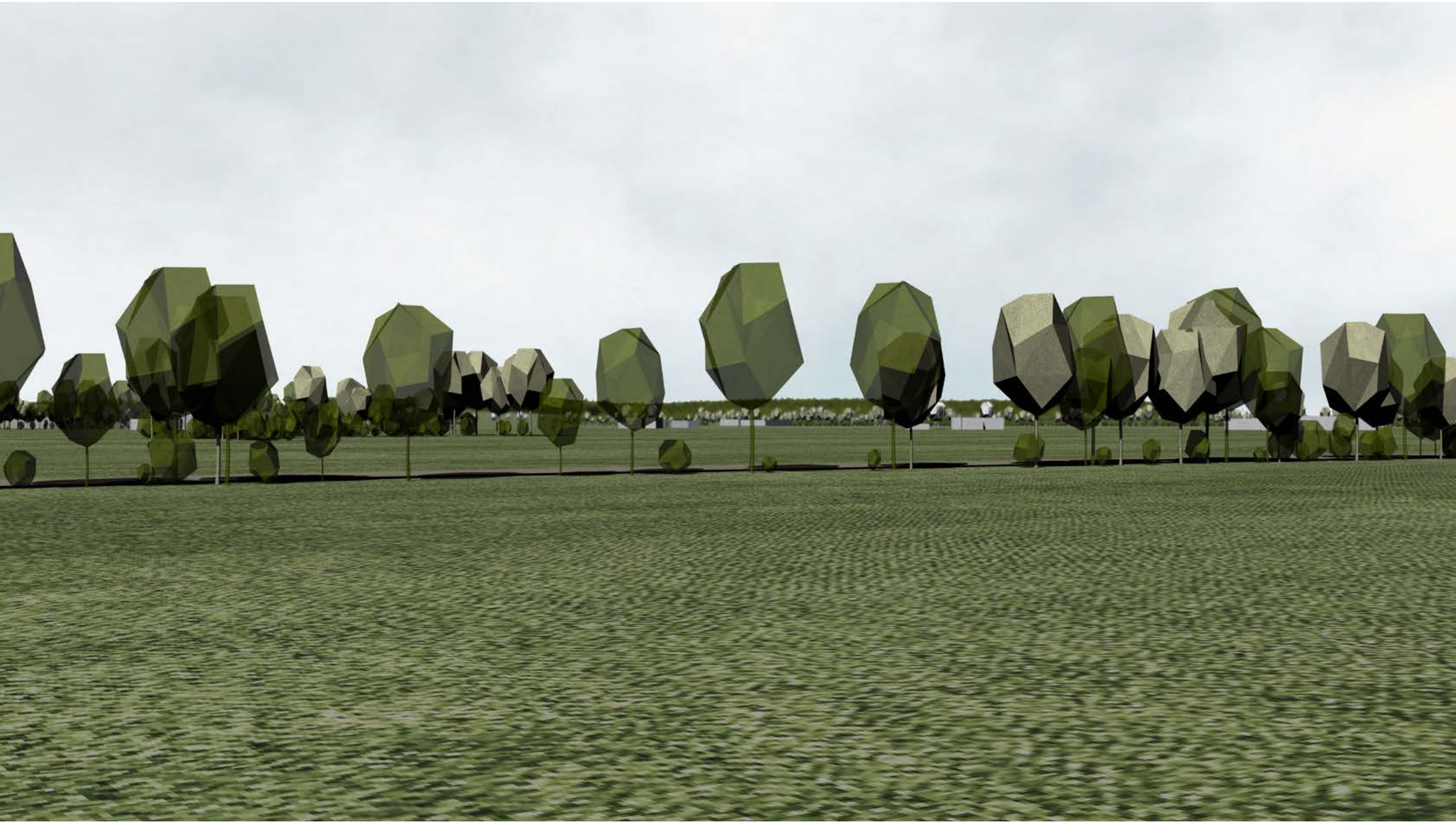
bebouwing. Op beide locaties zijn elementen van de oorspronkelijke verkavelingsstructuur te zien, maar zijn door ruilverkaveling ook een groot aantal sporen uit het verleden verdwenen. Rondom kavel C vormen de smalle wegen met bomenrijen en onderbegroeiing een kamerstructuur waarbinnen ontwikkelingen grotendeels uit het zicht ontnomen worden. Hierdoor is een ontwikkeling op kavel C beter inpasbaar en doet een ontwikkeling hier minder afbreuk aan de openheid van het landschap. Het verder herstellen van deze boomstructuren, iets wat ook door RHDHV wordt geadviseerd zal deze kamerstructuur versterken. Een ontwikkeling op kavel A + B strekt zich over de Netterdseweg, de historische verbinding tussen Netterden en Azewijn. Een ontwikkeling hier zal op een zorgvuldige manier ingepast moeten worden om het karakter van deze verbinding zo min mogelijk verstoren.

Energietransitie
De huidige ontwikkelingen omtrent de opwek van hernieuwbare energie in de directe omgeving van DocksNLD geven in onze ogen geen aanleiding om een van de ontwikkellocaties boven de andere te prefereren.

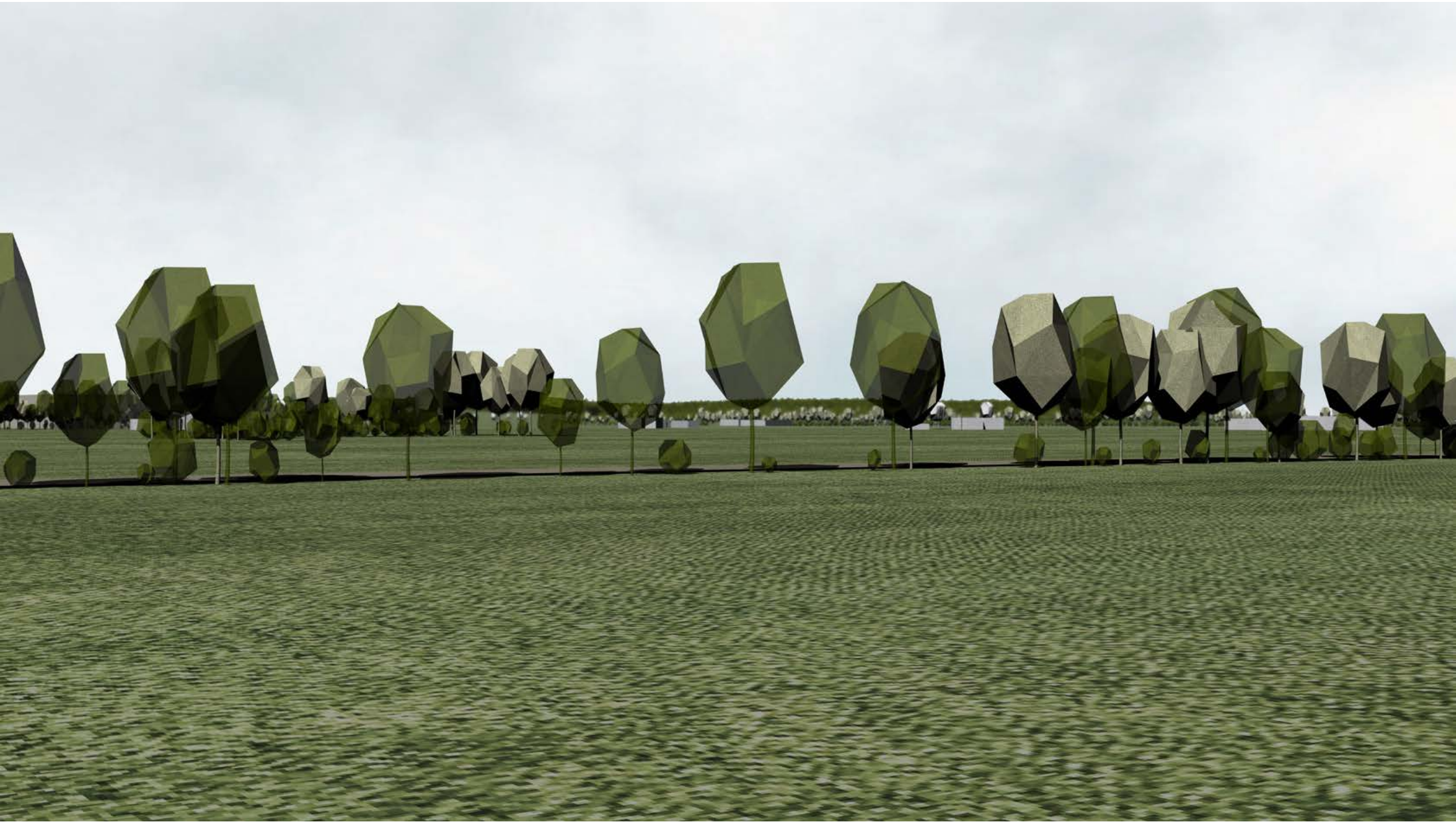
Conclusie
In beide ontwikkelrichtingen, oost én noord, zal een uitbreiding van DocksNLD een impact hebben op de beleving van het landschap en de omgeving. Een ontwikkeling op kavel C zou in onze ogen beter kunnen uitpakken (minder ingrijpend voor het landschap, een meer compact bedrijventerrein) gezien dit een meer compacte keuze is dan de uitbreiding op kavels A + B. Kavels A + B zijn een 'verlenging' van het bestaande DocksNLD waardoor aan één zijde van de Meilandsedijk een langgerekt, niet compact, XXL-bedrijvenpark ontstaat. De verstoring van het zicht over het omringende landschap is daardoor relatief groot (totale lengte meer dan 2 km). Ook is de ontwikkeling op kavels A + B beter waarneembaar vanuit de dorpen Azewijn en Netterden. De impact op de zichtbaarheid van de stuwwal door ontwikkelingen op kavel C is beperkt tot een klein aantal doorzichten die in grote mate door bestaande bomenrijen en houtwallen worden belemmerd. De impact is hiermee in onze ogen dermate gering dat dit niet als bezwaar wordt gezien voor ontwikkeling van kavel C.



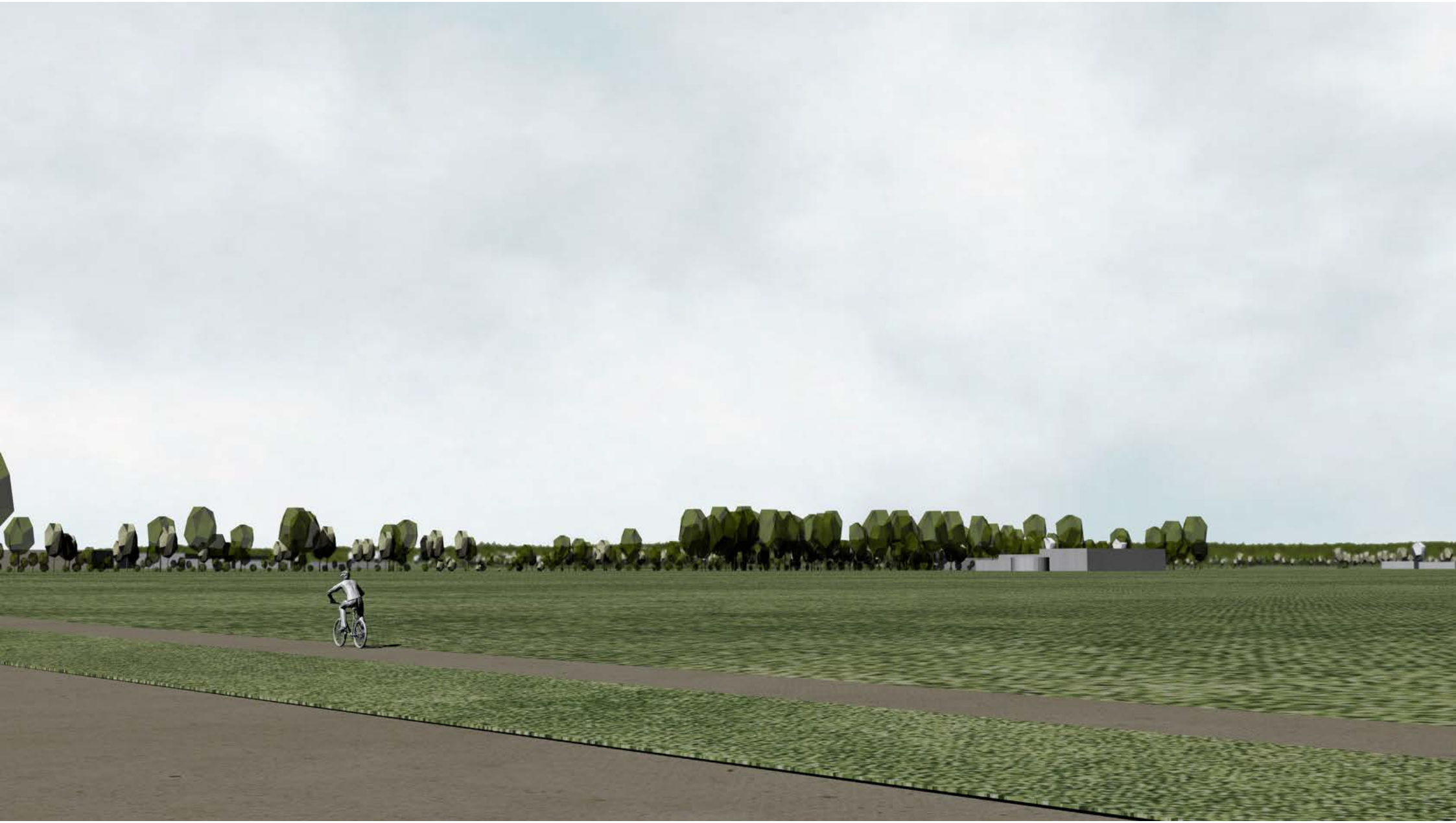
Standpunt 1: huidige situatie



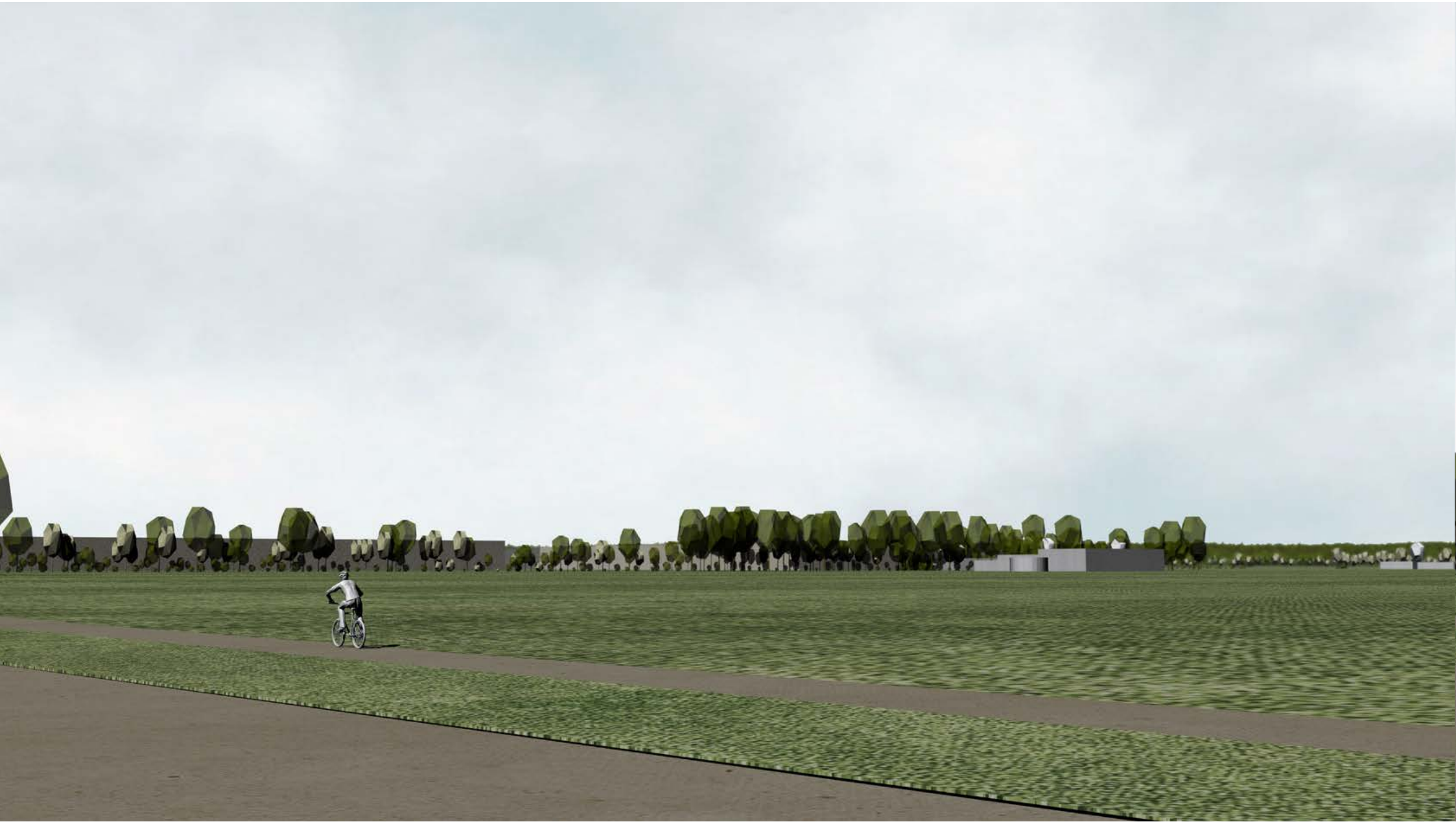
Standpunt 1: ontwikkeling kavel C (14m hoog)



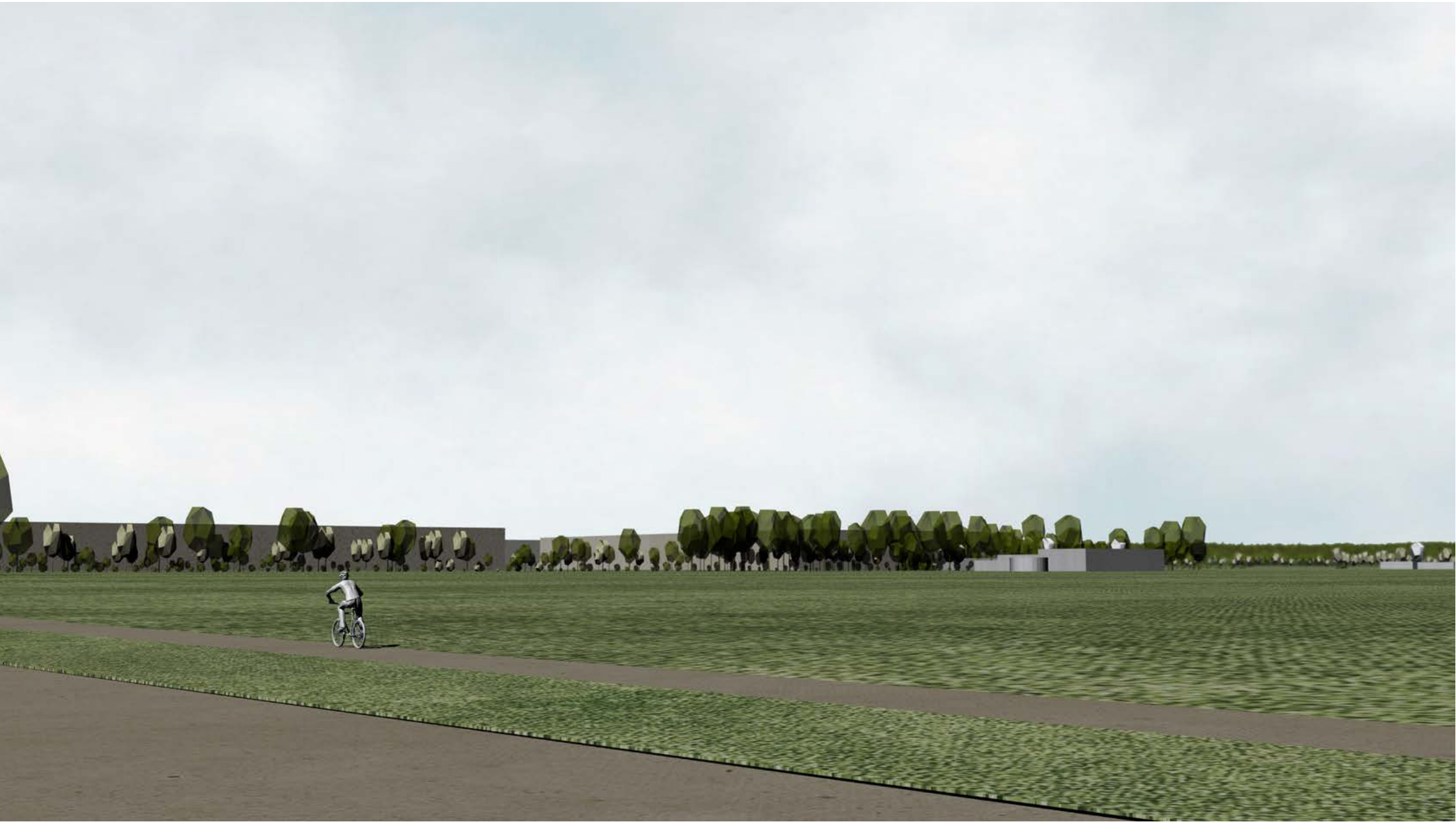
Standpunt 1: ontwikkeling kavel C (20m hoog)



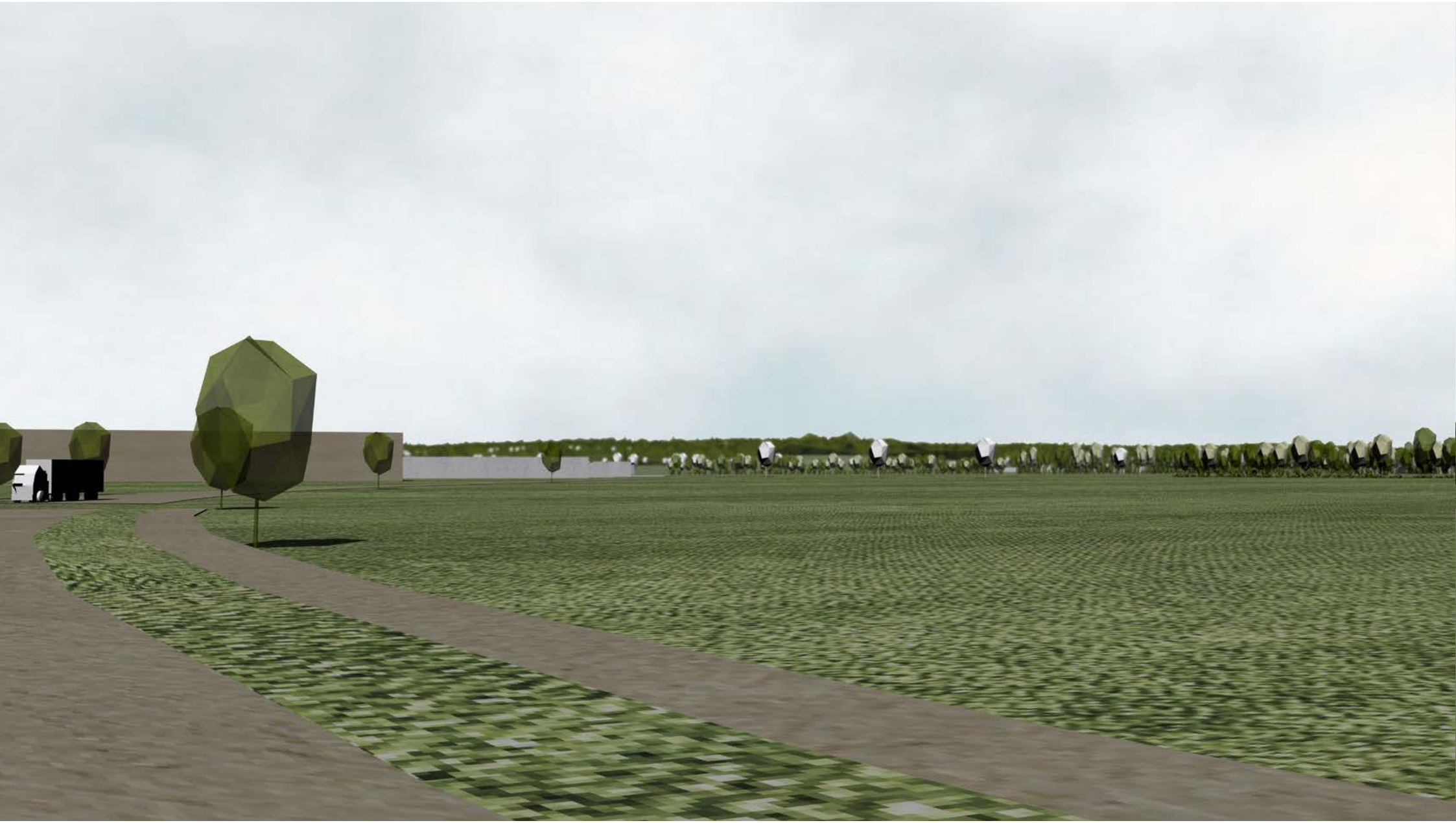
Standpunt 2: huidige situatie



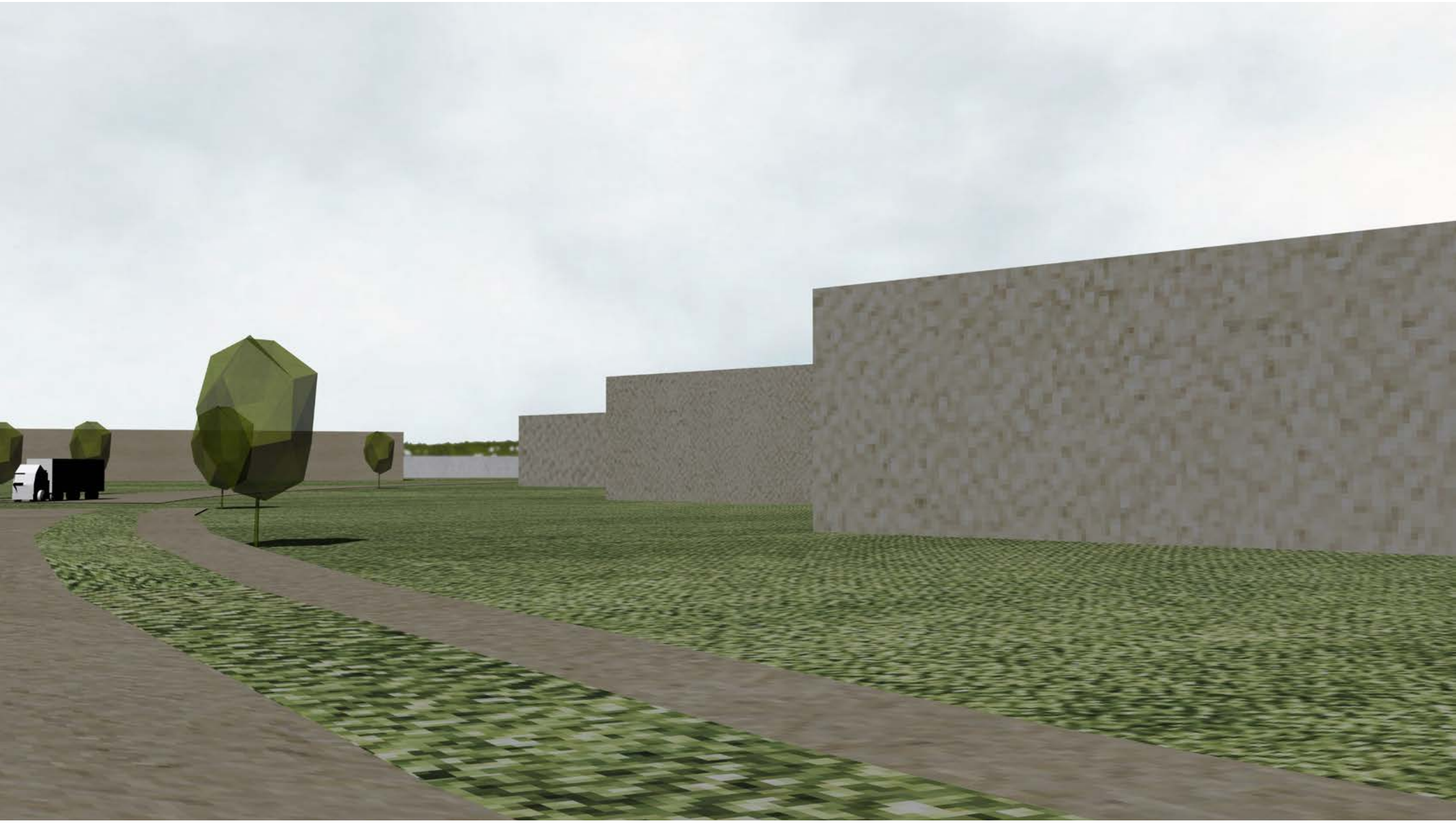
Standpunt 2: ontwikkeling kavel C (14m hoog)



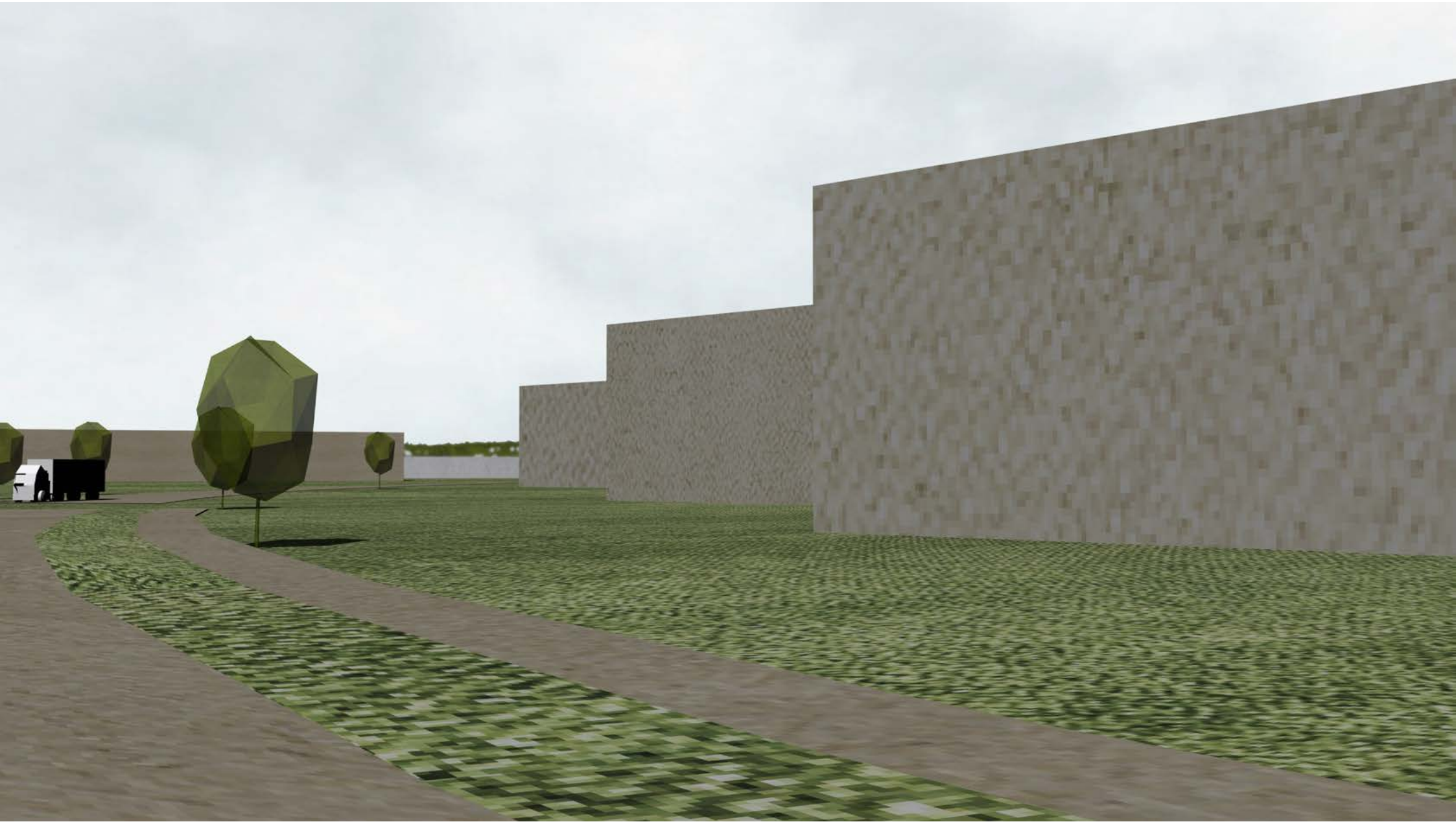
Standpunt 2: ontwikkeling kavel C (20m hoog)



Standpunt 3: huidige situatie



Standpunt 3: ontwikkeling kavel C (14m hoog)



Standpunt 3: ontwikkeling kavel C (20m hoog)

Standpunt 4: huidige situatie

Standpunt 4: ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)

Standpunt 4: ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)

Standpunt 4: ontwikkeling kavel C (14m hoog)

Standpunt 4: ontwikkeling kavel C (20m hoog)

Standpunt 5: huidige situatie

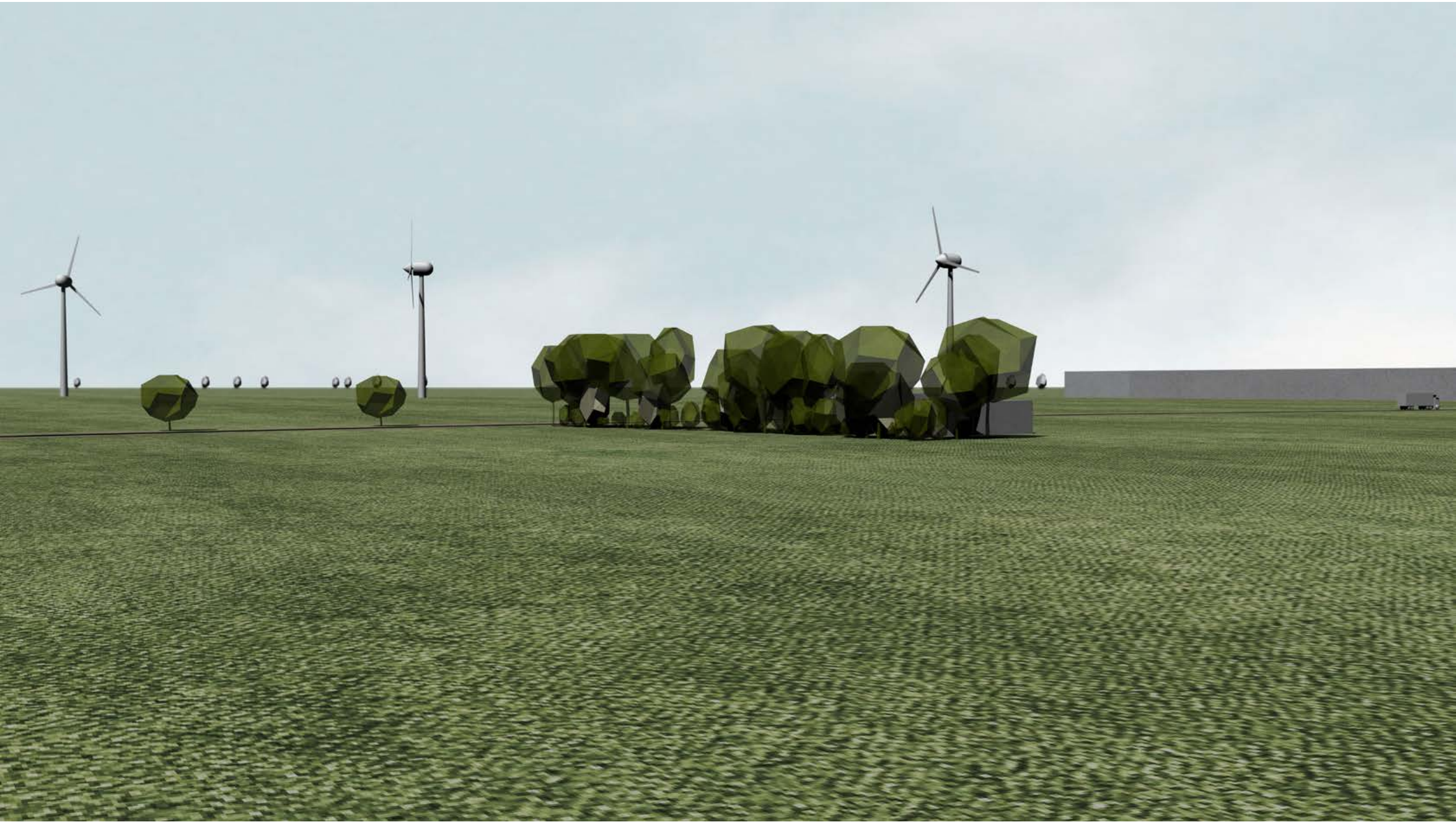
Standpunt 6: huidige situatie

Standpunt 6: ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)

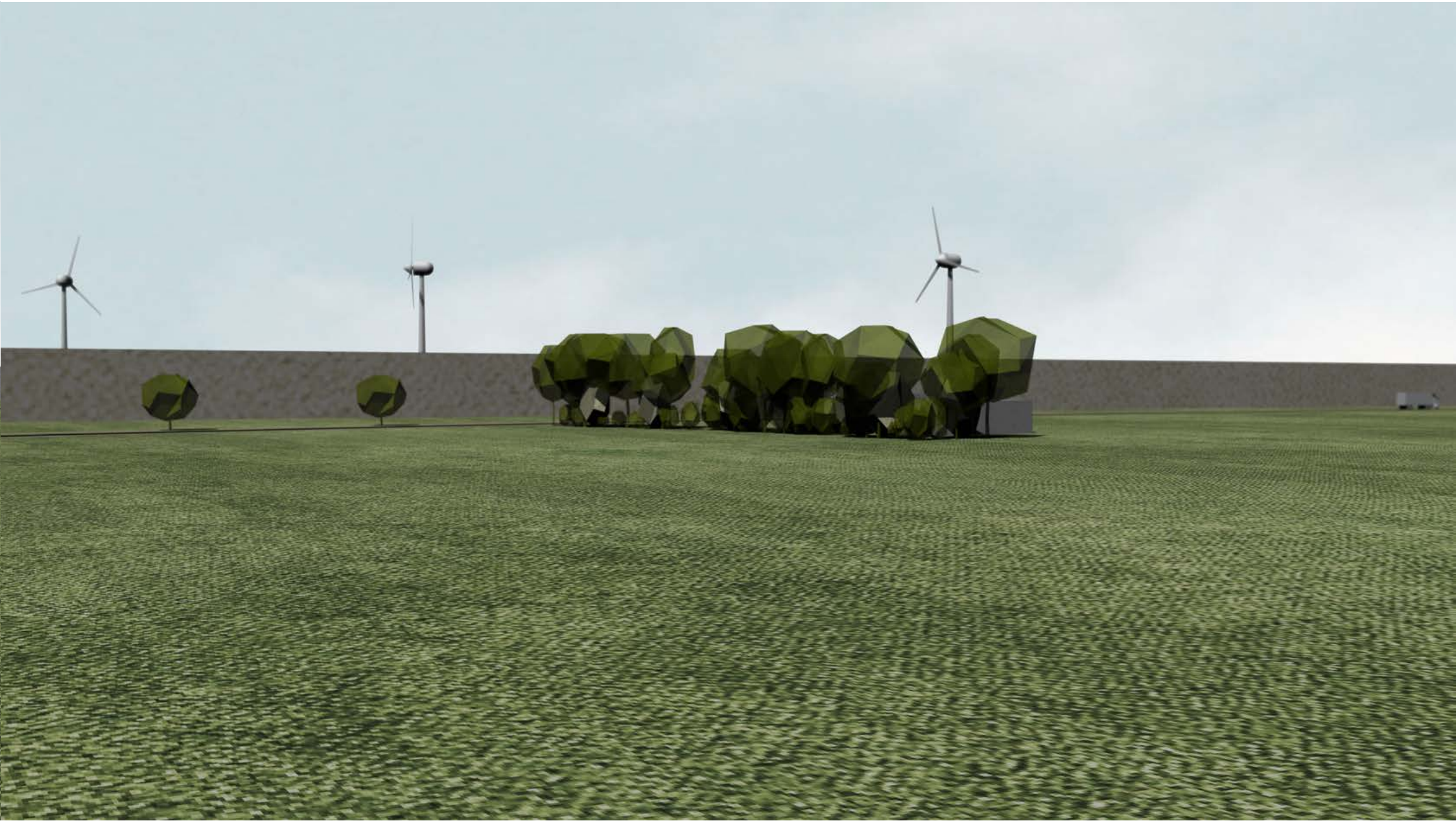
Standpunt 6: ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)

Standpunt 6: ontwikkeling kavel C (14m hoog)

Standpunt 6: ontwikkeling kavel C (20m hoog)

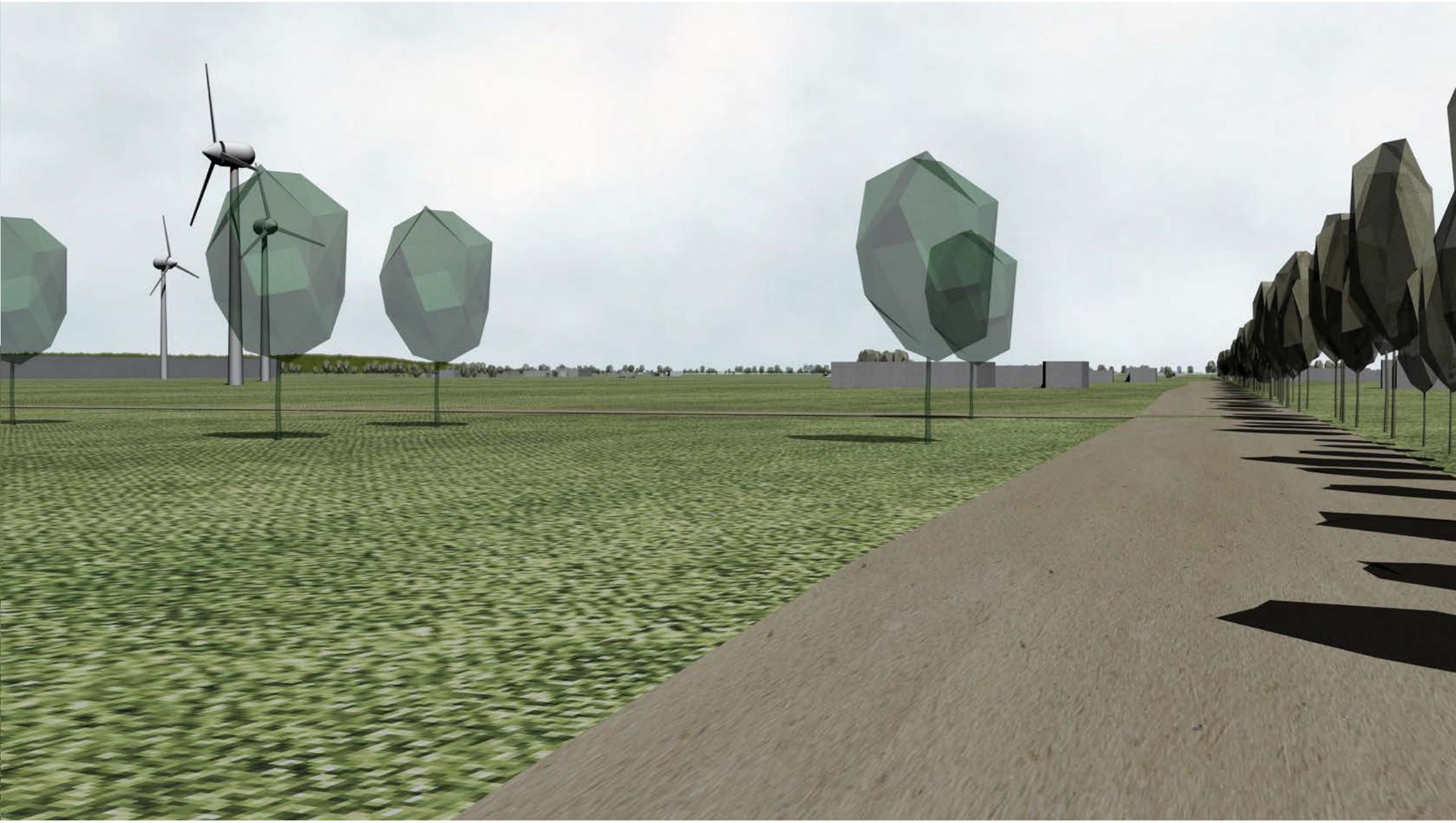


Standpunt 7: huidige situatie

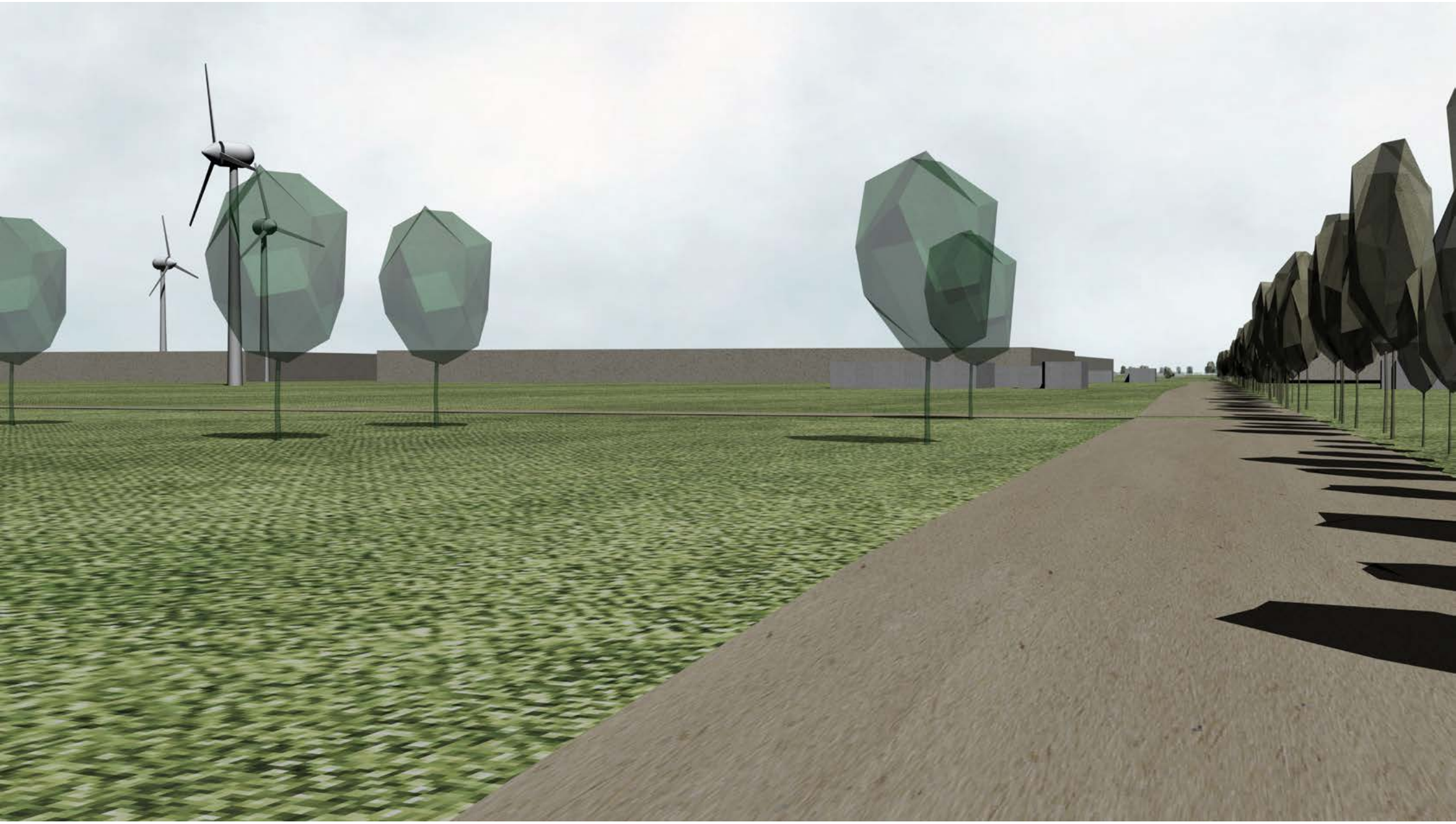


Standpunt 7: ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)

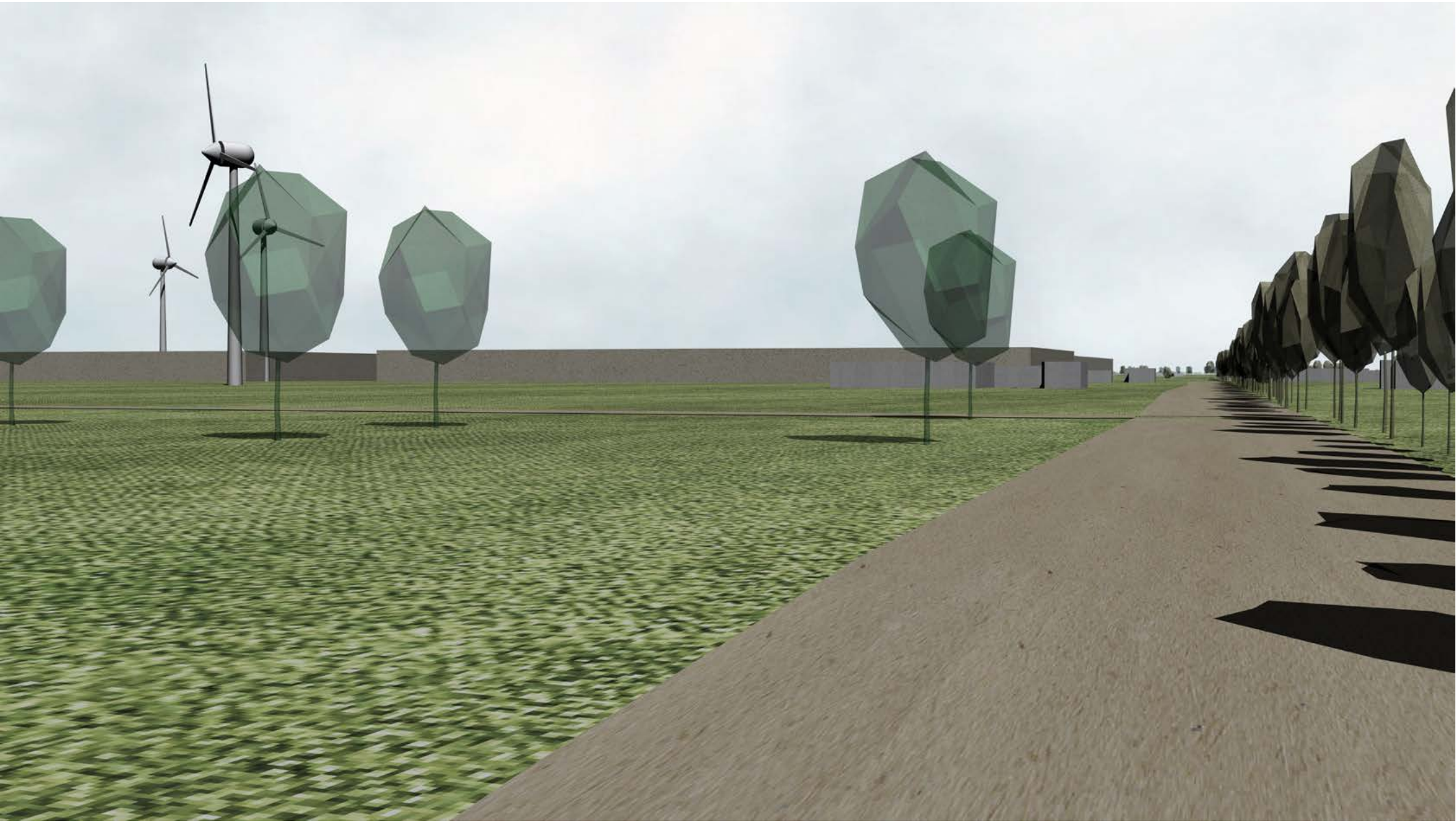
Standpunt 7: ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)



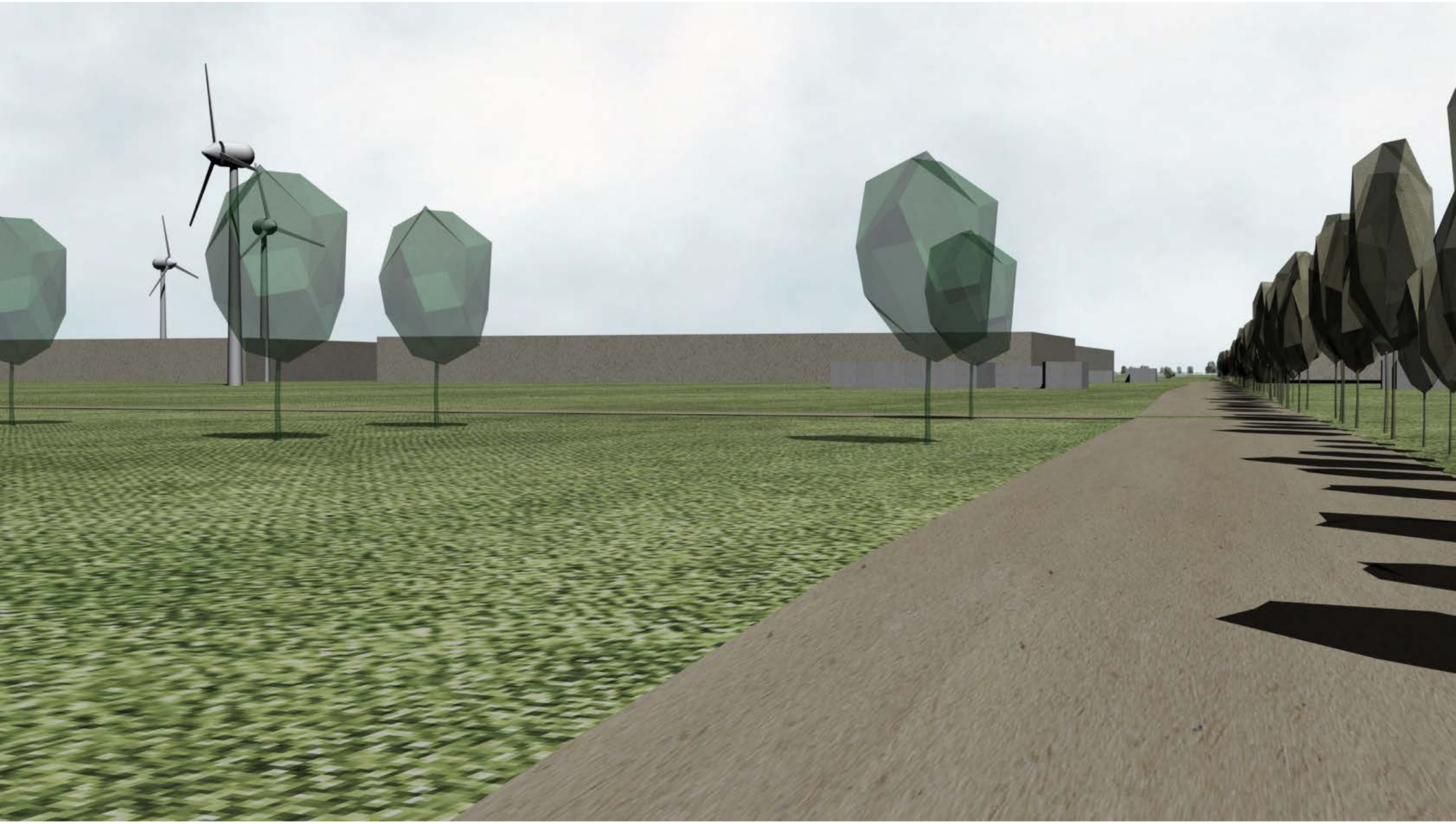
Standpunt 8: huidige situatie



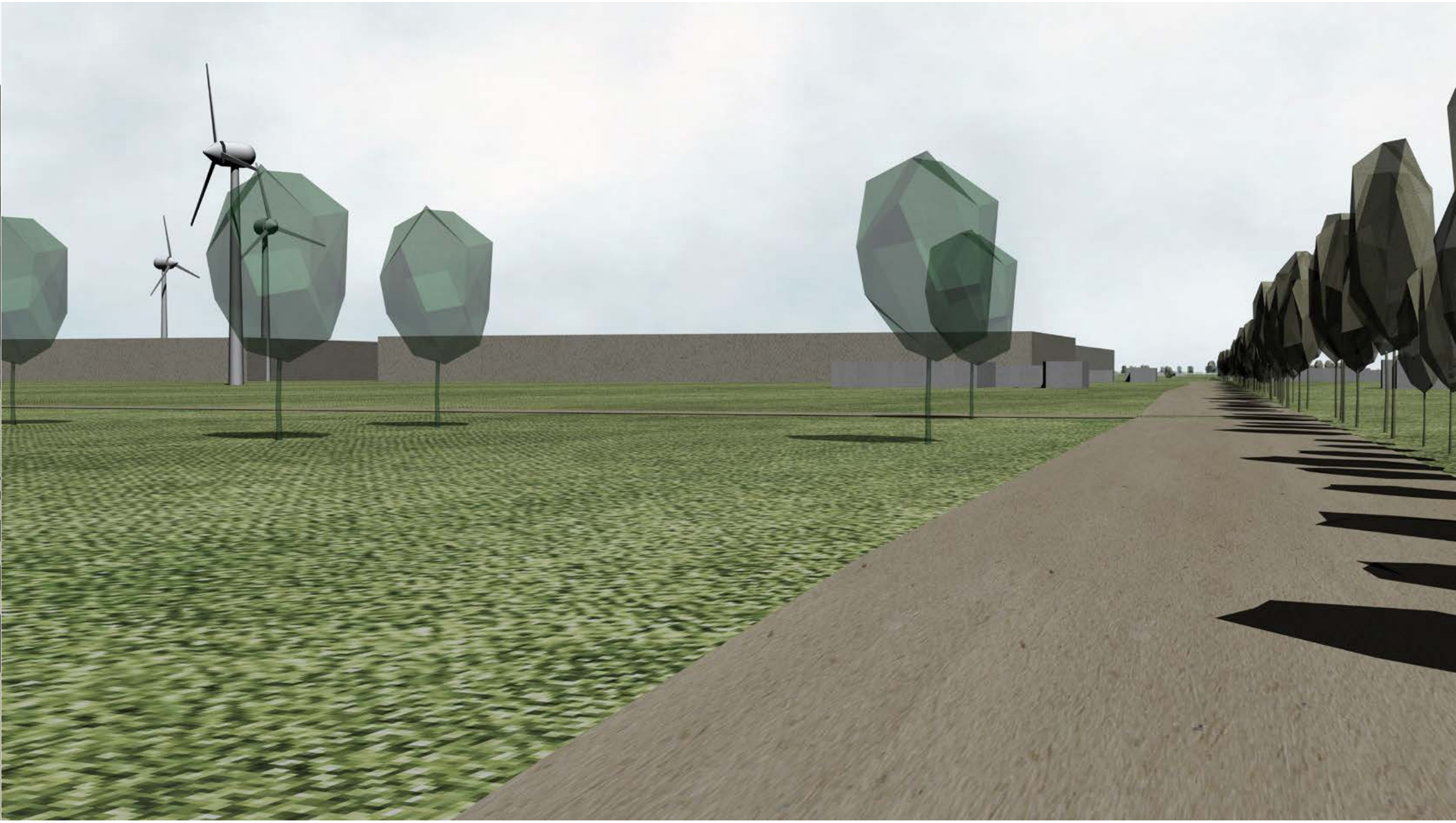
Standpunt 8: ontwikkeling kavel A+B (14m hoog)



Standpunt 8: ontwikkeling kavel A+ deel B (14m hoog)



Standpunt 8: ontwikkeling kavel A+B (20m hoog)



Standpunt 8: ontwikkeling kavel A+ deel B (20m hoog)

Colofon

Deze studie is uitgevoerd door PosadMaxwan in opdracht van de regio Arnhem Nijmegen.

Posad Maxwan:
Rients Dijkstra, Vincent Peters, Emma de Haan

Posad Maxwan

Binckhorstlaan 36

2516 BE Den Haag

tel: 070 322 2869

oktober 2020

POSAD MAXWAN

strategy x design

Datum: 2 dec. 2020

Reactienota stukken concept RPW

Inhoudsopgave

Reactienota stukken concept RPW 1
- Samenvatting 2
- Inleiding 3
- Uitgangspunten RPW 4
- Uitvoering RPW 5
- Bedrijventerreinen 6
  - Uitdagingen op bedrijventerreinen 6
  - Toekomstbestendige bedrijventerreinen 6
  - Regionale bedrijventerreinen 7
  - XXL-logistiek 11
  - Bijzondere werklocaties en watergebonden bedrijvigheid 13
  - Zachte plannen 14
  - Stappenplan 17
  - Verdeling Ontwikkelruimte 19
  - Einde hoofdstuk 4 23
- Kantoren 24
- Detailhandel 27
  - Reguliere detailhandel 27
  - PDV/GDV 32
- Bestuurlijke gesprekken 38
- Moties 44
- Notitie XXL-logistiek 46
- Notitie advies benutten ontwikkelruimte 46

Samenvatting

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Zevenaar	**p.9** zoeklocaties XXLlogistiek moeten nog bepaald worden in de nog nader uit te werken ruimtelijk-economisch logistieke beleidskaart	De bedrijventerreinen zijn in de definitieve versie expliciet benoemd.	Ja
Arnhem	**p.10** in randvoorwaarden XXL staat dat we aansluiten bij ambitie groene metropool regio, en duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie. Dan staat er letterlijk; Deze doelstellingen zijn nog niet concreet uitgewerkt, dus input van de regio hierin is van groot belang. Raad van Arnhem heeft hier vragen over gesteld, wanneer deze dan concreet worden en hoe we daarmee omgaan in de XXL-randvoorwaarden. Zij hebben hiertoe ook enkele moties aangenomen. (Zie brief Arnhem aan PFO EZ). Passen we hierop de Randvoorwaarden XXL nog aan bij het herzien van het totale RPW of laten we dit voor wat het is?	Dit gaat niet over het RPW. Notitie XXL-logistiek is geschreven toen de visie nog beperkt uitgewerkt was. Een verwijzing naar de uitgewerkt versie moet voldoende zijn.	Nee
IOW	**p.10, p.11** Op pagina 10 staan ‘Afspraken ten aanzien van regionale bedrijvigheid’ en op pagina 11 staan ‘Afspraken ten aanzien van zachte plannen’. Nu lijkt het dat ontwikkelingen voor nieuwe ontwikkelingen op regionale bedrijventerreinen niet het stappenplan moeten doorlopen. Benoem bij het kopje ‘Afspraken ten aanzien van regionale bedrijvigheid’ dat het stappenplan moet worden doorlopen.	Toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
IOW	**p.12** *Beoordeling van de plannen voor de eerste tranche (de regionale bedrijventerreinen) vindt plaats per 1 maart 2021*. Moet het niet zijn: plannen voor de eerste tranche kunnen worden ingediend tot 1 maart 2021. De beoordeling vindt plaats in maart 2021, keuzes voor 1 april???? Belangrijk om heel duidelijk over het proces te zijn.	Aangepast in de definitieve versie van het RPW: • Indienen zachte plannen tot 1 maart 2021 • Beoordeling ingediende plannen 1 maart – 1 mei 2021 • Advies nav beoordeling ter instemming voorleggen aan de regio 1 mei - 1 juni 2021	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Duiven/ Westervoort	**p.12** Er wordt op blz 12 staat aangegeven dat gemeenten tot 1 maart 2021 voor de 1e tranche plannen kunnen indienen, dat de beoordeling plaats vindt tot en met 31 maart 2021 en dat de uitkomsten van deze beoordeling door het huidige IOW per 1 april 2021 ter instemming worden voorgelegd aan de regio. Dit strookt niet met de opmerking van Wout van Hees tijdens platform economie overleg van 10/11/2020, dat hij aangaf dat er voor de zomer een besluit moet zijn genomen. Welke variant wordt het nu?	Zie voorgaande reactie	Ja
Zevenaar	**p.12, p.30** Verdeling ontwikkelruimte regionale bedrijventerreinen	Zie de reactie op opmerking Regionale bedrijventerreinen, p.7	Nee
IOW	Samenvatting van detailhandel is veel te uitgebreid. Deze opmerking is ook in het IOW gemaakt.	Dit is in de definitieve versie aangepast.	Ja

Inleiding

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
IOW	**p.18 en verder** Er staat nu langs snelwegen, is nabij snelwegen niet een betere omschrijving (hiermee kom je ook Montferland en Lingewaard tegemoet). Op pagina 18 van versie 4 RPW staat in de kop van de subparagraaf wel nabij de snelwegen.	*Langs* aangepast in *nabij* in de definitieve versie van het RPW	Ja
Montferland	**p.21** Waarom is er behoefte om een ontwikkeling pas gereed te hebben in 2023-2025 en niet al eerder? Er is toch helemaal niets op tegen als je al eerder voorraad in gereedheid hebt. Breng anders op zijn minst een nuancering aan voor het werkmilieu XXL-Logistiek. Op pagina 37 wordt immers omschreven dat de status volledig uitgegeven snel in zicht komt in knoop EMZ? Zoals het nu omschreven is doet vermoeden alsof	Hiermee pogen we juist aan te geven dat er nu gestart moet worden met procedures, zodat nieuwe ontwikkelingen tijdig (er is nog 150 ha aanbod, weliswaar niet geschikt voor ieder marktsegment) gerealiseerd zijn.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	binnen alle werkmilieus nog volop voorraad aanwezig is, terwijl er vanwege de mismatch in vraag/aanbod er in enkele werkmilieus al wel degelijk eerder behoefte is aan ontwikkelruimte.	Vanuit de ruimtebehoefte eens met de nuancering. Is aangepast.	

Uitgangspunten RPW

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Zevenaar	**p.21** ruimte voor lokale initiatieven: wanneer is er sprake van een tekort: bij 0 of een 'frictie' voorraad?	Meer vraag dan aanbod, volgens de regels van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Dit staat in de voorwaarden waarnaar verwezen wordt.	Nee
Overbetuwe	**p.23** Ter versterking van de multimodaliteit van Knooppunt Nijmegen en omgeving is de ontwikkeling van de Railterminal Gelderland (RTG) door de provincie Gelderland voorzien. Overbetuwe heeft tekstuele wijziging voor gesteld. De rode tekst is niet overgenomen. Graag nog aanpassen (zo is er geen twijfel over mogelijk).	Is het alleen de Provincie Gelderland? Of speelt het Rijk en/of het bedrijfsleven hierin ook nog een rol? Aangepast in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Lingewaard	**p.25** Onder de tabel. Wordt gesproken over knooppunt Nijmegen en omgeving bestaande uit Nijmegen, Overbetuwe en Wijchen. Knoop 38 wordt niet langer genoemd, cluster A15/A73 wordt niet langer genoemd. In een STEC rapportage wordt tot knoop 38 gerekend: Bijsterhuizen, Oost en Noord Kanaalhaven, Westkanaaldijk en Park A15. Daarmee veranderen de definities van RPW 1.	De bedrijventerreinen zijn in de definitieve versie expliciet benoemd.	Ja
Lingewaard	De raad van de gemeente Lingewaard heeft een motie aangenomen. Wij verwachten een reactie op deze motie. Duidelijk is dat het streven in het RPW niet is om een economisch cluster en samenwerking te realiseren maar om alle logistieke bedrijven XXL aaneengesloten te vestigen op aansluitende bedrijventerrein. Een gemiste kans voor een programma: economisch gaat het om schaalvoordelen, etc	Zie onderdeel moties.	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Zevenaar	**p.25** Wijchen is onderdeel van Regio Nijmegen en omstreken, maar is Wijchen al eerder als XXL locatie in beeld geweest? Ook niet de gehele regio Achterhoek Liemers is in beeld als XXL-logistiek zoeklocatie.	De bedrijventerreinen zijn in de definitieve versie expliciet benoemd.	Ja

Uitvoering RPW

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Overbetuwe	**p.27** Benoem welke gemeenten in het IOW zitten en welk deelgebied ze vertegenwoordigen.	Het lijkt logisch om het IOW in een vergelijkbare vorm te laten voortbestaan. Dat wil zeggen, een ambtelijke werkgroep om de advisering in het kader van het RPW ook in de toekomst te continueren. Het is belangrijk dat een vertegenwoordiging van gemeenten in de regio zitting heeft in de werkgroep. Dat wil zeggen dat deelregio Noord, Midden en Zuid evenredig vertegenwoordigd zijn. Voorstel is om, met het oog op de continuïteit, het huidig IOW tot 1 juli 2021 te laten voortbestaan. Voor 1 juli moet er een voorstel liggen voor de invulling van dit overlegorgaan gerelateerd aan het nieuwe regionale samenwerkingsverband.	Ja
Lingewaard	**p.27** Het is verstandig om duidelijk vast te leggen wie zitting krijgt in het IOW en hoe lang leden zitting nemen in het IOW.	Zie voorgaande reactie.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Duiven/ Westervoort	**p.27** Het huidige PFO Economie overleg komt per 1 jan 2021 te vervallen. Het is niet duidelijk of het IOW eenzelfde beslissende rol krijgt in de nieuwe regionale overlegstructuur?	Tot juli is er sprake van een overgangssituatie. Tussentijds wordt ruimte gezocht om voorstellen te doen hoe het regionale overleg na 1 juli vormgegeven wordt in een adviesorgaan/werkgroep.	Nee

Bedrijventerreinen

Uitdagingen op bedrijventerreinen

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
IOW	**p.29** b. … voor *uitbreiding van bestaande* regionale bedrijventerreinen	Er is een inventarisatie uitgevoerd van alle zachte plannen. Een van de voorwaarden in de kwalitatieve beoordeling is dat het een uitbreiding van bestaand betreft.	Nee

Toekomstbestendige bedrijventerreinen

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	**p.30** Dat op bedrijventerreinen een kwaliteitsslag moet worden gemaakt is duidelijk. Daar zit ook een prijskaartje aan. Bedrijfsgronden zullen duurder worden. Uit recente rapportages o.a. van Overmorgen dat tussen beleidswensen en realiteit nog een kloof zit.	Dat hier een prijskaartje aanhangt ontkent niemand. Dat wil niet zeggen dat er regionaal geen ambitie uitgesproken mag worden. Bovendien zijn er subsidies waar aanspraak op gemaakt kan worden, die zullen niet verdwijnen naarmate verduurzaming belangrijker wordt.	Nee

Regionale bedrijventerreinen

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	**p.30** De ontwikkel ruimte is 121 ha. Dit is incl. ontwikkelruimte klassiek gemengd lokaal. Lokaal mogen gemeenten buiten het RPW ontwikkelen. Dan is het toch niet logisch dat de lokale ontwikkeling ook in de 121 ha. zit?	De ontwikkelruimte is het resultaat van de match tussen de ruimtevraag en het aanbod op alle bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen. Het resultaat van die match is 271 (vraag) – 150 (aanbod) = 121,5 (ontwikkelruimte). Bij ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen volstaat een melding in het IOW. Op basis van die melding kan heel eenvoudig bijgehouden worden hoeveel ha lokaal bedrijventerrein er ontwikkeld is en hoeveel ontwikkelruimte voor het klassiek-gemengd werkmilieu resteert.	Nee
Lingewaard	**p.21 en p.31** Ontwikkellocaties voor regionale bedrijventerreinen worden vooral langs snelwegen nabij stedelijk gebied gezocht. Initiatieven moeten voldoen aan de ruimtelijke economische beleidskaart (figuur 4.1). Veel gronden langs de A15, maar ook aan de A325 in Lingewaard behoren tot park Lingezegen, een regionaal park. De blauwe gebieden vallen hiermee samen. Op blz. 11 staat in de paragraaf zachte plannen, dat nieuwe ontwikkelingen plaats moeten vinden in de daarvoor aangeduide gebieden in de ruimtelijk economische kaart. In onze gemeente is dat Park Lingezegen? Regionale terreinen ontwikkelen in dit park lijkt ons niet wenselijk en niet realistisch. De zachte plannen zijn in onze beleving ook aan de snelweg, in stedelijk gebied en goed bereikbaar vanaf de snelweg. Wij verzoeken u de beleidskaart aan te passen (= maatwerk).	Deze locaties zijn de primaire zoeklocaties, tenzij een andere bestemming de ontwikkeling van een bedrijventerrein niet toelaat. Dit staat ook in de begeleidende tekst. De kaart kan vanuit dat oogpunt dus ongewijzigd blijven. De boodschap is dat eerst naar Arnhem en Nijmegen gekeken wordt als regionale economische motoren. Is daar geen ruimte, dan zijn gebieden nabij de snelwegen de volgende zoeklocatie, waar	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	Het is opmerkelijk dat zowel Arnhem als Nijmegen volledig blauw gekleurd zijn, terwijl het evident is dat hier grote gebieden bij zitten waar wij planologisch vooral geen regionale bedrijven willen zoals in de binnensteden en parken. Wij zien het belang van de 2 steden voor de regionale economie, maar door het op deze wijze te benadrukken doet geen eer aan de overige regio.	vervolgens een integrale afweging gemaakt moet worden of een bedrijventerrein wenselijk is.	
Lingewaard	Kunt u aangeven of de vlakken […] volgens u binnen het blauw gekleurde deel van figuur 4.1 vallen?	De zachte plannen vallen daarbinnen.	Nee
Lingewaard	**p.31** Op de beleidskaart zijn snelwegen ingetekend en een Tracé A15. Lingewaard heeft zachte plannen in de nabijheid van dit tracé. Wij nemen aan, dat dit ook als snelweg wordt gezien? De kaart wekt de suggestie dat er nieuwe bedrijventerreinen kunnen komen in de uiterwaarden langs de Pleyroute en aan de A325.	Ook het beoogde tracé van de A15 is aangewezen als zoekgebied voor regionale bedrijventerreinen. Uit het RPW: "*Dit kaartje is de basis voor integrale afstemming over op welke locaties uitbreiding van regionale bedrijventerrein wenselijk is*".	Nee
Montferland	**p. 31** Nieuwe ontwikkelingen van regionale bedrijventerreinen vinden plaats in de daarvoor aangeduide gebieden in de ruimtelijk economische beleidskaart. De arcering waarbinnen een regionaal terrein moet vallen is met een straal van circa 1000 meter krap bemeten. In veel gevallen ligt een deel van het regionaal bedrijventerrein binnen deze 1000 meter, maar ook voor een deel erbuiten. In mijn optiek moet je het zo omschrijven dat indien een deel van het regionale bedrijventerrein in deze zone valt en je vervolgens direct aansluitend een zacht plan in ontwikkeling wenst te brengen, maar buiten deze zone ligt dit gewoon mogelijk gewoon zijn. Concreet is de situatie in Montferland dat het oudere deel van het bedrijventerrein binnen deze 1000 meter ligt, maar het beoogde nieuwe deel net buiten deze 1000 meter valt. Als deze criteria overeind zou blijven zet je Montferland op slot.	De harde grens van 1km wordt in het RPW nergens genoemd.	Nee
Nijmegen	**Kaartjes** Over de kaartjes is al veel gezegd. Ik hoop dat de nieuwe kaartjes een beter beeld geven. Ik vind het kaartje met de bijzondere werklocaties ook erg onduidelijk. Staat bijvoorbeeld het ENGIE terrein er op? Ik zie alleen een symbool voor circulair en watergebonden maar dat lijkt "ergens boven Nijmegen" te liggen. Ik vind de aanduiding High Tech ook geen recht doen aan de Novio Tech Campus, kunnen niet gewoon de campuslocatie er op?	De kaarten zijn in de definitieve versie van het RPW inhoudelijk aangepast op basis van de opmerkingen. Indien noodzakelijk kunnen we ook de vormgeving verbeteren.	Ja, vernieuwde kaartjes ingevoegd.

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		De bijzondere werklocaties zijn in de kaart nu aangeduid als 'bijzondere werklocatie'.	
IOW	**p.31** • Ook hier benoemen dat het om uitbreiding gaat en niet om nieuwe bedrijventerreinen. • Figuur 4.1: Laat hier de regionale bedrijventerreinen zien waar liggen ze en waar kan je uitbreiding dus verwachten.	• Is toegevoegd. • Deze kaart is niet zo gedetailleerd bedoeld. Deze kaart laat zien in welke gebieden regionale bedrijventerreinen kunnen uitbreiden indien dit mogelijk is na een integrale afweging.	Nee
Zevenaar	**p.31** hoe strak is de grens van de aangewezen gebieden in de ruimtelijk economische beleidskaart?	Dit staat in de tekst: "Arnhem en in mindere mate Nijmegen hebben weinig tot geen ruimte beschikbaar voor bedrijvigheid. Dit betekent dat voor **uitbreidingsruimte** gekeken wordt naar de omliggende gemeente en **specifiek daar waar dit geclusterd nabij de snelwegen kan**."	Nee
Lingewaard	**p.31** Op blz. 5 geeft u aan dat de beleidskaart aangepast is en er sprake is van zoeklocaties. U geeft in figuur 4.1. van het RPW aan dat sprake van een indicatieve zoekgebieden. Wij verzoeken u dit indicatieve karakter ook in de teksten van zowel de reactienota als het RPW (o.a. pagina's 32,38) op te nemen.	De beleidskaart voor regionale bedrijventerreinen toont indicatieve zoekgebieden voor ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen. Dit is in de definitieve versie van het RPW in voldoende mate aangegeven. Dit is van toepassing op alle reacties ten aanzien van Figuur 4.1 Indicatief zoekgebied voor de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen.	
IOW	**p.32** • Klassiek-gemengd: regionale ontwikkelruimte		Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	• dit komt niet overeen met het advies wat begin 2020 is gedeeld. Ik denk dat hierin ook de lokale vraag in zit.	• Dit is zoals het er nu staat de totale ontwikkelruimte, lokaal en regionaal. Voetnoot toegevoegd in tabel 4.1. • Dat klopt. Bovendien zijn de cijfers veranderd na de monitoring.	
Lingewaard	**p.33** wordt het stoplichtmodel genoemd voor de beoordeling van terreinen. Wij hebben destijds aangegeven, dat Agropark en Pannenhuis ten onrechte op rood stonden. De verkoopcijfers voor Pannenhuis tonen dit ons inziens aan. Het beoordelen van bedrijventerreinen kan aan de hand criteria en scores maar blijft fitness for use. Bedrijven bepalen uiteindelijk de geschiktheid. Er wordt gesproken over zachte plannen. Een lijst met plannen ontbreekt in de bijlagen.	Waarvan akte. Er is bewust geen lijst met zachte plannen opgenomen vanwege vertrouwelijkheid.	Nee
Beuningen	**p.35** “Daarmee kan geconcludeerd worden dat de herstructureringsbehoefte op bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen beperkt is” Zoals het er nu staat (als 1e zin) komt deze conclusie uit de lucht vallen.	De alinea is aangepast.	Ja

XXL-logistiek

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Montferland	**p.32** in tabel 4.1 is opgenomen dat er een totaal van 115,5 hectare ruimtebehoefte is aan logistiek. De 69 hectare ruimtevraag XXL logistiek in tabel 4.3 maakt hier toch onderdeel vanuit? Als dit zo is dan is er dus een ruimtebehoefte van 115,5 - 69 = 46,5 aan reguliere logistiek. Voor de volledigheid/duidelijkheid zou ik deze cijfers opnemen in tabel 4.1.	De cijfers zijn in de definitieve versie definitief gemaakt. De rekensom is als volgt: • 115,5 ha ruimtevraag voor logistiek; • 69 ha daarvan voor XXL-logistiek • 27 ha aanbod voor XXL-logistiek (peildatum 01-05-2020) • 42 ha ontwikkelruimte. Dit wordt als volgt verdeeld: • DocksNLD 2, locatie C (EMZ): 20 ha netto • De Grift (Nijmegen e.o.): 12,5 ha netto Ook hiervoor geldt voor beide locaties een afwijkingsmogelijkheid naar boven tot 20%. De verdeling is gemaakt vanuit de ruimtelijke mogelijkheden die beide locaties bieden. De resterende hectaren ontwikkelruimte worden aangehouden om maatwerk en flexibiliteit te kunnen bieden bij de planontwikkeling van beide locaties.	Ja
Lingewaard	Voor logistiek XXL zijn op grond van een actualisatie het aantal hectares omhoog gegaan. Wij hebben u verzocht ook de overige vraagsegmenten te actualiseren. Of om voor alle hectares uit te gaan van informatie uit mei 2020. Dit betekent dat de verdeling weer wordt aangepast (o.a. pagina 40)	Peildatum voor alle werkmilieus is 1 mei 2020.	

Lingewaard	**p.35** Wijchen (Bijsterhuizen) wordt hier weer marktgebied XXL genoemd net als de Grift.	De bedrijventerreinen zijn in de definitieve versie expliciet benoemd.	
Beuningen	**p.36** Ook deze kaart zegt weinig. De grondgebieden van de betreffende gemeenten zijn geheel ingekleurd. Niet enkele de zones waar het om gaat. Ik snap dat je met een kaart grondspeculatie niet in de hand wil werken. Maar je kunt ook met globale vlekken gebieden aanduiden	In de aangepaste kaart zijn in de definitieve versie enkel de bedrijventerreinen weergegeven.	
Montferland	**P.37** Als we ons houden aan de definitie reguliere- en XXL logistiek dan is er geen aanbod meer in knoop EMZ. DocksNLD omvat 1 perceel van 3,9 ha en de beide percelen op 7Poort zijn beide ruim 3 hectare en voldoen daardoor ook niet aan de definitie XXL Logistiek. Samenvoegen van beide percelen op 7Poort is een theoretisch verhaal omdat de weg die tussen beide percelen ligt het achterliggende net nieuw gebouwde pand ontsluit, tevens kun je op deze weg rondrijden (eis brandveiligheid). Met inachtneming van de constatering bij 10a en 10b. zou tabel 4.3 deels moeten worden aangepast waarbij een nuancering moet komen bij de kolom 'verkocht zonder eindgebruiker', immers er zijn al wel degelijk eindgebruikers. Tevens dien je kolom 'totaal aanbod' bij te stellen zodanig dat binnen knoop EMZ geen aanbod meer resteert.	3,9 ha valt nog binnen de marge. Het is bovendien een kavel met de juiste maatvoering. Cijfers zijn in de definitieve versie definitief gemaakt. Dit geldt ook voor de situatie m.b.t. verkopen aan ontwikkelaars.	Ja
Lingewaard	**p.37** • Citaat: De beoogde doortrekking van de A15 en aanpak van de A12 zorgt voor een verbetering van de bereikbaarheid van en doorstroming in de regio Arnhem Nijmegen wat een stimulans is voor de aantrekkingskracht op met name de logistieke bedrijvigheid. ‘’ Wij delen deze observatie en zijn van mening dat hetzelfde geldt voor andere bedrijvigheid. • Logistiek XXL. Veel van de ‘’logistieke’’ bedrijventerrein laten planologisch naast logistieke bedrijvigheid ook ander bedrijvigheid toe en zijn de facto gemengde terreinen. Hoe gaan wij daar mee om?	• ‘op met name de logistiek’ verwijderd; • Dit is geregeld in het bestemmingsplan. Bij bestaande bedrijventerreinen kan dus niet afgedwongen worden dat zich hier enkel logistieke bedrijvigheid vestigt. Voor nieuwe bestemmingsplannen is die mogelijkheid er wel. In de praktijk past de ‘andere’ bedrijvigheid wel binnen een logistiek profiel, denk aan de voorzieningen op Park15.	Ja Nee

		Bovendien wordt daar in de monitoring rekening mee gehouden.	
Lingewaard	XXL locaties zoals Park 15 en de Grift (oude bestemmingsplan) laten naast logistieke bedrijven ook niet logistieke bedrijvigheid toe. M.a.w. kavels worden uitgegeven als regulier. Hoe wordt hier mee omgegaan?	Op Park15 wordt daar in de monitoring rekening mee gehouden. Bovendien gaat het om een klein percentage, vaak passend binnen een logistiek profiel (o.a. voorzieningen). De Grift (bestaand bestemmingsplan) heeft geen uitgeefbaar aanbod, dus daarvoor gaat dit niet op.	Nee

Bijzondere werklocaties en watergebonden bedrijvigheid

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	**p.38** Figuur 4.5 Er worden bijzondere werklocaties aangeduid. NEXTgarden is eveneens een dergelijke werklocatie met specialisatie energie. Weliswaar binnen een werklocatie met tuinbouw maar wel waar een proeftuin voor de energietransitie is gerealiseerd: (drijvende) zonneparken, HTO, aquathermie, etc.. Provinciaal wordt het belang van NEXTgarden als bijzondere werklocatie op het gebied van duurzaamheid en energie erkend.	De status bijzondere werklocatie is toegekend aan bedrijventerreinen met aanbod. Op die manier garandeert de regio dat er voldoende aanbod beschikbaar is en blijft voor deze specifieke clusters, terwijl er in de vraag-aanbodconfrontatie geen concurrentie is met reguliere bedrijventerreinen en XXL-logistiek.	Nee
Lingewaard	**p.38** Wij missen het Looveer op de kaart	Looveer is een uitbreiding van bestaand watergebonden bedrijventerrein. Dit wordt toegestaan onder bepaalde voorwaarden die in het RPW benoemd zijn. Dit kaartje betreft zoeklocaties voor nieuwe bedrijventerreinen voor watergebonden bedrijvigheid.	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	Moet er in deze paragraaf niet iets gezegd worden over GroeneWaarden in Renkum, dat weliswaar over een kadevergunning van RWS beschikt, maar een nieuwe haven wil graven? Of gaat dat via afstemming in het IOW en/of het pfo?	Dit is een solitair bedrijf, hiervoor gelden dezelfde regels als voor bijvoorbeeld Looveer.	Nee
Nijmegen	**p.39** Waarom wordt hier enkel Novio Tech Campus aangewezen als bijzonder werkgebied. Zou hier niet ook de rest van de Nijmeegse campus (Heijendaal) meegenomen moeten worden? Ook op Pagina 39 graag Heijendaal toevoegen als bijzondere werklocatie.	Deze locaties ontlenen hun status aan een specifieke thematische profilering (hightech en een positie als koploper in duurzaamheid, energie en circulaire economie). Heijendaal valt hier niet onder.	Nee
Nijmegen	**p. 39** Voor nieuwe ontwikkelingen of uitbreiding van watergebonden bedrijvigheid met een kaveloppervlakte > 0,5 ha is regionale afstemming vereist; Waarom moet dit zo streng zijn? Uitbreiding van watergebonden bedrijvigheid is toch juist wenselijk?	Vanwege het regionale belang van watergebonden bedrijvigheid. Regionale afstemming betekent niet per definitie regionale afkeuring. Zie het als een controlestap in het doorlopen van de Ladder.	Nee
Nijmegen	**P.39** Ook voor de bijzondere werklocaties geldt dat bij uitbreiding van bestaande bedrijvigheid en/of uitbreiding van het bedrijventerrein met een kaveloppervlakte > 0,5 ha regionale afstemming moet plaatsvinden Lijkt me erg streng voor deze bijzondere werklocaties. Die 0,5 hectare komt overeen met wat overal lokaal mag. Lijkt me logisch om hier iets meer toe te staan voordat regionaal overleg noodzakelijk.	Zie reactie hierboven. Bovendien is het overzichtelijker als een lijn getrokken wordt.	Nee

Zachte plannen

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	Een onderscheid in werkmilieus wordt gemaakt. Veel regionale terreinen vertonen een mix van klassiek gemengd, logistiek en maakindustrie/overig gemengd. Hoe wordt hier mee omgegaan?	Het bestemmings-/omgevingsplan is hierin altijd leidend. De onderverdeling naar werkmilieus is gemaakt, zodat de Ladder van Duurzame Verstedelijking gemakkelijker doorlopen kan worden. De ruimtevraag is immers	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		duidelijk gesegmenteerd, zodat nieuwe ontwikkelingen daarop afgestemd kunnen worden.	
Lingewaard	**P.10, p. 11, p.31 en p.38** Uitbreiding van het watergebonden terrein Looveer wordt niet genoemd in de teksten en is niet opgenomen op kaart 4.5. In het vastgestelde RPW 1 staat: ‘’Uitbreiding bestaande bedrijven op bestaande bedrijventerreinen, (incl. watergebonden bedrijven) is onder voorwaarden mogelijk. Hierbij wordt gedacht aan de voorstellen voor uitbreiding van Lingewaard, Looveer; Druten, Excluton; Doesburg, Rotra’’ . Dit is staand beleid waarvan wij aannemen, dat dit ongewijzigd is? De uitbreiding van het Looveer is bedoeld voor 2 majeure bedrijven in Lingewaard, beiden uit de circulaire economie. Bovendien is er al een laad-en loskade.	Het plan is bekend, het beleid ten aanzien van watergebonden bedrijven is ongewijzigd. De uitbreiding valt onder de definitie van uitbreiding watergebonden bedrijven.	Nee
Lingewaard	**p.40** Tabel 4.4 worden zachte plannen genoemd. Als plannen afvallen onstaat meer ontwikkelruimte. Hoe weten wij of onze zachte plannen meegenomen zijn?	1. Zachte plannen tellen niet mee in het aanbod en het afvallen daarvan zorgt dus niet voor meer ontwikkelruimte; 2. Alle plannen die bij de uitvraag zijn aangeleverd zijn hierin meegenomen	Nee
Montferland	**P.40** tabel 4.4 wat wordt weergegeven in de kolom netto opp.? Kan dit niet plaatsen.	Netto oppervlakte, omdat enkele zachte plannen uitbreiding betreffen t.b.v. bestaande bedrijvigheid (bijv. Looveer in Lingewaard). Toelichting toegevoegd in de tabel.	Ja
IOW	**p.40** Vallen bovenregionale XXL bedrijven niet in de vraag raming. Het ging toch alleen over Witte Raven, die als zoekgebied West-Europa (bijvoorbeeld) hebben?	Zie advies notitie XXL-logistiek: EDC’s zonder regionale binding en Witte raven. Bovenregionaal is aangepast naar EDC’s.	Ja
Zevenaar	**p.11, p.41** nieuwe ontwikkelingen aansluiten op regionale of geldt dit ook voor lokale bedrijventerreinen?	Dit geldt ook voor lokale bedrijventerreinen.	Nee

Stappenplan

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Zevenaar	**p.11, p.41** • stap 4: wat zijn de toetsingscriteria? En door wie vindt de beoordeling plaats? graag nader duiden • stap 6: welke datum registratie geldt?	Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Duiven/ Westervoort	Stap 4 en stap 6 van het stappenplan willen wij nader geobjectiveerd hebben. Wat zijn de wegingsfactoren en wat is kwaliteit? Hoe wordt de ruimtevraag geconfronteerd met het beschikbare aanbod binnen de regio? Volgens ons moet dat op subregionaal niveau plaatsvinden.	Zie voorgaande reactie	Ja
Lingewaard	**p.11** De beleidskaarten voldoen niet: te vaag of onduidelijk en voor allerlei uitleg mogelijk. Hier kan en moet een kwaliteitsslag gemaakt worden. De kaarten vormen immers straks een toetssteen voor bestemmingsplannen.	De beleidskaarten zijn in de definitieve versie aangepast op de reacties daarover.	Ja
Montferland	op pagina 41 derde bullet staat dat er een integrale ruimtelijke afweging moet plaats vinden onder het kopje 'afspraken ten aanzien van zachte plannen'. Welke relatie is er met de 7 stappen die eronder zijn uitgeschreven? Ziet dit enkel toe op stap 2 - als je dus een nieuw bedrijventerrein wenst te ontwikkelen dat niet grenst aan een al bestaand terrein dan moet deze integrale ruimtelijke afweging plaats vinden? Of dient een zacht plan sowieso te worden voorzien van een integrale ruimtelijke afweging - dit betreft toch ook stap 4?	Nieuwe ontwikkelingen die niet grenzen aan een bestaand bedrijventerrein worden in principe niet toegestaan, tenzij hier vanuit regionale beleidsmatige opgaven behoefte aan is (bijvoorbeeld een nieuw watergebonden bedrijventerrein of nog onbekende toekomstige ontwikkelingen). Als van de uitzondering gebruik gemaakt wordt moet, net als bij alle zachte plannen, een integrale ruimtelijk afweging gemaakt worden. Dit is verduidelijkt in de definitieve versie van het RPW	Ja
Montferland	Erg nieuwsgierig hoe stap 4, de kwalitatieve beoordeling, enigszins objectief wordt uitgevoerd. Wat zijn belangrijke wegingscriteria, betreft dit bijvoorbeeld economische meerwaarde/banen, landschappelijke inpassing, de mate van circulariteit of de bijdrage aan de energietransitie. Hoe bepaald het IOW wat kwaliteit is? Ook stap 6 het confronteren van de ruimtevraag met het aanbod is nu aan de eigen	Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja

	interpretatie overgelaten. Staat bijvoorbeeld aanbod in de aangrenzende gemeente een ontwikkeling van een zacht plan in de weg of wordt dit op subregionaal of regionaal niveau bepaald? Aanvullend hoorde ik de term stoplichtmodel voorbij komen, maar met stap 4 heb je als het ware al een soort stoplicht. Een slecht plan zal nooit groen worden lijkt mij.	In de notitie ten behoeve van advies XXL-logistiek is daarnaast een beoordelingskader voor XXL-logistiek opgesteld.	
Zevenaar	**p.11, p.39** Stappenplan stap 4: toetsingscriteria zouden toch in een bijlage worden opgenomen? Dit is wel erg dun.	De vestigingseisen per werkmilieu zijn toegevoegd in bijlage 3.	Ja
Zevenaar	**p. 39** Stap 4: toevoegen bovenlokale DNA. Niet de gehele regio zet in op Food, Health&High-Tech en Energy. In de Liemers wordt ingezet op Maakindustrie en logistiek, omdat dit het DNA van de Liemers is.	Vandaar de toevoeging: of passend binnen de opgaven in de *Groene metropoolregio*.	Nee
Duiven/ Westervoort	Het IOW zal de zachte plannen gaan beoordelen per 1/3/2021. Wij willen graag dat de alle gemeenten die regionale bedrijventerreinen willen gaan ontwikkelen (circa 10 gemeenten) straks worden vertegenwoordigd in het IOW, zodat er een evenredige stem is bij de beoordeling.	Het IOW heeft een evenredige vertegenwoordiging van gemeenten in de regio. Dit is vanaf het begin belangrijk gevonden. Daarnaast wordt een extern adviseur betrokken bij de beoordeling. Vanwege de evenredige vertegenwoordigingen en betrokkenheid extern adviseur is er geen aanleiding om hier nu op aan te passen.	Nee

Verdeling Ontwikkelruimte

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Duiven/ Westervoort	De verdeling van ontwikkelruimte zal op basis van werkmilieus gebeuren. Dit uitgangspunt gaat wel heel erg uit van een maakbaarheidsgedachte en dat wij als gemeenten kunnen sturen welk bedrijf zich waar wil vestigen. Vooral ook omdat regionale bedrijventerreinen meerdere type bedrijven uit verschillende werkmilieus kunnen bedienen. Voor ons is klassiek-gemengd, regulier logistiek en (maak)industrie uitwisselbaar. Kan dit niet praktischer worden ingericht?	Die sturing kan bij een nieuwe ontwikkeling in een nieuw bestemmings-/omgevingsplan. Het is mogelijk om meerdere typen bedrijvigheid toe te laten op een bedrijventerrein. De indeling in werkmilieus is juist gemaakt om de ruimtevraag inzichtelijker te maken en te helpen bij het doorlopen van de Ladder.	Nee
Duiven/ Westervoort Zevenaar	Wij lezen ook nergens in het RPW aan welke voorwaarden regionale bedrijventerreinen voor deze specifieke doelgroepen moeten voldoen en vragen ons af of daar voor deze type milieus ook wezenlijke verschillen zijn? >> Waar is de bijlage?	Er zijn zowel generieke vestigingseisen als verschillen in de vestigingseisen per werkmilieu. Die voegen we in een bijlage toe. >> Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Duiven/ Westervoort	De voorgestelde optie om te werken in 2 tranches (in 2021 en 2023) is niet werkbaar, want: • In praktijk zullen dan relatief kleine bedrijventerreinen toegewezen worden als er maar 60 hectare per tranche valt te verdelen, waardoor er geen haalbare business case mogelijk is. Dit geldt in grote mate voor XXL-logistiek. • Er is geen gemeente die het exploitatierisico wil nemen als niet zeker is als ook de 2e tranche van hun bedrijventerrein toegewezen wordt. In praktijk zal dan pas een gemeente gaan starten met de ontwikkeling in 2023 als ook de 2e tranche toegewezen is en dus verspeel je 2 kostbare jaren. • Na een ontwikkeltijd van 3-5 jaar om te komen tot een onherroepelijk plan resteert te weinig tijd om voor 2030 de kavels nog te kunnen uitgeven.	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja

Montferland	De voorgestelde optie om te werken in 2 tranches (in 2021 en 2023) is niet werkbaar, want: • In praktijk zullen dan relatief kleine bedrijventerreinen toegewezen worden als er maar 60 hectare per tranche valt te verdelen, waardoor er geen haalbare business case mogelijk is. • Er is geen gemeente die het exploitatierisico wil nemen als niet zeker is als ook de 2e tranche van hun bedrijventerrein toegewezen wordt. In praktijk zal dan pas een gemeente gaan starten met de ontwikkeling in 2023 als ook de 2e tranche toegewezen is en dus verspeel je 2 kostbare jaren. • Na een ontwikkeltijd van 3-5 jaar om te komen tot een onherroepelijk plan resteert te weinig tijd om voor 2030 de kavels nog uit te kunnen uitgeven. • Er vallen gaande weg een aantal bedrijventerreinen af vanwege stikstofdiscussies, waardoor je snel zonder voorraad komt te zitten. • Een XXL Logistiek bedrijventerrein is per definitie omvangrijk. Met een minimum omvang van 32,5 hectare (meer is beter) kun je de markt iets bieden, met de helft ervan ben je niet interessant/betreft het geen XXL. Als je op 130% programmering gaat zitten dan kom je voornoemde problemen iets tegemoet.	• Dat betekent enkel dat er keuzes gemaakt moeten worden waar regionale bedrijventerreinen kunnen uitbreiden. • Er is op dit moment nog 150 hectare aanbod verspreid over de regio. Dit is in 2023 niet allemaal uitgegeven. Voor XXL-logistiek en lokale bedrijven (in sommige gebieden) is de ruimtebehoefte urgenter. • Harde en zachte plannen bedragen op nu 142% van de ruimtebehoefte tot 2030. • Zie voorstel Ecorys over verdeling ontwikkelruimte.	Nee
Montferland	In de Monitoring 2019 is omschreven dat de omschakeling naar een circulaire economie tijdelijk fors meer ruimte vraagt. Deze constatering en er invulling aan geven komt nu als zodanig niet terug in het RPW terwijl het wel een heel logisch verhaal is. Het tijdelijk naast elkaar bestaan van de lineaire en circulaire economie - anders is er geen ruimte om om te schakelen. Hieronder volgt de letterlijke passage zoals weergegeven in Monitoring 2019 onder het kopje 3.2 "trends en ontwikkelingen": Tot slot is er steeds meer aandacht voor de circulaire economie. Er wordt ook steeds meer duidelijk over het mogelijke ruimtebeslag hiervan. De verwachting is dat er in de transitieperiode van lineair naar circulair tijdelijk fors meer ruimtebehoefte ontstaat. Het ruimtebeslag na de transitieperiode hangt af van het type circulaire economie. Voor de bouw wordt opslagruimte belangrijker, bij het gebruik van restwarmte of CO2 moet infrastructuur aangelegd worden. De circulaire economie zal zich ook uiten in toenemende en veranderende goederenstromen.	Terecht punt al wordt die tijdelijke ruimte wel op specifieke bedrijventerreinen gezocht, met name industriële terreinen.	Nee
Duiven/ Westervoort	Er vallen gaande weg een aantal bedrijventerreinen af vanwege stikstofdiscussies, waardoor je snel zonder voorraad komt te zitten. Overprogrammeer daarom op 130% (net zoals bij woningbouw gedaan wordt),	De programmering (harde en zachte plannen) bedraagt nu 142% van de ruimtebehoefte.	Ja

	waardoor je niet 121 ha maar 157 hectare aan ontwikkelruimte gaat verdelen. Als blijkt dat er in 2030 nog enig aanbod over is dan is dat geen probleem, want na 2030 is er ook nog ontwikkelruimte geprognotiseerd tot 2040. Ook na 2030 zal er nog volop vraag worden voorzien voor onze regio conform de vraagraming tot 2050. Ook leek er 5-6 jaar geleden met de oversprogrammering een enorm probleem te zijn. Achteraf heeft dit probleem zich in enkele jaren opgelost. Kortom hoe erg is het nu daadwerkelijk als je iets wat royaler gaat zitten met je programmering. Het lijkt mij kwalijker dat je op een gegeven moment een aantal jaren 'nee' moet verkopen en je ontwikkelingen van toegevoegde waarde niet kunt accommoderen. Uiteraard, en dat is een groot verschil met het verleden, dien je nu weloverwogen de beschikbare hectare ontwikkelruimte toe te kennen. Een goede aanzet hiertoe met de 7 stappen zit nu ook in het dit concept RPW.	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	
Zevenaar	zet in op 130% ontwikkelruimte verdeling ontwikkelruimte in 1 tranche ipv in 2 tranches	Zie voorgaande reactie	Ja
Duiven/ Westervoort	De ontwikkelruimte moet in een keer (begin 2021) helemaal worden toegekend, waarbij rekening moet worden gehouden met het markmechanisme. Hiervoor moet een nieuwe optie worden toegevoegd. **Voorstel toevoeging optie Marktmechanisme:** Om recht te doen aan het marktmechanisme (waar willen bedrijven zich daadwerkelijk vestigen) willen wij voorstellen dat bij de verdeling van de ontwikkelruimte: • Gemeenten die regionale of XXL logistieke bedrijventerreinen willen ontwikkelen (zachte plannen) moeten op basis van een gedegen analyse (vraag/aanbod confrontatie) aantonen dat er een ruimtevraag is en dat er een marktbehoefte is voor de doelgroepen, dat er geen mogelijkheden meer zijn op bestaande bedrijventerreinen en dat het beschikbare aanbod onvoldoende is om de ruimtebehoefte te accommoderen. • Ingediende plannen dienen kwalitatief beoordeeld te worden door alle gemeenten die zachte plannen hebben ingediend voor nieuwe regionale of XXL logistieke bedrijventerreinen (dus niet alleen door IOW leden). • Wijs de ontwikkelruimte dan in 1 keer toe.	Dit komt grotendeels overeen met beoordeling via de Ladder van Duurzame verstedelijking. Bullet 2 is een toevoeging. Het is belangrijk dat het IOW gesteund door een externe adviseur advies uitbrengt en dat dit vervolgens regionaal besproken wordt. Zo is de huidige werkwijze en zo willen we dat continueren.	Nee

Duiven/ Westervoort	• Conform de Contourennota Verstedelingsstrategie volgt de Liemers de lijn “Werken volgt Wonen”. Met het doortrekken van de A15 (uitspraak RvS verwacht voor eind dit jaar) zijn de woonconcentratie gebieden tussen Arnhem en Nijmegen namelijk binnen 10 minuten bereikbaar. Hiermee wordt niet alleen de oostflank van de regio Arnhem-Nijmegen bediend, maar ook nadrukkelijk de zuidkant. • Gezien de historisch hoge kaveluitgifte van de afgelopen jaren, de goede ligging langs de A12/A15 en het bedienen van de marktvraag van Arnhem (NB: Arnhem heeft nagenoeg geen ruimte meer voor ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen) wenst de subregio De Liemers 50% van de ontwikkelruimte toegewezen te krijgen.	De ontwikkelruimte wordt verdeeld over verschillende typen locaties (werkmilieus), met daarbij een onderscheid tussen regionale en lokale bedrijventerreinen. De kwalitatieve beoordeling van de plannen is daarbij leidend. Er wordt geen onderverdeling naar subregio’s gemaakt.	Nee
Duiven/ Westervoort	De Liemers zal in onderling overleg komen met een gezamenlijk voorstel hoe de ontwikkelruimte van 78 hectare binnen de Liemers verdeeld gaat worden in hectares, locaties en milieucategorieën. De insteek zal zijn dat iedere gemeente wel afzonderlijk zijn plan indient, maar wel met instemming van de overige Liemerse gemeenten.	Zie voorgaande reactie	Nee
Duiven/ Westervoort	Er wordt aangegeven dat gemeenten per 1 januari 2021 plannen kunnen indienen, maar er wordt daarbij geen sluitingsdatum, beoordelingsperiode en beslissingsdatum aangegeven? Deze duidelijkheid is wel gewenst.	Beoordeling vindt plaats vanaf 1 maart 2021. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Duiven/ Westervoort	Is het mogelijk om een tranche open te stellen voordat het RPW is vastgesteld door de raden en PS? In dat geval zou de inschrijftijd voor de 1e tranche namelijk op moeten schuiven of lopen tot een periode na vaststelling.	Nieuwe ontwikkelingen kunnen starten op basis van de kwalitatieve beoordeling. Gemeenten kunnen dus aan de slag met planvorming.	Nee
Lingewaard	p.42 . De verdeling kan leiden tot versnippering en de ontwikkeling van te kleine regionale terreinen. Bij de verdeling van ontwikkelruimte moet voorkomen worden, dat willekeur en lobbyisme de norm worden.	Uitbreiding kan uitsluitend in aansluiting op bestaand aanbod. Versnippering zal in de praktijk beperkt zijn.	Nee
Nijmegen	**p. 43** Zijn de gegevens over de behoefteraming voor XXL logistiek nog de meest actuele? Ik begrijp van collega’s dat bijvoorbeeld Park 15 zo goed als volledig uitgegeven is. Is dat al meegenomen in de berekeningen?	1. De behoefteraming is opgesteld voor de periode tot 2030; 2. De behoefteraming en uitgifte is niet hetzelfde; 3. De 16,5 hectare die hier benoemd wordt is de helft van de totale ontwikkelruimte 4. Het aanbod voor XXL-logistiek op Park15 is actueel tot medio september 2020. Dat geldt dus	Nee

		voor zowel uitgeefbaar aanbod als ‘verkocht aan ontwikkelaar zonder eindgebruiker’. In de cijfers zijn de verkopen van VGP aan eindgebruikers in 2020 meegenomen, zie RPW, p.34.	

Einde hoofdstuk 4

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Overbetuwe	**p.44** misschien goed om een conclusie te geven: • Nieuw aanbod is nodig • Bij uitbreiding regionale bt, geen nieuwe locaties • Gemeenten hebben de mogelijkheid lokale bedrijventerreinen te ontwikkelen. • Schema met te ontwikkelen tot 2025. na 2024 afspraken maken over vervolg.	Stroomschema toevoegen is nuttig. Dit is een volgende stap, nadat de inhoud vaststaat.	Ja

Kantoren

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Arnhem	**p.12, p.46** voor Arnhem geldt dat we het belang om behoefte aan kantoren in het centrum niet willen beperken tot gebied rondom station, maar de gehele binnenstad. Denk bijvoorbeeld aan bestuurskwartier met alle overheidsinstanties. de gehele binnenstad is makkelijk te bereiken vanaf station met 12 minuten lopen. Dit in tegenstelling tot de tekening die eerder is gemaakt in het rapport over Centraal stations Arnhem en Nijmegen. (zie ook bestuurlijke reactie) >> Waarom is de grens van 12 minuten lopen vanaf station zo strak. Kantorencluster justitie/provincie (waar ontwikkelingen gaan spelen) valt hier dan bijna buiten (of je moet heel hard lopen, dat kan ook). Ben toch bang dat we ons teveel beperken hier.	De 12 minuten lopen is leidend. >> 12 minuten is gebaseerd op meerdere onderzoeken. Gemiddeld genomen zijn mensen bereid 10 tot 15 minuten te lopen vanaf/naar een treinstation en 1.000 meter naar hun werk (500 vanaf een P). 1.000 meter is 12 minuten bij 5km/h. (Zie hiervoor de notitie: Slimme inzet van voetgangerskennis maakt meer mogelijk, Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 24 en 25 november 2016, Zwolle). De opmerking 12 minuten lopen is leidend is een directe reactie op de opmerking over het kaartje uit het rapport kantoren op CS locaties Arnhem en Nijmegen. (Dit kaartje kan worden herzien obv 12 minuten lopen vanaf de hoofdingang van Arnhem CS. Dit lijkt nu de oostelijke ingang te zijn.)	Nee
Arnhem	**p.13, p.47**		Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	Is dit niet tegenstrijdig: Lent ruimte bieden ter versterking van lokaal vestigingsklimaat, als overlooplocaties voor Arnhem en Nijmegen centraal. Dan zou het toch voor regionaal georienteerde partijen moeten gelden? Volgens mij is de conclusie dat Arnhem en Nijmegen CS onvoldoende ruimte hebben voor vraag en dan Lent oa. als overlooplocatie kan dienen. moet dat hier dan niet de nadruk krijgen?	Versterking lokaal vestigingsklimaat is overgenomen uit het RPW 2017. Het toelaten van regionale bedrijvigheid hoeft evenwel geen verzwakking van het lokale vestigingsklimaat op te leveren.	
IOW	**p.13, p. 47** Lent is geen kantorenpark. Benoem dat ook zo. Misschien met een voetnoot bij Nijmegen Lent als HOV-locatie. >> Het klopt dat Lent in het huidige RPW als kantorenpark (en ook bij station) is benoemd, staat dus op 2 plekken. Is dat de juiste keuze? Het is een gebied (nog) zonder solitaire kantoren?, bij een station, 5.000 m2 lokale ontwikkelruimte. Je kunt niet spreken van een kantorenpark, wel als een zeer kansrijke locatie vanwege de ligging aan het station (nu is het een kantorenpark en locatie bij station) en lokaal verzorgend tot 5.000 m2.	Lent is in het RPW 2017 wel aangewezen als kantorenpark. Willen we dit beleid voortzetten of hiervan afwijken omdat er in deze periode nog geen ontwikkeling als zodanig van de grond is gekomen? >> Lent is daarmee nu aangewezen als 1. Kantorenpark, ter versterking van het lokale vestigingsklimaat (voorstel: beleid doorzetten) en één van de mogelijke overlooplocaties van Arnhem CS en Nijmegen CS. Daarmee kan kantoorvestiging rondom station Lent bijdragen aan het lokale vestigingsklimaat én de regionale economie. Het is daarmee niet per se een dubbele status, eerder een aanvullende.	Nee Nee
Arnhem/IOW	**p.13, p.47** Stations Heyendaal en Velperpoort (beiden toekomstbestendig) toevoegen?	Dit sluit aan bij de verstedelijkingsstrategie en groene metropoolregio (bereikbaarheid ov). Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	>> Is het slim om te verwijzen naar de verstedelijkingsstrategie? Deze is nog niet vastgesteld of in concept klaar.	>> Hieraan wordt gerefereerd n.a.v. de bestuurlijke reactie van Arnhem over dit onderwerp, zie p.29. In het RPW wordt deze verwijzing niet gemaakt.	

Detailhandel

Reguliere detailhandel

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Overbetuwe	**p.14,p.54** Initiatieven groter dan 1.500 m² in (boven)regionaal verzorgende centra zijn mogelijk zonder afstemming. Dus daar is alles vrij?	Indien passend binnen het bestemmingsplan, ja. Bij deze initiatieven volstaat melding vooraf in het IOW.	Nee
Beuningen	**Paragraaf 6.2.1 en 6.2.6, p.50 en p.54** Met een korte verwijzing naar het Koopstromenonderzoek van 2016 wordt geconcludeerd dat de regionale hoofdstructuur geen wijziging behoeft. Dit betekent echter niet dat de deze structuur onaangetast blijft! In diverse onderzoeken en artikelen worden sombere scenario's geschetst voor de centra, als gevolg van diverse factoren (o.a. internetshoppen) die worden versterkt door corona. De winkelleegstand in grote steden neemt toe en met name de middelgrote centra functioneren minder goed. De centra waar boodschappen doen/dagelijkse artikelen de belangrijkste functie doen het relatief goed. Wat ons betreft is de hoofdstructuur uit het RPD 2013 niet bepalend voor de toetsingscriteria. Gelet op de onzekere en weinig positieve scenario's in de retail, moeten regiobreed initiatieven in centra goed afgewogen worden. Dus een toetsing van initiatieven in alle centra, en niet alleen de lokaal verzorgende centra. Het is daarnaast achterhaald om bij nieuwe initiatieven alleen nog maar te kijken naar m2 uitbreiding. Ook andere punten zijn van belang: wat is de ruimtelijke kwaliteit, worden elders in het centrum vierkante meters retail herbestemd/getransformeerd?, gaat het om uitbreiding van bestaande winkels, of gehele nieuwe?, etc. Deze tekst onder aan paragraaf 6.2.1 dus schrappen/aanpassen:	In het nieuwe RPW worden afspraken en procedures herbevestigd en vastgesteld, die bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het regionaal detailhandelsbeleid (paragraaf 6.1). Deze afspraken en procedures maken het mogelijk (onder meer rekening houdend met de drie hiernaast genoemde omstandigheden) om tot een samenhangende en zo sterk en vitaal mogelijke totale regionale detailhandelsstructuur te komen. In het RPD 2013 is regionaal vastgesteld dat enkel in lokaal verzorgende toetsing plaatsvindt bij nieuwe initiatieven. In het nieuwe RPW wordt dit overgenomen. De 1.500 m² is opgenomen als grenswaarde om te bepalen wanneer toetsing plaatsvindt. Bij de toetsing zijn de kwalitatieve aspecten ook van belang.	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	Afspraken ten aanzien van de regionale structuur van de reguliere detailhandel • De regionale hoofdstructuur voor de reguliere detailhandel blijft ongewijzigd; • Op nieuwe initiatieven zijn de spelregels voor de reguliere detailhandel, zoals beschreven in paragraaf 6.2.6, van toepassing.		
Arnhem	**p.50** Voor Arnhem geldt vanuit onze detailhandelsvisie 2016-2020 dat Winkelcentrum Presikhaaf ook een stadsdeelcentra is met regionale aantrekkingskracht. (zie ook bestuurlijke reactie)	De status stadsdeelcentrum van Winkelcentrum Presikhaaf is niet in het geding, noch een bepaalde regionale aantrekkingskracht van specifiek dit winkelcentrum. In het RPD 2013 werd dit winkelcentrum niet tot de regionaal verzorgende winkelcentra (zoals de stadsdeelcentra Kronenburg en Dukenburg) gerekend, maar tot de lokaal verzorgende winkelcentra. Dit heeft te maken met het relatieve verschil in omzethoogte en -herkomst van de diverse winkelgebieden. In het regionaal koopstromenonderzoek zijn deze verschillen bevestigd.[1] Presikhaaf blijft aangemerkt als lokaal verzorgend winkelcentrum. Dit heeft enkel invloed op wanneer regionale toetsing plaatsvindt.	Nee
Arnhem	**p.51** Dit betreffen ook de kleine zelfstandige zaken in de binnensteden, die je juist niet wilt verliezen om een aantrekkelijke binnenstad te behouden met beleving. de volgende alinea is daarmee ook iets te kort door		Nee

[1] Zie figuur 4.3 van hoofdrapport KSO 2016, alsmede deelrapporten gemeenten Arnhem en Nijmegen. Welk KSO? 2016

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	de bocht en behoeft een toelichting. zeker omdat het RPD in het RPW komt en het in het RPD ook gaat over krachtige binnensteden.	Hierop doelt de zinsnede: ‘of in de detailhandelsbranches met een positieve groeiverwachting’.	
Zevenaar	Is er een onderscheid tussen nevenactiviteit en ondergeschikte detailhandel?	De termen liggen in elkaars verlengde. Ondergeschikt is strikt genomen: minder dan 50%. In jurisprudentie en bestemmingsplannen wordt dit nader ingevuld met maximaal 10-12% van de omzet of (veelal) 10% of 20% van het bvo, voor alle nevenactiviteiten samen	Nee
Zevenaar	**p.14, p.54** Hoe zit dat dan met de verderop in het RPW uitgewerkte specifieke vormen van reguliere detailhandel, zoals branchevervaging, detailhandel in buitengebied of ondergeschikt?	Hier wordt van dezelfde definities uitgegaan. Bij detailhandel in het buitengebied ondersteunend aan agrarische bestemming wordt over een omzetdeelmaximum gesproken (ondergeschikt aan reguliere agrarische activiteiten), overigens zonder dat een maximum wordt genoemd. ‘naar omzet’, geschrapt bij detailhandel in buitengebied.	Ja, ‘
Overbetuwe	**p.14, p.54** *Voor initiatieven groter dan 1.500 m2 bvo in de bovenregionaal en regionaal verzorgende reguliere winkelcentra volstaat een melding in het IOW.* Dit geldt dan voor binnensteden Arnhem en Nijmegen, centra Zevenaar, Wijchen en Elst, Dukenburg en Kronenburg?	Ja	Nee
Overbetuwe	**p.15, p.55** ‘’De bruto-vloeroppervlakte voor nevenactiviteit moet ondergeschikt blijven aan dat van de hoofdactiviteit, waarbij een maximum van 20% van het bvo voor de nevenactiviteit gebruikelijk is, eventueel beperkt tot een maximum aan bvo. ‘’	Deze afspraak heeft betrekking op reguliere detailhandel.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	In het huidige RPD staat het volgende over nevenactiviteit: Binnen de perifere detailhandelsvestigingen is het toegestaan om niet aan het kernassortiment gerelateerde artikelen te voeren tot maximaal 10% van de winkelverkoopoppervlakte met een maximum van 100 m2 wvo. Er staat niet toegevoegd waarom dit veranderd is in het nieuwe RPW. Voorstel: Niet aanpassen en laten zoals in het vorige RPD 2013	Deze afspraak heeft betrekking op PDV/GDV-locaties. Aandachtspunt met afspraak maximum nevenactiviteiten PDV toegevoegd aan eerste deel paragraaf 6.3.5	
Overbetuwe	**p. 15, p.55** Alcohol: mag dit?	Het gemeentelijk drank- en horecabeleid volstaat. Aandachtspunt is geschrapt in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Zevenaar	**p.15, p.53** Waarom is ondergeschikte detailhandel bij groothandel niet toegestaan? Ik zie het verschil met productie of assemblage niet.	In het RPD 2013 werd ondergeschikte detailhandel bij groothandel nog toegestaan. De meeste gemeenten staan dit echter niet toe, omdat de reguliere detailhandel daar snel door kan worden geschaad, omdat de grens tussen detailhandel en groothandel dun is. De bedrijfsactiviteit van een groothandel heeft veel raakvlakken met detailhandel. Groothandel, die zich hoort te richten op bedrijfsmatige afnemers, kan	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		zich vrij eenvoudig richten tot particulieren. Doordat een bedrijf zich profileert als groothandel kan het bedrijf zich veelal op een bedrijventerrein vestigen. Daar zijn de huur/koopprijzen lager dan in de reguliere detailhandel. Hierdoor kan een groothandel voordeligere prijzen voor een product bieden dan reguliere detailhandel. Mede daarom heeft de Raad van State zeer strenge beperkende voorwaarden gesteld aan ondergeschikte detailhandel in groothandel.[2] Hier bestaat een parallel met ondergeschikte detailhandel van 'internet retail' (p. 51).	
IOW	**p. 53** Ik mis afspraken over de fietsbranche.	Fietsenwinkels die groter zijn dan 1.500 m² vallen onder de branche hobby, spel & media. De branche hobby, spel & media wordt (net zoals de branche sport) tot de GDV-branches gerekend. Die zijn alleen toelaatbaar op de PDV/GDV-locaties waar GDV-branches worden toegelaten, onder de voorwaarden die daarvoor zijn vastgesteld. Op alle overige PDV-locaties zijn de GDV-branches niet toegelaten.	Nee

[2] De Raad van State heeft bepaald dat bij een bedrijfsbestemming die groothandel toelaat incidenteel en in beperkte mate, voortvloeiend uit en ondergeschikt aan de groothandelsactiviteiten verkoop aan particulieren niet verboden is. Als richtlijn wordt hierbij in de praktijk zo nu en dan aangehouden dat, voor zover er detailhandel (= levering aan particulieren) plaatsvindt deze minder dan 10 tot 12% van de totale omzet van de groothandel mag bedragen. Daarnaast moet de detailhandel als incidenteel, ondergeschikt aan en voortvloeiend uit de groothandelsactiviteiten kunnen worden aangemerkt. Bij deze beoordeling moeten de aard, indeling en inrichting van het pand in aanmerking worden genomen en voorts, hoe geregeld het bedrijf door particulieren wordt bezocht en hoeveel detailhandelstransacties ter plaatse hebben plaatsgevonden. Vier keer per jaar een magazijnverkoop voor particulieren voldoet bijvoorbeeld volgens de Raad van State al niet meer aan het criterium dat de detailhandel incidenteel, voortvloeiend uit en ondergeschikt is aan de groothandelsactiviteiten.

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	>> Fietsenbranche groter dan 1.500 m2 mag nu op GDV locaties. Moeten we dit niet aanpassen (kijkend naar de huidige ontwikkelingen), we zien veel ontwikkelingen buiten de toegewezen GDV locaties.	Fietsenwinkel <1.500m² vallen onder de reguliere detailhandel. >> Vooralsnog volstaat vigerend beleid.	Nee

PDV/GDV

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	Het beleid m.b.t. PDV/GDV is weinig vernieuwend. Er zijn veel PDV locaties met weinig ruimtelijke uitstraling en bedrijven die omvallen. Er moet meer rekening worden gehouden met internetontwikkelingen en binnensteden/leefbaarheid. Vernieuwing is nodig en niet voortborduren op een negatieve spiraal. Onze verwachting is dat deze markt problemen gaat krijgen.	De PDV/GDV-locaties die 'groen' zijn beoordeeld, hebben zich in het algemeen bij het herstel op de recessies 2008-2009 en 2011-2013 en tijdens de coronacrisis 2020 als relatief stabiel en veerkrachtig bewezen. Vernieuwing is altijd nodig. Uitval bij de zwakkere PDV-locaties is niet uitgesloten. Verwezen wordt naar de doelstellingen van het regionaal detailhandelsbeleid, zie: paragraaf 6.1.	Nee
Duiven/ Westervoort	In paragraaf 6.3.2 staat onterecht de Makro genoemd, omdat Makro geen PDV is.	De afspraken hebben betrekking op PDV- en GDV-locaties	Nee
Zevenaar	**p.55** overcapaciteit in Noord in concentratiegebieden is 39.000. Volstaat de schrapopgave op Hengelder daar dan mee?	Dit moet zijn: 59.000, ipv 39.000.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		Voorstel: Uitgaan van bestaande PDV op Hengelder en onbenutte plancapaciteit schrappen.	
Overbetuwe	**p.55** Welke 9.000 m2 is dit? Zijn volgens mij geen zachte plannen voor PDV!	Overgenomen uit RPW 2017. In het bouwstenenrapport PDV 2019 is geen zachte planvoorraad voor PDV in deelregio Midden vastgesteld. Dit is aangepast in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Beuningen	**Paragraaf 6.3.4, p.57** <u>Stappenplan herprogrammering</u>: Voor gemeente Beuningen is het onacceptabel om per 1 januari 2021 de uitbreidingscapaciteit (9.000 m2) van de locatie Van Heemstraweg weg te nemen. Wij gaan niet akkoord met de tekst in deze paragraaf. Medio 2020 besloten Gedeputeerde Staten om de regio op de schrapopgave PDV/GDV uit handen te geven en over te laten aan de gemeenten in de regio. Zie ook blz. 22 van het RPW: “Uitvoering van de schrapopgave voor kantoren en PDV wordt voorgezet in overleg tussen de betreffende gemeente, de regio Arnhem-Nijmegen en de Provincie Gelderland.” In deze casus heeft gemeente Beuningen de regie en bepaalt zij in overleg met regio en provincie het moment waarop de uitbreidingscapaciteit van deze locatie definitief geschrapt wordt. Dat zal niet eerder zijn dan het moment waarop de raad van Beuningen een besluit neemt over de toekomst van dit gebied (met het vaststellen van de Omgevingsvisie Beuningen). Dat is zeker niet voor 1 januari 2021 het geval. Overigens hebben wij dit eerder dit jaar al ambtelijk besproken met de provincie en met de regionale coördinator RPW.	Hoewel de schrapopgave formeel nog steeds overeind staat, is afgesproken dat de uitvoering van de schrapopgave voor kantoren en PDV wordt voorgezet in overleg tussen de betreffende gemeente, de regio Arnhem-Nijmegen en de Provincie Gelderland. Om de voortgang van de herziening van het RPW niet te vertragen is het wenselijk om het eerste half jaar van 2021 nadere afspraken te maken voor de schrapopgaven die er ligt voor Beuningen, Druten en Zevenaar waar het gaat om PDV en kantoren. Hierbij geeft de gemeente in overleg met de regio en de Provincie uitsluitsel over hoe hiermee verder te gaan om te komen tot een gedragen en economische acceptabele oplossing voor de regio.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Berg en Dal	Bij ‘’ Afspraken ten aanzien van PDV/GDV op overige winkellocaties’’ is het volgende opgenomen: Wegnemen afwijkingsmogelijkheden Berg en Dal De Mies. Op bedrijventerrein De Mies hebben wij inderdaad een afwijkingsmogelijkheid voor volumineuze detailhandel. Maar volumineuze detailhandel is hier niet bij recht toegestaan. Een partij moet eerst aan ons aantonen (met een onderzoek) dat o.a. de bestaande detailhandel sector niet wordt verstoord. Wij willen voorstellen om een aanvullende beleidsregel uit te werken waarin wij opnemen dat hierbij ook voldaan moet worden aan de regels uit het RPW. Dus maximaal 1.500 m2 bvo. Als het plan meer dan 1.500 m2 bvo bevat, dan is regionale instemming vereist. Dus dan wordt het bijvoorbeeld: ‘’Aanpassen afwijkingsmogelijkheden Berg en Dal De Mies naar regels RPW’’	In de definitieve versie van het RPW aangepast naar: “Aanpassen afwijkingsmogelijkheden Berg en Dal De Mies conform regels RPW.	Ja
Overbetuwe	**p.17, p.60** Wegnemen afwijkingsmogelijkheden voor Elst Aamsepoort Noord. In het huidige RPW staat: Voor het concentratiegebied Overbetuwe Elst Aamsepoort geldt dat in het deel Aamsepoort Noord de gemeente in de vorige planperiode de inspanningsverplichting heeft aanvaard om circa 6.100 m 2 weg te bestemmen. Er is geen afwijkingsmogelijkheid voor Aamsepoort Noord maar harde plancapaciteit detailhandel tuincentrum. Het wegnemen van de bestemming detailhandel tuincentrum op Aamsepoort Noord is onderdeel van een transformatie naar bedrijventerrein. Mogelijk staat het ook niet goed in het huidige RPW. Voor Aamsepoort Zuid geldt dat er een afwijkingsmogelijkheid is (die blijft in stand).	Het tekstfragment is aangepast voor wegnemen bestemming Elst Aamsepoort Noord	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Zevenaar	**p.18, p.61** wegnemen afwijkingsmogelijkheden: We nemen aan dat dit gaat over meer dan 1.500 m2? >> Waarom moeten detailhandelsvestigingen in de PDV/GDV branches minimaal 1.500 m2 bvo zijn?	Detailhandelsvestigingen op PDV/GDV-locaties moeten ten minste 1.500 m2 bvo zijn (p. 55 bovenaan en voetnoot 34). Detailhandelsvestigingen kleiner dan 1.500 m2 bvo zijn op de PDV-locaties niet toegelaten. Het gaat daarom over het wegnemen van afwijkingsmogelijkheden bij zowel meer als minder dan 1.500 m2 per detailhandelsvestiging. >> Zin is overgenomen uit het RPW 2017, maar stond daar ten onrechte in. Het minimum van 1.500m² geldt enkel voor GDV. Zie ook de definitielijst in het RPW. Zin is verwijderd in de definitieve versie van het RPW.	Nee Ja
Zevenaar	**p.48** In dit RPW geldt een andere definitie van PDV als in de Ruimtelijke Uitwerking. Hier zijn ABC goederen en brand- en milieugevaarlijke stoffen weer opgenomen.	Was overgenomen uit het RPW 2017. Dit is geactualiseerd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Zevenaar	**p.53** Wat zijn overige winkellocaties (in relatie tot perifere detailhandel)? Zijn dit de winkellocaties buiten de reguliere detailhandelsgebieden? Waarom zijn Lobith-Halve Maan, Herwen Nijverheidsstraat en Pannerden-Industrieweg aangemerkt als overige winkellocatie? Dit zijn lokale bedrijventerreinen.	Zie paragraaf 6.3.3, p.50: *“6.3.3 Overige winkellocaties* *Op de winkellocaties op bedrijventerreinen die in het RPW niet als concentratiegebied voor PDV/GDV- zijn aangewezen (zowel cluster als solitair), kan in principe geen nieuw pdv/gdv aanbod toegevoegd worden. Er geldt een “nee, tenzij” beleid in de regio.*”	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		Dit is overgenomen uit het RPW 2017.	
Zevenaar	We zien een voorstel in het concept RPW staan om 6.500 m2 onbenutte plancapaciteit PVD op Hengelder te schrappen. Onze gemeenteraad is het hier – op basis van het vorige RPW – niet mee eens. Echter als de provincie en de regio hiermee akkoord kunnen gaan, dan lijkt een oplossing gevonden te zijn. De provincie gaat in haar Ruimtelijke Uitwerking nog uit van 265.000 m2. Als de provincie/regio niet akkoord gaat, kunnen wij ons voorstellen dat wij in plaats van te kijken naar de schrapopgave, kijken naar het aantal PDV-meters wat behouden moet worden: 1. Bestaande PDV op Hengelder 2. Bestaande PDV op Tatelaar (schuifruimte zoals is opgenomen in RPW) 3. Ontwikkelruimte voor kop van Hengelder (als gevolg van opwaardering in gebied met verplaatsing van op- en afrit A12) 4. Ruimte voor planvorming van pandeigenaren die zienswijze hebben ingediend en plannen hebben.	1. Behoud bestaande PDV op Hengelder is akkoord. Dit gaat om ca. 24.000 m². 2. Verplaatsing van Tatelaar naar Hengelder (afspraak RPW 2017) is akkoord. Dit gaat om ca. 23.000 m² 3. Voor opwaardering van de Kop van Hengelder (nieuwe entree Zevenaar als gevolg van verplaatsing afrit A12) komen er geen extra meters PDV bij. Hier is geen ruimte voor in de regionale markt. De Kop van Hengelder kan wel worden ingevuld met: a. Verplaatsing van PDV vanaf Tatelaar naar Hengelder, dit valt binnen de 23.000 m². b. Verplaatsing op PDV binnen Hengelder, dit valt binnen de 24.000m²; c. Het totaal mag bij deze verplaatsingen niet uitkomen boven de optelsom van de huidige PDV invulling op Hengelder en Tatelaar (ca. 47.000m²). d. Lokaal of regionaal bedrijventerreinen. Hierop zijn de	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		regels in het onderdeel bedrijventerreinen van toepassing. Ten aanzien van de zienswijzen op de schrapopgave van dubbelbestemming PDV stellen we voor om hierover het komend half jaar daar in samenwerking met provincie, gemeente en regio uitvoeringsafspraken te maken. Formeel bestaat deze opgave er nog steeds.	

Bestuurlijke gesprekken

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Arnhem (schriftelijk)	Belang kantoren in het centrum van Arnhem niet beperken tot Centraal Station, maar gehele binnenstad. De gehele binnenstad is makkelijk te bereiken vanaf het station binnen 15 minuten lopen danwel fietsen of ov. (denk aan kansen voor bestuurskwartier!)	12 minuten loopafstand is leidend. Indien noodzakelijk wordt hiervoor een nieuw kaartje opgemaakt.	Nee
Arnhem (schriftelijk)	vanuit regionale opgaven, omgevingsvisie en verstedelijkingstrategie wordt ingezet op hubs rond stationslocaties qua wonen en werken. In RPW ligt nu accent op Centraal Stations Arnhem en Nijmegen en overlooplocaties als Gelderse poort (station Schuytgraaf, ligt nog een kavel die potentie heeft voor kantoor), Lent en Overbetuwe. Voor Arnhem is ook Velperweg (station Velperpoort) een belangrijke hub.	Dit sluit aan bij de verstedelijkingsstrategie en groene metropoolregio (bereikbaarheid ov). Is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Arnhem (schriftelijk)	Presikhaaf winkelcentrum staat nu in RPW als lokaal verzorgende wijkcentra, maar heeft is winkelcentrum voor Bovenlokaal. Zo staat het ook in onze detailhandelsvisie - Stadsdeelcentra met regionale aantrekkingskracht. (idem als Kronenburg).	De status stadsdeelcentrum van Winkelcentrum Presikhaaf is niet in het geding, noch een bepaalde regionale aantrekkingskracht van specifiek dit winkelcentrum. In het RPD 2013 werd dit winkelcentrum niet tot de regionaal verzorgende winkelcentra (zoals de stadsdeelcentra Kronenburg en Dukenburg) gerekend, maar tot de lokaal verzorgende winkelcentra. Dit heeft te maken met het relatieve verschil in omzethoogte en -herkomst van de diverse winkelgebieden. In het regionaal koopstromenonderzoek zijn deze verschillen bevestigd.[3]	Nee

[3] Zie figuur 4.3 van hoofdrapport KSO 2016, alsmede deelrapporten gemeenten Arnhem en Nijmegen.

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		Presikhaaf blijft aangemerkt als lokaal verzorgend winkelcentrum. Dit heeft enkel invloed op wanneer regionale toetsing plaatsvindt.	

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	Zoals al besproken lijkt het me zinvol om aan te bieden dat jij met de regio-afvaardiging van het IOW een gesprek aangaat met de betreffende bestuurders. Ik denk nl dat veel bestuurders vragen/opmerkingen hebben. Deze moeten bilateriaal (of met een paar gemeenten tegelijk) plaatsvinden.	Gesprekken hebben plaatsgevonden.	Nee
Lingewaard	Daarnaast kan je ook overwegen om, net als bij programma wonen, om te kiezen voor 130% (dus een stuk overprogrammering). Na 1 of 2 jaar kan je dan bekijken of plannen ook echt van de grond komen. Niet alle plannen halen nl de eindstreep. Daarnaast zijn de criteria voor meerdere uitleggen vatbaar. Ik snap ook dat dat lastig is, maar wellicht dat we daar nog wel een verdieping in moeten maken.	Feitelijk is hier met 142% harde en zachte plannen ten opzichte van de ruimtebehoefte al sprake van. Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Lingewaard	Ontwikkelruimte verdelen. Wellicht naar 75%?	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Lingewaard	-Nieuwe bedrijventerreinen aan de snelweg. Als je de lijn dun tekent dan zouden we als Lingewaard eerder in Park Lingezegen moeten bouwen, dan net daarbuiten. Dat is natuurlijk uiterst ongewenst. De strekking van deze regel is uiteraard dichtbij bestaande terreinen en dicht bij ontsluiting/snelweg. Onze nieuwe plannen voorzien oi daarin. En ons beeld is ook dat onze huidige terreinen ook dichtbij de snelweg liggen. Dat laat de uitgifte van de laatste jaren wel zien waaruit blijkt dat we heel interessant zijn voor grotere logistieke bedrijven (i.v.m. doortrekking A15) die kavels bij ons hebben gekocht.	De zachte plannen van Lingewaard voldoen aan de ligging nabij de snelweg	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	Lingewaard wil nieuwe bedrijventerrein aansluitend aan bestaande bedrijven (clustering) langs A15 met goed inpassing en groen.	Zachte plannen worden vanaf 1 maart 2021 beoordeeld.	Nee
Lingewaard	Afbakening van knoop 38 in combinatie met de motie van onze raad. Graag overleg over.	Overleg heeft plaatsgevonden. De motie wordt in deze notitie beantwoord.	Nee
Lingewaard	Onduidelijkheid over terreinen die in het eerste rpw stonden (bijv watergebonden terrein Looveer) en nu weg zijn. Terwijl daar ook afspraken over zijn gemaakt.	De afspraken blijven behouden. Zie ook het antwoord onder bijzondere werklocaties en watergebonden bedrijvigheid.	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Zevenaar	**PDV** We zien een voorstel in het concept RPW staan om 6.500 m2 onbenutte plancapaciteit PVD op Hengelder te schrappen. Onze gemeenteraad is het hier – op basis van het vorige RPW – niet mee eens. Echter als de provincie en de regio hiermee akkoord kunnen gaan, dan lijkt een oplossing gevonden te zijn. De provincie gaat in haar Ruimtelijke Uitwerking nog uit van 265.000 m2. Als de provincie/regio niet akkoord gaat, kunnen wij ons voorstellen dat wij in plaats van te kijken naar de schrapopgave, kijken naar het aantal PDV-meters wat behouden moet worden: 1. Bestaande PDV op Hengelder 2. Bestaande PDV op Tatelaar (schuifruimte zoals is opgenomen in RPW) 3. Ontwikkelruimte voor kop van Hengelder (als gevolg van opwaardering in gebied met verplaatsing van op- en afrit A12)	Gemeente, regio en Provincie werken dit nader uit.	Nee

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
	4. Ruimte voor planvorming van pandeigenaren die zienswijze hebben ingediend en plannen hebben.		
Zevenaar	**Ontwikkelruimte** Regio staat op slot, Zevenaar moet nee verkopen. Zorg ervoor dat er voldoende terreinen beschikbaar komen (met name voor logistiek en maak-industrie). Hierin trekt Zevenaar samen op met de Liemers	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW. Bovendien mogen lokale bedrijventerreinen ontwikkeld worden als voldaan wordt aan de ladder van duurzame verstedelijking.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Nijmegen (schriftelijk)	In het concept RPW van nu is niet verder verduidelijkt wat XXL logistiek en reguliere logistiek is en wordt ook het onderscheid in EDC, NDC en RDC niet meer gemaakt. Dit onderscheid en de uitleg maakte eerder wel onderdeel uit van de stukken die voor de zomer naar colleges/raden zijn gegaan. En dat staat er nu niet meer in. Waarschijnlijk ontstaat er een soort bedrijfsblindheid als je stukken tig keer leest. Maar aangezien juist de discussie rond logistiek zeer lastig is, is het misschien toch handig om hier nog een stuk tekst over op te nemen. Nu wordt alleen verwezen naar randvoorwaarden XXL logistiek.	Is	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Duiven	Geef markt de ruimte en zet alle ontwikkelingsruimte op de markt. Snel duidelijkheid, goede criteria en beoordelen. Wanneer er toch wordt gekozen voor tranchering, kies van voor een hard aantal ha uit te geven en het resterende deel voorwaardelijk toewijzen. Voorkom dat gemeenten straks eigendommen hebben aangekocht en dan niet door kunnen.	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW. Ook zijn beoordelingscriteria toegevoegd.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Overbetuwe	Bij het verdelen van de ontwikkelruimte: duidelijke criteria: werkgelegenheid, huisvesting en toevoeging regio. Tranchering: Ja. En harde voorwaarden dat men ook echt gaat ontwikkelen. Bijv. aanvraag moet voldoen aan: Financiële uitvoerbaarheid, RPW beleidseisen, ladder voor duurzame verstedelijking, etc.	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Montferland	XXL moet snel verder kunnen. XXL in 1 tranche. Men zou geholpen zijn met 20 ha voor locatie A.	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties voor verdeling van de ontwikkelruimte een advies opgesteld. Hierin is voor de uitbreiding van DocksNLD 2, locatie C 20 ha ontwikkelruimte voor XXL-logistiek toebedeeld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Montferland	Kwalitatieve beoordeling 7.b in de mail concreet maken.	Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja

Gemeente	Opmerking	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Druten	Voorstel ontwikkelruimte: flexibiliteit behouden om op toekomstige economische ontwikkelingen goed te kunnen inspelen.	Ecorys heeft o.b.v. voor- en nadelen van de opties voor verdeling van de ontwikkelruimte een advies opgesteld. Dit is toegevoegd in de definitieve versie van het RPW.	Ja
Druten	Men is zich bewust van de claim die er nog ligt ten aanzien van PDV. Dubbelbestemming op bedrijventerrein. Hier moet de gemeente zelf actief worden om dit op te heffen. Op dit moment geen enkele prioriteit.	Gemeente, regio en Provincie werken dit nader uit.	Nee
Druten	Hoort Bijsterhuizen Wijchen nu wel bij Knoop Nijmegen/Park 15 of niet? Zien wel perspectief. Beleidskaart hoe staat Wijchen hier nu precies op?	Bijsterhuizen behoort niet tot de aangewezen locaties voor XXL-logistiek. In de Gelderse omgevingsverordening is hier de A12/A15 corridor voor aangewezen. De bedrijventerreinen zijn in de definitieve versie expliciet benoemd.	Nee

Moties

Gemeente	Motie	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Lingewaard	**Motie Lingewaard 11 juni 2020:** Daarenboven heeft de gemeenteraad zich bij motie expliciet uitgesproken over de begrenzing en definitie van knoop 38. De raad vraagt het volgende in overweging te nemen. Gezien de grote vraag naar ruimte voor logistiek, kunnen zich in Lingewaard bij voorkeur uitsluitend XL en kleinere bedrijven vestigen. Echter, wanneer zich incidenteel een bedrijf meldt met een omvang net boven de grens van vier hectare willen wij vestiging niet op voorhand uitsluiten. Wij willen bij voorkeur een kwalitatief geschikt aanbod bieden voor de doelgroepen logistiek XL (+) en gemengd klassiek. De doortrekking van de A15 kan extra ruimte genereren, waardoor Lingewaard zich bij uitstek leent onderdeel te zijn van knoop 38 voor waar het gaat om dit type bedrijvigheid.	In het nieuwe RPW wordt niet meer gesproken over knoop 38. Uitbreiding van XXL logistiek (vanaf 4 ha.) wordt toegestaan op alleen de bedrijventerreinen Park15 en de Grift (en op 7Poort en DocsNLD). Dit komt overeen met de keuze die gemaakt is door de provincie Gelderland. Uit de ruimtevraag blijkt dat er behoefte is aan nieuwe logistieke kavels zoals ook benoemd wordt in de motie. Voor reguliere logistiek en XL logistiek tot 4 ha. betekent dat deze kan landen in de regio en dat dit het meest passend is binnen het logistieke cluster Logistics Valley waarvan Lingewaard onderdeel van is. Dit betekent dat naar aanleiding van de motie vanuit Lingewaard er geen verder aanpassing wordt gedaan aan het RPW. Het RPW is niet de plek om de samenwerking binnen knooppunten te regelen. Dat kunnen gemeenten in het kader van Logistics Valley het beste oppakken via organisaties als het Logistiek Expertise Centrum Nijmegen. De regionale afspraken in het RPW bieden hiervoor de kaders.	Nee

Gemeente	Motie	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
Arnhem	**Motie Arnhem 17 juni 2020** • Te pleiten voor het slim benutten van de platte daken van XXL-locaties om deze te voorzien (of in de bouw voor te bereiden op het plaatsen) van zonnepanelen. • Om in het vervolg bij het herijken van regionale vraagstukken, het energie vraagstuk integraal mee te nemen zodat dergelijk potentieel niet verloren gaat voor de regio. • bij de provincie en het Intergemeentelijk Overleg Werklocaties ter advisering van het Portefeuillehoudersoverleg Economie ook te pleiten voor biodiversiteit als subthema onder de randvoorwaarde duurzaamheid voor XXL-logistiek • Binnen het Intergemeentelijk Overleg Werklocaties ter advisering van het Portefeuillehoudersoverleg Economie te pleiten voor het opnemen van een visie op verantwoord maatschappelijk ondernemen op basis van de OESO-richtlijnen als randvoorwaarde voor XXL-locaties. • Met voortvarendheid te werken aan concepten en innovaties die leiden tot extra zuinig ruimtegebruik voor alle soorten bedrijvigheid, zowel in nieuwe als te herstructureren werklocaties; • Hierbij ruimtelijk ontwerpers, bedrijfsleven en regiopartners actief te betrekken. • Onze Raad periodiek te informeren over de voortgang, mogelijke programma's en resultaten;	De moties van Arnhem leiden niet tot aanpassing van het RPW, maar het RPW is wel aangepast door de ambitie Groene Metropool regio en de regionale versterkingsstrategie met de 5 opgaven. Duurzaamheid, XXL logistieke en bedrijfsleven breed is geborgd (ook in de uitgangspunten voor het nieuwe RPW). Duurzaamheid en de transitie naar een circulaire leefomgeving zijn de kernpunten van de regionale visie Arnhem-Nijmegen, Groene metropoolregio en de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland. Dit is ook verwerkt in het nieuwe RPW. <u>Bedrijventerreinen</u> In het kader van de verduurzaming van bedrijventerreinen worden bij de ontwikkeling van nieuwe werklocaties maatregelen getroffen in het kader van klimaatadaptatie, de energietransitie en circulaire grondstoffenstromen. Bovendien worden ontwikkelplannen in een vroeg stadium besproken met de Provincie Gelderland om op grond daarvan tot een regionaal afgestemde invulling van de duurzaamheidsdoelstellingen in het RPW te komen.	Nee

Gemeente	Motie	Reactie IOW	Aanpassing RPW?
		<u>Specifiek voor XXL logistiek</u> Voor nieuwe ontwikkelingen ten behoeve van XXL-logistiek is in de randvoorwaarden een BREEAM Excellent-certificering op zowel pand- als gebiedsniveau als minimumeis vastgelegd. In het RPW is opgenomen dat er tweejaarlijks wordt gemonitord.	

Notitie XXL-logistiek

Nvt

Notitie advies benutten ontwikkelruimte

Gemeente	Motie	Reactie IOW
Zevenaar	• Pagina 1 de optelling in de tabel klopt niet, ik kom op 121,5 ha • Pagina 1 de 42 ha XXL-logistiek komt hier uit de lucht vallen. • Pagina 2 Tabel 3 hier staan nog de oude ha m.b.t. logistiek • Pagina 2 Dit planaanbod is het totaal aan ideeën, boterzachte en zachte plannen, waarvan maar de vraag is in hoeverre deze hard gemaakt kunnen worden. Volgens mij kan je dus nooit zeggen dat dit het planaanbod is. • Pagina 3 onder Voorstel 3e bullit: Onduidelijk voor mij. De monitoring na 2 jaar kan toch nooit de inschrijvingen in 2021 beoordelen? • Pagina 6 onder Voorstel 2e bullit: Uitval betekent in deze context dat 30% van de plannen niet wordt gerealiseerd, of gerealiseerd kan worden.	• Aangepast, ook in de definitieve versie van het RPW • Toelichting toegevoegd. • Aangepast, ook in de definitieve versie van het RPW • Woningbouw is als voorbeeld genomen bij het voorstel voor programmering op 130%. Ook bij woningbouw zijn zachte plannen inbegrepen in de 130%.

Gemeente	Motie	Reactie IOW
	• Pagina 6 onder Voordelen 3e bullit én onder Nadelen 4e bullit: Je kan nooit deze 142% als overprogrammering zien, omdat je nooit 142% ontwikkelruimte vrijgeeft. Deze stelling is onjuist. • Pagina 7 uitzonderingen: raar woord hier • Pagina 7 XXL-logistiek: Is hier al een besluit over genomen? Of is dit een voorstel, gebaseerd op het advies t.b.v. XXL-logistiek? Hoe, wanneer en door wie zijn de ruimtelijke mogelijkheden van deze locaties afgewogen? Graag uitleggen/motiveren. Kan Zevenaar, als onderdeel van EMZ hier ook nog een beroep op doen?	• Aangepast naar: *het aantal en de oppervlakte van de* inschrijvingen. • Klopt. • Het idee van programmeren op 130% bij woningbouw is dat uiteindelijk 100% van de behoefte ingevuld kan worden. Zo zien we de 142% van de ontwikkelruimte ook. Indien plan X geen doorgang vindt, biedt dat mogelijkheden voor plan Y. • Aangepast naar *Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar* • Dit is het definitieve voorstel, waarover in het PFO een besluit genomen dient te worden. In dit voorstel wordt om verschillende redenen binnen EMZ een voorkeur gegeven aan DocksNLD. Er is te weinig ontwikkelruimte voor uitbreiding van XXL-logistiek op beide locaties.
Nijmegen	• 42 ha versus 32,5 ha XXL Logistiek Er is 42 ha ontwikkelruimte maar omdat we 32,5 gehanteerd hebben, blijven we 32,5 hanteren? Dat is een vreemd argument. Als de cijfers achterhaald/verouderd zijn, is het beter om de actuele cijfers te hanteren. Als hectares uit de markt zijn (verkocht aan eindgebruiker) dan uitgaan van deze actuele marktsituatie. Hou hierbij ook voor ogen dat op het moment dat het RPW in colleges/raden komt (1e kwartaal 2021) de cijfers bijna 1 jaar oud zijn (1 mei 2020). • In het vorige IOW heeft Nijmegen aangegeven positief te zijn over het bieden van duidelijkheid over de ontwikkelruimte XXL logistiek, maar ongelukkig te zijn met de verdeelsleutel 1:2. Er is nu een kleine aanpassing gedaan wat betekent	De redenering is anders. De ontwikkelruimte voor XXL-bedraagt op peildatum 1 mei 2020 42 hectare. De ontwikkelruimte wordt verdeeld over uitbreiding van de Grift en DocksNLD, waarbij in de verdeling van de ontwikkelruimte rekening gehouden is met de beschikbare ruimte voor XXL-logistiek op

Gemeente	Motie	Reactie IOW
	12,5 ha de Grift en 20 ha DocksNLD, met een afwijkmogelijkheid van maximaal 20 % als dit voor de verkaveling handiger is. Toch wil ik nog een keer herhalen dat een 50/50 verdeling in onze ogen “eerlijker” is, juist ook vanuit een regionale gedachte. Dit doet meer recht aan de status van de bovengemiddelde logistieke Knoop Nijmegen in het Goederenvervoersprogramma van Rijk en Provincie: er ligt een opgave om de bovengemiddelde knoop Nijmegen e.o. ruimtelijk economisch af te ronden aan de A15 (Knoop 38), dit hangt samen met investeringen in de verbetering van de (ontsluitende) infrastructuur (viaduct A 15) waarover afspraken zijn gemaakt met Overbetuwe en de provincie Gelderland en waarvoor een MIRT bijdrage beschikbaar is gesteld. De logistieke dienstverlening is een van de kansrijke sectoren in de economische visie van Nijmegen en biedt m.n. werkgelegenheidskansen aan praktisch opgeleiden. Nijmegen heeft nu geen logistieke kavels meer beschikbaar. De Grift voorziet hierin. Het plan voor de Grift zal naast XXL logistiek ook ruimte bieden aan regionaal klassiek gemengd en kleinschalig.	respectievelijk De Grift Noord en DocksNLD 2, locatie C. Daarbij kan tot maximaal 20% naar boven afgeweken worden ten behoeve van ruimtelijke afronding van het de ontwikkeling. Bovendien is er op dit moment binnen knooppunt Nijmegen en omgeving op Park15 nog ruimte. Dit is binnen EMZ niet het geval. Het plan voor de Grift biedt daarnaast inderdaad nog ruimte aan reguliere regionale en lokale bedrijvigheid, waarvoor eveneens een (integraal) plan ingediend kan worden.

CDA
Technische vragen Politieke Avond 9 februari 2021

1. Raadsvoorstel RPW

In bijlage 1 onder 1.2 Doelstellingen RPW wordt gesproken over *maximaal rendement voor de werkgelegenheid*.

2.1. Wat houdt dit in en
2.2. Hoe wordt dit geborgd?

Antwoord:

Met een maximaal rendement voor werkgelegenheid wordt bedoeld dat er binnen de bandbreedte van de ontwikkelruimte meer ruimte wordt geboden aan werkmilieus met veel werkgelegenheid en minder ruimte wordt geboden aan werkmilieus met minder werkgelegenheid. In de bepaling van de aantal hectares die ontwikkeld kunnen worden is hier rekening mee gehouden. Dit wordt geborgd in de toetsing- en beoordelingssystematiek van de regio en de tweejaarlijkse monitoring en eventuele bijstelling daarna van de ontwikkelruimte.

Lokaal Alternatief

enkele vragen voor de rondetafel van vanavond.

- Is er al enig zicht op hoeveel locale bedrijven eventueel interesse hebben om zich te vestigen op de locatie van graafstaete? Voor wat betreft nieuwe ontwikkelingen in de gemeente Duiven wordt verwezen naar het raadsvoorstel Verkenning Bedrijventerreinen 2040 dat ook op de agenda staat. Belangstellenden die zich nu melden, proberen wij zo goed mogelijk op korte termijn te helpen op de terreinen die Duiven nog uit te geven heeft. Bijvoorbeeld door te kijken of vestiging op De Nieuweling een optie is.
- Kan het college aangeven of er momenteel bedrijven zijn die hebben aangegeven zich graag in Duiven te willen vestigen. En zo ja, om hoeveel bedrijven gaat het? Ja, het gaat momenteel om circa 10 bedrijven.
- Daarnaast zijn wij benieuwd of er aangegeven kan worden hoeveel nieuwe arbeidsplaatsen de eventuele uitbreiding van beide locaties op gaat leveren? Voor wat betreft nieuwe ontwikkelingen in de gemeente Duiven wordt verwezen naar het raadsvoorstel Verkenning Bedrijventerreinen 2040 dat ook op de agenda staat.

Vragen fractie PvdA Politieke Avond 9 februari 2021

Vragen

A.3.1 RPW regio Arnhem Nijmegen
De fractie van de Partij van de Arbeid heeft een aantal vragen:

- Welk effect heeft de veranderende RPW 2021-2024 op de Regionale Energie Strategie? Immers 46% van de energie behoefte komt uit de industrie en bedrijven.

  Een belangrijke pijler in de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen is de factor duurzaamheid en is onderverdeeld in energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie (zie paragraaf 4.2 Toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen, bijlage 1 RPW 2021-2024). Voor de uitbreiding of aanleg van nieuwe bedrijventerreinen betekent dit concreet het volgende:
  • Het benutten van daken voor zonnepanelen;
  • Gasloos bouwen (tenzij noodzakelijk voor het productieproces);
  • Uitwisseling restwarmte, elektriciteit en grondstoffen binnen het terrein en de directe omgeving;
  • Het reserveren van ruimte voor bijvoorbeeld (elektrische) oplaadpunten, waterstof tanken, batterij/voorzieningen t.b.v. opslaan elektriciteit;

  Daarnaast zal het potentieel van bedrijventerreinen benut worden voor het opwekken van groene energie. De netto energiebehoefte die daarna nog overblijft zal duurzaam moeten worden opgewekt om te voldoen aan de doelstellingen in de RES.

- Welke effect heeft de veranderende RPW 2021-2024 op de Stikstof problematiek. Het effect is nog niet in kaart gebracht, omdat nog niet duidelijk is waar nieuwe bedrijventerreinen in de regio ontwikkeld gaan worden. Voor wat betreft nieuwe ontwikkelingen in de gemeente Duiven wordt verwezen naar het raadsvoorstel Verkenning Bedrijventerreinen 2040 dat ook op de agenda staat.

- Welke analyse is er verricht om leegstaande kantoorpanden en niet gebruikte gronden in kaart te brengen? Als die analyse is verricht, welke plannen zijn er gemaakt om eerst de problematiek van leegstaande panden en niet gebruikte gronden in de regio in te zetten, voordat we weer nieuwe gebieden in de regio aanwijzen als nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein? Iedere gemeente die nieuwe bedrijventerreinen wil gaan ontwikkelen zal een eigen analyse moeten maken naar de bestaande bedrijventerreinen, voordat zij nieuwe bedrijventerreinen kan gaan ontwikkelen (Ladder voor Duurzame Verstedelijking). Deze wordt door de

regio getoetst. Voor wat betreft deze analyse voor de gemeente Duiven wordt verwezen naar het raadsvoorstel Verkenning Bedrijventerreinen 2040 dat ook op de agenda staat.

- Welke zachte plannen voor de eerste tranche van regionale bedrijventerreinen wil Duiven indienen voor 1 maart 2021 of is dit te lezen in de Verkenning bedrijventerreinen 2040? Voor wat betreft nieuwe ontwikkelingen in de gemeente Duiven wordt verwezen naar het raadsvoorstel Verkenning Bedrijventerreinen 2040 dat ook op de agenda staat.

- Welke plannen heeft de gemeente Duiven voor de tweede tranche in ontwikkeling? Geen, afhankelijk of het ontwikkelplan in de 1e tranche wordt toegewezen of niet?

- Waarom werkt de gemeente Duiven mee aan een bestemmingswijziging naar woningbouw van de Scheefkelk 2 terwijl geconstateerd wordt dat er een tekort is aan kantoorlocaties bij stations?

De conclusie dat er een tekort is aan kantoorlocaties bij stations gaat met name over de centraal station locaties in Arnhem en Nijmegen. Daarnaast geeft de woondeal Arnhem-Nijmegen aan dat het toevoegen van meer woonlocaties bij stations (/nabij OV) wenselijk is. De eigenaar van Scheefkelk 2 heeft bij het college aangegeven al lange tijd zijn kantoor niet geheel te kunnen vullen met huurders. Daarom heeft het college besloten om de intentie af te geven om mee te werken aan een functiewijziging van kantoor naar wonen op deze locatie. Dit kan een gunstige locatie zijn voor bijvoorbeeld starters die op zoek zijn naar een woning dichtbij het station in Duiven, zodat ze gemakkelijk met de trein naar hun werk zouden kunnen gaan.

- Er staan een hoop argumenten in het raadsvoorstel maar geen argumenten waarom het voor de gemeente Duiven goed is om met het voorstel in te stemmen. Waarom is dit raadsvoorstel goed voor Duiven en haar inwoners? Het zorgt voor werkgelegenheid, ook voor de eigen inwoners. Korte afstanden woon-werkverkeer. Het levert de gemeente (beperkte) inkomsten op, waarmee voorzieningen in stand kunnen worden gehouden.

- Waarom is de gemeenteraad pas nu concreet bij dit voorstel betrokken, terwijl er in oktober 2020 al rapporten en concepten zijn opgeleverd. Waarom heeft het college zijn actieve informatieplicht verzuimd?

Aanvankelijk was het de bedoeling om de gemeenteraad eerder te informeren over de groeiende behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen en XXL-logistiek in de regio. Echter, vanwege de financiële belangen bij gemeenten waar XXL-logistiek speelt is in het Portefeuillehouders Overleg Economie regio Arnhem Nijmegen besloten om het actualiseren van het RPW in vertrouwelijkheid uit te voeren en pas in januari 2021 te communiceren.

- Welke studies en bronnen zijn geraadpleegd en gebruikt om aannames, stellingen en andere wetenswaardigheden uit de diverse rapporten te onderbouwen? In de bijlagen van het raadsvoorstel zijn alle onderliggende analyses en bronnen opgenomen.

Onderwerp	Verkenning bedrijventerreinen 2040		
Ondertitel	Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Met het opstellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.		
Portefeuillehouder	T.S. Spaargaren	Zaaknummer	Z/20/073071
Behandelend ambtenaar	Tim Nijs		
Belangrijkste bespreek- en/of beslispunten	1. De Verkenning bedrijventerreinen 2040 vaststellen. 2. Het college opdracht te geven om de planontwikkeling voor te bereiden voor een uitbreiding van bedrijventerrein Centerpoort-Noord met een bruto omvang van circa 15 hectare. 3. Een voorbereidingskrediet van € 110.000,00 beschikbaar stellen voor de voorbereidingsfase.		
Historie	Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen (vanaf nu: RPW), dat sinds 2017 de kaders vormt voor het regionaal bedrijventerreinenbeleid, is toe aan een actualisatie voor de periode 2021-2024. Met het nieuwe RPW is er sprake van een beleidswijziging van een schrapopgave naar een ontwikkelopgave. Het opstellen van de Verkenning is tot november 2020 in vertrouwelijkheid uitgevoerd. Het college van B&W heeft ter voorbereiding op de informele avond van 1 december 2020 de raad informatie verstrekt via een kennisgeving. Eind 2020 hebben verschillende raadsleden en ook de griffier signalen afgegeven over een tekort aan regie van de raad. Dit tekort aan regie wordt gevoeld op uiteenlopende dossiers waaronder RPW/uitbreiding bedrijventerreinen. Het college pakt de diverse dossiers voortvarend op maar brengt de raad voor sommige raadsleden niet of onvoldoende in stelling. Het thema regie van de raad staat nu op de agenda van het Seniorenconvent.		
Termijn	Om in aanmerking te komen voor de eerste tranche van de regionale verdeling van ontwikkelruimte, moeten gemeenten voor 1 maart 2021 een plan indienen bij de regio. Als de raad in februari niet komt tot besluitvorming over dit raadsvoorstel, kan het college het plan bij de regio indienen onder voorbehoud van besluitvorming door de gemeenteraad. Het plan wint aan kracht zodra de raad een besluit heeft genomen.		

Politieke Avond	dinsdag 9 februari 2021		Ronde tafel	
	Dinsdag 16 februari 2021		Debat tafel	
Voorzitter	**Griffie**	**Zaal**	**Domein**	**Duur**
C.M.M. Koning	Wouter Bosch	Microsoft TEAMS	Omgeving	70 min. (09-02) 115 min. (11-02)
Behandeladvies	<u>Gezamenlijke behandeling</u> De onderwerpen “RPW 2021-2024” en “Verkenning bedrijventerreinen 2040” zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het RPW vormt het afsprakenkader en met de verkenning 2040 wordt invulling gegeven aan dit afsprakenkader. Om deze reden worden beide onderwerpen gelijktijdig behandeld aan dezelfde tafel.			

	Planning Tot 1 maart 2021 kunnen binnen het kader van het RPW plannen voor de 1e tranche van regionale bedrijventerreinen ter beoordeling worden ingediend. Om deze reden is het van belang om besluitvorming in de raad van 23 februari 2021 mogelijk te maken. Om deze reden worden de raadsvoorstellen binnen de voorliggende cyclus zowel aan een ronde tafel (dinsdag 9 februari 2021 70 minuten) als ook debat tafel (dinsdag 16 februari 2021 115 minuten) behandeld. Kanttekening Met het nieuwe RPW is er sprake van een beleidswijziging van een schrapopgave naar een ontwikkelopgave. Een dergelijke koerswijziging verlangt kaderstelling door de raad. Hier is door de Griffie herhaaldelijk op gewezen. De raadsvoorstellen geven hier nu “deels” invulling aan. “Deels”, omdat de raad nu “reactief” in stelling wordt gebracht (naar aanleiding van concreet benodigde acties) en niet “reflectief”/beschouwend: - Wil de gemeenteraad van Duiven bedrijventerrein uitbreiden? (Dit is de vraag die eigenlijk voorafgaat aan alles). - Zo ja, wat is de aard en omvang op korte termijn, middellange termijn en lange termijn? (Beantwoording van deze vraag maakt het minder reactief). - Welke soort bedrijvigheid? (Welke soort werkgelegenheid?) - Beantwoorden aan de marktvraag met een snelle uitgifte of een uitgifte op basis van gewenste randvoorwaarden en effecten? - Welke grondpolitiek in het huidig vaarwater? Actief/passief? Fasering? Risicoprofiel? - Welke randvoorwaarden op het gebied van duurzaamheid etc.? - Zo nee, welke kaders/ambities voor revitalisering en/of herstructurering? 1. Eigenlijk zouden de raadsvoorstellen normaliter en idealiter eerst (en uitsluitend) voor een ronde tafel worden geagendeerd. Gelet op de tijdsdruk kan dit nu niet. 2. Eigenlijk zou de raad voorafgaand aan de voorliggende koerswijziging eerst meer beschouwend in stelling moeten worden gebracht. @ 1. Het belang bij besluitvorming in februari 2021 is groot. Om deze reden wordt de Agendacommissie ook geadviseerd om de raadsvoorstellen als voorgesteld -binnen deze cyclus- in te plannen. @ 2. De Griffie geeft de raad (en dus ook de Agendacommissie) in overweging om stil te staan bij het proces en -na behandeling van de raadsvoorstellen- voor zichzelf (beschouwende) kaderstellende momenten organiseren, als het college dit niet doet. Technische vragen dienen vooraf gesteld te worden, via griffie@duiven.nl
Spreekrecht publiek	Men kan aan de ronde meepraten, maar niet aan de debat tafel, aanmelden via griffie@duiven.nl. Zie voor meer informatie https://www.duiven.nl/meedoen

Opbrengst van de tafel	GL mist integraliteit (bijvoorbeeld de relatie met de RES). De PvdA vraagt o.a. waarom landbouwgronden worden ingewisseld voor bedrijventerrein, terwijl schaarste is v.w.b. landbouwgronden. De wethouder geeft namens het college aan dat de bestaande agrarische bedrijvingsvoering niet wordt beperkt door eventuele, gedeeltelijke omzetting. De wethouder zegt toe achterliggende stukken ter beschikking te stellen. D66 vraagt o.a. hoe de stikstof en nitraat problematiek wordt betrokken en aangepakt. Ook wijst zij op de relatie met de A15. Welke kosten zijn gemaakt aan inhuur/externe expertise? Namens het college wordt geantwoord dat € 15.000 in 2019 en € 100.000 in 2020 is uitgegeven. Zitten we vast aan de eventueel gevraagde ha als de provincie deze accepteert. De wethouder geeft namens het college aan dat we niet aan de ha vast zitten; er is hoe dan ook veel vraag naar bedrijventerrein. D66 maakt zich zorgen dat indien de provincie deze accepteert, de gemeente deze (kost wat kost) moet leveren. D66 wil uit hoofde van integraliteit eerst een Omgevingsvisie vaststellen. Dat is bovendien het instrument van de raad. Het college wijst nu alleen op één richting: en dat is uitbreiden. De wethouder geeft namens het college aan dat, dat wat in de Omgevingsvisie staat, is wat in het Structuurplan staat. GL vraagt welke invloed de raad nog kan uitoefenen. De wethouder geeft aan aandacht te hebben voor de landelijke inpassing. Pro Duiven wijs op 2020 als jaar waardoor (als gevolg van Corona) nieuw werken is ontstaan als gevolg waarvan de behoefte aan bedrijventerrein zou dalen en/of wijzigen. De wethouder geeft namens het college aan dat er hoe dan ook veel vraag naar bedrijventerrein zal zijn. CDA vindt het spijtig dat de kosten verbonden aan het onderzoek pas in de jaarrekening aan de orde zijn gekomen. De wethouder onderkent dit en geeft aan dat het college zich dit aantrekt. De SP wijst op de laag betaalde werkgelegenheid die nu wordt binnengehaald. De wethouder geeft namens het college aan dat bedrijven zelf over de CAO gaan. SP geeft aan dat het niettemin de vraag is of er goede werkgelegenheid wordt aangetrokken. Het voorstel is door de Agendacommissie reeds geagendeerd voor een debattafel op 16 februari 2021.
Raadsvergadering	23 februari 2021

ZFD6C8C804E

Gemeente Duiven

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Verkenning bedrijventerreinen 2040

Zaak- & documentnr. : Z/20/073071/201489103
Portefeuillehouder : T.S. Spaargaren

Opsteller : Tim Nijs
Team : Projectenbureau
Telefoonnr.

Samenvatting

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid. Met het opstellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

Beslispunten

1. De Verkenning bedrijventerreinen 2040 vaststellen.
2. Het college opdracht te geven om de planontwikkeling voor te bereiden voor een uitbreiding van bedrijventerrein Centerpoort-Noord met een bruto omvang van circa 15 hectare.
3. Een voorbereidingskrediet van € 110.000,00 beschikbaar stellen voor de voorbereidingsfase.

Aanleiding

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Dit beeld is vergelijkbaar met de omliggende Liemerse gemeenten en de rest van de regio. Hierdoor wordt de strategische ligging van Duiven niet optimaal benut.

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen (vanaf nu: RPW), dat sinds 2017 de kaders vormt voor het regionaal bedrijventerreinenbeleid, is toe aan een actualisatie voor de periode 2021-2024. Met het nieuwe RPW is er sprake van een beleidswijziging van een schrapopgave naar een ontwikkelopgave. Op basis van de vraagraming en het beschikbare aanbod in de regio, is een ontwikkelruimte van 120 hectare netto bedrijventerrein tot 2030 berekend. De ontwikkelruimte wordt in twee tranches beschikbaar gesteld. Tot uiterlijk 1 maart 2021 kunnen gemeenten hun plannen indienen bij de regio Arnhem-Nijmegen om in aanmerking te komen voor de ontwikkelruimte van de eerste tranche. Op basis van een eerste inventarisatie bij de gemeenten in de regio, is er regionaal gezien een overvraag door gemeenten om nieuwe regionale bedrijventerreinen tot ontwikkeling te brengen.

Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid, met name vanwege de uitstekende ligging langs de aantrekkelijke economische A12/A15-as. Hierdoor is Duiven een gewilde vestigingsplaats voor bedrijven. De bedrijventerreinen zijn van groot belang voor verdere economische

ontwikkeling en leveren veel banen op. De gemeente Duiven kent mede door het aanbod aan banen de hoogste arbeidsparticipatie van de regio en een laag werkeloosheidspercentage. Het aanbod aan banen in Duiven draagt bij aan de gezondheid en zingeving van de inwoners van Duiven en haar omliggende gemeenten en maakt ons gelukkig.

Planning

Om in aanmerking te komen voor de eerste tranche van de regionale verdeling van ontwikkelruimte, moeten gemeenten voor 1 maart 2021 een plan indienen bij de regio. In het plan geeft een gemeente aan hoeveel hectare bedrijventerrein zij wil ontwikkelen en voor welk werkmilieu. Met het vaststellen van de Verkenning bedrijventerreinen 2040 kan het college van B&W een plan aan de regio aanbieden dat wordt ondersteund door een actueel raadsbesluit. Voor de zomer van 2021 wordt duidelijk hoe de ontwikkelruimte in de regio is verdeeld.

Beoogd effect

Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid. De bedrijventerreinen zijn van groot belang voor verdere economische ontwikkeling en leveren veel banen op. Met het vaststellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 en het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet geven we antwoord op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

Argumenten

1.1 Binnen de regio Arnhem-Nijmegen is de intentie uitgesproken om te komen tot een versterkte regionale samenwerking, die moet leiden tot een sterkere regio. In de Regionale Agenda Arnhem Nijmegen is de productieve regio een van de speerpunten. De regio wil de komende jaren staan voor kwalitatieve groei, voor stedelijke ontwikkeling in balans met groene en ontspannen leefkwaliteit.

De ontwikkeling van de economie is belangrijk voor onze welvaart en voor de participatie van inwoners in hun werkende leven. Arbeidsparticipatie draagt bij aan het welzijn van onze inwoners. Daarom is het belangrijk dat bedrijven in de regio blijven en ondersteund worden in hun groei, dat nieuwe bedrijven zich in de regio kunnen vestigen en dat ondernemerschap en innovatie gestimuleerd worden. Zo ontstaan er meer banen. De regionale ambitie is groei te initiëren, te faciliteren en aan te jagen voor de realisatie van een substantiële banengroei tot 2025, in een goede balans met de leefkwaliteit in de regio.

1.2 In de Liemers werkt de gemeente Duiven samen met de gemeenten Doesburg, Montferland, Westervoort en Zevenaar om de regionale economie te versterken. Hiervoor is de 'Liemerse Economische Visie 2040' opgesteld. Deze visie is opgesteld omdat de Liemerse gemeenten graag een sterke economische regio willen blijven. Met een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en voldoende passende werkgelegenheid voor inwoners. De Liemerse gemeenten hebben daarbij de ambitie om de ontwikkelkansen en de economische potentie van de Liemers beter te benutten. Hier wordt invulling aan gegeven door het regionaal inzetten en leveren van extra inspanningen op de speerpunten logistiek, maakindustrie en vrijetijdseconomie (inclusief perifere detailhandel).

1.3 Duiven beschikt over een goede uitgangspositie om de ruimtebehoefte van bedrijven te kunnen accommoderen. Die hebben de komende jaren naar verwachting meer ruimte

nodig voor uitbreiding op de huidige locatie of uitbreiding elders in de gemeente. Door de goede bereikbaarheid langs de A12 is Duiven een gewilde vestigingsplaats voor nieuwe bedrijven. Deze bedrijvigheid zorgt anno 2020 voor circa 17.000 banen, goed voor 66% van de totale werkgelegenheid in de gemeente. De groei van de werkgelegenheid is de afgelopen jaren gemiddeld 3% per jaar geweest. De opwaardering van de A12 en het doortrekken van de A15 biedt kansen om het logistieke en (maak)industriële profiel te versterken. Als regionale speler in de arbeidsmarkt is het van belang dat de gemeente Duiven deze sterke positie behoudt en versterkt. De regionale functie van Duiven is ook terug te leiden aan het percentage inwoners van Duiven dat in de gemeente werkt, dat is namelijk 22%. De bedrijven in Duiven voorzien dus niet alleen inwoners van Duiven, maar de gehele regio van werk.

1.4 De Verkenning bedrijventerreinen 2040 is opgesteld om te anticiperen op het teruglopende aanbod aan bedrijfskavels in de gemeente Duiven. De verkenning geeft inzicht in de huidige situatie op de bedrijventerreinen (aanbod bedrijfskavels en te koop/huur staande panden), mogelijkheden voor inbreiding, marktbehoefte tot 2040 en potentiele ontwikkellocaties.

Op basis van de berekende marktbehoefte is een studie uitgevoerd naar locaties waar invulling gegeven kan worden aan de 25-30 netto hectare marktbehoefte tot 2030. Voor de uitbreiding van lokale bedrijventerreinen is de uitbreiding van Graafstaete in beeld. Deze locatie is aangekocht door de gemeente Duiven ten behoeve van de uitbreiding van bedrijventerreinen en vastgelegd in de Structuurvisie Duiven 2015 als potentiele ontwikkellocatie. Hierbij gaat het om circa 16 ha bruto en circa 9 ha netto.
Voor de uitbreiding van regionale bedrijventerreinen zijn twee ontwikkellocaties in beeld: de uitbreiding van Centerpoort-Noord en de Oostsingel. Beide gebieden zijn aangewezen in de Structuurvisie Duiven 2015 als potentiele ontwikkellocatie. Deze status is overgenomen in het Koersdocument Omgevingsvisie 2020. Voor deze terreinen is een Quick Scan gemaakt waarin, op basis van de marktbehoefte, ruimtelijke en financiële aspecten zijn onderzocht. Daarnaast is voor de locatie Centerpoort-Noord een kleinere variant uitgewerkt die aansluit op de contour van de Structuurvisie Duiven uit 2015.

2.1 Zoals eerder aangegeven moeten gemeenten voor 1 maart een plan indienen bij de regio willen zij gebruik maken van de mogelijkheid om bedrijventerreinen te ontwikkelen. Op basis van de Quick Scan is een voorkeursvariant geformuleerd die de basis vormt voor het indienen van een plan bij de regio. Voor de uitbreiding van het aanbod van regionale bedrijvigheid is het voorstel om aan de slag te gaan met de uitbreiding van Centerpoort-Noord

Voor de locaties voor regionale bedrijventerreinen (Oostsingel en Centerpoort-Noord) gelden ieder terrein eigen voors en tegens om ze aan te wijzen als toekomstig regionaal bedrijventerrein. De locatie Centerpoort-Noord komt naar voren als de voorkeurslocatie voor het ontwikkelen van een regionaal bedrijventerreinen. Een van de belangrijkste redenen is dat de uitbreiding van Centerpoort-Noord het beste past binnen de regionale kaders voor de ontwikkeling van regionale terreinen. Het betreft namelijk een uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein. De locatie is eenvoudig te ontsluiten op het bestaande bedrijventerrein en kent een beperkt aantal eigenaren. Ook het aantal omwonenden is beperkt. De ontwikkeling vraagt wel aandacht voor de beleidsdoelen die ook op het gebied van toepassing zijn, zoals de status als zoeklocatie voor opwek van zon en wind en de status als ganzenrustgebied.

De locatie Oostsingel is gelegen nabij bestaand woongebied en mogelijk nieuwe woningbouwlocaties, waardoor er een optelsom van ontwikkelingen in het gebied plaatsvindt. Daarnaast worden bij deze ontwikkeling de bedrijventerreinlocaties aan de woongebieden verbonden, terwijl een strikte scheiding tussen wonen en werken een van

de kenmerkende ruimtelijke structuren van Duiven is. De maatschappelijke impact is groot en het draagvlak van deze ontwikkeling bij omwonenden kan een knelpunt vormen bij de verdere planvorming. Onduidelijk is op welke manier de ontsluiting van het bedrijventerrein gerealiseerd kan worden met goedkeuring van de provincie. Daarnaast zijn de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur fors en worden deze kosten pas later in de planvorming definitief inzichtelijk hetgeen risico's met zich meebrengt.

Om de impact op het buitengebied en de open ruimte te beperken, de financiële risico's beperkt te houden en een grote kans te maken bij de verdeling van ontwikkelruimte, wordt voorgesteld om nu niet in te zetten op de volledige marktbehoefte, maar voor de eerste tranche een uitbreiding van circa 15 ha bruto (circa 9 ha netto) te vragen. De eerste contacten met de grondeigenaren in het gebied zijn gelegd en de eigenaren staan open voor het gesprek met de gemeente.

De uitbreiding van circa 15 ha bruto biedt ook voldoende ruimte voor een ander beleidsdoel in het gebied: de realisatie van energie opwek door zon en wind. De voorgestelde ontwikkeling van 15 ha aansluitend op van Centerpoort-Noord biedt voldoende ruimte in het gebied InnoFase/Centerpoort om een relevante bijdrage te leveren aan de energietransitie en het RES-beleid. Ten eerste bieden de daken van bedrijven mogelijkheid voor zonnepanelen. Ten tweede kan met een nader vorm te geven verkaveling ook in het gebied ruimte worden geboden voor één of meerdere windmolens. Dat vraagt maatwerk en overleg met grondeigenaren.

Geadviseerd wordt om voor de behoefte aan lokale bedrijvigheid aan de slag te gaan met de uitbreiding van Graafstaete op basis van de marktbehoefte. Met andere woorden: zodra er concreet zicht is dat het aanbod aan bedrijfskavels voor lokale bedrijven verkocht is, wordt een start gemaakt met de uitbreiding van Graafstaete. Aan uw raad wordt te zijner tijd hiervoor een voorstel ingediend. Voor de ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen, met kavels <0,5 ha, is geen regionale toestemming nodig. Een melding van de gemeente aan de regio volstaat.

2.2 De gemeente Duiven heeft in haar grondbeleid nadrukkelijk gekozen voor het voeren van een actief grondbeleid, waarbij de gemeente gronden zelf bouw- en woonrijp maakt en kavels uitgeeft. Heeft de gemeente de gronden niet in eigendom zal er zoveel mogelijk aan worden gedaan de gronden toch in bezit te krijgen. Tevens worden, indien mogelijk, strategische aankopen gedaan. Deze aanpak komt voort uit een wens voor een actieve en regisserende rol bij ruimtelijke processen, waarbij de gemeente de volledige regie heeft ten aanzien van de planning, het programma en de kwaliteit.

Vanwege deze onzekerheid van de regionale verdeling van ontwikkelruimte heeft het college ingezet op een traject van minnelijke verwerving. Bij dit actieve grondbeleid verwerft de overheid de grond en brengt deze zelf tot ontwikkeling. Deze variant heeft namelijk een hoge flexibiliteit in te verwerven percelen. Een ander voordeel van deze variant is dat de gemeente zelf de ontwikkeling kan sturen met betrekking tot het karakter van het bedrijventerrein, de randvoorwaarden zelf kan formuleren, het ontwikkelingstempo en tevens aandacht kan geven aan duurzaamheid, biodiversiteit en landschappelijke inpassing.

2.3 Het college van B&W wil namens de gemeente Duiven voor de eerste tranche een plan indienen dat invulling geeft aan de conclusies uit de Verkenning bedrijventerreinen 2040. Dat betekent dat we bij de regio het plan voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord met een omvang van circa 15 hectare bruto indienen. Deze ontwikkeling sluit aan op de contour uit de Structuurvisie Duiven uit 2015.

De gemeente Duiven heeft een uitstekende uitgangspositie om bedrijventerreinen uit te breiden en heeft bewezen in de afgelopen 20 jaar een economische factor van belang te zijn in de regio Arnhem-Nijmegen. Met het plan geven we invulling aan deze positie en versterken we het bedrijvencluster aan de A12. Mede op basis van de analyse van de marktbehoefte door Buck en de Quick scan van SAB en PAS, is sprake van een goed onderbouwd plan. Voor de zomer van 2021 wordt duidelijk of de gemeente Duiven ontwikkelruimte krijgt toegewezen in de eerste tranche. Bij een positief besluit en bij een positief verwervingsresultaat wordt na de zomer van dit jaar aan uw raad gevraagd een definitief standpunt in te nemen over de uitbreiding van Centerpoort-Noord.

2.4 Het vaststellen van de Verkenning bedrijventerreinen 2040 en het starten van de voorbereiding van de uitbreiding van Centerpoort-Noord is geen definitief besluit om de uitbreiding van bedrijventerreinen vorm te geven. De volgende stappen moeten nog doorlopen worden om de uitbreiding van bedrijventerreinen mogelijk te maken:

1. Het indienen van een plan bij de regio door het college van B&W.
2. Een raadsbesluit, na de verdeling van de ontwikkelruimte, om de definitieve besluitvorming voor de uitbreiding van bedrijventerreinen voor te bereiden en een aanvullend voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen om vervolgstappen voor te bereiden, zoals het wijzigen van het bestemmingsplan/omgevingsplan.
3. Verwerving van de benodigde gronden dan wel het maken van ontwikkelafspraken. De komende maanden worden de gesprekken voortgezet met de grondeigenaren om te kijken onder welke voorwaarden verwerving mogelijk is. Het college wil een onderhandelingsresultaat aan uw raad voorleggen gelijktijdig met het besluit voor definitieve besluitvorming.
4. Een raadsbesluit om een bestemmingsplan/omgevingsplan dat de uitbreiding van bedrijventerreinen mogelijk maakt vast te stellen. Onderdeel van dit besluit is het starten van een grondexploitatie (GREX).

3.1 Om de plannen voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord verder te ontwikkelen, wordt een voorbereidingskrediet gevraagd van € 110.000,00. Met deze middelen wordt een projectorganisatie opgezet, die met het voorbereiden van de ontwikkeling van Centerpoort-Noord aan de slag gaat. Als eerste wordt ingezet op het verwerven van de benodigde gronden en de verdere planvorming. Bij een positief resultaat met betrekking tot de verwerving en de verdeling van de ontwikkelruimte in de regio, wordt een voorstel aan uw raad voorgelegd om een aanvullend voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen. Daarbij zal ook een financiële doorrekening van de ontwikkeling worden aangeleverd. De huidige budgetaanvraag is om de periode tot het nemen van een vervolgbesluit van uw raad over de uitbreiding van de bedrijventerreinen te overbruggen. Dat betekent ook dat uw raad, na de regionale verdeling van ontwikkelruimte en een onderhandelingsresultaat voor de verwerving van de benodigde gronden, de mogelijkheid heeft om ervoor te kiezen om geen uitbreiding van Centerpoort-Noord toe te staan. Bij het doorgaan van het plan kan het bedrag van € 110.000,00 in de grondexploitatie worden ingebracht. Bij het niet doorgaan komt het bedrag ten laste van de algemene middelen.

Kanttekeningen

De voorbereidingen voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord worden verder opgestart terwijl er onzekerheid bestaat over de verdeling van ontwikkelruimte in de regio. Het is mogelijk dat de gemeente Duiven in de eerste tranche niet de gewenste hectares krijgt toegewezen van de regio. Daarmee zijn de voorbereidingskosten voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord van invloed op het financiële resultaat van de gemeente Duiven.

Het mogelijk in brengen van nieuwe bedrijventerreinen draagt bij aan de werkgelegenheid in Duiven en daarmee ook aan het geluk van mensen. Aan de andere kant gaat een uitbreiding van bedrijventerreinen ten kosten van de open ruimte in het gebied. De balans tussen ruimte

voor economische ontwikkeling, de impact daarvan op de natuur en de open ruimte is een belangrijk aspect om rekening mee te houden bij het bepalen van de ambitie.

Als uw raad in februari niet komt tot besluitvorming over dit raadsvoorstel, kan het college het plan bij de regio indienen onder voorbehoud van besluitvorming door de gemeenteraad. Het plan wint aan kracht zodra uw raad een besluit heeft genomen.

Financiële paragraaf

Op basis van de eerste financiële verkenning op basis van kengetallen, blijkt dat de uitbreiding van Centerpoort-Noord tenminste kostenneutraal ontwikkeld kan worden. De huidige analyse is op basis van algemeen geformuleerde uitgangspunten en zijn op dit moment van de planvorming omgeven door onzekerheden. Het uiteindelijke resultaat is sterk afhankelijk van op dit moment nog onbekende factoren zoals de verwervingskosten en het ontwikkelings- en uitgiftetempo. Indien voor de gemeente financiële voordelen te behalen zijn, is een positief ontwikkelresultaat mogelijk. Uiteraard zijn er aan deze ontwikkeling risico's verbonden, zowel de verwachte kosten voor planontwikkeling als het uitgiftetempo/uitgifteprijs zijn variabelen die negatieve gevolgen kunnen hebben op het ontwikkelresultaat. Bij een volgende fase van de planontwikkeling zal aan uw raad een financiële doorrekening van de ontwikkeling van Centerpoort-Noord worden voorgelegd. Een voorwaarde bij het voorstel aan uw raad voor het opstarten van een GREX is dat deze minimaal kostenneutraal is bij de start.

De kosten voor het voorbereidingstraject zullen bestaan uit het inhuren van een rentmeester ten behoeve van de grondverwerving, inhuur van een of meerdere adviesbureaus voor het verder uitwerken van de ruimtelijk economische haalbaarheid van de plannen. Daarnaast is er budget gereserveerd voor externe inhuur van personeel. De totale kosten voor deze fase worden begroot op € 110.000,00.

Wanneer er sprake is van een positief onderhandelingsresultaat met de grondeigenaren en een positieve uitkomst op het ingediende plan, wordt aan uw raad een aanvullend krediet gevraagd waarmee de ontwikkeling van de uitbreiding van Centerpoort-Noord wordt bekostigd. Dit aanvullend krediet komt boven de gevraagde € 110.000,00 voor de komende periode. Voor de bedrijventerreinen die actief door de gemeente worden ontwikkeld, worden deze kosten later als inbrengwaarde geboekt. Dit betekent dat, mocht dit traject uiteindelijk leiden tot een GREX, de voorbereidingskosten op dat moment uit de GREX-inkomsten worden gedekt. Wanneer er onverhoopt geen haalbaar plan mogelijk is en er dus geen GREX wordt gestart, komen de gemaakte kosten ten laste van de algemene middelen.

Het opstellen van de Verkenning bedrijventerreinen 2040 heeft in 2020 circa € 105.000,00 gekost. Voor dit bedrag bleek geen dekking mogelijk uit de post "ruimtelijke ontwikkeling met kostenverhaal". Wegens aangescherpte boekhoudkundige regels is dekking uit deze post namelijk alleen toegestaan wanneer de gemaakte kosten later in een GREX ingebracht worden. Voorwaarde is dat in hetzelfde jaar een voorbereidingskrediet aangevraagd wordt. Dit bedrag wordt daarom in de jaarrekening van 2020 verwerkt en komt ten laste van het resultaat van de jaarrekening.

Participatie en communicatie

De betrokken grondeigenaren van de voorkeursvariant zijn door de gemeente benaderd over de mogelijke ontwikkeling van bedrijventerreinen. De grondeigenaren staan open voor het gesprek en willen met de gemeente in overleg over de voorwaarden waarbinnen aankoop door de gemeente Duiven mogelijk is.

Het opstellen van de Verkenning is tot november 2020 in vertrouwelijkheid uitgevoerd. Het college van B&W heeft ter voorbereiding op de informele avond van 1 december uw raad informatie verstrekt via een kennisgeving. Op basis van die informatie is een publicatie verschenen in de Duiven Post. Na de besluitvorming over de Verkenning bedrijventerreinen en het voorbereidingskrediet wordt er breder gecommuniceerd met de omwonenden van de potentiele ontwikkelgebieden en de inwoners van Duiven.

Intergemeentelijke samenwerking

De verdeling van ontwikkelruimte wordt in regionaal verband (regio Arnhem-Nijmegen) opgepakt. Het plan van Duiven wordt in het kader van de Liemerse Economische Visie gedeeld met de gemeenten in de Liemers.

Bijlagen

201493844 – Raadsbesluit d.d. 12/1/2021
201493782 – Verkenning bedrijventerreinen 2040 d.d. 14/1/2021
201485936 – Strategische notitie bedrijventerreinen Duiven d.d. 1/4/2020
201493780 – Werkgelegenheidscijfers regio Arnhem d.d. 12/1/2021
201493781 – Quick Scan bedrijventerreinen Duiven d.d. 4/1/2021

Duiven, 19 januari 2021.

Burgemeester en wethouders van Duiven,

ing. C.J.(Chris) Papjes	H.C.M. (Ineke) Knuiman
secretaris	loco-burgemeester

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Verkenning bedrijventerreinen 2040

Zaak- & documentnr. : Z/20/073071/201489103
Portefeuillehouder : T.S. Spaargaren
Opsteller : Tim Nijs
Team : Projectenbureau
Telefoonnr.

Samenvatting

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid. Met het opstellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

Beslispunten

1. De Verkenning bedrijventerreinen 2040 vaststellen.
2. Het college opdracht te geven om de planontwikkeling voor te bereiden voor een uitbreiding van bedrijventerrein Centerpoort-Noord met een bruto omvang van circa 15 hectare.
3. Een voorbereidingskrediet van € 110.000,00 beschikbaar stellen voor de voorbereidingsfase.

Aanleiding

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Dit beeld is vergelijkbaar met de omliggende Liemerse gemeenten en de rest van de regio. Hierdoor wordt de strategische ligging van Duiven niet optimaal benut.

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen (vanaf nu: RPW), dat sinds 2017 de kaders vormt voor het regionaal bedrijventerreinenbeleid, is toe aan een actualisatie voor de periode 2021-2024. Met het nieuwe RPW is er sprake van een beleidswijziging van een schrapopgave naar een ontwikkelopgave. Op basis van de vraagraming en het beschikbare aanbod in de regio, is een ontwikkelruimte van 120 hectare netto bedrijventerrein tot 2030 berekend. De ontwikkelruimte wordt in twee tranches beschikbaar gesteld. Tot uiterlijk 1 maart 2021 kunnen gemeenten hun plannen indienen bij de regio Arnhem-Nijmegen om in aanmerking te komen voor de ontwikkelruimte van de eerste tranche. Op basis van een eerste inventarisatie bij de gemeenten in de regio, is er regionaal gezien een overvraag door gemeenten om nieuwe regionale bedrijventerreinen tot ontwikkeling te brengen.

Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid, met name vanwege de uitstekende ligging langs de aantrekkelijke economische A12/A15-as. Hierdoor is Duiven een gewilde vestigingsplaats voor bedrijven. De bedrijventerreinen zijn van groot belang voor verdere economische

ontwikkeling en leveren veel banen op. De gemeente Duiven kent mede door het aanbod aan banen de hoogste arbeidsparticipatie van de regio en een laag werkeloosheidspercentage. Het aanbod aan banen in Duiven draagt bij aan de gezondheid en zingeving van de inwoners van Duiven en haar omliggende gemeenten en maakt ons gelukkig.

Planning

Om in aanmerking te komen voor de eerste tranche van de regionale verdeling van ontwikkelruimte, moeten gemeenten voor 1 maart 2021 een plan indienen bij de regio. In het plan geeft een gemeente aan hoeveel hectare bedrijventerrein zij wil ontwikkelen en voor welk werkmilieu. Met het vaststellen van de Verkenning bedrijventerreinen 2040 kan het college van B&W een plan aan de regio aanbieden dat wordt ondersteund door een actueel raadsbesluit. Voor de zomer van 2021 wordt duidelijk hoe de ontwikkelruimte in de regio is verdeeld.

Beoogd effect

Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid. De bedrijventerreinen zijn van groot belang voor verdere economische ontwikkeling en leveren veel banen op. Met het vaststellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 en het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet geven we antwoord op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

Argumenten

1.1 Binnen de regio Arnhem-Nijmegen is de intentie uitgesproken om te komen tot een versterkte regionale samenwerking, die moet leiden tot een sterkere regio. In de Regionale Agenda Arnhem Nijmegen is de productieve regio een van de speerpunten. De regio wil de komende jaren staan voor kwalitatieve groei, voor stedelijke ontwikkeling in balans met groene en ontspannen leefkwaliteit.

De ontwikkeling van de economie is belangrijk voor onze welvaart en voor de participatie van inwoners in hun werkende leven. Arbeidsparticipatie draagt bij aan het welzijn van onze inwoners. Daarom is het belangrijk dat bedrijven in de regio blijven en ondersteund worden in hun groei, dat nieuwe bedrijven zich in de regio kunnen vestigen en dat ondernemerschap en innovatie gestimuleerd worden. Zo ontstaan er meer banen. De regionale ambitie is groei te initiëren, te faciliteren en aan te jagen voor de realisatie van een substantiële banengroei tot 2025, in een goede balans met de leefkwaliteit in de regio.

1.2 In de Liemers werkt de gemeente Duiven samen met de gemeenten Doesburg, Montferland, Westervoort en Zevenaar om de regionale economie te versterken. Hiervoor is de ‘Liemerse Economische Visie 2040’ opgesteld. Deze visie is opgesteld omdat de Liemerse gemeenten graag een sterke economische regio willen blijven. Met een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en voldoende passende werkgelegenheid voor inwoners. De Liemerse gemeenten hebben daarbij de ambitie om de ontwikkelkansen en de economische potentie van de Liemers beter te benutten. Hier wordt invulling aan gegeven door het regionaal inzetten en leveren van extra inspanningen op de speerpunten logistiek, maakindustrie en vrijetijdseconomie (inclusief perifere detailhandel).

1.3 Duiven beschikt over een goede uitgangspositie om de ruimtebehoefte van bedrijven te kunnen accommoderen. Die hebben de komende jaren naar verwachting meer ruimte

nodig voor uitbreiding op de huidige locatie of uitbreiding elders in de gemeente. Door de goede bereikbaarheid langs de A12 is Duiven een gewilde vestigingsplaats voor nieuwe bedrijven. Deze bedrijvigheid zorgt anno 2020 voor circa 17.000 banen, goed voor 66% van de totale werkgelegenheid in de gemeente. De groei van de werkgelegenheid is de afgelopen jaren gemiddeld 3% per jaar geweest. De opwaardering van de A12 en het doortrekken van de A15 biedt kansen om het logistieke en (maak)industriële profiel te versterken. Als regionale speler in de arbeidsmarkt is het van belang dat de gemeente Duiven deze sterke positie behoudt en versterkt. De regionale functie van Duiven is ook terug te leiden aan het percentage inwoners van Duiven dat in de gemeente werkt, dat is namelijk 22%. De bedrijven in Duiven voorzien dus niet alleen inwoners van Duiven, maar de gehele regio van werk.

1.4 De Verkenning bedrijventerreinen 2040 is opgesteld om te anticiperen op het teruglopende aanbod aan bedrijfskavels in de gemeente Duiven. De verkenning geeft inzicht in de huidige situatie op de bedrijventerreinen (aanbod bedrijfskavels en te koop/huur staande panden), mogelijkheden voor inbreiding, marktbehoefte tot 2040 en potentiele ontwikkellocaties.

Op basis van de berekende marktbehoefte is een studie uitgevoerd naar locaties waar invulling gegeven kan worden aan de 25-30 netto hectare marktbehoefte tot 2030. Voor de uitbreiding van lokale bedrijventerreinen is de uitbreiding van Graafstaete in beeld. Deze locatie is aangekocht door de gemeente Duiven ten behoeve van de uitbreiding van bedrijventerreinen en vastgelegd in de Structuurvisie Duiven 2015 als potentiele ontwikkellocatie. Hierbij gaat het om circa 16 ha bruto en circa 9 ha netto.
Voor de uitbreiding van regionale bedrijventerreinen zijn twee ontwikkellocaties in beeld: de uitbreiding van Centerpoort-Noord en de Oostsingel. Beide gebieden zijn aangewezen in de Structuurvisie Duiven 2015 als potentiele ontwikkellocatie. Deze status is overgenomen in het Koersdocument Omgevingsvisie 2020. Voor deze terreinen is een Quick Scan gemaakt waarin, op basis van de marktbehoefte, ruimtelijke en financiële aspecten zijn onderzocht. Daarnaast is voor de locatie Centerpoort-Noord een kleinere variant uitgewerkt die aansluit op de contour van de Structuurvisie Duiven uit 2015.

2.1 Zoals eerder aangegeven moeten gemeenten voor 1 maart een plan indienen bij de regio willen zij gebruik maken van de mogelijkheid om bedrijventerreinen te ontwikkelen. Op basis van de Quick Scan is een voorkeursvariant geformuleerd die de basis vormt voor het indienen van een plan bij de regio. Voor de uitbreiding van het aanbod van regionale bedrijvigheid is het voorstel om aan de slag te gaan met de uitbreiding van Centerpoort-Noord

Voor de locaties voor regionale bedrijventerreinen (Oostsingel en Centerpoort-Noord) gelden ieder terrein eigen voors en tegens om ze aan te wijzen als toekomstig regionaal bedrijventerrein. De locatie Centerpoort-Noord komt naar voren als de voorkeurslocatie voor het ontwikkelen van een regionaal bedrijventerreinen. Een van de belangrijkste redenen is dat de uitbreiding van Centerpoort-Noord het beste past binnen de regionale kaders voor de ontwikkeling van regionale terreinen. Het betreft namelijk een uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein. De locatie is eenvoudig te ontsluiten op het bestaande bedrijventerrein en kent een beperkt aantal eigenaren. Ook het aantal omwonenden is beperkt. De ontwikkeling vraagt wel aandacht voor de beleidsdoelen die ook op het gebied van toepassing zijn, zoals de status als zoeklocatie voor opwek van zon en wind en de status als ganzenrustgebied.

De locatie Oostsingel is gelegen nabij bestaand woongebied en mogelijk nieuwe woningbouwlocaties, waardoor er een optelsom van ontwikkelingen in het gebied plaatsvindt. Daarnaast worden bij deze ontwikkeling de bedrijventerreinlocaties aan de woongebieden verbonden, terwijl een strikte scheiding tussen wonen en werken een van

de kenmerkende ruimtelijke structuren van Duiven is. De maatschappelijke impact is groot en het draagvlak van deze ontwikkeling bij omwonenden kan een knelpunt vormen bij de verdere planvorming. Onduidelijk is op welke manier de ontsluiting van het bedrijventerrein gerealiseerd kan worden met goedkeuring van de provincie. Daarnaast zijn de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur fors en worden deze kosten pas later in de planvorming definitief inzichtelijk hetgeen risico's met zich meebrengt.

Om de impact op het buitengebied en de open ruimte te beperken, de financiële risico's beperkt te houden en een grote kans te maken bij de verdeling van ontwikkelruimte, wordt voorgesteld om nu niet in te zetten op de volledige marktbehoefte, maar voor de eerste tranche een uitbreiding van circa 15 ha bruto (circa 9 ha netto) te vragen. De eerste contacten met de grondeigenaren in het gebied zijn gelegd en de eigenaren staan open voor het gesprek met de gemeente.

De uitbreiding van circa 15 ha bruto biedt ook voldoende ruimte voor een ander beleidsdoel in het gebied: de realisatie van energie opwek door zon en wind. De voorgestelde ontwikkeling van 15 ha aansluitend op van Centerpoort-Noord biedt voldoende ruimte in het gebied InnoFase/Centerpoort om een relevante bijdrage te leveren aan de energietransitie en het RES-beleid. Ten eerste bieden de daken van bedrijven mogelijkheid voor zonnepanelen. Ten tweede kan met een nader vorm te geven verkaveling ook in het gebied ruimte worden geboden voor één of meerdere windmolens. Dat vraagt maatwerk en overleg met grondeigenaren.

Geadviseerd wordt om voor de behoefte aan lokale bedrijvigheid aan de slag te gaan met de uitbreiding van Graafstaete op basis van de marktbehoefte. Met andere woorden: zodra er concreet zicht is dat het aanbod aan bedrijfskavels voor lokale bedrijven verkocht is, wordt een start gemaakt met de uitbreiding van Graafstaete. Aan uw raad wordt te zijner tijd hiervoor een voorstel ingediend. Voor de ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen, met kavels <0,5 ha, is geen regionale toestemming nodig. Een melding van de gemeente aan de regio volstaat.

2.2 De gemeente Duiven heeft in haar grondbeleid nadrukkelijk gekozen voor het voeren van een actief grondbeleid, waarbij de gemeente gronden zelf bouw- en woonrijp maakt en kavels uitgeeft. Heeft de gemeente de gronden niet in eigendom zal er zoveel mogelijk aan worden gedaan de gronden toch in bezit te krijgen. Tevens worden, indien mogelijk, strategische aankopen gedaan. Deze aanpak komt voort uit een wens voor een actieve en regisserende rol bij ruimtelijke processen, waarbij de gemeente de volledige regie heeft ten aanzien van de planning, het programma en de kwaliteit.

Vanwege deze onzekerheid van de regionale verdeling van ontwikkelruimte heeft het college ingezet op een traject van minnelijke verwerving. Bij dit actieve grondbeleid verwerft de overheid de grond en brengt deze zelf tot ontwikkeling. Deze variant heeft namelijk een hoge flexibiliteit in te verwerven percelen. Een ander voordeel van deze variant is dat de gemeente zelf de ontwikkeling kan sturen met betrekking tot het karakter van het bedrijventerrein, de randvoorwaarden zelf kan formuleren, het ontwikkelingstempo en tevens aandacht kan geven aan duurzaamheid, biodiversiteit en landschappelijke inpassing.

2.3 Het college van B&W wil namens de gemeente Duiven voor de eerste tranche een plan indienen dat invulling geeft aan de conclusies uit de Verkenning bedrijventerreinen 2040. Dat betekent dat we bij de regio het plan voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord met een omvang van circa 15 hectare bruto indienen. Deze ontwikkeling sluit aan op de contour uit de Structuurvisie Duiven uit 2015.

De gemeente Duiven heeft een uitstekende uitgangspositie om bedrijventerreinen uit te breiden en heeft bewezen in de afgelopen 20 jaar een economische factor van belang te zijn in de regio Arnhem-Nijmegen. Met het plan geven we invulling aan deze positie en versterken we het bedrijvencluster aan de A12. Mede op basis van de analyse van de marktbehoefte door Buck en de Quick scan van SAB en PAS, is sprake van een goed onderbouwd plan. Voor de zomer van 2021 wordt duidelijk of de gemeente Duiven ontwikkelruimte krijgt toegewezen in de eerste tranche. Bij een positief besluit en bij een positief verwervingsresultaat wordt na de zomer van dit jaar aan uw raad gevraagd een definitief standpunt in te nemen over de uitbreiding van Centerpoort-Noord.

2.4 Het vaststellen van de Verkenning bedrijventerreinen 2040 en het starten van de voorbereiding van de uitbreiding van Centerpoort-Noord is geen definitief besluit om de uitbreiding van bedrijventerreinen vorm te geven. De volgende stappen moeten nog doorlopen worden om de uitbreiding van bedrijventerreinen mogelijk te maken:

1. Het indienen van een plan bij de regio door het college van B&W.
2. Een raadsbesluit, na de verdeling van de ontwikkelruimte, om de definitieve besluitvorming voor de uitbreiding van bedrijventerreinen voor te bereiden en een aanvullend voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen om vervolgstappen voor te bereiden, zoals het wijzigen van het bestemmingsplan/omgevingsplan.
3. Verwerving van de benodigde gronden dan wel het maken van ontwikkelafspraken. De komende maanden worden de gesprekken voortgezet met de grondeigenaren om te kijken onder welke voorwaarden verwerving mogelijk is. Het college wil een onderhandelingsresultaat aan uw raad voorleggen gelijktijdig met het besluit voor definitieve besluitvorming.
4. Een raadsbesluit om een bestemmingsplan/omgevingsplan dat de uitbreiding van bedrijventerreinen mogelijk maakt vast te stellen. Onderdeel van dit besluit is het starten van een grondexploitatie (GREX).

3.1 Om de plannen voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord verder te ontwikkelen, wordt een voorbereidingskrediet gevraagd van € 110.000,00. Met deze middelen wordt een projectorganisatie opgezet, die met het voorbereiden van de ontwikkeling van Centerpoort-Noord aan de slag gaat. Als eerste wordt ingezet op het verwerven van de benodigde gronden en de verdere planvorming. Bij een positief resultaat met betrekking tot de verwerving en de verdeling van de ontwikkelruimte in de regio, wordt een voorstel aan uw raad voorgelegd om een aanvullend voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen. Daarbij zal ook een financiële doorrekening van de ontwikkeling worden aangeleverd. De huidige budgetaanvraag is om de periode tot het nemen van een vervolgbesluit van uw raad over de uitbreiding van de bedrijventerreinen te overbruggen. Dat betekent ook dat uw raad, na de regionale verdeling van ontwikkelruimte en een onderhandelingsresultaat voor de verwerving van de benodigde gronden, de mogelijkheid heeft om ervoor te kiezen om geen uitbreiding van Centerpoort-Noord toe te staan. Bij het doorgaan van het plan kan het bedrag van € 110.000,00 in de grondexploitatie worden ingebracht. Bij het niet doorgaan komt het bedrag ten laste van de algemene middelen.

Kanttekeningen

De voorbereidingen voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord worden verder opgestart terwijl er onzekerheid bestaat over de verdeling van ontwikkelruimte in de regio. Het is mogelijk dat de gemeente Duiven in de eerste tranche niet de gewenste hectares krijgt toegewezen van de regio. Daarmee zijn de voorbereidingskosten voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord van invloed op het financiële resultaat van de gemeente Duiven.

Het mogelijk in brengen van nieuwe bedrijventerreinen draagt bij aan de werkgelegenheid in Duiven en daarmee ook aan het geluk van mensen. Aan de andere kant gaat een uitbreiding van bedrijventerreinen ten kosten van de open ruimte in het gebied. De balans tussen ruimte

voor economische ontwikkeling, de impact daarvan op de natuur en de open ruimte is een belangrijk aspect om rekening mee te houden bij het bepalen van de ambitie.

Als uw raad in februari niet komt tot besluitvorming over dit raadsvoorstel, kan het college het plan bij de regio indienen onder voorbehoud van besluitvorming door de gemeenteraad. Het plan wint aan kracht zodra uw raad een besluit heeft genomen.

Financiële paragraaf

Op basis van de eerste financiële verkenning op basis van kengetallen, blijkt dat de uitbreiding van Centerpoort-Noord tenminste kostenneutraal ontwikkeld kan worden. De huidige analyse is op basis van algemeen geformuleerde uitgangspunten en zijn op dit moment van de planvorming omgeven door onzekerheden. Het uiteindelijke resultaat is sterk afhankelijk van op dit moment nog onbekende factoren zoals de verwervingskosten en het ontwikkelings- en uitgiftetempo. Indien voor de gemeente financiële voordelen te behalen zijn, is een positief ontwikkelresultaat mogelijk. Uiteraard zijn er aan deze ontwikkeling risico's verbonden, zowel de verwachte kosten voor planontwikkeling als het uitgiftetempo/uitgifteprijs zijn variabelen die negatieve gevolgen kunnen hebben op het ontwikkelresultaat. Bij een volgende fase van de planontwikkeling zal aan uw raad een financiële doorrekening van de ontwikkeling van Centerpoort-Noord worden voorgelegd. Een voorwaarde bij het voorstel aan uw raad voor het opstarten van een GREX is dat deze minimaal kostenneutraal is bij de start.

De kosten voor het voorbereidingstraject zullen bestaan uit het inhuren van een rentmeester ten behoeve van de grondverwerving, inhuur van een of meerdere adviesbureaus voor het verder uitwerken van de ruimtelijk economische haalbaarheid van de plannen. Daarnaast is er budget gereserveerd voor externe inhuur van personeel. De totale kosten voor deze fase worden begroot op € 110.000,00.

Wanneer er sprake is van een positief onderhandelingsresultaat met de grondeigenaren en een positieve uitkomst op het ingediende plan, wordt aan uw raad een aanvullend krediet gevraagd waarmee de ontwikkeling van de uitbreiding van Centerpoort-Noord wordt bekostigd. Dit aanvullend krediet komt boven de gevraagde € 110.000,00 voor de komende periode. Voor de bedrijventerreinen die actief door de gemeente worden ontwikkeld, worden deze kosten later als inbrengwaarde geboekt. Dit betekent dat, mocht dit traject uiteindelijk leiden tot een GREX, de voorbereidingskosten op dat moment uit de GREX-inkomsten worden gedekt. Wanneer er onverhoopt geen haalbaar plan mogelijk is en er dus geen GREX wordt gestart, komen de gemaakte kosten ten laste van de algemene middelen.

Het opstellen van de Verkenning bedrijventerreinen 2040 heeft in 2020 circa € 105.000,00 gekost. Voor dit bedrag bleek geen dekking mogelijk uit de post "ruimtelijke ontwikkeling met kostenverhaal". Wegens aangescherpte boekhoudkundige regels is dekking uit deze post namelijk alleen toegestaan wanneer de gemaakte kosten later in een GREX ingebracht worden. Voorwaarde is dat in hetzelfde jaar een voorbereidingskrediet aangevraagd wordt. Dit bedrag wordt daarom in de jaarrekening van 2020 verwerkt en komt ten laste van het resultaat van de jaarrekening.

Participatie en communicatie

De betrokken grondeigenaren van de voorkeursvariant zijn door de gemeente benaderd over de mogelijke ontwikkeling van bedrijventerreinen. De grondeigenaren staan open voor het gesprek en willen met de gemeente in overleg over de voorwaarden waarbinnen aankoop door de gemeente Duiven mogelijk is.

Het opstellen van de Verkenning is tot november 2020 in vertrouwelijkheid uitgevoerd. Het college van B&W heeft ter voorbereiding op de informele avond van 1 december uw raad informatie verstrekt via een kennisgeving. Op basis van die informatie is een publicatie verschenen in de Duiven Post. Na de besluitvorming over de Verkenning bedrijventerreinen en het voorbereidingskrediet wordt er breder gecommuniceerd met de omwonenden van de potentiele ontwikkelgebieden en de inwoners van Duiven.

Intergemeentelijke samenwerking

De verdeling van ontwikkelruimte wordt in regionaal verband (regio Arnhem-Nijmegen) opgepakt. Het plan van Duiven wordt in het kader van de Liemerse Economische Visie gedeeld met de gemeenten in de Liemers.

Bijlagen

201493844 – Raadsbesluit d.d. 12/1/2021
201493782 – Verkenning bedrijventerreinen 2040 d.d. 14/1/2021
201485936 – Strategische notitie bedrijventerreinen Duiven d.d. 1/4/2020
201493780 – Werkgelegenheidscijfers regio Arnhem d.d. 12/1/2021
201493781 – Quick Scan bedrijventerreinen Duiven d.d. 4/1/2021

Duiven,

Burgemeester en wethouders van Duiven,

ing. C.J.(Chris) Papjes	mr. H.B. (Huub) Hieltjes
secretaris	burgemeester

ZFD813F97E8

Gemeente Duiven

RAADSBESLUIT

Zaak- & documentnr. : Z/20/073071/201493844

Datum besluitvorming : 23 februari 2020

Onderwerp : Verkenning bedrijventerreinen 2040

Samenvatting

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid. Met het opstellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

De raad besluit

1. De Verkenning bedrijventerreinen 2040 vast te stellen.
2. Het college opdracht te geven om de planontwikkeling voor te bereiden voor een uitbreiding van bedrijventerrein Centerpoort-Noord met een omvang van circa 15 hectare.
3. Een voorbereidingskrediet van € 110.000,00 beschikbaar te stellen voor de voorbereidingsfase.

de griffier, de voorzitter,

drs. W.R. (Wouter) Bosch mr. H.B. (Huub) Hieltjes

Verkenning Bedrijventerreinen 2040

Gemeente Duiven

Samenvatting

Als gevolg van de economische groeikerntaak van eind jaren 90 van de vorige eeuw, zijn de bedrijventerreinen langs de A12 in Duiven uitgegroeid tot één van de drie economische zwaartepunten van de regio Arnhem-Nijmegen. De bedrijventerreinen zijn belangrijk voor verdere economische ontwikkeling en levert veel werkgelegenheid op. Het aanbod aan banen in Duiven draagt ook bij aan de gezondheid en zingeving van de inwoners van Duiven en haar omliggende gemeenten en maakt mensen gelukkig. Als regionale speler in de arbeidsmarkt is het belangrijk dat de gemeente Duiven deze sterke positie behoudt en versterkt.

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. De afgelopen 20 jaar wordt er gemiddeld 3,5 hectare per jaar uitgegeven.

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen (vanaf nu: RPW), dat sinds 2017 de kaders vormt voor het regionaal bedrijventerreinenbeleid, is toe aan een actualisatie voor de periode 2021-2024. Met het nieuwe RPW is er sprake van een beleidswijziging van een schrapopgave naar een ontwikkelopgave. Op basis van de vraagraming en het beschikbare aanbod in de regio, is een ontwikkelruimte van 120 hectare netto bedrijventerrein tot 2030 berekend voor de regio. De ontwikkelruimte wordt in twee tranches beschikbaar gesteld. De eerste tranche loopt tot 1 maart. Tot die datum kunnen gemeenten plannen indienen voor de uitbreiding van bedrijventerreinen.

De Verkenning bedrijventerreinen 2040 is opgesteld om een antwoord te geven op de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

Om te bepalen of er in Duiven ruimte is voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, is het belangrijk om eerst te kijken naar de huidige situatie op de bedrijventerreinen. De ruimte op bestaande bedrijventerreinen kan de uitbreidingsvraag voor nieuwe terreinen beïnvloeden. De analyse van beschikbaar bestaand vastgoed en open ruimtes op bedrijventerreinen in Duiven laat zien dat de bedrijventerreinen van Duiven goed functioneren. Er is beperkte leegstand en er is sprake van efficiënt ruimtegebruik. De mogelijkheden om de ruimtevraag van bedrijven in te vullen op de bestaande terreinen is er niet.

Met het oog op de visievorming voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen tot 2040, heeft de gemeente Duiven Buck Consultants International (vanaf hier BCI) gevraagd om het potentiele marktaandeel tot 2040 voor Duiven in beeld te brengen, binnen de ontwikkelruimte die in regionaal verband verdeeld gaat worden. Op basis van de analyse van de marktbehoefte is er ruimte voor 25 tot 30 hectare tot 2030 en nog eens 10 tot 15 hectare tot 2040.

Op basis van de marktbehoefte en de analyse van de bestaande terreinen is de conclusie dat er ruimte is voor de uitbreiding van bedrijventerreinen in Duiven. Uit vastgestelde visiedocumenten, zoals de Structuurvisie uit 2015, komen drie locaties naar voren die interessant zijn voor nieuwe bedrijventerreinontwikkeling. Het gaat om de uitbreiding van Graafstaete, de uitbreiding van Centerpoort-Noord en de ontwikkeling van de locatie Oostsingel. De locaties Oostsingel en Centerpoort-Noord zijn het meest geschikt voor regionale bedrijventerreinen die ruimte bieden aan bedrijven met een grotere ruimtevraag

(kavels >0,5 hectare met een maximum van 4 hectare). De uitbreiding van Graafstaete is geschikt om te voorzien in de lokale behoefte met kleinere kavels tot 0,5 hectare.

Voor de ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen wordt voorgesteld om Graafstaete in ontwikkeling te nemen. De oppervlakte van het gebied uit de Structuurvisie 2015 is bruto circa 4,5 hectare groot. De locatie is in eigendom van de gemeente, met een status in de Structuurvisie en voorzien van een goede ontsluiting. Uit de analyse van BCI blijkt dat er een ontwikkelbehoefte is van lokale bedrijvigheid. Vanuit de regionale afspraken ten aanzien van de ontwikkeling van lokale terreinen, is voor de ontwikkeling van Graafstaete geen regionale toestemming nodig wanneer de kavels op het terrein <0,5 hectare zijn. Gezien de huidige opzet van Graafstaete is een uitbreiding van het terrein mogelijk binnen deze kaders. De planontwikkeling van Graafstaete kan opgestart worden wanneer de marktbehoefte aan lokale bedrijventerreinen hier aanleiding toe geeft. Er is nog (beperkt) aanbod beschikbaar op de bestaande terreinen.

Voor de locaties voor regionale bedrijventerreinen (Oostsingel en Centerpoort-Noord) gelden ieder terrein eigen voors en tegens om ze aan te wijzen als toekomstig regionaal bedrijventerrein. De locatie Centerpoort-Noord komt naar voren als de voorkeurslocatie voor het ontwikkelen van een regionaal bedrijventerreinen. Een van de belangrijkste redenen is dat de uitbreiding van Centerpoort-Noord het beste past binnen de regionale kaders voor de ontwikkeling van regionale terreinen. Het betreft namelijk een uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein. De locatie is eenvoudig te ontsluiten op het bestaande bedrijventerrein en kent een beperkt aantal eigenaren. Ook het aantal omwonenden is beperkt. De ontwikkeling vraagt wel aandacht voor de beleidsdoelen die ook op het gebied van toepassing zijn, zoals de status als zoeklocatie voor opwek van zon en wind en de status als ganzenrustgebied.

De locatie Oostsingel is gelegen nabij bestaand woongebied en mogelijk nieuwe woningbouwlocaties, waardoor er een optelsom van ontwikkelingen in het gebied plaatsvindt. Daarnaast worden bij deze ontwikkeling de bedrijventerreinlocaties aan de woongebieden verbonden, terwijl een strikte scheiding tussen wonen en werken een van de kenmerkende ruimtelijke structuren van Duiven is. De maatschappelijke impact is groot en het draagvlak van deze ontwikkeling bij omwonenden kan een knelpunt vormen bij de verdere planvorming. Onduidelijk is op welke manier de ontsluiting van het bedrijventerrein gerealiseerd kan worden met goedkeuring van de provincie. Daarnaast zijn de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur fors en worden deze kosten pas later in de planvorming definitief inzichtelijk hetgeen risico’s met zich meebrengt.

Binnen de verschillende ontwikkelopties komt de ontwikkeling van 15 hectare bruto op Centerpoort-Noord naar voren als voorkeursvariant. Deze locatie kent dezelfde voordelen van een grotere ontwikkeling van 25 tot 30 hectare, maar heeft daarnaast een aantal aanvullende voordelen ten opzichte van een grote ontwikkeling. De impact op het landschap is minder, dat geldt ook voor de impact op de bedrijfsvoering van grondeigenaren en de impact voor omwonenden is minder. Er zijn geen grote ruimtelijke problemen voorzien en er zijn geen grote verkeerskundige aanpassingen noodzakelijk. Ook op basis van de financiële beoordeling is er een haalbare ontwikkeling mogelijk. Het risico van de ontwikkeling is kleiner vanwege lagere verwervingskosten en een kortere verwachte looptijd. Het betekent ook dat er in de toekomst ruimte blijft voor de verdere uitbreiding van Centerpoort-Noord mocht er sprake zijn van markt- en ontwikkelruimte en de gemeente de ambitie heeft om het gebied verder te ontwikkelen of ruimte voor doelstelling met betrekking tot duurzame opwek van energie door zon en wind.

Inhoud

Inleiding 5
1. Economisch profiel Duiven 6
2. Regionale Samenwerking 8
3. Bestaande terreinen 11
4. Ontwikkelruimte Duiven 14
5. Potentiële ontwikkellocaties 16
Bijlage 1. Strategische verkenning bedrijventerreinen Duiven
Bijlage 2. Werkgelegenheidscijfers Regio Arnhem, 2018
Bijlage 3. Quick scan bedrijventerreinen

Inleiding

Als gevolg van de economische groeikerntaak van eind jaren 90 van de vorige eeuw, zijn de bedrijventerreinen langs de A12 in Duiven uitgegroeid tot één van de drie economische zwaartepunten van de regio Arnhem-Nijmegen. Door de grootte en hoeveelheid van bedrijventerreinen is het voorzieningenniveau in Duiven hoog, met een aanzienlijke concentratie regionaal gerichte detailhandel. Grootschalige bedrijven als IKEA, Loods5, Media Markt, Hornbach en Intratuin zijn te vinden ten zuiden van de A12.

Vergeleken met het Gelderse gemiddelde valt op dat groothandel en transportbedrijven zeer goed in Duiven vertegenwoordigd zijn. Grotere kantooractiviteiten in Duiven ontbreken langs de A12, want deze dienen bij voorkeur bij openbaar vervoersvoorzieningen gesitueerd te worden. De aanwezigheid van de bedrijventerreinen in Duiven heeft ertoe geleid dat de omvang van de werkgelegenheid in Duiven groter is dan de omvang van de beroepsbevolking. De gemeente is daarmee een belangrijke speler in de regionale arbeidsmarkt.

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid, met name vanwege de uitstekende ligging langs de aantrekkelijke economische A12/A15-as. De bedrijventerreinen zijn belangrijk voor verdere economische ontwikkeling en leveren veel werkgelegenheid op.

Met het opstellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 bereiden we bestuurlijke besluitvorming voor over de vraag in hoeverre de gemeente Duiven inspeelt op de toekomstige marktbehoefte aan bedrijventerreinen.

In deze verkenning gaan we achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- economisch profiel Duiven (H1)
- regionale samenwerking (H2)
- bestaande terreinen (H3)
- ontwikkelruimte (H4)
- potentiele ontwikkellocaties (H5)

In december 2020 is aan de gemeenteraad een kennisgeving verzonden waarin de hoofdstukken economisch profiel Duiven, bestaande terreinen en ontwikkelruimte aan bod zijn gekomen. In deze verkenning zijn deze hoofdstukken vrijwel ongewijzigd opgenomen en aangevuld met de actualiteit van het RPW en de laatste stand van zaken van het aanbod bedrijfskavels in de gemeente Duiven. Daarnaast is het hoofdstuk potentiele ontwikkellocaties toegevoegd.

1. Economisch profiel Duiven

Duiven beschikt over een goede uitgangspositie om de ruimtebehoefte van de logistieke en (maak)industriële bedrijven te kunnen accommoderen. Ten eerste zijn er al veel logistieke- en groothandelsbedrijven gevestigd in Duiven. Die hebben de komende jaren naar verwachting meer ruimte nodig voor uitbreiding op de huidige locatie of uitbreiding elders in de gemeente. Ook voor nieuwe bedrijven is Duiven interessant vanwege de goede ontsluiting van de bedrijventerreinen op de A12. Ook de opwaardering van de A12 en het doortrekken van de A15 biedt kansen om het logistieke en (maak)industriële profiel te versterken.

Het uitgiftetempo op de bedrijventerrein laat dit ook zien (zie bijlage 1A van het rapport van Buck Consultants International, vanaf hier BCI). De afgelopen 20 jaar wordt er gemiddeld 3,5 hectare per jaar uitgegeven. Wanneer we de actuele situatie van de beschikbaarheid van kavels op de bedrijventerreinen bekijken, geeft dit het volgende beeld:

	Uitgeefbaar (ha)	*Waarvan direct (ha)*	*Waarvan in optie (ha)*
Seingraaf	11	0	11
Graafstaete	1,9	0,7	1,2
Nieuweling	2,6	1,7	0,9
InnoFase	12,6	5	7,6
Totaal	**28,1**	**7,4**	**20,7**

Figuur 1. Uitgeefbaar bedrijventerreinen. Bron: IBIS, peildatum 5-1-2021

Voor de kavels die in optie zijn, worden op dit moment verregaande gesprekken gevoerd met kopers. Dit beeld is vergelijkbaar met de omliggende Liemerse gemeenten en de rest van de regio. Hierdoor wordt de strategische ligging van Duiven niet optimaal benut en kunnen we geen aanvullende werkgelegenheid creëren op de bedrijventerreinen.

Toegevoegde waarde bedrijventerreinen
Door de goede bereikbaarheid langs de A12 en straks de A15, is Duiven een gewilde vestigingsplaats voor nieuwe bedrijven. Deze bedrijvigheid zorgt anno 2020 voor circa 17.000 banen, goed voor 66% van de totale werkgelegenheid in de gemeente. De groei van de werkgelegenheid is de afgelopen jaren gemiddeld 3% per jaar geweest (zie bijlage 1A van rapport BCI). De komende jaren wordt uitgegaan van een verwachte gemiddelde jaarlijkse groei van 1,5%, ondanks de coronacrisis van dit moment.

De gemeente Duiven kent mede door het aanbod aan banen de hoogste arbeidsparticipatie van de regio en een laag werkeloosheidspercentage (zie bijlage 2). De beschikbaarheid van werk bepaalt in belangrijke mate de variatie in arbeidsparticipatie op gemeentelijk en bovengemeentelijk niveau, zo stelt het CBS[1], en werkenden zijn vaker gelukkig. De WRR[2] concludeert daarnaast dat werken een belangrijke zingeving aan het leven kan zijn. Mensen met werk zijn ook gezonder, zo concludeert het CBS[3]. Het aanbod aan banen in Duiven draagt dus bij aan de gezondheid en zingeving van de inwoners van Duiven en haar omliggende gemeenten en maakt mensen gelukkig. Als regionale speler in de arbeidsmarkt is het belangrijk dat de gemeente Duiven deze sterke positie behoudt en versterkt. De regionale functie van Duiven is ook terug te leiden aan het percentage inwoners van Duiven

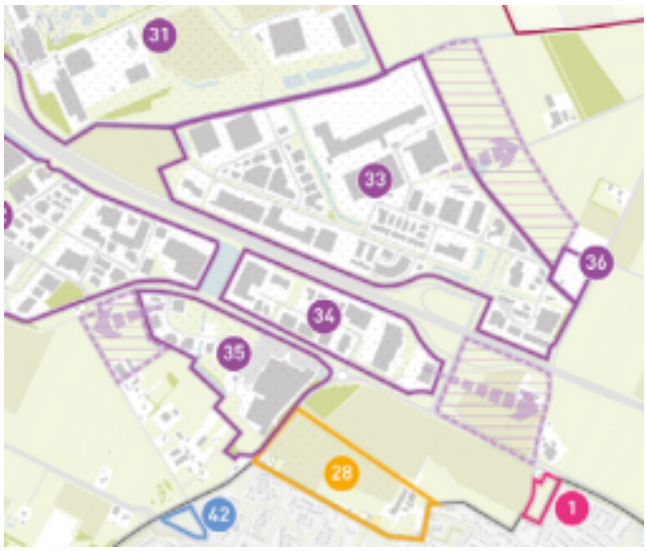
[1] Verschillen in arbeidsparticipatie tussen buurten in Nederland; waar wonen werkenden, 2015
[2] Doorgroei van arbeidsparticipatie, 2000
[3] Mensen zonder werk voelen zich minder gezond dan werkenden, 2020

dat in de gemeente werkt, dat is namelijk 22%[4]. De bedrijven in Duiven voorzien dus niet alleen inwoners van Duiven, maar de gehele regio van werk.

Koersdocument Omgevingsvisie
Een vitale economie is één van de vijf hoofdthema's van het Koersdocument Omgevingsvisie van mei 2020. Voor de middellange termijn tot 2030 ligt bij de bedrijventerreinen de nadruk op:

- Het verder versterken van de economische positie van de gemeente Duiven in de regio op basis van toegevoegde waarde.
- Ruimte voor (selectieve) uitbreiding van bedrijventerreinen in de toekomst.
- Aandacht voor uitstraling en goede bereikbaarheid van de bedrijventerreinen.
- Balans tussen ruimte voor economische ontwikkeling, natuur, biodiversiteit en klimaat

Verder valt te lezen: uitgaande van een beperkte toename van de behoefte aan nieuwe bedrijvigheid in de regio Arnhem Nijmegen, kan er in de A12 zone, op basis van toegevoegde waarde, ruimte worden gegeven aan (selectieve) uitbreiding. Op de visiekaart Wonen en Werken (figuur 2) staan zoekgebieden voor bedrijventerreinen met een ontwikkelingsrichting voor mogelijke uitbreidingen. Deze locaties (Graafstaete, Centerpoort-Noord en Oostsingel) zijn ook al benoemd in de Structuurvisie 2015.



Figuur 2. Uitsnede Visiekaart Wonen en Werken, Koersdocument Omgevingsvisie

Het mogelijk in ontwikkeling brengen van nieuwe bedrijventerreinen gaat ten kosten van de open ruimte in het betreffende gebied. De balans tussen ruimte voor economische ontwikkeling, de impact daarvan op de natuur en de open ruimte is een belangrijk aspect om rekening mee te houden bij het bepalen van de ambitie.

[4] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/32/bijna-4-op-de-10-werkt-en-woont-in-dezelfde-gemeente

2. Regionale Samenwerking

Samenwerking binnen de regio De Liemers
In de Liemers werkt de gemeente Duiven samen met de gemeenten Doesburg, Montferland, Westervoort en Zevenaar om de regionale economie te versterken. Hiervoor is de 'Liemerse Economische Visie 2040' opgesteld. Deze visie is opgesteld omdat de Liemerse gemeenten graag een sterke economische regio willen blijven. Met een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en voldoende passende werkgelegenheid voor inwoners. De Liemerse gemeenten hebben daarbij de ambitie om de ontwikkelkansen en de economische potentie van de Liemers beter te benutten. Hier wordt invulling aan gegeven door het regionaal inzetten en leveren van extra inspanningen op de speerpunten logistiek, maakindustrie en vrijetijdseconomie (inclusief perifere detailhandel).

Naast de focus op drie thema's is er een Liemerse Ambassade opgericht. De Liemerse Ambassade voegt een aantal bestaande partijen, die actief zijn op de thema's economie, werk en leefbaarheid, samen. Het betreft het Platform Onderwijs en Arbeidsmarkt, Liemers++, De Liemers Helemaal Goed en de Liemerse Economische Raad (LER). De Liemerse Ambassade voert de Liemerse Economische Visie uit.

Regionale samenwerking Arnhem-Nijmegen
Binnen de regio Arnhem-Nijmegen is de intentie uitgesproken om te komen tot een versterkte regionale samenwerking, die moet leiden tot een sterkere regio. In de Regionale Agenda Arnhem Nijmegen is de productieve regio een van de speerpunten. De regio wil de komende jaren staan voor kwalitatieve groei, voor stedelijke ontwikkeling in balans met groene en ontspannen leefkwaliteit.

De ambitie is als volgt samen te vatten:
- We positioneren ons als dé groene metropoolregio van ons land.
- We profileren ons als dé (inter)nationale circulaire topregio 2050.
- We werken samen aan dé ontspannen groeiregio in balans.

De ontwikkeling van de economie is belangrijk voor onze welvaart en voor de participatie van inwoners in hun werkende leven. Daarom is het belangrijk dat bedrijven in de regio blijven en ondersteund worden in hun groei, dat nieuwe bedrijven zich in de regio kunnen vestigen en dat ondernemerschap en innovatie gestimuleerd worden. Zo ontstaan er meer banen. De regionale ambitie is groei te initiëren, te faciliteren en aan te jagen voor de realisatie van een substantiële banengroei tot 2025, in een goede balans met de leefkwaliteit in de regio.

De Liemers wil hier graag bij aanhaken en meewerken aan de speerpunten en het profiel van de regio Arnhem-Nijmegen. Daarnaast heeft de Liemers er belang bij om haar eigen sterke punten verder te ontwikkelen, waar de Liemers economische visie 2040 een belangrijke basis voor vormt. Dit is ook belangrijk voor de regio Arnhem-Nijmegen, die profiteert van een krachtige subregio als de Liemers, die zich verder profileert op haar onderscheidende karakter. De Liemers heeft de bredere regio Arnhem-Nijmegen daarmee daadwerkelijk wat te bieden. Omgekeerd profiteert de Liemers ook van een krachtiger samenwerkingsverband op het schaalniveau van Arnhem-Nijmegen. Er is sprake van een wisselwerking tussen regio en subregio.

Regionaal Programma Werklocaties
Het RPW, dat sinds 2017 de kaders vormt voor het regionaal bedrijventerreinenbeleid, is toe aan een actualisatie voor de periode 2021-2024. Aanzienlijke uitgifte op

bedrijventerreinen in de periode 2016-2019 heeft ertoe geleid dat het overaanbod is terug gedrongen en behoefte is aan nieuwe ontwikkelruimte in de periode tot 2030. Met het nieuwe RPW is er dus sprake van een beleidswijziging van een schrapopgave naar een ontwikkelopgave.

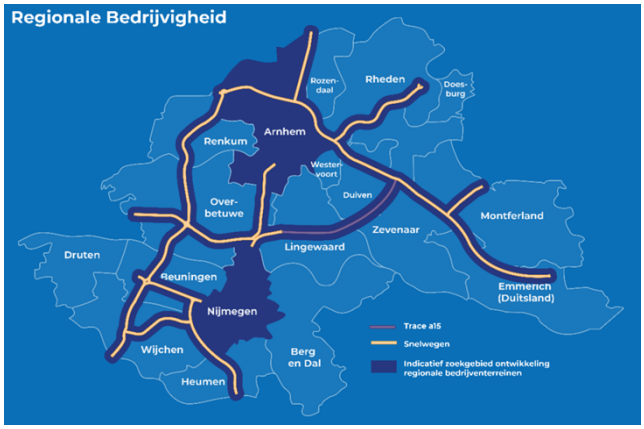
De regionale vraag wordt gebaseerd op de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) van het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau die worden vertaald naar een behoefte in hectares bedrijventerrein voor de Regio Arnhem-Nijmegen. Op basis van de vraagraming en het beschikbare aanbod in de regio, is een ontwikkelruimte van 120 hectare netto bedrijventerrein tot 2030 berekend voor de regio. Een eerste inventarisatie van de ambities van de gemeenten in de regio laat zien dat er sprake is van een forse overvraag.

De ontwikkelruimte voor de regio is bepaald voordat de coronavirus begin 2020 heeft geleid tot economische krimp. Welke impact corona heeft op de economie op langere termijn en hoe lang het herstel hierna duurt is onzeker. Een vraag die daarmee samenhangt is: in welke mate is de coronacrisis van invloed op ontwikkelruimte uit het nieuwe RPW?

Economisch advies- en onderzoeksbureau Ecorys heeft de vraagraming van de regio opgesteld en zich gebogen over deze vraag. Het antwoord op die vraag is dat de prognose van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen is gebaseerd op een lange termijn perspectief op de economische ontwikkeling van Nederland en in het bijzonder de regio Arnhem-Nijmegen. In dit lange termijn perspectief zitten ook periodes van laagconjunctuur. De gevolgen van de coronacrisis op de economie geeft daarom geen aanleiding om aan de berekeningen en daarmee de ontwikkelruimte in het RPW te herzien.

De mogelijkheden voor gemeenten om nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen, worden bepaald op basis van de uitgangspunten die worden vastgelegd in het RPW. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Nieuwe initiatieven moeten voldoen aan de indicatieve ruimtelijk-economische beleidskaart voor regionale bedrijvigheid (zie figuur 5);
- De locaties voor uitbreiding moeten zoveel als mogelijk aansluiten op de huidige structuur van een bestaand regionaal bedrijventerrein.
- Voor nieuwe ontwikkeling en uitbreiding van regionale bedrijventerreinen is regionale afstemming vereist;
- Voor nieuwe ontwikkeling en uitbreiding van regionale bedrijventerreinen moet een Stappenplan doorlopen worden;



Figuur 3. Indicatief zoekgebied ontwikkeling regionale bedrijventerreinen

De verdeling van de ontwikkelruimte
De regionale ontwikkelruimte bestaat uit een mix van verschillende werkmilieus, waarvoor per milieu de behoefte, het uitgeefbaar aanbod en de daaruit voortkomende ontwikkelruimte is bepaald. Uit de analyse van de marktbehoefte van BCI is vooral een behoefte aan logistiek (geen XXL), gemengd en (maak)industrie naar voren gekomen. In onderstaande tabel is de opbouw van de regionale ontwikkelruimte weergegeven.

Werkmilieu	Ruimtebehoefte 2020 – 2030	Uitgeefbaar aanbod	Ontwikkelruimte
Klassiek – gemengd[5]	96 ha	60 ha	36 ha
Logistiek[6]	115,5 ha	55 ha	60,5 ha
Waarvan regulier	*46,5 ha*	*28 ha*	*18,5 ha*
Waarvan XXL[7]	*69 ha*	*27 ha*	*42 ha*
(Maak)industrie	42 ha	27 ha	15 ha
Agrifood	16 ha	0 ha	16 ha
Hoogwaardig/kantoren	2 ha	8 ha	-6 ha
Totaal	**271 ha**	**150 ha**	**121,5 ha**

Figuur 4. Ontwikkelruimte per werkmilieu

Een groot deel van de ontwikkelruimte zit in het werkmilieu XXL-logistiek. De ontwikkelruimte die resteert voor regionale bedrijventerreinen is circa 80 hectare. Het uitgangspunt voor de verdeling van reguliere regionale bedrijventerreinen is om in eerste instantie 50% van de ontwikkelruimte open te stellen. Dat betekent dat er in de eerste tranche circa 40 hectare regulier regionaal bedrijventerrein wordt verdeeld. Van dit uitgangspunt kan, wanneer bij beoordelen blijkt dat er meerdere geschikte plannen zijn die de regio wil faciliteren en om maatwerk te leveren, tot een maximum van 70% worden afgeweken. Op basis van de tweejaarlijkse monitoring, die medio 2022 plaatsvindt, wordt bepaald hoe met het resterende deel wordt omgegaan.

Het proces voor de kwalitatieve beoordeling van de eerste tranche van zachte plannen voor regionale bedrijvigheid is als volgt:

- Tot 1 maart 2021: indienen zachte plannen met onderbouwing aan de hand van het stappenplan en de criteria voor kwalitatieve beoordeling. De stukken worden ingediend bij het huidig Intergemeentelijk Overleg Werklocaties (IOW).
- 1 maart t/m 30 april 2021: kwalitatieve beoordeling ingediende zachte plannen. Beoordeling wordt uitgevoerd door het IOW, aangevuld met een externe adviseur.
- 1 mei t/m 30 mei 2021: uitkomsten kwalitatieve beoordeling ter besluitvorming voorleggen aan het bevoegd bestuurlijk overleg.
- Vanaf 1 juni 2021 kunnen plannen in ontwikkeling genomen worden.

Voor de tweede tranche wordt hetzelfde proces doorlopen. Planning en uitgangspunten worden bepaald op basis van de monitoring die medio 2022 plaatsvindt.

Voor lokale bedrijventerreinen is het uitgangspunt dat alle gemeenten de mogelijkheid hebben nieuwe terreinen te ontwikkelen voor lokale bedrijven, mits de kavels een oppervlakte hebben van maximaal 0,5 hectare en de ladder van duurzame verstedelijking succesvol doorlopen wordt. Het is immers belangrijk dat lokaal gebonden bedrijvigheid een plek kan hebben en houden binnen de gemeente. Voor ontwikkelingen met een kaveloppervlakte > 0,5 hectare en/of regionale bedrijventerreinen is regionale afstemming vereist.

3. Bestaande terreinen

Om te bepalen of er in Duiven ruimte is voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, is het belangrijk om eerst te kijken naar de huidige situatie op de bedrijventerreinen. Zoals in de inleiding al is aangegeven, is het aanbod van direct beschikbare bedrijfskavels minimaal. De Ladder voor duurzame verstedelijking schrijft ook voor dat gemeenten eerst moeten kijken naar de bestaande terreinen voordat uitbreiding van bedrijventerreinen aan de orde is. Enerzijds gaat het om leegstaande panden of panden die te koop staan, maar nog in gebruik zijn. Anderzijds om lege plekken op bedrijventerreinen waar nieuwe bedrijven zich kunnen vestigen.

De ruimte op bestaande bedrijventerreinen kan de uitbreidingsvraag voor nieuwe terreinen beïnvloeden. Het is belangrijk om rekening te houden met frictieleegstand[5], zodat verhuizingen tussen locaties mogelijk blijven. Anders gezegd; een bepaalde mate van leegstand is noodzakelijk voor een goed functionerende vastgoedmarkt.

Aanbod bestaand vastgoed
Een analyse van het aanbod van bedrijfspanden in Duiven bij bedrijfsmakelaars (peildatum: 1-10-2020) leert ons het volgende. In totaal staan er 34 panden in de verkoop, waarvan een deel nog in gebruik is door een bedrijf. Deze 34 panden zijn als volgt verdeeld:

- 13 kantoorpanden/-units
- 9 units tot ca. 300m2 bvo
- 12 bedrijfshallen

Op het totaal aantal bedrijven in Duiven is het beschikbare aanbod beperkt. Bij de kantoorpanden en units is slechts een deel van het pand beschikbaar, omdat deze onderdeel uitmaken van een bedrijfsverzamelgebouw of een groter kantoorpand.

Geografisch gezien concentreert het beschikbare aanbod zich op 3 bedrijventerreinen, waarbij de grootste concentratie in aantallen zich bevindt in Centerpoort-Noord (21) en Centerpoort-Nieuwgraaf (13). Van de 21 panden op Centerpoort-Noord gaat het, op 2 bedrijfspanden na, uitsluitend om units in grotere objecten. Ook op Centerpoort-Nieuwgraaf is er vooral sprake van units of delen van een bedrijfspand die te koop staat. De overige te koop staande panden staan op ’t Holland (2 panden).

Het aanbod van bestaand vastgoed op de Duivense bedrijventerreinen is zodanig laag (< 2% van het totaal), dat er geen aanleiding is om een deel van de uitbreidingsbehoefte af te romen op bestaande terreinen. Het is belangrijk om het aanbod van bestaand vastgoed te monitoren om in te kunnen spelen op marktontwikkelingen en daar waar nodig bedrijven te stimuleren om locaties te revitaliseren waar nodig. Daartoe is er regelmatig afstemming met makelaars.

Eventuele vrijkomende panden op het PDV-cluster op Centerpoort-Nieuwgraaf zijn daarnaast interessant voor transformatie naar grootschalige detailhandel. De positie van Duiven als regionaal detailhandelscluster, zorgt ervoor dat rondom dit cluster leegstaande panden getransformeerd worden naar detailhandel. Voorbeelden hiervan zijn het transformeren van het Groothandelscentrum naar een vestiging van Hornbach en de transformatie van wasserij Lips naar een vestiging van Bisselink Licht. Ook loopt er op dit moment een initiatief op de percelen ten oosten van Van der Garde Tuinmeubelen op

[5] Tijdelijke leegstand als gevolg van bijvoorbeeld verhuizingen of renovatie waardoor een pand een periode niet wordt gebruikt.

Nieuwgraaf. Bij transformatie moet ook aandacht zijn voor het efficiënter inrichten van bestaande terreinen, onder andere door intensief en meervoudig ruimtegebruik. Voorbeelden hiervan zijn: parkeren op het dak, duurzame daken en gedeelde parkeervoorzieningen.

Open ruimtes op bestaande terreinen
Een analyse van open ruimtes op bedrijventerreinen geeft ons informatie over de onbenutte mogelijkheden voor nieuwe bedrijven op de bestaande locaties. Vanwege de recent onderzochte risico's op 'hittestress 'in de zomermaanden en de gewenste bijdrage van groen- en waterstructuren aan de ruimtelijke kwaliteit is het niet wenselijk om de open ruimtes volledig te transformeren naar bedrijventerrein. Wanneer de terreinen bekeken worden, dan is er maximaal 1 hectare aan open ruimte beschikbaar met een bedrijventerreinen bestemming. Deze locaties zijn allemaal in handen van bedrijven of investeringsmaatschappijen en concentreert zich op de terreinen Centerpoort-Nieuwgraaf en Graafstaete. Op Centerpoort-Noord en InnoFase is geen vrije ruimte beschikbaar voor verdere inbreiding.

De open ruimtes zijn grotendeels reservelocaties voor potentiele uitbreidingen van de zittende ondernemers en worden niet actief aangeboden op de markt. Deze zijn dus niet vrij beschikbaar voor nieuwe bedrijven en bieden daarmee op dit moment geen mogelijkheid om invulling te geven aan de behoefte aan nieuwe terreinen. De mogelijkheden om op bestaande open ruimtes nieuwe bedrijvigheid te faciliteren zijn daarmee beperkt. Vanwege de beperkte omvang van de open ruimtes (in totaal maximaal 1 hectare) heeft dit geen invloed op de totale uitbreidingsbehoefte van bedrijventerreinen in Duiven.

Revitalisering en bestrijding leegstand
Het is voor de toekomstbestendigheid van de terreinen belangrijk om de situatie op de terreinen te monitoren en daar waar nodig te investeren in de ruimtelijke kwaliteit (gemeente) of de uitstraling van de bedrijfspanden (vastgoedeigenaren) om deze situatie te behouden. Dat kan in gezamenlijkheid door te streven naar samenwerking of een vorm van parkmanagement, al dan niet verplicht. Een goed voorbeeld van het revitaliseren van een bedrijventerrein en de gevolgen daarop voor de leegstand, is de revitalisering van Centerpoort-Nieuwgraaf.

Revitalisering Centerpoort-Nieuwgraaf
In de periode 2009 tot 2019 is bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf gerevitaliseerd. Het betrof een uitgebreid revitalisatieprogramma van onder andere: civieltechnische verkeersaanpassingen, private investeringen in kwaliteitsverbeteringen van vastgoed en buitenruimte, ruimtelijke intensivering van leegstaande kavels, inzet van een ambtelijk leegstandsteam, publiek en private investeringen in groen, duurzaamheidsmaatregelen en verbeteringen in het openbaar vervoer.

Door het revitaliseringsprogramma is de leegstand in 5 jaar terug gebracht van 8% naar minder dan 1%, hebben private marktpartijen significante investeringen gedaan in (her)ontwikkelingslocaties, is een ondernemersalliantie actief voor afval, groen en energie als opmaat naar een parkmanagementorganisatie en is een toekomstbestendige infrastructuur gecreëerd op het bedrijventerrein. Hierdoor blijft het bedrijventerrein aantrekkelijk voor grote publiekstrekkende bedrijven, zoals IKEA, Hornbach en Loods5.

Uit onderzoek naar grootschalige winkelgebieden in de regio Arnhem-Nijmegen (I&O Research en Ecorys, dec 2016) is gebleken dat bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf de hoogste publiekswaardering heeft gekregen. Dit is het bewijs van een geslaagd revitaliseringsprogramma.

Een ander beproefd middel is het inzetten van een leegstandsteam. Op Centerpoort-Noord heeft de gemeente het initiatief genomen om een ambtelijk leegstandsteam op te richten. Dit team heeft samen met de zittende ondernemers, makelaars en andere betrokken partijen de leegstand op het bedrijventerrein aangepakt. Dit heeft ervoor gezorgd dat de leegstand is afgenomen tot onder de 2%. Eerder is bedrijventerrein ‘t Holland gerevitaliseerd, waardoor er binnen de gemeente Duiven geen bedrijventerreinen zijn met structurele leegstand en leegstaande kavels. Om deze situatie te behouden is het voor de uitbreiding en aanleg van nieuwe bedrijventerreinen belangrijk om gefaseerd en met aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit te ontwikkelen. Wanneer een nieuwe fase van een ontwikkeling start, wordt eerst bekeken hoe de bestaande terreinen functioneren en of de uitbreidingsvraag daar ingevuld kan worden.

Conclusie
De analyse van beschikbaar bestaand vastgoed en open ruimtes op bedrijventerreinen in Duiven laat zien dat de bedrijventerreinen van Duiven goed functioneren. Er is beperkte leegstand en er is sprake van efficiënt ruimtegebruik. De mogelijkheden om de ruimtevraag van bedrijven in te vullen op de bestaande terreinen is er niet. Er is op dit moment ook geen noodzaak om bestaande terreinen te herstructureren of transformeren.

4. Ontwikkelruimte Duiven

Met het oog op de visievorming voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen tot 2040, heeft de gemeente Duiven BCI gevraagd om het potentiele marktaandeel tot 2040 voor Duiven in beeld te brengen, binnen de ontwikkelruimte die in regionaal verband verdeeld gaat worden. Het rapport van BCI is als bijlage 1 toegevoegd aan de Verkenning.

Het onderzoek van BCI is uitgevoerd voor de coronacrisis. In het eerste kwartaal van 2020 leidde dit in Nederland tot een economische krimp van 1,5%. Vervolgens kromp de economie in het tweede kwartaal met een historische 8,5%, waarna in het derde kwartaal een herstel van 7,8 procent volgde. Het Nederlandse bbp ligt met deze cijfers 3% onder het niveau van eind 2019. Daarmee is de impact van de coronacrisis minder sterk dan gemiddeld in de EU[6]. Uiteraard moet de impact van de tweede lockdown nog duidelijk worden. Vanuit het regionale onderzoek naar de marktbehoefte is aangegeven dat het WLO 1,5% scenario de basis is en dat die een doorlooptijd van 10 jaar heeft. De corona-crisis kan een dip geven, maar vereffend zich in die 10 jaar weer. Voorlopig is er nog geen reden om af te wijken van de scenario's, juist omdat dat scenario's dus over een langere periode gaan, met daarin ook laagconjunctuur.

BCI geeft aan dat er sprake is van een goede marktbasis om nieuwe bedrijventerreinen in Duiven te ontwikkelen. Dit baseert zij op basis van de langjarige regionale prognoses van de ruimtevraag voor bedrijventerreinen, de trends en ontwikkelingen in belangrijke sectoren voor Duiven en het beperkt beschikbare aanbod aan bedrijfskavels in Duiven. BCI heeft op basis van vier verschillende analyses een bandbreedte aangegeven voor ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen tot 2030 en tot 2040. Vervolgens heeft BCI een reële bandbreedte voor de gemeente Duiven bepaald. Tot 2040 gaat het om een additionele ontwikkelopgave van 35 tot 45 hectare netto uitgeefbaar, voor zowel lokaal gebonden als regionaal georiënteerde bedrijven. Ongeveer 25 tot 30 hectare netto is voorzien in periode tot 2030.

Sectoren en doelgroepen
Bij het op de markt brengen van nieuw aanbod in Duiven is het belangrijk om goed te kijken naar andere ontwikkellocaties in de regio om zo onnodige concurrentie te voorkomen. BCI adviseert daarom om geen grote XXL-logistieke bedrijven te accommoderen in Duiven, omdat hiervoor binnen de regio voldoende alternatieve locaties beschikbaar zijn. BCI geeft aan dat met de goede uitgangspositie Duiven in de komende jaren een belangrijke rol kan blijven vervullen als toekomstbestendige vestigingslocatie voor verschillende typen bedrijven uit Duiven zelf, maar zeker ook uit de Liemers en daarbuiten.

Voor Duiven zijn de volgende kansrijke sectoren en doelgroepen benoemd met een verwachte ruimtevraag de komende jaren:

- Kleinere- en middelgrote logistieke bedrijven (kleiner dan 4 hectare; geen XXL) met behoefte aan een goede ontsluiting op A12/A15.
- Groothandel (business-to-business) gespecialiseerd (bijv. metaalelektro) en/of gericht op de Duitse afzetmarkt.
- Bedrijven binnen de (maak)industrie met lichte activiteiten (tot milieucategorie 3.2).
- (Inter)nationaal georiënteerde snel groeiende bedrijven in e-commerce.

[6] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/impact-corona-op-nederlandse-economie-minder-sterk-dan-gemiddeld-in-de-eu

De ruimtevraag tot 2040 is niet alleen afkomstig van de bedrijven uit Duiven die willen uitbreiden of noodgedwongen moeten verhuizen. De bedrijventerreinen in Duiven vervullen ook een belangrijke regionale functie. Nieuwe bedrijventerreinen moeten daarom ook ontwikkeld worden voor:

- groeiende bedrijven uit de Liemers die op een lokaal terrein ‘uit hun jasje’ groeien;
- de overloop van ruimte-extensieve bedrijven uit de gemeente Arnhem;
- verplaatsende bedrijven uit de Achterhoek die dicht(er) bij Arnhem willen zitten.

Conclusie

Op basis van de analyse van de marktbehoefte is er ruimte voor 25 tot 30 hectare tot 2030 en nog eens 10 tot 15 hectare tot 2040. Met de ontwikkeling van nieuwe terreinen zijn baten te verwachten, maar daar staan ook risico’s tegenover. Voor de mogelijke ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen is bereikbaarheid belangrijk, omdat de logistiek, groothandel en e-commerce verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de ruimtevraag. Ook de gestelde klimaatopgaven dienen een prominente rol krijgen, bijvoorbeeld door een duurzaam energieprofiel op het terrein, passende maatregelen voor klimaatadaptatie en circulariteit en een goede landschappelijke inpassing.

5. Potentiële ontwikkellocaties

Op basis van de marktbehoefte en de analyse van de bestaande terreinen, is de conclusie dat er ruimte is voor de uitbreiding van bedrijventerreinen in Duiven. Uit vastgestelde visiedocumenten zoals de Structuurvisie Duiven uit 2015 en het Koersdocument Omgevingsvisie, komen drie locaties naar voren die interessant zijn voor nieuwe bedrijventerreinontwikkeling. Het gaat om de uitbreiding van Graafstaete, de uitbreiding van Centerpoort-Noord en de ontwikkeling van de locatie Oostsingel. De drie locaties liggen naast of nabij bestaande bedrijventerreinen en transportassen. Voor de locaties Graafstaete en Oostsingel geldt dat deze in de nabijheid liggen van potentiele woningbouwlocaties.

De locaties Oostsingel en Centerpoort-Noord zijn het meest geschikt voor regionale bedrijventerreinen die ruimte bieden aan bedrijven met een grotere ruimtevraag (kavels >0,5 hectare met een maximum van 4 hectare). De uitbreiding van Graafstaete is geschikt om te voorzien in de lokale behoefte met kleinere kavels tot 0,5 hectare.

Gebieden buiten de bestaande bedrijventerreinen, maar wel nabij transportassen zijn niet in beeld, omdat het RPW nadrukkelijk uitgaat van het uitbreiden van bestaande terreinen of het ontwikkelen van nieuwe locaties direct gelegen aan bestaande bedrijventerreinen. Hieronder gaan we dieper in op de karakteristieken van de verschillende ontwikkellocaties.

Graafstaete
De locatie Graafstaete ligt ten westen van het bestaande bedrijventerrein en wordt aan de noordzijde begrensd door de Graafsingel en Meerstraat, aan de oostzijde door het bestaande bedrijventerrein, aan de westzijde door de Engsestraat en ten zuiden door de bedrijfsgebouwen van de voormalig eigenaar. Het gebied wordt gebruikt voor agrarische doeleinden en is in 2009 door de gemeente Duiven aangekocht ten behoeve van de ontwikkeling van bedrijventerrein.

De uitbreiding van Graafstaete is een goede locatie voor lokaal, gemengd bedrijventerrein. Niet alleen is de locatie in eigendom van de gemeente, het gebied heeft in het Koersdocument Omgevingsvisie de status van zoekgebied voor bedrijventerreinen. Deze status ligt al sinds de Structuurvisie 2015 op het gebied. Het sluit aan op het bestaande bedrijventerrein. Er is in de opzet van het huidige bedrijventerrein al rekening gehouden met een toekomstige ontwikkeling, waardoor er eenvoudig en zonder grote investeringen een aansluiting gemaakt kan worden op het bestaande wegennet.

Figuur 5. Uitsnede Koersdocument omgevingsvisie Graafstaete

Een bedrijventerreinontwikkeling op deze locatie vraagt aandacht voor een woning gelegen ten noorden van het gebied. Ook landschappelijke inpassing, vanuit het zicht vanaf de Rijksweg en archeologie en cultuurhistorie vragen aandacht.

Vergelijkende analyse Centerpoort-Noord versus Oostsingel
Voor de locaties Centerpoort-Noord en de Oostsingel is een vergelijkende ruimtelijke analyse en financiële verkenning uitgevoerd door adviesbureaus SAB en PAS. In de analyse is bekeken of er een locatie op het gebied van ruimtelijke aspecten de voorkeur geniet. Voor de gebieden zijn ook indicatieve ruimtegebruikskaarten opgesteld om een

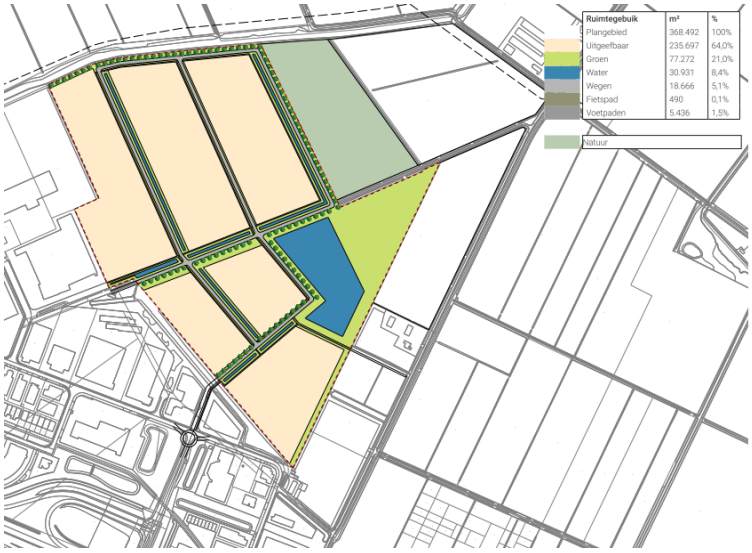
beeld te krijgen bij de mogelijke inrichting van de potentiele ontwikkelgebieden. Op basis van de ruimtegebruikskaarten is er een eerste financiële verkenning uitgevoerd om te bekijken of de locaties leiden tot een financieel haalbare ontwikkeling. De verdieping is uitgevoerd op basis van de marktbehoefte zoals die is berekend door BCI, dat wil zeggen een ontwikkeling van circa 25 hectare netto uitgeefbaar. De volledige ruimtelijke analyse inclusief de ruimtegebruikskaarten is in bijlage 3 te vinden.

Ruimtelijke vergelijking

Uitbreiding Centerpoort-Noord
De planlocatie Centerpoort-Noord ligt ten noorden van het bestaande bedrijventerrein Centerpoort-Noord. Het gebied wordt voor agrarische doeleinden gebruikt, met name als grasland voor vee. Ruimtelijk is het plangebied begrensd door de Wijde Wetering aan de noordwestzijde, de Kerkstraat aan de noordzijde, de Giesbeeksestraat aan de oostzijde en het bestaande bedrijventerrein aan de zuidzijde. Centraal in het plangebied staat één agrarisch bedrijf in de vorm van een melk- en rundveebedrijf.

De ruimtelijke impact van een bedrijventerreinontwikkeling op deze locatie is minder groot dan bij de ontwikkeling van de Oostsingel. De locatie kan meer worden gezien als een logische uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein. Ook zal er minder aandacht nodig zijn voor de verkeerkundige en milieukundige inpassing van het bedrijventerrein, voornamelijk vanwege de beperkte gevoelige functies en reeds geschikte infrastructuur waarop waarschijnlijk aangesloten kan worden. Dat betekent dat de civiele kosten lager liggen. Het aantal eigenaren in het gebied (2) is beperkt.

Wel geldt dat de locatie bij een grote ontwikkeling van ca 25 hectare netto gevoelsmatig een grotere claim legt op het landschap en dat de gronden vanuit de provincie ook een ruimteclaim hebben als ganzenrustgebied. Tot slot lijkt Centerpoort-Noord in potentie een geschikte locatie voor het opwekken van windenergie. Een keuze om hier bedrijventerrein te realiseren heeft gevolgen voor de mogelijkheden van het realiseren van deze energieambitie.

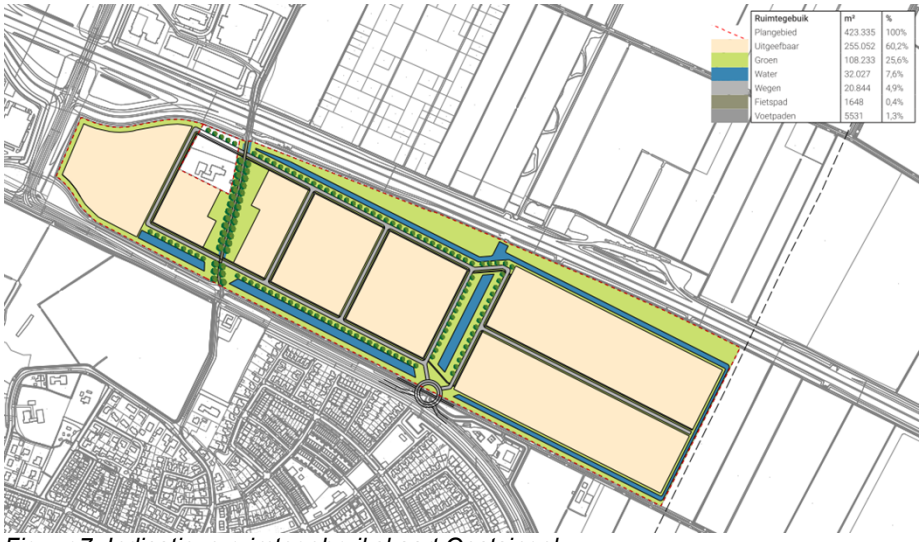


Figuur 6. Indicatieve ruimtegebruikskaart Centerpoort-Noord

Oostsingel
De locatie Oostsingel ligt tussen de A12 en de Roodwilligenstraat. Het plangebied bestaat evenals de Centerpoort-Noord locatie uit agrarische grond met grasland voor vee. Het

plangebied wordt onderbroken door de Broekstraat, die naar het buitengebied leidt. In het plangebied ligt een veehouderij, een paardenhouderij en een caravanstalling. Aan de westzijde van het plangebied is een dierenpension aanwezig. In de studie is het uitgangspunt gehanteerd dat het dierenpension behouden blijft. Het plangebied grenst aan de ten zuiden gelegen wijk Lommerweide. Vanwege de dichte groensingel tussen de Oostsingel en de woonwijk is er geen visuele verbinding aanwezig tussen het plangebied en de woonwijk.

Bij de Oostsingel is er sprake van een complexe verkeerskundige situatie. In de studie is uitgegaan van de realisatie van een rotonde. In afstemming met de provincie zal moeten blijken of een rotonde wenselijk en mogelijk is. Er zijn twee modellen gemaakt met dezelfde uitgangspunten, alleen is in de tweede variant de rotonde aan de Oostsingel westelijker gepositioneerd bij de kruising Broekstraat-Oostsingel. Deze verkeerskundige situatie zal ook de nodige inspanning vragen in het realiseren van draagvlak bij de provincie, waarvan de uitkomst onzeker is. Daarnaast geldt dat de ruimtelijke impact van het realiseren van een bedrijventerrein langs de Oostsingel ook maatschappelijk gezien de nodige reacties op zal leveren.



Figuur 7. Indicatieve ruimtegebruikskaart Oostsingel

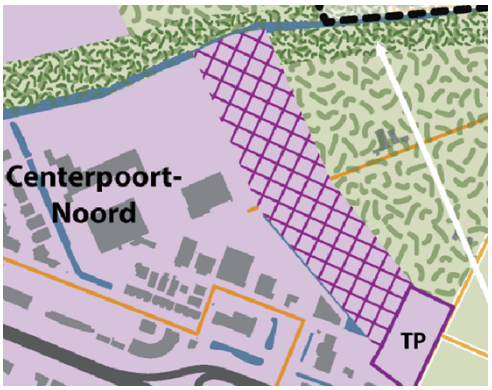
In het kader van de woningbouwopgave in Duiven worden verschillende gebieden in de nabijheid van de Oostsingel onderzocht voor de realisatie van woningen. De ontwikkeling van de Oostsingel zou betekenen dat er een stapeling is van ambities in hetzelfde gebied. Dat zou ten koste gaan van de strikte scheiding van wonen en werken zoals die in Duiven bestaat. De nabijheid van diverse milieugevoelige functies maakt dan ook dat hier extra aandacht nodig is voor de milieukundige inpassing van een bedrijventerrein. Daartegenover staat wel dat er geen grote beleidsmatige ruimteclaims (denk aan duurzame opwek van energie en ganzenrustgebied, zoals bij Centerpoort-Noord) op het gebied liggen. Daarnaast is een deel van het te ontwikkelen gebied reeds in eigendom van de gemeente. Het aantal eigenaren in het gebied (5) is groter dan bij Centerpoort-Noord.

Alternatieve variant Centerpoort-Noord
De studie van SAB en PAS is uitgevoerd op basis van de potentiele marktbehoefte voor Duiven zoals die is berekend door BCI. Na afronding van de studie is ervoor gekozen om voor de locatie Centerpoort-Noord een kleinere variant uit te werken op basis van de contouren in de Structuurvisie Duiven en het Koersdocument Omgevingsvisie. Deze keuze is gemaakt vanwege de ruimtelijke impact van beide grote ontwikkelingen en de

inventarisatie in de regio van de ontwikkelbehoefte van de verschillende gemeenten. Hieruit blijkt dat de gemeenten een forse overvraag hebben ten opzichte van de te verdelen ontwikkelruimte. Daarnaast wordt de ontwikkelruimte in twee tranches verdeeld. De kans dat de gemeente Duiven bij de eerste tranche van de verdeling van de ontwikkelruimte 25 hectare netto krijgt toegewezen is onzeker.

Een kleinere ontwikkeling voor regionale bedrijventerreinen is op de locatie Oostsingel niet wenselijk vanwege de complexe infrastructurele situatie (bijv. ontsluiting via kruispunt met de Broekstraat) en beperkte omvang (circa 5 hectare netto uitgeefbaar). Een unieke ontwikkeling van een bijzondere vorm van bedrijvigheid (bijvoorbeeld in de vrijetijdseconomie) is een goed alternatief op deze locatie.

De alternatieve uitbreiding van Centerpoort-Noord, op basis van de contour uit de Structuurvisie, is goed in te passen. De ontwikkeling is circa 16 hectare groot. De locatie heeft in basis dezelfde opzet als de grote ontwikkeling van Centerpoort-Noord, maar kent daarnaast een aantal voordelen. De verwerving van de gronden is eenvoudiger omdat er in deze variant geen bedrijf uitgekocht moet worden om de ontwikkeling mogelijk te maken. De ruimtelijke impact van de ontwikkeling is minder en de financiële risico's nemen af vanwege een kleinere investering en grotere kans op snelle uitgifte van het bedrijventerrein.



Figuur 8. Uitsnede Structuurvisie Duiven 2015

Hieronder zijn twee voorbeelden van een mogelijke ontwikkeling van Centerpoort-Noord weergegeven. Afhankelijk van de gewenste doelgroepen kan geschoven worden tussen verschillende varianten. De ruimtegebruikskaarten zijn een eerste aanzet om een beeld te krijgen van de uitbreiding van Centerpoort-Noord. Het verschil in kavelgrootte heeft ook gevolgen voor het percentage uitgeefbaar terrein. Deze varieert tussen de 9 en 10 hectare netto bedrijventerrein.

Figuur 9. Indicatieve ruimtegebruikskaarten alternatieve uitbreiding Centerpoort-Noord, grote en kleine kavels

Zoals uit de kaarten valt af te lezen is er nadrukkelijk aandacht voor water, groen en landschappelijke inpassing. Het bestaande water bij de Kosterstraat blijft gehandhaafd en tussen het bestaande bedrijventerrein en het nieuwe deel van het bedrijventerrein is een watergang aanwezig, deels bestaand en deels nieuw. De landschappelijke overgang is gerealiseerd door middel van een brede watergang (in het verlengde van de watergang ten noorden van de Truckparking). In deze groenzone is een bomenrij aanwezig die voor landschappelijke inpassing van de bedrijfsgebouwen zorgt.

Financiële verkenning

De financiële verkenning is uitgevoerd op basis van de ruimtegebruikskaarten van SAB, de marktbehoefte berekend door BCI en gemeentelijke informatie zoals de grondprijzen in Duiven. De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd bij het opstellen van de financiële verkenning. Er is waar mogelijk aangesloten op de uitgevoerde onderzoeken, huidige inzichten en verwachtingen en vigerend beleid.

Looptijd
Voor het verwachte uitgiftetempo is gebruik gemaakt van de door BCI opgestelde ‘Strategische verkenning bedrijventerreinen Duiven’ (d.d. 1 april 2020). Daarin is aangegeven dat er over de afgelopen 10 jaar in Duiven een gemiddelde jaarlijkse uitgifte van 2,5 hectare is geweest, waarbij in het laatst geanalyseerde jaar (2018) circa 5,5 hectare aan bedrijventerreinen is uitgeven in Duiven.

Vanwege dit uitgiftetempo zal de looptijd bij beide de grote ontwikkelingen van Centerpoort-Noord en Oostsingel langer zijn dan 10 jaar. De kleine variant van Centerpoort-Noord kent op basis van het verwachte uitgiftetempo een looptijd van ca. 5 jaar. Daarmee zijn de financiële risico’s van de kleine ontwikkeling minder.

Grondprijzen
Voor de grondprijzen is aansluiting gezocht bij de geldende marktconforme grondprijzen in de gemeente Duiven

Civiele kosten
Bij de civiele kosten geldt voor beide locaties in grote lijnen dezelfde uitgangspunten. Het stedenbouwkundig plan van Oostsingel kent echter meer verharding en groen, wat zich in de berekeningen vertaald in hogere civiele kosten. De kosten voor een verkeerskundige oplossing van het kruispunt Broekstraat-Oostsingel zorgt voor een hogere post buitenplanse kosten. Bovendien is de verwachting dat er meer kosten gemaakt moeten worden bij Oostsingel voor de aanleg en aansluiting van de riolering.

Inbrengwaardes opstallen
Omdat er op dit moment nog geen taxatie beschikbaar is, is op basis van de bekende WOZ-waardes, een inbrengwaarde berekend voor de opstallen met grond.

Voor de inbrengwaarde van grond geldt dat deze nu vanwege de fase van planvorming grof en ruim in geschat. De inbrengwaardes zullen nog wel moeten worden getaxeerd. De gemeente kan niet meer betalen dan een taxatiewaarde vanwege het feit dat onrechtmatige staatssteun niet is toegestaan.

Resultaten

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste financiële resultaten van de verschillende ontwikkelopties vergeleken. De ontwikkeling van een bedrijventerrein van 25-30 hectare zijn onderling met elkaar vergeleken en hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein van 15 hectare. De tabel geeft aan hoe de verschillende ontwikkelopties scoren op financieel gebied. Een groen vlak ten opzichte van een wit vlak betekent dat een terrein beter scoort. Twee groene vlakken betekent dat de terreinen vergelijkbaar zijn. Dit zegt niets over meer beleidsmatige doelstellingen zoals impact op de open ruimte en type bedrijvigheid.

	Kosten (o.a. verwerving)	**Opbrengsten** (uit verkoop kavels)	**Resultaat**	**Risico's** (financieel en onzekerheden)
Ontwikkeling 25-30 hectare netto				
Centerpoort-Noord				
Oostsingel				
Ontwikkeling 15 hectare netto				
Centerpoort-Noord - grote kavels				
Centerpoort-Noord - kleine kavels				

Figuur 10. Samenvatting financiële resultaten ontwikkelopties

In deze fase van planvorming moet niet blindgestaard worden op een positieve beoordeling. De gronden zijn niet in bezit van de gemeente (grotendeels). Een potentieel positief resultaat komt bij de verwerving van de gronden voor een groot deel terecht bij de grondeigenaren. Daarbij geldt: hoe concreter de planvorming en zekerder het is dat de nieuwe ontwikkeling gerealiseerd gaat worden, hoe "warmer" de grond wordt en hoe hoger de inbrengwaarde berekend zal worden.

De grootste factor die van invloed is op het eindresultaat bij de start van de exploitatie is de verwerving. Het aandeel van de verwerving in de totale kosten van de planontwikkeling is fors en varieert van 40 tot 60%. Daarnaast zijn onderdelen als het uitgiftetempo en plankosten ook van invloed op het financieel resultaat wanneer de planontwikkeling in een volgende fase komt. De verkenning schetst slechts een eerste financieel beeld van de haalbaarheid van de plannen.

Er zit een verschil tussen de kosten in de verschillende opties van 25 tot 30 hectare. De verwervingskosten voor Centerpoort-Noord worden hoger ingeschat dan van de Oostsingel. Dit is deels te verklaren doordat er bij de ontwikkeling Oostsingel een deel in eigendom is van de gemeente (de grond in de oksel van de afrit van de A12), een andere grote factor is een verschil in de verwachte aankoopkosten.

Het verschil in opbrengsten is te herleiden uit de zichtlocaties die de Oostsingel heeft ten opzichte van Centerpoort-Noord. Voor de zichtlocaties bij de Oostsingel kan een hogere grondprijs gevraagd worden dan de gronden van Centerpoort-Noord waar dit niet het geval is.

Een solitaire ontwikkeling in de oksel van de afrit van de A12 is een mogelijkheid die eerder dit hoofdstuk is genoemd. De financiële haalbaarheid van een ontwikkeling op deze locatie is onzeker. Het is onduidelijk of de kosten voor infrastructuur terug te verdienen zijn met een ontwikkeling en het is niet zeker dat deze kosten bekostigd mogen worden uit de ontwikkeling. Daarnaast is het afhankelijk van de type ontwikkeling of deze voldoende opbrengsten kan genereren om tot een financieel positief resultaat te leiden. Indien gewenst kan dit in de toekomst nader worden onderzocht.

Ruimtegebruik
Een vergelijking van de verschillende ontwikkelvarianten op het gebied van het ruimtegebruik laat een volgende beeld zien:

	Centerpoort-Noord			**Oostsingel**			**Centerpoort-Noord** Grote kavels			**Centerpoort-Noord** Kleine kavels	
Ruimtegebruik (hectare en %)											
Uitgeefbaar	23,6	64		25,5	60		10,3	64		8,8	54
Verharding	2,5	7		2,8	7		0,9	6		1,9	12
Groen	7,7	21		10,8	25		3,3	20		3,8	24
Water	3,0	8		3,2	8		1,6	10		1,6	10
Totaal	**36,8**	**100**		**42,3**	**100**		**16,1**	**100**		**16,1**	**100**

Figuur 11. Ruimtegebruik ontwikkelopties

De potentiele uitgeefbare grond bij de ontwikkeling van Centerpoort-Noord en de Oostsingel is vrijwel gelijk. Het grootste verschil tussen de ontwikkelingen is dat er meer bruto hectares nodig zijn bij de Oostsingel gebruikt wordt om tot een vergelijkbaar netto uitgegeven bedrijventerrein te komen. Er is vooral meer ruimte nodig voor groen bij de ontwikkeling van de Oostsingel. Het percentage uitgeefbaar is daardoor lager dan bij Centerpoort-Noord. De verschillen in het resultaat tussen de kleine variant van Centerpoort-Noord is volledig verklaren door het ruimtegebruik. Kleinere kavels ten opzichte van grote kavels betekent een lager percentage uitgeefbaar en hogere kosten voor verharding en groen. Dit zorgt voor minder inkomsten van de verkoop van kavels en meer kosten voor het aanleg van de openbare ruimte.

Er zitten in al deze varianten nog ruimte voor efficiëntie en daarmee het resultaat te verbeteren. Tegelijkertijd is het beschikbaar houden van ruimte voor biodiversiteit/natuur, groen en water van belang om de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen te garanderen. Met andere woorden: er zitten ook grenzen aan het efficiënt ruimtegebruik wanneer dat ten koste gaat van bijvoorbeeld de landschappelijke inpassing, duurzaamheid of natuurinclusief ontwikkelen.

Conclusies financiële verkenning
Op basis van de financiële verkenning van de verschillende ontwikkelopties kan gesteld worden dat de ontwikkeling van zowel de Oostsingel als Centerpoort-Noord (in zowel de grote als kleine variant) financieel haalbaar is. Het verschil in resultaat tussen Oostsingel en Centerpoort-Noord zal in de praktijk klein zijn, omdat bij de verwerving een (groot deel) van het potentiele resultaat voor de gemeente wordt afgeroomd door de grondeigenaren. In een later stadium moeten de verkenning vertaald worden naar een grondexploitatie met daarin

een uitwerking en nadere onderbouwing van onder andere de risico's, toerekening bovenplanse kosten en waardering van de in te brengen percelen.

Voor de kleine variant van de ontwikkeling Centerpoort-Noord is de ontwikkeling met grote kavels, of een gemengde ontwikkeling van kleine en grote kavels financieel haalbaar. Een ontwikkeling met alleen kleine kavels is financieel minder aantrekkelijk en daarnaast markttechnisch niet wenselijk.

Voor de locatie Oostsingel geldt dat door een opeenstapeling van ambities en de aanpak van de huidige problematiek rondom de kruising bij de Broekstraat / Oostsingel, er mogelijk meer kosten gemaakt worden dan momenteel ingeschat. Het is de vraag of de bovenplanse voorzieningen (rotonde of kruisingen met verkeerslichten met fietstunnel) volledig toegerekend kunnen worden aan de ontwikkeling van de bedrijventerreinen. Dat betekent dat ze niet volledig verhaald kunnen worden en daardoor voor een groot deel voor rekening van de gemeente komen.

Voor de locatie Centerpoort-Noord is de inschatting dat de niet verhaalbare kosten lager zijn dan die van de bovenplanse ontwikkeling bij Oostsingel. De toerekenbaarheid van kosten in het kader van kostenverhaal is voor deze locatie dus beter omdat er minder bovenplanse kosten verwacht worden.

Kortom:

- De ontwikkeling van Centerpoort-Noord in kleine opzet kent de minste risico's voor de gemeente.
- Het resultaat van de grondexploitatie voor de gemeente is vooral afhankelijk van de hoogte van de inbrengwaarde (voor welk bedrag kan de gemeente de gronden aankopen waarbij geldt hoe eerder hoe beter).
- In vervolgfase kan een financiële berekening opgesteld worden die inzicht geeft in het te verwachten financiële resultaat.

Geen uitbreiding van bedrijventerreinen
Een andere optie is om geen uitbreiding van bedrijventerreinen na te streven. Het is namelijk een keuze om een plan in te dienen bij de regio om aanspraak te maken op de regionale ontwikkelruimte en geen verplichting. De gevolgen van de keuze om geen plan in te dienen zijn op dit moment lastig in te schatten. Het betekent in ieder geval dat we de economische groei niet in Duiven faciliteren. Daardoor kunnen we geen banen creëren op nieuwe terreinen en geen stimulans geven aan de welvaartsontwikkeling en zingeving van inwoners van Duiven en de regio. Aan de andere kant gaan er geen financiële risico's mee gepaard en blijft de huidige open ruimte in het buitengebied behouden.

In de praktijk zal het tot gevolg hebben dat andere gemeenten in de regio bedrijventerreinen ontwikkelen, waardoor zij hun economische positie en aantrekkingskracht voor bedrijven verbeteren. De gemeente Duiven kan bestaande ondernemers niet accommoderen waardoor ze bij ruimtegebrek en ontbrekend aanbod in Duiven vertrekken naar een locatie buiten de gemeente. Daarnaast kunnen bedrijven van buiten Duiven zich alleen in leegstaande panden vestigen, die niet altijd aansluiten op de wensen en eisen van bedrijven.

Afwegingen en voorkeursvariant

Lokaal bedrijventerrein – Uitbreiding Graafstaete
Voor de ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen wordt voorgesteld om Graafstaete in ontwikkeling te nemen. De oppervlakte van het gebied uit de Structuurvisie is bruto circa 4,5 hectare groot. De planontwikkeling van Graafstaete kan opgestart worden wanneer de marktbehoefte aan lokale bedrijventerreinen hier aanleiding toe geeft. Er is nog (beperkt) aanbod beschikbaar op de bestaande terreinen.

De locatie is in eigendom van de gemeente, met een status in de structuurvisie en voorzien van een goede ontsluiting. Uit de analyse van BCI blijkt dat er een ontwikkelbehoefte is van lokale bedrijvigheid. Op basis van het nieuwe RPW, is voor de ontwikkeling van Graafstaete geen regionale toestemming nodig wanneer de kavels op het terrein <0,5 hectare zijn. Gezien de huidige opzet van Graafstaete is een uitbreiding van het terrein mogelijk binnen deze kaders.

Regionaal bedrijventerrein – Uitbreiding Centerpoort-Noord
Voor beide locaties voor regionale bedrijventerreinen gelden voor beide terreinen Centerpoort-Noord en Oostsingel ieder hun eigen voors en tegens om ze aan te wijzen als toekomstig regionaal bedrijventerrein. Dat betekent dat de verschillende aspecten van de ontwikkelingen afgewogen moeten worden.

Op basis van de financiële verkenning is de conclusie dat de verschillende ontwikkelingen haalbaar zijn. De investeringen die moeten worden gedaan om de locatie juridisch (bestemmingswijziging) en technisch bouwrijp (verwerving, bouw- en woonrijp maken) te maken zullen door gronduitgifte kunnen worden terugverdiend.

De locatie Centerpoort-Noord komt naar voren als de voorkeurslocatie voor het ontwikkelen van een regionaal bedrijventerreinen. Een van de belangrijkste redenen is dat de uitbreiding van Centerpoort-Noord het beste past binnen de regionale kaders voor de ontwikkeling van regionale terreinen. Het betreft namelijk een uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein. Vanuit de regionale verdeling van ontwikkelruimte is dit één van de belangrijkste randvoorwaarden om hectares bedrijventerreinen toe te kunnen voegen. De locatie is eenvoudig te ontsluiten op het bestaande bedrijventerrein en kent een beperkt aantal eigenaren. Ook het aantal omwonenden is beperkt. De ontwikkeling vraagt wel aandacht voor de beleidsdoelen die ook op het gebied van toepassing zijn, zoals de status als zoeklocatie voor opwek van zon en wind en de status als ganzenrustgebied.

De locatie Oostsingel is gelegen nabij bestaand woongebied en mogelijk nieuwe woningbouwlocaties, waardoor er een cumulatie van ontwikkelingen in het gebied plaatsvindt. Daarnaast worden bij deze ontwikkeling de bedrijventerreinlocaties aan de woongebieden verbonden, terwijl een strikte scheiding tussen wonen en werken een van de kenmerkende ruimtelijke structuren van Duiven is. De maatschappelijke impact is groot en het draagvlak van deze ontwikkeling bij omwonenden kan een knelpunt vormen bij de verdere planvorming. Een ander risico bij de Oostsingel is de verkeerssituatie. Onduidelijk is op welke manier de ontsluiting van het bedrijventerrein gerealiseerd kan worden met goedkeuring van de provincie. De verkeerssituatie van het kruispunt Oostsingel Broekstraat is namelijk al jaren onderwerp van discussie met de provincie. Daarnaast zijn de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur fors en worden deze kosten pas later in de planvorming definitief inzichtelijk. Het aantal grondeigenaren in het gebied is hoger dan de locatie Centerpoort-Noord.

Binnen de verschillende ontwikkelopties van Centerpoort-Noord komt de alternatieve variant van Centerpoort-Noord naar voren als voorkeursvariant. Deze locatie kent dezelfde voordelen van de grote ontwikkeling van Centerpoort-Noord, maar heeft daarnaast een aantal aanvullende voordelen ten opzichte van een grote ontwikkeling. De impact op het landschap is minder, dat geldt ook voor de impact op de bedrijfsvoering van grondeigenaren en de impact voor omwonenden is minder. Er zijn geen grote ruimtelijke problemen voorzien en er zijn geen grote verkeerskundige aanpassingen noodzakelijk.

Op basis van de financiële verkenning beoordeling is er een haalbare ontwikkeling mogelijk. Het risico van de ontwikkeling is kleiner vanwege lagere verwervingskosten en een kortere verwachte looptijd. Daarnaast is de haalbaarheid van deze ontwikkeling groter binnen de regionale afspraken over de verdeling van ontwikkelruimte, we vragen immers een kleiner deel van de taart. Het betekent ook dat er in de toekomst ruimte blijft voor de verdere uitbreiding van Centerpoort-Noord, mocht er sprake zijn van markt- en ontwikkelruimte en de gemeente de ambitie heeft om het gebied verder te ontwikkelen.

Zoals gezegd biedt de locatie de ruimte om flexibel om te gaan met het ruimtegebruik en de daarbij passende doelgroepen. Omdat de gemeente Duiven ervoor kiest om niet in te zetten op de volledige marktbehoefte, kiezen we voor de ontwikkeling van een hoogwaardig kennis- en arbeidsintensief bedrijventerrein met aandacht voor duurzaamheid, natuur/groen en landschappelijke inpassing.

Vertaald naar de sectoren zoals deze benoemd zijn in het RPW, komen we op een volgende indicatieve netto ruimtevraag:

- Klassiek gemengd 4 ha
- Logistiek 3 ha
- Maakindustrie 2 ha
- Overig gemengd 1 ha

Deze ruimtevraag sluit aan bij de analyse van de marktbehoefte van BCI en geeft ruimte aan een mix van verschillende type bedrijven en bijpassende kavelgroottes.

De alternatieve variant laat ook ruimte voor een ander beleidsdoel in het gebied: de realisatie van energie opwek door zon en wind. Op basis van de studie Wind- en zonne-energie Duiven laat de alternatieve ontwikkeling van Centerpoort-Noord voldoende ruimte in het gebied InnoFase/Centerpoort om een relevante bijdrage te leveren aan de RES-doelen. De alternatieve uitbreiding van Centerpoort-Noord heeft geen invloed te hebben op de mogelijkheden voor de opwek van wind in het gebied InnoFase en laat ruimte voor de opwek van zon en één windturbine in het gebied Centerpoort.

Verwerving
De gemeenteraad heeft in 2008 de laatste nota Grondbeleid vastgesteld. De gemeente Duiven heeft daarin nadrukkelijk gekozen voor het voeren van een actief grondbeleid. In de nota Grondbeleid is het volgende te lezen: “De gemeente maakt gronden zelf bouw- en woonrijp en geeft kavels uit. Heeft de gemeente de gronden niet in eigendom zal er zoveel mogelijk aan worden gedaan de gronden toch in bezit te krijgen. Tevens worden, indien mogelijk, strategische aankopen gedaan.”

Deze aanpak komt voort uit een wens voor een actieve en regisserende rol bij ruimtelijke processen, waarbij de gemeente de volledige regie heeft ten aanzien van de planning, het programma en de kwaliteit.

Bij dit actieve grondbeleid verwerft de overheid de grond en brengt deze zelf tot ontwikkeling. De gebruikelijke wijze hiervoor is minnelijke verwerving, onteigening wordt alleen toegepast indien daar absolute noodzaak voor blijkt te bestaan. Van een dergelijke noodzaak is slechts sprake als bij het vaststellen van een bestemmingsplan geen uitzicht bestaat op verwerving van de noodzakelijke grond en de eigenaar geen zelfrealisatie kan toepassen. Het vestigen van een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) kan soms noodzakelijk of nuttig zijn. Dit is vooral het geval wanneer de dreiging is dat marktpartijen zich in het gebied inkopen. Hiermee wordt de grondprijs onnodig verhoogd. Gelet op het gebrek aan interesse van marktpartijen om gronden aan te kopen voor bedrijventerreinen is het vestigen van Wvg niet noodzakelijk.

Vanwege deze onzekerheid van de regionale verdeling van ontwikkelruimte heeft het college ingezet op een traject van minnelijke verwerving. Bij dit actieve grondbeleid verwerft de overheid de grond en brengt deze zelf tot ontwikkeling. Deze variant heeft namelijk een hoge flexibiliteit in te verwerven percelen en we kunnen relatief snel handelen los van wettelijke procedures. Een ander voordeel van deze variant is dat de gemeente zelf de ontwikkeling kan sturen met betrekking tot het karakter van het bedrijventerrein, de randvoorwaarden zelf kan formuleren, het ontwikkelingstempo en tevens aandacht kan geven aan duurzaamheid, biodiversiteit en landschappelijke inpassing.

Toekomstbestendig inrichten van werklocaties

Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen worden andere actuele beleidsthema’s, zoals beschreven in het Koersdocument Omgevingsvisie, waar mogelijk meegenomen. Denk aan: energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit/natuurontwikkeling en recreatie. Deze beleidsdoelen kunnen zowel gezoneerd (aan de randen van het gebied) als geïntegreerd (op de vastgoedlocaties zelf) gerealiseerd worden. Hiervoor zal bij de verdere uitwerking van de plannen per locatie een set aan uitgangspunten/eisen nader geformuleerd worden. Ook kan gedacht worden aan het efficiënt inrichten van bedrijventerrein, onder andere door intensief en meervoudig ruimtegebruik. Voorbeelden hiervan zijn: parkeren op het dak, duurzame daken, gedeelde parkeervoorzieningen.

Programma Toekomstbestendige bedrijventerreinen Provincie Gelderland

De provincie geeft aan een grote opgave te zien in het verduurzamen van bedrijventerreinen. Zowel bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen als met het oog op bestaande terreinen, voeren wij de duurzaamheidsdoelstelling vanuit de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland rekening houdend met de locatie specifieke situatie uit.

Voor de uitbreiding of aanleg van nieuwe bedrijventerreinen betekent dit concreet het volgende:

- *Het benutten van daken voor zonnepanelen*
- *Gasloos bouwen (tenzij noodzakelijk voor het productieproces);*
- *Uitwisseling restwarmte, elektriciteit en grondstoffen binnen het terrein en de directe omgeving*
- *Het reserveren van ruimte voor bijvoorbeeld (elektrische) oplaadpunten, waterstof tanken, batterij/voorzieningen t.b.v. opslaan elektriciteit;*
- *Het opstellen van een materialenpaspoort voor gebouwen;*
- *Voldoende waterberging, natuurinclusief bouwen en het vergroenen van de openbare ruimte waardoor samen een goede groene structuur en aantrekkelijkere omgeving ontstaat;*
- *Parkmanagement of een andere vorm van organisatiegraad.*

Ook de uitgangspunten van het programma Toekomstbestendige bedrijventerreinen van de Provincie worden betrokken bij de verdere uitwerking. De Provincie geeft aan dat bedrijventerreinen een belangrijke rol kunnen spelen in het behalen van doelstellingen ten aanzien van natuur inclusief bouwen, energietransitie, circulariteit, klimaatadaptatie en biodiversiteit en zal bij de planologische toetsing van nieuwe locaties hier nadrukkelijk naar kijken. Deze uitgangspunten zijn bij de herzieningsprocedure van het RPW als eis opgenomen voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

Gedurende de ontwikkeling van bedrijventerreinen blijft leegstandmonitoring een belangrijk aandachtspunt. Door zelf goed in contact te blijven met eigenaren van bedrijven, makelaars en ondernemersverenigingen, sturen we proactief op het benutten van vrijkomende locaties. Daarmee wordt structurele leegstand op de bestaande bedrijventerreinen voorkomen. Op termijn, uiterlijk in 2028, kan besloten worden of en in welke mate na 2030 de overige voorkeurslocaties tot ontwikkeling worden gebracht. Op dat moment kan een nieuwe weging plaatsvinden tussen beschikbare ontwikkelruimte in de regio, vraag en aanbod van bedrijventerreinen in Duiven en ambities van het gemeentebestuur.

Buck Consultants International

Strategische verkenning bedrijventerreinen Duiven

Opgesteld op verzoek van:
Gemeente Duiven

Buck Consultants International (BCI)
Nijmegen, 1 april 2020

Managementsummary

Waarom dit onderzoek?

De sterke economische groei van de afgelopen jaren heeft ervoor gezorgd dat in Duiven binnen korte tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid, met name vanwege de uitstekende ligging langs de aantrekkelijke economische A12/A15 as. De bedrijventerreinen zijn van groot belang voor verdere economische ontwikkeling en leveren veel banen op. Met het oog op de visievorming voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen tot 2040 heeft de gemeente Duiven Buck Consultants International gevraagd om tot 2040 het potentiele marktaandeel in beeld te brengen voor nieuwe bedrijventerreinen.

Wat is het advies?

Op basis van de langjarige regionale prognoses van de ruimtevraag voor bedrijventerreinen, de trends en ontwikkelingen in belangrijke sectoren voor Duiven en het beperkt beschikbare aanbod aan kavels in Duiven is er sprake van een goede marktbasis om nieuwe bedrijventerreinen in Duiven te ontwikkelen. Tot 2040 gaat het om een additionele ontwikkelopgave van 35 tot 45 hectare, voor zowel lokaal gebonden als regionaal georiënteerde bedrijven. Ongeveer 25 tot 30 hectare is nodig in de komende 10 jaar. Bij het op de markt brengen van nieuw aanbod in Duiven is het belangrijk om goed te kijken naar andere ontwikkellocaties in de regio om zo onnodige concurrentie te voorkomen. Wij adviseren daarom om geen grote logistieke bedrijven te accommoderen in Duiven, omdat hiervoor binnen de regio voldoende alternatieve locaties beschikbaar zijn.

Met de goede uitgangspositie kan Duiven in de komende jaren een belangrijke rol blijven vervullen als toekomstbestendige vestigingslocatie voor verschillende typen bedrijven uit Duiven zelf, maar zeker ook uit de Liemers en daarbuiten.

Waarom meer ruimte nodig?

Bedrijventerreinen zijn belangrijk om bedrijven uit logistiek, (groot)handel en (maak)industrie de ruimte te bieden die zij nodig hebben voor het produceren van goederen en diensten. Bedrijventerreinen beschikken veelal over de juiste locatiekwaliteiten, zoals een goede ontsluiting op de snelweg, ruime bouwmogelijkheden, parkeergelegenheid voor vrachtverkeer en weinig overlast voor de omgeving ten opzichte van andere locaties.

Het beschikbare aanbod op bedrijventerreinen in Duiven is in de afgelopen jaren snel teruggelopen door hoge uitgiftes (zie bijlage 1). In de regio Arnhem-Nijmegen was de uitgifte ook historisch hoog en is het aanbod voor bepaalde segmenten beperkt. Er is onvoldoende ruimte beschikbaar om groeiende en nieuwe bedrijven te faciliteren.

De toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen wordt sterk beïnvloed door trends en ontwikkelingen in de economie, technologie en maatschappij. De provincie Gelderland heeft in 2019 een nieuwe regionale vraagraming opgesteld voor de langjarige behoefte aan bedrijventerreinen tot 2030 en met doorkijk naar 2050. Voor de regio Arnhem-Nijmegen is een regio specifieke vraagraming berekend.

Om tot een reëel marktaandeel voor Duiven te komen zijn verschillende methoden toegepast om tot de bandbreedte van 35 tot 45 hectare te komen (zie bijlage 1). Duiven beschikt over een goede uitgangspositie om de ruimtebehoefte van de logistieke en industriële bedrijven te kunnen accommoderen. Ten eerste zijn er al veel logistieke- en groothandelsbedrijven gevestigd in Duiven die de komende jaren naar verwachting meer ruimte nodig hebben voor uitbreiding op de huidige locatie of uitbreiden elders in de gemeente.

Ook voor nieuwe bedrijven is Duiven interessant vanwege de goede ontsluiting van de bedrijventerreinen op de A12. Ook de opwaardering van de A12 en het doortrekken van de A15 vanaf Ressen naar Duiven en Zevenaar biedt kansen om het logistieke en (maak)industriële profiel te versterken.

<u>Voor welke bedrijven?</u>
Voor Duiven zijn kansrijke sectoren en doelgroepen voor de bedrijventerreinen benoemd met een te verwachten ruimtevraag in de komende jaren:

- Kleinere- en middelgrote logistieke bedrijven (kleiner dan 4 hectare; geen XXL) met behoefte aan een goede ontsluiting op A12/A15
- Groothandel (business-to-business) gespecialiseerd (bijv. metaalelektro) en/of gericht op de Duitse afzetmarkt
- Bedrijven binnen de (maak)industrie met lichte activiteiten (tot milieucategorie 3.2)
- (Inter)nationaal georiënteerde snel groeiende bedrijven in e-commerce

De ruimtevraag tot 2040 zal niet alleen afkomstig zijn van de bedrijven uit Duiven zelf die uitbreiden of noodgedwongen moeten verhuizen door transformatie of herontwikkeling. De bedrijventerreinen in Duiven zullen ook een belangrijke regionale functie blijven vervullen. Nieuwe bedrijventerreinen zouden daarom ook ontwikkeld moeten worden voor:

- groeiende bedrijven uit de Liemers die op een lokaal terrein ‘uit hun jasje’ groeien
- de overloop van ruimte-extensieve bedrijven uit de gemeente Arnhem
- verplaatsende bedrijven uit de Achterhoek die dicht(er) bij Arnhem willen zitten

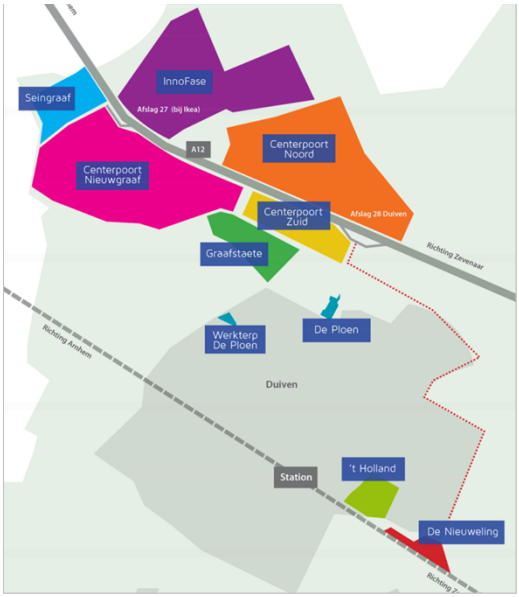
Voor invulling van de ontwikkelopgave van 35 tot 45 hectare tot 2040 moeten nieuwe plannen tot ontwikkeling komen, omdat er geen zachte planvoorraad meer beschikbaar is. Een goede bereikbaarheid van nieuwe bedrijventerreinen is belangrijk, omdat de logistiek, groothandel en e-commerce verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de ruimtevraag. Ook de gestelde klimaatopgaven dienen een prominente rol krijgen, bijvoorbeeld door een duurzaam energieprofiel op het terrein, passende maatregelen voor klimaatadaptatie en circulariteit en een goede landschappelijke inpassing.

1 Bedrijventerreinen zijn van belang voor economie en banen

De sterke economische groei van de afgelopen jaren heeft ervoor gezorgd dat in Duiven binnen korte tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn. Dit beeld is vergelijkbaar met de andere Liemerse gemeenten en overige gemeenten in Gelderland. De verwachting voor de komende jaren is dat door autonome ontwikkelingen, zoals de verbreding van de A12 en het doortrekken van de A15, de bereikbaarheid van de Liemers sterk zal verbeteren met als gevolg dat de robuuste economische A12-A15-as nog aantrekkelijker zal zijn als vestigingslocatie voor bedrijven uit Duiven en daarbuiten. Met het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen langs deze economische as kan de uitstekende ligging van Duiven optimaal worden verzilverd, kan de forse ruimtevraag tot 2040 worden geaccommodeerd en komen de economische activiteiten ten goede aan het verdienvermogen van de gemeente.

De bedrijventerreinen zijn vooral van belang om bedrijven uit logistiek, (groot)handel en (maak)industrie de ruimte te bieden met de fysieke voorwaarden die zij nodig hebben voor het produceren van goederen en diensten. Dit soort activiteiten kunnen vaak niet gecombineerd worden met gevoelige functies zoals wonen. Bedrijventerreinen beschikken veelal over de juiste locatiekwaliteiten, zoals een goede ontsluiting op de snelweg, ruime bouwmogelijkheden, parkeergelegenheid voor vrachtverkeer en weinig overlast voor de omgeving ten opzichte van andere locaties. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid. De bedrijventerreinen hebben niet alleen een lokale functie voor Duiven, maar zijn ook belangrijk voor de regionale ontwikkeling. Deze sterke regionale positie en aantrekkelijkheid voor bedrijven is de kracht van Duiven.

Figuur 1: De bedrijventerreinen in Duiven



Bron: Gemeente Duiven

Ook bieden de bedrijventerreinen geschikte ruimte voor de snel groeiende en verplaatsende lokale ondernemers. Tot slot vervullen de bedrijventerreinen in Duiven ook een belangrijke (boven)regionale functie als locatie voor bedrijven van buitenaf, zoals Arnhem, de andere Liemerse gemeenten, de Achterhoek en overig Nederland en het buitenland.

Met het oog op de visievorming voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen tot 2040 heeft de gemeente Duiven Buck Consultants International gevraagd om het potentiele marktaandeel in beeld te brengen voor nieuwe bedrijventerreinen. Hiervoor zijn uitgebreide analyses uitgevoerd, die in een ondersteunend onderzoeksdocument zijn opgenomen. Bij het uitvoeren van de strategische verkenning is niet alleen gekeken naar de ontwikkelingen in Duiven zelf, maar ook naar de ontwikkelingen in de subregio Liemers en de regio Arnhem-Nijmegen. Het ontwikkelen van (nieuwe) bedrijventerreinen gaat namelijk niet alleen over het realiseren van eigen ambities, maar ook over het nemen van regionale verantwoordelijkheid

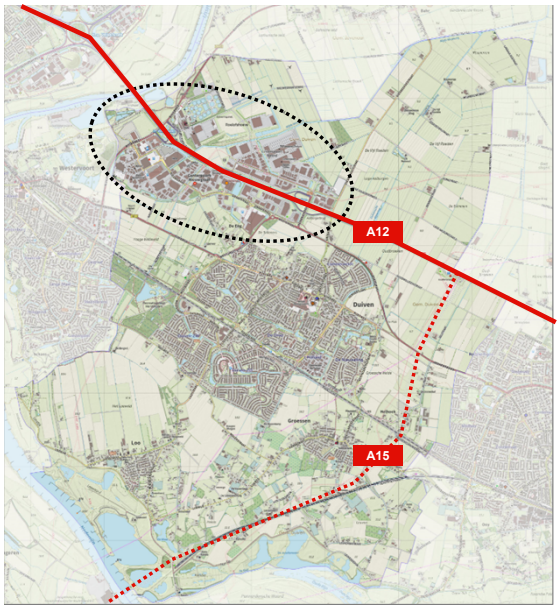
voor de dreigende tekorten aan bedrijventerreinen in de Liemerse gemeenten en ook Arnhem.

2 De bedrijventerreinen staan er goed voor en zijn van regionaal belang

De economie en de bedrijventerreinen in de gemeente Duiven presteren al een aantal jaren achter elkaar goed. Met name het cluster van bedrijventerreinen direct aan de A12 is van een toenemend economisch belang voor Duiven en voor de regio. Het is inmiddels een bewezen vestigingslocatie voor ook veel (inter)nationaal opererende bedrijven, die vanwege de gunstige ligging aan de A12 en de verbindingen naar Duitsland kiezen voor Duiven. Enkele voorbeelden van aansprekende bedrijven die zich hebben gevestigd op de bedrijventerreinen in Duiven zijn: SUEZ, Kuehne+Nagel, Atag-Etna-Pelgrim, Tesla, Harbers Trucks, Lely, TNT/Fedex, 4PET Recycling, Nedupack Thermoforming.

In de afgelopen 20 jaar is het oppervlak aan bedrijventerreinen in Duiven gemiddeld met 3,5 hectare netto per jaar gegroeid, zowel door de uitbreiding van reeds gevestigde bedrijven als door vestiging van nieuwe bedrijven van buitenaf. Ongeveer 9% van het totale netto oppervlak aan bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen is gelegen in Duiven langs de A12. Het onderscheidend vermogen van Duiven houdt sterk verband met de strategische ligging aan snelweg. De A12 is namelijk een belangrijke economische as vanuit (inter)nationaal perspectief. Grote goederenstromen worden van en naar de grote consumentengebieden zoals de Randstad en het Ruhrgebied vervoerd. Voor bedrijven in logistiek, handel en industrie is de A12 een toegangspoort tot het Duitse achterland.

Figuur 2 Bedrijventerreinen van regionaal belang



Bron: Buck Consultants International, 2020

De ruimtelijk-economische analyses laten zien dat 72% van de banen in Duiven op bedrijventerreinen zijn gevestigd. Dit aandeel is zeer hoog[1] in vergelijking met veel andere Nederlandse gemeenten. Het gemiddelde aandeel van gemeenten in Oost-Nederland ligt op 34% van de banen. Uit de analyses blijkt ook dat er vier sectoren op bedrijventerreinen zijn met zowel economische massa als groeiperspectief. Dit zijn de logistiek, groothandel, (maak)industrie en (online) detailhandel. De sectoren worden stuwende sectoren genoemd, omdat ze niet alleen op consumenten zijn gericht, maar op zakelijke afnemers en export.

De bedrijventerreinen in Duiven zijn verschillend van karakter als gekeken wordt naar de bedrijven die er zijn gevestigd en de fysieke-ruimtelijke mogelijkheden. Elk bedrijventerrein beschikt over specifieke kwaliteiten en is daardoor interessant voor bepaalde doelgroepen. In Duiven is er sprake van een goede balans. Zo is er op Centerpoort-Nieuwgraaf sprake van een grote diversiteit aan bedrijven, waaronder een concentratie van grootschalige perifere detailhandel. Centerpoort-Noord is te typeren als logistiek bedrijventerrein met uiteenlopende

[1] Hoge aandeel deels verklaarbaar door de vestiging (>1.500 banen) van Liander op Centerpoort-Nieuwgraaf

bedrijven in transport, groothandel, opslag- en warehousing en lichte industrie. InnoFase profileert zich als synergiepark voor circulaire en duurzame economie en Graafstaete huisvest vooral lokaal gebonden bedrijven uit Duiven.

3 Trends en ontwikkelingen

Het is belangrijk dat de bedrijventerreinen nu en in de toekomst optimaal aansluiten bij de voorwaarden die bedrijven stellen aan een locatie. Om op wensen van bedrijven in verschillende marktsegmenten in te kunnen spelen, is het van belang om inzicht te hebben in zowel de kwantitatieve behoefte (omvang in hectaren) als de kwalitatieve behoefte (de gevraagde kwaliteiten). De toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen wordt sterk beïnvloed door trends en ontwikkelingen in de economie, technologie en maatschappij.

De trends leiden tot veranderingen in het ruimtegebruik van sectoren. Vooral de digitalisering en robotisering grijpen fors in op processen van de bedrijven die vaak op bedrijventerreinen zijn gevestigd, zoals de logistiek, (maak)industrie en groot- en detailhandel. De ruimtelijke impact kan in sectoren bijvoorbeeld leiden tot schaalvergroting, schaalverkleining, robotisering of andere vormen van innovatieve, slimme en efficiënte productiemethoden. Het effect van de trends op het ruimtegebruik verschilt per individueel bedrijf. Wel zijn er verschillende studies verschenen waarin sectorale ontwikkelingen in beeld zijn gebracht. In een nationaal onderzoek uitgevoerd door Buck Consultants International in samenwerking met het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat zijn 14 bedrijfstakken bestudeerd en is bepaald welke ruimtelijke impact verwacht kan worden en wat dit betekent voor ruimtevraag op bedrijventerreinen tot 2030. Hierbij is rekening gehouden met zaken als internationale handel, verduurzaming en technologische ontwikkelingen die in de komende jaren een groter gewicht zullen krijgen. Op basis van de toekomstbeelden per bedrijfstak is een vertaalslag gemaakt naar de belangrijke sectoren voor Duiven, zoals de logistiek, groot- en detailhandel en de (maak)industrie.

In de traditionele (maak)industrie is er sprake van een transitie naar een ‘smart industry’ die zich kenmerkt door zeer flexibele productiemethoden in termen van product, volume, timing en efficiëntie. Door nieuwe technologieën (robots en sensoren) kunnen met minder werknemers hogere productievolumes gerealiseerd worden. Dit leidt bij bedrijven tot andere inrichtingen van productieprocessen, waarvoor veel bedrijven meer ruimte nodig hebben.
De krachtige metaalelektro sector in de Liemers en Achterhoek kan in de komende jaren een stevige groei doormaken, omdat de vraag naar machines en apparaten de komende jaren een groei zal doormaken. De sector zal ook een belangrijke rol vervullen als leverancier van tal van duurzaamheidsoplossingen. De prognoses voor het ruimtegebruik van metaalelektro op de bedrijventerreinen gaan uit van een toename van 13% tot 36% ten opzichte van het huidige ruimtegebruik. In Duiven mag dus een groei van de sector verwacht worden, maar de verschillen per individueel bedrijf zijn groot.

Ook de sectoren logistiek en groothandel zullen naar verwachting een forse groei doormaken in het ruimtegebruik. De sectoren zijn belangrijk voor de Nederlandse economie en in toenemende mate ook voor de regio Arnhem-Nijmegen. Onder invloed van de opkomst van e-commerce en de schaalvergroting zijn er in de afgelopen jaren veel nieuwe distributiecentra en opslaglocaties gerealiseerd. Voor een deel betrof dit grote XXL-distributiecentra met een kavel groter dan 4 hectare, zoals op Park15 (Overbetuwe), 7Poort (Zevenaar) en DocksNLD (Montferland). Daarnaast zijn er ook veel kleine- en middelgrote vestigingen gerealiseerd in de regio met Duiven als een sprekend voorbeeld.

Naast economische en technologische ontwikkelingen neemt ook het belang van duurzaamheid toe bij bedrijven. Steeds meer bedrijven willen (of worden gedwongen) zich met schonere bedrijfsprocessen onderscheiden. De energietransitie en de transitie naar een circulaire economie (in plaats van een lineaire) hebben in de komende jaren ook een ruimtelijke impact, bijvoorbeeld als het gaat om vraagstukken als energieopwekking, -productie, -conversie en -opslag en het verwaarden van reststromen. Ook voor klimaatadaptatie geldt dat het klimaatbestendig inrichten een structureel onderdeel van beleid, inrichting en onderhoud van de bedrijventerreinen zal moet zijn. Ook de provincie Gelderland heeft zich in de Omgevingsvisie als doel gesteld dat in 2050 alle werklocaties in de provincie duurzaam zijn ingericht als het gaat energie, klimaatbestendigheid en logistieke productiestromen.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Duiven beschikt over een goede uitgangspositie om de ruimtebehoefte van de logistieke en industriële bedrijven te kunnen accommoderen. Ten eerste zijn er al veel logistieke- en groothandelsbedrijven gevestigd in Duiven die de komende jaren naar verwachting meer ruimte nodig hebben. Ook voor nieuwe bedrijven is Duiven interessant vanwege de goede ontsluiting van de bedrijventerreinen op de A12. Ook de opwaardering van de A12 en het doortrekken van de A15 vanaf Ressen naar Duiven en Zevenaar biedt kansen om het logistieke en (maak)industriële profiel te versterken.

4 Prognose van de ruimtebehoefte bedrijventerreinen tot 2040

Om de toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen te bepalen worden prognoses opgesteld op basis van verwachte ontwikkelingen in aantal banen en toegevoegde waarde. De

prognoses van de ruimtevraag vormen de basis voor de omvang en locaties van nieuwe bedrijventerreinen in een bepaalde planperiode. Belangrijk is om de toekomstige vraag ook te differentiëren naar type bedrijventerrein (bijv. lokaal of regionaal) en naar sectoren (bijv. logistiek of agribusiness).

De provincie Gelderland heeft in 2019 een nieuwe regionale vraagraming opgesteld voor de langjarige behoefte aan bedrijventerreinen tot 2030 en met doorkijk naar 2050. Voor de regio Arnhem-Nijmegen is een regiospecifieke vraagraming berekend. De ruimtebehoefte is gebaseerd op de economische groeiverwachtingen van de regio Arnhem-Nijmegen en houdt dus geen rekening met beleidsambities, internationale vestigers en de vervangings- en verplaatsingsvraag (bijv. door transformatie). De provincie Gelderland heeft gebruik gemaakt van de WLO-scenario's die in 2015 zijn geïntroduceerd door het CPB en PBL. In de prognoses wordt een onderscheid gemaakt tussen een hoog scenario (jaarlijkse economische groei 2%) en een laag scenario (jaarlijkse economische groei van 1%).

De scenario's resulteerden in een aanzienlijke bandbreedte voor de regio Arnhem-Nijmegen en daarom is besloten om een tussen-scenario tot 2030 te berekenen met 1,5% jaarlijkse economische groei. Op basis van deze prognoses voor Arnhem-Nijmegen wordt er voor de komende 10 jaar een extra ruimtevraag verwacht van +299 hectare op bedrijventerreinen.

Voor de periode daarna (2030-2040) is er geen tussen-scenario berekend en dus is er voor die periode nog sprake van een zeer ruime bandbreedte van +70 tot +306 hectare. Deze bandbreedte is gebaseerd op het hoge- en lage scenario die beide niet als realistisch worden aangemerkt. Daarom is er ten behoeve van deze verkenning voor Duiven tot 2040 een eigen voorzichtige inschatting van het tussen-scenario gemaakt die voorlopig wordt gebruikt als bovenkant van de bandbreedte. Er is dus rekening gehouden met een afvlakkende groei van de ruimtebehoefte. Mocht de markt na 2030 alsnog een vlucht nemen, dan kan de bandbreedte van dit onderzoek naar boven worden bijgesteld.

Om tot een reëel marktaandeel voor Duiven te komen zijn verschillende methoden toegepast om tot een goed onderbouwde bandbreedte te komen. De analyses zijn opgenomen in het onderzoeksdocument. Bij het bepalen van de bandbreedte is ook rekening houden met het feit dat de ruimtevraag van de XXL-logistiek niet in Duiven zal landen, maar dat er mogelijk wel sprake kan zijn van spin-off door nieuwe XXL-vestigingen in Zevenaar en Montferland. Ook mogelijk nieuwe internationale vestigingen zijn niet opgenomen in de regionale prognoses en dus ook niet in de bandbreedte voor Duiven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan om internationale logistieke vestigingen of circulaire bedrijven. Ook de additionele ruimtevraag die kan ontstaan wanneer bestaande bedrijventerreinen in Duiven een andere bestemming krijgen (transformatie) is niet meegenomen in de bandbreedte.

In figuur 4 zijn de uitkomsten weergegeven van de verschillende analysemethoden die zijn toegepast om tot een bandbreedte voor Duiven te komen. Een uitgebreide toelichting op de werkwijze is opgenomen in het onderzoeksdocument.

Figuur 3 Inschatting aandeel ruimtebehoefte bedrijventerreinen Duiven vanuit vier invalshoeken

Bron: Buck Consultants International, 2020 (uit onderzoeksdocument)

Op basis van de vier bovenstaande inschattingen is een reële bandbreedte voor de gemeente Duiven bepaald van **35 tot 45 hectare tot 2040**:

- Waarvan 25 tot 30 hectare in periode 2020-2030
- Waarvan 10 tot 15 hectare in periode 2030-2040

5 Kansrijke doelgroepen voor de bedrijventerreinen in Duiven

De ruimtevraag tot 2040 van 35 tot 45 hectare zal afkomstig zijn uit verschillende sectoren. De kansrijke sectoren en doelgroepen voor de bedrijventerreinen in Duiven zijn bepaald aan de hand van verschillende criteria. Allereerst is onderzocht welke sectoren al sterk zijn vertegenwoordigd in Duiven en ook een sterke locatievoorkeur hebben voor vestiging op bedrijventerreinen. Vervolgens is onderzocht welke groei er in de komende 10 jaar wordt verwacht van de ruimtevraag. Daarbij is niet alleen rekening gehouden met de prognoses van het aantal banen, maar ook met ontwikkelingen in toegevoegde waarde en arbeidsproductiviteit. Tot slot is geverifieerd of de sectoren ook worden genoemd als een economische speerpunt in de gezamenlijke Liemerse Economische Visie 2040.

Op basis van de genoemde criteria zijn de volgende aantal kansrijke doelgroepen aangemerkt voor Duiven met te verwachten ruimtevraag voor de komende jaren:

- Kleinere- en middelgrote logistieke bedrijven (kleiner dan 4 hectare; geen XXL) met behoefte aan een goede ontsluiting op A12/A15
- Groothandel (business-to-business) gespecialiseerd (bijv. metaalelektro) en/of gericht op de Duitse afzetmarkt
- Bedrijven binnen de (maak)industrie met lichte activiteiten (tot milieucategorie 3.2)
- (Inter)nationaal georiënteerde snel groeiende bedrijven in e-commerce

De ruimtevraag tot 2040 zal niet alleen afkomstig zijn van bedrijven uit Duiven die uitbreiden of noodgedwongen moeten verhuizen door transformaties of herontwikkelingen. De bedrijventerreinen zullen ook een regionale functie blijven vervullen. Nieuwe bedrijventerreinen zouden daarom ook ontwikkeld moeten worden voor:

- groeiende bedrijven uit de Liemers die op een lokaal terrein ‘uit hun jasje’ groeien
- de overloop van ruimte-extensieve bedrijven uit de gemeente Arnhem
- verplaatsende bedrijven uit de Achterhoek die dicht(er) bij Arnhem willen zitten

Op basis van de te verwachten marktdynamiek is een indicatieve verdeling gemaakt van de typen bedrijvigheid voor invulling van de ruimtebehoefte tot 2040:

- Logistiek 30%
- Groothandel 15%
- Lokaal gemengd 15%
- Regionaal gemengd 15%
- Detailhandel (e-commerce) 10%
- Maakindustrie 10%
- Energie- en milieutechnologie 5%

De verdeling laat zien dat het gaat om een ruimtevraag vanuit verschillende sectoren en met een regionaal karakter. Een goede bereikbaarheid van nieuwe bedrijventerreinen is belangrijk, omdat de logistiek, groothandel en e-commerce verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de ruimtevraag.

6 Het aanbod onvoldoende om de ruimtebehoefte te accommoderen

Het nog beschikbare aanbod op de bedrijventerreinen in Duiven is de afgelopen jaren snel teruggelopen door hoge uitgiftes. Ook in de regio Arnhem-Nijmegen was de uitgifte historisch hoog en is het aanbod teruggedrongen. Voor Duiven betekent dit dat er op dit moment in beperkte mate ruimte beschikbaar is om groeiende en nieuwe bedrijven de passende ruimte te bieden. In de afgelopen jaren heeft Duiven door het inbreiden op de bestaande bedrijventerreinen nog veel bedrijven kunnen faciliteren, maar dit is nu niet meer mogelijk, zeker niet voor de meer ruimte-extensieve bedrijven met een kavel van 1 hectare en groter. Dit betreft veelal logistieke- en groothandelsvestigingen.

Kortom, het nog beschikbare aanbod in Duiven is onvoldoende om in de extra ruimtevraag te kunnen voorzien die is ingeschat op 25-30 hectare tot 2030 en 10-15 hectare na 2030. Bovendien zijn de kavels die nog beschikbaar zijn klein in omvang en is een deel van het aanbod bestemd voor specifieke doelgroepen op InnoFase. Ook in de andere Liemerse gemeenten, Arnhem en Lingewaard is het beschikbare aanbod bedrijventerreinen beperkt en ook hier is een groot deel van het aanbod aangewezen voor specifieke doelgroepen, zoals XXL-logistiek, circulair/duurzaam, hoogwaardig/kantoren en agribusiness. Hierdoor is er te weinig ruimte beschikbaar voor kleine- en middelgrote logistiek, lichte (maak)industrie en overige sectoren.

7 Perspectief voor ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen in Duiven

Op basis van de langjarige prognoses van de ruimtevraag, de trends en ontwikkelingen in sectoren en het beperkt beschikbare aanbod in Duiven en de regio is er sprake van een goede marktbasis om nieuwe bedrijventerreinen in Duiven te ontwikkelen.

Tot 2040 gaat het om een ontwikkelopgave van 35 tot 45 hectare, zowel voor lokale gebonden als regionale georiënteerde bedrijven. Bij het op de markt brengen van nieuw aanbod in Duiven is het belangrijk om goed te kijken naar andere nieuwe ontwikkellocaties in de regio om onnodige concurrentie te voorkomen. Vanuit de vraagkant is het daarnaast verstandig om te scherp op het netvlies te krijgen of er in de regio tekorten aan bedrijventerreinen ontstaan binnen deelsegmenten. Net als in de afgelopen 20 jaar kan Duiven ook in de komende jaren een belangrijke rol blijven vervullen als vestigingslocatie voor bedrijven uit Duiven én de regio.

Bij de invulling van nieuwe toekomstbestendige bedrijventerreinen dienen ook de gestelde klimaatopgaven een prominente rol krijgen, bijvoorbeeld door een duurzaam energieprofiel op het terrein, passende maatregelen voor klimaatadaptatie en circulariteit en een goede landschappelijke inpassing.

Bronvermelding

- Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) (Provincie Gelderland, 2020)
- Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland (Stichting LISA & Bureau Economisch Onderzoek, 2020)
- Statistisch Zakboek Gelderland (Bureau Economisch Onderzoek, 2020)
- Economische analyse regio de Liemers (Serveon Beleid en Advies, 2019)
- Economische visie de Liemers 2040 (Gemeenten Liemers, 2019)
- Langjarige prognose ruimtevraag bedrijventerreinen provincie Gelderland – Periode 2019-2030 met een doorkijk naar 2050 (Ecorys, 2019)
- Rapport Gelderse bedrijventerreinen: klaar voor de toekomst? (Bureau Buiten, 2019)
- Rijkswaterstaat Tracébesluit A12/A15 Ressen - Oudbroeken (ViA15, 2019)
- Ruimte voor economische activiteit tot 2030 – Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren (BCI & EIB, 2019)
- Monitoring RPW Arnhem-Nijmegen – Ontwikkelingen april 2016 – juli 2018 in beeld gebracht (Ecorys, 2018)
- Regionaal Programma Werklocaties – Ruimte voor economische activiteit (Regio Arnhem-Nijmegen, 2017)

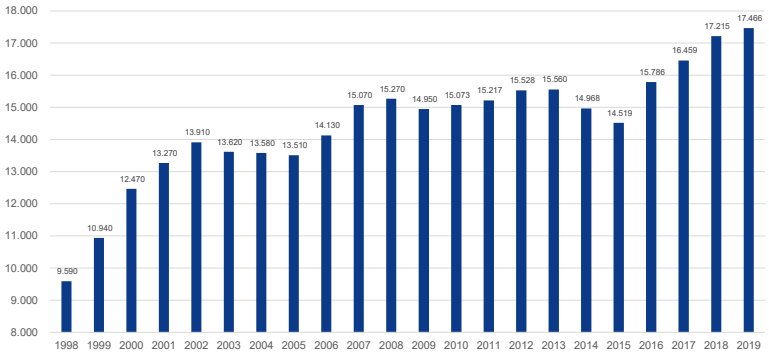
Bijlage 1

A. Ontwikkeling aantal banen en historische uitgifte bedrijventerreinen gemeente Duiven uit: Onderzoeksdocument, pagina's 4 & 10

Ontwikkeling aantal banen Duiven tussen 1998 en 2019

Buck Consultants International

- Het aantal banen in de gemeente Duiven is in de periode 1998-2019 gegroeid met 7.900
- De groei is voor een belangrijk deel te verklaren door de vestiging van een aantal grote bedrijven met veel werknemers op bedrijventerreinen in Duiven.



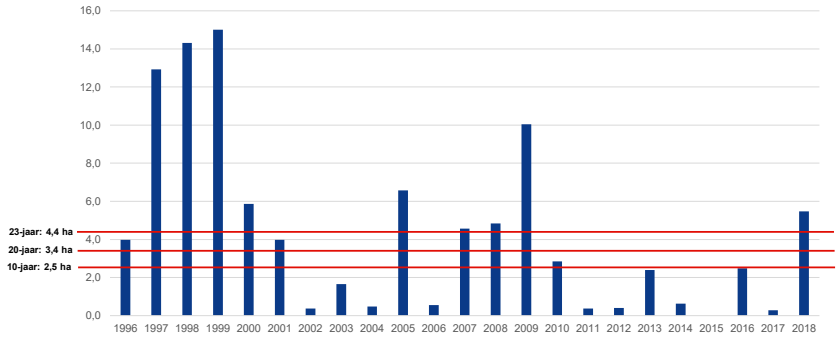
Bron: Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland

© Buck Consultants International, 2019 4

De historische uitgifte van bedrijventerreinen in Duiven

Buck Consultants International

- Het netto areaal bedrijventerreinen in de gemeente Duiven is in de periode 1999-2018 toegenomen met circa 70 hectare. De gemiddelde jaarlijkse uitgifte bedraagt:
  - 4,4 hectare over de afgelopen 23 jaar (1996-2018)
  - 3,4 hectare over de afgelopen 20 jaar (1999-2018)
  - 2,5 hectare over de afgelopen 10 jaar (2009-2018)



Bron: IBIS Gelderland (d.d. 19-11-2019)

© Buck Consultants International, 2019 10

B. Onderbouwing bandbreedte ruimtebehoefte bedrijventerreinen gemeente Duiven tot 2040 uit: Onderzoeksdocument, pagina's 24 & 25

Samenvattend beeld:

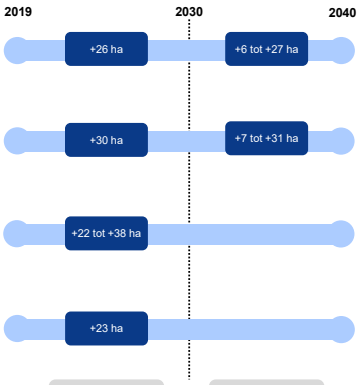
Buck Consultants International

I. Ruimtevraag op basis van **bestaand ruimtegebruik** op bedrijventerreinen in 2019

II. Ruimtevraag op basis van **historische uitgifte** op bedrijventerreinen tussen 1999 en 2019

III. Ruimtevraag op basis van gemiddelde economische ontwikkeling binnen **bedrijfstakken**

IV. Ruimtevraag op basis van **vestigingsdynamiek** Duiven in de periode 2016-2019



Resultaat bandbreedte:

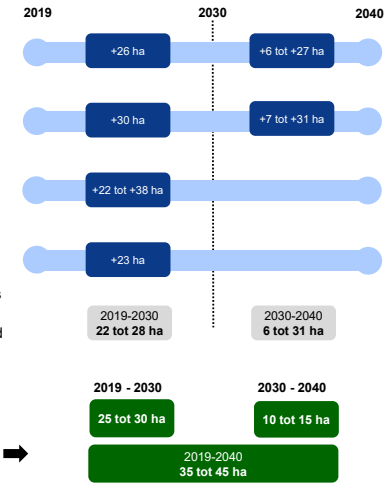
2019-2040
28 tot 69 ha

© Buck Consultants International, 2019

Onderbouwing van een reële bandbreedte voor Duiven

Buck Consultants International

- De vier analyses geven richting aan een reëel marktaandeel voor de gemeente Duiven in de totale regionale ruimtevraag tot 2040;
- De volgende twee bandbreedtes zijn berekend:
  - 2019-2030 22 tot 38 hectare
  - 2030-2040 6 tot 31 hectare
- Kanttekeningen voor 2019-2030 en 2030-2040:
  - Circa 25% van de ruimtevraag betreft XXL-logistiek die niet in Duiven zal komen (wel op DocksNLD en 7Poort)
  - Niet in de prognoses is meegenomen dat XXL-logistiek zorgt voor spin-off van 0,5 ha per ha XXL (wel in Duiven)
  - Niet in de prognoses is meegenomen: ruimtevraag door vestigers van buiten de regio, vraag door beleidsambities (bijv. InnoFase) en vervangings- en verplaatsingsvraag
  - De bandbreedte voor de periode 2030-2040 is gebaseerd op de scenario's Laag en Hoog die beide niet als realistisch worden aangemerkt. Daarom inschatting van scenario 'Tussen' (15 ha) als bovenkant bandbreedte.
- **Reële bandbreedte (marktaandeel) voor Duiven:** ➡



© Buck Consultants International, 2019

Bijlage 2. Werkgelegenheidscijfers Regio Arnhem, 2018,
Bron: provincie Gelderland

Onderwijs en arbeidsmarkt in cijfers regio Arnhem

In aansluiting op de brochure 'Onderwijs en arbeidsmarkt in cijfers' is deze aanvullende arbeidsmarktinformatie van de regio Arnhem bij elkaar gebracht. De gegevens worden steeds vergeleken met die van Gelderland.

Kerncijfers regio Arnhem en Gelderland

De regio's van Gelderland verschillen sterk van karakter en dragen daardoor bij aan de veelzijdigheid. In onderstaand overzicht treft u de belangrijkste kerncijfers van de regio Arnhem aan.

	Arn-hem	Does-burg	Dui-ven	Linge-waard	Montfer-land	Over-betuwe	Rhe-den	Rozen-daal	Wester-voort	Zeve-naar	Regio Arnhem	Gelder land
Bevolking												
Aantal inwoners (1-1-2018)	157.223	11.328	25.438	46.372	35.627	47.481	43.527	1.575	15.015	43.402	426.988	2.060.103
(Werkloze) Beroepsbevolking												
Aantal inwoners 15-74 jr. (potentiële beroepsbevolking)	122.372	8.764	19.671	35.026	27.226	35.484	31.757	1.096	11.744	32.896	326.036	1.557.647
Beroepsbevolking 15-74 jr. (jaargemiddelde 2017)	83.900	5.920	14.480	24.890	18.400	25.620	21.420	900	8.250	22.370	226.140	1.092.640
Werkloze beroepsbevolking (jaargemiddelde 2017)	5.120	330	620	1.020	770	1.080	1.050	30	430	1.040	11.490	48.790
Werkloosheidspercentage (jaargemiddelde 2017)	6,1	5,5	4,3	4,1	4,2	4,2	4,9	3,4	5,2	4,7	5,1	4,5
Participatiegraad 15-74 jaar in % (jaargemiddelde 2017)	69,5	66,1	73,6	71,5	68,2	72,7	67,3	71,9	69,9	67,7	69,7	70,4
Werkgelegenheid en vestigingen												
Werkgelegenheid (2017)	102.030	3.640	16.690	15.230	14.290	19.990	17.920	400	2.930	16.590	209.690	991.770
Waarvan:												
Grote banen (12 uur en meer)	*84.340*	*3.050*	*13.930*	*12.270*	*11.960*	*17.120*	*15.060*	*320*	*2.340*	*13.800*	*174.180*	*831.900*
Kleine banen (minder dan 12 uur)	*17.690*	*590*	*2.760*	*2.960*	*2.330*	*2.870*	*2.860*	*80*	*590*	*2.790*	*35.520*	*159.870*
Aantal vestigingen (2017)	14.790	860	2.040	3.610	2.780	4.360	3.520	150	1.010	3.300	36.420	178.480
Waarvan:												
Aantal vestigingen met 1 werkzame persoon	*10.600*	*610*	*1.320*	*2.460*	*1.770*	*2.840*	*2.460*	*130*	*740*	*2.170*	*25.100*	*117.950*
Onderwijs												
Aantal leerlingen voortgezet onderwijs 2016/2017[1])	8.278	689	1.841	3.248	2.179	3.378	2.483	110	830	2.492	25.528	126.293
Waarvan:												
Voortgezet onderwijs algemene leerjaren 1-3	*3.512*	*250*	*682*	*1.333*	*890*	*1.377*	*984*	*38*	*359*	*1.030*	*10.455*	*51.158*
Vwo 3-6	*1.502*	*122*	*292*	*502*	*298*	*618*	*536*	*41*	*102*	*338*	*4.351*	*21.673*
Havo 3-5	*1.317*	*106*	*385*	*664*	*352*	*640*	*392*	*15*	*147*	*414*	*4.432*	*21.386*
Vmbo theoretische-gemengde leerweg 3-4	*827*	*80*	*232*	*377*	*243*	*366*	*269*	*13*	*87*	*278*	*2.772*	*14.548*
Vmbo basis-kaderberoeps 3-4	*826*	*87*	*203*	*313*	*305*	*312*	*224*	*3*	*104*	*318*	*2.695*	*13.657*
Praktijkonderwijs	*294*	*44*	*47*	*59*	*91*	*65*	*78*	*0*	*31*	*114*	*823*	*3.871*
Aantal deelnemers middelbaar beroepsonderwijs 2016/2017[1])	4.595	395	920	1.341	1.153	1.344	1.204	18	524	1.263	12.757	61.050
Aantal studenten hoger beroepsonderwijs 2016/2017[1])	6.231	219	738	981	685	1.047	1.132	30	368	858	12.289	50.453
Aantal studenten wetenschappelijk onderwijs 2016/2017[1])	1.264	49	156	277	144	299	220	22	64	181	2.676	28.293

1 Voorlopig cijfer

Quick-scan nieuwe regionale bedrijventerreinen

Duiven

SAB Adviseurs in ruimtelijke ontwikkeling | Datum: 4 januari 2021 | Projectnummer: 200396

Colofon

Titel:	Quick-scan nieuwe regionale bedrijventerreinen Duiven
Opdrachtgever:	Gemeente Duiven
Projectnummer:	200396
Status:	Concept
Datum:	4 januari 2021

SAB

Frombergdwarsstraat 54

Postbus 479, 6800 AL Arnhem

T: 026-3576911

I: www.sab.nl

E: info@sab.nl

PAS bv

Langeleegte 5

9641 GN Veendam

T: 059-8612380

I: www.pasbv.nl

E: info@pasbv.nl

INHOUD

1. INLEIDING 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 De opgave 4
1.3 Centerpoort-Noord 6
1.4 Oostsingel 8
1.5 Leeswijzer 8

2. UITGANGSPUNTEN 10
2.1 Structuurmodellen 12

3. BEOORDELING 18
3.1 Ontwikkelings- en realisatieperspectief 18
3.2 Ruimtelijk perspectief 20
3.3 Verkeerskundig perspectief 21
3.4 Milieukundig perspectief 22
3.5 Beleidsmatig perspectief 23

4. AFWEGING 24

BIJLAGE 1 - ANALYSE SAB 28
BIJLAGE 2 - RUIMTEGEBRUIKSKAARTEN KLEINERE VARIANT CENTERPOORT 54

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Voor de economische ontwikkeling van de regio en de gemeente is het van groot belang dat er tijdig nieuwe bedrijfskavels voorhanden zijn, zodat ingespeeld kan worden op de marktvraag.

De gemeente Duiven is een verkenning gestart naar de uitbreiding van de bedrijventerreinlocaties. Inmiddels zijn door de gemeente een tweetal voorkeurslocaties voor regionale bedrijventerreinen geselecteerd: een locatie ten noorden van het bedrijventerrein Centerpoort-Noord en een locatie tussen de Oostsingel en de A12 (zie afbeelding volgende op bladzijde). Voor deze twee locaties, heeft u behoefte aan een verdiepende analyse.

In voorliggende quick scan worden beide potentiële locaties bestudeerd en geanalyseerd. Dit gebeurt op integrale wijze door verschillende beleidsmatige, planologische, ruimtelijke, landschappelijke, milieukundige, verkeerskundige en planeconomische aspecten in ogenschouw te nemen. De uitkomsten van de quick scan zullen helpen een keuze te maken voor de ontwikkeling van één van de locaties tot nieuw regionaal bedrijventerrein. De studie dient dus met name als afwegingskader voor het kiezen welke locatie het “beste” te ontwikkelen is, daarna zal een verdere uitwerking moeten volgen.

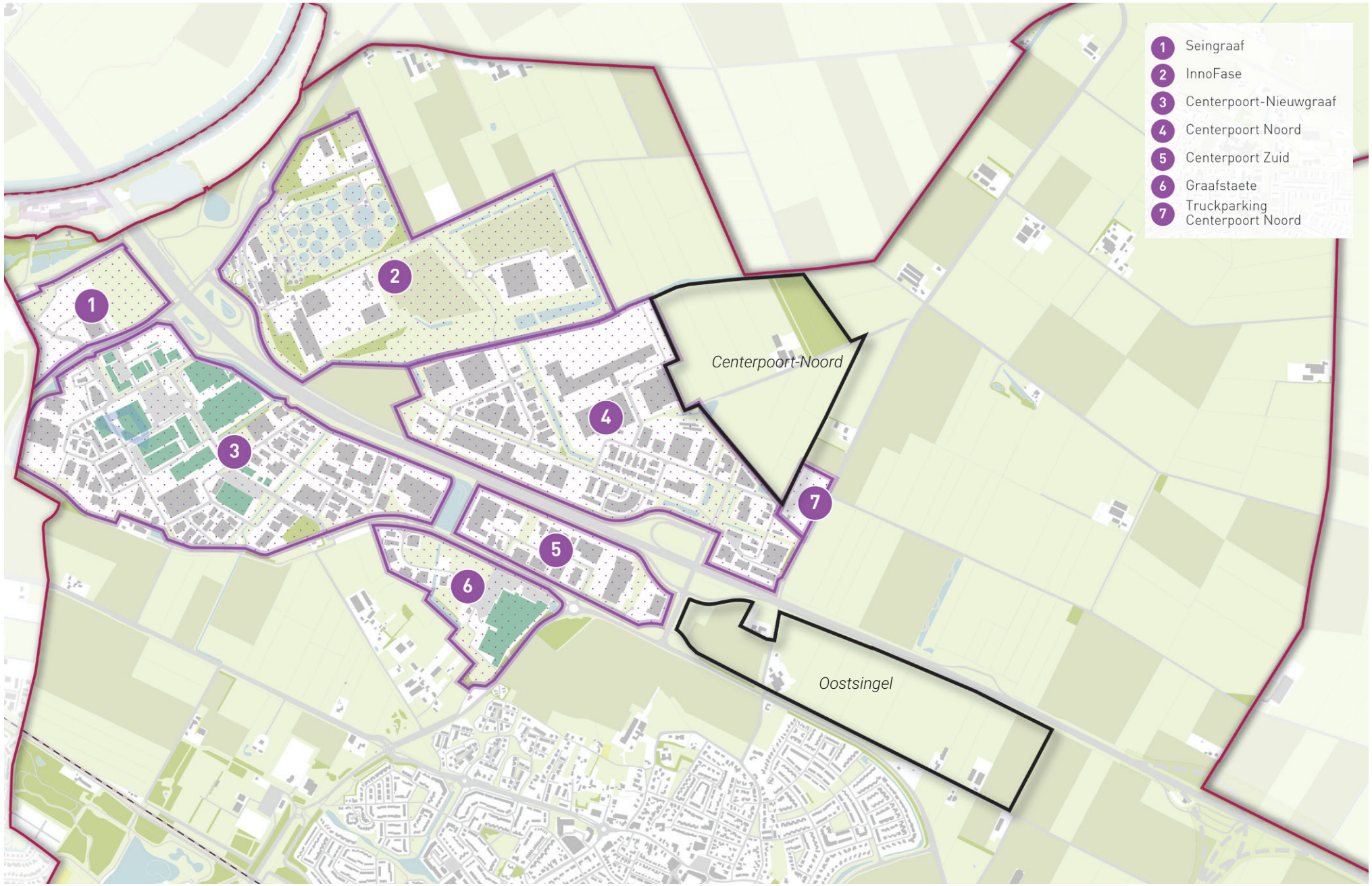
1.2 De opgave

In de Omgevingsverordening Gelderland is vastgelegd dat er per regio een Regionaal Programma Werklocaties (RPW) wordt opgesteld, dat eens per vier jaar volledig wordt geactualiseerd. In een RPW wordt onder andere de verhouding tussen vraag en aanbod inzichtelijk gemaakt en worden afspraken gemaakt over herstructurering en uitbreiding van bedrijventerreinen. Momenteel wordt gewerkt aan de actualisatie van het RPW voor de regio Arnhem-Nijmegen.

Als onderdeel van de verkenning is door Buck Consultants International een strategische verkenning bedrijventerreinen Duiven uitgevoerd. Buck Consultants International gaat uit van een reëel marktaandeel van 35 tot 45 hectare bedrijventerrein voor de gemeente Duiven in de periode 2019-2040. Tot 2030 gaat het om 25 tot 30 hectare en voor de periode 2030-2040 om 10 tot 15 hectare. De volgende doelgroepen worden voornamelijk als kansrijk gezien:

- Kleinere- en middelgrote logistieke bedrijven (kleiner dan 4 hectare; geen XXL) met behoefte aan een goede ontsluiting op A12/A15.
- Groothandel (business-to-business) gespecialiseerd (bijv. metaalelektro) en/of gericht op de Duitse afzetmarkt.
- Bedrijven binnen de (maak)industrie met lichte activiteiten (tot milieucategorie 3.2).
- (Inter)nationaal georiënteerde snel groeiende bedrijven in e-commerce.

Gelet op deze omstandigheden is de gemeente Duiven voornemens nieuw bedrijfsareaal te gaan realiseren.



Ligging van de twee onderzoeksgebieden in Duiven

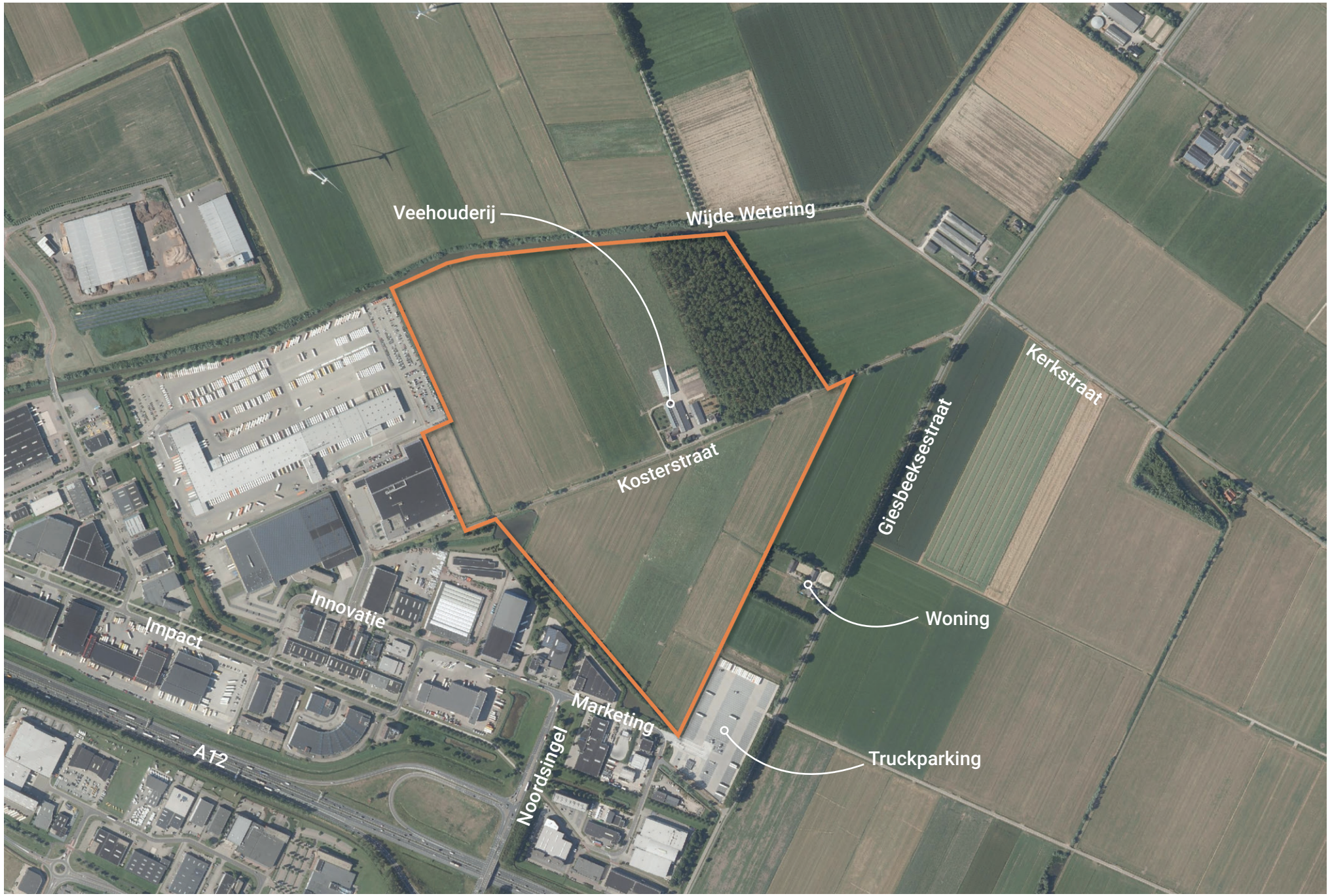
1 INLEIDING

1.3 Centerpoort-Noord

De planlocatie Centerpoort-Noord ligt ten noorden van het bestaande bedrijventerrein Centerpoort-Noord. Het gebied wordt voor agrarische doeleinden gebruikt, met name als grasland voor vee. Ruimtelijk is het plangebied begrensd door de Wijde Wetering aan de noordwestzijde, de Kerkstraat aan de noordzijde, de Giesbeeksestraat aan de oostzijde en het bestaande bedrijventerrein aan de zuidzijde. Centraal in het plangebied staat één agrarisch bedrijf in de vorm van een melk- en rundveebedrijf. Aan de Giesbeeksestraat bevindt zich nog een woonperceel. In het plangebied is één bosperceel aanwezig. Karakteristiek aan de omgeving is het weidse karakter van het landschap.

Locatie Centerpoort-Noord vanaf de Giesbeeksestraat (Google Maps)

Locatie Centerpoort-Noord ter hoogte van de Kosterstraat (Google Maps)



Locatie Centerpoort-Noord

1 INLEIDING

1.4 Oostsingel

De locatie Oostsingel ligt tussen de A12 en de Roodwilligenstraat. De Roodwilligenstraat loopt parallel aan de Oostsingel (N810). Het plangebied bestaat evenals de Centerpoort-Noord locatie uit agrarische grond met grasland voor vee. Het plangebied wordt onderbroken door de Broekstraat, die naar het buitengebied leidt. Deze straat functioneert als autoverbinding naar het buitengebied, maar ook als fietsverbinding tussen de kern Duiven en het buitengebied. Daarnaast wordt de Broekstraat gebruikt voor landbouwverkeer. Ook de Zevenaarse Wetering loopt door het plangebied, ten oosten van de Broekstraat.

In het plangebied ligt een veehouderij, een paardenhouderij en een caravanstalling. Aan de westzijde van het plangebied is een dierenpension aanwezig. In deze studie is het uitgangspunt gehanteerd dat het dierenpension behouden blijft. Hierover is echter nog geen keuze gemaakt.

Het plangebied grenst aan de ten zuiden gelegen wijk Lommerweide. Vanwege de dichte groensingel tussen de N810 en de woonwijk is er geen visuele verbinding aanwezig tussen het plangebied en de woonwijk.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaan we in hoofdstuk 2 in op onze uitgangspunten. We leggen uit hoe de quick scan is uitgevoerd, welke stappen zijn doorlopen en welke inrichting van de terreinen als uitgangspunt is genomen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de onderzoekslocaties. Voor verschillende onderwerpen binnen de perspectieven wordt een voorkeur uitgesproken voor een locatie. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 een afweging gepresenteerd.

Locatie Oostsingel vanaf de Roodwilligenstraat (Google Maps)

Locatie Oostsingel ter hoogte van de Zevenaarse Wetering (Google Maps)

Locatie Oostsingel

2 UITGANGSPUNTEN

Om de haalbaarheid en het opbrengstpotentieel van beide locaties integraal te verkennen, is voorliggende studie uitgevoerd door een tweetal adviesbureaus, namelijk SAB en PAS bv. SAB heeft als breed georiënteerd bureau binnen de ruimtelijke ordening de ruimtelijke structuur en de ruimtelijke (on)mogelijkheden vanuit verschillende disciplines verkend. PAS bv heeft de focus gelegd op de planeconomische aspecten.

De opdracht is gestart met een brede inventarisatie door beide bureaus. Met deze brede inventarisatie is op een integrale werkwijze naar de locaties gekeken. Daarbij zijn verschillende aspecten binnen planologie, ontwerp, milieu, verkeer en planeconomie in ogenschouw genomen. De resultaten hiervan zijn als bijlagen bij deze studie terug te vinden.

De resultaten uit de inventarisatie zijn de basis geweest voor het ontwerpend onderzoek. Er is zo veel mogelijk rekening gehouden met aanwezige ruimtelijke kenmerken en kwaliteiten om de ruimtelijke opzet en inrichting van de gebieden vorm te geven. Voor iedere onderzoekslocatie is één structuurmodel opgesteld. De structuurmodellen geven inzicht in een mogelijke hoofdindeling van het terrein met bijbehorend ruimtegebruik. We willen daarbij benadrukken dat het een voorbeelduitwerking betreft die inzicht geeft in de mogelijkheden van de onderzoekslocatie. De structuurmodellen gaan niet in op de daadwerkelijke inrichting van de mogelijke bedrijventerreinen. We lichten de structuurmodellen voor beide locaties hierna kort toe.

Op basis van de ruimtelijke verkenningen van SAB heeft PAS een financiële verkenning uitgevoerd. Op deze manier kan er een financiële vergelijking gemaakt worden tussen de ontwikkelvarianten. In een later stadium zal de verkenning verder vertaald moeten worden naar een grondexploitatie met daarin een uitwerking en nadere onderbouwing van onder andere de risico's, toerekening bovenplanse kosten en waardering van de in te brengen percelen (door middel van taxatie).

2 UITGANGSPUNTEN

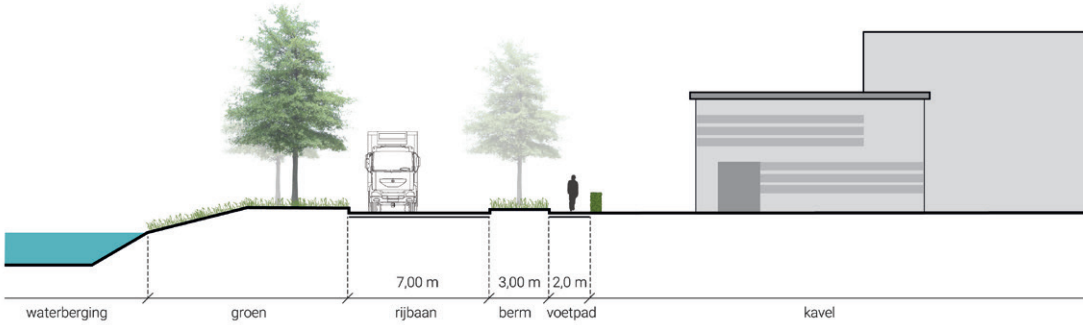
2.1 Structuurmodellen

Voor het kunnen vergelijken van de locaties is voor beide terreinen een structuurmodel opgesteld dat inzicht geeft in een mogelijke indeling van het terrein en het bijbehorend ruimtegebruik. De voorgestelde indeling van beide terreinen is een voorbeeldverkaveling die inzicht geeft in de mogelijkheden en niet de daadwerkelijke inrichting van het terrein.

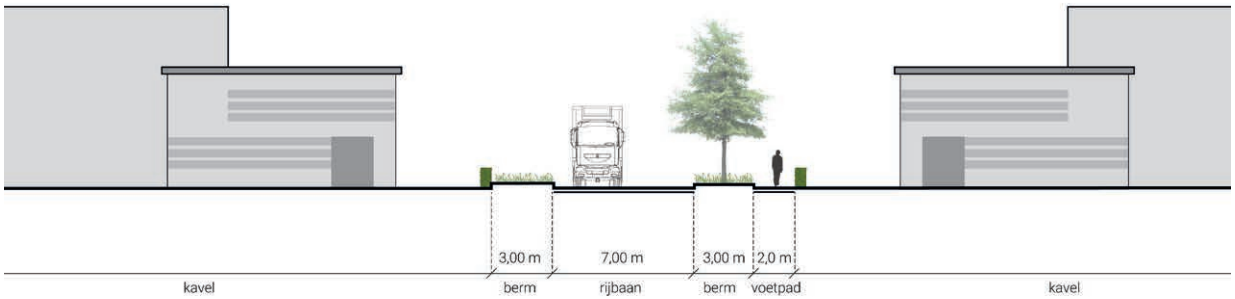
2.1.1 Locatie Centerpoort-Noord

Het structuurmodel voor Centerpoort-Noord geeft inzicht in een mogelijke inrichting van het terrein ten noorden van het bestaande bedrijventerrein. De entree van het terrein ligt in het verlengde van van de Noordsingel en wordt via een rotonde verbonden met elkaar. De nut en noodzaak van deze rotonde zal nog nader bestudeerd moeten worden, maar in deze studie is hiervan uitgegaan. Een eventuele tweede aansluiting is mogelijk bij de Express. De verkaveling binnen het terrein is functioneel en volgt de bestaande kavelstructuren. De straatprofielen bestaan uit een rijbaan van 7 meter breed met daarnaast grasbermen aan weerszijden. In de grasbermen is ruimte voor de aanplant van bomen. Tussen de grasberm en de kavel ligt aan minimaal één zijde van de weg een voetpad. Fietsers kunnen het bedrijventerrein bereiken via de Giesbeeksestraat. Vanaf deze straat is een fietsverbinding aanwezig naar de wegen op het bedrijventerrein. Ter hoogte van de woning aan de Giesbeeksestraat is indicatief ruimte gegeven voor het realiseren van waterberging, zodat deels al rekening wordt gehouden met de milieuzonering van het bedrijventerrein.

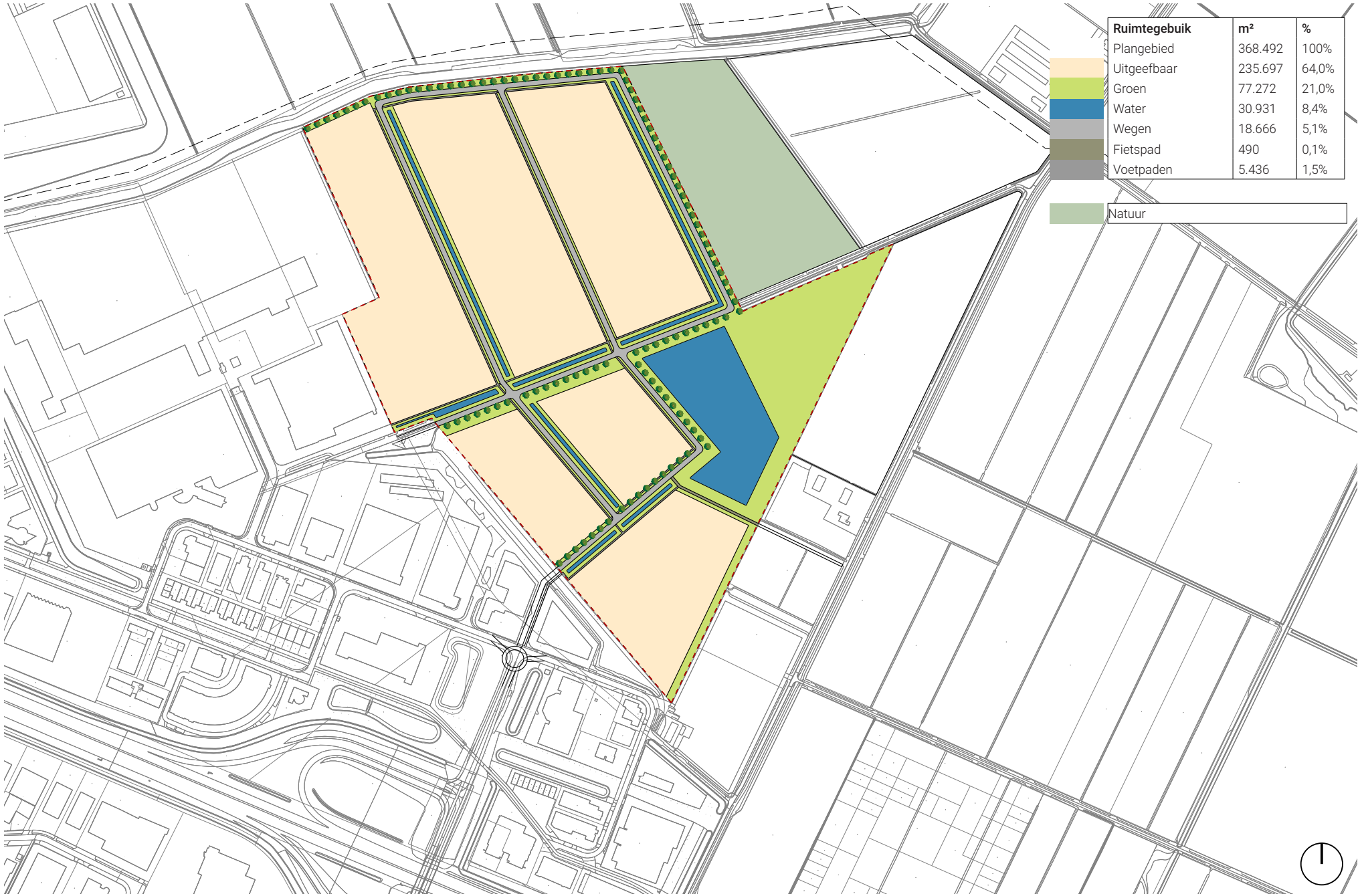
Aanvullend op het structuurmodel op de volgende bladzijde is voor Centerpoort-Noord een kleinere variant gemaakt, die aansluit op het Koersdocument Omgevingsvisie. Deze variant is toegevoegd in bijlage 2. De locatie Centerpoort-Noord is geschikt voor een kleinere ontwikkeling van ca. 15 ha. Daarom is ervoor gekozen om voor deze locatie ook een kleine variant in kaart te brengen.



Straatprofiel brede straat met watergang



Straatprofiel smalle straat tussen twee kavels in

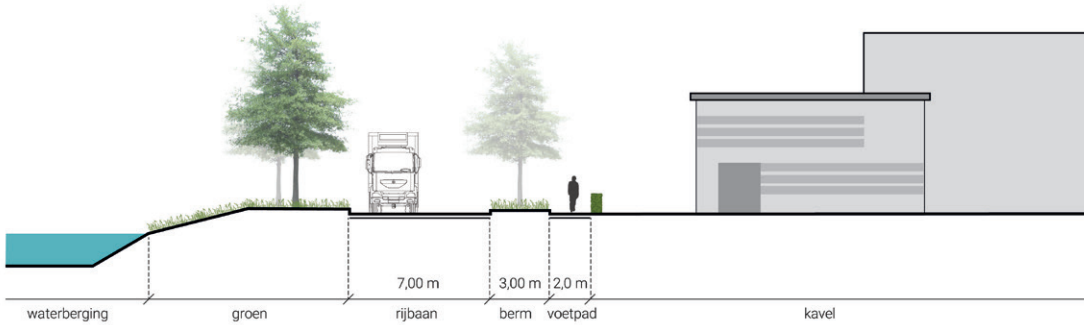

Ruimtegebuik | m² | %
Plangebied | 368.492 | 100%
Uitgeefbaar | 235.697 | 64,0%
Groen | 77.272 | 21,0%
Water | 30.931 | 8,4%
Wegen | 18.666 | 5,1%
Fietspad | 490 | 0,1%
Voetpaden | 5.436 | 1,5%
Natuur

2.1.2 Locatie Oostsingel

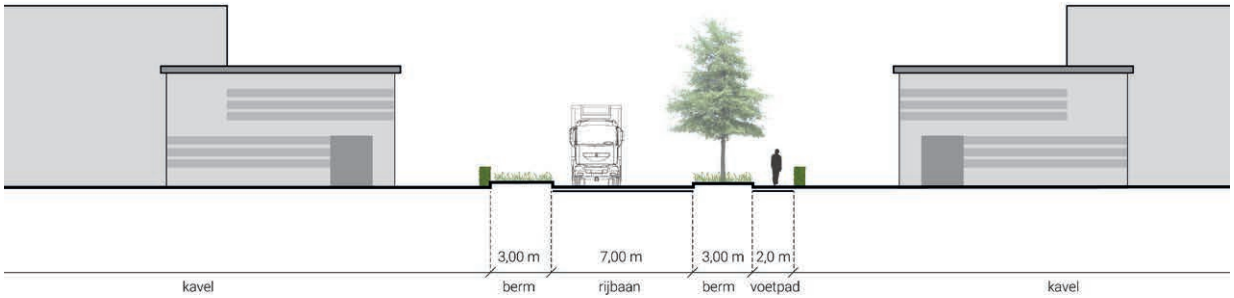
Voor de locatie Oostsingel zijn twee structuurmodellen ontwikkeld. De opzet van beide modellen is hetzelfde, maar de aansluiting op de Oostsingel verschilt in beide modellen. In het eerste structuurmodel is het terrein bereikbaar via een oostelijk gepositioneerde rotonde aan de Oostsingel. Een onsluitingsroute rondom de kavels zorgt voor een flexibel raamwerk waarbij het gehele terrein bereikbaar is. Er zijn twee groene assen aanwezig die het plan doorsnijden: de Broekstraat als cultuurhistorisch laantje aan de westzijde en de Zevenaarse wetering in het midden van het plangebied. Waterberging vindt plaats aan de buitenranden van het terrein.

In deze studie is uitgegaan van de realisatie van een rotonde. In afstemming met de provincie zal moeten blijken of een rotonde wenselijk is. Het tweede structuurmodel (zie bladzijde 16) hanteert dezelfde uitgangspunten, alleen is de rotonde aan de Oostsingel westelijker gepositioneerd.

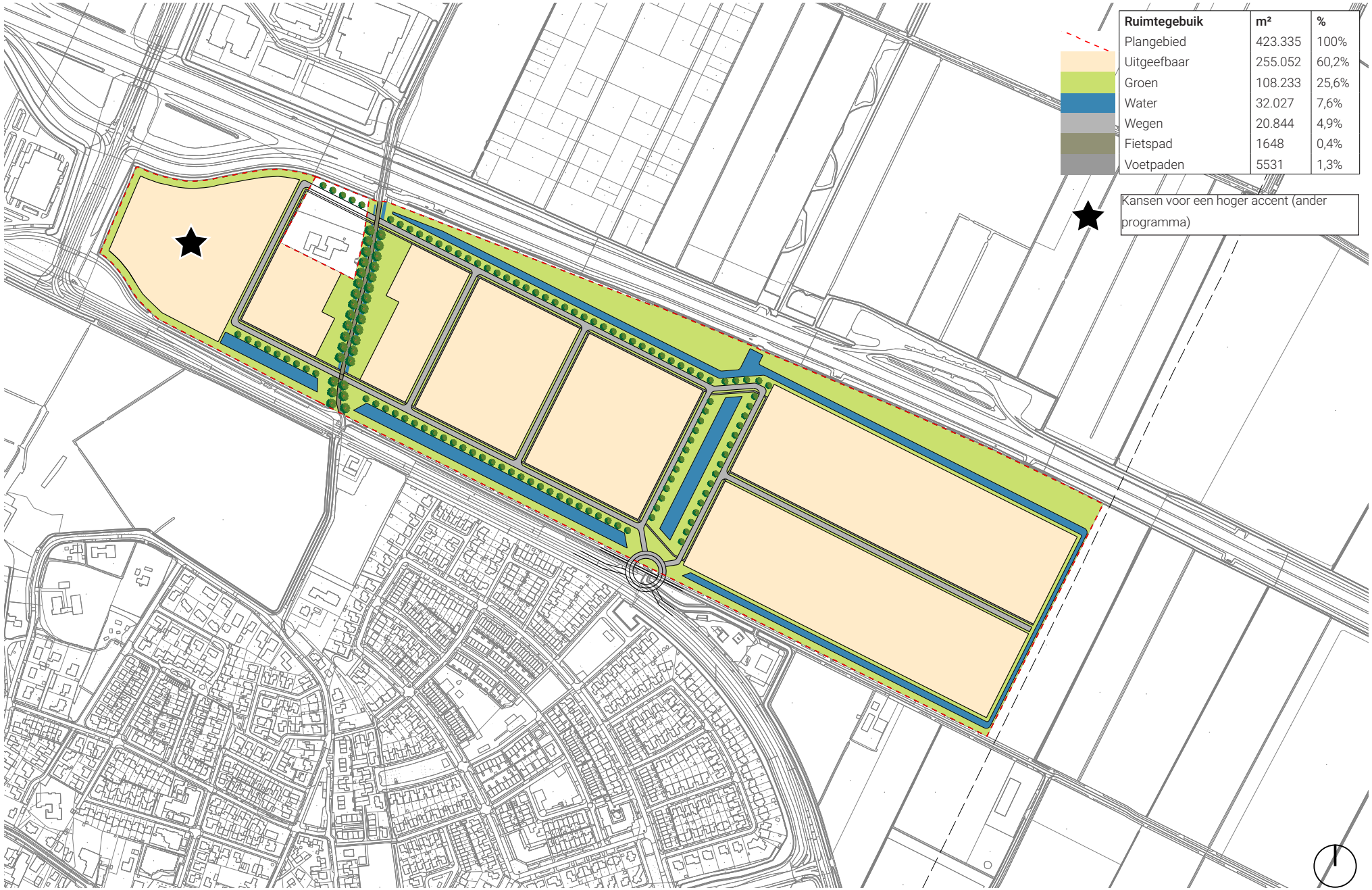
De straatprofielen voor de locatie Oostsingel zijn vergelijkbaar met de profielen van Centerpoort-Noord; de rijbaan is 7 meter breed, waarlangs groenbermen liggen en aan minimaal één zijde een voetpad.

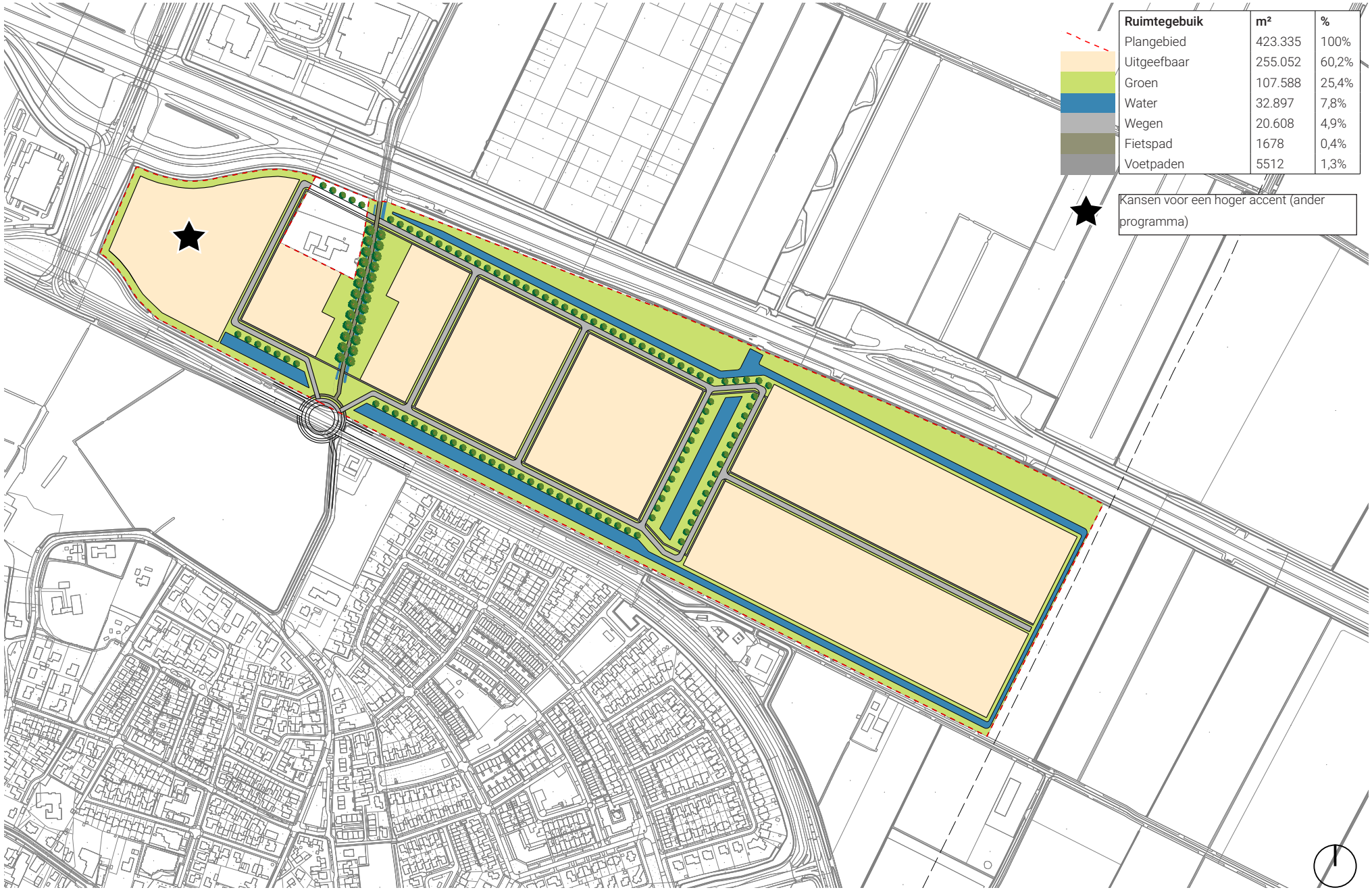


Straatprofiel brede straat met watergang



Straatprofiel smalle straat tussen twee kavels in


Ruimtegebuik | m² | %
Plangebied | 423.335 | 100%
Uitgeefbaar | 255.052 | 60,2%
Groen | 108.233 | 25,6%
Water | 32.027 | 7,6%
Wegen | 20.844 | 4,9%
Fietspad | 1648 | 0,4%
Voetpaden | 5531 | 1,3%
Kansen voor een hoger accent (ander programma)


Ruimtegebuik | m² | %
Plangebied | 423.335 | 100%
Uitgeefbaar | 255.052 | 60,2%
Groen | 107.588 | 25,4%
Water | 32.897 | 7,8%
Wegen | 20.608 | 4,9%
Fietspad | 1678 | 0,4%
Voetpaden | 5512 | 1,3%
Kansen voor een hoger accent (ander programma)

3 BEOORDELING

De inventarisatie, structuurmodellen en planeconomische verkenning bieden de mogelijkheid om de onderzoekslocaties Centerpoort-Noord en Oostsingel te beoordelen. Bij een integrale onderzoeksbenadering behoort het bestuderen van onderzoekslocaties vanuit verschillende perspectieven. Ieder perspectief bevat zijn eigen blik op de onderzoekslocaties en maakt ook dat er verschillende inzichten ontstaan in de voor- en nadelen en kansen en risico's voor de onderzoekslocaties. Vanuit een vijftal perspectieven hebben wij Centerpoort-Noord en Oostsingel beoordeeld.

3.1 Ontwikkelings- en realisatieperspectief

Aantal eigenaren

Centerpoort-Noord kent 2 eigenaren naast de gronden van de gemeente. Voor de locatie Oostsingel zal het gesprek aangegaan moeten worden met 5 eigenaren, waarvan één eigenaar het Waterschap Rijn en IJssel betreft. Centerpoort-Noord heeft dus minder grondeigenaren waarmee de gemeente zal moeten onderhandelen. Op dit aspect heeft Centerpoort-Noord daarom de voorkeur.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Civiele kosten

Bij de civiele kosten gelden voor beide locaties op grote lijnen dezelfde uitgangspunten. De ruimtegebruikskaart van de Oostsingel kent echter meer verharding en groen, wat zich in de berekeningen vertaalt in hogere civiele kosten. Bovendien is de verwachting dat er meer kosten gemaakt moeten worden bij Oostsingel voor de aanleg en aansluiting van de riolering. Wat betreft civiele kosten heeft Centerpoort-Noord daarom een betere score.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Bovenplanse kosten

Het is de vraag of de bovenplanse voorzieningen (benodigde verkeerskundige ingrepen) volledig toegerekend kunnen worden aan de ontwikkeling van de bedrijventerreinen. Dat betekent dat ze niet volledig verhaald kunnen worden en daardoor voor een groot deel voor rekening van de gemeente komen. In de berekeningen zijn ze nu wel volledig toegerekend aan de ontwikkelingen. Voor de locatie Centerpoort-Noord is de inschatting dat de niet verhaalbare kosten lager zijn dan die van de bovenplanse ontwikkeling bij Oostsingel. De toerekenbaarheid van kosten in het kader van kostenverhaal is voor deze locatie dus beter omdat er minder bovenplanse kosten verwacht worden.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Opbrengsten

De ligging van Oostsingel langs de A12 heeft naar verwachting een positieve uitwerking op de grondprijzen. De Oostsingel heeft hierdoor relatief veel zichtlocaties waarvoor een grondprijs van € 190,- per m² gerekend kan worden. Centerpoort-Noord kent daarentegen vrijwel geen zichtlocaties, waardoor de grondprijzen in dit gebied rond de € 160,- per m² zullen liggen.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Risico's

Door een opeenstapeling van ambities en de aanpak van de huidige problematiek rondom de kruising bij de Broekstraat / Oostsingel, kunnen er mogelijk meer kosten gemaakt worden dan momenteel ingeschat. Ook kunnen de verschillende ambities er toe leiden dat weinig kosten op het plan verhaald kunnen worden, omdat de kosten niet alleen veroorzaakt worden door het plan zelf.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

3.2 Ruimtelijk perspectief

Landschapstype

Beide locaties waren oorspronkelijk onderdeel van het kommengebied: het lager gelegen gebied achter de oeverwallen langs de rivieren. Door de groei van Duiven liggen beide locaties inmiddels aan de rand van Duiven. De locatie Centerpoort-Noord ligt veel verder het kommengebied in en maakt onderdeel uit van het open agrarisch landschap ten noorden van Duiven. De locatie Oostsingel ligt al ingeklemd tussen de kern Duiven en de A12, waardoor de locatie gevoelsmatig minder onderdeel uitmaakt van het grotere komgebied ten noorden van de snelweg. Vanuit cultuurhistorisch oogpunt heeft de locatie Oostsingel daarom de voorkeur.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Cultuurhistorische en landschappelijke structuren

Voor beide locaties geldt dat bij een ontwikkeling rekening moet worden gehouden met enkele waardevolle cultuurhistorische en landschappelijke structuren.
Bij de Centerpoort Noord locatie gaat het om de Kosterstraat, Giesbeeksestraat en de Wijde wetering (watergang). Voor de Oostsingel zijn de Broekstraat en de Zevenaarse Wetering belangrijke structuren. In de ruimtegebruikskaarten voor beide locaties wordt voldoende ruimte en flexibiliteit gezien om de structuren in te passen. Daarom is er voor wat betreft dit aspect geen voorkeur voor een locatie.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Ruimtelijke en maatschappelijke impact

De ligging van de locatie Oostsingel tussen de snelweg en de woonkern zorgt er direct voor dat de locatie in het zicht komt te liggen. De strikte scheiding van wonen en werken in Duiven wordt bij de keuze voor de Oostsingel als bedrijventerreinlocatie losgelaten. De nabijheid van woningen maakt dat de kans reëel is dat er maatschappelijk gezien reacties zullen komen op de keuze om hier bedrijfskavels te realiseren. Het beeld van Duiven wordt anders. De locatie vraagt daarom om een visie en ambitie wat betreft het te realiseren bebouwingsbeeld. Welke kwaliteit en uitstraling wil je op deze locatie realiseren? Wat voor type bedrijven moeten hier een plek krijgen? Deze vragen spelen bij de Centerpoort-Noord locatie in veel mindere mate: deze locatie kan meer gezien worden als een uitbreiding van het bestaande bedrijfsareaal van Duiven, is minder zichtbaar en ligt op geruime afstand van de woonkern.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

3.3 Verkeerskundig perspectief

Auto- en vrachtverkeer

Indien op de locatie Centerpoort-Noord een bedrijventerrein ontwikkeld zal worden, is de verwachting dat er beperkte infrastructurele maatregelen getroffen hoeven te worden voor het afwikkelen van het auto- en vrachtverkeer. Er is bij deze locatie voldoende ruimte om een eventuele rotonde te realiseren ter hoogte van de entree van het bedrijventerrein. Ook is er een goede mogelijkheid om een tweede ontsluitingsmogelijkheid te realiseren. Voor de locatie Oostsingel is dit complexer. Hier zal met behulp van een rotonde aangesloten moeten worden op de Oostsingel. Gelet op de historie rondom deze locatie zal de aanleg van de rotonde en de noodzaak tot voldoende doorstroming over de Oostsingel om een goede afstemming met de provincie Gelderland vragen. Het is onzeker en onduidelijk of de provincie hieraan zal willen meewerken. Indien de provincie geen goedkeuring verleent aan de gepresenteerde ontsluitingsmogelijkheden kan nog uitgeweken met een aansluiting op het kruispunt Oostsingel-Vergertlaan. Niet alleen zal de haalbaarheid met een VRI uiteraard nog verder onderzocht moeten worden, ook zal dit leiden tot hogere verweringskosten.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Lokaal verkeer

Bekend is dat de noord-zuidverbinding Broekstraat-Giesbeeksestraat een belangrijke verkeersroute is, voornamelijk voor landbouw- en fietsverkeer. Bij een keuze om ter plaatse van Centerpoort-Noord een bedrijventerrein te realiseren, blijft deze verkeersroute gehandhaafd en zijn verkeerskundige ingrepen niet noodzakelijk. Voor de Oostsingel ligt dit anders. Omdat een deel van de Broekstraat ingepast wordt in het bedrijventerrein, zal aandacht moeten uitgaan naar de wijze wordt het landbouw- en fietsverkeer. In deze studie is rekening gehouden met het realiseren van een landbouwoplossing en fietstunnel. Bij de keuze voor de locatie Oostsingel dient dit verder uitgewerkt te worden. Ook zal aandacht uit moeten gaan naar de risico's op sluipverkeer.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Langzaam verkeer

De route Broekstraat-Giesbeeksestraat is aangewezen als een hoofdfietsroute. Deze route blijft ongewijzigd bij de ontwikkeling van de Centerpoort-Noord locatie. Er worden kansen gezien om vanaf de Giesbeeksestraat de fietsroute in verbinding te brengen met het eventuele bedrijventerrein. Voor de Oostsingel geldt, afhankelijk van de keuze van de locatie van de benodigde rotonde, waarschijnlijk de noodzaak tot het aanleggen van een fietstunnel om de fietsroute te kunnen handhaven. Dit geldt mogelijk ook voor de inpassing van de toekomstige snelfietsroute tussen Westervoort-Duiven-Zevenaar. Indien gekozen wordt voor de locatie Oostsingel vraagt dit om een verdere uitwerking en afstemming met de provincie.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

3.4 Milieukundig perspectief

Kabels en leidingen

Rondom beide onderzoekslocaties bevindt zich een gasleiding. Andere planologisch relevante kabels en leidingen, zoals hoogspanningsverbindingen, bevinden zich niet in de directe nabijheid. Voor de Centerpoort-Noord locatie geldt dat de gasleiding buiten het mogelijk te realiseren bedrijventerrein ligt. Bij de locatie Oostsingel is gekozen om het bedrijventerrein aan de oostzijde zodanig te begrenzen dat de gasleiding buiten de bedrijfskavels ligt. Ondanks dat er voldoende ruimte is om in de gewenste bedrijfsruimtevraag te kunnen voorzien, heeft dit tot een inperking van het zoekgebied geleid.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Bedrijven en milieuzonering

Bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein is de afstand tot milieugevoelige functies, zoals woningen, een aandachtspunt. Bij Centerpoort-Noord is de woning aan de Giesbeeksestraat 15 relevant. Het dierenpension, de woonwijk Lommerweide en de woning aan de Roodwilligenstraat 10 vormen aandachtspunten vanuit de Oostsingel. In de ruimtelijke opzet (afstand/maatregelen) en/of functionele opzet (milieucategorieën) zal dit punt verder uitgewerkt moeten worden. Eventueel kan het aankopen van omliggende beperkende percelen ook een uitkomst bieden. Bij de Oostsingel verdient het aspect bedrijven en milieuzonering meer aandacht in vergelijking tot de Centerpoort-Noord locatie.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

3.5 Beleidsmatig perspectief

Energieopgave

De gemeente Duiven is momenteel bezig met een studie op het gebied van wind- en zonne-energie om de realisatie van de RES-opgave verder te verkennen voor het gebied InnoFase/Centerpoort-Noord. De eerste resultaten uit deze studie laten zien dat de locatie Centerpoort-Noord zeer geschikt is om windenergie op te wekken. Beide beleidsopgave kennen een eigen ruimteclaim. Een combinatie van een bedrijventerrein met windenergie is zeer lastig te realiseren. Er zal dan ook een keuze gemaakt moeten worden: een bedrijventerrein of windenergie. Een dergelijke dubbele ruimteclaim is niet van toepassing bij de Oostsingel.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Ganzenrustgebied

De provincie Gelderland is voornemens om op de gronden van de locatie Centerpoort-Noord als ganzenrustgebied aan te wijzen. De provincie heeft aangegeven dat ruimtelijke ontwikkelingen aan de randen van deze gebieden voorstelbaar zijn. Wel zal aandacht moeten zijn voor mitigatie en compensatie van deze gebieden. De exacte regels rondom dit aspect zijn vooralsnog onbekend. Een soortgelijke, provinciale ruimteclaim speelt niet bij de locatie Oostsingel.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Groenblauw raamwerk

In het gemeentelijk beleid zijn de Wijde en Zevenaarse Wetering aangewezen als een groenblauw raamwerk. Aan dit raamwerk worden enkele ambities op het gebied van natuur en recreatie gekoppeld. De Wijde Wetering bevindt zich aan de rand van Centerpoort-Noord. Voor de Zevenaarse Wetering geldt dat deze door de Oostsingel locatie heen loopt. Het realiseren van ambities op het gebied van natuur en recreatie zal binnen de locatie Oostsingel minder eenvoudig zijn dan bij Centerpoort-Noord.

Centerpoort-Noord	Oostsingel

Archeologie

De Centerpoort-Noord locatie kent een relatief groot deel met een hoge archeologische verwachtingswaarde. Daarnaast zijn gronden met een lage en middelmatige archeologische verwachtingswaarde in het zoekgebied gelegen. Bij de locatie Oostsingel kent een relatief klein deel een hoge archeologische verwachtingswaarde. Daarnaast zijn er op deze locatie uitsluitend gronden met een lage archeologische verwachtingswaarde in het zoekgebied gelegen. Vanuit archeologie heeft de locatie Oostsingel daarom de voorkeur. Voor de locatie Centerpoort-Noord geldt dat de kans op de aanwezigheid van archeologische waarden groter is dan voor de Oostsingel. Dit vormt een onderzoeksrisico (kans op uitgebreid onderzoek).

Centerpoort-Noord	Oostsingel

4 AFWEGING

Wanneer alle perspectieven bij elkaar worden gebracht ontstaat ervan uit de beoordeling van beide locaties geen eensluidend beeld. Voor beide locaties gelden ieder eigen voors en tegens om ze aan te wijzen als toekomstig regionaal bedrijventerrein. Om u als college verder te helpen bij het maken van een keuze vatten wij navolgend nog kort de kansen, risico's, aandachtspunten en dilemma's van beide locaties samen.

Centerpoort-Noord

Voor de locatie Centerpoort-Noord schatten we in dat sprake is van een hogere inbrengwaarde en lagere opbrengsten in vergelijking tot de Oostsingel. Daartegenover staat wel dat de complexwaarde, financiële risico's en civiele kosten lager worden ingeschat dan bij de Oostsingel. Ook is de verwachting dat de ruimtelijke impact van een bedrijventerreinontwikkeling op deze locatie minder groot is. De locatie kan meer worden gezien als een logische uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein. Ook zal er minder aandacht nodig zijn voor de verkeerkundige en milieukundige inpassing van het bedrijventerrein, voornamelijk vanwege de beperkte gevoelige functies en reeds geschikte infrastructuur waarop waarschijnlijk aangesloten kan worden. Wel geldt dat de locatie gevoelsmatig een grotere claim legt op het landschap en dat de gronden vanuit de provincie ook een ruimteclaim hebben als ganzenrustgebied. Tot slot lijkt Centerpoort-Noord in potentie een zeer geschikte locatie voor het opwekken van windenergie. Een keuze om hier bedrijventerrein te realiseren betekent direct wat voor het realiseren van deze energieambitie.

Oostsingel

De locatie Oostsingel zal naar verwachting te maken hebben met een lagere inbrengwaarde en hogere opbrengsten. De complexwaarde, financiële risico's en civiele kosten worden echter hoger ingeschat in vergelijking tot de locatie Centerpoort-Noord. De financiële risico's worden mede bepaald door de complexe verkeerskundige situatie. Deze verkeerskundige situatie zal ook de nodige inspanning vragen in het realiseren van draagvlak bij de provincie. Daarnaast geldt dat we inschatten dat de ruimtelijke impact van het realiseren van een bedrijventerrein langs de Oostsingel ook maatschappelijk gezien de nodige reacties op zal leveren. De nabijheid van diverse milieugevoelige functies maakt dan ook dat hier extra aandacht nodig is voor de milieukundige inpassing van een bedrijventerrein. Daartegenover staat wel dat er geen grote beleidsmatige ruimteclaims (denk aan energie en ganzenrustgebied, zoals bij Centerpoort-Noord) gelden waar rekening mee hoeft te worden gehouden.

BIJLAGE 1

Analyse SAB

BIJLAGE 1

Cultuurhistorie

Duiven is ontstaan als dorp op een rivierduin.
Nadat Duiven in de jaren ‘80 als groeigemeente aangewezen werd, zijn er veel nieuwe woonwijken bijgebouwd, waarmee voldaan kon worden aan de grote woningbehoefte in de regio. In die tijd begon ook de bedrijvigheid zich te ontwikkelen rondom de A12. Allereerst ontwikkelde dit zich ten zuiden van de snelweg, daarna ook ten noorden van de snelweg.
Centerpoort-Nieuwgraaf was het eerste grootschalige bedrijventerrein. Daarna volgden Centerpoort-Noord, Centerpoort-Zuid en Graafstaete. Een recente ontwikkeling is het bedrijventerrein InnoFase. Op dit bedrijventerrein wordt met name ingezet op de opwekking van duurzame energie. Momenteel is het bedrijventerrein Seingraaf in ontwikkeling, nabij de IJssel.

Centerpoort-Noord

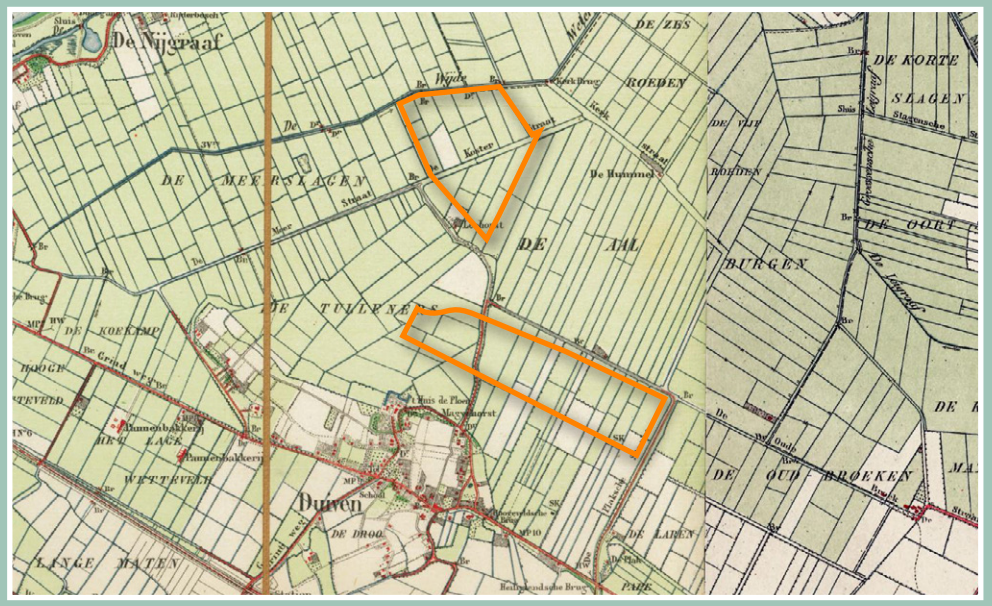
- Op de topografische kaarten is goed te zien dat het plangebied al lang voor agrarische doeleinden gebruikt wordt. Voor de groei van de Duiven lag het plangebied centraal in het open komgebied. Door de ontwikkeling van de A12 en de bedrijvigheid daar omheen, is de Centerpoort-Noord locatie aan de rand van Duiven komen te liggen.
- Het plangebied wordt gekenmerkt door een aantal historische structuren. De Kosterstraat, die centraal door het plangebied loopt, is op de historische kaarten al goed herkenbaar. Ook de Wijde Wetering, een watergang ten noordwesten van het plangebied, is al herkenbaar op de kaart van 1900. Langs de oostrand loopt de Giesbeeksestraat. De loop van deze straat in gedurende de tijd veranderd ter hoogte van het plangebied. Voorheen liep deze ten zuiden van het plangebied. Nu loopt deze weg langs de oostzijde van het plangebied.

Conclusie: bij gebiedsontwikkelingen is het van belang om cultuurhistorische kenmerken te respecteren en te handhaven. Handhaaf de belangrijke historische structuren, zoals de Wijde Wetering, de Kosterstraat en de Giesbeeksestraat. Respecteer de bestaande verkavelingsrichting.

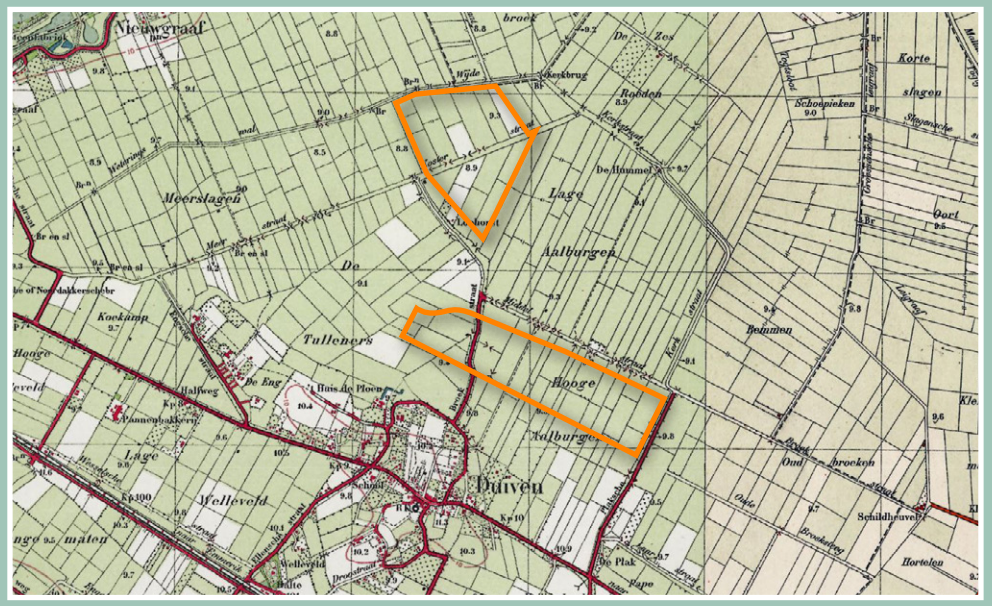
Oostsingel

- Ook de locatie Oostsingel wordt al lang voor agrarische doeleinden gebruikt.
- Op de topografische kaarten zijn ter hoogte van het plangebied twee oude structuren herkenbaar: de Middelstraat en de Broekstraat. De Middelstraat is in de jaren ‘50 verdwenen ten behoeve van de ontwikkeling van de A12. De Broekstraat is via een tunnel onder de snelweg in gebruik gebleven.
- Aan de zuidkant van het plangebied loopt de Roodwilligenstraat. Deze is gelijktijdig met de ontwikkeling van de snelweg gerealiseerd en is tegenwoordig een lokale weg voor bestemmingsverkeer.
- De Oostsingel (N810), ten zuiden van het plangebied, is vanaf 1990 gerealiseerd tijdens de ontwikkeling van de ten zuiden gelegen woonwijk Lommerweide. De Oostsingel vormt nu een belangrijke ontsluitingsroute voor Duiven.

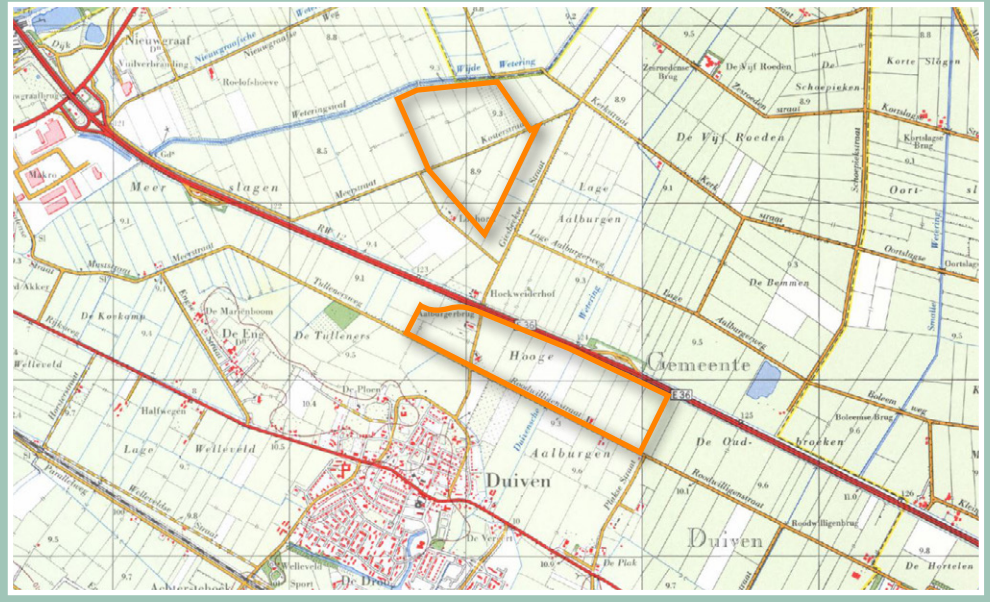
Conclusie: bij gebiedsontwikkelingen is het van belang om cultuurhistorische kenmerken te respecteren en te handhaven. Handhaaf de Broekstraat als historische structuur naar het buitengebied. Respecteer de bestaande verkavelingsrichting.



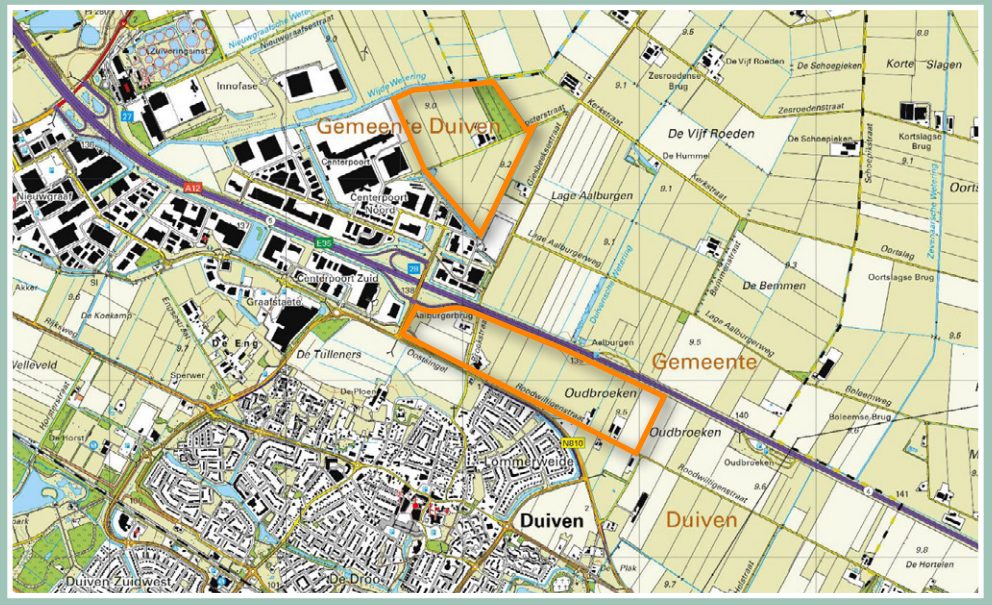
1900



1950



1980

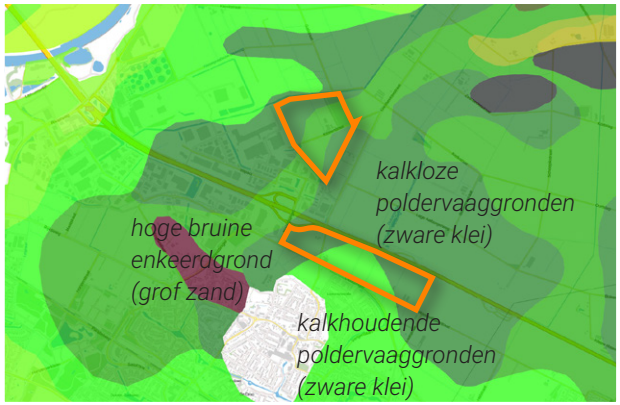


nu

BIJLAGE 1

Landschapstypen en - structuren

De IJssel en de Rijn hebben een belangrijke rol gespeeld bij de vorming van het landschap. Langs de rivieren liggen de hoger gelegen oeverwallen, die overgaan naar de komgronden, verder van de rivier af. De bebouwing bevond zich oorspronkelijk op de hogere delen: op de rivierduinen, op oude stroomruggen en op terrasresten. Zo is kern van Duiven ook ontstaan op een rivierduin. Beide planlocaties bevinden zich in het lager gelegen gebied: de komgronden.



Bodemkaart (PDOK)

Centerpoort-Noord

- Het plangebied is onderdeel van het grotere open kommengebied ten noorden van Duiven, een jonge, grootschalige ontginning.
- De bodem in het plangebied bestaat uit kalkloze poldervaaggronden die gekenmerkt worden door zware klei.
- Binnen het plangebied is een terrasrest aanwezig. Terrasresten zijn rivierafzettingen die door erosie een plateau-achtige vorm hebben gekregen.
- Ten noordwesten van het gebied stroomt de Wijde Wetering. De wetering voert het water af richting het noorden, naar de IJssel.
- Beplanting bestaat hoofdzakelijk uit laanbeplanting langs de wegen. Ook de Giesbeeksestraat, ten oosten van het plangebied, wordt gekenmerkt door laanbeplanting.

Conclusie: Bij een eventuele bedrijfsontwikkeling op deze locatie komt de bedrijvigheid ver in het open kommengebied te liggen, waardoor het goed zichtbaar zal zijn vanuit de omgeving. Landschappelijke inpassing is daarom zeer belangrijk op deze plek. Ook is het van belang om de landschappelijke elementen zoals de Wijde Wetering en de wegen de karakteristieke laanbeplanting te respecteren en handhaven.

Oostsingel

- Ook de locatie Oostsingel ligt in het komgebied. Echter ligt de locatie 'ingeklemd' tussen de snelweg en de woonwijk ten zuiden van het gebied, waardoor deze locatie gevoelsmatig in mindere mate onderdeel is van het grotere komgebied ten noorden van de snelweg. Door het landschappelijke karakter van de locatie functioneert het plangebied als een 'landschappelijk buffer' tussen de snelweg en de woonwijken van Duiven.
- De bodem bestaat deels uit kalkloze en deels kalkhoudende poldervaaggronden.
- Door het plangebied stroomt de Zevenaarse Wetering. Deze stroomt net zoals de Wijde Wetering af naar het noorden, naar de IJssel.
- Het plangebied heeft een open karakter, opgaande beplanting is beperkt.

Conclusie: Bij een eventuele bedrijfsontwikkeling is de invloed op het open kommenlandschap beperkter dan bij de Centerpoort locatie. Wel zal de landschappelijke 'buffer' tussen de snelweg en de woonwijken verdwijnen. Bij een ontwikkeling is het van belang de landschappelijke elementen zoals Zevenaarse wetering te respecteren en te handhaven.

Legenda
Landschapstypen
Komgebied / grootschalig jonge ontginning
Donk / pleistocene rivierduin
Bebouwing
Landschapsstructuren
Hoofdwatergang
Herkenbare structuren oude (rest)geulen
Hoofdgroenstructuur kern
Bos- en natuurpercelen
Karakteristieke laanbeplanting
Terrasresten
Oriëntatiepunten in het landschap (kerktoren)
N
0 250 500 750 1000 meter
Wijde Wetering
Giesbeeksestraat
Zevenaarse Wetering
DUIVEN

BIJLAGE 1

Stedenbouwkundige structuren

De bebouwing nabij beide locaties bestaat uit planmatige woonwijken en bedrijfsbebouwing. Op de kaart zijn de maximale bouwhoogtes aangegeven per gebied. Hieruit is goed te zien dat er ten zuiden van de snelweg meer mogelijk is qua bouwhoogte dan ten noorden van de snelweg.

Centerpoort-Noord

- De Centerpoort-Noord locatie grenst aan het bestaande bedrijventerrein Centerpoort-Noord. Dit bedrijventerrein kenmerkt zich door een centrale lus waaraan de bedrijfsbebouwing staat. De bedrijfsbebouwing is richting de weg georiënteerd, achterkanten zijn naar het plangebied toe gericht.
- De maximale bouwhoogte van het bestaande bedrijventerrein is 14 meter. Het deel ten noorden hiervan, InnoFase, heeft een hogere maximale bouwhoogte van 20 meter.
- Vanwege de openheid van het plangebied en de omgeving ten oosten is er vanaf de snelweg zicht op het plangebied. Ook de achterliggende windmolens zijn zichtbaar vanaf de snelweg.

Conclusie: bij een eventuele bedrijfsontwikkeling dient aangesloten te worden bij de bouwhoogtes van het bestaande bedrijventerrein Centerpoort Noord (max. 14 meter).
Vanwege de ligging in het agrarisch gebied is een goede landschappelijke inpassing van nieuwe bebouwing wenselijk.

Oostsingel

- De locatie Oostsingel grenst aan de westkant aan de bebouwing van het Van der Valk Hotel, een markant en opvallend gebouw met een maximale bouwhoogte van 52 meter.
- Ten zuiden van het plangebied ligt woonwijk Lommerweide, gebouwd rond 1993-1994. Tussen de woonwijk en het plangebied is een brede groensingel aanwezig, waardoor de woonwijk uit het zicht ligt vanaf het plangebied. Woningen grenzen met zij- of achterkanten naar de groensingel.
- Vanaf de A12 is vrij zicht op de planlocatie.
- Het bestaande bedrijventerrein langs de A12, Centerpoort Zuid, heeft een variërende bouwhoogte tussen 14-21 meter. Bebouwing is met de representatieve zijde naar de A12 toe gericht.

Conclusie: bij een eventuele bedrijfsontwikkeling dient rekening gehouden te worden met de bestaande woonwijk ten zuiden van het plangebied. Hoge bebouwing is daarom niet wenselijk. Aan de westkant is wel een hoger accent (kansen voor ander programma) mogelijk, net zoals het hotel aan de overzijde van de weg.

20m
9-14m
14-21m
52m
10m

BIJLAGE 1

Verkeer

Beide locaties zijn goed bereikbaar vanwege de ligging bij de A12. Wanneer ook de A15 doorgetrokken is tot de A12, ligt deze ook dicht bij beide plangebieden. Per openbaar vervoer zijn beide locaties goed bereikbaar met de bus. Ook het bestaande fietsnetwerk (Broekstraat-Giesbeeksestraat) voorziet in goede fietsroutes van en naar beide locaties. In meer algemene zin geldt dat de Broekstraat een belangrijke verkeersroute in noord-zuidelijke richting is voor lokaal verkeer, onder meer voor landbouwvoertuigen.

In de toekomst zal de A12 verbreed worden. Dit zal bij de locatie Oostsingel tot gevolg hebben dat de snelweg iets verder zuidelijk zal komen te liggen. De gronden voor de verbreding zijn reeds aangekocht.

Ook zal er een snelfietsroute aangelegd worden bij de locatie Oostsingel (zie afbeelding). De route zal parallel aan de Roodwilligenstraat komen te liggen, deels in het plangebied. De benodigde gronden worden momenteel aangekocht.

Verkeersgeneratie

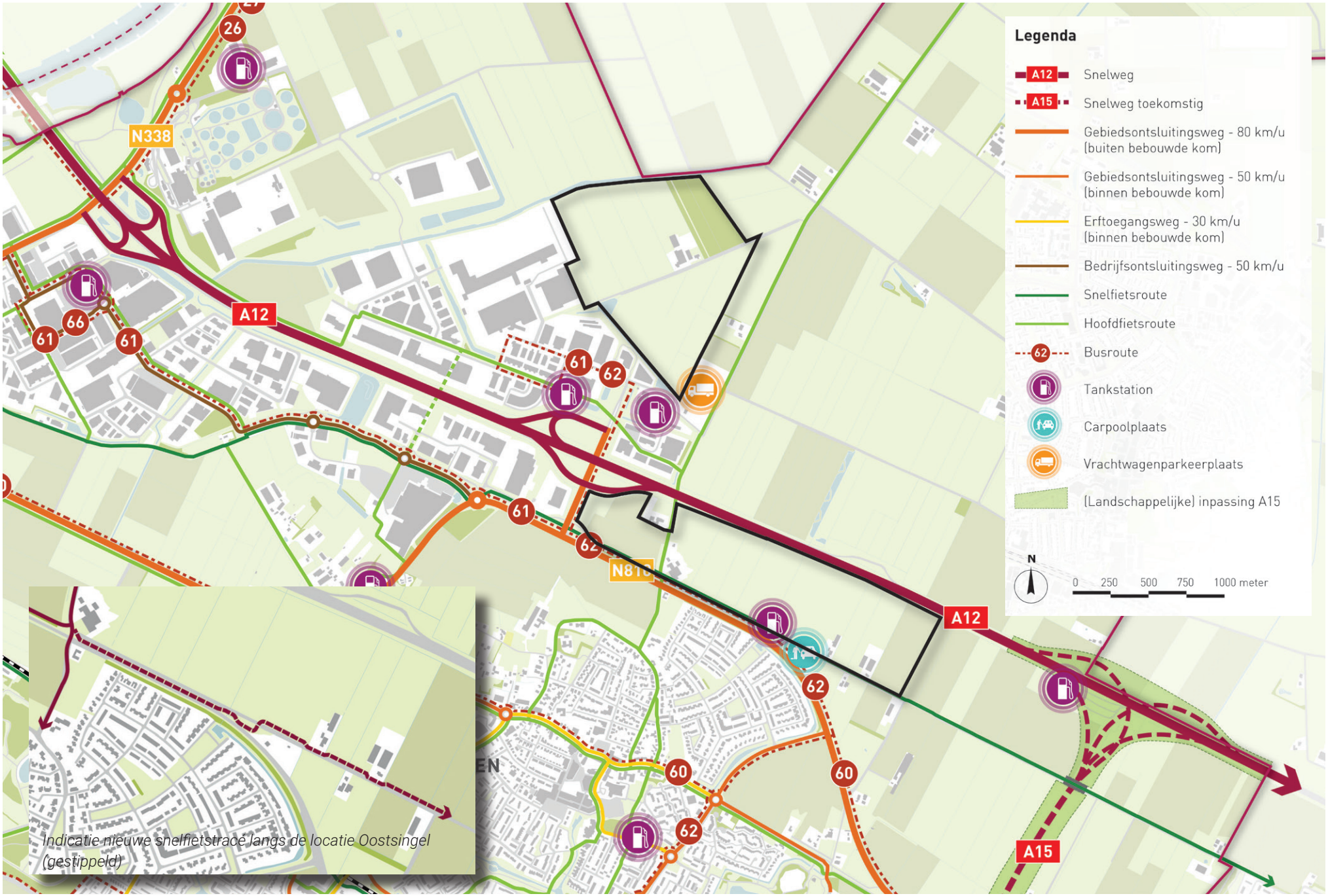
Voor het toekomstige bedrijventerrein geldt dat vooralsnog geen informatie voorhanden is over het type bedrijvigheid dat zich op het terrein gaat vestigen. Ondanks het ontbreken van dergelijke informatie kent het CROW kencijfers voor werkgebieden, die gehanteerd kunnen worden voor deze situaties. Het CROW maakt hierbij onderscheid in een vijftal typen werkgebieden met ieder eigen kengetallen op het gebied van personenauto's en vrachtverkeer (licht en zwaar). In voorliggende situatie is de potentiële verkeersgeneratie voor het werkmilieu 'hoogwaardig bedrijvenpark' en 'distributieterrein' inzichtelijk gemaakt.

Mobycon heeft voor beide locaties potentiële ontsluitingsroutes geïnventariseerd. De resultaten hiervan staan op de volgende bladzijdes. Bij alle ontsluitingsvarianten geldt dat een goede afstemming met het huidige verkeerslichtennetwerk nodig is.

II Hoogwaardig bedrijventerrein	Personenauto's	Vrachtauto's	Totaal
Kental mvt/werkdagetmaal per netto ha	174	34	208
Mvt/werkdagetmaal 24 ha	4.176	816	**4.992**

III Distributiecentrum	Personenauto's	Vrachtauto's	Totaal
Kental mvt/werkdagetmaal per netto ha	135	35	170
Mvt/werkdagetmaal 24 ha	3.240	840	**4.080**

Verkeersgeneratie per werkmilieutype (tabel: Mobycon)



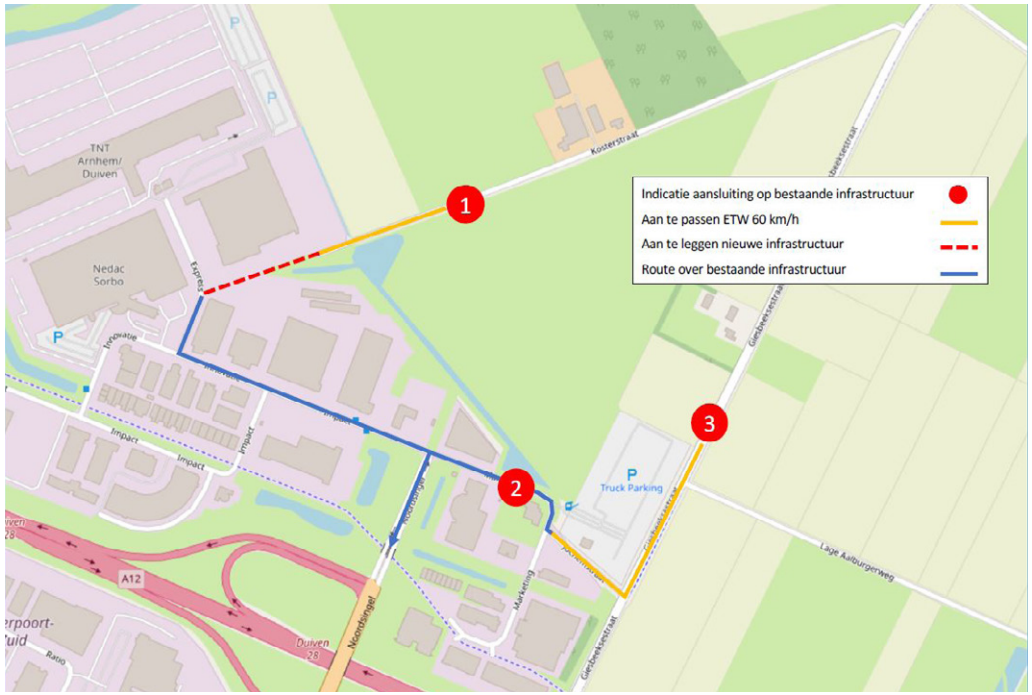
Indicatie nieuwe snelfietstrace langs de locatie Oostsingel (gestippeld)

BIJLAGE 1

Centerpoort-Noord

Wat betreft de potentiële ontsluitingsroutes zijn er drie varianten bestudeerd. Wat betreft de capaciteit heeft de bestaande infrastructuur voldoende ruimte om het nieuwe verkeer af te wikkelen. Wel is voor de varianten 1 en 3 noodzakelijk om nieuwe infrastructuur aan te leggen en/of bestaande infrastructuur op te waarderen. Een ontsluiting via variant 2 verdient de aanbeveling.

1. Aansluiten op Kosterstraat -> Kosterstraat doortrekken naar Expres -> Expres -> Innovatie -> Impact -> Noordsingel -> A12
2. Aansluiten op Marketing -> Noordsingel -> A12
3. Aansluiten op Giesbeeksestraat -> Jochemstraat doortrekken naar Marketing -> Marketing -> Noordsingel -> A12



Mogelijke routes – Met 'indicatie aansluiting' wordt bedoeld dat ergens op de betreffende weg een aansluiting mogelijk is (afbeelding: Mobycon)

Straat	Wegtype	Intensiteit 2018	Intensiteit 2028 Hoog	Maximaal capaciteit	Ruimte tot 85% capaciteit
Noordsingel	GOW 50 km/h	9.400	9.800	25.000	11.450
Impact	GOW 50 km/h	8.200	8.600	25.000	12.650
Marketing	GOW 50 km/h	1.200	1.200	25.000	20.050
Expres	GOW 50 km/h	[1]	[1]	25.000	[1]
Innovatie	GOW 50 km/h	[1]	[1]	25.000	[1]
Giesbeeksestraat	ETW 60 km/h	1.900	2.000	2.000	-300
Kosterstraat	ETW 60 km/h	[2]	[2]	2.000	[2]
Jochemstraat	ETW 60 km/h	[2]	[2]	2.000	[2]

Beschikbare capaciteit infrastructuur – 1: Achterliggend t.o.v. Impact – 2: Achterliggend t.o.v. Giesbeeksestraat (tabel: Mobycon)

Oostsingel

Ook voor de locatie Oostsingel zijn drie potentiële ontsluitingsmogelijkheden verkend. Met een eventuele nieuwe ontsluitingsverbinding aan de Oostsingel ontstaat een nieuw conflictpunt met bijbehorende verkeersveiligheidsissues (variant 1). Dit vraagt om een goede nadere uitwerking, ook in relatie tot het bestaande lokale verkeer en de huidige verkeersveiligheidsissues. Afstemming met de provincie zal hier goed moeten plaatsvinden. Daarnaast kan gekozen worden om zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande kruispunten. Daarbij wordt uitgegaan van een opwaardering van de Broekstraat, waarbij een noordelijke (via Giesbeeksestraat) en een zuidelijke (via Noordsingel) ontsluitingsvariant mogelijk is (variant 2 en 3). Uit de verkenning volgt dat de Noordsingel als gevolg van de mogelijke bedrijventerreinontwikkeling de intensiteit-capaciteitsverhouding van 85% licht overschrijdt. Deze 85% wordt in algemene zin als verkeerskundig wenselijk en acceptabel gezien. Boven dit percentage kunnen verkeersproblemen op gaan treden. Een ontsluitingsroute via de Noordsingel verdient een eventuele verdere verkenning, ook in relatie tot het functioneren van het kruispunt Noordsingel-Westsingel-Oostsingel. Tegelijkertijd dient bij variant 3 goed gekeken te worden naar de onderdoorgang van de A12, eventueel sluipverkeer en de verkeersroutes.

1. Aansluiten op Oostsingel -> Noordsingel -> A12
2. Aansluiten op Broekstraat -> Oostsingel -> Noordsingel -> A12
3. Aansluiten op Broekstraat -> Giesbeeksestraat -> Jochemstraat doortrekken naar Marketing -Marketing -> Noordsingel -> A12

Mogelijke routes – Met 'indicatie aansluiting' wordt bedoeld dat op de betreffende weg bij een bestaand kruispunt een aansluiting mogelijk is (afbeelding: Mobycon)

Straat	Wegtype	Intensiteit 2018	Intensiteit 2028 Hoog	Maximaal capaciteit	Ruimte tot 85% capaciteit
Broekstraat	ETW 60 km/h	1.900	2.000	2.000	-300
Giesbeeksestraat	ETW 60 km/h	1.900	2.000	2.000	-300
Jochemstraat	ETW 60 km/h	[1]	[1]	2.000	[1]
Marketing	GOW 50 km/h	1.200	1.200	25.000	20.050
Noordsingel (noorden A12)	GOW 50 km/h	9.400	9.800	25.000	11.450
Oostsingel	GOW 80 km/h	22.900	11.800	32.000	15.400
Noordsingel (zuiden A12)	GOW 80 km/h	30.700	20.100	32.000	7.100

Beschikbare capaciteit infrastructuur – 1: Achterliggend t.o.v. Giesbeeksestraat (tabel: Mobycon)

BIJLAGE 1

Beleidskader

Omgevingsvisie en -verordening Gelderland

De provincie Gelderland heeft zich in de Omgevingsvisie als doel gesteld dat in 2050 alle werklocaties in de provincie duurzaam zijn ingericht als het gaat om energie, klimaatbestendigheid en logistieke productiestromen. Het streven is dat Gelderland in 2050 volledig klimaatneutraal is.

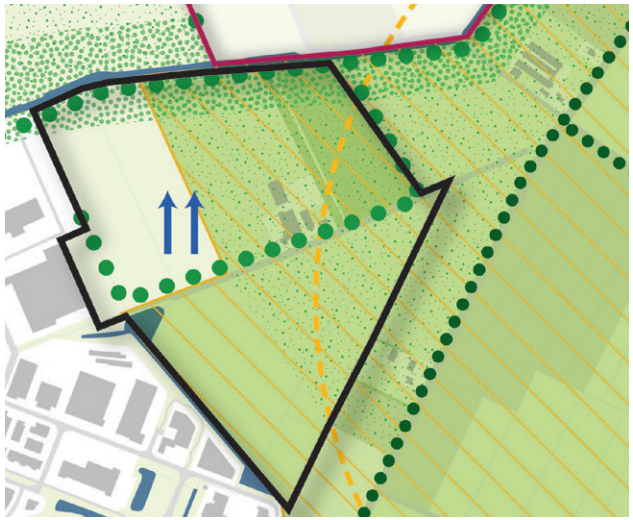
Centerpoort-Noord

In de toekomstige actualisering van de Omgevingsverordening zal de locatie Centerpoort-Noord gedeeltelijk zijn aangewezen als ganzenrustgebied. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn hier in principe niet toegestaan als deze nadelige gevolgen kunnen hebben voor het rustgebied voor overwinterende ganzen. Hiervan kan worden afgeweken, mits sprake is van een groot openbaar belang, er geen alternatieve locaties beschikbaar zijn, nadelige gevolgen zo veel mogelijk worden beperkt én gelijkwaardige comenpenstatie plaatsvindt. De provincie heeft aangegeven dat ontwikkelingen van de randen van ganzenrustgebieden voorstelbaar zijn. Tevens zal in de nieuwe Omgevingsverordening de huidige status van Groene Ontwikkelingszone niet langer voor dit gebied gelden.

Oostsingel

Voor dit gebied gelden geen specifieke provinciale aspecten waar rekening mee moet worden gehouden.

Conclusie: Bij de ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein dient rekening te worden gehouden met de ter plaatse geldende kernkwaliteiten van het ganzenrustgebied.



Geel gearceerd het ganzenrustgebied (bron: concept omgevingsvisie, Duiven)

BIJLAGE 1

Structuurvisie Duiven

De Structuurvisie Duiven 2015 geeft aan dat wat betreft kantoren en bedrijvigheid onder meer ingezet wordt op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit voor gebruikers en bezoekers. Van belang voor een kwaliteitsversterking, is een sterk (eigen) profiel voor ieder bedrijventerrein, zoals duurzaamheid op het bedrijventerrein InnoFase. Daarnaast streeft de gemeente ernaar om duurzaamheidsambities te combineren met de werkgelegenheid. Dit vindt bijvoorbeeld plaats aan de noordkant van InnoFase en Centerpoort-Noord. Centerpoort-Zuid-Oost dient als reserveterrein voor eventuele aanvullende (regionale) behoeften, dan wel bijzondere initiatieven die elders niet gehonoreerd kunnen worden.

Centerpoort-Noord

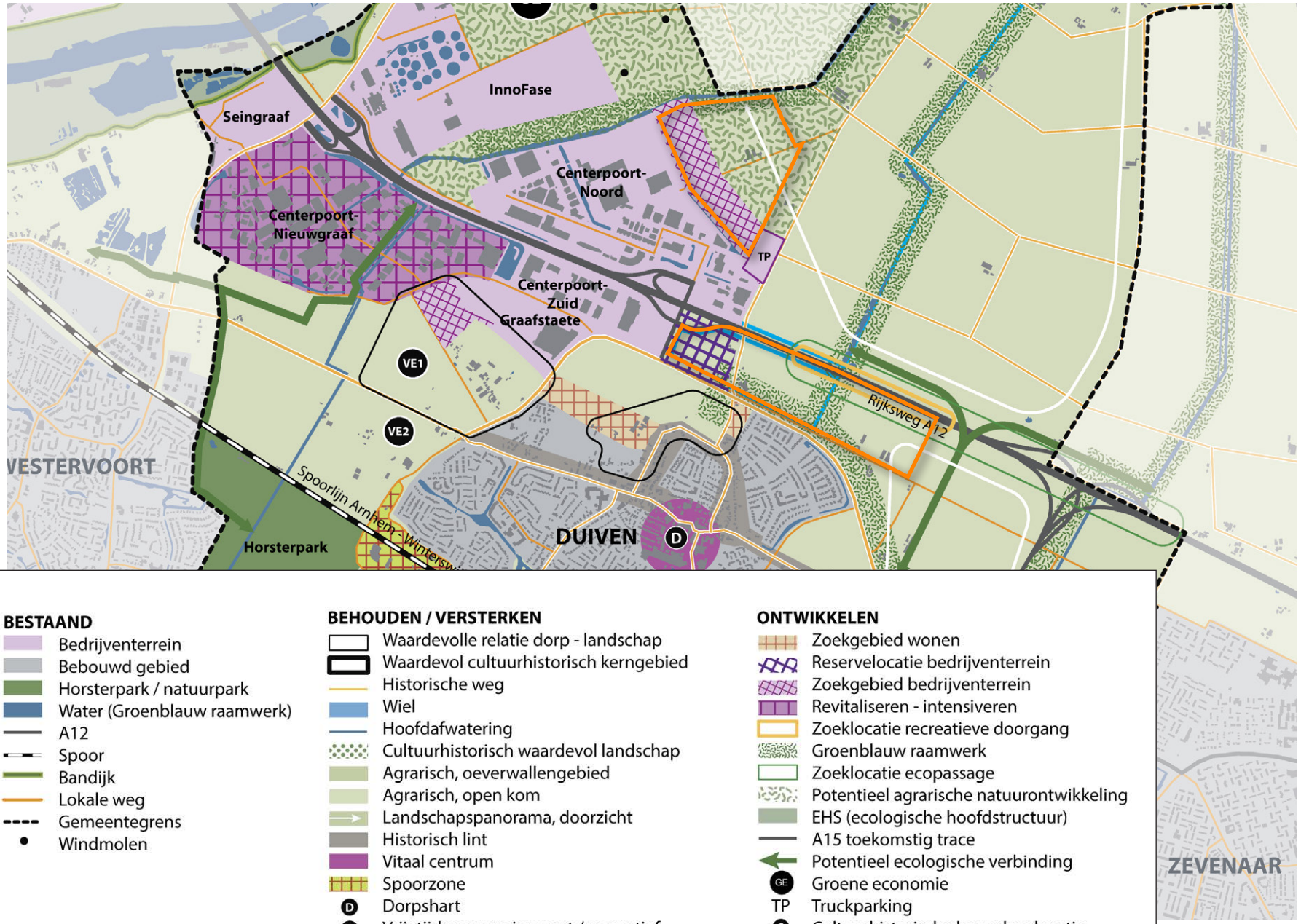
Uit de visiekaart blijkt dat onderhavig zoekgebied in 2015 al gedeeltelijk is aangewezen als mogelijk terrein om aanvullende (regionale) bedrijfsbehoeften te realiseren. Langs de Wijde Wetering is een groenblauw raamwerk aangewezen. Het overige gedeelte van het zoekgebied is in de visiekaart aangewezen voor potentieel agrarische natuurontwikkeling. Dit gebied is bedoeld als overgangszone, zodat er geen abrupte/harde grens ontstaat tussen de bedrijvigheid en het landschap.

Conclusie: Een deel van het zoekgebied is reeds aangewezen als potentiële uitbreidingslocatie voor bedrijventerrein.

Oostsingel

Uit de visiekaart blijkt dat het zoekgebied deels wordt gevormd door het reservegebied Centerpoort-Zuid-Oost. In de structuurvisie is een gedeelte van dit zoekgebied dus al aangewezen als mogelijk terrein om aanvullende (regionale) bedrijfsbehoeften te realiseren. Langs de Zevenaarse Wetering is een groenblauw raamwerk aangewezen. Het overige gedeelte van het zoekgebied wordt in de visiekaart gevormd door agrarisch gebied.

Conclusie: Een deel van het zoekgebied is reeds aangewezen als potentiële uitbreidingslocatie voor bedrijventerrein.



Structuurvisiekaart Duiven

BIJLAGE 1

Omgevingsvisie Duiven

De omgevingsvisie beschrijft de belangrijkste ambities van Duiven, die te maken hebben met de leefomgeving. In het koersdocument Omgevingsvisie geeft de gemeente Duiven onder meer aan dat de gemeente gevraagd is, in het kader van het RPW, om te kijken naar de mogelijkheden om het tekort aan geschikte bedrijfslocaties op te vangen. Daarom zijn enkele zoekgebieden voor bedrijventerrein aangewezen in de omgevingsvisie. De ontwerp Omgevingsvisie wordt in 2021 aan de Raad voorgelegd. Het koersdocument wordt half september besproken met de Raad, maar niet formeel voorgelegd.

Centerpoort-Noord

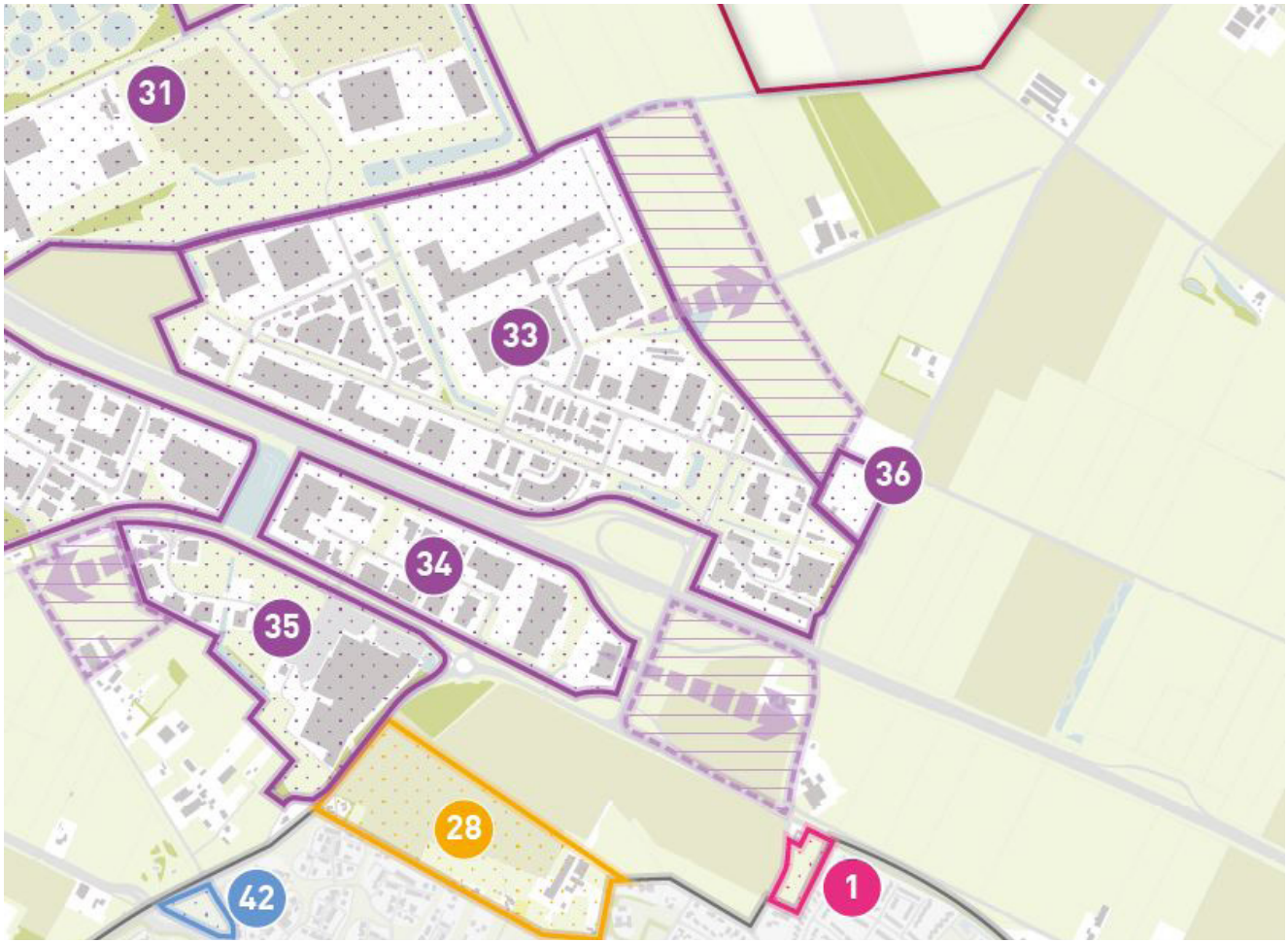
Uit de basiskaart werken van de omgevingsvisie blijkt dat onderhavig zoekgebied gedeeltelijk is aangewezen als zoekgebied voor bedrijventerrein.

Conclusie: In de omgevingsvisie is onderhavig zoekgebied gedeeltelijk aangewezen als zoekgebied voor een bedrijventerrein.

Oostsingel

Op de basiskaart werken van de omgevingsvisie is te zien dat onderhavig zoekgebied gedeeltelijk is aangewezen als zoekgebied voor een bedrijventerrein.

Conclusie: In de omgevingsvisie is onderhavig zoekgebied gedeeltelijk aangewezen als zoekgebied voor een bedrijventerrein



Uitsnede visiekaart wonen en werken (Bron: Duiven).

BIJLAGE 1

Milieu en omgeving

Bedrijven en milieuzonering

Indien door middel van een ruimtelijke ontwikkeling nieuwe, gevoelige functies mogelijk worden gemaakt, moet worden aangetoond dat een goed leefmilieu mogelijk kan worden gemaakt. Hierbij moet rekening worden gehouden met omliggende functies met een milieuzone. Anderzijds mogen omliggende bedrijven niet in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden aangetast door de realisatie van een nieuwe gevoelige functie.

Wat betreft de aanbevolen richtafstanden tussen bedrijvigheid en gevoelige functies is de VNG publicatie 'Bedrijven en Milieuzonering' (2009) als leidraad voor milieuzonering gebruikt. In de VNG-publicatie zijn richtafstanden voor diverse omgevings- en gebiedstypen opgenomen. Het gaat onder andere om de volgende omgevings- en gebiedstypen: 'rustige woonwijk', 'rustig buitengebied' en 'gemengd gebied'.
In een rustige woonwijk en een rustig buitengebied komen vrijwel geen andere functies dan de woonfunctie voor. Gemengde gebieden betreffen gebieden die langs hoofdinfrastructuur liggen en/of gebieden met matige tot sterke functiemenging. In een dergelijk gebied komen direct naast woningen andere functies voor, zoals winkels, maatschappelijke voorzieningenhoreca en kleine bedrijven. Ook lintbebouwing in het buitengebied met overwegend agrarische en andere bedrijvigheid kan als gemengd gebied worden beschouwd. Voor gemengde gebieden kunnen de richtafstanden worden verminderd. De afstand wordt gemeten vanaf het op de verbeelding aangeduide deel voor de bedrijfsmatige activiteit tot aan de gevel van nieuwe of bestaande gevoelige functies gelegen buiten betreffend perceel.

Op het beoogde regionale bedrijventerrein zullen bedrijven worden gevestigd tot en met milieucategorie 4.1 van de VNG publicatie 'Bedrijven en Milieuzonering' (2009). Beide locaties worden beschouwd als een 'gemengd gebied', aangezien sprake is van de ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein. Dit betekent dat de richtafstanden met één afstandsstap verlaagd kunnen worden tot 100 meter (met uitzonder voor het aspect 'gevaar'). Dit betekent dat de beoogde bedrijfsmatige activiteiten op tenminste 100 meter van de gevels van gevoelige functies, zoals woningen, dienen te liggen.

Een eventueel conflict wat betreft richtafstanden kan op verschillende manieren opgelost worden:

1. Door middel van de inrichting van het toekomstige bedrijventerrein kan alsnog voldoende afstand gecreëerd worden, bijvoorbeeld door de aanleg van een groene of blauwe zone aan de rand van een bedrijventerrein.
2. Door middel van het toestaan van lagere milieucategorieën aan de randen van het toekomstige bedrijventerrein kan alsnog voldoende afstand gecreëerd worden (inwaarts zoneren).
3. Door middel van nader onderzoek kan beoordeeld worden of het treffen van maatregelen soelaas kan bieden om een goed woon- en leefklimaat te realiseren. Te denken valt aan het realiseren van een geluidwal, gevelmaatregelen bij de ontvanger(s) of milieueisen bij toekomstige bedrijven.

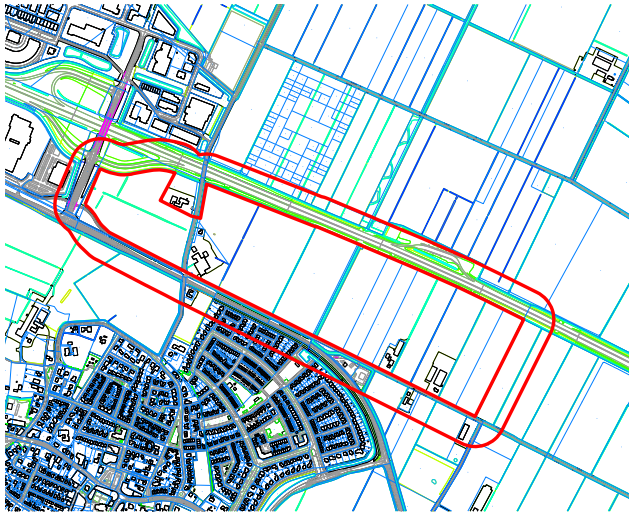
In deze analyse is ervan uitgegaan dat de bestaande bebouwing in de zoekgebieden wordt gesloopt. Dit betekent dat er in de zoekgebieden geen gevoelige functies bestaan in de toekomstige situatie.

Centerpoort-Noord

In het landelijk gebied rondom Centerpoort-Noord bevinden zich enkele burgerwoningen en agrarische bedrijfswoningen. De afstand tot deze woningen is ruim te noemen. Mocht dat aan de randen van het zoekgebied sprake is van een conflict met de richtafstand behorend bij bedrijvigheid in milieucategorie 4.1. Dit conflict zal mogelijk ook aanwezig zijn indien gekozen wordt om de woning aan de Giesbeeksestraat 15 te behouden. Dit geldt ook voor de agrarische bedrijfswoning aan de Kosterstraat 11.

Oostsingel

In de direct omgeving van de Oostsingel zijn verschillende gevoelige functies aanwezig. Om hiervan een indruk te krijgen is een zogenoemde hindercontour rondom het zoekgebied gelegd. Daaruit volgt dat de woning behorende bij het dierenpension, de woning aan de Roodwillgenstraat 10 en meerdere woningen in de wijk Lommerweide binnen de richtafstand van het zoekgebied liggen. Ook ligt het Van der Valk hotel op zeer nabije afstand. Indien één of meerdere bedrijven binnen het zoekgebied gehandhaafd blijven, dient eveneens rekening te worden gehouden met de aanwezige bedrijfswoningen.



Hindercontour van 100 meter (rood) rondom het zoekgebied (rood) (Bron: SAB).

BIJLAGE 1

Archeologie

Door ondertekening van het verdrag van Valletta (1992) heeft Nederland zich verplicht om bij ruimtelijke planvorming nadrukkelijk rekening te houden met het niet-zichtbare deel van cultuurhistorisch erfgoed, te weten de archeologische waarden. In de Erfgoedwet is geregeld hoe met in de grond aanwezige dan wel te verwachten archeologische waarden moet worden omgegaan. Het streven is om deze belangen tijdig bij het plan te betrekken. Bij ingrepen waarbij de ondergrond wordt geroerd, dient te worden aangetoond dat de eventueel aanwezige archeologische waarden niet worden aangetast.

Centerpoort-Noord

Raadpleging van het bestemmingsplan wijst uit dat het plangebied verschillende archeologische verwachtingswaarden kent. Het gaat om navolgende archeologische verwachtingswaarden:

- Lage archeologische verwachting (een archeologisch rapport dient overlegd te worden bij bouwwerken groter dan 10.000 m^2 en bij het uitvoeren van grondbewerkingen dieper dan 0,50 meter onder het maaiveld).
- Middelmatige archeologische verwachting (5.000 m^2 / 0,50 meter).
- Hoge archeologische verwachting (500 m^2 / 0,50 meter).

De oppervlakte aan gronden met een hoge archeologische verwachting in het zoekgebied beslaat circa 87.000 m^2.

Conclusie: Een relatief groot deel van het zoekgebied kent een hoge archeologische verwachtingswaarde. Daarnaast zijn gronden met een lage en middelmatige archeologische verwachtingswaarde in het zoekgebied gelegen.

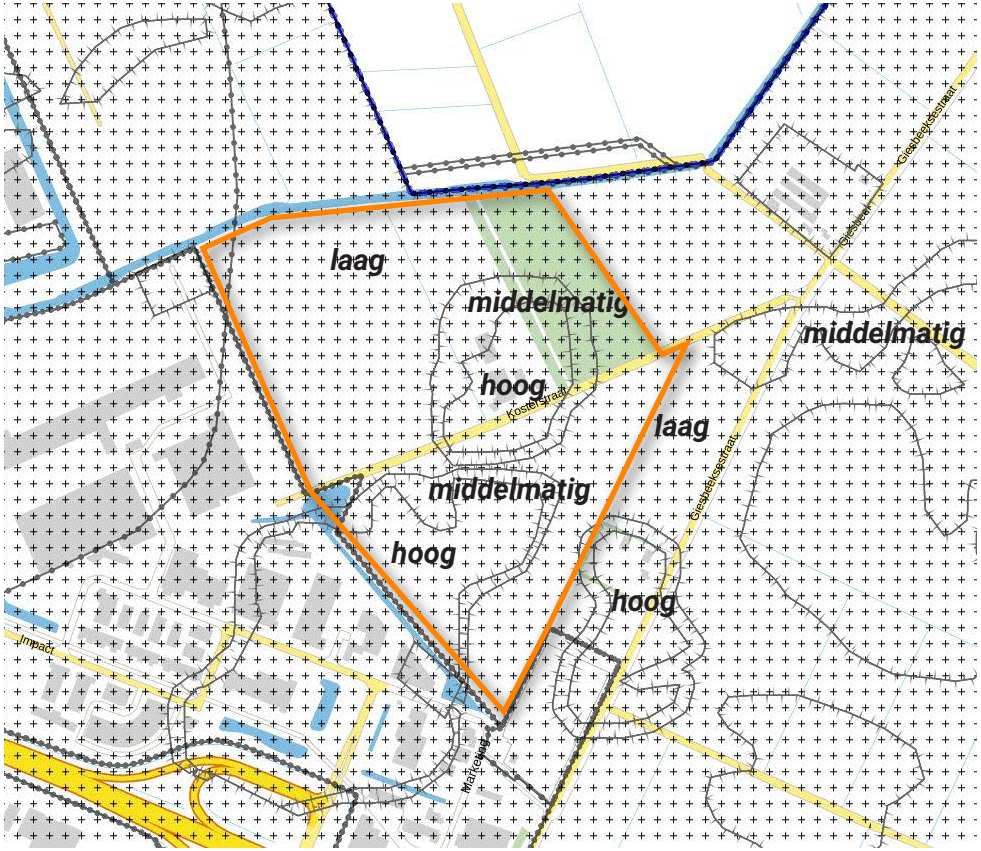
Oostsingel

Raadpleging van het bestemmingsplan wijst uit dat het plangebied verschillende archeologische verwachtingswaarden kent. Het gaat om navolgende archeologische verwachtingswaarden:

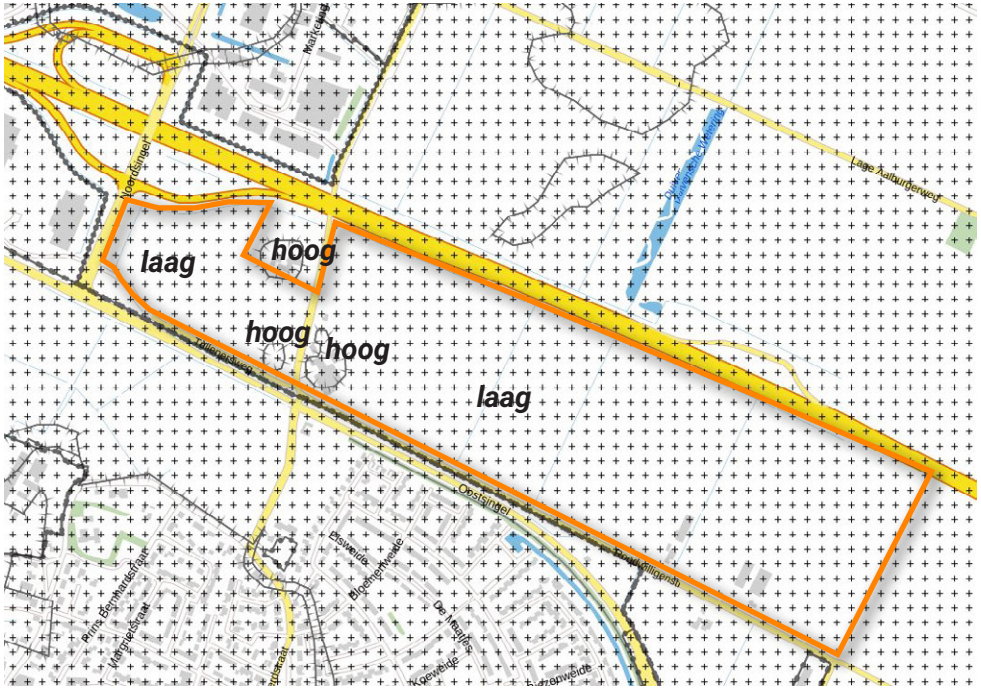
- Lage archeologische verwachting (een archeologisch rapport dient overlegd te worden bij bouwwerken groter dan 10.000 m^2 en bij het uitvoeren van grondbewerkingen dieper dan 0,50 meter onder het maaiveld).
- Hoge archeologische verwachting (500 m^2 / 0,50 meter).

De oppervlakte aan gronden met een hoge archeologische verwachting in het zoekgebied beslaat circa 11.000 m^2.

Conclusie: Een relatief klein deel van het zoekgebied kent een hoge archeologische verwachtingswaarde. Daarnaast zijn er uitsluitend gronden met een lage archeologische verwachtingswaarde in het zoekgebied gelegen.



Archeologische verwachtingskaart Centerpoort-Norod



Archeologische verwachtingskaart Oostsingel

BIJLAGE 1

Kabels en leidingen

Bij iedere ruimtelijke ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met (planologisch relevante) kabels en leidingen in en rondom een ontwikkellocatie. Te denken valt aan rioolpersleidingen, hoogspanningsverbindingen en gasleidingen.

Centerpoort-Noord

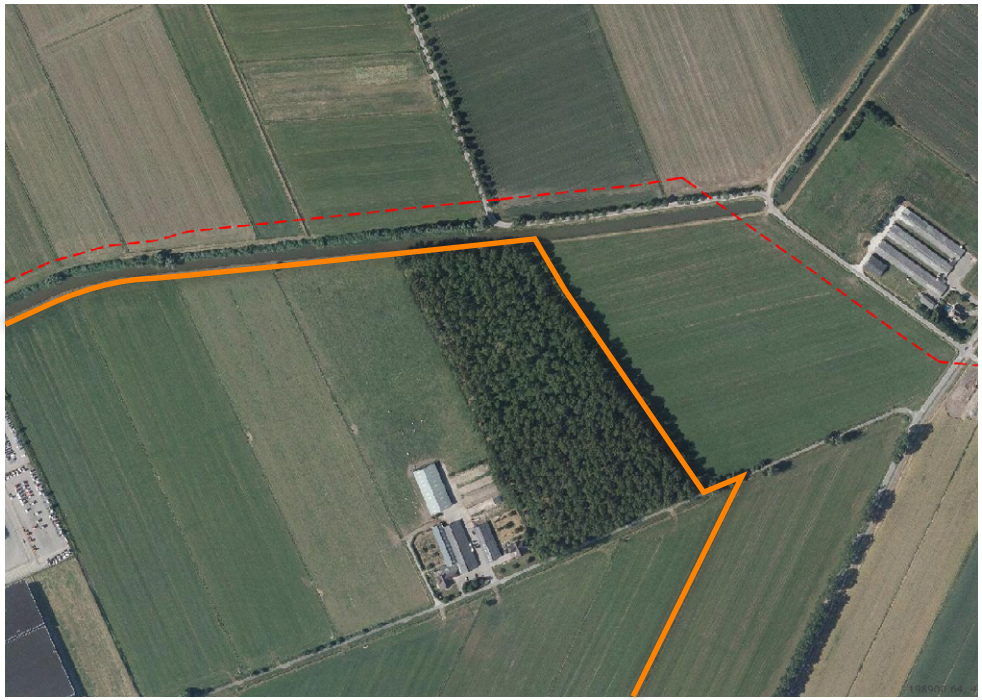
Raadpleging van de risicokaart wijst uit dat in het oosten van het zoekgebied een gasleiding ligt, die verder ten noorden van het zoekgebied loopt. Een gasleiding kent een beschermingszone c.q. werkstrook (veelal 5 meter aan weerszijden van de leiding) waarbinnen geen nieuwe bebouwing is toegestaan. Verder zal te zijner tijd bij een eventuele ontwikkeling in het zoekgebied onderzoek naar het aspect externe veiligheid verricht moeten worden. Bij de inrichting van het zoekgebied is het aan te bevelen rekening te houden met veiligheidsrisico's, zoals een inrichting van vluchtwegen die van de gasleiding aflopen.

Conclusie: In een klein deel van het oosten van het zoekgebied loopt een gasleiding. Er mag geen bebouwing worden gerealiseerd direct rondom de gasleiding.

Oostsingel

Raadpleging van de risicokaart wijst uit dat er door het oostelijk deel van het zoekgebied een gasleiding loopt, zoals op navolgende afbeelding weergegeven. Een gasleiding kent een beschermingszone c.q. werkstrook (veelal 5 meter aan weerszijden van de leiding) waarbinnen geen nieuwe bebouwing is toegestaan. Verder zal te zijner tijd bij een eventuele ontwikkeling in het zoekgebied onderzoek naar het aspect externe veiligheid verricht moeten worden. Bij de inrichting van het zoekgebied is het aan te bevelen rekening te houden met veiligheidsrisico's, zoals een inrichting van vluchtwegen die van de gasleiding aflopen.

Conclusie: Door het oostelijk deel van het zoekgebied loopt een gasleiding. Er mag geen bebouwing worden gerealiseerd direct rondom de gasleiding.



Gasleiding (rood) nabij het zoekgebied (Bron: www.risicokaart.nl).

Gasleiding (rood) in het zoekgebied (Bron: www.risicokaart.nl).

BIJLAGE 1

Water

In het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water moet bij ruimtelijke ontwikkelingen worden aangetoond dat de waterhuishouding niet negatief wordt beïnvloed door de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Dit is vastgelegd in het procesinstrument de Watertoets. In de 'Handreiking Watertoets 2' van het waterschap Rijn en IJssel zijn inhoudelijke criteria aangereikt voor de watertoets, die de basis vormen voor de planbeoordeling door het waterschap en het daaruit voortvloeiende wateradvies. Bij de te volgen ruimtelijke procedure zal een complete watertoets moeten worden doorlopen en het waterschap om advies worden gevraagd.

Centerpoort Noord

Gezien de forse toename aan verharding (meer dan 2.500 m^2) in het zoekgebied zal het doorlopen van een watertoetsproces, in samenwerking met het waterschap, noodzakelijk zijn. Verder lopen er door het zoekgebied 2 watergangen. Ook wordt het zoekgebied grotendeels begrenst door watergangen. Voor de watergangen gelden verschillende grootten van onderhoudsstroken, zoals op navolgende afbeelding groen gemarkeerd. Onderhoudsstroken zijn gronden waarop geen obstakels, zoals bouwwerken, gerealiseerd mogen worden. Ook grenst het zoekgebied aan oppervlaktewater (de Wijde Wetering).

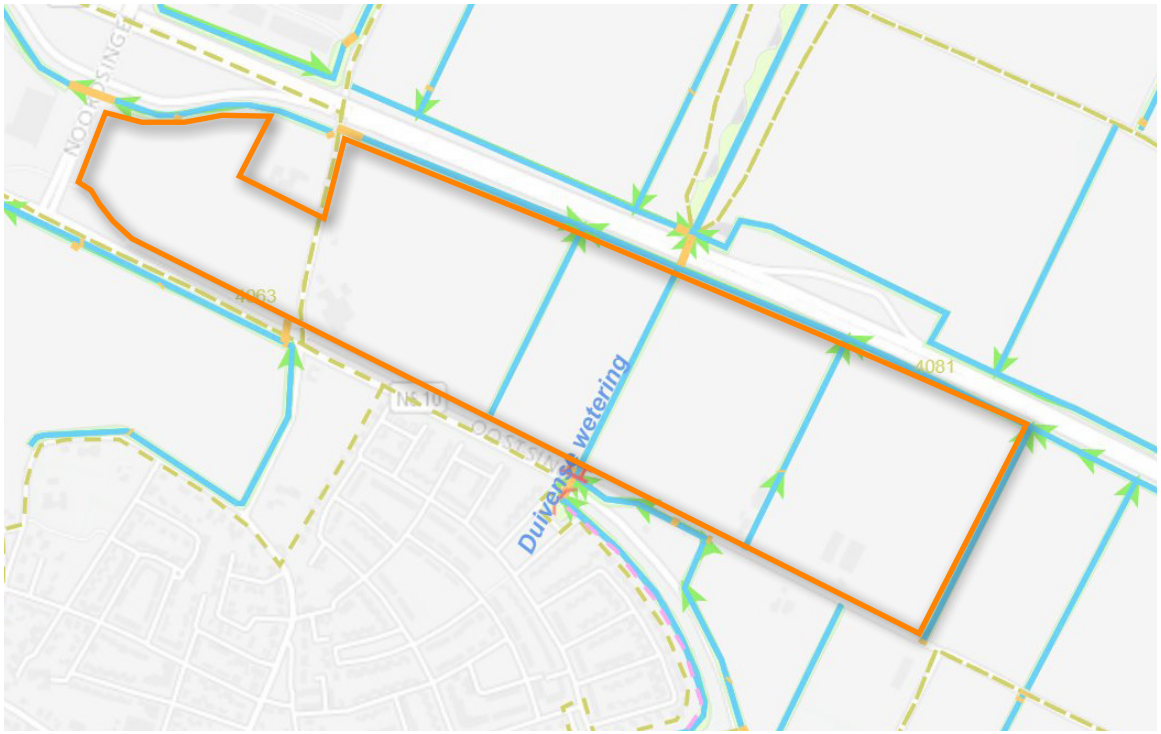
Conclusie: Door het zoekgebied lopen 2 watergangen. Ook wordt het zoekgebied grotendeels begrensd door watergangen alsmede oppervlaktewater.

Oostsingel

Gezien de forse toename aan verharding (meer dan 2.500 m2) in het zoekgebied zal het doorlopen van een watertoetsproces, in samenwerking met het waterschap, noodzakelijk zijn. Verder lopen er door het zoekgebied 3 watergangen. Ook wordt het zoekgebied grotendeels begrenst door watergangen. Voor de watergangen gelden verschillende grootten van onderhoudsstroken. Onderhoudsstroken zijn gronden waarop geen obstakels, zoals bouwwerken, gerealiseerd mogen worden. Ook is er oppervlaktewater (de Zevenaarse Wetering) in het zoekgebied gesitueerd.

Conclusie: Door het zoekgebied lopen 3 watergangen. Ook wordt het zoekgebied grotendeels begrensd door watergangen en is er oppervlaktewater in het zoekgebied gesitueerd.

Uitsnede legger waterschap Rijn en IJssel met daarop het zoekgebied globaal oranje omlijnd (de groene stippellijn is een administratieve lijn) (Bron: waterschap Rijn en IJssel)



Uitsnede legger waterschap Rijn en IJssel met daarop het zoekgebied globaal oranje omlijnd (de groene stippellijn is een administratieve lijn) (Bron: waterschap Rijn en IJssel)

BIJLAGE 1

Energie en klimaat

Begin juni is het voorlopig concept bod van de RES regio Arnhem-Nijmegen gepresenteerd. Onderdeel van deze strategie is het bod van de gemeente Duiven, dat uitgaat van de grootschalige opwek van wind- en zonne-energie in het gebied rond InnoFase/Centerpoort-Noord. Op 12 mei 2020 heeft de gemeenteraad van Duiven ingestemd met dit bod, op voorwaarde dat er een veridepende studie wordt uitgevoerd naar de concrete mogelijkheden voor het gebied. In de concept RES is dit gebied opgenomen als zoekgebied WZ5:

In het Koersdocument van de Omgevingsvisie Duiven (juni 2020) is dit gebied nader in kaart gebracht, zie uitsnede op de volgende pagina. Daarbij is het zoekgebied voor energieopwekking beperkt tot het grondgebied van de gemeente Duiven. Voor het gebied als geheel wordt ingezet op een combinatie van de functies werken, energie en biodiversiteit. De verdiepende studie waarom de raad gevraagd heeft, wordt momenteel uitgevoerd.

Centerpoort-Noord

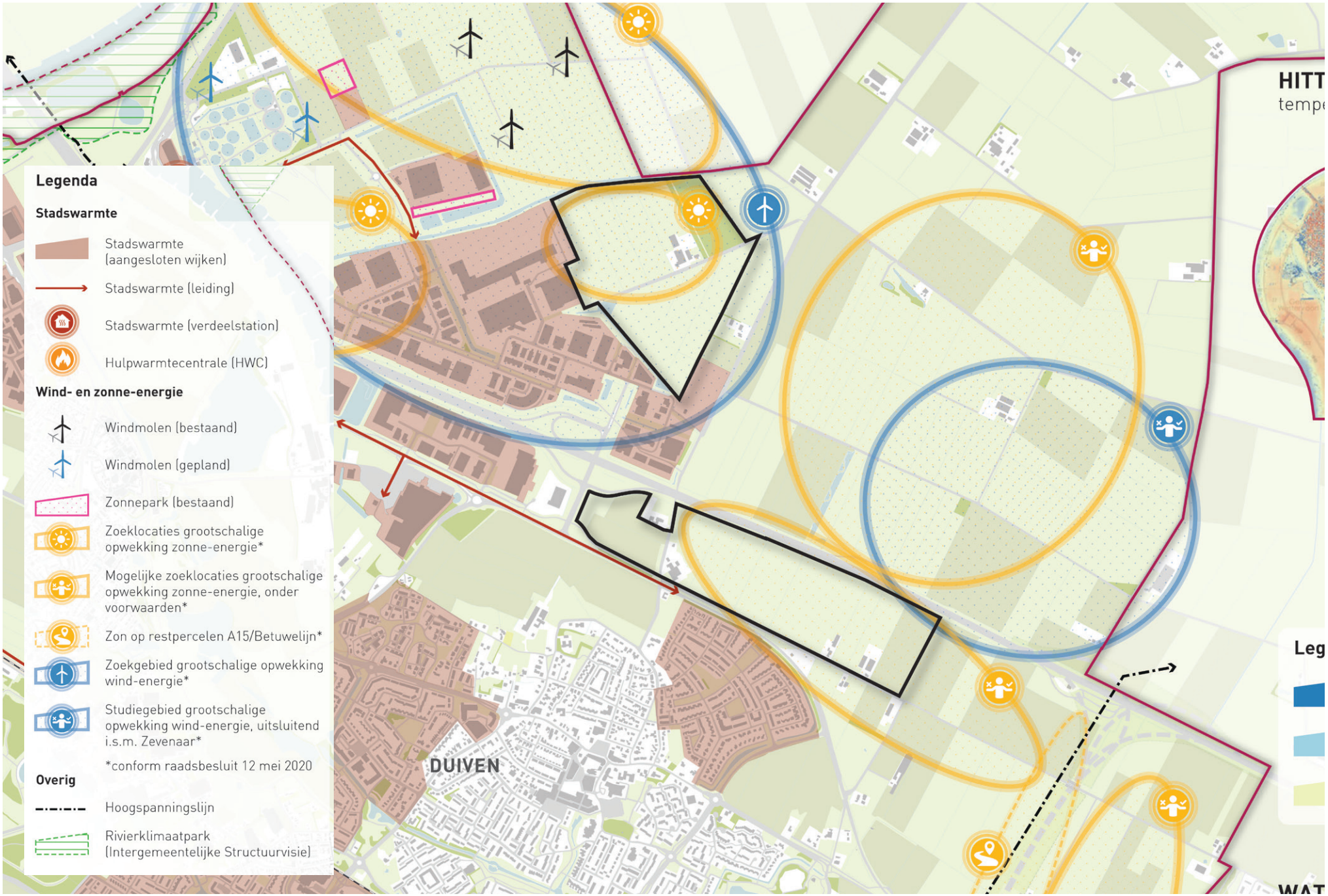
- Het gehele plangebied ligt in de zoeklocatie voor de grootschalige opwekking van windenergie. Vanwege milieuwettelijke contouren is een combinatie van bedrijvigheid én windturbines in dit gebied niet waarschijnlijk. Als hier bedrijvigheid ontwikkeld zal worden, betekent dit zeer waarschijnlijk dan ook dat er in dit gebied geen windturbines gerealiseerd kunnen worden. Datzelfde geldt voor een zone rondom het mogelijke toekomstige bedrijventerrein, omdat windturbines vanwege de milieuwettelijke contouren een bepaalde afstand dienen te hebben tot gebouwen.
- Een groot deel van het gebied ten noorden van de Kosterstraat is aangewezen als zoeklocatie voor de grootschalige opwekking van zonne-energie. Als hier bedrijvigheid ontwikkeld zal worden, betekent dit dat er geen zonnevelden op land meer mogelijk zijn. Zonne-energie op daken is nog wel mogelijk, al zal daar vanwege een kleiner oppervlak wel een lagere energetische opbrengst mee behaald worden.

Conclusie: als hier bedrijvigheid ontwikkeld zal worden, betekent dit een afname in het areaal dat nu als zoeklocatie is aangewezen voor de grootschalige opwekking van wind- en zonne-energie.

Oostsingel

- Een groot deel van het plangebied maakt onderdeel uit van een *mogelijke* zoeklocatie naar de grootschalige opwekking van zonne-energie (onder voorwaarden). Het is dus nog onzeker deze locatie daar daadwerkelijk voor in aanmerking komt. Als hier bedrijvigheid ontwikkeld zal worden, betekent dit dat er geen zonnevelden op land meer mogelijk zijn. Zonne-energie op daken is nog wel mogelijk, al zal daar vanwege een kleiner oppervlak wel een lagere energetische opbrengst mee behaald worden.

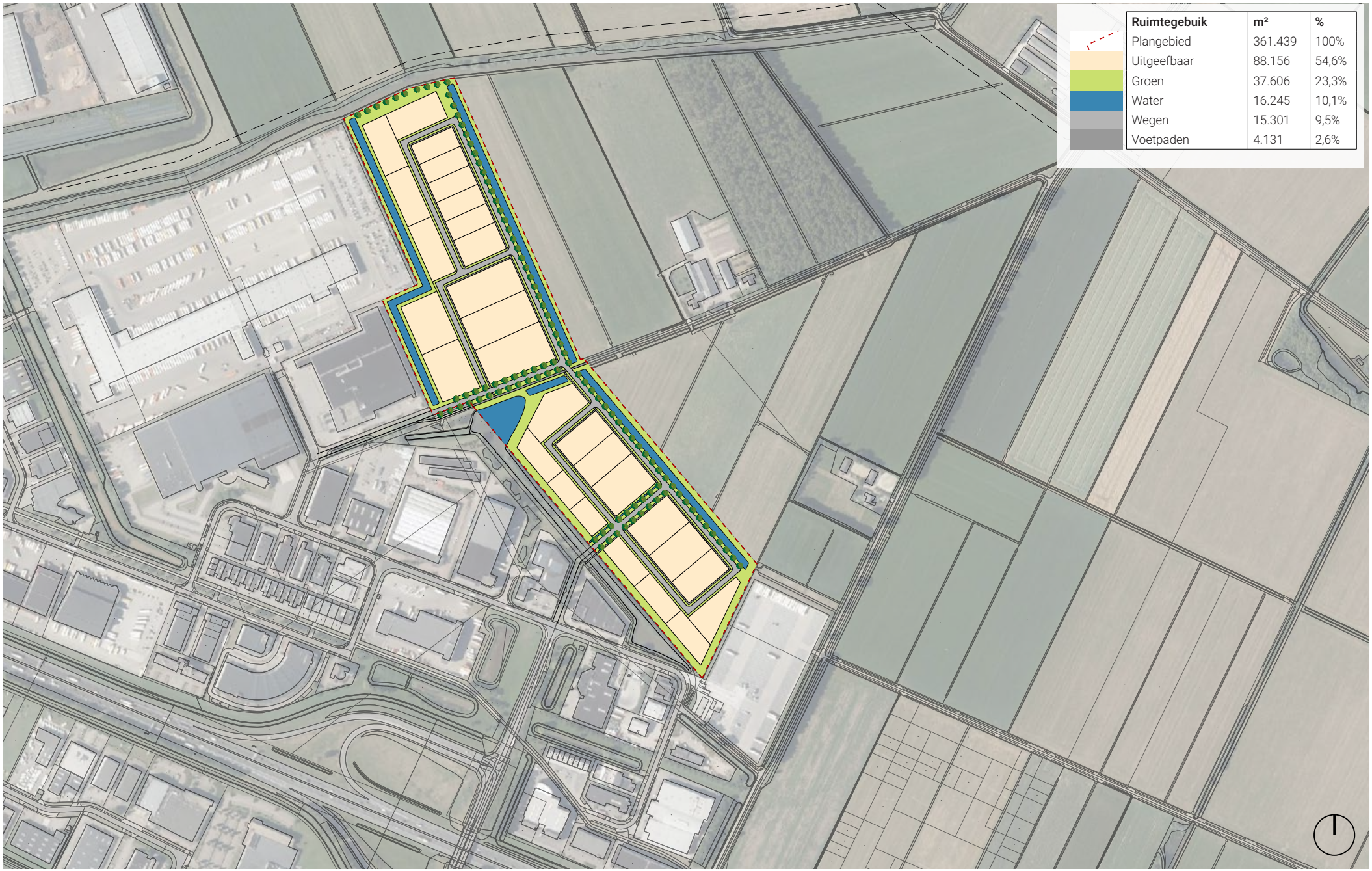
Conclusie: als hier bedrijvigheid ontwikkeld zal worden, betekent dit een afname in het areaal dat nu als mogelijke zoeklocatie is aangewezen voor de grootschalige opwekking van zonne-energie (onder voorwaarden).


Legenda
Stadswarmte
Stadswarmte (aangesloten wijken)
Stadswarmte (leiding)
Stadswarmte (verdeelstation)
Hulpwarmtecentrale (HWC)
Wind- en zonne-energie
Windmolen (bestaand)
Windmolen (gepland)
Zonnepark (bestaand)
Zoeklocaties grootschalige opwekking zonne-energie*
Mogelijke zoeklocaties grootschalige opwekking zonne-energie, onder voorwaarden*
Zon op restpercelen A15/Betuwelijn*
Zoekgebied grootschalige opwekking wind-energie*
Studiegebied grootschalige opwekking wind-energie, uitsluitend i.s.m. Zevenaar*
*conform raadsbesluit 12 mei 2020
Overig
Hoogspanningslijn
Rivierklimaatpark (Intergemeentelijke Structuurvisie)
DUIVEN
HITT
Leg

BIJLAGE 2

Ruimtegebruikskaarten kleinere variant Centerpoort-Noord

Variant grote kavels



Variant kleine kavels

Bijlage bij *Bijlage 2 – Verkenning bedrijventerreinen 2040 d.d. 14-1-2021 (201493782)*

Tabel met stand van zaken uitgifte actualiseren als gevolg van de verkoop van 6,7 hectare op InnoFase:

	Uitgeefbaar (ha)	Waarvan direct (ha)	Waarvan in optie (ha)
Seingraaf	11	0	11
Graafstaete	1,9	0,7	1,2
Nieuweling	2,6	1,7	0,9
InnoFase	5,9	5,9	0
Totaal	**21,4**	**8,3**	**13,1**

Figuur 1. Uitgeefbaar bedrijventerreinen. Bron: IBIS, peildatum 8-2-2021

CDA

Technische vragen Politieke Avond 9 februari 2021

1. Raadsvoorstel Verkenning bedrijventerreinen 2040:

Over de locatie Oostsingel lezen we in bijlage 5 (blz. 21) de gevolgen voor het Langzaam verkeer.

3.1. Wordt bij de (nog aan te leggen) snelfietsroute A12, vooruitlopend op deze Verkenning, hier al rekening mee gehouden en

3.2. zo ja, is er dan geen sprake van desinvestering?

Vooropgesteld is het voorstel van het college aan uw raad om de locatie Centerpoort-Noord uit te breiden en de Oostsingel niet te ontwikkelen. Bij de (nog aan te leggen) snelfietsroute A12 wordt derhalve geen rekening gehouden met een bedrijventerreinontwikkeling op de locatie Oostsingel. Wanneer er wordt besloten om de Oostsingel te ontwikkelen zal bij de verdere planvorming rekening gehouden moeten worden met de inpassing van de snelfietsroute A12.

GROEN LINKS DUIVEN

Schriftelijke vragen Politieke avond 9 februari 2021

A3.2 Verkenning bedrijventerreinen 2040

In de verkenning bedrijventerreinen 2040 wordt gesproken over visievorming tot 2040. Hiervoor is aan BC gevraagd het potentiële marktaandeel in beeld te brengen.

Vraag 1: welke andere aspecten dan het potentiële marktaandeel zijn mee genomen om tot de visie te komen waarin wordt gesteld dat er ruimte is voor uitbreiding (35 tot 45 ha)? Ofwel is er op een integrale wijze naar dit vraagstuk gekeken en hoe?

De marktbehoefte is door Buck Consultants International berekend op basis van het economisch ontwikkelpotentieel van Duiven binnen de regionale ontwikkelruimte. De voorgestelde uitbreiding van Centerpoort-Noord is gebaseerd op een analyse van verschillende documenten en onderwerpen, zoals de Structuurvisie Duiven en verschillende sectorale aspecten zoals verkeer, groen, water en natuur. Dit blijkt ook uit de quick scan van SAB. De bedrijventerrein uitbreiding zorgt voor een toename in de werkgelegenheid en draagt bij aan de levensvervulling en het geluk van de inwoners van Duiven en de regio.

Vraag 2: er wordt ingezet op vooral logistiek en maakindustrie. Hoeveel banen levert dit bij inschatting op? Hoeveel extra verkeersbewegingen? Wat is de invloed op luchtkwaliteit uitstoot van ongezonde stoffen en op de gezondheid van mens en dier?

Bij de uitbreiding van Centerpoort-Noord sluiten we aan op de bedrijvigheid op het huidige bedrijventerrein: een mix van Regionaal gemengd (50%), Logistiek (30%) en Maakindustrie (20%). Op het terrein zijn nu 64 banen per ha, de uitbreiding van 15 ha bedrijventerrein levert circa 1.000 banen op.

Het aantal verkeersbewegingen is berekend in de Quick Scan van SAB (pagina 34 & 35). Op basis van de uitgangspunten voor de ontwikkeling van Centerpoort-Noord is gebruik gemaakt van kencijfers van het CROW voor werkgebieden, die gehanteerd kunnen worden voor deze situaties. Het CROW maakt hierbij onderscheid in een vijftal typen werkgebieden met ieder eigen kengetallen op het gebied van personenauto's en vrachtverkeer (licht en zwaar). In voorliggende situatie is de potentiële verkeersgeneratie voor het werkmilieu 'hoogwaardig bedrijvenpark' en 'distributieterrein' inzichtelijk gemaakt.

II Hoogwaardig bedrijventerrein	Personenauto's	Vrachtauto's	Totaal
Kental mvt/werkdagetmaal per netto ha	174	34	208
Mvt/werkdagetmaal 24 ha	4.176	816	4.992

III Distributiecentrum	Personenauto's	Vrachtauto's	Totaal
Kental mvt/werkdagetmaal per netto ha	135	35	170
Mvt/werkdagetmaal 24 ha	3.240	840	4.080

Verkeersgeneratie per werkmilieutype (tabel: Mobycon)

De ruimte op de belangrijkste verbindingen van de uitbreiding van Centerpoort-Noord (Noordsingel, Impact en Marketing) bedraagt 15 tot 20 duizend verkeersbewegingen.

Bij de verdere planontwikkeling zal nadrukkelijk aandacht zijn voor de effecten van de ontwikkeling op de gezondheid voor mens en dier. D*e uitgangspunten van het programma Toekomstbestendige bedrijventerreinen van de Provincie worden betrokken bij de verdere uitwerking. De Provincie geeft aan dat bedrijventerreinen een belangrijke rol kunnen spelen in het behalen van doelstellingen ten aanzien van natuur inclusief bouwen, energietransitie, circulariteit, klimaatadaptatie en biodiversiteit en zal bij de planologische toetsing van nieuwe locaties hier nadrukkelijk naar kijken. Deze uitgangspunten zijn bij de herzieningsprocedure van het RPW als eis opgenomen voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.*

Vraag 3: In hoeverre is er een conflict met de aangewezen gebieden in dit rapport en de vastgestelde zoeklocaties voor wind en zonenergie in RES? Hoe wordt daar mee omgegaan?

Met de voorgestelde ontwikkeling van 15 ha aansluitend op van Centerpoort-Noord blijft er ruimte in de rest van het zoekgebied InnoFase/Centerpoort om een relevante bijdrage te leveren aan de energietransitie en het RES-beleid. Ten eerste bieden de daken van bedrijven de mogelijkheid voor zonnepanelen. Ten tweede blijft in het gebied achter Centerpoort-Noord ruimte voor in ieder geval één en mogelijk meerdere windmolens. Dat vraagt nader onderzoek, maatwerk en overleg met grondeigenaren.

Vragen fractie PvdA Politieke Avond 9 februari 2021

Vragen

A.3.2 Verkenning bedrijventerreinen 2040
De fractie van de Partij van de Arbeid heeft een aantal vragen:

- Zijn de desbetreffende bedrijven (3 veehouderijen en een camper opslag plaats) die op Centerpoort Noord en Oostsingel al benaderd? Of lezen de eigenaren dit straks in de krant of via de openbare stukken dat er wellicht veranderingen op komst zijn?

  De eigenaren van de locatie Centerpoort-Noord zijn geïnformeerd. De eigenaren van de locatie Oostsingel zijn niet benaderd, omdat het college deze locatie niet wenst te ontwikkelen.

- Is de gemeente eigenaar van bepaalde stukken grond van de beoogde locaties of moet alles nog gekocht worden?

  De gemeente heeft geen grondeigendom op de locatie Centerpoort-Noord en op de locatie Oostsingel een perceel van circa 7 hectare.

- Worden bestaande bedrijven uitgekocht?

  In de voorgestelde uitbreiding van Centerpoort-Noord worden gronden aangekocht van twee eigenaren. De bedrijven en woningen nabij de ontwikkeling hoeven niet uitgekocht te worden.

- Welk effect heeft ontwikkeling van deze twee bedrijventerreinen op de duurzaamheidsplannen van de gemeente Duiven en de lokale RES plannen ten behoeve van windenergie en zonnevelden?

  Het voorstel is om één locatie te ontwikkelen: de uitbreiding van Centerpoort-Noord. Met de voorgestelde ontwikkeling van 15 ha aansluitend op van Centerpoort-Noord blijft er ruimte in de rest van het zoekgebied InnoFase/Centerpoort om een relevante bijdrage te leveren aan de energietransitie en het RES-beleid. Ten eerste bieden de daken van bedrijven de mogelijkheid voor zonnepanelen. Ten tweede blijft in het gebied achter Centerpoort-Noord ruimte voor in ieder geval één en mogelijk meerdere windmolens. Dat vraagt nader onderzoek, maatwerk

en overleg met grondeigenaren.

- Wat is effect van de ontwikkeling van deze bedrijventerreinen ten opzichte van de Stikstofproblematiek en liggen deze plannen niet in het "vaarwater" van eventuele woningbouwplannen?

  De uitbreiding van Centerpoort-Noord ligt niet in het vaarwater van eventuele woningbouwplannen. Stikstofonderzoek maakt inmiddels ook standaard onderdeel uit van de planontwikkeling voor bedrijventerreinen en dit zal ook voor de uitbreiding van Centerpoort-Noord tijdig in beeld worden gebracht.

- Ligt het ontwikkelen van een bedrijventerrein aan de Oostsingel sowieso niet in het "vaarwater" van eventuele woningbouwplannen bij Ploen Noord en Plakse Weide?

  Het voorstel is om juist niet tot ontwikkeling over te gaan van de locatie Oostsingel is mede ingegeven door de woningbouwplannen aan de Plakse Weide en de directe nabijheid van woonwijk Lommerwijde.

- Welke groep ambtenaren gaan deze verkenning uitwerken en zijn die niet beter te gebruiken bij prangende vraagstukken zoals de woningbouw?

  Het voorbereidingskrediet dat gevraagd wordt voor de verdere uitwerking is mede bedoeld voor capaciteitsinzet van het ambtelijk apparaat voor deze ontwikkeling. Voor de woningbouwopgave is reeds door uw raad afzonderlijk krediet beschikbaar gesteld.

- Wat is nut en noodzaak van het ontwikkelen van deze bedrijventerreinen?

  Door de economische groei van de afgelopen jaren zien we dat er in Duiven binnen afzienbare tijd geen bedrijfskavels meer beschikbaar zijn en uitgegeven kunnen worden. Dit beeld is vergelijkbaar met de omliggende Liemerse gemeenten en de rest van de regio. Hierdoor wordt de strategische ligging van Duiven niet optimaal benut.

  Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is voor Duiven een belangrijk onderdeel van het economisch vestigingsbeleid, met name vanwege de uitstekende ligging langs de aantrekkelijke economische A12/A15-as. Hierdoor is Duiven een gewilde vestigingsplaats voor bedrijven. De bedrijventerreinen zijn van groot belang voor verdere economische ontwikkeling en leveren veel banen op. De gemeente Duiven kent mede door het aanbod aan banen de hoogste arbeidsparticipatie van de regio en een laag werkeloosheidspercentage. Het aanbod aan banen in Duiven draagt bij aan de gezondheid en zingeving van de inwoners van Duiven en haar omliggende gemeenten en maakt ons gelukkig.

- Is het niet verstandiger om eerst leegstand van panden tegen te gaan en eerst de niet verkochte terreinen te verkopen, alvorens nieuwe bedrijfsterreinen te ontwikkelen?

  Onderdeel van de Verkenning bedrijventerreinen 2040 is een analyse van de bestaande bedrijventerreinen, open ruimtes en leegstaande of te koop

staande panden. Uit deze analyse blijkt dat er zeer beperkte open ruimtes zijn en de leegstand op de bedrijventerreinen laag is.

De voorgestelde uitbreiding van Centerpoort-Noord betreft de uitbreiding van een regionaal bedrijventerrein. Alle kavels op het regionale bedrijventerrein Seingraaf zijn in optie. Ook op de andere bedrijventerreinen verloopt de uitgifte voorspoedig. Op InnoFase wordt met meerdere kandidaten gesproken over de laatste 5 ha, op Graafstaete is nog 1 kavel beschikbaar en op De Nieuweling is nog 1,7 ha beschikbaar. Drie kandidaten hebben recent gekocht of kopen binnenkort aan. Een aantal anderen ontwikkelt momenteel bouwplannen.

- De gevolgen van de coronacrisis zijn nog niet bekend. De effecten kunnen zelfs het lange termijn perspectief dusdanig veranderen. Waarom wordt het effect van corona op deze plannen enigszins gebagatelliseerd?

  De groei van de werkgelegenheid is de afgelopen jaren gemiddeld 3% per jaar geweest (zie bijlage 1A van rapport BCI). De komende jaren wordt uitgegaan van een verwachte gemiddelde jaarlijkse groei van 1,5%, ondanks de coronacrisis van dit moment.

  De ontwikkelruimte voor de regio is bepaald voordat de coronavirus begin 2020 heeft geleid tot economische krimp. Welke impact corona heeft op de economie op langere termijn en hoe lang het herstel hierna duurt is onzeker. Een vraag die daarmee samenhangt is: in welke mate is de coronacrisis van invloed op ontwikkelruimte uit het nieuwe RPW?

  Economisch advies- en onderzoeksbureau Ecorys heeft de vraagraming van de regio opgesteld en zich gebogen over deze vraag. Het antwoord op die vraag is dat de prognose van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen is gebaseerd op een lange termijn perspectief op de economische ontwikkeling van Nederland en in het bijzonder de regio Arnhem-Nijmegen. In dit lange termijn perspectief zitten ook periodes van laagconjunctuur. De gevolgen van de coronacrisis op de economie geeft daarom geen aanleiding om aan de berekeningen en daarmee de ontwikkelruimte in het RPW te herzien.

  Daarnaast zien we in de praktijk dat ondanks de coronacrisis er nog steeds verkoop van bedrijfskavels in Duiven plaatsvindt. Het laatste voorbeeld hiervan is de verkoop van 6,7 ha op InnoFase aan Insus. Daarnaast hebben we u gisteren een actueel overzicht van Figuur 1. Uitgeefbaar bedrijventerreinen uit de Verkenning bedrijventerreinen 2040 bijgevoegd.

- De regio Foodvalley raakt overvol. Door de grote toestroom van Randstedelingen worden meer huizen bijgebouwd en ontstaan er grote tekorten aan landbouwgrond. Ondertussen worden verschillende zonne- en windmolenparken uit de grond gestampt om te kunnen voldoen aan de klimaatdoelen. Agrariërs raken steeds meer ruimte kwijt, terwijl geschikte landbouwgrond meer nodig is dan ooit. Is het niet verstandiger om juist landbouwgrond te behouden en wellicht te versterken in plaats van meer bedrijventerreinen te creëren ten koste van die

landbouwgrond?

Dit is een politieke vraag.

- Welke studies en bronnen zijn geraadpleegd om aannames, stellingen en andere wetenswaardigheden uit de diverse rapporten te onderbouwen?

Voor het opstellen van de Verkenning Bedrijventerreinen 2040 zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

1. **Verschillen in arbeidsparticipatie tussen buurten in Nederland; waar wonen werkenden, CBS, 2015**
2. **Doorgroei van arbeidsparticipatie (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000)**
3. **Mensen zonder werk voelen zich minder gezond dan werkenden (CBS, 2020)**
4. **Onderwijs en arbeidsmarkt in cijfers (Provincie Gelderland, 2018)**
5. **Impact corona op Nederlandse economie minder sterk dan gemiddeld in de EU (CBS, 2020)**
6. **Structuurvisie Duiven (2015)**
7. **Nota grondbeleid Duiven (2008)**
8. **Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (2020, provincie Gelderland)**
9. **www.risicokaart.nl**
10. **Waterleggen Waterschap Rijn en IJssel**
11. **Verkeersmodel Duiven, 2018**
12. **Bestemmingsplan Archeologie, 2018**
13. **Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) (Provincie Gelderland, 2020)**
14. **Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland (Stichting LISA & Bureau Economisch Onderzoek, 2020)**
15. **Statistisch Zakboek Gelderland (Bureau Economisch Onderzoek, 2020)**
16. **Economische analyse regio de Liemers (Serveon Beleid en Advies, 2019)**
17. **Economische visie de Liemers 2040 (Gemeenten Liemers, 2019)**
18. **Langjarige prognose ruimtevraag bedrijventerreinen provincie Gelderland – Periode 2019-2030 met een doorkijk naar 2050 (Ecorys, 2019)**
19. **Rapport Gelderse bedrijventerreinen: klaar voor de toekomst? (Bureau Buiten, 2019)**
20. **Rijkswaterstaat Tracébesluit A12/A15 Ressen - Oudbroeken (ViA15, 2019)**
21. **Ruimte voor economische activiteit tot 2030 – Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren (BCI & EIB, 2019)**
22. **Monitoring RPW Arnhem-Nijmegen – Ontwikkelingen april 2016 – juli 2018 in beeld gebracht (Ecorys, 2018)**
23. **Regionaal Programma Werklocaties – Ruimte voor economische activiteit (Regio Arnhem-Nijmegen, 2017)**

Sociaaleconomische trends

Verschillen in arbeids-participatie tussen buurten in Nederland; waar wonen werkenden?

2015 | 12

John Michiels

De verschillen in participatiegraad tussen buurten wijzigen nauwelijks als met de verschillen in participatiegraad tussen gemeenten rekening wordt gehouden. Dat blijkt bij een analyse van de participatiegraad per buurt. De spreiding in de netto arbeidsparticipatie over buurten is over de periode 2003–2013 nagenoeg constant gebleven.
Het is de eerste keer dat arbeidsparticipatie op dit niveau is bekeken. Hierbij is gebruikgemaakt van buurttypen voor het karakteriseren van de buurten. De typen worden gedefinieerd door het wel of niet voorkomen van bepaalde demografische en sociaaleconomische kenmerken. De demografische en sociaaleconomische positie van een buurt kan vrij accuraat worden weergegeven met één, soms ook twee tot vijf buurttypen.
Een alternatief voor het nader duiden van netto arbeidsparticipatie op lokaal niveau vormt de beschrijving van buurten in termen van kenmerk sociaaleconomische categorie. Dit kenmerk beschrijft de belangrijkste inkomensbron van personen.
Bij de analyse van Heerlense buurten blijkt onder meer dat in 2013 de buurten met een hoge participatiegraad (en lage participatiegraad) niet homogeen van samenstelling zijn. Zowel in de combinatie van buurttypen als in de verdeling naar sociaaleconomische categorie verschillen Heerlense buurten met een hoge (dan wel lage) participatiegraad onderling sterk.

1. Inleiding

Het aandeel werkzame personen in de bevolking van 15 tot 75 jaar, de netto arbeidsparticipatie, verschilt tussen regio's. Vooralsnog werden deze verschillen tot op gemeenteniveau in kaart gebracht. De beschikbaarheid van werk bepaalt in belangrijke mate de variatie in arbeidsparticipatie op gemeentelijk en bovengemeentelijk niveau. Waarschijnlijk geldt dit niet voor de verdeling van de werkzame beroepsbevolking binnen gemeenten. De samenstelling van de bevolking en de vestigingsvoorkeuren van werkenden en niet-werkenden spelen dan waarschijnlijk een grotere rol.

Dit artikel wil meer zicht geven op deze lokale verdeling van de arbeidsparticipatie. Daartoe wordt het antwoord gezocht op een aantal vragen:
- Hoe groot is de mate van spreiding in arbeidsparticipatie tussen en binnen gemeenten?
- Hoe ontwikkelen zich deze verschillen?
- Is het mogelijk om buurten met een hoge dan wel lage arbeidsparticipatiegraad nader te typeren door de arbeidsparticipatie in samenhang met andere kenmerken te analyseren?

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar kenmerken die de samenstelling van de bevolking beschrijven, zoals geslacht, leeftijd en herkomst, maar ook vestigingsfactoren als type woning en de nabijheid van voorzieningen.

De opzet van het artikel is als volgt.
In paragraaf 2 komen de verschillen in participatiegraad tussen en binnen gemeenten aan bod. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de meest gedetailleerde regionale indeling, die naar buurten.

In paragraaf 3 worden buurten met een lage dan wel hoge participatiegraad getypeerd naar demografische en sociaaleconomische kenmerken.

Paragraaf 4 bevat een beschrijving van deze typering van buurten in een voorbeeldgemeente: Heerlen. Hierbij zullen ook aanvullende cijfers worden ingezet van de verdeling van de bevolking naar sociaaleconomische categorie.

Om op een gedetailleerd regionaal niveau statistieken te kunnen samenstellen is het gebruik van registergegevens noodzakelijk. In de centrale berichtgeving over arbeidsparticipatie op een meer geaggregeerd regionaal niveau wordt daarentegen de Enquête beroepsbevolking (EBB) gebruikt, zodat deze gegevens actueler beschikbaar komen en ook aansluiten op de landelijke schattingen. In de technische toelichting wordt de operationalisering van de participatiecijfers op basis van registraties gegeven en wordt een vergelijking gemaakt met de Enquête Beroepsbevolking (EBB).

---

2. Verschillen in participatiegraad tussen en binnen gemeenten

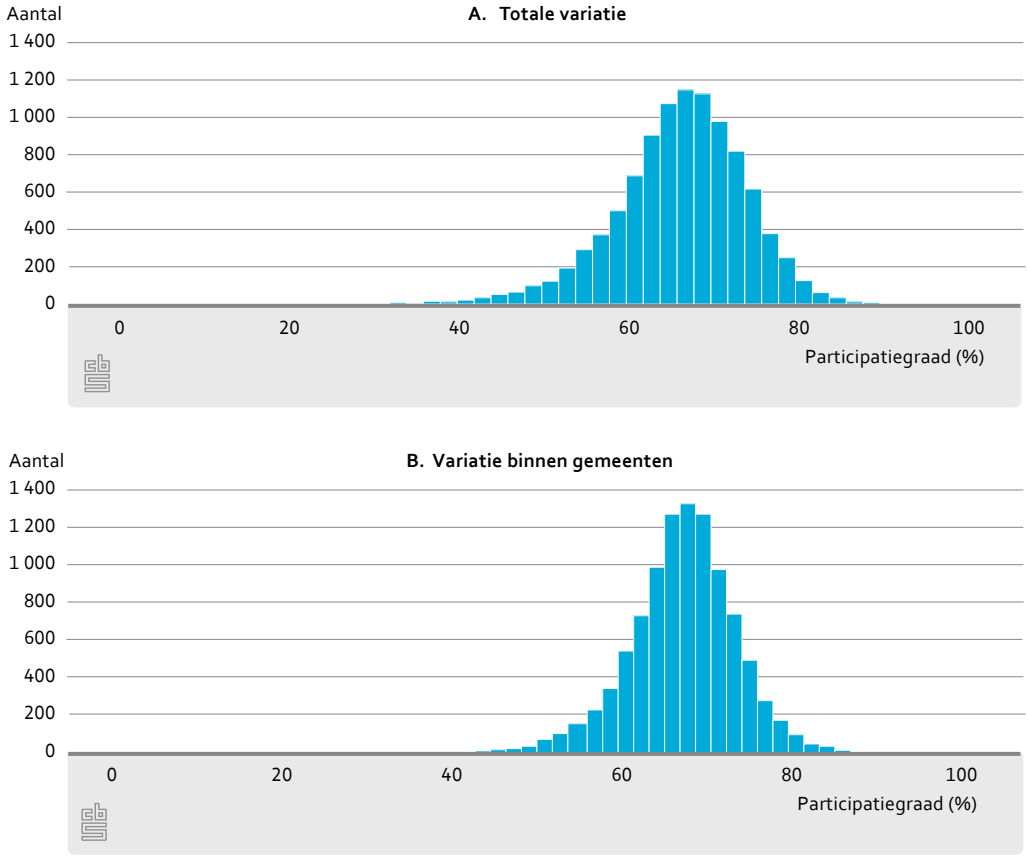
Verschillen in participatiegraad tussen provincies, COROP-gebieden en ook gemeenten, worden mede bepaald door regionale verschillen in de werkgelegenheid. Het is echter niet waarschijnlijk dat de verschillen in het aandeel werkenden op de laagste regionale niveaus, buurten, door het lokale aanbod van werk worden beïnvloed. Personen wonen namelijk in het algemeen niet bij hun werk: zo was de gemiddelde afstand tussen woon- en werkgemeenten in 2011 ongeveer 13,7 kilometer. Dat laat zien dat de werkplek doorgaans niet in de buurt ligt.

In grafiek 2.1 zijn buurten ingedeeld naar participatiegraad, per peilmoment 31 december 2013, voor buurten waar 100 of meer personen van 15 tot 75 jaar woonachtig zijn. Het overgrote deel van de buurten heeft een participatiegraad tussen de 40 en 80 procent (zie grafiek 2.1a).

De standaarddeviatie van de verdeling bedraagt 9,7 procentpunt.[1)] Indien voor de variatie tussen gemeenten gecontroleerd wordt, blijft nog steeds een groot deel van de verschillen in arbeidsparticipatie bestaan (zie grafiek 2.1b). De standaarddeviatie van de gecorrigeerde verdeling is namelijk maar iets kleiner: 8,9 procentpunt. Dit betekent dat de variatie in arbeidsparticipatie tussen buurten dus nauwelijks bepaald wordt door de verschillen in arbeidsparticipatie tussen gemeenten. De ongelijke verdeling van de arbeidsparticipatie binnen gemeenten bleef in de periode 2003–2013 redelijk constant, met een standaarddeviatie van rond de 9 procent. Hieruit kan worden afgeleid dat in deze periode het al of niet hebben van werk een belangrijke factor is voor de vestiging van personen in een buurt. Er bestaan immers aanzienlijke verschillen in participatiegraad tussen buurten.

1) De standaarddeviatie (SD) is de wortel van: de kwadratensom van de verschillen tussen participatiegraad per buurt en de gemiddelde participatiegraad over buurten gedeeld door het aantal buurten min 1.

2.1 Verdeling aantallen buurten naar participatiegraad, ultimo 2013



3. Typering van buurten met verschillende arbeidsparticipatie

De variatie van de arbeidsparticipatie tussen buurten, ook als gecorrigeerd wordt voor de verschillen in participatiegraad tussen gemeenten, is aanzienlijk. Op welke wijze verschillen de buurten met een lage arbeidsparticipatie nu van buurten met een hoge arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld naar bevolkingssamenstelling, woningbezit en afstand tot voorzieningen? En is het mogelijk om buurten in te delen in een beperkt aantal buurttypen op basis van arbeidsparticipatie, maar ook andere kenmerken?

3.1 Kenmerken van buurten met een verschillende participatiegraad

Bij het typeren van buurten moeten er bepaalde kenmerken gekozen worden om die typering vorm te geven. De keuze van deze kenmerken is niet uniek en hangt af van de soort typering die gewenst is. In dit artikel gaat om een demografische en sociaaleconomische typering en is voor de volgende kenmerken gekozen:

- de aandelen van leeftijdsgroepen per buurt
- het aandeel niet-westerse allochtonen

- het aandeel ongehuwde personen
- het aandeel koopwoningen
- het aandeel relatief hoge huishoudensinkomens en het aandeel relatief lage huishoudensinkomens
- het gemiddeld aantal auto's per huishouden
- de gemiddelde afstand tot een huisartsenpost, supermarkt en kinderdagverblijf
- het aandeel uitkeringsontvangers per buurt (bijstand, WW, arbeidsongeschiktheid en AOW).

Voor buurten met een lage en buurten met een hoge participatiegraad zijn de scores op de genoemde kenmerken met elkaar vergeleken. Buurten met een lage netto arbeidsparticipatie hebben een participatiegraad van minder dan 50 procent (ultimo 2013). Buurten met een hoge netto arbeidsparticipatie hebben een participatiegraad van 75 procent of hoger.

In de vergelijking tussen buurten met lage en buurten met hoge netto arbeidsparticipatie zijn er aanzienlijke verschillen in de score op gekozen kenmerken waar te nemen (Tabel 3.1.1). In 2013 verschilden buurten met een hoge arbeidsparticipatie qua bevolkingssamenstelling onder meer door een bijna twee maal zo groot aandeel jongeren (0–14 jaar), door een ongeveer driemaal kleiner aandeel 65-plussers (en daarmee ook AOW-ontvangers) en een relatief zeer gering aandeel niet-westerse allochtonen. In 2013 was het aandeel niet-westerse allochtonen in buurten met een lage participatiegraad ruim vijfmaal groter dan in buurten met een hoge participatiegraad. Voor bezit en inkomen liggen de resultaten voor de hand: het aandeel relatief hoge inkomens, woningbezit en het gemiddeld aantal auto's per huishouden lagen aanzienlijk hoger in buurten met een hoge participatiegraad; het aandeel lage inkomens was er lager.

De afstand tot voorzieningen was in buurten met een hoge participatiegraad hoger dan in buurten met een lage participatiegraad (in 2013 ongeveer tweemaal groter); deze

3.1.1 Kenmerken van buurten met lage/hoge participatiegraad, 2013*

Kenmerken	Buurten met een lage netto arbeidsparticipatie (<50%)	Buurten met een hoge netto arbeidsparticipatie (≥75%)
Bevolkingssamenstelling		
Percentage jongeren 0–14 jaar	11,5	21,4
Percentage ouderen 65-plus	29,1	10,4
Percentage niet-westerse allochtonen	18,6	3,5
Bezit en inkomen		
Percentage koopwoningen	36,1	78,1
Gemiddeld aantal auto's per huishouden	0,8	1,3
Percentage lage huishoudensinkomens	59,6	23,9
Percentage hoge huishoudensinkomens	11,1	33,5
Nabijheid voorzieningen (km)		
Afstand tot huisartsenpost	1,2	2,2
Afstand tot supermarkt	1,1	2,1
Afstand tot kinderdagverblijf	1,1	1,8
Aandeel uitkeringsontvangers		
Percentage bijstandsontvangers	6,8	0,5
Percentage ww-ontvangers	2,0	1,6
Percentage ao-ontvangers	9,1	3,2

* De cijfers betreffen gemiddelden van de cijfers per buurt.

grotere afstand is niet per se als nadeel op te vatten; personen in buurten met een hogere participatiegraad wonen doorgaans in minder stedelijke gebieden en de bereikbaarheid van deze voorzieningen blijft gewaarborgd door het veel ruimere autobezit.

Uitkeringsontvangers kwamen in buurten met een hoge netto arbeidsparticipatie uiteraard minder vaak voor dan in buurten met lage netto arbeidsparticipatie. Daarbij zijn er aanzienlijke verschillen naar type uitkering. In 2013 was het aandeel bijstandsontvangers in buurten met een hoge participatiegraad ongeveer 13 maal kleiner; voor het aandeel ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering was dat ongeveer driemaal. Ontvangers van een WW-uitkering komen in buurten met een hoge participatiegraad ook minder vaak voor, maar hier is de verhouding minder extreem. Het aandeel WW-uitkeringsontvangers bedroeg in buurten met een hoge participatiegraad in 2013 ongeveer 1,6 procent tegenover 2,0 procent in buurten met een lage participatiegraad.

3.2 Buurttypen

Een methode om de structuur van buurten met een hoge dan wel lage participatiegraad beter te begrijpen, is het beschrijven van die buurten in termen van een beperkt aantal standaard buurttypen. Deze bepalen de score op netto arbeidsparticipatie, maar ook op andere sociaaleconomische en demografische kenmerken die in de beschrijving van buurten zijn betrokken.

3.2.1 Verklaarde variantie en gewicht van de belangrijkste kenmerken per buurttype, 2013

	Buurt type				
	1	2	3	4	5
Variantie					
Aandeel in totale variantie (%)	32,3	20,8	9,8	6,5	5,6
Cumulatieve aandeel (%)	32,3	53,0	62,8	69,3	74,9
Kenmerken bij typering					
Percentage 0–14 jaar	--	+++	+/-	---	+++
Percentage 15–24 jaar	++	++	+/-	+++	---
Percentage 25–44 jaar	+++	+++	+/-	---	–
Percentage 45–64 jaar	---	–	++	+++	+++
Percentage 65-plus/AOW	+/-	----	–	--	--
Percentage ongehuwd	++	+++	+/-	++	---
Percentage niet-westerse allochtonen	+++	+	+/-	+/-	+
Percentage koopwoningen	---	+	-	+/-	+
Percentage lage huishoudensinkomens	+++	--	+++	+/-	–
Percentage hoge huishoudensinkomens	---	++	---	++	–
Gemiddeld aantal auto's per huishouden	---	+/-	++	+/-	++
Gemiddelde afstand tot huisartsenpost	--	+/-	+++	+/-	---
Gemiddelde afstand tot supermarkt	--	+/-	+++	+/-	---
Gemiddelde afstand tot kinderdagverblijf	--	+/-	+++	-	---
Netto arbeidsparticipatie	---	+++	---	–	–
Percentage bijstandsontvangers	+++	+/-	+++	+/-	++
Percentage arbeidsongeschiktheidsontvangers	++	–	+++	++	+++
Percentage WW-ontvangers	++	+	+++	-	+++
Omgevingsadressendichtheid	+++	+	---	++	--

---=(-∞,-0.2] --=(-0.2,-0.1] -=(-0.1,-0.05] +/-=(-0.05,0.05] +=(0.05,0.1] ++=(0.1,0.2] +++=(0.2, ∞).

De typering vindt plaats met behulp van een zogenaamde principale-componentenanalyse op de buurtgegevens van 2013. Met deze techniek kan een groot aantal beschrijvende variabelen worden teruggebracht naar een kleiner aantal, dat nagenoeg dezelfde informatie bevat: de principale componenten (aangeduid met het label buurttype). In tabel 3.2.1 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste resultaten. Hierbij zijn de buurttypen uitgedrukt in termen van hun score op de onderliggende set van demografische en sociaaleconomische kenmerken.

De drie belangrijkste buurttypen verklaren bijna twee derde van de variatie in de gegeven buurtkenmerken. Buurttype 1 betreft buurten met een groot aandeel jonge, ongehuwde bewoners, en het aandeel kinderen is er relatief laag. Deze bewoners zijn relatief vaak van niet-westerse allochtone herkomst. Het aandeel huishoudens met een koopwoning, een auto en een relatief hoog inkomen is er laag, het aandeel relatief lage inkomens juist hoger. De gemiddelde afstand tot voorzieningen is verhoudingsgewijs gering, en de buurt bevindt zich in stedelijk gebied. Er wonen relatief veel ontvangers van een bijstands-, WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Buurttype 2 betreft vooral kinderrijke buurten, met een relatief klein aandeel 45-plussers. Het aandeel huishoudens met een hoog inkomen is er relatief hoog, evenals de netto arbeidsparticipatie. Dit type buurten is matig stedelijk.

Het derde type buurten betreft buurten met een relatief lage arbeidsparticipatie en een hoger aandeel lagere inkomens in landelijke gebieden. Het aandeel uitkeringsontvangers is er hoog en de afstand tot voorzieningen groot.

Een alternatief voor de beschrijving van buurten met een hoge dan wel lage participatiegraad is het gebruik van kenmerk sociaaleconomische categorie. Dit kenmerk biedt nadere informatie over de belangrijkste inkomensbron van personen. In de volgende paragraaf worden zowel buurttype als sociaaleconomische categorie ingezet voor de beschrijving van buurten in een voorbeeldgemeente.

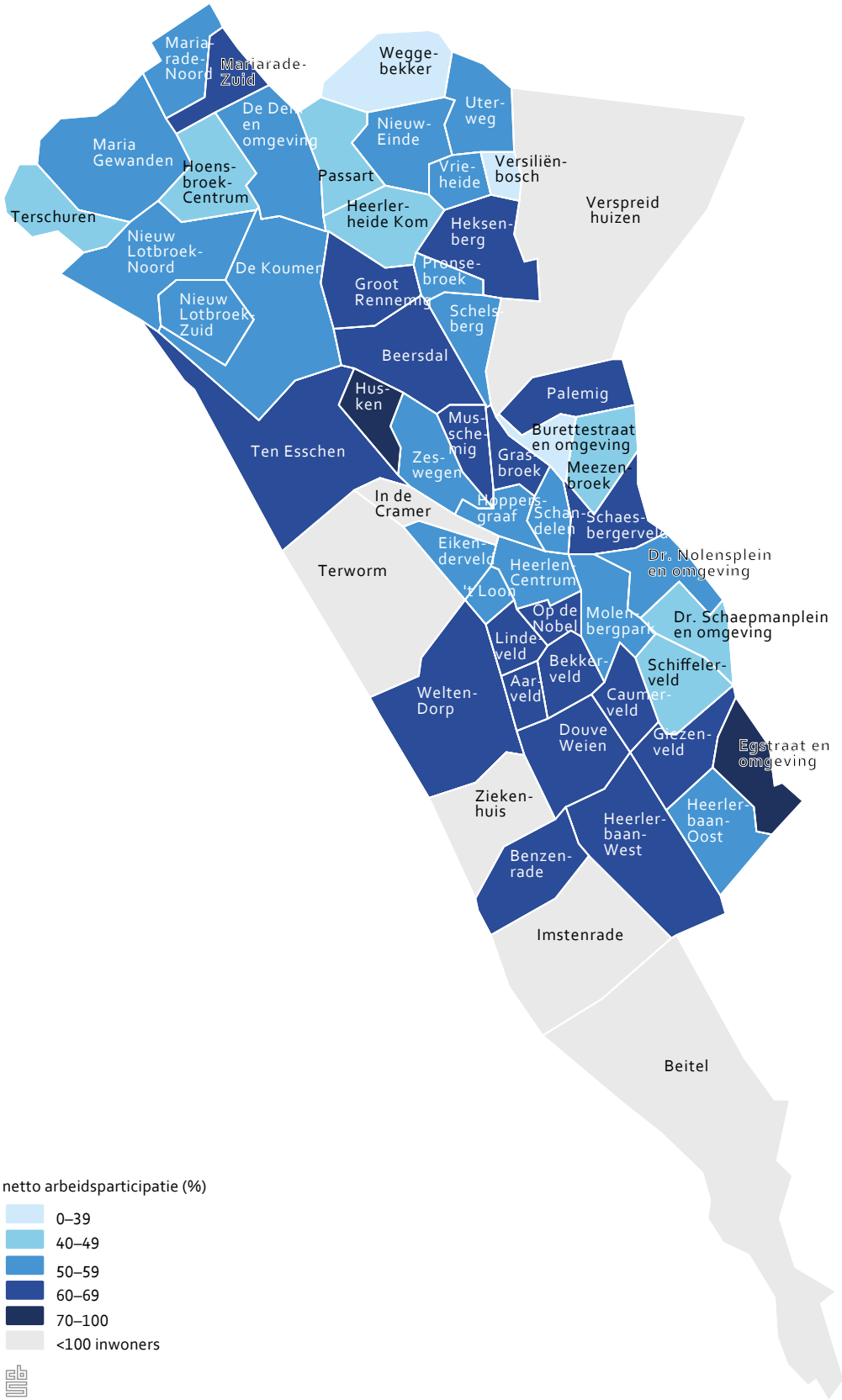
4. Casus: participatiegraad buurten in gemeente Heerlen

Met gegevens uit registraties kunnen per gemeente de participatiegraden op het laagste regionale niveau in beeld worden gebracht. Als voorbeeld is de gemeente Heerlen gekozen.

Tot de buurten in Heerlen met een voor die gemeente relatief hoge netto arbeidsparticipatie behoorden in 2013, met een aandeel werkzame personen van 66 procent of meer, de buurten Husken, Aarveld, Bekkerveld, Douve Weien, Caumerveld en de Egstraat en omgeving.

Het overgrote deel van deze buurten bevindt zich in Heerlen-Zuid. Het gaat hierbij om buurten met een relatief groot aandeel huishoudens met hoog inkomen (uitgezonderd Aarveld, dat een groot aandeel eenpersoonshuishoudens heeft), hoge woningwaarde en relatief weinig uitkeringsontvangers voor de bijstand, WW en arbeidsongeschiktheid. In

4.1 Netto arbeidsparticipatie buurten in gemeente Heerlen, ultimo 2013



deze buurten woonden in 2013 relatief weinig niet-westerse allochtonen. De bevolkingssamenstelling verschilde per buurt aanzienlijk. In de Egstraat en omgeving woonden naar verhouding veel personen jonger dan 65 jaar, in Douve Weien daarentegen veel 65-plussers. In de buurt Husken, de buurt met de hoogste participatiegraad, was het aandeel huishoudens met kinderen in vergelijking met andere buurten hoog, in Aarveld daarentegen relatief laag.

Tot de buurten met een lage netto arbeidsparticipatie konden in 2013 Weggebekker, Versiliënbosch en de Burettestraat en omgeving gerekend worden. Hier lag de participatiegraad onder de 40 procent. Het aandeel huishoudens met een relatief laag inkomen bedroeg ten minste 67 procent (in Heerlen als geheel was dat 53 procent) en de woningwaarde was er relatief laag. Het overgrote deel van de woningen in deze buurten (vanaf 86 procent van de woningen) betrof huurwoningen. De bevolkingssamenstelling verschilde ook hier aanzienlijk per buurt. Weggebekker en Versiliënbosch zijn relatief kinderrijke buurten, met een hoog aandeel niet-westerse allochtonen. In de Burettestraat en omgeving woonden relatief veel westerse allochtonen en 65-plussers.

De buurten in Heerlen in 2013 kunnen nader worden geclassificeerd met de typologie die in de vorige paragraaf is ontwikkeld. Voor elke buurt kan het gewicht van een bepaald buurttype worden berekend.[2)] Bovendien kan aan ieder buurttype een teken worden toegekend. Dit teken, dat positief of negatief kan zijn, geeft aan of het buurttype of juist het complement van het buurttype van toepassing is. Bijvoorbeeld, als voor een bepaalde buurt het aandeel van buurttype 1 hoog is, bijvoorbeeld 90%, dan bepaalt dit buurttype in belangrijke mate de demografische en sociaaleconomische kenmerken. Is het teken van de bijbehorende principale component positief dan gaat het volgens de karakterisering van tabel 3.2.1 om een wijk met relatief veel ongehuwden en lage inkomens. Is het teken negatief dan is het omgekeerde het geval.

Buurten Aarveld en Burettestraat en omgeving worden gedomineerd door respectievelijk buurttypen 1 en 2. Voor beide buurten ligt het aandeel van het betreffende buurttype op ongeveer 60 procent. In het geval van Aarveld is het teken van de principale component positief. Er wonen, volgens de beschrijving van tabel 3.2.1, dan ook relatief veel ongehuwden en huishoudens met een relatief laag inkomen. Voor de Burettestraat en omgeving is het teken negatief; er zijn, volgens tabel 3.2.1, dan ook veel 65-plussers en relatief lage inkomens. Niet alle buurten worden gedomineerd door één bepaald buurttype. Weggebekker heeft als belangrijkste buurttypen 1 en 3 (respectievelijke aandelen 41,0 en 23,6 procent), evenals Caumerveld (aandelen 48,6 en 19,4 procent). Voor de overige hier beschouwde buurten met een lage/hoge netto arbeidsparticipatie zijn zelfs meer dan 2 buurttypen bepalend. In de bijlage zijn nadere details over de buurttypering van Heerlense buurten met een lage dan wel hoge participatiegraad opgenomen.

Een alternatieve manier om meer inzicht te krijgen in de structuur van buurten is door de bevolking in te delen naar sociaaleconomische categorie. In tabel 4.0.2 is een dergelijk overzicht samengesteld voor de buurten in Heerlen in 2013 met een hoge participatiegraad en buurten met een lage participatiegraad. Wat opvalt is de diversiteit.

2) Iedere buurt wordt gekenmerkt door een aantal buurttypen (principale componenten) f_i, $i \in 1..n$, met n het totaal aantal kenmerken in de analyse. Het belang van elk van deze kenmerken wordt gegeven door het gewicht $(f_i)^2/\sum_{j=1}^{n}(f_j)^2$ x 100%.

4.2 15–74 jarigen naar sociaaleconomische categorie, buurten in Heerlen, ultimo 2013[1)]

	Werk-nemer	Zelf-standige	WW, bijstand	AO	Pensioen	Kind	Overig
	%						
Buurten met lage participatiegraad							
Weggebekker	22,1	5,4	33,4	10,4	11,7	9,0	8,0
Versiliënbosch	27,4	3,1	20,7	11,5	22,4	5,9	9,1
Burettestraat en omgeving	26,0	2,2	22,4	10,3	23,8	6,7	8,5
Buurten met hoge participatiegraad							
Husken	58,0	5,6	4,1	6,3	10,7	9,3	5,9
Bekkerveld	51,3	7,5	6,0	3,0	15,7	10,2	6,4
Aarveld	54,1	5,5	14,2	5,3	8,9	8,5	3,5
Caumerveld	47,0	11,0	2,2	2,9	16,9	12,3	7,8
Douve Weien	53,9	6,1	7,5	5,0	16,7	6,3	4,3
Egstraat en omgeving	57,2	3,4	5,7	5,1	9,7	12,6	6,3

1) zelfstandige = samenvoeging van de categorieën directeur-grootaandeelhouder, zelfstandige en overig actief;
WW, bijstand = samenvoeging van de categorieën ontvanger werkloosheidsuitkering, ontvanger bijstandsuitkering en ontvanger uitkering overige sociale voorziening;
ao = categorie ontvanger uitkering ziekte/arbeidsongeschiktheid;
pensioen = categorie ontvanger pensioenuitkering;
kind = combinatie van de categorieën nog niet schoolgaand/scholier/student met en zonder inkomen;
overig = de categorie overig zonder inkomen.

Het aandeel personen met als belangrijkste sociaaleconomische categorie werknemer of zelfstandige (inclusief directeuren-grootaandeelhouders en overig actieve personen) is in buurten met een hoge participatiegraad uiteraard groot, en in buurten met een lage participatiegraad relatief klein. Maar het aandeel zelfstandigen was in Caumerveld in 2013 aanzienlijk hoger (11 procent) dan in andere buurten met een hoge participatiegraad. Ook het aandeel ontvangers van een pensioenuitkering, het aandeel ontvangers van WW, bijstand of een overige sociale voorziening en het aandeel jonge/schoolgaande/studerende kinderen verschilde in 2013 aanzienlijk tussen buurten.

5. Conclusies

De verschillen in participatiegraad tussen buurten wijzigen nauwelijks als met de verschillen in participatiegraad tussen gemeenten rekening wordt gehouden. Dat blijkt bij een analyse van de participatiegraad per buurt en per gemeente. De spreiding in de netto arbeidsparticipatie over buurten is over de periode 2003–2013 nagenoeg constant gebleven.

De beschrijving van buurten in termen van demografische en sociaaleconomische kenmerken kan worden vereenvoudigd door deze kenmerken terug te brengen tot een beperkt aantal buurttypen. Voor de meeste buurten is een beschrijving in termen van één, soms ook twee tot vijf buurttypen voldoende. Een alternatief voor het nader duiden van netto arbeidsparticipatie op lokaal niveau, vormt de beschrijving van buurten in termen van het kenmerk sociaaleconomische categorie. Dit kenmerk beschrijft de belangrijkste inkomensbron van personen.

Bij de analyse van de Heerlense buurten blijkt onder meer dat in 2013 de buurten met een hoge participatiegraad (en lage participatiegraad) niet homogeen van samenstelling zijn. Zowel in de combinatie van buurttypen als in de verdeling naar sociaaleconomische categorie verschillen Heerlense buurten met een hoge (dan wel lage) participatiegraad onderling sterk.

6. Technische toelichting

6.1 Databronnen

SECM-component

De registerinformatie over het al dan niet werkzaam zijn van personen en over de sociaaleconomische categorie van personen is afkomstig uit het stelsel van Sociaal Statistische bestanden (SSB). Het SSB bestaat uit een groot aantal componenten waarvan de gegevens onderling koppelbaar zijn. De informatie over arbeidsparticipatie wordt gehaald uit SSB-component SECM.

Deze component bevat gegevens over de sociaaleconomische categorie (SECM) van personen in een bepaalde maand. Van de afzonderlijke inkomensbronnen, die aan de afbakening van SECM ten grondslag liggen, wordt aangegeven of een persoon deze in de betreffende periode heeft. Ook wordt in de component aangegeven of een persoon als scholier/student in de betreffende maand stond ingeschreven. De gegevens tot en met verslagjaar 2012 zijn definitief, die van verslagjaar 2013 zijn voorlopig.
De volgende inkomensbronnen worden onderscheiden:

- Lonen van werknemers exclusief directeur-grootaandeelhouders
- Lonen van directeur-grootaandeelhouders
- Inkomen uit eigen onderneming (‘winst’)
- Inkomen uit overige werkzaamheden
- Werkloosheidsuitkeringen
- Bijstandsuitkeringen
- Uitkeringen overige sociale voorzieningen
- Uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid
- Pensioenuitkeringen

6.2 Begrippen

Werkzame beroepsbevolking

Alle personen die betaald werk hebben, ook al is dit voor een uur per week, worden tot de werkzame beroepsbevolking gerekend. In de EBB wordt dit geoperationaliseerd door aan respondenten te vragen of zij betaald werk hebben, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige of meewerkende in het bedrijf van partner of familie. Is een van deze situaties van toepassing, dan is er sprake van betaald werk en is de persoon werkzaam. Het al of niet werkzaam zijn van personen kan in goede benadering worden afgeleid uit de registergegevens van de Belastingdienst die in SBB-component SECM zijn opgenomen. Indien de persoon in het kader van een arbeidsovereenkomst loonheffingen afdraagt, fictief loon ontvangt, of aangifte doet van winst uit onderneming of resultaat uit

overige werkzaamheden, is er sprake van betaald werk. Ook kan uit de gegevens van de Belastingdienst worden opgemaakt of de persoon werkzaam is in het buitenland. Momenteel zijn in deze operationalisering de personen die in het bedrijf van de partner of familie meewerken nog niet meegenomen.

Sociaaleconomische categorie

Indeling van een persoon in een sociaaleconomische categorie. Om de score op deze variabele te bepalen worden alle inkomsten in de verslagmaand uit de verschillende inkomensbronnen die iemand heeft, met elkaar vergeleken. Het hoogste bedrag is in principe bepalend voor de sociaaleconomische categorie. Het gaat zodoende om een zwaartepunt-bepaling. Daarnaast wordt meegenomen of een persoon ingeschreven staat bij een onderwijsinstelling. Dat is mede bepalend voor de sociaaleconomische categorie.

De volgende sociaaleconomische categorieën worden onderscheiden:
- Werknemers
- Directeur-grootaandeelhouders
- Zelfstandigen
- Overig actief
- Ontvanger werkloosheidsuitkering
- Ontvanger bijstandsuitkering
- Ontvanger uitkering overige sociale voorziening
- Ontvanger uitkering ziekte/arbeidsongeschiktheid
- Ontvanger pensioenuitkering
- Nog niet schoolgaand/scholier/student met (niet substantieel) inkomen
- Nog niet schoolgaand/scholier/student zonder inkomen
- Overig zonder inkomen.

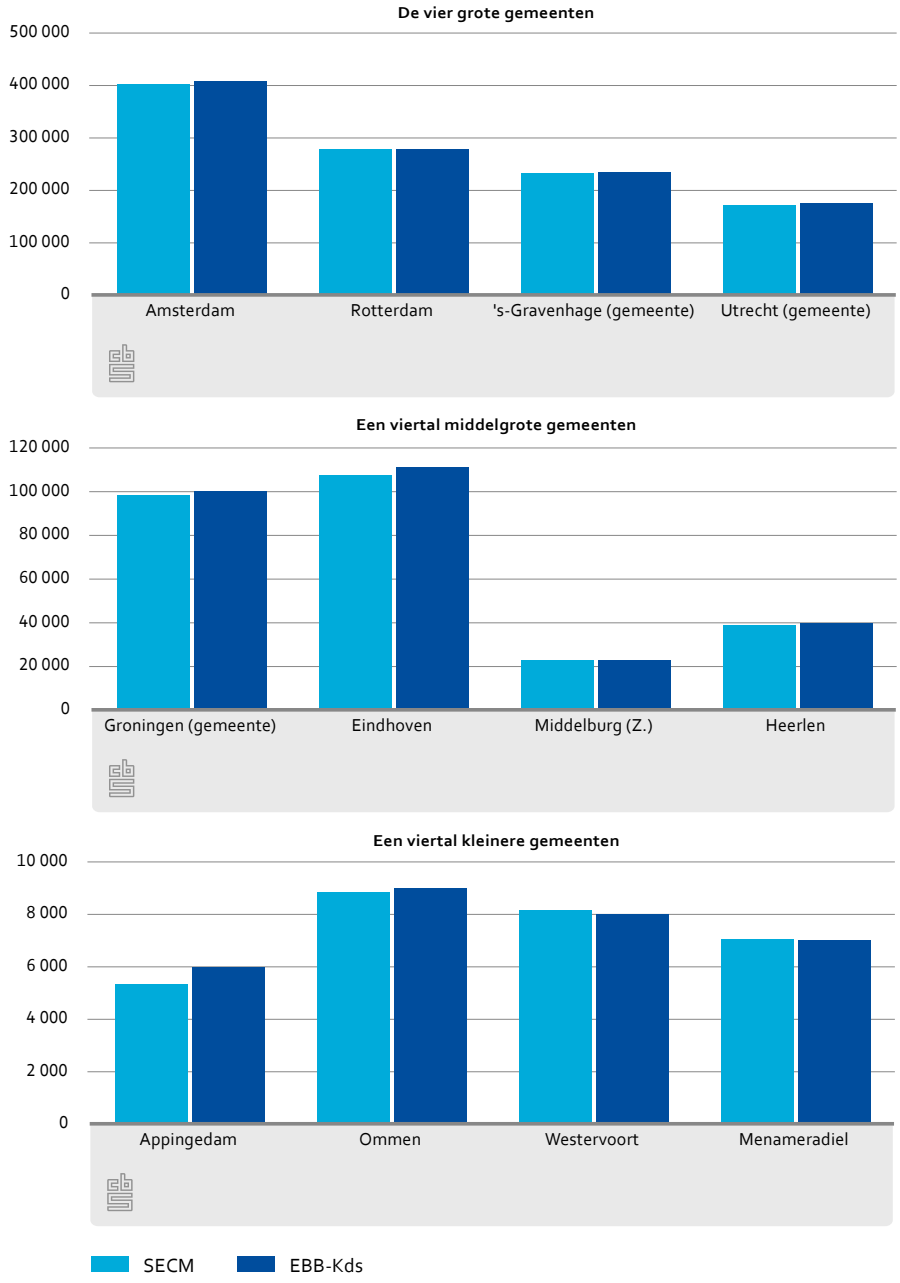
6.3 Vergelijking van bronnen

De vergelijking betreft het aantal personen in de werkzame beroepsbevolking per gemeente in 2012 op basis van registergegevens en op basis van de EBB. Voor dat jaar zijn definitieve cijfers over de werkzaamheid als werknemer, directeur-grootaandeelhouder, zelfstandige of overig actieve persoon in de SECM component opgenomen.

Bij de schatting van het aantal werkzame personen is uitgegaan van de doelpopulatie van de EBB: personen woonachtig in Nederland in particuliere huishoudens. Omdat de jaarschattingen van de EBB gezien kunnen worden als een jaargemiddelde van de stand van het aantal werkzame personen, is het voor een zuivere vergelijking noodzakelijk een dergelijk gemiddelde ook te berekenen met de registerbronnen. Dit is gebeurd door de aantallen werkzame personen over de maanden januari tot en met december van verslagjaar 2012 te middelen.

De EBB-schattingen zijn het resultaat van een modelberekening (KDS) en kunnen worden opgevat als een gewogen gemiddelde van een synthetische schatter en de algemene regressieschatter. Voor meer informatie over de schattingsmethode zie (Boonstra en Michiels, 2013).

6.3.1 Aantal werkzame personen per gemeente, 2012, EBB versus SECM component



Uit de vergelijking van de gemeenten in grafiek 5.3.1 blijkt dat de overeenkomst tussen schattingen van het aantal werkzame personen uit beide bronnen uitstekend is. De kleine verschillen die zichtbaar zijn, zijn toe te schrijven aan het steekproefkarakter van de EBB, waar het kansmechanisme van de steekproeftrekking onzekerheid in de schattingen introduceert, meetfouten in beide bronnen en het ontbreken van de meewerkende gezinsleden in het bedrijf van partner of familie in de registertellingen. In het laatste geval gaat het om slechts een kleine groep werknemers (landelijk ging het in 2012 om ongeveer 46 duizend personen). De volledige lijst van schattingen per gemeente is in de bijlage opgenomen.

Bijlage

1. Typering van buurten met een lage/hoge participatiegraad in Heerlen, 2013

	Principale componenten										
	f1	f2	f3	f4	f5		f1	f2	f3	f4	f5
	Gewicht (%)					Som	Teken				
Buurten (lage participatie)											
Weggebekker	41,0	1,7	23,6	0,3	3,3	69,9	+	-	+	-	-
Versiliënbosch	27,8	18,3	22,2	2,5	8,9	79,7	+	-	+	+	-
Burettestraat e.o.	18,6	60,3	0,9	0,1	0,6	80,5	+	-	+	+	+
Buurten (hoge participatie)											
Husken	12,1	26,2	1,6	0,1	19,4	59,4	-	+	+	-	-
Bekkerveld	1,8	0,0	24,9	1,2	17,2	45,1	-	+	-	+	-
Aarveld	59,5	0,1	6,9	3,2	1,6	71,3	+	+	+	+	-
Caumerveld	48,6	0,6	19,4	13,3	2,9	84,8	-	-	-	+	-
Douve Weien	22,0	32,2	0,1	0,1	0,2	54,6	+	-	-	-	-
Egstraat e.o.	4,9	17,7	1,0	30,3	22,3	76,2	-	+	-	+	-

2. Jaargemiddelde aantal werkzame personen per gemeente, 2012 (alleen gemeenten zonder herindeling in de periode 2012–2014 zijn weergegeven)

Gemeente	SECM component	EBB-KDS	Gemeente	SECM component	EBB-KDS
	x 1 000			x 1 000	
Appingedam	5	6	Maassluis	15	15
Bedum	5	5	Bernisse	6	7
Bellingwedde	4	4	Nieuwkoop	14	14
Ten Boer	4	4	Noordwijk	13	13
Delfzijl	11	12	Noordwijkerhout	8	8
Groningen (gemeente)	99	100	Oegstgeest	11	11
Grootegast	6	6	Oud-Beijerland	12	12
Haren	8	8	Binnenmaas	15	15
Hoogezand-Sappemeer	15	15	Korendijk	6	6
Leek	9	9	Oudewater	5	5
Loppersum	5	5	Papendrecht	16	16
Marum	5	5	Ridderkerk	22	22
Almere	100	99	Rotterdam	278	278
Stadskanaal	14	15	Rij swi jk(ZH)	22	22
Slochteren	8	8	Schiedam	36	36
Veendam	12	13	Schoonhoven	6	6
Vlagtwedde	7	7	Sliedrecht	12	12
Zeewolde	11	11	Cromstrijen	7	7
Winsum	7	7	Spijkenisse	37	37
Zuidhorn	9	9	Albrandswaard	13	13
Dongeradeel	11	11	Westvoorne	7	7
Achtkarspelen	13	13	Strijen	5	5
Ameland	2	2	Vianen	10	10
het Bildt	5	5	Vlaardingen	33	34
Franekeradeel	10	10	Vlist	5	5
Harlingen	7	7	Voorschoten	12	12
Kollumerland en Nieuwkruisland	6	6	Waddinxveen	13	13
Leeuwarderadeel	5	5	Wassenaar	10	11
Ooststellingwerf	12	12	Woerden	27	26
Opsterland	14	14	Zoetermeer	63	63
Schiermonnikoog	0	0	Zoeterwoude	4	4

2. Jaargemiddelde aantal werkzame personen per gemeente, 2012 (alleen gemeenten zonder herindeling in de periode 2012–2014 zijn weergegeven) (vervolg)

Gemeente	SECM component	EBB-KDS	Gemeente	SECM component	EBB-KDS
	x 1 000			x 1 000	
Smallingerland	25	26	Zwijndrecht	21	22
Terschelling	2	2	Nederlek	7	7
Vlieland	1	1	Ouderkerk	4	4
Weststellingwerf	12	12	Borsele	12	12
Assen	32	33	Goes	18	18
Coevorden	17	17	West Maas en Waal	10	10
Emmen	50	51	Hulst	13	13
Hoogeveen	26	26	Kapelle	6	6
Meppel	16	16	Middelburg (Z)	23	23
Littenseradiel	6	6	Giessenlanden	8	7
Almelo	33	34	Reimerswaal	11	11
Borne	11	11	Zederik	7	7
Dalfsen	14	14	Terneuzen	26	26
Deventer	48	49	Tholen	12	12
Enschede	73	74	Veere	11	11
Haaksbergen	12	12	Vlissingen	21	22
Hardenberg	30	30	Lingewaal	6	6
Hellendoorn	18	18	De Ronde Venen	23	23
Hengelo (O.)	39	39	Tytsjerksteradiel	15	15
Kampen	26	26	Aalburg	6	6
Losser	11	11	Asten	9	8
Noordoostpolder	24	23	Baarle-Nassau	3	3
Oldenzaal	16	16	Bergen op Zoom	32	32
Ommen	9	9	Best	15	15
Raalte	19	19	Boekel	5	5
Staphorst	8	8	Boxmeer	15	14
Tubbergen	11	11	Boxtel	15	15
Urk	9	9	Breda	89	90
Wierden	12	12	Deurne	16	16
Zwolle	63	63	Pekela	6	6
Rijnwaarden	6	6	Dongen	13	13
Aalten	14	13	Eersel	9	9
Apeldoorn	77	77	Eindhoven	107	111
Arnhem	74	75	Etten-Leur	21	22
Barneveld	27	26	Geertruidenberg	11	11
Beuningen	14	13	Gilze en Rijen	13	13
Brummen	10	10	Goirle	12	12
Buren	14	13	Grave	6	6
Culemborg	14	14	Haaren	7	7
Doesburg	5	5	Helmond	43	44
Doetinchem	28	28	's-Hertogenbosch	74	74
Druten	9	9	Heusden	22	22
Duiven	14	13	Hilvarenbeek	8	8
Ede	55	53	Loon op Zand	12	12
Elburg	11	11	Mill en Sint Hubert	6	6
Epe	15	15	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	11	11
Ermelo	13	13	Oirschot	10	9
Geldermalsen	13	13	Oisterwijk	13	13
Groesbeek	9	9	Oosterhout	27	27
Harderwijk	23	23	Oss	42	42
Hattem	6	6	Rucphen	11	11
Heerde	9	9	Schijndel	12	12
Heumen	8	8	Sint-Michielsgestel	14	14
Lochem	16	16	Sint-Oedenrode	9	9
Maasdriel	13	13	Someren	10	10
Millingen aan de Rijn	3	3	Son en Breugel	8	8
Nijkerk	21	20	Steenbergen	12	12
Nijmegen	83	85	Waterland	9	9
Oldebroek	12	12	Tilburg	106	107
Putten	12	12	Uden	21	21
Renkum	14	14	Valkenswaard	15	15
Rheden	19	20	Veghel	20	19

2. Jaargemiddelde aantal werkzame personen per gemeente, 2012 (alleen gemeenten zonder herindeling in de periode 2012–2014 zijn weergegeven) (vervolg)

Gemeente	SECM component	EBB-KDS	Gemeente	SECM component	EBB-KDS
	x 1 000			x 1 000	
Rozendaal	1	1	Veldhoven	23	23
Scherpenzeel	5	5	Vught	12	13
Tiel	21	21	Waalre	8	8
Ubbergen	5	5	Waalwijk	24	24
Voorst	12	12	Werkendam	13	13
Wageningen	17	19	Woensdrecht	11	10
Westervoort	8	8	Woudrichem	8	8
Winterswijk	14	14	Zundert	11	11
Wijchen	21	21	Wormerland	8	8
Zaltbommel	14	13	Onderbanken	4	4
Zevenaar	16	16	Landgraaf	18	18
Zutphen	23	23	Beek (L)	8	8
Nunspeet	13	13	Beesel	7	7
Dronten	20	20	Bergen (L)	7	7
Neerijnen	6	6	Brunssum	13	13
Amersfoort	77	77	Gennep	9	9
Baarn	12	12	Heerlen	39	40
De Bilt	20	20	Kerkrade	21	21
Bunnik	7	7	Maastricht	53	57
Bunschoten	11	11	Meerssen	9	9
Eemnes	5	4	Mook en Middelaar	4	4
Houten	27	26	Nederweert	9	9
Leusden	15	15	Nuth	8	8
Lopik	8	7	Roermond	27	27
Montfoort	7	7	Schinnen	6	6
Renswoude	3	3	Simpelveld	5	5
Rhenen	9	9	Stein (L)	12	12
Soest	22	22	Vaals	4	4
Utrecht (gemeente)	171	175	Venlo	49	49
Veenendaal	31	32	Venray	22	22
Woudenberg	6	6	Voerendaal	6	6
Wijk bij Duurstede	13	13	Weert	24	24
IJsselstein	18	18	Valkenburg aan de Geul	8	8
Zeist	28	29	Lelystad	36	36
Nieuwegein	32	33	Horst aan de Maas	23	22
Aalsmeer	16	16	Oude IJsselstreek	20	19
Alkmaar	49	49	Teylingen	19	18
Amstelveen	40	41	Utrechtse Heuvelrug	22	22
Amsterdam	403	408	Oost Gelre	16	15
Graft-De Rijp	3	3	Koggenland	12	12
Beemster	4	4	Lansingerland	30	29
Bergen (NH.)	14	14	Leudal	19	19
Beverwijk	20	21	Maasgouw	12	12
Blaricum	4	4	Eemsmond	8	8
Bloemendaal	9	10	Gemert-Bakel	16	15
Bussum	15	15	Halderberge	15	15
Castricum	17	17	Heeze-Leende	8	8
Diemen	13	13	Laarbeek	11	11
Edam-Volendam	15	15	De Marne	5	5
Enkhuizen	9	9	Reusel-De Mierden	7	7
Haarlem	78	78	Roerdalen	10	10
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	3	3	Maasdonk	6	6
Haarlemmermeer	77	76	Roosendaal	37	38
Heemskerk	20	20	Schouwen-Duiveland	17	16
Heemstede	12	12	Aa en Hunze	12	12
Heerhugowaard	27	27	Borger-Odoorn	12	12
Heiloo	11	11	Cuijk	13	12
Den Helder	27	28	Landerd	8	8
Hilversum	42	43	De Wolden	12	12
Hoorn	36	36	Noord-Beveland	4	4
Huizen	21	21	Wijdemeren	12	11
Landsmeer	5	5	Noordenveld	14	14

2. Jaargemiddelde aantal werkzame personen per gemeente, 2012 (alleen gemeenten zonder herindeling in de periode 2012–2014 zijn weergegeven) (slot)

Gemeente	SECM component	EBB-KDS	Gemeente	SECM component	EBB-KDS
	x 1 000			x 1 000	
Langedijk	14	14	Twenterand	17	17
Laren (NH.)	4	5	Westerveld	9	9
Medemblik	22	22	Sint Anthonis	6	6
Muiden	3	3	Lingewaard	24	24
Naarden	8	8	Cranendonck	10	10
Oostzaan	5	5	Steenwijkerland	21	21
Opmeer	6	6	Moerdijk	19	19
Ouder-Amstel	7	7	Echt-Susteren	15	15
Purmerend	41	40	Sluis	12	11
Texel	7	7	Drimmelen	14	14
Uitgeest	7	7	Bernheze	16	15
Uithoorn	15	14	Ferwerderadiel	4	4
Velsen	34	34	Alphen-Chaam	5	5
Weesp	9	9	Bergeijk	10	9
Schermer	3	3	Bladel	11	10
Zandvoort	8	8	Gulpen-Wittem	7	7
Zeevang	3	3	Tynaarlo	15	15
Zaanstad	74	73	Midden-Drenthe	17	17
Alblasserdam	9	9	Overbetuwe	24	24
Barendrecht	24	24	Hof van Twente	18	17
Bergambacht	5	5	Neder-Betuwe	11	11
Drechterland	10	10	Rijssen-Holten	19	18
Brielle	8	8	Geldrop-Mierlo	19	19
Capelle aan den IJssel	33	32	Olst-Wijhe	9	9
Delft	47	50	Dinkelland	14	13
Gorinchem	17	17	Westland	56	54
Gouda	35	35	Midden-Delfland	10	10
's-Gravenhage (gemeente)	232	235	Berkelland	23	22
Hardinxveld-Giessendam	9	9	Bronckhorst	19	18
Hellevoetsluis	20	20	Sittard-Geleen	43	44
Hendrik-Ido-Ambacht	15	15	Kaag en Braassem	14	14
Stede Broec	11	11	Dantumadiel	9	9
Hillegom	11	11	Zuidplas	21	21
Katwijk	32	32	Peel en Maas	23	23
Krimpen aan den IJssel	14	14	Oldambt	17	18
Leerdam	10	10	Zwartewaterland	11	11
Leiden	62	64	Súdwest-Fryslân	40	39
Leiderdorp	13	13	Bodegraven-Reeuwijk	17	17
Lisse	12	12	Eijsden-Margraten	13	12
			Stichtse Vecht	33	33
			Menameradiel	7	7
			Hollands Kroon	25	24
			Leidschendam-Voorburg	34	35
			Pijnacker-Nootdorp	26	26
			Montferland	17	17
			Menterwolde	6	6

Literatuur

Boonstra, H.J. en J. Michiels (maart 2013), *Evaluatie van kleine-domeinschatters voor arbeidspositie op regionaal niveau*. *Interne CBS-nota.*

Verklaring van tekens

Niets (blanco)	Een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
.	Het cijfer is onbekend, onvoldoende betrouwbaar of geheim
*	Voorlopige cijfers
**	Nader voorlopige cijfers
2014–2015	2014 tot en met 2015
2014/2015	Het gemiddelde over de jaren 2014 tot en met 2015
2014/’15	Oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2014 en eindigend in 2015
2012/’13–2014/’15	Oogstjaar, boekjaar, enz., 2012/’13 tot en met 2014/’15

In geval van afronding kan het voorkomen dat het weergegeven totaal niet overeenstemt met de som van de getallen.

Colofon

Uitgever
Centraal Bureau voor de Statistiek
Henri Faasdreef 312, 2492 JP Den Haag
www.cbs.nl

Prepress
Studio BCO, Den Haag

Ontwerp
Edenspiekermann

Inlichtingen
Tel. 088 570 70 70
Via contactformulier: www.cbs.nl/infoservice

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2015.
Verveelvoudigen is toegestaan, mits CBS als bron wordt vermeld.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

RAPPORTEN AAN DE REGERING

DOORGROEI VAN ARBEIDSPARTICIPATIE

Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000

ISBN 90-12-09070-9

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-president
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

ons kenmerk 200148/JCFB/lt	**doorkiesnummer** 070-356 4671	**Telefax** 070-356 4685
Onderwerp Rapport nr. 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie	**email** Info@wrr.nl	**Datum** 15 augustus 2000

Hierbij zenden wij u het rapport 'Doorgroei van arbeidsparticipatie'. In dit rapport is onderzocht of een verdere ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar op arbeidsmarktexterne knelpunten zal stuiten, zoals verkeerscongestie, informele zorg, gezondheid of schoolbaarheid en inkomensverdeling. De invloed op het arbeidsbestel van de voortgaande technologische ontwikkeling en kennisintensivering is hierbij mede in aanmerking genomen.

De knelpuntenanalyse wijst uit dat er ten aanzien van zorg, schoolbaarheid en verkeerscongestie wel problemen te voorzien zijn, maar dat er ook nog voldoende beleidsruimte is om knelpunten te voorkomen of in elk geval te verzachten. Waar het gaat om ziekte, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid is het urgent beleidsmatig in te grijpen in de bestaande regelingen. Voorts vergt, naar uit het rapport blijkt, een vrijwel volledige arbeidsparticipatie een hogere arbeidsdeelname van vrouwen, laaggeschoolden en ouderen. Vooral de aanstaande veroudering van de beroepsbevolking noopt tot aanvullend beleid. De naoorlogse 'geboortegolfgeneratie' zal langer aan het werk moeten blijven dan haar voorgangers.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgesteld, ziet de raad graag de bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

prof.mr. M. Scheltema

De secretaris,

mr. J.C.F. Bletz

Plein 1813 nrs. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
oon (070) 356 46 00, website http://www.wrr.nl

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		9
Ten geleide		15
1	**Inleiding**	17
1.1	Aanleiding voor dit rapport	17
1.2	Probleemstelling	20
1.3	Indeling van het rapport	23
2	**Een terugblik op arbeidsparticipatie**	25
2.1	Arbeid en arbeidsmarkt	25
2.1.1	Arbeidsparticipatie in personen, jaren en uren	25
2.1.2	Werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit	30
2.1.3	Arbeidstijd en arbeidskwaliteit	34
2.1.4	Sociale zekerheid	38
2.2	Participanten en non-participanten	41
2.2.1	Arbeidsparticipatie naar opleiding	41
2.2.2	Arbeidsparticipatie naar leeftijd	44
2.2.3	Arbeidsparticipatie naar geslacht	45
2.2.4	Arbeidsparticipatie naar etniciteit	49
2.3	Bijdrage van het beleid aan de participatiegroei in het verleden	50
3	**Een kennisintensieve samenleving en de gevolgen voor arbeid**	55
3.1	Inleiding	55
3.2	Trends in kennisintensivering en technologische ontwikkeling	55
3.3	Gevolgen van kennisintensivering en technologische ontwikkeling	57
3.3.1	Gevolgen op macroniveau: werkgelegenheid	57
3.3.2	Gevolgen op mesoniveau: netwerkvorming, sectorale verschruivingen, flexibilisering en variatie in arbeidsrelaties	59
3.3.3	Gevolgen op het microniveau van arbeidsorganisaties	61
3.4	Arbeidsmarktdynamiek in een kennisintensieve samenleving	64
3.4.1	Arbeidsmarktdynamiek en arbeidsparticipatie	64
3.4.2	De dynamiek van schokken en de arbeidsparticipatie	67
3.4.3	Samenwerkingsverbanden en koppelproces	68
3.4.4	Relatie kennisintensivering en arbeidsmarktdynamiek	70
3.4.5	Arbeidsmarktdynamiek in drie vormen	71
3.5	Samenvatting en conclusie	78
4	**Een vooruitblik op de beleidsmogelijkheden voor participatiebevordering**	81
4.1	Inleiding	81
4.2	Europeanisering en nationale beleidsautonomie	81
4.3	Beleid gericht op arbeidskosten	83

4.3.1	Loonvorming	83
4.3.2	Minimumloon	86
4.3.3	Wig	87
4.3.4	Arbeidskostensubsidies	89
4.4	Beleid ten aazien van de sociale zekerheid	89
4.4.1	De ratio van sociale zekerheid	89
4.4.2	Koppeling van lonen en uitkeringen	91
4.4.3	Vouchers en sancties	91
4.4.4	Overwegingen ten aanzien van het socialezekerheidsbeleid	92
4.5	Beleid gericht op de werking van de arbeidsmarkt	93
4.5.1	Ontslag en aanname	93
4.5.2	Arbeidsbemiddeling en opleiding	94
4.6	Conclusie	96
5	**Voortgezette participatiegroei op de lange termijn; een scenarioverkenning van de mogelijkheden en opgaven**	99
5.1	Inleiding	99
5.2	Paticipatiegroei in retrospectief	99
5.3	Een verkenning van de mogelijkheden van participatiegroei tot 2010/2020	101
5.4	De potentiële participatietoename naar demografische, opleidings- en autonome effecten	104
5.5	Consequenties voor een aantal groepen	108
5.5.1	Vrouwen	108
5.5.2	Ouderen	109
5.5.3	Laaggeschoolden en uitkeringsgerechtigden	111
5.6	Conclusie	112
6	**Arbeidsparticipatie en mobiliteit**	115
6.1	Inleiding	115
6.2	Mobiliteit en woon- werkverkeer; stand van zaken en trends	116
6.2.1	Inleiding	116
6.2.2	Huidige stand van zaken	116
6.2.3	Trends	121
6.3	Een verkenning tot 2010/2020	122
6.3.1	Patronen van werken, wonen en pendel	122
6.3.2	Scenario-uitkomsten tot 2010/2020	126
6.3.3	Berekeningen van reistijdverlies, congestie en participatie-ontmoediging	130
6.4	Beleidsmogelijkheden	132
6.4.1	Mogelijkheden voor een mobiliteitsbeleid	132
6.4.2	Vereisten aan participatie in verband met de mobiliteit	137
6.5	Conclusie	138
7	**Arbeidsparticipatie en zorg**	141
7.1	Inleiding	141
7.2	Huidige stand van zaken	141
7.2.1	Pluriformiteit van huishoudenspatronen	141

7.2.2	Zorg voor kinderen	144
7.2.3	Mantelzorg	148
7.3	Een verkenning tot 2010/2020	150
7.3.1	Inleiding	150
7.3.2	Zorg voor kinderen	151
7.3.3	Het glazen plafond	156
7.3.4	Zorg voor ouderen	157
7.4	Beleidsmogelijkheden	162
7.5	Conclusie	166
8	**Arbeidsparticipatie en gezondheid**	171
8.1	Inleiding	171
8.2	Gezondheid en werk; een empirische studie	172
8.2.1	Inleiding	172
8.2.2	Gezondheid en beperkingen	174
8.2.3	Werk, werkomstandigheden en gezondheid	182
8.2.4	Inactiviteit en gezondheid	191
8.2.5	Causaliteit in de relatie tussen arbeid en gezondheid	193
8.2.6	Conclusies uit het empirisch materiaal	197
8.3	Arbeidsongeschiktheid	198
8.4	Een verkenning tot 2010/2020	204
8.4.1	Inleiding	204
8.4.2	Demografische ontwikkelingen	204
8.4.3	Ontwikkelingen naar opleidingsniveau en richting	205
8.4.4	Ontwikkelingen in de samenstelling van de arbeidsparticipatie	206
8.4.5	Medisch-diagnostische ontwikkelingen	206
8.4.6	Samenvatting trendmatige ontwikkelingen	207
8.5	Beleidsmogelijkheden	208
8.6	Conclusie	212
9	**Arbeidsparticipatie en scholing, schoolbaarheid en arbeidsproductiviteit**	217
9.1	Inleiding	217
9.2	Arbeidsmarkt: aanpassingsmechanismen en huidige stand van zaken	218
9.2.1	Aansluitingsproblemen in macroperspectief	218
9.2.2	Aansluitingsproblemen in loopbaanperspectief	220
9.2.3	Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt naar opleidingsniveau	221
9.2.4	De ontwikkeling van de arbeidsinkomstenverdeling	222
9.3	Een verkenning tot 2010/2020	224
9.3.1	Ontwikkelingen in de allocatieve efficiëntie	225
9.3.2	Veranderingen in de arbeidsproductiviteitsgroei	229
9.4	Mogelijke knelpunten	231
9.4.1	Arbeidsvaardigheden van laagopgeleiden	231
9.4.2	Arbeidsvaardigheden van oudere werknemers	233
9.4.3	Participatie in loopbaanperspectief	241
9.5	Beleidsmogelijkheden	246

9.5.1	Scholing van werkzoekenden	246
9.5.2	Scholing van werkenden	248
9.5.3	Scholing in het doorgroeiscenario	251
9.6	Conclusie	252
10	**Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie**	257
10.1	Inleiding	257
10.2	Een visie op arbeidsparticipatie	258
10.3	De wenselijkheid van voortgezette participatiegroei	261
10.4	Betekenis van doorgroei van de arbeidsparticipatie voor de belangrijkste doelgroepen	264
10.5	Maatschappelijke consequenties van een voortgezette participatiegroei	271
10.6	Slotconclusies	280
Literatuur		285
Bijlage Loopbaangenerator		295

SAMENVATTING

Sinds midden jaren tachtig is in Nederland een toenemend aantal mensen gaan deelnemen aan de formele arbeidsmarkt. Bij voortgang van de huidige trends ligt voor 2020 zelfs een situatie van 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie' in het verschiet. Vanuit maatschappelijk oogpunt is een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk, vanwege het draagvlak dat een hoge participatie biedt en de positieve externe effecten die ervan uitgaan. In het maatschappelijk debat bestaat er echter ook zorg voor de negatieve gevolgen van een verdere doorgroei. Ontstaan er bij verdere doorgroei van de participatie knelpunten op het gebied van verkeersmobiliteit, informele zorg, gezondheid, of schoolbaarheid en inkomensverdeling? Liggen hier grenzen aan de participatiegroei?

Tegen deze achtergrond heeft de raad in dit rapport een empirische analyse ondernomen om beter zicht te krijgen op de consequenties van doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar. Hierbij is nagegaan welke vrijheidsgraden bestaan om door beleid iets aan mogelijke arbeidsmarkt*externe* knelpunten te doen. Tevens is onderzocht wat de arbeidsmarkt*interne* condities zijn om een doorgroei van de arbeidsparticipatie mogelijk te maken. Van welke groepen zal met name de arbeidsdeelname omhoog moeten worden gebracht en in welke richting dienen beleidsmaatregelen te gaan?

Een verkenning van vrijwel volledige arbeidsparticipatie

Om de maatschappelijke consequenties van een 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie' in 2020 te kunnen doordenken, is in dit rapport een kwantitatieve verkenning gedaan. Hieruit blijkt dat een doorgroei van de werkgelegenheid met zo'n 100.000 personen per jaar, zoals die in de afgelopen jaren is opgetreden door de veroudering van de beroepsbevolking, onmogelijk wordt gemaakt. De kwantitatieve verkenning wijst uit dat in beginsel een toename van de werkgelegenheid mogelijk is van gemiddeld 75.000 personen per jaar in de periode tot 2010, en van 40.000 personen per jaar in de periode 2010-2020. Dit komt neer op een stijging van de participatiegraad met meer dan 10 procentpunten: van 65 procent nu tot 75,5 procent in het jaar 2020. Dit 'doorgroeiscenario' verkent de bovengrens van participatiegroei die in beginsel mogelijk is. Het is, als gezegd, een verkenning, dus geen voorspelling.

Het kwalitatieve beeld dat correspondeert met een situatie van een vrijwel volledige arbeidsparticipatie bestaat uit de volgende aannamen:

- betaalde arbeid neemt in de levensloop van mensen een belangrijke plaats in;
- een tweedeling in een bevolkingsgroep die heel weinig werkt en één die heel veel werkt, wordt vermeden;
- betaalde arbeid wordt beter gespreid over een langere periode in de levensloop dan nu het geval is;
- arbeidsomstandigheden en bedrijfsbeleid dragen ertoe bij dat mensen het verrichten van betaalde arbeid over een lange periode in de levensloop prefereren en ook volhouden.

Vrijwel volledige arbeidsparticipatie betekent *niet* dat:

- iedereen gedurende zijn of haar loopbaan volledig en ononderbroken intensief werkt. Men kan ook kiezen voor tijdelijk minder of niet te werken vanwege zorgverlof, studie of oriëntatie op een andere carrière;
- de werkloosheid kan worden teruggedrongen tot de lage niveaus van de jaren vijftig en zestig (de situatie van volledige werkgelegenheid). Een zekere frictiewerkloosheid is niet te vermijden, gezien de heterogeniteit van banen en bekwaamheden die kenmerkend is voor een technologisch geavanceerde en kennisintensieve samenleving, de arbeidsmarktdynamiek die daar het gevolg van is en de onvolledige informatie die een rol speelt bij de koppeling van benodigde en beschikbare bekwaamheden;
- de arbeidsproductiviteit per werkende zo hoog mogelijk moet worden opgevoerd. Al te hoge productiviteitseisen kunnen, vanwege vroegtijdige uitval, een averechtse uitwerking hebben op de totale productie tijdens de levensloop en daarmee op de benutting van het menselijk kapitaal.

Meer in het algemeen geldt dat de keuze tussen participatie en non-participatie mede wordt bepaald door individuele noodzaken en voorkeuren. Bij de institutionele inrichting van de arbeidsmarkt (fiscale regelgeving, inrichting van de sociale zekerheid) dienen individuen dan ook zoveel mogelijk vrij te worden gelaten in hun keuzes tussen participatie en non-participatie, al moet wel zoveel mogelijk worden voorkomen dat de consequenties van die keuzes worden afgewenteld op collectieve budgetten.

De toekomst van de arbeid en de plaats daarvan in het leven

Een doorgroei van de arbeidsparticipatie zal zich afspelen in de context van een verdere technologische ontwikkeling en de daarmee samenhangende kennisintensivering van de samenleving en de arbeidsmarkt. Dit heeft belangrijke consequenties voor de inhoud van arbeid, de aard en vorm van arbeidsparticipatie en de instituties en het beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt.

De belangrijkste relevante ontwikkelingen zijn:

- arbeid krijgt steeds meer het karakter van hoofdarbeid met een belangrijke ICT-component. In de productie-arbeid worden routinewerkzaamheden meer en meer overgelaten aan computers en robots. Kenmerkend voor het 'mensenwerk' op alle niveaus is dat steeds vaker nieuwe aanpakken en creatieve oplossingen worden gevergd;
- vooral in contactberoepen worden sociaal-communicatieve vaardigheden steeds belangrijker;
- de kennisintensivering en dynamiek op de arbeidsmarkt betekenen dat loopbanen minder via geijkte en voorspelbare patronen zullen verlopen. Meer dan voorheen zullen mensen kunnen inspelen op veranderingen en onverwachte wendingen in hun loopbaan.

Dit alles betekent dat werk, in een hoogontwikkelde samenleving, voor velen meer dan voorheen mogelijkheden biedt om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en sociale contacten te onderhouden. Werk kan daarmee een belangrijke zingeving van het leven zijn. De mate waarin de kwaliteit van de arbeid gewaardeerd wordt,

zal uiteraard voor verschillende individuen verschillen. Dit is met name afhankelijk van het soort werk dat mensen doen en het segment van de arbeidsmarkt waarin zij zich bevinden. Tegen deze achtergrond is relevant dat het individuele arbeidsaanbod wordt bepaald door drie factoren: de beloning, de kwaliteit van de arbeid en de opgeofferde vrije tijd. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, heeft dit een positief effect op de wens om deel te hebben aan de arbeidsmarkt. Het individuele belang op microniveau ligt dan in het verlengde van het belang van een hoge arbeidsparticipatie op macroniveau. Maar een doorgroei van de participatie in de toekomst – opdat zo veel mogelijk mensen hun inkomen verdienen met arbeid – kan niet heen om de spanningsrelatie die er ook in veel gevallen bestaat tussen de publieke gronden om arbeidsdeelname te bevorderen en individuele preferenties of mogelijkheden om te participeren. Met name zal dit het geval zijn bij groepen die nu minder dan evenredig participeren.

Beleidsmogelijkheden gericht op arbeidsmarktinterne condities

Minder dan evenredig participeren nu vrouwen, ouderen en laaggeschoolden in de arbeidsmarkt. Een doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie vergt dat de arbeidsdeelname van deze groepen omhoog wordt gebracht. Dit zal niet volledig spontaan gebeuren, zodat hier aanvullend beleid nodig zal zijn.

- *Vrouwen.* Hier werkt de autonome trend nog het meest spontaan de richting uit van een verdere groei van de arbeidsmarktparticipatie. Niettemin is de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen in de deelname aan de arbeidsmarkt (mate, wijze, niveau) en de ongelijkheid in de verdeling van zorgtaken nog aanzienlijk. Goede kinderopvang, verruiming van de mogelijkheden van verlof en loopbaanonderbreking, individualisering van het belastingstelsel zijn van belang om de trendmatige groei van het arbeidsaanbod van vrouwen te doen voortgaan en mannen- en vrouwenrollen te doen convergeren. Ook bijscholingstrajecten 'op maat' kunnen bijdragen aan een herintreding op gelijk niveau van ouders die tijdelijk uittreden vanwege de zorg voor jonge kinderen.
- *Ouderen.* Het is essentieel dat de naoorlogse geboortegolfgeneratie straks langer aan het werk blijft dan de voorgaande generatie, die op grote schaal is ingestroomd in VUT-regelingen en in de WAO. Dit vergt een grote beleidsinspanning en een aanpassing van de incentivestructuur. Een verlaging van zowel de werkgeverswig als de werknemerswig voor oudere werkenden kan een belangrijk instrument vormen om de uitstroomkans van ouderen uit het arbeidsproces te verlagen. Verder kan een betere aansluiting van loonprofielen op productiviteitsprofielen neerwaartse loonaanpassingen van sommige oudere werkenden nodig maken. In de toekomst zullen jaarlijkse inkomensmutaties minder afhankelijk moeten worden van leeftijd en meer van prestatie. Dat kan er ook toe stimuleren dat mensen tijdig hun bakens verzetten en zo nodig een 'tweede loopbaan' beginnen.
- *Laaggeschoolden.* Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet werk zoveel mogelijk lonend zijn. Daartoe moet de armoedeval verkleind worden. Dit kan door een verlaging van de wig voor werkenden en de vervanging van inkomensgerelateerde subsidieregelingen door algemene regelingen.
  Verder moet arbeidsuitval zo veel mogelijk worden voorkomen of in een vroeg

stadium gerepareerd, immers reïntegratie achteraf is altijd moeizamer en duurder. Sociale activering van langdurig werklozen is vooral gewenst uit hoofde van het externe-effectenargument. Het onderwijs dat voorbereidt op eenvoudige beroepsuitoefening, dient zodanig te zijn ingericht dat drop-out wordt tegengegaan. Een grotere nadruk op ambachtelijkheid, handvaardigheid en sociale vaardigheden in het beroepsonderwijs, zou hieraan kunnen bijdragen.

Beleidsmogelijkheden gericht op het voorkomen van arbeidsmarktexterne knelpunten

Zoals vermeld, wordt in dit rapport onderzocht of een eventuele doorgroei van de arbeidsparticipatie leidt tot knelpunten op het gebied van de verkeersmobiliteit, zorg, gezondheid, scholing, schoolbaarheid en inkomensverdeling, dan wel dat er nog voldoende beleidsmogelijkheden zijn om dergelijke knelpunten te voorkomen of te verzachten. Op alle vier onderzochte terreinen blijkt dat de beleidsmogelijkheden nog niet zijn uitgeput.

- *Mobiliteit.* Naast de groei van de mobiliteitsconsumptie die het gevolg is van de inkomensgroei, zal ook een doorgroei van de participatie bijdragen aan een verdere toename van de mobiliteit, vanwege meer woon-werkverkeer. De bijdrage van dit verkeer in de totale mobiliteitsgroei is echter tamelijk gering. Bovendien zijn er nog diverse maatregelen denkbaar die wellicht kunnen bijdragen aan het beperken van congestie, zoals 'road pricing', parkeerbeleid en het meer verantwoordelijk stellen van bedrijven voor de mobiliteit van hun werknemers. In de tweede plaats kan het beleid helpen toekomstige participatie zodanig vorm te geven dat de mobiliteitsdruk zo min mogelijk toeneemt; denk aan telewerken en flexibele werktijden. De mogelijkheden en effecten van deze tweede beleidsrichting moeten echter niet worden overschat. Al met al is er niet een onvermijdelijk mobiliteitsknelpunt te voorzien.
- *Zorg.* Wat de informele zorg voor kinderen of voor ouderen betreft, is een eerste conclusie dat zorg die niet aan tijd gebonden is, zoals aandacht, niet hoeft te lijden onder een stijgende participatiegraad. Uit onderzoek blijkt dat de gestegen arbeidsdeelname in de achterliggende jaren niet heeft geleid tot een vermindering van de tijd besteed aan zorg voor kinderen. De combinatie van arbeid en zorg die wel aan tijd is gebonden, kan worden gefaciliteerd door kinderopvang en verlofregelingen. Kinderzorg zal dus verder in het betaalde circuit terecht-komen. Ook voor ouderenzorg geldt dat de teruglopende mogelijkheden die de mantelzorg biedt, bij doorgroei van de arbeidsparticipatie tot een verschuiving naar de betaalde sector zullen leiden. In het algemeen zullen ouderen in de toekomst welvarender worden en beter in staat zijn op eigen kosten in deze vervangende zorg te voorzien. Het is echter ook aannemelijk dat de druk op publiek bekostigde zorg zal toenemen. Al bij al zal de organisatie van de zorg in de toekomst verder veranderen, maar dit leidt niet tot een onvermijdelijk knelpunt voor doorgroei van de arbeidsparticipatie.
- *Ziekte, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid.* De uitval uit het arbeidsproces is hoog in Nederland. Ondanks alle beleidsingrepen is de problematiek van ziekteverzuim en vooral uitstroom naar de WAO tot op heden niet opgelost. Er is nog geen cultuuromslag tot stand gebracht van 'de normalisering' van arbeids-

ongeschiktheid als uitstroommechanisme van de arbeidsmarkt. Zonder nader beleid neemt die problematiek verder toe als de beroepsbevolking in de komende decennia veroudert. Van de vier onderzochte terreinen is hier het meest serieuze knelpunt voor participatiedoorgroei te vrezen. De dynamiek die van de beroepsbevolking wordt gevraagd en de anticipatie op loopbaanveranderingen, vergen dat men een grotere flexibiliteit en weerbaarheid aan de dag legt. De grote psychische component in de arbeidsongeschiktheid is een duiding van de huidige problematiek. In de beleidsaanpak is het daarom in de eerste plaats noodzakelijk dat preventie en direct ingrijpen in het voortraject van het ziekteverzuim centraal komen te staan. De WAO moet weer een 'last resort' worden, waarin men niet al terechtkomt na een 'semi-automatisch' traject van een jaar Ziektewet. Daarbij moeten zowel werkgever als werknemer voldoende financieel geprikkeld worden om langdurig ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te vermijden.

- *Scholing, schoolbaarheid en inkomensverdeling.* Verdere participatiedoorgroei in een kennisintensieve samenleving zal gepaard gaan met een grotere inkomensongelijkheid. De positieve kant hieraan is dat een groter aantal mensen zelfstandig een inkomen gaat verdienen, zodat in een dynamische context, wanneer rekening wordt gehouden met de afname van het aantal nulverdieners, de uiteindelijke inkomensongelijkheid voor de potentiële beroepsbevolking als geheel zelfs kan afnemen. Verder is van belang dat mensen zelf hun kansen zien op de arbeidsmarkt en scholingsbereid zijn. Vooral is nog een grotere bewustheid nodig dat ook op latere leeftijd bij- of omscholing essentieel is om te kunnen blijven participeren. Scholing zal in het algemeen ook meer loopbaangericht moeten worden dan functiegericht. Ook hier zijn dus in beginsel nog beleidsmogelijkheden om een knelpunt te voorkomen.

Beleidsperspectief

Tot slot is het voor het beleid van belang al deze maatregelen in onderlinge samenhang te bezien en zoveel mogelijk te coördineren in een sectoroverstijgende beleidsstrategie. Hierbij zal veel aandacht moeten worden gegeven aan beleid dat rekent met de dynamiek op de arbeidsmarkt en met het toenemend belang van individuele preferenties en de daaruit voortvloeiende eisen die aan de kwaliteit van arbeid worden gesteld.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr. F.A.G. den Butter, lid van de raad. Verder maakten de volgende raads- en stafleden deel uit van de projectgroep: mr. J.C.F. Bletz, prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras, drs. J.J.A. Eggelte, dr. C.A. Hazeu (project-coördinator), dr. R.M.A. Jansweijer, dr. W.M. de Jong en drs. D. Scheele.

Bij de voorbereiding van dit rapport kon gebruik worden gemaakt van adviezen en informatie die van veel kanten verstrekt werden, onder andere door medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en het Sociaal-Cultureel Planbureau.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht:

- P. Rietveld, C. Gorter en A.J. van der Vlist, 'Arbeidsmarktparticipatie en verkeer. Een bijdrage tot arbeidsmarktparticipatie en -dynamiek in een kennis-intensieve samenleving';
- A.W.M. de Groot, B.M.S. van Praag, J.W. Velthuijsen en C.E. Zijderveld, 'Wie dan zorgt... De zorgtijd voor kinderen en ouderen onderzocht: zelf zorgen of hulp inhuren?';
- M.J.M. Kerkhofs, M. Megens, M.J.D. Schalk en F.R.H. Zijlstra, 'Gezondheid en werk';
- P. A. Gautier en G.J. van den Berg, 'Participatiebeleid en arbeidsmarktdynamiek. De participatie-effecten van een aantal mogelijke beleidsinstrumenten belicht vanuit de moderne arbeidsmarktliteratuur'.

Deze vier studies zijn gepubliceerd in:

- C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (2000) (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten 113, Den Haag.

Ook is in dit rapport gebruik gemaakt van:

- D. Scheele (1999) *Arbeid en vaardigheid. Een literatuurstudie naar de veranderingen in arbeidsvaardigheden*, WRR Werkdocumenten W103, Den Haag.

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR DIT RAPPORT

Participatiegroei en poldermodel

Sinds 1983 is de arbeidsparticipatie op de formele arbeidsmarkt in Nederland opvallend sterk gestegen; het aantal werkenden is van ongeveer 5 miljoen naar 7 miljoen gegaan. Deze groei heeft het aureool van een groot beleidssucces gekregen. Het heeft de schijnwerpers gericht op het 'poldermodel': de succesvolle samenwerking tussen werkgevers, werknemers ('sociale partners') en overheid. Dit succes dient overigens wel geplaatst te worden tegen een uitgangssituatie op de arbeidsmarkt in het begin van de jaren tachtig, die weinig rooskleurig was. Hoe zwaar men de invloed van het beleid moge wegen en in hoeverre het succes te danken is geweest aan een gunstig economisch getij, in buitenlandse ogen heeft de Nederlandse economie een omslag te zien gegeven van 'de Nederlandse ziekte' naar 'het Nederlandse wonder'.

Verschuivende opvattingen over arbeidsparticipatie

De maatschappelijke opvattingen over de wenselijkheid van deelname aan de formele arbeidsmarkt wisselen met de tijd. Zo werd er gedurende de eerste decennia na de oorlog van mannen in de arbeidsgeschikte leeftijd verwacht dat zij aan de arbeidsmarkt deelnamen, en vond men het ongewenst, of in ieder geval ongebruikelijk, dat vrouwen een baan hadden. De toename van de welvaart in de jaren zestig en zeventig had als gevolg dat de maatschappelijke noodzaak dat iedereen betaald werk heeft, niet langer algemeen werd gedeeld. Door de magere economische groei kwam daar in de jaren zeventig en begin jaren tachtig het idee bij van een 'jobless growth': de welvaart kan nog wel groeien, maar door allerlei ontwikkelingen in de automatisering zal die groei geen extra banen opleveren. Met andere woorden: werkgelegenheid is vooral een 'verdelingskwestie'.

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig zijn deze opvattingen geleidelijk aan achter de horizon verdwenen en in hun tegendeel gekeerd. Dit hangt onder andere samen met de werkloosheid, die sinds de jaren zeventig sterk was gestegen, en met de financiële last die het toegenomen beroep op de sociale zekerheid met zich meebracht. Ook de emancipatie van vrouwen, in combinatie met een stijging van het opleidingsniveau, legde een belangrijke druk op het belang van arbeidsmarktdeelname. In de beleidsadvisering kwam de nadruk te liggen op de wenselijkheid de arbeidsparticipatie te verhogen, vooral vanuit de gedachte het draagvlak van werkenden te vergroten. Er ontstond consensus over het idee dat de arbeidsparticipatie in Nederland veel te laag was, en dat veel potentiële arbeidscapaciteit onbenut bleef. In de discussie over de sociale zekerheid is de beleidsoptiek de laatste jaren eveneens verschoven, van uitkeringsverstrekking als het primaire doel van het systeem naar een meer activerende sociale zekerheid die arbeidsuitval voorkomt en reïntegratie bevordert.

Ook in het politieke debat is hierdoor geleidelijk aan meer aandacht gekomen voor het belang van hogere participatie. Een treffende illustratie hiervan vormt het motto van het kabinet-Kok I uit 1994: 'werk, werk, werk', waarin voorheen tegengestelde politieke bewegingen zich blijken te kunnen vinden. Dit komt tot uitdrukking in een arbeidsmarktbeleid dat erop gericht is de spontane banengroei in de private sector verder te stimuleren en extra banen te creëren in de collectieve sector, met name in de zorg, in het onderwijs en bij de politie. Verder wordt er een groot aantal Melkert-banen gecreëerd, als vormgeving van werkervaringsplaatsen voor langdurig werklozen.

Tekenend is ook dat bij de parlementsverkiezingen van 1998 de economische programma's van de politieke partijen door de pers vooral zijn beoordeeld op basis van de berekeningen van het Centraal Planbureau (1998a) van de mate waarin deze programma's extra banen opleveren. Een voorlopig culminatiepunt van 'werk, werk, werk' was het voorstel van de bewindslieden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van september 1999 om ook aan bijstandsmoeders met jonge kinderen in beginsel een partiële arbeidsplicht (tot 24 uur per week) op te leggen. De achterliggende redenering was dat een te lange periode van 'eruit' te zijn geweest herintredingskansen schaadt. Bovendien waren er in de ogen van de bewindslieden inmiddels voldoende faciliteiten voor kinderopvang beschikbaar gekomen om het voorstel te rechtvaardigen.

Ook de raad heeft er in de afgelopen decennia aan bijgedragen dat het belang van participatiebevordering op de politieke agenda is komen te staan. In tekstbox 1.1 is deze bijdrage kort samengevat.

Tekstbox 1.1 ***Eerdere WRR-rapporten over het belang van arbeidsparticipatie***

- In *Activerend arbeidsmarktbeleid* (1987) is vooral het overheidsinstrumentarium belicht. Dat is te versnipperd en onoverzichtelijk. Er moet een groot gewicht worden toegekend aan bevordering van de arbeidsmobiliteit door middel van scholing, werkervaringsplaatsen en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Daartoe moet er o.a. een kaderregeling komen voor scholing en werkervaringsplaatsen.
- *Allochtonenbeleid* (1989) gaat in op de toekomst van allochtonen in de Nederlandse samenleving. In plaats van niet-participerende allochtonen te verzorgen en afhankelijk te maken van de overheid, moet de werkloosheid onder allochtonen worden teruggedrongen. Scholing, werkervaringsplaatsen en een aantal andere instrumenten worden daartoe aanbevolen.
- *Een werkend perspectief* (1990) is het rapport van de WRR dat het meest expliciet aandacht vraagt voor het belang van een toename van de arbeidsmarktdeelname als centrale beleidsdoelstelling. Blijft deze toename uit, dan blijven we gevangen in een vicieuze cirkel van een groot beroep op de sociale zekerheid, leidend tot hoge loonkosten, waardoor de productiviteit wordt opgedreven, hetgeen weer leidt tot een grote uitval uit het arbeidsproces en een groot beroep op de sociale zekerheid. Het rapport doet een groot aantal beleidsaanbevelingen die tot participatie zouden moeten prikkelen.
- In *Ouderen voor ouderen* (1993) wordt specifiek ingegaan op de toekomstige betaalbaarheid van de pensioenen en de zorg als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking. Een

van de aanbevolen beleidsrichtingen is het draagvlak voor de financiering te verbreden. Mensen zouden weer langer moeten blijven werken; eventueel zou zelfs de AOW-gerechtigde leeftijd geleidelijk kunnen worden verhoogd.

- In *Belang en beleid* (1994) gaat het om een heroriëntatie van het systeem van de sociale zekerheid. De bevordering van arbeidsparticipatie moet daarin als primair doel voorop komen te staan. De uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid moeten zich vooral richten op preventie, reïntegratie, scholing en bemiddeling. Die organisaties moeten daartoe worden 'geprikkeld' en erop worden 'afgerekend'.
- *Tweedeling in perspectief* (1996) is een sociaal-culturele toekomstverkenning, waarin de verwachtingen in kaart worden gebracht met betrekking tot de belangrijkste verdelingsdimensies: beroep, onderwijs, inkomen. Dit rapport schetst een perspectief om een maatschappelijke tweedeling te voorkomen. Daarvoor zijn wel noodzakelijk een 'emancipatie van arbeid', waarbij de betekenis van arbeid verschuift van een noodzakelijk kwaad naar een middel tot participatie, en een 'emancipatie van talent', waarbij wordt erkend dat de mogelijkheden van scholing begrensd zijn en ook mensen zonder formele scholing gewaardeerd worden.
- In *Van verdelen naar verdienen* (1997) wordt nagegaan welke vernieuwingen noodzakelijk zijn voor de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid in de toekomst. Daartoe worden verschillende modellen voor het beleid ontwikkeld. Ook hier spreekt de raad zich uit voor een activeringsmodel.
- Het rapport *Generatiebewust beleid* (1999) heeft als centrale thematiek hoe de overheid kan helpen voorkomen dat problemen op toekomstige generaties worden afgewenteld. Dit is met name actueel, omdat de leeftijdssamenstelling van de bevolking in de tijd niet stabiel is. De komende decennia zal de Nederlandse bevolking vergrijzen. Om de kosten van die vergrijzing voor de belastingbetalers in de toekomst goed op te kunnen vangen, is verhoging van de participatiegraad één van de belangrijkste oplossingen.

Externe grenzen voor verdere doorgroei?

Het streven om de arbeidsparticipatie verder te vergroten, ook met het oog op de aanstaande vergrijzing van de samenleving, is thans stevig verankerd. Wél ziet de raad thans ruimte om nuancering aan te brengen in het streven naar participatie. Deze nuancering heeft met name betrekking op de aard en mate van de arbeidsparticipatie, de combineerbaarheid met andere aspecten van het leven en de verdeling van de arbeid over de hele levensloop. Nu lijkt de arbeidsmarkt immers vaak twee gezichten te hebben: een groep die 'alleen maar werkt' en een groep die 'aan de kant staat'. Vanuit die beleving, en ook als reactie op een economisch beleid dat inzette op liberalisering, flexibilisering en bevordering van economische dynamiek, worden soms vragen gesteld als: legt al dat werken geen druk op mensen, en leidt dit niet tot ziekte, overspannenheid, burn-out? Komt informele zorg voor ouderen of kinderen niet in de knel? Raken de wegen niet overvol en komen natuurwaarden in de knel? Dreigt mogelijk een grote groep van mensen, die qua scholing en productiviteit niet kunnen meekomen, te worden gemarginaliseerd? Soms worden deze vragen gekoppeld aan een weerzin tegen de vermeende '24-uurseconomie' of de 'consumptiesamenleving', een debat waarin kerken en de milieubeweging het voortouw hebben.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Er worden, kortom, vragen opgeworpen naar de relatie tussen werken en andere aspecten van het leven. De raad gaat niet op voorhand mee met het sentiment dat achter deze vragen schuil gaat, maar hij wil nagaan of zij een reële basis hebben. Het gaat hierbij om twee hoofdvragen:

1 in hoeverre zullen zich bij een doorgroei van de arbeidsparticipatie knelpunten gaan voordoen en zijn deze mogelijke knelpunten op te lossen of te verzachten?
2 wat vereist een beleid dat inzet op een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar? Welke groepen zullen met name tot arbeidsdeelname moeten worden gebracht om doorgroei van de participatie mogelijk te maken en welke beleidsmaatregelen zijn daarvoor nodig?

Deze vragen worden bezien in de context van een verdere kennisintensivering van de samenleving en de uitstraling die dit heeft op de rol van arbeid in het leven.

Het doel van dit rapport is een samenhangend beeld te schetsen van de verschillende mogelijkheden voor arbeidsparticipatie en alternatieven dat kan bijdragen aan het maatschappelijke en politieke discours over hoe de arbeidsparticipatie zich in de toekomst dient te ontwikkelen. Daarbij pretendeert de raad niet dit debat ook te beslechten. De vraag hoe werk en andere aspecten van het leven zich tot elkaar verhouden, heeft immers een belangrijke normatieve dimensie. Hoe de opvattingen hierover in het recente verleden zijn verschoven, is hiervoor al geïllustreerd. De uitwerking van de probleemstelling van dit rapport is samengevat in tekstbox 1.2. Een beperking van de probleemstelling is dat zij zich richt op betaalde arbeid.

Tekstbox 1.2 Probleemstelling en aanpak

In dit rapport worden de mogelijke maatschappelijke consequenties van een voortgezette groei van de arbeidsparticipatie verkend. IJkjaren in deze verkenning zijn 2010 en 2020. Zullen er in een kennisintensieve samenleving steeds meer scholingsproblemen ontstaan? Zal een doorgroei van de arbeidsparticipatie leiden tot zorgtekorten, ziekte en stress, en congestie van de infrastructuur? Zo ja, is daar iets aan te doen? De vraag is, kortom, of de condities zijn te formuleren waaronder een voortgezette groei van de arbeidsmarktparticipatie mogelijk is, zonder dat majeure maatschappelijke knelpunten ontstaan.

Om deze problematiek te doordenken, wordt een 'doorgroeiscenario' geconstrueerd: waarop zou een voortgezette sterke participatiegroei redelijkerwijs neer kunnen komen, in totaal en onderscheiden naar groepen (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau)? Welke participatie-eisen moeten aan die groepen gesteld worden? Het doorgroeiscenario heeft dus een 'technische functie' in dit onderzoek; het is geen wens of voorspelling. Een dergelijk scenario is nodig om de hierboven genoemde mogelijke maatschappelijke consequenties te kunnen onderzoeken.

Argumenten voor participatiebevordering

De argumenten voor bevordering van arbeidsparticipatie die in het debat worden gehanteerd, zijn terug te voeren tot drie hoofdzaken:

1 het draagvlakargument,
2 het externe-effectenargument, en
3 het zingevingsargument.

De eerste twee zijn de argumenten waarom de overheid participatiebevordering als publiek doel stelt. Het draagvlakargument snijdt daarbij aan twee kanten: wie werk heeft, verschaft zichzelf daarmee een inkomen – de instrumentele functie van werk – en hoeft dus niet 'onderhouden' te worden. Maar dat inkomen is tevens een 'aftappunt' om bijvoorbeeld de AOW en zorgvoorzieningen voor ouderen te kunnen bekostigen. Zo dragen werkenden bij aan het draagvlak voor collectieve voorzieningen. Het externe-effectenargument hangt samen met de socialiserende functie van werk. Werk gaat negatieve externe effecten tegen – het 'houdt mensen van de straat' – en bevordert positieve externe effecten doordat het mensen stimuleert samen met anderen dingen te doen, met het 'geven en nemen' dat daarbij hoort.

Het zingevingsargument in het debat is van een andere orde, omdat het betrekking heeft op de microsfeer. In een hoogontwikkelde samenleving als de onze biedt werk steeds meer uitdagingen om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en kwijt te kunnen. Werk is minder vaak fysieke labeur; het is ook in steeds minder gevallen te typeren als wezensvreemd aan de mens. Tegenwoordig domineert het beeld dat werk juist een belangrijke zingeving aan het leven kan zijn.
Dat verklaart mede waarom de deelname aan betaalde arbeid nu ook veel ruimer gespreid is in de samenleving. Hoe het zingevingselement individueel uitpakt, wordt onder andere bepaald door het soort werk dat mensen doen en het segment van de arbeidsmarkt waarin men zich bevindt. In economentermen komen in individuele arbeidsaanbodfuncties drie factoren voor: de arbeidsbeloning, de kwaliteit van arbeid, en de opgeofferde vrije tijd. De laatste heeft een negatief teken: mensen waarderen hun vrije tijd. Als *ceteris paribus* de kwaliteit van arbeid stijgt, zal dit positief uitpakken voor het individuele arbeidsaanbod. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke taak te verlichten. Het publieke en private liggen dan in elkaars verlengde. Maar een doorgroei van de participatie in de toekomst – opdat zo veel mogelijk mensen hun inkomen verdienen met arbeid – kan niet heen om de spanningsrelatie die er ook in veel gevallen is tussen de publieke gronden om arbeidsdeelname te bevorderen en individuele zingevingssituaties. In dit rapport komen dan ook aanbevelingen aan de orde voor beleid waarmee de overheid de arbeidsdeelname kan stimuleren van groepen die nu minder dan evenredig participeren en op een andere manier zin geven aan hun bestaan.

Participatie in relatie tot andere waarden

In deze analyse van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt speelt het verschil in macro- en micro-economische benadering van werk, en het veranderende karakter van arbeidsparticipatie dat daarvan het gevolg is, een belangrijke rol. Macro-economisch gezien is een hoge participatie gunstig voor de welvaart. Micro-economisch is een hoge arbeidsdeelname niet zonder meer het hoogste goed. Er is immers niet alleen waardering voor het ermee verdiende inkomen; ook vrije tijd wordt gewaardeerd, hetzij voor ontspanning, hetzij voor informele zorg of voor andere activiteiten buiten het werk om. De inhoud en kwaliteit van arbeid spelen daarom een belangrijke rol in de afwegingen.
Arbeidsparticipatie verandert zo van karakter, onder andere doordat het welvaartsniveau toeneemt en de arbeidsmarkt aantrekt. In veel levens is 'tijd' tegenwoordig een nog schaarsere factor dan 'inkomen'. Hierdoor gaan individuele voorkeuren van werkenden zich relatief meer richten op andere arbeidsvoorwaarden dan de hoogte van de beloning: hoe zijn de kinderopvangvoorzieningen bij dit bedrijf? Wat kan ik leren in deze baan? Zijn er mogelijkheden voor een sabbatical? Enzovoort.

Een verdere toename van de arbeidsparticipatie kan in de toekomst dus worden onderbouwd vanuit het macroperspectief (draagvlak, externe effecten).
Naarmate de kwaliteit van arbeid bijdraagt aan de zingeving van het bestaan, wordt het bovendien ondersteund vanuit het microperspectief. Op macroniveau gaat het erom het productieve vermogen dat via investeringen in onderwijs is opgebouwd in menselijk kapitaal, goed te benutten en het draagvlak voor voorzieningen in een vergrijzende samenleving in stand te houden. Op microniveau spelen het zingevingsargument en de stimulans die daarvan uitgaat om zelfstandig een inkomen te willen verwerven.

De voorgaande overwegingen illustreren dat de argumenten voor participatiebevordering als beleidsdoelstelling zich niet altijd onverkort – op ieder moment; nu en in de toekomst – laten vertalen in de aanbeveling zoveel mogelijk mensen aan het werk te hebben. Zo'n aanbeveling zou tekort doen aan allerhande wisselwerkingen tussen werk en andere waarden in het leven. Vanuit maatschappelijk oogpunt wordt arbeidsparticipatie minder gewaardeerd wanneer ze gepaard zou gaan met omvangrijke fricties ten aanzien van andere waarden, zoals gezondheid, zorg, rust, ruimte of milieu. Het is dus zaak te bezien of er voldoende beleidsmogelijkheden zijn om dergelijke negatieve externe effecten tegen te gaan.
In dit rapport brengt de raad die mogelijke fricties in beeld. Daarbij gaat hij ook in op de arbeidsmarktdynamiek en de institutionele implicaties daarvan.
Dit is de kenmerkende context van dit rapport over arbeidsparticipatie.
Als zodanig vormt het rapport een aanvulling op en overkoepeling van studies over arbeidsparticipatie die meer partieel van aard zijn.

Context: verdere kennisintensivering van de samenleving

Arbeid en arbeidsmarkt zullen er in 2010 en 2020 ongetwijfeld anders uitzien dan nu. De voortgaande technologische ontwikkeling, informatisering en internationalisering staan garant voor een verdere kennisintensivering van de samenleving. In dit rapport wordt in de analyse van de toekomstige arbeidsmarktparticipatie zoveel mogelijk rekening gehouden met deze ontwikkelingen in de bredere maatschappelijke en economische context. Een belangrijke consequentie van kennisintensivering en internationalisering lijkt in ieder geval te zijn dat de dynamiek op de arbeidsmarkt toeneemt. Die dynamiek manifesteert zich in drie vormen:

1 de levensduur van een baan met een 'gegeven' functie-inhoud die korter wordt;
2 de mobiliteit binnen bedrijven;
3 de mobiliteit tussen bedrijven.

Verder krijgen mensen meer autonomie in het werk, hetgeen soms ook in verband wordt gebracht met nieuwe vormen van ondernemerschap. Een deel van de participatie zal haar grond vinden in tijdelijke arrangementen met een bedrijf. Deze ontwikkelingen kunnen ook allerlei instrumentele gevolgen hebben, bijvoorbeeld een afnemend belang van het CAO-bereik en andere collectieve arrangementen.

Enerzijds biedt dit perspectief van een dynamische en veeleisende arbeidsmarkt uitdagingen: werk biedt kansen voor ontplooiing, autonomie en zelfredzaamheid. Anderzijds kan een grote productiviteitsdruk leiden tot uitval en non-participatie.

1.3 INDELING VAN DIT RAPPORT

Om een blik te kunnen werpen op de toekomst van arbeid en arbeidsparticipatie is het in de eerste plaats van belang terug te kijken naar het verleden. In hoofdstuk 2 wordt een kwantitatief beeld geschetst van de belangrijkste ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie in de achterliggende decennia. Daarbij wordt tevens de inzet en effectiviteit van het beleidsinstrumentarium besproken. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de dominante toekomstige ontwikkelingen geanalyseerd in de context van de arbeidsmarkt: wat zijn de nieuwe organisatievormen van arbeid ten gevolge van de versnelde kennisontwikkeling en -verspreiding, technologische ontwikkeling, internationalisering en informatisering? Vanwege deze veranderingen in de economische context, de aard van werk en de wensen over de inrichting van het werk, zijn de instrumenten van de achterliggende periode niet zonder meer ook de instrumenten van de toekomst. Hoofdstuk 4 schetst een beeld van het toekomstige (generieke) arbeidsmarktbeleid en de participatie-instrumentarium van de overheid.

Dit rapport beoogt de gevolgen van een voortgezette arbeidsparticipatiegroei in de komende tien à twintig jaar in beeld te brengen. Hiertoe wordt in hoofdstuk 5 een referentiescenario gepresenteerd: het zogenaamde doorgroeiscenario. Dit geeft een berekening van de participatiegroei die in de komende tien à twintig jaar in beginsel mogelijk is. Daarbij is uitgegaan van de binnen de huidige stand van kennis aanvaarde samenhangen tussen economische mechanismen (zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in door het CPB gehanteerde economische

modellen) en de kennis van wat we van huidige en potentiële arbeidsmarktinstrumenten in de toekomst aan effect mogen verwachten. Dit scenario geeft als het ware aan hoe de arbeidsparticipatie zou kunnen doorgroeien naar een situatie die, met verwijzing naar de periode van vrijwel volledige werkgelegenheid in de jaren vijftig en zestig, als een situatie van 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie' gekenschetst kan worden. Met dit referentiescenario wordt onderzocht wat de maatschappelijke consequenties zijn van een doorgroei van de arbeidsparticipatie, en de beleidsmogelijkheden hierbij, op de volgende gebieden:

- verkeerscongestie en mobiliteit (hfdst. 6);
- zorg (hfdst. 7);
- gezondheid (hfdst. 8);
- scholing, schoolbaarheid, arbeidsproductiviteit en inkomensverdeling (hfdst. 9).

In hoofdstuk 10 vat de raad zijn visie samen op de ontwikkelingen ten aanzien van arbeidsparticipatie in de naaste toekomst. Een verdere doorgroei van de participatie in komende decade(n) acht de raad vanuit macro-economische overwegingen wenselijk. Deze doorgroei wordt verder bevorderd naar de mate waarin arbeid vanuit microperspectief als aantrekkelijk wordt ervaren. De doorgroei zal met name moeten komen van de groepen die nu nog minder dan evenredig participeren: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden. Om de oorzaken en barrières op te sporen voor hun lage participatie, worden de analyse en aanbevelingen toegespitst op die groepen.

In dit slothoofdstuk concludeert de raad tevens dat een doorgroei van de participatie in de komende decaden niet alleen wenselijk, maar in beginsel ook mogelijk lijkt. Wel zal dit maatschappelijke consequenties hebben – voor mobiliteit, zorg, gezondheid en schoolbaarheid. Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze negatieve consequenties kunnen worden voorkomen of verzacht. Tezamen geeft dit de elementen voor een afweging: wil men het beleid in dit licht richten op een voortgezette participatiegroei, en wat is hiervoor nodig? Op basis van de antwoorden op deze vragen komen de contouren in beeld van een genuanceerde participatiedoelstelling: "We willen wel meer participatie, maar dan moet die er zus en zo uitzien".

2 EEN TERUGBLIK OP ARBEIDSPARTICIPATIE

Dit hoofdstuk plaatst de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de afgelopen decennia in economisch, sociaal en internationaal perspectief. Tegelijkertijd zal de beleidsachtergrond aan de orde komen. Eerst wordt in paragraaf 2.1 een algemeen beeld geschetst van de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoe hebben de arbeidsparticipatie, de arbeidsproductiviteit, de werkgelegenheid, de arbeidstijd en de instituties met betrekking tot arbeid en sociale zekerheid zich ontwikkeld? Daarna wordt in paragraaf 2.2 gekeken naar de verschillende groepen participanten en non-participanten. Wat is hun opleiding, leeftijd, geslacht, etnische achtergrond?
Het hoofdstuk sluit af met enkele kwantitatieve indicaties van de mate waarin overheidsbeleid de participatieontwikkelingen heeft beïnvloed (par. 2.3).

2.1 ARBEID EN ARBEIDSMARKT

Deze paragraaf schetst een algeheel beeld van de arbeidsmarkt in Nederland. Eerst wordt de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie bezien, in personen, in jaren en in uren (par. 2.1.1). Vervolgens wordt ingegaan op de werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit (par. 2.1.2), arbeidstijd en arbeidskwaliteit (par. 2.1.3) en sociale zekerheid (par. 2.1.4).

2.1.1 ARBEIDSPARTICIPATIE IN PERSONEN, JAREN EN UREN

Kernbegrip in dit rapport is de arbeidsparticipatie: het relatieve aantal mensen dat in het arbeidsproces is betrokken. De arbeidsparticipatie kan op verschillende wijzen worden bezien. Deze zienswijzen geven alle een ander beeld van de benutting van de potentiële beroepsbevolking. Tekstbox 2.1 geeft een overzicht van de verschillende definities die gehanteerd worden.

Tekstbox 2.1 Arbeidsparticipatie

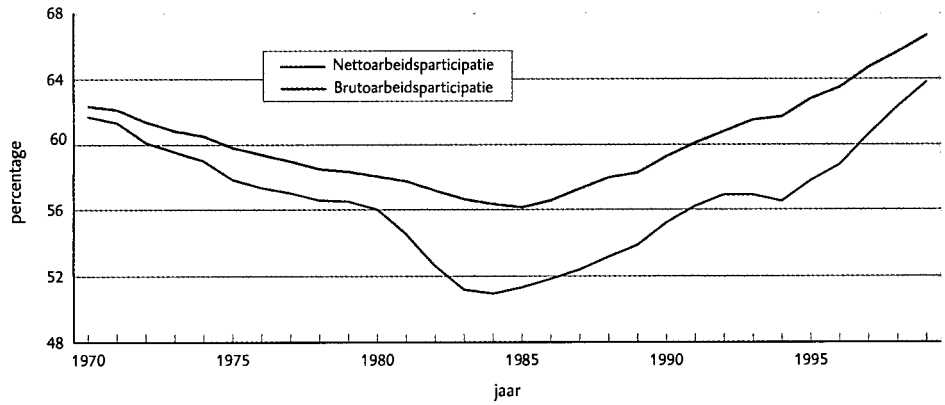
Voor de arbeidsparticipatie gelden verschillende definities en daarbij behorende meetmethoden. In de eerste plaats kan onderscheid worden gemaakt tussen de *netto-* en de *brutoarbeidsparticipatie* (of ook netto- en brutoparticipatiegraad). De *nettoarbeidsparticipatie* is gedefinieerd als de *werkzame beroepsbevolking* gedeeld door de *beroepsgeschikte bevolking*. Hierin komt de arbeidsvraag tot uiting in relatie tot degenen die in potentie in staat zijn betaalde arbeid te verrichten. Bij de *brutoarbeidsparticipatie* gaat het om de *beroepsbevolking* (zowel de werkenden als werklozen), als aandeel van de *beroepsgeschikte bevolking*. Hierbij gaat het ook om het onbenutte arbeidsaanbod. De cijfers worden bepaald door de definitie van de noemer en teller. De *werkzame beroepsbevolking* bestaat uit de mensen die 12 uur of meer per week werken. De *werkloze beroepsbevolking* uit mensen die ten minste 12 uur per week willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooien om werk voor minstens 12 uur per week te vinden. De *beroepsgeschikte bevolking* (of ook *potentiële beroepsbevolking*) is de bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijd, waarvoor als regel de leeftijdscategorie tussen 15 en 65 wordt aangehouden.
De arbeidsparticipatie kan behalve in *personen*, ook in *jaren* worden beschouwd. Bij de arbeidsparticipatie in jaren worden de voltijdbanen volledig meegenomen en de deeltijdbanen bij elkaar

opgeteld tot voltijdbanen, zodat een correctie plaatsvindt voor deeltijdwerk. Wanneer landen een gelijke bruto- of nettoarbeidsparticipatie in personen hebben, kan de arbeidsparticipatie in arbeidsjaren verschillend zijn bij een andere verhouding tussen deeltijdarbeid en voltijdarbeid. Ten slotte kan de arbeidsparticipatie ook in uren worden gedefinieerd. Deze is gelijk aan het aantal door de beroepsbevolking gewerkte uren gedeeld door het totaal aantal beschikbare uren van de beroepsbevolking (op basis van een forfaitaire arbeidstijd).

Arbeidsparticipatie in personen

In figuur 2.1 is de ontwikkeling weergegeven van de arbeidsparticipatie vanaf 1970. Hieruit wordt het verloop van de bruto- en nettoarbeidsparticipatie in Nederland duidelijk.

Figuur 2.1 De bruto- en nettoarbeidsparticipatie in Nederland



Bron: CPB (1999).

De trendbreuk in 1995 komt voort uit de revisie van de Nationale Rekeningen (1999) en CBS (2000). Vanaf 1987 zijn de data uit de EBB gebruikt.

De in figuur 2.1 getoonde ontwikkeling weerspiegelt de bewegingen in het denken over arbeidsparticipatie die in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn geweest. Tot het midden van de jaren tachtig nam de participatie af. Dit heeft deels te maken met de nawerking van het bij sommigen in de jaren zestig en zeventig gevormde idee dat het hebben van betaald werk niet langer als een maatschappelijke noodzaak hoeft te worden opgevat. Ook de relatief genereuze sociale zekerheid heeft bijgedragen tot deze dalende trend. Vanaf het midden van de jaren tachtig zijn vervolgens de gevolgen zichtbaar van de omslag in het denken over het maatschappelijk belang van de arbeidsparticipatie. Met name vrouwen zijn in groten getale gaan toetreden tot de formele arbeidsmarkt. Sindsdien is de participatie sterk gestegen. Volgens de definitie die in figuur 2.1 is gehanteerd, is de participatiegraad momenteel weer ongeveer gelijk aan die in de jaren vijftig. Wel is de verdeling van de arbeidsdeelname over de bevolking significant anders geworden.

Dit rapport wil nagaan of het mogelijk is – en wat daarvan de consequenties zijn – dat de arbeidsparticipatie in de komende één a twee decennia doorgroeit naar een situatie van *vrijwel volledige arbeidsparticipatie*. Met deze aanduiding wordt

verwezen naar de situatie van vrijwel volledige werkgelegenheid die in de jaren vijftig en zestig bestond. Toch zijn er tussen beide situaties belangrijke verschillen. Vrijwel volledige werkgelegenheid betekent dat de werkloosheid, als verschil tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag (dus tussen bruto- en nettoarbeidsparticipatie), laag is. Een vrijwel volledige arbeidsparticipatie impliceert echter dat een groot deel van de beroepsgeschikte bevolking op de arbeidsmarkt participeert, of tijdens een aanzienlijk deel van de beroepsgeschikte levensfase participeert. Vrijwel volledige arbeidsparticipatie hoeft dus niet uit te sluiten dat er toch werkloosheid is, bijvoorbeeld omdat in geval van een sterke arbeidsmarktdynamiek fricties op de arbeidsmarkt onvermijdelijk zijn.

Als voornaamste indicator van het onbenutte arbeidsaanbod, als verschil tussen netto- en brutoarbeidsparticipatie, is in het verleden de geregistreerde werkloosheid gehanteerd. Meer nauwkeurige cijfers over bruto- en de nettoarbeidsparticipatie verschaft de *Enquête van de Beroepsbevolking* (EBB), die vanaf 1987 elk jaar wordt gehouden.

Tekstbox 2.2 Werkloosheid

Het CBS kent verschillende begrippen voor werkloosheid. De *geregistreerde werkloosheid* bestaat uit personen van 16 tot en met 64 jaar die ingeschreven staan bij het arbeidsbureau, niet werken of minder dan twaalf uur per week werken en beschikbaar zijn voor werk van twaalf uur of meer. Deze definitie is in de loop der jaren verschillende keren gewijzigd. In de EBB zijn twee indicatoren van het onbenut arbeidsaanbod te vinden:

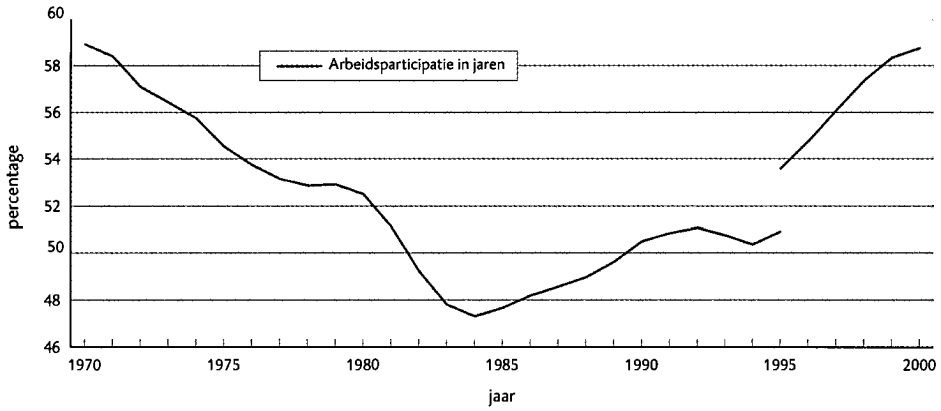
1 de *werkloze beroepsbevolking*: het gedeelte van de beroepsbevolking dat per week meer dan 12 uur wil werken, nu geen werk heeft of werk heeft voor minder dan 12 uur per week, op korte termijn kan beginnen en de afgelopen vier weken actief naar werk heeft gezocht;
2 *de mensen die betaald werk willen hebben van 12 uur of meer per week* (of ook: totale potentiële arbeidsreserve): deze indicator omvat iedereen van de beroepsbevolking die meer dan 12 uur wil werken (dus ook degenen die niet op korte termijn kunnen beginnen en de afgelopen vier weken niet actief naar werk hebben gezocht).

Andere (onvolkomen) indicatoren voor het onbenut arbeidsaanbod die het CBS hanteert zijn: mensen met bijstand en mensen met WW.

Arbeidsparticipatie in jaren

De tweede manier om het onbenutte arbeidsaanbod te beschouwen, is te kijken naar de arbeidsparticipatie in jaren. Dan is het beeld minder gunstig. Hoewel de arbeidsparticipatie in jaren sinds 1983 fors is gestegen, zijn we op dit moment pas terug op het niveau van begin jaren zeventig.

Figuur 2.2 De arbeidsparticipatie in jaren in Nederland



Bron: CPB (1999), op basis van de Nationale Rekeningen van het CBS.
De arbeidsparticipatie in jaren is het aandeel van het arbeidsvolume in arbeidsjaren in de beroepsgeschikte bevolking. De trendbreuk in 1995 ontstaat door de revisie van de Nationale Rekeningen.

Een vergelijking met het buitenland biedt een aanvullend beeld op de arbeidsparticipatie in personen en in jaren. In tabel 2.1 wordt de ontwikkeling in Nederland vergeleken met die in een aantal andere EU-landen. De gegevens zijn internationaal geharmoniseerd.

Tabel 2.1 Arbeidsparticipatie in Europees historisch perspectief

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	V.K.	EU 15
Brutoarbeidsparticipatie[a]						
1998	71,1	63,5	68,2	68,8	76,2	68,0
1990	66,2	58,6	69,3	68,9	77,8	67,8
1975	63,7	60,9	67,5	71,7	73,3	66,7
Nettoarbeidsparticipatie[b]						
1998	68,3	57,5	61,5	60,8	71,4	61,1
1990	62,2	54,7	65,9	62,9	72,4	62,6
1975	61,3	58,7	65,2	69,0	71,0	64,2
Arbeidsparticipatie in jaren[c]						
1998	54,0	53,7	55,2	57,4	60,9	55,7
1990	50,1	52,9	60,5	60,0	63,3	57,9
1975/1985	na/47,3	na/52,1	na/58,9	na/59,6	na/58,1	na/55,7

Bron: European Commission (1999).
a) Activity rate; b) Employment rate (% working-age population);
c)FTE Employment rate (% working-age population).

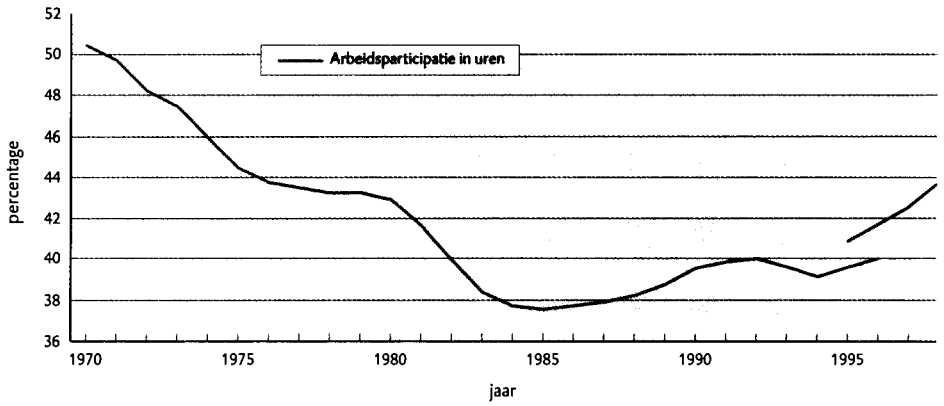
De gegevens in tabel 2.1 tonen dat enkele decennia geleden de participatiegraad in ons land in vergelijking met de andere landen laag was. Inmiddels zijn de brutoarbeidsparticipatie en de nettoarbeidsparticipatie gestegen tot boven die van

Duitsland, Frankrijk en het Europese gemiddelde. Gemeten in personen wordt het arbeidspotentieel in Nederland nu beter benut dan in de meeste EU-landen; gemeten in volledige banen zit Nederland op het Europees gemiddelde.

Arbeidsparticipatie in uren

De benutting van het arbeidspotentieel over de jaren kan nog op een andere manier in beeld worden gebracht. Uitgaande van een forfaitaire, contractuele arbeidstijd, kan ook *de arbeidsparticipatie in uren* worden berekend (figuur 2.3). Deze indicator geeft aan welk deel van de tijd die een ieder in de beroepsgeschikte leeftijd beschikbaar heeft voor werk in betaalde arbeid, in de loop van de tijd ook daadwerkelijk is benut. Hij biedt op deze manier een zuiver beeld van de arbeidsparticipatie.

Figuur 2.3 De arbeidsparticipatie in uren in Nederland

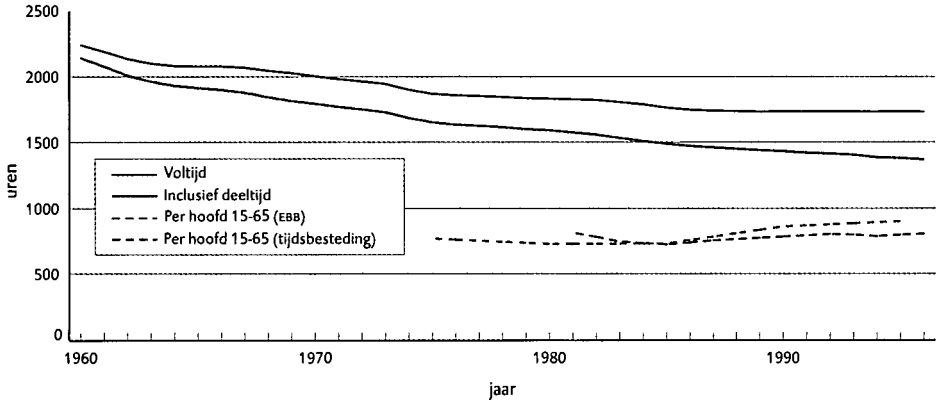


Bron: CBS, Statline (voor arbeidsvolume werknemers in uren van 1970-1996 en voor contractuele arbeidstijd voltijdwerker in 1970) en CBS, Nationale Rekeningen 1998 (voor arbeidsvolume werknemers in betaalde uren van 1995-1998). De arbeidsparticipatie in uren is hier berekend als het aandeel van het arbeidsvolume in uren van werknemers, in een volledig in voltijd werkende beroepsgeschikte bevolking. Dat het arbeidsvolume in uren alleen van werknemers bekend is en niet van alle werkzame personen, leidt tot een onderschatting; de uren die zelfstandigen en meewerkende gezinsleden maken, worden niet in de berekening meegenomen. Als forfaitaire voltijdse arbeidstijd is de contractuele arbeidstijd uit 1970 genomen.

Figuur 2.3 toont aan dat eind jaren negentig de arbeidsparticipatie in uren ruim onder de arbeidsparticipatie van begin jaren zeventig lag. Waar de arbeidsparticipatie in jaren sinds 1983 langzaam maar zeker op het oude niveau van 1970 is teruggekeerd, is de arbeidsparticipatie in uren daarbij dus nog steeds achtergebleven. Oorzaak hiervan is de arbeidsduurverkorting die is ingezet om de werkgelegenheid beter over personen te spreiden. Door deze verkorting is eerst de vijfdaagse en vervolgens 40-urige – en in veel sectoren 38- respectievelijk 36-urige – werkweek gerealiseerd. Hierdoor wordt het effect van het toegenomen aantal deeltijdwerkers nog eens verdubbeld (figuur 2.4). Elk jaar werken mensen gemiddeld 21 uur korter.

Het effect van de stijging van de arbeidsparticipatie in uren vermindert hierdoor aanzienlijk. Per saldo blijkt dat de arbeidsduur per hoofd op basis van participatiegraad en arbeidsduur jaarlijks gemiddeld met slechts drie uur is toegenomen.

Figuur 2.4 Gemiddelde arbeidsduur per jaar



Bron: CBS Statline en CBS (1999).

Uit het bovenstaande volgt dat er niet zozeer sprake is geweest van een vergroting van de hoeveelheid tijd die aan arbeid wordt besteed, maar van een andere verdeling van de beroepsarbeid. Hetzelfde aantal uren arbeid is nu verdeeld over veel meer mensen als voorheen.

Een internationale vergelijking van de contractuele arbeidstijd laat zien dat Nederland wat betreft arbeidsduur in de wereld een unieke positie inneemt. Nederland kent met 1365 uren het kleinste aantal arbeidsuren per werknemer; dit komt mede door de grote hoeveelheid deeltijdarbeid (OECD 1999: 241). Al zijn de afgelopen decennia in heel Europa werknemers gemiddeld minder uren gaan werken, die afname was nergens zo sterk als in Nederland.

2.1.2 WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Werkgelegenheid

Een van de samenstellende delen van de arbeidsparticipatie is de werkgelegenheid. Net als de arbeidsparticipatie en de werkloosheid kan ook de werkgelegenheid op verschillende manieren worden waargenomen.

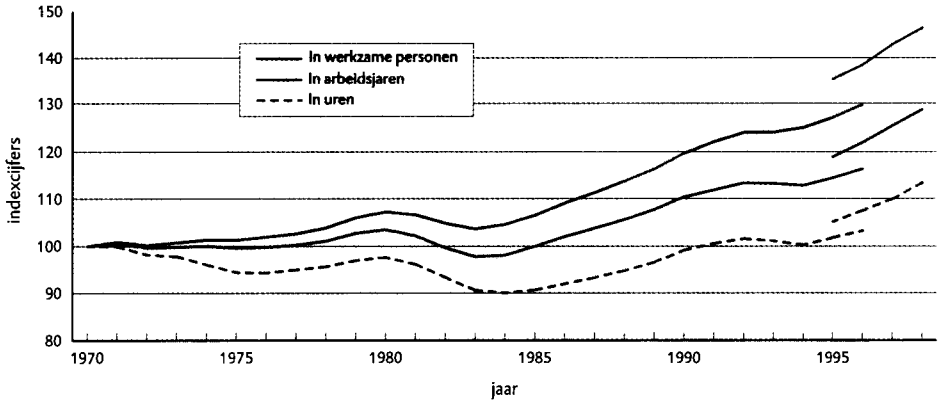
Tekstbox 2.3 Werkgelegenheid

Het CBS stelt verschillende indicatoren samen voor de werkgelegenheid in Nederland. Onder werkgelegenheid wordt verstaan: alle betaalde arbeid. De werkgelegenheid is uit te drukken in personen, banen en arbeidstijd: 'werkzame personen', 'werkzame beroepsbevolking', 'banen van werkzame personen', 'banen van werknemers', 'arbeidsvolume in arbeidsjaren' en 'arbeidsvolume in arbeidsuren'.

Bij *werkzame personen* gaat het om alle personen met een baan (werknemers, zelfstandigen en meewerkende gezinsleden), ongeacht de arbeidsduur. De *werkzame beroepsbevolking* bestaat daarentegen enkel uit de personen (werknemers, zelfstandigen en meewerkende gezinsleden) die 12 uur of meer per week werkzaam zijn.
De indicator *banen van werkzame personen* omvat alle banen van personen (werknemers, zelfstandigen en meewerkende gezinsleden) die betaald werk verrichten. Indien een persoon meer dan één werkkring heeft, dan telt elke werkkring als afzonderlijke baan. Een deelvariabele hiervan is de *banen van werknemers*, die alleen de banen van werknemers betreft.
De indicator *arbeidsvolume in arbeidsjaren* drukt de werkgelegenheid uit in volledige banen. Een arbeidsjaar komt overeen met de gemiddelde contractuele arbeidsduur van een voltijdbaan op jaarbasis (wie een gedeelte van het jaar werkzaam was, telt naar rato mee). Er zijn twee vormen: het arbeidsvolume in arbeidsjaren van werkzame personen en het arbeidsvolume in arbeidsjaren van werknemers. Met *arbeidsvolume in arbeidsuren* wordt de werkgelegenheid van werknemers gemeten, op twee wijzen: het arbeidsvolume van overeengekomen uren van werknemers en het arbeidsvolume van betaalde uren van werknemers.

In figuur 2.5 is de ontwikkeling van de werkgelegenheid (in indexcijfers) in Nederland over de laatste drie decennia weergegeven.

Figuur 2.5 Werkgelegenheid in Nederland (in indexcijfers)



Bron: CBS, Statline (voor jaren 1970-1996: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers in uren) CBS, Nationale Rekeningen 1998 (voor jaren 1995-1998: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers betaalde uren).

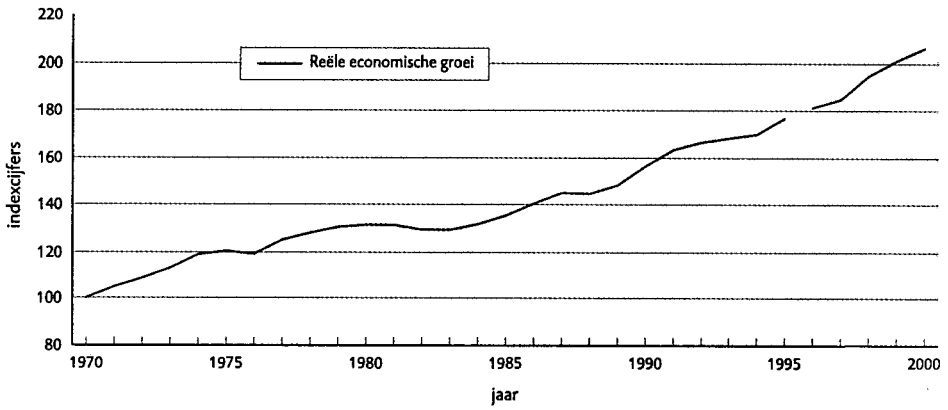
Sinds het midden van de jaren tachtig is de werkgelegenheid in personen onmiskenbaar gegroeid. Tegelijkertijd is, over dertig jaar genomen, het aantal gewerkte uren minimaal gestegen. De toegenomen werkgelegenheid is dan ook vooral een kwestie van de spreiding van werk over meer personen.
Dat de werkgelegenheid in personen in de afgelopen vijftien jaar veel sneller is gestegen dan het aantal gewerkte uren, heeft twee redenen: een aanmerkelijke verkorting van de contractuele arbeidstijd en een toename van het aantal deeltijdwerkers.

Wat gaat schuil achter deze werkgelegenheidsontwikkeling, wanneer naar de verschillende sectoren wordt gekeken? Ten eerste is in de werkgelegenheid in de publieke sector een golfbeweging waar te nemen. De werkgelegenheid in arbeidsjaren in de publieke sector steeg van 11,3 procent in 1970 tot 15,1 procent in 1983, om nadien met de bezuinigingen en privatiseringen in de publieke sector te dalen tot 13,5 procent in 1990 en 11,3 procent in 1999 (CPB 1999). Mede als gevolg hiervan is de aantrekkingskracht van de private sector op werkzoekenden versterkt. Ten tweede is al geruime tijd een sterke groei van de dienstensector gaande. Bijna driekwart van de Nederlandse werknemers werkt inmiddels in de dienstensector; dat ligt ruim boven het percentage van de EU15, dat in 1998 65,7 bedroeg (European Commission 1999).

Arbeidsproductiviteit

Hoewel de werkgelegenheid belangrijk is als een van de samenstellende delen van de arbeidsparticipatie, gaat het niet alleen daarom. Vanuit het perspectief van het draagvlakargument is vooral ook de groei van het reële inkomen relevant. Deze is afgebeeld in figuur 2.6.

Figuur 2.6 Reële economische groei in indexcijfers



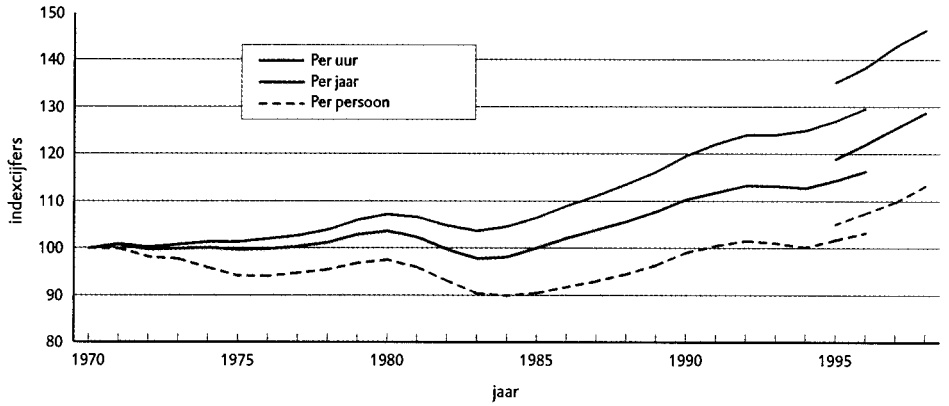
Bron: CPB (1999). De trendbreuk in 1995 ontstaat door de revisie van de Nationale Rekeningen.

Het nationaal inkomen is per definitie de resultante van de werkgelegenheid (nettoarbeidsparticipatie) en de arbeidsproductiviteit. Indien, gegeven de arbeidsparticipatie, de arbeidsproductiviteit toeneemt, wordt het draagvlak vergroot. Figuur 2.7 laat de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit voor de afgelopen decennia zien, zowel per uur, per jaar, als per persoon.

Terwijl het gemiddeld aantal uren dat een werkende betaalde arbeid verricht ten opzichte van 1970 met 25 procent is afgenomen, is de arbeidsproductiviteit per uur sinds 1970 met twee derde toegenomen. De arbeidsproductiviteit per jaar blijft achter bij die per uur, doordat de contractuele arbeidstijd is afgenomen; de arbeidsproductiviteit per persoon groeide nog minder doordat steeds meer mensen in deeltijd zijn gaan werken. Het is empirisch gezien lastig de productiviteitsgroei exact aan specifieke productiefactoren toe te wijzen, maar ongetwijfeld

wordt deze met name veroorzaakt door de technologische vooruitgang en het gestegen opleidingsniveau. Ook veranderdingen in de organisatie van het werk beïnvloeden de arbeidsproductiviteit; we komen daar in het volgende hoofdstuk nog op terug.

Figuur 2.7 Arbeidsproductiviteit in Nederland in werkzame personen, arbeidsjaren en arbeidsuren (in indexcijfers)



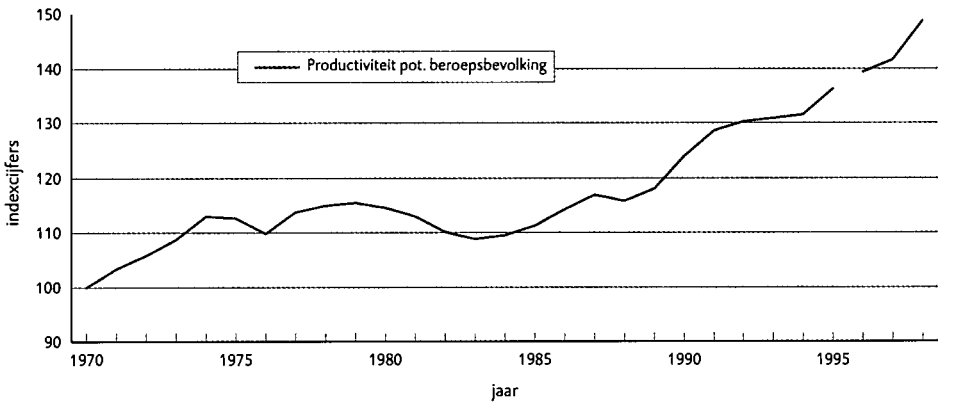
Bron: CBS, Statline (voor jaren 1970-1995: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers in uren); CBS, Nationale Rekeningen 1998 (voor jaren 1996-1998: werkzame personen, arbeidsvolume werkzame personen in jaren, arbeidsvolume werknemers betaalde uren); CPB, MEV 2000 (voor reële economische groei over jaren 1970-1998). De trendbreuk in 1995 ontstaat uit de revisie van de Nationale Rekeningen.

De sterke toename van de arbeidsproductiviteit per uur heeft ook een keerzijde: ze is mede tot stand gekomen door uitstoot van laagproductieve werknemers. In werkelijkheid heeft de *ceteris-paribus*conditie van een gelijkblijvende arbeidsparticipatie (in uren) niet gegolden. Wat telt binnen het kader van het draagvlakargument, is niet zozeer de productiviteit van de werkzame beroepsbevolking als wel de productiviteit van de potentiële beroepsbevolking. Een daling van de arbeidsproductiviteit per werkende kan vanuit het draagvlakargument in beginsel worden opgevangen wanneer de extra arbeidsinzet leidt tot extra economische groei. Hoe de productiviteit van de potentiële beroepsbevolking zich heeft ontwikkeld, is afgebeeld in figuur 2.8. Ook hier heeft zich de afgelopen decennia een forse stijging voorgedaan. Al is de stijging van de arbeidsproductiviteit per uur vanuit het draagvlakargument weliswaar enigermate gemitigeerd door de arbeidstijdverkorting en de toename van deeltijdarbeid, dit is vrijwel volledig gecompenseerd doordat het aantal personen dat op de arbeidsmarkt participeert, is toegenomen.

De *groei* van de arbeidsproductiviteit in Nederland is in de jaren negentig enigszins achtergebleven bij die in andere Europese landen. Dit geldt zowel voor de arbeidsproductiviteit per werkende als voor die per uur (European Commission 1999), waarbij het beeld voor de laatste grootheid gunstiger is dan voor de eerste. Omdat de productiviteit zich in Nederland altijd al op een hoog niveau bevond,

is deze wat achterblijvende groei niet verwonderlijk. Door de werkgelegenheidsgroei worden nu immers relatief meer laagproductieve werknemers in het arbeidsproces ingeschakeld, een ontwikkeling die allerwegen als wenselijk wordt gezien. Een sectorale beschouwing biedt nog een verdere relativering.
De achterblijvende groei van de arbeidsproductiviteit is vooral gelokaliseerd bij de afgeschermde dienstensector (zie ook Van der Wiel 1999). Zoals gezegd, is de Nederlandse economie de afgelopen jaren meer dan de economie van andere Europese landen veranderd in een diensteneconomie. Daarnaast heeft ook het loonmatigingsbeleid, waardoor een levensduurverlenging van kapitaalgoederen kon plaatsvinden, bijgedragen tot de afzwakking van de productiviteitsgroei.

Figuur 2.8 Arbeidsproductiviteit van beroepsgeschikte bevolking in Nederland (in indexcijfers)



Bron: CPB (1999). De trendbreuk in 1995 ontstaat uit de revisie van de Nationale Rekeningen.

2.1.3 ARBEIDSTIJD EN ARBEIDSKWALITEIT

Voor een individu telt in zijn werk niet alleen het loon, maar ook de arbeidstijd (of in spiegelbeeld: de vrije tijd die overblijft) en de arbeidskwaliteit. Deze komen hier achtereenvolgens aan de orde.

Arbeidstijd

De toename van de arbeidsproductiviteit heeft niet alleen tot een hoger inkomen geleid, maar ook de eerder genoemde daling van de contractuele arbeidstijd mogelijk gemaakt. In de afgelopen decennia blijkt de stijging van de arbeidsproductiviteit per uur in Nederland voor drie kwart te zijn benut om de reële brutolonen te verhogen en voor een kwart om de contractuele arbeidstijd te verkorten (Den Butter en Van Vuuren 1998). Dit laatste aandeel neemt nog toe, wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat het aantal deeltijdwerkers is toegenomen.

Het macrobeeld van de toenemende hoeveelheid vrije tijd behoeft echter enige nuancering. Het is mogelijk dat gewerkte tijd niet in de statistieken tot uiting komt. In aanmerking nemend dat studie veelal buiten werktijd plaatsvindt, dat een deel van het overwerk ook onbetaald wordt verricht en dat vrije dagen

lang niet altijd worden opgenomen, is het mogelijk dat de formeel overeengekomen arbeidsduurverkorting feitelijk anders uitpakt. Welke feitelijke arbeidstijd vanzelfsprekend wordt geacht, zal samenhangen met de cultuur binnen de sector of binnen het bedrijf. In veel bedrijven is het vanzelfsprekend dat jonge medewerkers onbetaald lange werktijden maken om voor promotie in aanmerking te komen.
En in internationaal opererende ondernemingen heerst vaak een 'overwerkcultuur', waarin de standaard werkweek uitgaat boven de contractuele werkweek.

Uit tijdbestedingsonderzoek (Van den Broek et al. 1999: 45) komt naar voren dat over de jaren 1975 tot 1995 het tijdbeslag aan betaald werk voor werkende mannen (meer dan 12 uur werkzaam) licht stijgt van 41,4 uur tot 42,3 uur en voor werkende vrouwen (meer dan 12 uur werkzaam) licht daalt van 33,2 uur tot 31,0. Achter deze vlakke, generieke ontwikkeling gaan uiteenlopende ontwikkelingen schuil die moeten worden bezien naar opleiding, leeftijd en verzorgingspositie. Zo zijn personen met een opleiding op HAVO-, VWO- en MBO-niveau van 17,1 uur betaald werk per week in 1975 gegaan naar 21,7 uur in 1995 en personen met een HBO- of WO-opleiding van 21,5 uur naar 24,8 uur. De arbeidstijd van laagopgeleide personen is over dezelfde periode juist sterk gedaald: van 19,0 uur in 1975 tot 14,0 uur in 1995 voor personen met LBO, ULO of MAVO en van 11,2 uur in 1975 tot 8,2 uur in 1995 voor werknemers met alleen lager onderwijs.
Wordt de ontwikkeling naar leeftijd bezien, dan blijkt dat de groep van 20-34 jaar in 1975 23,2 uur werkte tegen 26,7 uur in 1995; dat de groep van 35-49 jaar in 1975 28,9 uur werkte tegen 24,9 uur in 1995; dat de groep van 50-64-jarigen in 1975 juist 15,1 uur werkte tegen 13,2 uur in 1995 (hoewel ten opzichte van de 11,9 uur die deze groep in 1985 werkte weer sprake is van een stijging) en dat de groep van 12-19-jarigen in 1975 8,2 uur werkte tegen 4,6 uur in 1995.
Uit het tijdsbeslag naar verzorgingspositie blijkt dat kostverdieners zonder kinderen van 42,5 uur in 1975 naar 44,0 uur in 1995 zijn gaan werken, terwijl kostverdieners met kinderen over dezelfde periode van 40,8 uur naar 44,9 uur gingen (waar ook tweeverdienende mannen en vrouwen meer tijd aan betaalde arbeid zijn gaan besteden).

De tijd die wordt besteed aan arbeid, is ingrijpend anders verdeeld over (groepen van) mensen dan dertig jaar geleden. De arbeidstijd is vooral herverdeeld in de richting van degenen die ook de meeste zorgarbeid leveren, namelijk jonge ouders. Al met al wordt hierdoor ook de vrije tijd ongelijker verdeeld. Dit onderstreept nog eens dat er achter de constante tijdsbesteding aan arbeid op macroniveau bewegingen op microniveau schuil gaan: de levensfase waarin zowel arbeid als zorg moeten plaatsvinden, wordt smaller doordat jongeren langer deelnemen aan onderwijs en zo de arbeidsparticipatie uitstellen, terwijl ouderen hun participatie afbouwen door arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding (vgl. WRR 1999).

Arbeidskwaliteit

Een eerste onderdeel van de arbeidskwaliteit is de invulling van de arbeidstijd: de werktijden. Hierbij moet in de eerste plaats worden geconstateerd dat Nederland noch aan de productie- noch aan de consumptiezijde van het economisch leven

een echte 24-uurs-economie is. In het algemeen kennen we nog steeds de min of meer klassieke arbeidstijden. Wel is er een wat grotere flexibiliteit aan het begin en aan het eind van de werkdag, zodat er meer mogelijkheden zijn gekomen om verkeerscongestie te ontlopen of kinderen naar school of naar de crèche te brengen.

Uit cijfers over tijdsbesteding (Van den Broek et al. 1999: 46) blijkt dat het werken buiten de reguliere uren de afgelopen decennia weliswaar is toegenomen, maar nog altijd niet schrikbarend hoog is. Werkte men in 1975 per week gemiddeld 1,1 uur op doordeweekse avonden, in 1995 was dat 1,4 uur per week. In 1975 werd in het weekend 0,9 uur gewerkt, tegen 1,3 uur in 1995. Verreweg de meeste mensen hoeven niet op zondag te werken. Slechts 4,6 procent van de werkenden in geschoolde arbeid werkte in 1995 op zondag meer dan vijf uur, en 4,8 procent van de lagere en middelbare employees. Onder leidinggevenden en hoge employees nam het percentage dat op zondag meer dan vijf uur werkte, tussen 1975 en 1995 echter sterk toe: van 3,6 procent tot 13,1 procent (Van den Broek et al. 1999: 119). Ook onder ongeschoolde werknemers steeg het percentage werkenden dat op zondag meer dan 5 uur aan arbeid besteed: van 2,9 procent in 1975 tot 7,1 procent in 1995.

Deze lichte wijziging in de arbeidstijden wordt bevestigd uit cijfers van het CBS. Tabel 2.2 geeft aan dat de werkzame beroepsbevolking iets meer op onregelmatige tijden is gaan werken.

Tabel 2.2 Werkzame beroepsbevolking naar werktijden (%)

	1992	1995	1999
Regelmatig	51	52	48
Onregelmatig	48	48	51
Nacht en avond[a]	15	15	15
Avond	16	17	21
Weekend overdag	17	16	15
Onbekend	0	1	0
Totaal	100	100 %	100

Bron: CBS (2000).

a) waaronder ploegendienst.

De stijging tussen 1995 en 1999 zal mede het gevolg zijn van de aanpassing van de winkelsluitingwet in 1997. De ruimere openingstijden, waartoe deze wet heeft geleid, komen voor kleine zelfstandigen deels neer op een verlenging van de werkweek. Voor grote bedrijven is een dergelijke verruiming makkelijker binnen de reguliere lengte van werktijden te organiseren.
Wanneer de werkzame beroepsbevolking wordt bekeken naar leeftijd en geslacht, dan blijkt dat jongeren (15-24 jaar) meer dan gemiddeld onregelmatig werken en vrouwen iets minder dan gemiddeld.

Een ander onderdeel dat de arbeidskwaliteit betreft, is de vrijheid de tijd naar eigen wens in te kunnen delen, bijvoorbeeld voor ouderschap, sabbatical, studie of zorg. De mogelijkheden om te kunnen schuiven met vrije tijd en werktijd nemen toe. In 1998 had 39,6 procent van de werknemers per CAO de mogelijkheid tot verlofsparen; 16,1 procent kon vrije dagen kopen en 19,5 procent verkopen (Arbeidsinspectie 1999).

Hoe tevreden is de gemiddelde Nederlandse werknemer nu eigenlijk over zijn werk? De begrippen loontevredenheid en baantevredenheid kunnen hier tot een voorzichtig antwoord leiden. Loontevredenheid betreft de tevredenheid over de hoogte van het loon; baantevredenheid betreft de waardering voor het hele pakket van arbeidsaspecten inclusief het loon. Uit cijfers van de OSA (1999: 28) blijkt dat de Nederlandse werknemer over het algemeen tevreden is met zijn werk: 89,9 procent is tevreden over zijn baan en 50,6 procent is tevreden over het loon. Vrouwen (89,4 %) zijn praktisch net zo tevreden over hun baan als mannen (90,2 %), maar minder tevreden over het loon. Vindt 54,9 procent van de mannen het loon hoog of tamelijk hoog, van de vrouwen is 44,7 procent deze mening toegedaan. Wanneer wordt gekeken naar opleidingsniveau, zijn er geen duidelijke verschillen in baantevredenheid maar wel in de loontevredenheid (van 44,4 % met een lage opleiding tot 67,2 % met een hoge opleiding). Ouderen zijn meer dan jongeren tevreden over hun baan (van 86,7 procent voor jongeren onder de 25 tot 92,3 procent voor ouderen boven de 55) en het loon (van 41,8 procent voor jongeren onder de 25 tot 55,9 procent voor ouderen boven de 55). De loontevredenheid vertoont een sterke samenhang met het netto-uurloon. Over de jaren heen zijn geen noemenswaardige tendenties zichtbaar in baantevredenheid en loontevredenheid (tabel 2.3).

Tabel 2.3 Baantevredenheid en loontevredenheid in historisch perspectief (%)

	1986	1992	1998
Baantevredenheid	89,3	92,9	89,9
Loontevredenheid	47,1	53,1	50,6

Bron: OSA (1999: 31). Baantevredenheid geeft het percentage ondervraagden dat 'tevreden' of 'zeer tevreden' is met het werk aan, loontevredenheid het percentage ondervraagden dat het loon 'hoog' of 'tamelijk hoog' vindt.

Momenteel is de arbeidsmarktsituatie zodanig dat wie specifieke wensen heeft over het pakket baanaspecten, nu grote kansen heeft deze te realiseren. Velen beschikken over de exit-optie: op individueel niveau kunnen werknemers zelf een geschikte baan kiezen en afspraken maken met de werkgever. Door de krapte op de arbeidsmarkt ontstaat hiervoor ook vanuit de kant van werkgevers belangstelling.
Op collectief niveau kan met gesloten beurzen een wederzijds voordelige ruil worden overeengekomen. Een voorbeeld hiervan is dat in de jaren 1994-1997 in de marktsector arbeidsduurverkorting is geruild tegen flexibele werktijden en verlaging van de toeslag voor overwerk en werk op niet-reguliere tijden.

Al met al lijkt dit beeld van de arbeidstijd en -kwaliteit niet goed te rijmen met de wel gehoorde klacht dat werkenden, ondanks een uitgekiende tijdsplanning, 'druk, druk, druk' zijn. Deze discrepantie moet wellicht verklaard worden uit een niet gelijk oplopen van de (individuele) welvaartsbeleving met de gestegen productiviteit. Niet alleen levert ieder uur extra vrije tijd en iedere extra verdiende gulden minder nut op dan de vorige, ook de aspiratieniveaus (verwachtingen) stijgen mee met de groeiende welvaart. De door de welvaartsverhoging opgeroepen behoefte aan reizen, uitgaan, vermaak, sport, cultuur en cursussen in de consumptieve sfeer, hebben een zodanige druk op de besteding van de tijd buiten het werk opgelegd, dat de indruk is ontstaan dat de voor deze zaken beschikbare tijd is afgenomen in plaats van toegenomen. Vrijetijdsbesteding is een luxe goed waarvan de consumptie vanwege de welvaartsgroei meer dan evenredig is toegenomen. Daarbij kost vrijetijdsbesteding niet alleen geld maar ook extra vrije tijd.

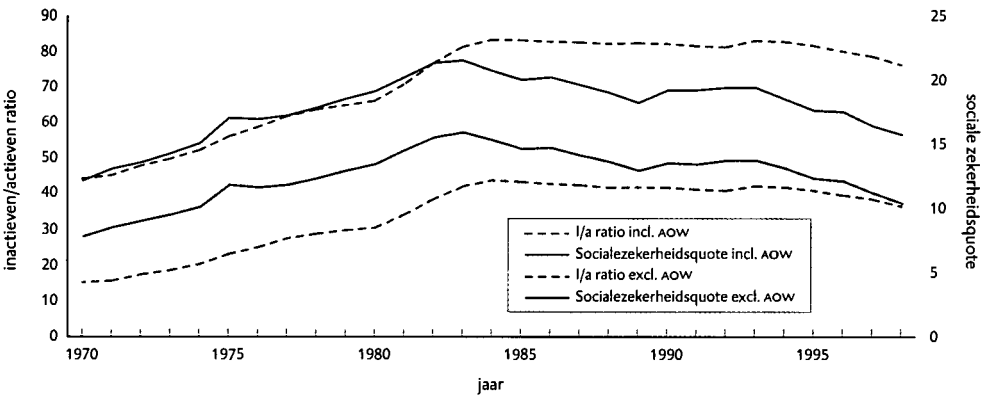
2.1.4 SOCIALE ZEKERHEID

De economische groei in deze eeuw heeft ook de opbouw van de verzorgingsstaat mogelijk gemaakt. Arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn op verschillende wijzen onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de eerste plaats moet de sociale zekerheid gefinancierd worden door deelname aan de arbeidsmarkt. In de tweede plaats bepaalt de inrichting van de sociale zekerheid (uitkeringsniveaus en -waarden) de prikkels tot activering.

Financiering sociale zekerheid

De financiële last van de sociale zekerheid laat zich illustreren aan de hand van twee maatstaven: de i/a-ratio en de socialezekerheidsquote. De i/a-ratio geeft aan hoeveel actieven de lasten van de sociale zekerheid voor de inactieven moeten dragen, de socialezekerheidsquote geeft het financiële beslag van het stelsel van sociale zekerheid op het nationaal inkomen weer. Beide zijn weergegeven in figuur 2.9.

Figuur 2.9 Inactieven/actieven-ratio en socialezekerheidsquote



Bron: CPB en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het aantal personen dat een AOW-uitkering ontvangt, is daarbij, gegeven de pensioengerechtigde leeftijd, demografisch bepaald. Daarom zijn in figuur 2.9 de totale i/a-ratio en totale socialezekerheidsquotes ook exclusief de AOW gegeven. De inactieven zijn te vinden in verschillende regelingen van sociale zekerheid (tabel 2.4).

Tabel 2.4 Personen in sociale zekerheid in percentage van bevolking (15-64 jaar, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Werkloosheids-/bijstandsuitkering	1,66	3,72	4,03	8,75	7,71	9,53	6,94
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	3,79	4,67	7,53	8,01	8,64	8,38	8,57
Uitkering wegens ziekte	3,30	3,82	3,95	3,12	3,97	3,33	3,60
VUT/ANW-uitkering	1,81	1,83	1,94	2,46	3,02	3,07	2,59

Bron: CPB (1999).

In figuur 2.9 is duidelijk te zien dat de verhouding tussen de actieven en de inactieven in de jaren zeventig uit balans raakte. In eerste instantie waren de budgettaire gevolgen daarvan door de stijgende aardgasbaten niet direct zichtbaar. Maar toen eind jaren zeventig, begin jaren tachtig de financiering van de sociale zekerheid steeds meer begon te klemmen en de wig vanwege de noodzakelijke premieverhogingen toenam, zette de negatieve spiraal van de wig en arbeidsparticipatie zich steeds meer in werking. Vanaf de helft van de jaren tachtig zijn deze ontwikkelingen gekeerd. De terugloop van de socialezekerheidsquote en de i/a-ratio in figuur 2.9 kan dus mede verklaard worden vanuit het beleid dat in de jaren tachtig werd ingezet om de sociale zekerheid te hervormen.

In eerste instantie lag de nadruk op het 'polisbeleid' (hoogte, duur en voorwaarden voor een uitkering) in de sociale zekerheid. Uitkeringen bleven bij het algemeen loonniveau achter en WW en WAO werden verlaagd naar 70 in plaats van 80 procent van het laatstverdiende loon. Vervolgens is de nadruk komen te liggen op het volumebeleid in de sociale zekerheid, waarbij scherpere toetredingseisen werden gesteld, de uitkeringsduur werd beperkt en de sociale zekerheid ook een meer activerend karakter kreeg.

In de tweede helft van de jaren negentig zijn vervolgens de werkgevers financieel op hun verantwoordelijkheid aangesproken. In de ziekte-uitkering zijn zij nu verantwoordelijk voor betaling van ziekengeld, terwijl er in de arbeidsongeschiktheidsuitkering sprake is van een premiedifferentiatie naar gelang de omvang van de WAO-uitstroom.

Door de hervorming van de sociale zekerheid zijnontstond budgettaire ruimte om de kosten van laagbetaalde arbeid meer in overeenstemming gebrachtte brengen met de bijbehorende productiviteit. Door de introductie van de SPAK (een afdrachtskorting voor werknemers rond het minimumloon) daalde de gemiddelde wig voor bedrijven rond het minimumloon van 32 procent van de loonkosten

in 1985 tot 16 procent in 1999. Hoewel de werkloosheid is gedaald, is het totale aantal van werklozen, bijstandsgerechtigden, arbeidsongeschikten en vutters aanzienlijk. Het arbeidsongeschiktheidsprobleem heeft zich ontwikkeld met de invoering van de WAO in 1967 en is ondanks diverse maatregelen in de jaren tachtig en negentig niet substantieel in omvang teruggedrongen. Dat ingrepen in de WAO per CAO weer deels zijn gerepareerd heeft hier ongetwijfeld aan bijgedragen.

Participatieprikkels in de sociale zekerheid

Een van de structurele problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt is de hoge 'replacement rate'. Dit kengetal geeft het verschil weer tussen de (netto)inkomsten in betaalde arbeid en de inkomsten in geval van een uitkering. Tabel 2.5 laat zien dat deze beloningsverhouding in de zeventiger jaren is opgelopen tot bijna honderd procent; de afgelopen decennia is hier nauwelijks enige beweging in geweest. geweest.

Tabel 2.5 **Netto *replacement rate***

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Minimum uitkering/minimumloon	82,9	92,7	99,9	98,5	99,5	98,6	97,9
Minimum uitkering/0,8x gemiddeld loon	75,7	85,4	85,7	82,4	78,0	72,9	72,9

Bron: CPB (1999). Na 1995: na revisie Nationale Rekeningen.

De *replacement rate* is een belangrijke determinant voor het reserveringsloon, dat wil zeggen het loonniveau waarop iemand bereid is in betaalde arbeid te participeren. Wanneer de netto-opbrengsten bij het verrichten van betaalde arbeid nauwelijks uitkomen boven de inkomsten uit een uitkering, zal het reserveringsloon boven het te verdienen loon liggen en worden mensen dus blootgesteld aan de verleiding om voor non-participatie te kiezen.
Dit is het probleem van de uitkeringsval, dat wel als onderdeel van de armoedeval wordt gezien. De *replacement rate* blijkt helemaal hoog te zijn indien ook rekening wordt gehouden met allerlei ondersteunende inkomensafhankelijke regelingen zoals de huursubsidie (doordat met de aanvaarding van de nieuwe betrekking het recht op deze regelingen vervalt). De armoedeval wordt in het belastingstelsel van de eenentwintigste eeuw met een arbeidskorting gemitigeerd. Overigens zal het reserveringsloon niet alleen afnemen met de gestrengheid van de uitkeringsregelingen, maar ook met de kansen op doorgroei en carrièremogelijkheden die de keuze voor participatie in betaalde arbeid bieden.

Een doorgroei naar een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie brengt met zich mee dat een substantieel deel van de non-participanten met een sociale uitkering gaat participeren op de arbeidsmarkt. De activerende werking van het stelsel van sociale zekerheid is de afgelopen jaren al versterkt met programma's voor additionele arbeid en het strikter toepassen van sancties.

De programma's voor additionele arbeid zijn erop gericht uitkeringsgerechtigden weer in het arbeidsproces te betrekken en een opstap naar de reguliere arbeidsmarkt te geven (Wet Inschakeling Werkzoekenden).

Activering is met name belangrijk omdat naarmate mensen langer in een uitkering blijven, hun kans om op de arbeidsmarkt terug te keren kleiner wordt. De werkhervattingkans voor WW-ers en ABW-ers neemt af met de duur van hun werkloosheid (Ministerie van SZW 1999: 94). In het eerste jaar van werkloosheid stroomt de helft vanuit de WW door naar de arbeidsmarkt. Na het eerste jaar zakt de werkhervattingskans omdat de werkloze kennis en vaardigheden kwijt raakt en de kansrijken zijn uitgestroomd. De werkhervattingkans daalt niet alleen met de WW-duur maar ook met de leeftijd van de WW-gerechtigde. Vergelijkbaar is de uitstroom uit de bijstand, zij het dat die nog geringer is.

2.2 PARTICIPANTEN EN NON-PARTICIPANTEN

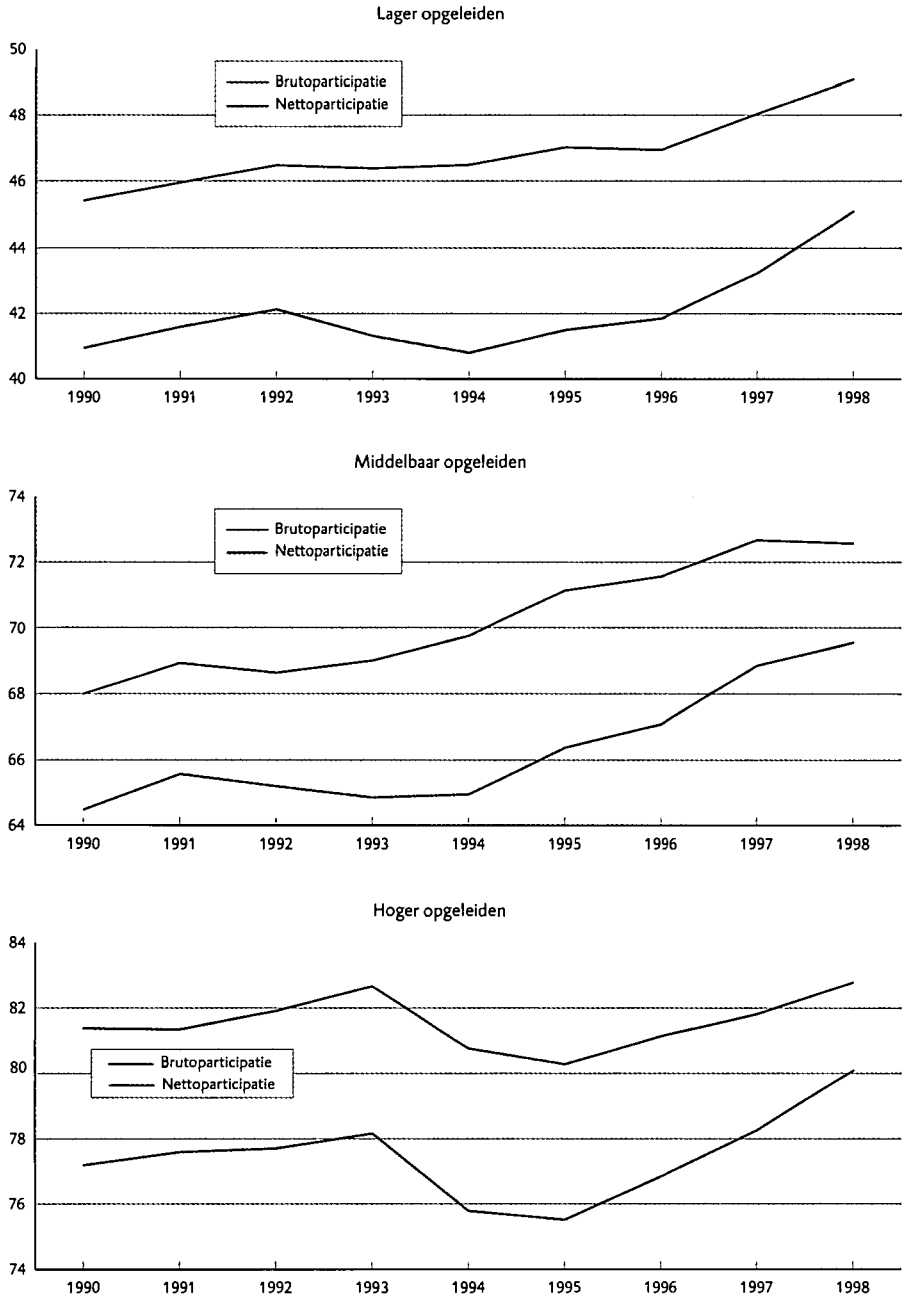
De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie is te ontleden naar een aantal relevante groepsdimensies. De beroepsbevolking, de werkloze beroepsbevolking en de werkzame beroepsbevolking veranderen van samenstelling doordat een instroom (van jongeren en immigranten) en een uitstroom (van ouderen en emigranten) plaats heeft. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de participatieontwikkeling naar opleiding (par. 2.2.1) naar leeftijd (par. 2.2.2), naar geslacht (par. 2.2.3) en naar etniciteit (par. 2.2.4)

2.2.1 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR OPLEIDING

De mate waarin het productievermogen van de beroepsgeschikte bevolking wordt benut, kan worden beschouwd aan de hand van een uitsplitsing van de arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau (figuur 2.10).

De arbeidsparticipatie blijkt aanzienlijk hoger te liggen naarmate het opleidingsniveau hoger is. Dit gegeven verandert weinig over de jaren. Dit ligt in zekere zin ook voor de hand. Immers, naarmate de opleiding hoger is, is de productiviteit hoger en zijn ook de 'opportunity'kosten van het niet-verrichten van betaalde arbeid hoger. De grootste toename van het aantal participanten betreft personen met een middelbare opleiding. Met de instroom van meer hogeropgeleiden en de uitstroom van meer lageropgeleiden is het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking geleidelijk toegenomen; naar geboortecohort zijn verschillen waar te nemen in het opleidingsniveau (SCP 1998: 218.)

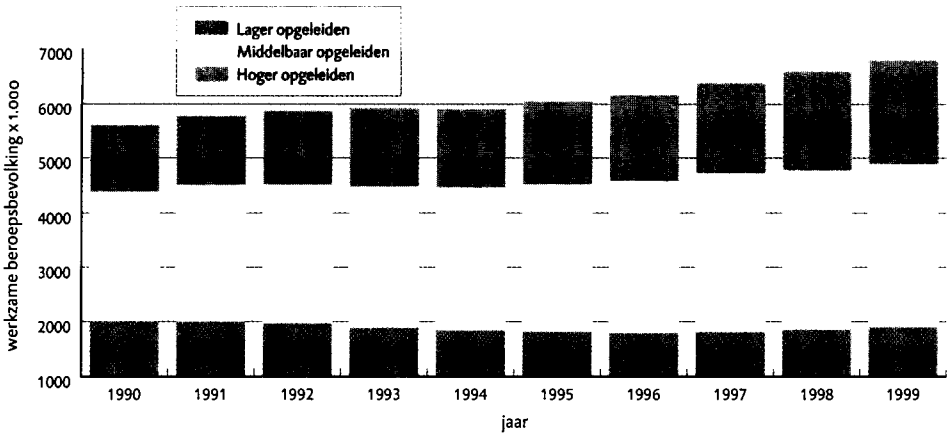
Figuur 2.10 Nettoarbeidsparticipatie naar opleiding



Bron: CBS (1999a), CBS (1996). De lageropgeleiden bestaan uit: personen met basisonderwijs, MAVO en VBO; de middelbaaropgeleiden bestaan uit personen met MBO, HAVO, VWO; de hogeropgeleiden uit personen met HBO en WO.

Figuur 2.11 brengt de opbouw van de arbeidsvraag naar verschillende opleidingsniveaus in beeld.

Figuur 2.11 Werkzame beroepsbevolking naar opleiding



Bron: CBS (2000), CBS (1996). De lageropgeleiden bestaan uit: personen met basisonderwijs, MAVO en VBO, de middelbaaropgeleiden bestaan uit personen met MBO, HAVO, VWO; de hogeropgeleiden uit personen met HBO en WO.

Het grootste deel van de arbeidsvraag blijkt uit te gaan naar mensen met een middelbare opleiding. Het aandeel van deze categorie is in de beschouwde periode ongeveer gelijk gebleven. De toename van het aantal participanten in deze groep valt weg tegen het afnemend aandeel van middelbaaropgeleiden in de beroepsgeschikte bevolking. De grote stijging van de arbeidsparticipatie naar aandeel is gelokaliseerd bij de hogeropgeleiden: het aandeel HBO-ers in de totale werkgelegenheid is gestegen van 15 procent in 1990 tot 18,5 procent in 1998 en het aandeel van WO-ers van 6,9 procent in 1990 naar 9,2 procent in 1998. Parallel aan deze ontwikkeling daalde het aandeel laagopgeleide arbeid van 35,9 procent in 1990 naar 28,2 procent in 1998.

Door internationale handel en technologische vooruitgang is er gemiddeld genomen sprake van een opwaardering van de gevraagde arbeid. De internationalisering versterkt de internationale arbeidsdeling. Bedrijven die internationaal moeten concurreren, kunnen het zich niet veroorloven technologisch achter te lopen. Daarom moeten zij over goed opgeleide werknemers beschikken. Eenvoudige arbeid – in deze niet-beschutte sector van de economie – kan dan aan lagelonenlanden worden uitbesteed. Net als in verschillende andere landen vindt ook in Nederland een verschuiving plaats in de gevraagde kwalificaties (tabel 2.6).

Tabel 2.6 Werkzame beroepsbevolking naar beroepsniveau (1992; %)

	1988	1999
Elementaire beroepen	7	7
Lagere beroepen	32	24
Middelbare beroepen	37	39
Hogere beroepen	17	20
Wetenschappelijke beroepen	6	9
Overig	0	1

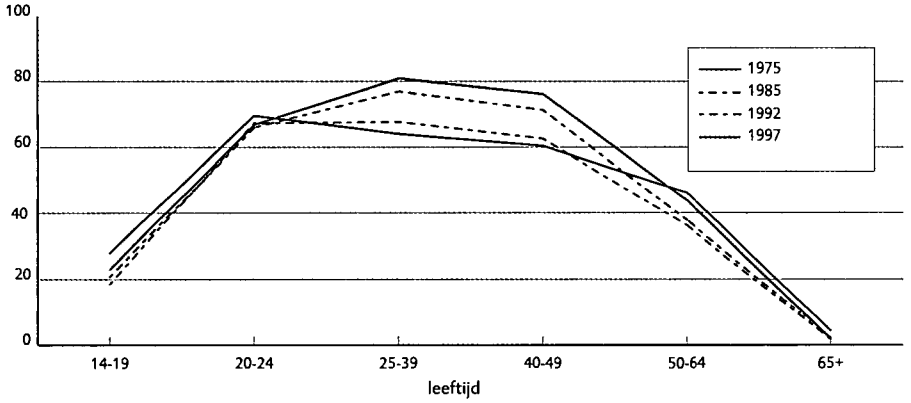
Bron: CBS (2000).

Voor laagopgeleiden blijft er echter altijd een zekere werkgelegenheid in de dienstensectoren. Een verdergaande individualisering zou de vraag naar dienstverlenende activiteiten met een lokaal en persoonlijk karakter (bewaking, huishoudelijk werk, verzorging) zelfs kunnen doen toenemen.

2.2.2 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR LEEFTIJD

In de samenstelling van de beroepsbevolking naar leeftijd worden demografische factoren weerspiegeld, zoals de naoorlogse geboortegolf, langere opleidingsduur en vervroegde uittreding. In alle geïndustrialiseerde landen veroudert de beroepsbevolking; in Nederland al vanaf de zeventiger jaren. Het aandeel 15-24-jarige jongeren in de beroepsbevolking daalt, het aandeel 25-45-jarigen stijgt, terwijl het aandeel van de groep ouder dan 55 jaar licht daalt. In de volgende figuur is de arbeidsparticipatie uitgesplitst naar verschillende leeftijdsgroepen.

Figuur 2.12 Brutoarbeidsparticipatie naar leeftijd



Bron: CBS Statline. Het gaat hier om de participatie ten opzichte van de bevolking van 15 jaar en ouder.

De arbeidsparticipatie naar leeftijd is institutioneel begrensd. Personen die jonger zijn dan 15 jaar, vallen onder de leerplicht; personen ouder dan 65 zijn als regel verplicht met pensioen. De arbeidsparticipatie van jongeren (14-19 jaar) ligt per 1997 op 23 procent. Hier is het effect van de op macroniveau toegenomen arbeidsparticipatie

(meer dan) volledig gecompenseerd door de langere gemiddelde scholingsduur van jongeren. Het percentage van de bevolking tussen 15 en 64 jaar oud dat volledig dagonderwijs geniet, is tussen 1970 en 1995 gestegen van 8,1 procent tot 10,8 procent en daarna gedaald tot 10,3 procent in 1998.

Zoals te verwachten valt, is de arbeidsparticipatie vooral hoog voor personen tussen de 25 en 50 jaar. In deze leeftijdsgroep stijgt de participatie ook het snelst, met name doordat de participatie van vrouwen zo sterk is toegenomen.
De arbeidsparticipatie bij het oudste deel van de beroepsgeschikte bevolking is laag. Dit komt door de invoering van de VUT. Toen het ongunstig economische tij in de jaren zeventig en tachtig bedrijven noopte tot saneringen en zich tegelijkertijd veel jongeren op de arbeidsmarkt meldden, werd deze maatregel immers ingevoerd om ouderen plaats te laten maken voor jongeren. Het CBS rekent vrijwel niemand van deze non-participanten tot de werkloze beroepsbevolking. Wie wil werken en actief naar een baan zoekt, is praktisch altijd werkzaam.

Hoe verhoudt de arbeidsparticipatie zich naar leeftijd in internationaal opzicht (OECD 1999: 228-231)? De brutoarbeidsparticipatie van 15-24-jarigen ligt in 1998 met 68,0 procent flink boven het EU gemiddelde van 46,6 procent. Maar in Nederland is de brutoarbeidsparticipatie van 55-64-jarigen in vergelijking met andere landen laag, al is hierin sinds 1990 wel enige verbetering opgetreden.
In 1998 lag de brutoarbeidsparticipatie in Nederland op ongeveer een derde tegen 40,4 procent in de EU. De lage arbeidsparticipatie van ouderen moet daarmee één van de belangrijkste aandachtspunten voor het beleid zijn, wil een verdere doorgroei van de participatie gerealiseerd kunnen worden.

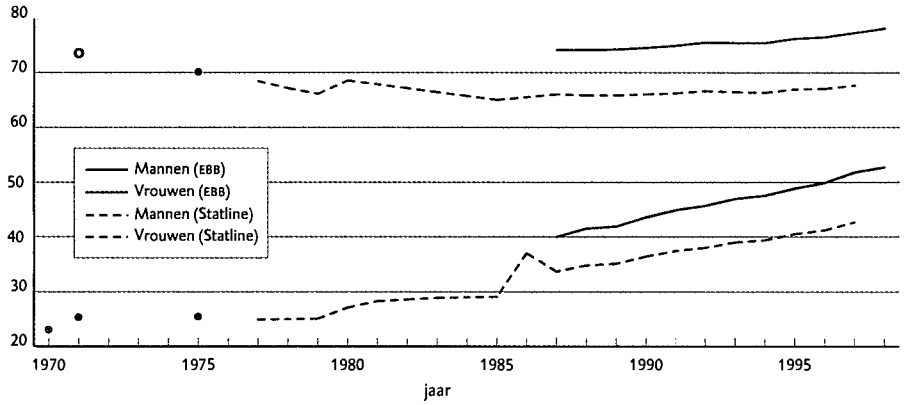
2.2.3 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR GESLACHT

In het twintigste-eeuwse Nederlandse gezins'contract' verdeelde de man als broodwinner zijn tijd tussen werken en vrije tijd, en de vrouw haar tijd tussen zorg en vrije tijd. Vanuit loopbaanperspectief betekent dit dat op de Nederlandse arbeidsmarkt mannen, voor zover zij niet door werkloosheid of arbeidsongeschikt werden getroffen, tot aan hun pensioen een volledige, betaalde baan hadden.
Vrouwen echter verlieten de arbeidsmarkt rond het tijdstip van hun huwelijk of de komst van kinderen en keerden daarop ook niet terug. De participatie van getrouwde vrouwen in Nederland is dan ook altijd relatief laag geweest (Pott-Buter 1993; Plantenga 1993).Een tiental jaren geleden viel de gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor een verandering in het loon (de loonelasticiteit) hierdoor uiteen in een vrij hoge loonelasticiteit voor vrouwen en een zeer lage voor mannen (zie Theeuwes 1988). Het weer gaan of blijven werken van partners werd bovendien ontmoedigd door de specifieke vormgeving van het belastingstelsel. Doordat de belastingvrije som overdraagbaar was, kon een inkomensstijging van de minst verdienende partner tot een inkomensdaling op huishoudenniveau leiden.

De rol van mannen in het standaardgezin is sindsdien weinig veranderd.
Voor mannen is de keuze in tijdsbesteding er nog grotendeels een tussen werk en

vrije tijd. Wel is de periode waarin binnen een volledige baan betaalde arbeid wordt verricht, korter geworden als gevolg van een langere leerperiode en een veelal vervroegde pensionering of uittreding. Voor vrouwen is er echter des te meer veranderd (zie ook Liefbroer en Dijkstra 2000). Vrouwen die getrouwd zijn en nog geen kinderen hebben, behouden hun volledige baan tegenwoordig veel vaker dan vroeger. Ook blijven zij na het krijgen van kinderen werken, veelal in deeltijd. Wie bij de geboorte van de kinderen stopt met werken, komt bovendien vaak weer terug op de arbeidsmarkt als de kinderen ouder worden. Het betere opleidingsniveau van vrouwen heeft ongetwijfeld bijgedragen aan deze ontwikkeling, evenals de toegenomen huishoudelijke efficiëntie, waardoor er minder tijd nodig is voor het huishouden. Figuur 2.13 geeft weer hoe de (bruto)arbeidsparticipatie zich voor mannen en vrouwen heeft ontwikkeld.

Figuur 2.13 Brutoarbeidsparticipatie naar geslacht



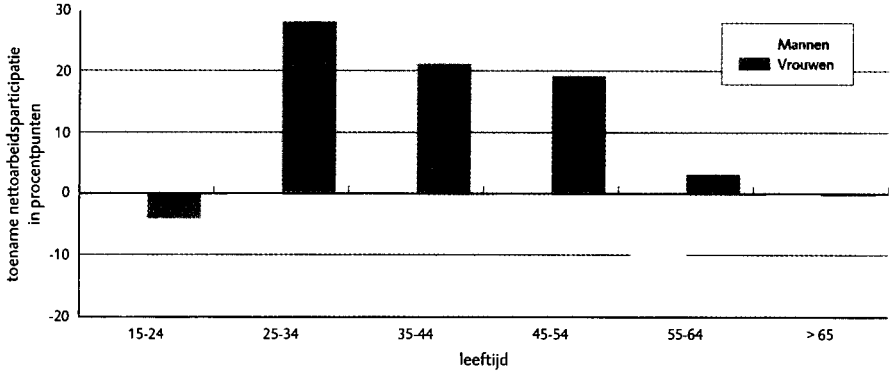
Bron: CBS (1999a) Statline. Bij de arbeidsparticipatie uit Statline gaat het om de participatie ten opzichte van de bevolking van 14 jaar en ouder, bij de arbeidsparticipatie uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) gaat het om de participatie ten opzichte van de bevolking van 15-64 jaar.

Zo is de buitenshuis werkende vrouw in Nederland langzaam maar zeker heel gewoon geworden. Figuur 2.14 geeft aan dat de arbeidsparticipatie sinds 1981 met name sterk is gestegen voor vrouwen in de leeftijdscategorie waarin zij ook voor hun jonge kinderen (zouden kunnen) zorgen. De nettoarbeidsdeelname van vrouwen in de leeftijd van 25-55 jaar verdubbelde bijna in de beschouwde periode. Dit komt vooral doordat zich bij oudere vrouwen uit die categorie zowel een leeftijdseffect voordoet (herintrederschap) als een generatie-effect: naarmate jonge vrouwen die arbeid en zorg combineren ouder worden, blijven ze hun arbeidsmarktgedrag voortzetten.

Niet alleen is het voor de meeste jonge vrouwen vanzelfsprekend geworden om op de arbeidsmarkt actief te zijn en te blijven. Ook wordt nu met de herziening van het belastingstelsel de ontmoediging van de arbeidsparticipatie van de minst verdienende partner voor een belangrijk deel weggenomen. Met de omzetting van de belastingvrije som in een individueel uit te betalen heffingskorting wordt een belastingstelsel gerealiseerd dat gericht is op economische zelfstandigheid.

Een bijkomende emancipatiebevorderende factor is dat tweeverdieners hun leefstijl op hun gezamenlijke inkomen baseren.

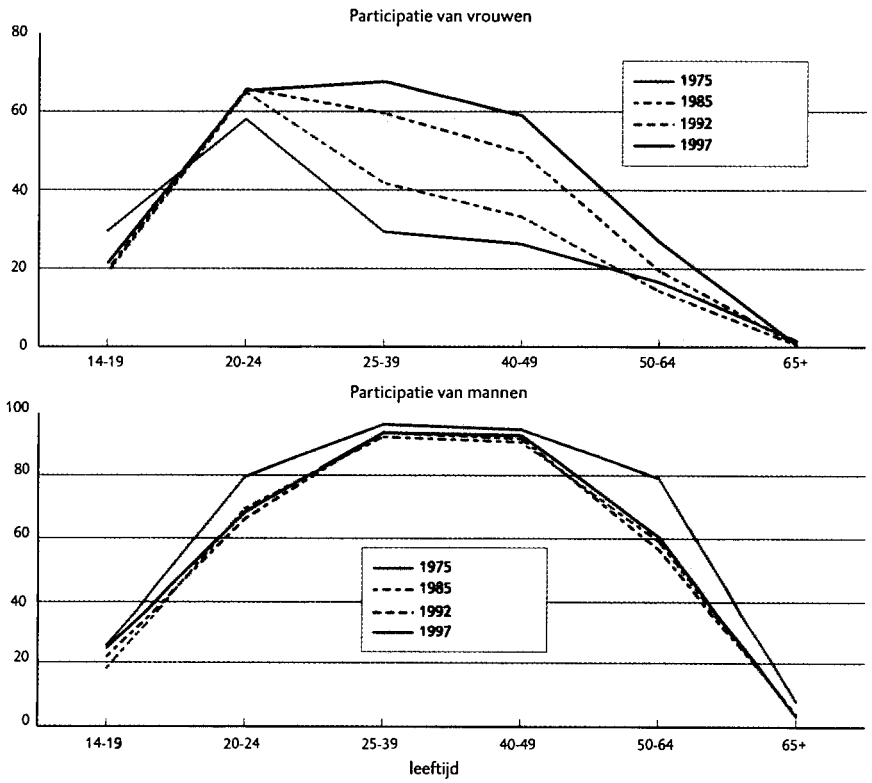
Figuur 2.14 Verandering arbeidsparticipatie naar leeftijd (1996 t.o.v. 1981)



Bron: CBS Statline.

Dat in de arbeidsparticipatie van vrouwen een cohorteffect is opgetreden, wordt duidelijk in figuur 2.15. In deze figuur wordt de arbeidsparticipatie voor verschillende jaren zowel naar geslacht als naar leeftijd uitgesplitst.

Figuur 2.15 Brutoarbeidsparticipatie naar geslacht en leeftijd



Bron: CBS Statline. Het gaat hier om de bevolking van 14 jaar en ouder.

Ook de gegevens van de nettoarbeidsparticipatie op basis van de Enquête Beroepsbevolking laten een duidelijk cohorteffect zien (tabel 2.7).

Tabel 2.7 Nettoarbeidsparticipatie naar geslacht en leeftijd (%)

	Man en vrouw			Man			Vrouw		
	1987	1993	1999	1987	1993	1993	1987	1993	1993
15-19 jaar	19	16	23	21	19	25	18	14	21
20-24 jaar	62	59	64	64	59	67	59	58	62
25-29 jaar	69	76	83	83	85	90	54	66	76
30-34 jaar	64	71	80	89	90	93	38	52	66
35-39 jaar	64	69	76	89	90	92	37	47	59
40-44 jaar	64	69	76	89	89	92	38	48	60
45-49 jaar	60	66	73	86	88	89	33	44	57
50-54 jaar	50	56	66	75	79	87	25	32	44
55-59 jaar	38	38	47	61	57	65	15	18	28
60-64 jaar	14	11	14	24	18	21	6	4	6
Totaal	52	57	64	70	71	76	35	42	51

Bron: CBS (2000).

In vergelijking tot het buitenland, heeft de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland decennialang tot de laagste van Europa behoord. Inmiddels ligt deze op het Europees gemiddelde, zij het dat in vergelijking met andere landen Nederlandse vrouwen vaker in deeltijd werken. De arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen komt nu ruwweg overeen met andere Europese landen. In jaren gerekend ligt de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland echter nog relatief laag (tabel 2.8).

Tabel 2.8 Arbeidsparticipatie naar geslacht in Europees perspectief (1998)

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	V.K.	EU 15
Brutoarbeidsparticipatie[a]	71,1	63,5	68,2	68,8	76,2	68,0
Mannen	82,1	72,9	69,3	75,7	84,4	77,9
Vrouwen	59,8	54,1	59,9	62,1	67,9	58,1
Nettoarbeidsparticipatie[b]	68,3	57,5	61,5	60,8	71,4	61,1
Mannen	79,6	67,3	69,3	68,3	78,5	71,1
Vrouwen	56,6	47,7	53,6	53,6	64,1	51,2
Arbeidsparticipatie in jaren[c]	54,0	53,7	55,2	57,4	60,9	55,7
Mannen	72,8	67,9	68,5	69,9	77,0	70,8
Vrouwen	35,0	39,3	41,6	45,4	44,4	40,7

Bron: European Commission (1999).

a) Activity rate; b) Employment rate (% working-age population); c) FTE Employment rate

Hoewel de niveaus van arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen op de lange termijn verder zullen convergeren, zijn er thans nog duidelijke verschillen te

constateren. Divergentiepunt is, zoals gezegd, nog altijd de komst van kinderen. De geboorte van een kind is voor één van beide partners, veelal de vrouw, vaak aanleiding om korter te gaan werken of te stoppen met werken. Zo was in 1997 bijna ieder paar zonder kinderen, en jonger dan 35 jaar, tweeverdiener, tegenover drie kwart van de paren in dezelfde leeftijdsgroep met kinderen.

Ook zijn er duidelijke verschillen te constateren tussen de loopbanen van mannen en vrouwen, die samenhangen met de vervulling van zorgtaken. De mogelijkheid tot deeltijdwerk bepaalt mede de sectoren (gezondheidszorg, onderwijs) en functies waarin vrouwen werkzaam zijn. Managementfuncties worden bijvoorbeeld nauwelijks in deeltijd vervuld. Daarnaast blijkt het beroepsprestige van vrouwen in tegenstelling tot dat van mannen niet te stijgen met de leeftijd; vrouwen die de arbeidsmarkt verlaten en op latere leeftijd weer gaan werken, behalen niet het beroepsniveau van werkenden die hun loopbaan niet hebben onderbroken. Door het grote aantal deeltijdwerkers en het relatief lage functieniveau verdienen vrouwen gemiddeld minder dan mannen. Vrouwen stromen ook minder vaak door naar hogere functies dan mannen. Ook bij gelijke kwalificaties blijken zij op lagere functies terecht te komen (Gautier enVan Zijl 1998).

Nu vrouwen bij hun tijdsbesteding kiezen tussen betaalde arbeid, zorg en vrije tijd, zijn een goede organisatie en voldoende flexibiliteit in de werkomstandigheden meer dan ooit vereist om te voorkomen dat de drie met elkaar in de knoop raken. In veel CAO's zijn hiertoe de laatste jaren voorzieningen getroffen, zoals kinderopvang en verlof.

2.2.4 ARBEIDSPARTICIPATIE NAAR ETNICITEIT

Tabel 2.9 laat zien dat ook de participatiegraad van allochtonen de afgelopen tien jaar substantieel is toegenomen en de werkloosheid onder deze groep is afgenomen.

Tabel 2.9 Participatie van autochtonen en van allochtonen (%)

	1988	1999	1988	1999
Brutoarbeidsparticipatie	53	57	59	68
Nettoarbeidsparicipatie	43	51	54	65
Werkloosheidspercentage	20	10	7	3
Geregistreerde werkloosheid	19	10	7	2

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking. Hier is de 'oude' definitie van allochtonen gehanteerd.

Wél is de brutoarbeidsparticipatie van autochtonen in Nederland substantieel hoger (gebleven) dan die van allochtonen. Vanwege de hoge werkloosheid onder allochtonen zijn de verschillen bij de nettoarbeidsparticipatie nog groter. De verschillen in omvang bij de brutoparticipatie laten zich grotendeels verklaren uit het feit dat allochtonen relatief laaggeschoold zijn.

2.3 BIJDRAGE VAN HET BELEID AAN DE PARTICIPATIEGROEI IN HET VERLEDEN

Het voorgaande heeft een beeld geschetst van de arbeidsparticipatiegroei in de afgelopen decennia en de ontwikkelingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. De toename van de arbeidsparticipatie is voor het grootste deel te danken aan exogene factoren, maar deels kan hij ook op het conto van de beleidsinspanningen worden geschreven. De vraag is dan in welke mate en via welke kanalen het beleid in het verleden de participatiegroei heeft bevorderd. Een dergelijke analyse is relevant met het oog op de beleidsmogelijkheden in de toekomst om een doorgroei van de arbeidsparticipatie te faciliteren.

Een kwantitatieve terugblik op het participatiebeleid

Kwantificering van de effecten op macroniveau is niet eenvoudig, aangezien er geen controle-experiment mogelijk is met de ontwikkeling zonder beleid (of met alternatieve beleidsmaatregelen). Daarom kan de berekening alleen worden uitgevoerd via een als-danredenering binnen de context van een macro-economisch model. Voor een aantal van de instrumenten in het participatiebeleid heeft het Centraal Planbureau berekeningen gemaakt met het 'MIMIC-model'.

Tabel 2.10 geeft daarvan een samenvatting. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de resultaten soms moeilijk onderling vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld omdat verschillende versies van het MIMIC-model zijn gebruikt. Verder hangen de uitkomsten samen met de wijze waarop de beleidsmaatregelen in het model zijn geïmplementeerd. Ook laten niet alle subtiliteiten van de implementatie zich in een tabellarische vorm samenvatten. Daarnaast past de kanttekening dat het MIMIC-model de gedragsreacties in de economie op eigen, zij het op gedegen wetenschappelijk onderzoek gebaseerde, wijze beschrijft. Sommige van de in het voorgaande beschreven mechanismen die verband houden met de dynamiek op de arbeidsmarkt, zijn in het model (nog) niet geïmplementeerd.

Het overzicht van de kwantitatieve effecten van de verschillende beleidsmaatregelen dat in tabel 2.10 wordt gegeven, geeft nog geen antwoord op de vraag in welke mate de verschillende instrumenten van het participatiebeleid hebben bijgedragen aan de groei van de arbeidsparticipatie in de afgelopen vijftien jaar. Het Centraal Planbureau heeft deze vraag enkele malen onderzocht, met name in studies uit 1988 en 1997. Dat uitkomsten daarvan komen nu kort aan de orde.

Van den Berg, Gelauff en Okker (1988) hebben aan de hand van een 'cliometrische simulatie' met het 'FREIA-KOMPAS-model' berekend wat de gevolgen zouden zijn geweest voor de economische ontwikkeling in Nederland als er een andere beleidsreactie op de stagflatie in de periode 1973-1984 zou hebben plaatsgevonden. Het simulatie-experiment bestaat uit een nog sterkere loonmatiging dan in werkelijkheid heeft plaatsgevonden. Er is uitgegaan van een normatieve loonvergelijking, waarin de loonstijging lager is dan de loonruimte wanneer de loonquote van de particuliere sector boven de 82 procent (de omvang in 1972) ligt. Deze normatieve loonverdeling dient te worden opgevat als een efficiënte manier

Tabel 2.10 Effectiviteit instrumenten in het MIMIC-model (%)

	Langdurige werkloosheid [a]	Kortstondige Werkloosheid [a]	Werkloosheids voet[c]	Werk-gelegenheid	Arbeidsaanbod in personen	Overheids-tekort	Productie
Minimumloon Gelauff en Graafland (1994)							
1. Reductie minimumloon 10 procent			-0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,0
2. Reductie laagste loonschaal 10 procent			-0,3	0,4	0,0	-0,2	-0,1
3. Reductie laagste loonschaal 30 procent			-0,4	0,5	0,0	-0,2	-0,1
Vouchers Jongen en Graafland (1998)							
1. Subsidie als percentage van uitkering (0.25)	-6,800	2,000	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,1
2. Subsidie als percentage van uitkering (0.50)	-14,000[a]	3,800	-0,2	0,3	0,0	0,1	0,1
3. Subsidie als percentage van uitkering (1.00)	-27,000	7,200	-0,5	0,6	0,0	0,3	0,3
Werknemerswig Graafland en De Mooij (1998)							
1. Verlaging 1e schijf met 1.2			-0,3	0,6	0,5	0[b]	0,8
2. Verlaging 2e schrijf met 6.9			-0,2	0,6	0,0	0[b]	0,8
3. Verlaging 3e schrijf met 24.6			-0,1	0,5	0,0	0[b]	0,7
Arbeidskorting Oers et al. (1998)							
1. Arbeidskorting van Fl. 500			-0,41	1,25	0.3	0[b]	
Werkgeverswig Bovenberg et al (1998)							
1. Algehele lastenverlichting 0.5%bbp			-0,2	0,4	0,1	0	0,6
2. Lastenverlichting onderkant 0.5% bbp			-0,6	0,8	0,1	0	0,6

a) Personen. b) Budget neutraal uitgevoerd door bezuiniging op overheidsuitgaven. c) Absolute verandering

om tot een meer evenwichtig aandeel van het loon en de productiekosten van de bedrijven te komen. In het simulatie-experiment wordt verondersteld dat deze loonmatiging zou zijn aanvaard vanwege een extra bezuiniging op de overheidsuitgaven en een daarmee gepaard gaande vermindering van de belasting- en premiedruk.

Het effect van de hypothetische extra beleidsinspanning wordt in de cliometrische simulatie berekend als het verschil tussen de werkelijke ontwikkeling en de met het model berekende ontwikkeling bij de extra beleidsinzet. De uitkomst van dit simulatie-experiment is dat de extra loonmatiging in de periode 1973-1984 tot een flink hogere arbeidsparticipatie zou hebben geleid. De werkgelegenheid in de bedrijven zou in 1984 9 procent boven het werkelijk bereikte niveau hebben gelegen. Bij een daling van de reële arbeidskosten die volgens de simulatie op ruim 8 procent uitkomt, betekent dit een langetermijnarbeidskostenelasticiteit voor de werkgelegenheid die in absolute waarde iets groter is dan 1. Het productievolume van de bedrijven zou volgens deze simulatie 5,5 procent boven het werkelijke niveau gelegen hebben, waarbij dus de arbeidsproductiviteit vanwege substitutie van kapitaal van arbeid ruim 3 procent lager uitkomt dan in feite het geval is.

Een tweede, meer actuele modelberekening van het Centraal Planbureau over de bijdrage van de verschillende instrumenten aan de toename van de arbeidsparticipatie, is een terugblik over de periode 1995-1998, die in 1997 in de *Economische Verkenning voor de Volgende Kabinetsperiode* is gepubliceerd. Achtergrond voor deze berekening is dat de economie zich in de periode 1995-1998 veel gunstiger heeft ontwikkeld dan tijdens de doorrekening van het Regeerakkoord van het Kabinet-Kok I op basis van de behoedzame uitgangspunten werd aangenomen. Met name de werkgelegenheid vertoonde een veel krachtiger groei dan vooraf was berekend. Deze exercitie beoogt dus de bron van de verschillen tussen het indertijd opgestelde behoedzame scenario en de feitelijke ontwikkeling te achterhalen. Dit levert in die zin slechts een gedeeltelijk beeld op van de kwantitatieve invloed van de verschillende instrumenten op de groei van de arbeidsparticipatie, omdat in het oorspronkelijke behoedzame scenario ook al een aantal beleidsveronderstellingen was ingebouwd die bepalend waren voor de participatiegroei in dat scenario. Deze effecten worden in de terugblikanalyse niet meegenomen.

Tabel 2.11 Het werkgelegenheidsverschil tussen de feitelijke ontwikkeling en het behoedzame scenario verklaard

	Verschil	Buitenland	Lasten	Uitgaven	Arbeidsmarkt	Rest
Werkgelegenheid in arbeidsjaren (in 1000 pers.)	210	109	38	11	11	41

Bron: CPB (1997).

Tabel 2.11 vat voor de werkgelegenheid de door het Centraal Planbureau berekende verklaring van de verschillen tussen de uitgangspunten van het Regeerak-

koord van Kok I en de realisaties over de desbetreffende kabinetsperiode samen. Ongeveer de helft van de onverwacht gunstige ontwikkeling in de werkgelegenheid wordt verklaard uit de buitenlandse economische ontwikkeling. Ofschoon in de berekening ook de effecten van buitenlandse prijsstijgingen en renteontwikkeling zijn meegenomen, gaat de grootste invloed toch uit van de hogere groei van de wereldhandel. Een tweede bron van verschillen heeft betrekking op de verlaging van de microlastendruk. Terwijl in het Regeerakkoord nog wordt uitgegaan van een vermindering met 9 miljard gulden is in de kabinetsperiode de lastendruk met bijna 17 miljard gulden afgenomen. Dit verschil verklaart ruim 15 procent van de additionele toename van de werkgelegenheid in arbeidsjaren in de beschouwde periode. Een derde additionele impuls aan de werkgelegenheid vindt zijn oorsprong in de extra uitgaven van de overheid die mogelijk geworden zijn dankzij de meevallers tijdens Kok I. De vierde bron van verschillen betreft de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. De trendmatige groei van de beroepsbevolking is in de desbetreffende kabinetsperiode een stuk lager uitgekomen dan vooraf werd geraamd. Daarnaast bestond er een geringer animo voor deeltijdwerk dan oorspronkelijk werd becijferd. Het gevolg is dat de werkgelegenheid, gemeten in aantallen personen, lager uit is gekomen dan werd geraamd. De werkgelegenheid in arbeidsjaren is daarentegen wat hoger uitgekomen dan oorspronkelijk is berekend. Dit is het gevolg van een vermindering van arbeidstijd in combinatie met looninlevering. Tot slot is er in deze berekening een restfactor die aan allerhande verder niet-kwantificeerbare beleidsingrepen kan worden toegeschreven, maar natuurlijk ook het onverklaarde deel van het verschil tussen de oorspronkelijke vooruitberekening en de feitelijke ontwikkeling in zich bergt.

In deze berekening van het CPB blijft het effect van de loonmatiging op de werkgelegenheid vanwege het endogene karakter van het loon in de modelberekening, grotendeels buiten beeld. De toename van de werkgelegenheid tussen 1984 en 1999 bedroeg 1.826.000 personen Als we deze in beschouwing nemen en in een herleidevormvergelijking van de arbeidsvraag uitgaan van een loonkostenelasticiteit van –0,5, blijkt dat, bij een vertaling van deze loonelasticiteit naar de arbeidsinkomensquote, de loonmatiging tot een toename van de werkgelegenheid van ruim 400.000 personen heeft geleid. Dit is meer dan 20 procent van de totale toename van de werkgelegenheid in personen. Wanneer wordt uitgegaan van de elasticiteit van –1,0 komt deze berekening van het effect van de loonmatiging zelfs twee keer zo hoog uit. Deze zeer globale berekening toont vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt het belang van de bijdrage van het op loonmatiging gerichte beleid aan de participatiegroei in de afgelopen periode.

3 EEN KENNISINTENSIEVE SAMENLEVING EN DE GEVOLGEN VOOR ARBEID

3.1 INLEIDING

De inhoud van arbeid, de arbeidsorganisatie, en de arbeidsmarkt zal er in de toekomst in tal van opzichten anders uitzien dan nu. De voortgaande technologische ontwikkeling, informatisering en internationalisering staan garant voor een verdere kennisintensivering van de samenleving. In dit rapport wordt in de analyse van de toekomstige arbeidsmarktparticipatie zoveel mogelijk rekening gehouden met deze ontwikkelingen in de bredere maatschappelijke en economische context. Het is belangrijk hierbij zicht te krijgen op nieuwe organisatievormen van arbeid die het gevolg zijn van de versnelde kennisontwikkeling en verspreiding, technologische ontwikkeling, internationalisering en informatisering. Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor het toekomstige overheidsbeleid ten aanzien van de arbeidsmarkt, dat in hoofdstuk 4 aan de orde zal komen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3.2 geeft een korte beschrijving van de belangrijkste trends ten aanzien van de nieuwe technologieën die beschikbaar komen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 nagegaan wat dit voor het macro-, meso- en microniveau van de economie zou kunnen betekenen. Op macroniveau gaat het onder meer om het korter worden van productlevenscycli, de consequentie hiervan voor marktstructuren en de effecten voor werkgelegenheid. Op mesoniveau veranderen de interacties en relaties tussen bedrijven. Zo worden de netwerken met toeleveranciers belangrijker, vinden er verschuivingen plaats richting dienstverlening en wordt er wellicht meer geappelleerd aan (nieuwe) vormen van ondernemerschap. Ook op het microniveau van arbeidsorganisaties is een aantal concrete gevolgen aan te wijzen, zoals hogere opleidingseisen en meer verantwoordelijkheden op de werkvloer, die weer doorvertaald worden in gevraagde arbeidsvaardigheden. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens ingegaan op de vraag hoe de technologische ontwikkelingen en het kennisintensiever worden van productieprocessen de dynamiek op de arbeidsmarkt beïnvloeden. In paragraaf 3.5 wordt afgesloten met een aantal conclusies over de gevolgen van de kennisintensivering voor arbeid.

3.2 TRENDS IN KENNISINTENSIVERING EN TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING

ICT, digitalisering en internet

Een bedrijf dat tegenwoordig geen nadrukkelijke zorg en aandacht aan kennis besteedt, loopt sneller dan vroeger de kans op achterstand te komen. Hetzelfde geldt voor een werknemer die zijn/haar kennis niet op peil houdt. De samenleving en de economie worden steeds kennisintensiever. Een belangrijke 'aandrijver' achter deze ontwikkeling is de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Er zijn weinig ontwikkelingen en sectoren waarin ICT geen rol speelt. Het

bouwen van vliegtuigen, het ontwikkelen en testen van nieuwe geneesmiddelen, het ontwerpen van microprocessoren, het verder ontrafelen van de structuur van erfelijk materiaal, het doen van simulaties binnen wetenschappelijk onderzoek of het opstellen van risicoprofielen waardoor belastingfraudeurs snel kunnen worden ontdekt, zijn stuk voor stuk voorbeelden van activiteiten die niet goed denkbaar zijn zonder een ruime inzet van ICT. Maar ICT vindt net zo goed plaats binnen de primaire sector. Ook de bedrijfsvoering van moderne boeren en tuinders – van de optimale voedingsschema's voor koeien tot de bewateringsschema's van groenten – zit vol ICT-toepassingen.

De ontwikkelingen op het terrein van informatisering, telecommunicatie en automatisering zijn niet nieuw. Wel is er momenteel sprake van een stroomversnelling in de technologische ontwikkeling die naar verwachting de komende jaren zal aanhouden. ICT is hier enerzijds onderdeel van; anderzijds initieert en faciliteert ze deze ontwikkeling. Het is dus niet alleen zo dat de sector van de zogenaamde 'nieuwe economie' sterk groeit; minstens zo belangrijk is dat de nieuwe economie de 'oude economie' binnendringt met al haar toepassingsmogelijkheden. Mede om deze reden wordt het begrippenpaar oude versus nieuwe economie hier verder niet gehanteerd, maar spreken we liever van 'vernieuwende economie' (vgl. CPB 2000: 163).

Een belangrijk onderdeel van de ICT vormen de ontwikkelingen in de micro-elektronica en de gevolgen daarvan voor de digitalisering. De overgang van analoge op digitale signalen heeft drie belangrijke voordelen:

1 *grotere snelheid* van operaties. De snellere overdracht van informatie wordt verder in de hand gewerkt doordat de vooruitgang in glasvezel- en satellietcommunicatie zorgt voor een sterk vergrote transmissiecapaciteit;
2 *toenemende interactiemogelijkheden met de omgeving.* Hierdoor kunnen allerlei typische netwerkfuncties eenvoudiger worden verricht dan in het geval van analoge technieken. Digitalisering maakt ook het aanbod van interactieve diensten veel beter mogelijk.
3 *afnemend belang van fysieke afstanden.* Dit kan het eenvoudigst geïllustreerd worden aan de hand van de snelle ontwikkeling van het internet. Ook is de opkomst van intranetten van belang: lokale en wereldwijde bedrijfsnetwerken op basis van internettechnieken. De uiteenlopende aanpakken van informatisering binnen het bedrijfsleven worden zo door het internet sterk gehomogeniseerd, terwijl tegelijkertijd de toegang tot informatie sterk wordt gedemocratiseerd. Internet levert een wereldwijde standaard, zowel voor interne als externe informatie-uitwisseling. Het kostendrukkende effect van deze standaardisering wordt wel gezien als een oorzaak van de huidige periode van aanhoudende relatief hoge groei van de wereldeconomie.

Natuurlijk bestaat het effect van de ICT-(r)evolutie voor een belangrijk deel uit een groeiversnelling die tijdelijk is (vgl. Bartelsman en Hinloopen 2000: 377), maar de grenzen van vooruitgang op informatie- en communicatiegebied zijn nog lang niet in zicht. ICT wordt daarom wel gekenmerkt als een 'doorbraaktechnologie', vergelijkbaar met destijds de uitvinding en ontwikkeling van de elektriciteit.

Zo'n doorbraaktechnologie heeft vier kenmerken (CPB 2000: 163): (1) een sterke verbetering van technologie en dalende toepassingskosten, (2) een grote variëteit aan toepassingen, (3) een groot bereik aan toepassingen: ze zijn op veel plaatsen in de economie te vinden, en (4) complementariteit met bestaande of potentieel nieuwe technologieën.

ICT, internationalisering, schaalvergroting en specialisatie

Betere communicatietechnieken leiden tot afnemende communicatie- en transportkosten, en tot een grotere transparantie van markten. Dit geeft een impuls aan de voortgaande internationalisering van de economie. Het maakt het ook eenvoudiger een productieproces op geografisch gespreide wijze te organiseren. Voor bedrijven heeft dat twee, met elkaar samenhangende, gevolgen. Het eerste gevolg is dat er op grotere schaal geproduceerd kan worden voor de wereldmarkt. Dat leidt tot een autonome groei van bedrijven, maar ook tot fusies en overnames om een kernactiviteit verder te versterken. En schaalvoordelen werken specialisatie in de hand. Het tweede gevolg is dat tegelijkertijd bedrijven zich steeds meer concentreren op de producten, productieprocessen en branches waarin ze excelleren. Er vindt *outsourcing* plaats van bedrijfsonderdelen en conglomeraten van bedrijven worden opgesplitst. De gebondenheid aan één plaats neemt hierdoor af.

3.3 GEVOLGEN VAN KENNISINTENSIVERING EN TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING

3.3.1 GEVOLGEN OP MACRONIVEAU: WERKGELEGENHEID

ICT en werkgelegenheid

In het verleden zijn tal van voorspellingen gedaan over de invloed die ICT uiteindelijk zal hebben op het totaal van de werkgelegenheid. Veel van deze voorspellingen waren pessimistisch van toon. Inmiddels is gebleken dat er in ieder geval geen omvangrijke 'technologische werkloosheid' is ontstaan. Als reactie op, en in sterk contrast met dit – gelogenstrafte – technologiepessimisme, staan de geluiden die momenteel komen van 'nieuwe economie'-adepten, die claimen dat ICT tot een blijvend hoge groei, volledige werkgelegenheid en lage inflatie leidt. Ook zal de conjunctuurcyclus afzwakken of zelfs verdwijnen, omdat ICT *just-in-time*-leveringen bevordert en daarmee voorraadvorming als aandrijver van de cyclus afzwakt.

Tussen ict en werkgelegenheid bestaat geen ondubbelzinnig verband. Het beste dat er bij de huidige stand van kennis van te zeggen valt, is dat de technologie in ieder geval invloed heeft op de gevraagde vaardigheden en de beroepenstructuur. De invloed van ICT op het totaal van werkgelegenheid is per saldo niet duidelijk (SER 1997), maar hoeft in ieder geval noch per se negatief, noch per se positief te zijn. Aan de ene kant zijn er initiële arbeidsbesparende effecten van technologische ontwikkeling, en aan de andere kant zijn er ook vele compenserende mechanismen werkzaam:

- nieuwe machines en apparatuur, die banen scheppen in de kapitaalgoederenindustrie;

- lagere prijzen, hetgeen extra vraag schept;
- lagere lonen, hetgeen extra vraag naar arbeid uitlokt;
- hogere winst, die mogelijkheden geeft voor extra investeringen; of
- nieuwe producten waaraan nieuwe arbeidsplaatsen verbonden zijn.

Product- en procesinnovatie

De mate waarin technologische kennis een positief dan wel een negatief effect heeft op de werkgelegenheid, en daarmee op de arbeidsparticipatie, hangt ook samen met de aard van de technologische ontwikkeling. In dit kader wordt wel onderscheid gemaakt tussen product- en procesinnovaties. Een productinnovatie, wanneer deze tenminste geslaagd is, impliceert dat voor het nieuwe product afzetmogelijkheden ontstaan en dat de productie nieuwe werkgelegenheid oplevert. Aan de andere kant kan het zijn dat het nieuwe product een oud product van de markt verdringt en dat daarmee de banen vernietigd worden van degenen die zich met de productie en verkoop van het oude product bezighouden.
Hoewel empirisch materiaal op macroniveau hierover nauwelijks beschikbaar is, lijkt het toch dat de productinnovatie per saldo een positief effect zal hebben op de werkgelegenheid.

Procesinnovaties daarentegen zullen veelal een minder duidelijke uitkomst voor de nettowerkgelegenheidsontwikkeling hebben. Hierbij gaat het er immers om de productie van bestaande producten efficiënter te maken. Procesinnovaties zullen dan ook veelal een arbeidsbesparend karakter dragen. In het meest extreme geval dat de vraag naar de desbetreffende producten niet toeneemt, zullen de arbeidsvraag en de werkgelegenheid dalen met het percentage dat het productieproces er dankzij de procesinnovatie efficiënter op geworden is. In werkelijkheid zal de werkgelegenheid hoogstwaarschijnlijk minder dan evenredig afnemen. De procesinnovatie kan immers leiden tot een prijsverlaging van het desbetreffende product en hiermee tot een nieuwe toename van de afzet. Het is echter de vraag of de toename van de afzet de reductie van de werkgelegenheid als gevolg van de toegenomen efficiëntie *volledig* kan compenseren. In een open economie, waarbij er een wereldmarkt voor het product ontstaat, is het bij uitstek van belang dat de prijsverlaging die de procesinnovatie met zich meebrengt, ertoe leidt dat de afzetmogelijkheden in het buitenland toenemen. Daarbij is het natuurlijk wel zo dat de werkgelegenheid in een open economie om spiegelbeeldige redenen onder druk staat van proces- en productinnovaties in het buitenland.

Het netto-effect van technologische vernieuwing op de werkgelegenheid is dus een saldo van een aantal krachten en tegenkrachten. Om deze te analyseren is het nuttig niet alleen naar de nettoveranderingen te kijken, maar ook de onderliggende arbeidsmarktdynamiek van baancreatie en baanvernietiging in de beschouwing te betrekken (zie par. 3.4).

Op het macroniveau van werkgelegenheid en participatie valt er dus geen duidelijke conclusie te trekken over de gevolgen van ICT. Het beschikbaar komen van deze nieuwe kennis en technologie lijkt echter wel verstrekkende gevolgen te

hebben op het mesoniveau van economische sectoren en type arbeidsrelaties (par. 3.3.2), alsmede op het microniveau van arbeidsorganisaties (par. 3.3.3). Wat dit laatste betreft, zullen binnen de keten van producent tot klant tussenschakels verdwijnen. Sommige bedrijven zullen hun functie verliezen, maar er zal ook nieuwe bedrijvigheid ontstaan. Daarmee zal ICT ook gevolgen hebben voor de economische structuur, voor de verdeling van de werkgelegenheid over sectoren, voor de vraag naar arbeid voor verschillende beroepen en voor flexibilisering en (nieuwe) vormen van zelfstandigheid in arbeidsrelaties.

3.3.2 GEVOLGEN OP MESONIVEAU: NETWERKVORMING, SECTORALE VERSCHUIVINGEN, FLEXIBILISERING EN VARIATIE IN ARBEIDSRELATIES

ICT, en de kennisintensivering in het algemeen, heeft ook belangrijke gevolgen voor het mesoniveau van een economie. De interactie tussen bedrijven verandert; dit wordt wel beschreven wordt als de opkomst van een 'netwerkeconomie'. Een tweede meso-ontwikkeling is dat dienstverlening belangrijker wordt in de economie. Dit effect komt deels terug in sectorale verschuivingen, maar speelt zich ook af binnen sectoren en bedrijven. Een derde relevante ontwikkeling is dat de flexibilisering van en toenemende variatie in arbeidsrelaties. Dit zou kunnen leiden tot min of meer nieuwe vormen van zelfstandig ondernemerschap (zoals 'zelfstandigen zonder personeel'), maar ook tot meer 'ondernemerschap' binnen werkgever-werknemerrelaties. Deze drie ontwikkelingen komen in deze paragraaf aan de orde.

Netwerkvorming

Een – al genoemd – gevolg van kennisintensivering is dat de productlevenscyclus korter wordt. Bedrijfsorganisaties kunnen verschillende strategieën ontwikkelen om daarmee om te gaan (Castells 1996). Eén strategie is om de invloedssfeer van het kernbedrijf uit te breiden, en daarbij de voorwaarden te scheppen voor een flexibele ontwikkeling. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven tot hun kernactiviteiten worden afgeslankt en worden omgeven door een los verband van toeleverende bedrijven. In de *netwerkvorming* die hiermee ontstaat, worden de toeleveranciers uitdrukkelijk betrokken bij het proces van waardeschepping doordat zij verantwoordelijk worden voor onderdelen van de product- en procesontwikkeling. Terwijl toeleverende bedrijven voorheen gezien werden als producenten van onderdelen, worden ze in deze strategie benaderd als bronnen van ondernemerschap op voor het kernbedrijf relevante gebieden (Scheele 1999: 96).

Meer dienstverlening

Er is in de economie al gedurende lange tijd sprake van een sterke verschuiving richting dienstverlening. Informatisering en kennisintensivering geven hieraan een extra impuls. Ook steeds meer industriële bedrijven kiezen ervoor dienstverlening toe te voegen aan hun kernactiviteiten. Producenten van kopieerapparatuur beperken zich bijvoorbeeld niet meer tot het leveren van kopieerapparaten, maar willen de klant alles rond papier en drukwerk uit handen nemen. Ook producenten van meet- en regelapparatuur gaan steeds meer over tot dienstverlening,

zoals advisering over energiebesparing bij de klant. Transportbedrijven leveren niet alleen vrachtauto's voor vervoer, maar doen meer en meer aan logistiek voorraadbeheer tot en met eenvoudige assemblage voor klanten. Productketens worden dus steeds meer dienstverleningsketens. Zonder een ruime inzet van ICT zou een dergelijke ontwikkeling niet mogelijk zijn.

De geschetste ontwikkeling geeft overigens wel aan dat veel dienstverlening een afgeleide is van fysieke productie. Een tegenstelling tussen een materie-economie en een diensteneconomie moet dan ook niet te ver worden doorgevoerd. Zo kan ook tegenover het concept 'Nederland, distributieland' *niet* het concept 'Nederland, kennisland' als contrapunt worden geplaatst, zoals sommigen doen. Kennisintensivering en mobiliteit gaan eerder hand in hand, zowel aan de productie- als aan de consumptiekant van de economie (vgl. Jacobs 1999). In hoofdstuk 6, waarin een mogelijk mobiliteitsknelpunt bij voortgezette participatiegroei in de toekomst wordt geanalyseerd, komen we daar nog op terug.

Flexibilisering en variatie in arbeidsrelaties

Mede door de ICT is een flexibilisering van arbeidsrelaties mogelijk geworden. Hierbij moet direct worden aangetekend dat flexibilisering een overkoepelende term is waarachter verschillende vormen schuil gaan. Zo kan flexibilisering aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet vergeleken worden met flexibilisering aan de bovenkant. Aan de onderkant komt flexibiliteit voort uit fluctuaties in de afzet. Bij lage winsten en weinig investering in specifieke kennis van werknemers hebben bedrijven de mogelijkheid productiecapaciteit te ontmantelen en te verplaatsen. Dit maakt de onderhandelingspositie van laaggekwalificeerde werknemers zwak. Nog altijd speelt het grootste deel van het uitzendwerk en de kortetermijncontracten zich immers af in de lagere echelons van de arbeidsmarkt.

Aan de bovenkant daarentegen ontstaat flexibiliteit juist uit de wisselende behoefte aan specialistische kennis. Deze kennis is vaak persoonsgebonden, hetgeen de onderhandelingspositie van gekwalificeerde werknemers sterk maakt. Een bedrijf zal hoge lonen en goede arbeidsvoorwaarden moeten bieden om de werknemers te behouden (te meer daar deze ook vaak internationaal mobiel zijn). Een deel van deze 'kenniswerkers' opereert als zelfstandig ondernemer of als gedetacheerde in dienst van een uitlenende ondernemer. Dit is mogelijk omdat zij voor hun reputatie (vakkennis en betrouwbaarheid) niet langer zijn aangewezen op een bedrijf of een maatschap; zij kunnen die reputatie vestigen en in stand houden via netwerken. Deze professionals, die veelal hun loopbaan binnen een bedrijf begonnen zijn en zich daarna verzelfstandigd hebben, zijn bereid het eigen ondernemingsrisico te dragen, omdat dit opweegt tegen de extra winsten die zij zich dankzij hun zelfstandig ondernemerschap kunnen toe-eigenen.

Een subcategorie van zelfstandigen wordt gevormd door de 'zelfstandigen zonder personeel'. Kenmerkend voor deze ZZP-ers is dat zij als zelfstandige opdracht na opdracht afwerken, vaak voor een beperkt aantal opdrachtgevers. Daarbij richten ze zich op hun kernactiviteit; de administratieve zaken daaromheen hebben ze in

de regel uitbesteed. ZZP-ers komen relatief veel voor in dienstverlenende sectoren als ICT, consultancy, organisatieadvies, reclame en journalistiek, maar ook in 'traditionele' sectoren, als bouw, transport, zorg of de kappersbranche (de gehuurde stoel in de kapperszaak). Dit laatste doet vermoeden dat het ZZP-fenomeen niet alleen te maken heeft met de opkomst van de ICT, maar dat ook het uitsparen op de bijdrage aan bedrijfstakregelingen (bijv. voor scholing) en sociale lasten (geen premies voor ziekte- en arbeidsongeschiktheidsdekking) een motief is.

3.3.3 GEVOLGEN OP HET MICRONIVEAU VAN ARBEIDSORGANISATIES

Arbeidskwaliteit, arbeidssatisfactie en werkdruk

De ontwikkelingen op het terrein van informatisering hebben ook belangrijke gevolgen voor de manier van werken binnen bedrijven. Ze betekenen in de eerste plaats dat de complexiteit van werk toeneemt. De opleidingseisen gaan omhoog en er worden deels ook andere vaardigheden gevraagd. Dit duidt op een trend van toenemende 'kwaliteit' van arbeid. Tegelijkertijd zijn er aan de geschetste ontwikkelingen ook aspecten verbonden als: toename van tijdelijke arbeid, toenemend isolement op de werkplek, onregelmatiger arbeidstijden, verkorte carrièrelijnen en onderbenutting van menselijk kapitaal, die negatief kunnen uitpakken op de arbeidssatisfactie. Deze enigszins paradoxale ontwikkelingen verklaren wellicht dat werk enerzijds een belangrijker onderdeel van het zingevingsproces van het leven lijkt te zijn, terwijl er anderzijds, en ook tegelijkertijd, grotere kansen zijn dat dingen mislopen in het werk, met ziekte en uitval uit het arbeidsproces als resultaat (zie verder hfdst. 8).

Hierbij dient te worden aangetekend dat de geleidelijke 'upgrading' van werk niet alleen technologiegedreven is. Ook de werkenden zelf stellen geleidelijk aan hogere eisen aan hun werk: "Changes in human capital have been accompanied by changes in the employees' tastes away from monotonous, fragmented jobs and in favor of more varied, creative, and challenging work" (Snower 1999). Met andere woorden: in onze welvarende samenleving gaan niet alleen de standaarden omhoog wat betreft onze consumptieve eisen en verwachtingen, ook worden hogere eisen gesteld aan hoe we onze werktijd willen doorbrengen.

ICT kan leiden tot een decentralisatie van informatie binnen bedrijven en tot nauwere relaties met de klanten. ICT maakt het ook mogelijk productie- en innovatieprocessen anders in te richten. Snelheid en juiste 'timing' worden een nog belangrijker concurrentiefactor. Er is een druk tot verkorting van innovatietijden ('time-to-market'). Hetzelfde geldt voor de doorlooptijd van processen. Beide dragen bij aan een hoge arbeidsproductiviteit. Dit kan ertoe leiden dat er minder ruimte is voor zijdelingse activiteiten, die een rustpunt kunnen vormen in een drukke dag. De hang naar een relatief korte werkweek (in een land als Nederland, met een zeer hoge arbeidsproductiviteit per gewerkt uur; zie hfdst. 2), als compenserend element in dit proces, valt wellicht mede in dit licht te plaatsen (Hazeu 2000a: 187).

De levenscyclus van producten en productieprocessen wordt dus korter, evenals de periode waarin ontwikkelings- en introductiekosten kunnen

worden terugverdiend. Ook de internationale verspreiding van technologische kennis en informatie gaat in veel gevallen sneller. Dergelijke autonome, door technologische ontwikkeling geïnitieerde versnelling van productieprocessen, heeft verschillende gevolgen voor de organisatie van arbeid. Deze gevolgen zijn overigens geen automatismen, maar tendenties: neigingen in een bepaalde richting. Consequenties die in dit verband van belang zijn, zijn bijvoorbeeld:

1 veranderende inhoud van arbeid, werkvormen en arbeidsomstandigheden;
2 het platter worden van organisaties en het veranderen van de aansturing; en
3 hogere specifieke kosten om samenwerkingsrelaties op de arbeidsmarkt (werkgever – werknemer) tot stand te brengen.

Andere arbeid, werkvormen en arbeidsomstandigheden

De technologische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat velen te maken hebben gekregen met vormen van ICT op de werkvloer. Daarnaast hebben de ICT-ontwikkelingen ertoe geleid dat er een nieuw type arbeid is ontstaan, waarbij men met niet-tastbare objecten werkt. Reich (1993) spreekt van 'symboolarbeid', Zijlstra et al. (1996) spreken van 'Mentaal Informatie Werk' (MIW) en 'Mentale Informatie Werkers'. In hun empirisch onderzoek konden Zijlstra et al. deze werkvorm separeren van andere, meer traditionele, werkvormen.

Kenmerkend voor MIW is het frequente gebruik van informatie- en communicatietechnologie tijdens het werk, waardoor MIW-ers minder gebonden zijn aan tijd en plaats. Om deze reden wordt met name aan deze groep gedacht wanneer de mogelijkheden van tele-/thuiswerken gepropageerd worden als nieuwe werkvorm (zie verder hfdst. 6). Een andere uitkomst uit het aangehaalde empirische onderzoek is dat de geconstateerde technologische veranderingen kunnen bijdragen aan een verhoogde werkdruk: introductie van nieuwe technologie leidt *ceteris paribus* tot een toename van het 'vermoeiende' in arbeid. *Ceteris paribus*, want als werkenden meer autonomie krijgen in hun werksituatie, geeft dit een tegendruk tegen deze ontwikkeling (vgl. Scheele 1999). Tevens wordt wel gesteld dat de sociale contacten binnen de werkorganisatie afnemen. De verhoging van de werkdruk en afname van de sociale contacten zijn twee belangrijke ingrediënten voor een verhoogd risico van werkstress (zie verder hfdst. 8).

Platter worden van organisaties en veranderende aansturing

Sommigen vinden de impact van technologische ontwikkelingen op het functioneren van organisaties zo veelomvattend, dat zij spreken van een 'organizational revolution' (bijv. Snower 1999). In ieder geval hebben de organisatorische veranderingen te maken met het complexer worden van de aard van (veel) werk: men heeft niet één, goed meetbare taak, maar er is een complexe werkinhoud ('multi task'). Organisaties waarin relatief veel hoogwaardige specialisten werken, zijn professionele organisaties. Ze zijn als regel kennisintensief. Qua aansturing zijn ze niet van het dirigistische type, waarbij gestandaardiseerde inputs worden getransformeerd in gestandaardiseerde outputs. Ook de beloningen van werknemers in complexe organisaties kunnen minder 'standaard' zijn en zij kunnen minder goed in een voor iedereen geldende CAO worden 'afgeregeld' (Snower 1999).

In zulke meer specialistische organisaties moeten de professionals ook vrijheidsgraden hebben om ze tot hun recht te laten komen. Top-down-command-and-control-achtige aansturing is daarbij niet het meest effectieve instrument. Het is maar in beperkt mate mogelijk specialisten van bovenaf te monitoren; de leiding beschikt immers niet per definitie meer over een informatievoorsprong. Hierdoor verliezen hiërarchische structuren aan effectiviteit en verdienen organisatievormen met minder hiërarchische lagen de voorkeur. Nu de productieprocessen van organisaties, evenals het *human capital* om die processen uit te voeren, 'hoogwaardiger' worden, zou dit ook aanleiding kunnen zijn voor een trend tot 'verplatting' van organisaties. De rol van het *middle management* verandert en steeds vaker worden belangrijke verantwoordelijkheden neergelegd bij zogenaamde zelfsturende teams. Dit vereist uiteraard een goede, daarop afgestemde communicatiestructuur en ook een open cultuur van communicatie. Reorganisatie in deze richting is blijkbaar de beste garantie om de doelmatigheid en productiviteit in kennisintensieve productieorganisaties op peil te houden. Tegelijkertijd kan het de innovatiegerichtheid van organisaties stimuleren: in plattere en meer informeel gestructureerde organisaties zullen eerder innovatieve (en dus ook relatief risicovolle) projecten worden geëntameerd (Sah en Stiglitz 1986).

Hogere specifieke kosten van samenwerkingsrelaties op de arbeidsmarkt

Wanneer de aard van veel werk hoogwaardiger en hiermee specifieker wordt, betekent dit dat het voor een werkgever minder gemakkelijk wordt mensen (met hun kennis en vaardigheden) voor elkaar in te wisselen en dat het voor een werkende minder gemakkelijk wordt van baan te veranderen. Als banen en arbeidsvaardigheden specifieker van aard worden (grotere diversificatie of heterogeniteit), moeten werknemer en werkgever meer 'investeren' in elkaar. Er gaan bijvoorbeeld meer tijd en kosten zitten in de selectie, een inwerkperiode duurt langer, en er moeten meer en vaker functie- en bedrijfsspecifieke vaardigheden worden bijgeleerd. Zijn 'matches' eenmaal tot stand zijn gekomen, dan is het gevolg dat men meer aan elkaar 'geklonken' zit. Het opzeggen van een samenwerkingsrelatie zal namelijk gepaard gaan met relatief hoge 'transactiespecifieke' kosten (vgl. Hazeu 2000b: 75 e.v.). Deze transactiespecifieke kosten zijn op zichzelf onvermijdelijk, maar ze hebben de neiging te stijgen in een kennisintensieve samenleving. Daarom is het zaak deze kosten beheersbaar te houden. Hoge transactiespecifieke investeringen belemmeren de dynamiek op de arbeidsmarkt: zowel een werkgever als een werknemer kan zichzelf 'klem zetten'.
Hiermee samenhangend is het verstandig als werkgever en werknemer de transactiespecifieke kosten onderling weten te verdelen, naar rato van het profijt van beide partijen (en soms is ook de overheid bereid mee te delen in bepaalde kosten, bijv. die van algemene scholing). Als dat niet gebeurt, kan de partij die de minste relatiespecifieke investeringen heeft gedaan, de andere partij 'onder schot houden'. Uit de literatuur is dit bekend als het 'hold-upprobleem'. Een – ongewenste – anticipatie op het holdupprobleem kan zijn dat werkgever en werknemer te weinig in scholing investeren.

Hierbij dient te worden aangetekend dat het hold-upprobleem vooral wordt neergezet als een gevolg van het specifieker worden van *kennis*. V*aardigheden* daarentegen zijn meestal algemener van aard, en dus makkelijker van de ene naar de andere werkgever mee te nemen. Vaardigheden zullen dus minder snel tot een hold-up leiden.

3.4 ARBEIDSMARKTDYNAMIEK IN EEN KENNISINTENSIEVE SAMENLEVING

3.4.1 ARBEIDSMARKTDYNAMIEK EN ARBEIDSPARTICIPATIE

Voor- en nadelen van arbeidsmarktdynamiek

Zoals uit het voorgaande is gebleken, heeft de kennisintensivering van producten en productieprocessen majeure veranderingen tot gevolg voor de manier waarop betaalde arbeid wordt verricht. Werk verandert van inhoud, beroepen veranderen van karakter, sommige beroepen verdwijnen en nieuwe komen op, de arbeidsmarkt wordt specialistischer en de 'matches' luisteren nauwer. Dit zijn stuk voor stuk elementen die wijzen op een dynamische arbeidsmarkt. Deze arbeidsmarktdynamiek op haar beurt is weer een factor die de mate en aard van de participatie bepaalt. Om deze reden wordt in deze paragraaf wat uitvoeriger ingegaan op die dynamiek.

Waar het gaat om een kwantitatief beeld van de arbeidsmarktdynamiek, is niet iedere vorm van dynamiek even eenvoudig te meten (zie verder par. 3.4.5). Om een empirisch beeld van de arbeidsmarktstromen tussen bedrijven te kunnen schetsen is kennis nodig van het complex van stromen op de arbeidsmarkt. Het gaat hier om zowel de banenstromen, waarbij baanvernietiging en baancreatie de belangrijkste onderliggende factoren vormen, als ook stromen van personen: in- en uitstroom naar en van de werkloosheid en overige regelingen van sociale zekerheid, baanwisselingen, in- en uitstroom naar en van non-participatie. Bij de instroom van non-participatie naar de arbeidsmarkt valt te denken aan schoolverlaters die de arbeidsmarkt betreden en aan herintredende non-participanten. Bij de uitstroom van de arbeidsmarkt naar non-participatie gaat het om gepensioneerden, vutters en degenen die de arbeidsmarkt verlaten vanwege scholing, het verrichten van niet-betaalde zorgtaken of gewoonweg om van de vrije tijd te genieten.

De arbeidsparticipatie vormt het nettoresultaat van dit samenstel van brutostromen. In beginsel kan hierbij een geheel verschillend samenstel van brutostromen tot een zelfde nettoresultaat voor de arbeidsparticipatie leiden. Wanneer in een jaar de arbeidsparticipatie niet toeneemt, kan dit het gevolg zijn van een geringe arbeidsmarktdynamiek (bijv. 200.000 vernietigde banen en 200.000 nieuw gecreëerde banen) of van een situatie met veel arbeidsmarktdynamiek (bijv. 800.000 vernietigde banen en 800.000 nieuw gecreëerde banen). Deze verschillen in dynamiek mogen niet veronachtzaamd worden, als het erom gaat de tendensen te analyseren die achter de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie liggen. Zo wordt een situatie van weinig dynamiek gekenmerkt door loopbanen met lange baanduren en/of lange aaneengesloten perioden van werkloosheid en non-participatie. De uittreedkansen,

dat wil zeggen de kansen om van arbeidsmarktpositie te veranderen, zijn in het geval van een lage arbeidsmarktdynamiek klein. Hoewel een situatie van lage arbeidsmarktdynamiek, afgemeten aan baancreatie en baanvernietiging, theoretisch gezien kan samengaan met veel baanwisselingen (baan-baanmobiliteit), ligt het toch in de rede dat een lage arbeidsmarktdynamiek weinig baanwisselingen impliceert. Het betekent vlakke carrièrepaden en waarschijnlijk ook een relatief geringe toename van de productiviteit, hetgeen op den duur negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie kan hebben. Bovendien kan een te lage arbeidsmarktdynamiek na verloop van tijd het productieve draagvlak aantasten, één van de redenen waarom een hoge arbeidsparticipatie wenselijk wordt geacht.

Aan de andere kant van het spectrum staat een hoge arbeidsparticipatie met veel baancreatie, baanvernietiging en waarschijnlijk ook veel baanwisselingen.
De kansen om uit de bestaande arbeidsmarktsituaties uit te treden, zijn hoog en loopbanen zijn gevarieerd en wisselend.
Het is evenwel niet gezegd dat een hoge arbeidsmarktdynamiek op den duur gunstig uitwerkt voor de arbeidsparticipatie. Er geldt dus niet "hoe meer dynamiek, hoe beter". Een hoge dynamiek met relatief veel kortlopende arbeidscontracten brengt hogere 'transactiekosten' met zich mee dan langlopende contracten.
De transactiekosten zitten niet alleen in de selectie en inwerking van nieuwe werknemers, maar ook in de verminderde betrokkenheid van werknemers; de flexibele werknemer is vooral loyaal aan zichzelf. Ook is een werkgever minder bereid te investeren in het samenwerkingsverband met een tijdelijke werknemer, omdat hij deze specifieke investeringen bij de overgang van de werknemer naar een ander bedrijf weer verliest.
In aanmerking nemend dat deze transactiekosten tussen sectoren en beroepsgroepen uiteenlopen, is in verschillende sectoren en beroepen een verdergaande differentiatie in de arbeidsrelaties te verwachten.

Verband externe-interne arbeidsmarkt

Wanneer de externe dynamiek uit kostenoogpunt moet worden beperkt, zal de interne arbeidsmarkt goed moeten functioneren om de werknemer in het bedrijf op de juiste plaats te brengen. Dit is geen proces met een eindstation, maar een continu proces. Vaak kan immers de productiviteit van een werkende worden verhoogd, doordat kennis opgedaan in een oude functie kan worden ingezet om de werkzaamheden in de nieuwe functie te verbeteren. Daarbij zijn baanwisselingen ook belangrijk om een werknemer nieuwe uitdagingen en afwisseling te bieden en hem meer betrokken bij het bedrijf te maken. De werknemer weet dat een zekere interne mobiliteit hem waardevol maakt voor zijn werkgever en hem dus beschermt tegen ontslag. Ook hij heeft er belang bij zich emplooibaar op te stellen. Wanneer de interne arbeidsmarkt goed functioneert, is er niet zoveel verschil meer tussen 'life-time employment' en 'life-time employability'.

Overigens zijn de grenzen tussen de interne en externe arbeidsmarkt minder strikt dan op het eerste gezicht lijkt. Grote bedrijven beschikken soms over interne uitzendbureaus die werkmaatschappijen van personeel voorzien. En uitzend-

krachten in dienst van uitzendorganisaties krijgen vaak vaste arbeidscontracten aangeboden, waarmee ze feitelijk gedetacheerden worden. Hierbij betaalt de uitzendorganisatie de opleidingskosten, omdat zij via de vaste contracten de opbrengsten van deze opleidingen weet te internaliseren. Waar detachering lange tijd vooral in de IT-sector voorkwam, lijkt ze tegenwoordig ook wat meer in andere sectoren voor te komen.

Belang arbeidsmarktdynamiek voor arbeidsparticipatie

Het is vervolgens van belang een indruk te krijgen van de wijze waarop de kennisintensivering van de productieprocessen en -organisaties – zoals beschreven in de vorige twee paragrafen – via de arbeidsmarktdynamiek doorwerkt in de arbeidsparticipatie. Arbeidsmarktdynamiek hangt samen met de processen van structurele verandering die zich in een economie voordoen. De economie is voortdurend in beweging: preferenties verschuiven, oude producten worden vervangen door nieuwe en nieuwe productietechnologieën treden in de plaats van oude.
In samenhang met de toegenomen internationalisering openen zich ook nieuwe markten, die een toename van de economische bedrijvigheid uitlokken. Aan de andere kant verdwijnen op traditionele markten afzetmogelijkheden, zodat de bedrijvigheid daar inkrimpt. Soms zijn het bestaande bedrijven die hun speelveld van de oude naar de nieuwe markten verplaatsen. Soms zijn het juist beginnende bedrijven die het belang van de nieuwe markten het eerst onderkennen en reageren bestaande bedrijven juist (te) laat op de veranderende omstandigheden. Zo bestaan er in het proces van structurele verandering naast elkaar bedrijven die krimpen, bedrijven die groeien en bedrijven die hun bedrijvigheid op peil weten te houden via een voortdurend proces van sanering en heroriëntatie. Kennisintensivering komt hierbij in beeld voor zover de nieuwe bedrijven en productieprocessen een andere en met meer of complexere kennis toegeruste arbeidsinzet vragen dan de gesaneerde bedrijven en oudere productietechnologieën.

Ofschoon kennisintensivering niet mag worden gezien als de enige achtergrond van het proces van structurele verandering in de economie en de daaruit resulterende arbeidsmarktdynamiek, zijn kennisintensivering en structurele verandering toch sterk met elkaar verbonden. Zoals het voorafgaande liet zien, zullen het ontwerp van nieuwe productietechnologieën en, in samenhang daarmee, preferenties voor nieuwe producten in veel gevallen gefaciliteerd worden door nieuwe kennis en door benutting van informatietechnologie. Vanuit het oogpunt van de participatieproblematiek is het overigens weinig relevant of kennisintensivering vooraf gaat aan nieuwe preferenties en productietechnologieën, of dat juist de nieuwe preferenties en productietechnologieën leiden tot kennisintensivering. Van belang is dat deze verschillende bronnen van het structurele veranderingsproces in de analyse in beschouwing worden genomen.

Optimale dynamiek

In het voorafgaande is al beargumenteerd dat de arbeidsmarktdynamiek, in relatie met het steeds kennisintensiever worden van de samenleving, productieprocessen en arbeidsorganisaties, één van de belangrijkste trends vormt van de huidige en

toekomstige economische ontwikkeling. Kenmerkend is dat krachten en tegenkrachten hier een rol spelen. Het punt is dan ook niet dat er sprake zou zijn van te weinig of juist te veel dynamiek, maar dat ergens in de maatschappelijke ontwikkeling een evenwicht gevonden moet worden voor de mate waarin oude banen verdwijnen, nieuwe banen verschijnen, voor de keuze tussen werk en leren en voor de keuze tussen het verwerven en onderhouden van baanspecifieke kennis en algemene kennis. Kortom, analyse van de arbeidsmarktdynamiek geeft zicht op maatschappelijke ontwikkelingsprocessen, die vanuit beleidsmatig oogpunt in de komende periode van groot belang zijn.

Dynamiek als analysetechniek

Het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek biedt ook een interessante optiek om de participatieproblematiek te belichten. Diverse maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid, de fiscaliteit, de diffusie en onderhoud van kennis en de arbeidsvoorwaarden laten zich bijvoorbeeld adequater analyseren, indien rekening wordt gehouden met het feit dat de arbeidsmarkt geen foto is, zoals in de traditionele standenanalyse, maar een film. Een vernieuwende gedachte hierbij is dat de arbeidsrelatie als een samenwerkingsverband wordt gezien, waarbij beide partijen, of contractanten, specifieke kosten (de hiervoor al genoemde 'transactiespecifieke investeringen') maken, die een zekere bestendiging van het verband nodig maken. De overheid kan hierbij op verschillende wijzen invloed uitoefenen op die bestendigheid, en hiermee op het ontstaan en verbreken van de samenwerkingsverbanden. In het volgende hoofdstuk zal deze analytische optiek een rol spelen. In het vervolg van deze paragraaf wordt nu eerst aangegeven op welke manier verschillende autonome (evt. door het beleid geïnduceerde) ontwikkelingen via de arbeidsmarktdynamiek de participatie kunnen beïnvloeden en welke mechanismen hierbij een rol spelen.

3.4.2 DE DYNAMIEK VAN SCHOKKEN EN DE ARBEIDSPARTICIPATIE

De omvang van de arbeidsparticipatie, althans op de lange termijn, wordt binnen de moderne arbeidseconomie opgevat als een *dynamisch evenwicht*. Dit evenwicht wordt gevormd door het saldo van verschillende stromen op de arbeidsmarkt, die op elkaar inwerken. Een verandering in de arbeidsparticipatie kan in deze optiek het gevolg zijn van autonome of beleidsgeïnduceerde ontwikkelingen die het evenwicht veranderen. Dergelijke ontwikkelingen worden aangeduid als *'schokken'*, een term die niets zegt over de omvang van de verandering. Voorbeelden van schokken zijn technologische ontwikkelingen (product- en procesinnovaties), prijswijzigingen van grondstoffen, dalende exporten, hogere consumptieve bestedingen of veranderingen in de beroepsbevolking. De doorwerking van dergelijke impulsen kan tijdelijk dan wel blijvend zijn.

Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen (geaggregeerde) vraagschokken en (geaggregeerde) aanbodschokken. Schokken in de vraag naar arbeid hebben een tijdelijk karakter; na verloop van tijd keert de arbeidsparticipatie weer in het oorspronkelijk evenwicht terug. Schokken in het aanbod van arbeid hebben

een blijvend karakter; de arbeidsparticipatie daalt of stijgt naar een ander niveau. Vraagschokken kunnen weer verder worden opgedeeld in *herallocatie-* of *idiosyncratische* schokken en *conjuncturele* schokken. Aanbodschokken zijn te onderscheiden in schokken die de *omvang* van de beroepsbevolking beïnvloeden en schokken die *de samenstelling* van de beroepsbevolking beïnvloeden.

De arbeidsparticipatie in Nederland is diverse malen vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek beschouwd. Den Butter en Van Dijk (1998) laten zien dat schokken meer effect hebben naarmate de arbeidsmarktdynamiek in de uitgangssituatie geringer is. Op een vergelijkbare manier kan worden gekeken naar de gevolgen van een aanbodschok, waarbij meer non-participanten zich op de arbeidsmarkt aanbieden. Zo'n aanbodschok heeft een positief effect op de werkgelegenheid. De omvang en dynamische ontwikkeling van de werkgelegenheid hangen samen met de reactie van de arbeidsvraag op het arbeidsaanbod en met de 'negatieve duurafhankelijkheid van werkloosheid', dat wil zeggen: de mate waarin de werkloosheidduur de kans op werk verlaagt.

Den Butter en Gorter (1999) gebruiken het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek om de effectiviteit te bestuderen van een aantal beleidsmaatregelen, gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Een algemene productiviteitsverhoging, bijvoorbeeld door betere scholing, leidt per saldo tot een relatief kleine verhoging van de werkgelegenheid. De werkgelegenheid in laagproductieve banen neemt dan immers relatief sterk af en de werkgelegenheid in hoogproductieve banen neemt relatief sterk toe. Hetzelfde effect ontstaat wanneer de werkgeverskosten van een laagproductieve baan worden verlaagd (bijv. door een belastingverlaging of een loonkostensubsidie). In dit geval stijgt juist de werkgelegenheid in een laagproductieve banen sterk en daalt die in de hoogproductieve banen.

3.4.3 SAMENWERKINGSVERBANDEN EN KOPPELPROCES

Welk mechanisme speelt nu een rol in dit soort berekeningen? Centraal in de stromenbenadering van de arbeidsmarkt en in de theorie van de arbeidsmarktdynamiek staat de koppeling tussen banen en werknemers. Essentieel hierbij is dat er geen volledige informatie bestaat over de beschikbare banen en over de werkzoekenden die bij die banen zouden passen. Het gaat dus om een zoekproces onder onvolledige en soms asymmetrische informatie, waarmee tijd en geld gemoeid zijn. Werklozen en een deel van de non-participanten zoeken banen, sommige werkenden zoeken andere banen en werkgevers met vacatures zoeken gepaste medewerkers.

In het koppelproces tussen banen en werknemers zijn vier karakteristieken te onderscheiden die van belang zijn voor de werking van de arbeidsmarkt en voor de beleidsanalyse.
De eerste twee karakteristieken zijn de *tijd* en de *zoekkosten* die, als gevolg van de onvolledige informatie, nodig zijn om de koppeling tussen banen en personen in

een samenwerkingsrelatie tussen een werkgever en een werknemer – of meer symmetrisch geformuleerd: tussen twee partners – tot stand te brengen. De geïnvesteerde tijd en zoekkosten impliceren dat bij een geslaagde koppeling een *surpluswaarde* ontstaat die tussen de contractanten (al dan niet in formele zin) in de samenwerkingsrelatie verdeeld dient te worden. Dit is de derde karakteristiek van het koppelproces. Aldus is er in het tot stand brengen van het samenwerkingsverband geïnvesteerd. Maar om het samenwerkingsverband ook productief te doen zijn, kan het nodig zijn additioneel *in kennis te investeren* (bijv. een inwerkperiode). De vierde karakteristiek van het koppelproces is dat al deze investeringen in de samenwerkingsrelatie een *specifiek karakter* hebben, dat wil zeggen dat de gemaakte kosten en besteedde tijd aan deze investeringen verloren gaan indien de samenwerkingsrelatie wordt verbroken.

De eerste twee karakteristieken van het koppelproces hebben tot gevolg dat degenen die werkloos worden omdat hun oude baan vernietigd is of omdat ze om andere redenen hun oude baan kwijt raken, veelal niet direct een nieuwe geschikte baan zullen vinden. Bij deze vorm van dynamiek doet zich dus *frictiewerkloosheid* voor (zie hfdst. 2).

De derde en vierde karakteristiek van het koppelproces leiden tot een verdelingsprobleem: aangezien de 'verzonken investeringskosten' in de samenwerkingsrelatie moeten worden opgebracht, kan de inzet van de arbeid niet volledig op basis van productiviteit worden beloond. De sterkste partij in de samenwerkingsrelatie kan het 'impliciete contract' openbreken over de verdeling van de surpluswaarde bij de geslaagde koppeling en over de verdeling van de kosten van de verdere specifieke investeringen in de samenwerkingsrelatie. Hij kan ook een groter aandeel in de opbrengst van de samenwerkingsrelatie eisen. Dit *'hold-up'-probleem* kan ertoe leiden dat, uit angst voor een dergelijke situatie, een onderinvestering in samenwerkingsverbanden plaatsvindt. Hierdoor kan, in vergelijking met de situatie dat er geen angst voor een 'hold-up' bestaat, de potentiële arbeidscapaciteit worden onderbenut en kan een lagere arbeidsparticipatie, althans gemeten in productiecapaciteit van de werkzame beroepsbevolking, ontstaan.

De stromenbenadering van de arbeidsmarkt en de daaraan gerelateerde zoektheorie leggen een verband tussen arbeidsvraag en -aanbod, met implicaties voor de arbeidsparticipatie. In deze zienswijze wordt de vraag naar arbeid niet zo zeer als een afgeleide beschouwd van de vraag op de goederenmarkt, maar hangt de opening van vacatures en de baancreatie onder meer af van de zoekkosten van de werkgevers. Daarom is de baancreatie maar ten dele gerelateerd aan het beschikbare arbeidsaanbod. Natuurlijk gaat het hierbij niet alleen om de kwantiteit van het arbeidsaanbod, maar ook om de kwaliteit: zowel de banen als de beroepsgeschikten zijn zeer heterogeen. Indien er geen kwalitatieve aansluiting is (qua opleidingsniveau, kennis, interesse) tussen de banen en de potentiële werknemers, blijven de zoekkosten hoog en zullen er, gegeven het arbeidsaanbod, per saldo minder nieuwe banen worden gecreëerd en zal er minder nieuwe werkgelegenheid ontstaan.

De mate waarin wordt geïnvesteerd in samenwerkingsrelaties, en dus de mate van arbeidsparticipatie en werkgelegenheid, wordt mede bepaald door de kosten die verband houden met de samenwerkingsrelatie. Zo kunnen hoge ontslagkosten ertoe leiden dat een samenwerkingsrelatie die niet langer productief is, toch blijft voortbestaan. Op macroniveau betekent dit dat de arbeidsproductiviteit lager uitkomt dan in theorie mogelijk is. Bovendien zullen de werkgevers bij hun beslissing nieuwe banen te creëren en vacatures te openen, rekening houden met een dergelijk mogelijk productiviteitsverlies. Hoge ontslagkosten leiden dus niet alleen tot minder baanvernietiging, maar ook tot minder baancreatie. Het is duidelijk dat deze beslissingsprocessen een nog gecompliceerder beeld te zien geven in geval van beleidsmatig opgelegde verschuivingen tussen aannamekosten en ontslagkosten, zoals bij via belastingopbrengsten gefinancierde loonkostensubsidies of lumpsumbijdragen voor het in dienst hebben van personeel. Dergelijke ingewikkelde wijzigingen in de investeringskosten bij samenwerkingsverbanden, en daarmee in het tempo van baancreatie en baanvernietiging, doen zich ook voor als gevolg van de huidige invoering van premiedifferentiatie in de WAO. Welke uitwerking een dergelijke regeling volgens de analyse van de arbeidsmarktdynamiek op de arbeidsparticipatie heeft, is overigens nog onderwerp van verder onderzoek.

3.4.4 RELATIE KENNISINTENSIVERING EN ARBEIDSMARKTDYNAMIEK

Niet alleen de kosten die aan het begin of aan het eind van de samenwerkingsrelatie moeten worden gemaakt, maar ook de kosten die beide partijen gedurende de samenwerkingsrelatie maken, zijn van belang voor de mate van arbeidsparticipatie en werkgelegenheid. Hier ligt de band tussen *de kennisintensiteit en de arbeidsmarktdynamiek*. Wanneer arbeid kennisintensiever wordt, zullen zowel werknemers als werkgevers in het samenwerkingsverband meer in de vernieuwing en het onderhoud van kennis dienen te investeren. Deze investering wordt groter naarmate de kennis sneller veroudert en naarmate het karakter van de te verrichten werkzaamheden sneller verandert. De vraag is dan in hoeverre de beide partijen in het samenwerkingsverband bereid zijn deze investeringen in kennis te verrichten. Wanneer het om bedrijfsspecifieke kennis gaat, zullen deze investeringen vooral door de werkgevers gedragen dienen te worden, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrijfsopleiding. Bij algemeen toepasbare kennis zal de werkgever echter meer terughoudend zijn bij de financiering van deze kennisinvestering. Wanneer het een bedrijfstak en/of een beroepsgroep betreft waar de arbeidsmarktdynamiek groot is, zullen de (goed opgeleide) werknemers snel geneigd zijn van baan te wisselen. Dan kan het rendement op deze investeringen in kennis niet volledig door de werkgevers worden geïnternaliseerd. In dit geval zijn het vooral de werknemers die via het bijhouden en verfrissen van hun kennis voor het behoud van hun 'emplooibaarheid' dienen te zorgen. Voor zover de kennisinvestering hier bovendien positieve externe effecten heeft die door geen van beide partijen in het samenwerkingsverband vallen te internaliseren, is er een rol voor de overheid om te zorgen dat vanuit maatschappelijk oogpunt in de samenwerkingsverbanden geen onderinvestering in kennis plaatsvindt.

Leren en werken

In dit verband zij gewezen op twee tendensen die vanuit de optiek van de arbeidsmarktdynamiek relevant zijn in een beschouwing over de arbeidsparticipatie. In de eerste plaats veroudert in een kennisintensieve samenleving de bestaande kennis sneller en zullen investeringen in menselijk kapitaal dus steeds sneller depreciëren. Het is dan niet langer het meest efficiënt om alle algemene kennis en de meeste vakkennis op te bouwen in de leerperiode aan het begin van het werkzame leven. Ook tijdens het werkzame leven dienen vaker leerperioden ingelast te worden (vgl. ook Snower 1999). Evenzeer betekent het dat degenen die tijdelijk niet willen participeren in betaalde arbeid (bijv. voor het verrichten van zorgtaken) en na die periode van non-participatie weer wel aan betaalde arbeid willen gaan deelnemen, nu meer aandacht dan voorheen dienen te besteden aan het bijhouden van de verkregen vaardigheden en het verwerven van nieuwe vaardigheden.

Impliciete contract onder druk

Een tweede tendens heeft te maken met het impliciete contract dat in het verleden in de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer bestond. Dit impliciete contract houdt in dat de beloning op jongere leeftijd onder het productiviteitsniveau ligt en op latere leeftijd gecompenseerd wordt door een loon dat hoger is dan de productiviteit rechtvaardigt. In een situatie met meer arbeidsmarktdynamiek, waarbij werknemers vaker van baan verwisselen, kan een dergelijk impliciet contract in de huidige mate niet blijven voortbestaan. Wanneer de beloningsverhoudingen voor jongeren en ouderen niet voldoende veranderen, en dat lijkt het geval te zijn, kan het voor de werkgever relatief kostbaar zijn samenwerkingsrelaties met ouderen aan te gaan of zelfs te continueren. Deze tendens kan waarschijnlijk als belangrijke achterliggende oorzaak worden aangemerkt voor de lage arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroep tussen 55 en 65 jaar (vgl. Hazeu 1999). Bovendien is deze lage arbeidsparticipatie in de achterliggende decennia beleidsmatig bewust bevorderd in de vorm van regelingen voor vervroegde uittreding. Deze zijn zowel gunstig voor de oudere werknemers als voor de werkgevers, omdat ze ten dele op de collectiviteit worden afgewenteld.

3.4.5 ARBEIDSMARKTDYNAMIEK IN DRIE VORMEN

De arbeidsmarktdynamiek die het gevolg is van het continue proces van structurele verandering in een economie toont zich in drie verschillende gedaantes:

1 *Bestaande banen veranderen langzaamaan van karakter.* Bij wijze van voorbeeld valt hierbij te denken aan de verandering die de beroepen van typiste of secretaresse in de afgelopen jaren hebben ondergaan als gevolg van de personal computer en de computernetwerken binnen bedrijven. Dergelijke veranderingsprocessen vinden sluipend plaats. Het is de vorm van arbeidsmarktdynamiek die het sterkst toeneemt onder invloed van de kennisintensivering, zij het dat deze toename empirisch lastig valt vast te stellen. In ieder geval betekent deze functie-inhoudelijke dynamiek dat de werknemer die met zo'n inhoudsverandering wordt geconfronteerd, voldoende flexibel en capabel moet zijn om zich nieuwe werkmethoden eigen te maken. In het geval dat dit

adaptieve vermogen tekort schiet, zal ook deze verschijningsvorm van arbeidsmarktdynamiek leiden tot personeelswisselingen en daarmee tot arbeidsmarktstromen binnen en wellicht zelfs tussen bedrijven.

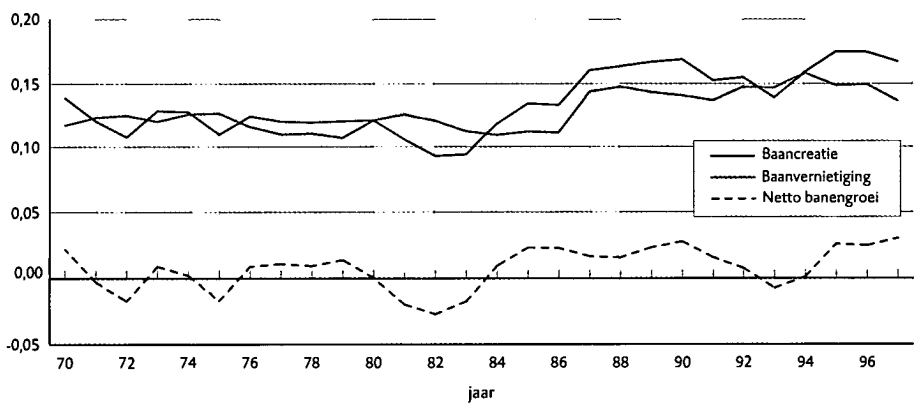
2 Bij herstructurering binnen bedrijven vindt *simultaan baancreatie en baanvernietiging* plaats. Een bedrijf dat bijvoorbeeld zijn personeelsbestand per saldo met 100 personen heeft ingekrompen, kan in feite 300 banen hebben geschrapt en 200 nieuwe banen hebben gecreëerd. Het is daarbij lang niet altijd mogelijk om, zelfs na enige herscholing, de werknemers die de geschrapte plaatsen bezetten, in de nieuwe banen in dienst te houden. De nieuwe banen hebben immers veelal een ander karakter als de oude banen en vereisen een andere (vaak hogere) beroepskwalificatie. Over deze simultane vernietiging en creatie van banen binnen bedrijven zijn weinig gegevens voorhanden. Aan het eind van deze paragraaf wordt het empirisch materiaal ter zake behandeld.

3 Er hebben allerlei *abeidsmarktstromen tussen bedrijven* plaats. Aan de ene kant zijn er bedrijven die hun personeelsbestand inkrimpen en daarmee banen vernietigen, terwijl andere bedrijven uitbreiden en nieuwe banen creëren. De beschikbare empirische kennis over de arbeidsmarktdynamiek heeft vooral betrekking op deze verschijningsvorm.

Gegevens over brutostromen tussen bedrijven

Wat de gegevens betreft, ligt er een cruciale band tussen dynamiek en participatie bij de arbeidsvraag. De arbeidsvraag wordt immers bepaald door de cumulatie van de nettotoenamen en -afnamen van de werkgelegenheid. Deze nettoveranderingen van de werkgelegenheid zijn weer de resultante van de brutobaancreatie en -baanvernietiging. In figuur 3.1 is de ontwikkeling van de brutobaancreatie- en -baanvernietiging sinds 1970 in beeld gebracht, alsmede het saldo van die twee ontwikkelingen: de toe- of afname van het aantal banen.

Figuur 3.1 Baancreatie en baanvernietiging sinds 1970 (als percentage van het aantal banen)



Bron: Kock (1998, 2000). Het gearceerde gedeelte in de figuur geeft een periode van recessie weer.

Figuur 3.1 toont drie aspecten die in de relatie tussen arbeidsmarktdynamiek en arbeidsparticipatie van belang zijn. In de eerste plaats blijken de brutoveranderingen in de werkgelegenheid vele malen groter te zijn dan de nettoveranderingen.

De jaarlijkse baancreatie en baanvernietiging liggen in de gehele referentieperiode vrijwel steeds boven de tien procent. Dit betekent dat in de meest recente periode de netto-uitbreiding van de werkgelegenheid met één baan de resultante is van zeven nieuw gecreëerde en zes vernietigde banen. Ten tweede lijkt er sinds het midden van de jaren tachtig een versnelling van de dynamiek te zijn opgetreden en komen zowel baancreatie als baanvernietiging op een hoger niveau te liggen dan daarvoor. Ten derde is in de afgelopen vijftien jaar de baancreatie vrijwel voortdurend boven de baanvernietiging komen te liggen. Op zichzelf is deze constatering in een periode van oplopende werkgelegenheid tautologisch, maar het is interessant te zien in hoeverre baancreatie en -vernietiging samenhangen met het verloop van de conjunctuur.

Banenstromen en werknemersstromen

In deze stromenbenadering kunnen twee soorten stromen worden onderscheiden, namelijk banenstromen en werknemersstromen (of personenstromen). Banenstromen zijn onder meer het gevolg van baanvernietiging en baancreatie. Baancreatie betekent veelal dat een vacature voor een nieuwe baan wordt geopend, maar soms wordt een nieuwe baan ook gecreëerd, juist omdat een gepaste werknemer beschikbaar is. Het ontstaan van een vacature behoeft overigens niet altijd het gevolg te zijn van baancreatie. Ook kan het zijn dat iemand met pensioen gaat of een andere baan vindt, terwijl de oude baan nog zodanig productief is dat er een nieuwe werknemer voor deze vacante baan moet worden gezocht. In dat geval is er sprake van een soort 'stoelendans' om banen. Wanneer er meer banen gecreëerd dan vernietigd worden, gaat het om een stoelendans waarbij er telkens een stoel bij komt in plaats van verdwijnt, zoals in het gebruikelijke spel. Werknemersstromen staan natuurlijk niet volledig los van de banenstromen. Wanneer de baan van iemand vernietigd wordt, raakt deze werknemer werkloos en zal hij uitzien naar een nieuwe baan. Schoolverlaters die op zoek gaan naar werk, herintredende non-participanten en baanwisselaars leiden allen tot werknemersstromen.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de omvang van verschillende banen- en werknemersstromen en verschaft daarmee nadere informatie over het belang van deze vorm van arbeidsmarktdynamiek, in absolute aantallen gemeten.

Uit de tabel blijkt dat, gemeten aan de instroom in en de uitstroom uit de werkloosheid, deze vorm van dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt in de jaren negentig op een hoger niveau is komen te liggen ten opzichte van de jaren zeventig en tachtig. De instroom in de WAO is sinds het midden van de jaren zeventig vrijwel constant gebleven, terwijl de uitstroom tot het begin van de jaren negentig veel geringer was dan de instroom. Dit heeft geresulteerd in de welbekende toename van het aantal WAO-ers. De strengere eisen met betrekking tot de WAO hebben vooralsnog alleen tot resultaat dat de uitstroom is toegenomen. Wel is deze uitstroom, mede vanwege de vergrijzing van het WAO-bestand, tot op heden vooral in de richting van de non-participatie gegaan en veel minder in de richting van werk.

Tabel 3.1 De arbeidsmarktstromen (duizenden personen)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Instroom in de werkloosheid	344	347	450	484	649
Uitstroom uit de werkloosheid	306	338	401	472	611
Instroom in de WAO	60	104	93	100	97
Uitstroom uit de WAO	33	56	74	81	103
Baancreatie	565	595	533	839	899
Baanvernietiging	619	576	581	735	863
Baanherallocatie	1184	1171	1114	1574	1762
Personeelsherallocatie	2097	1948	1659	2460	2506
Werkgelegenheid	5358	5531	5538	5971	6484

Bron: Kock (1998), CPB (1999)

De getallen in tabel 3.1 bevestigen het in figuur 3.1 geschetste beeld van de baancreatie en baanvernietiging in de laatste tien jaar van de referentieperiode. De omvang van de *baanherallocatie* als som van baanvernietiging en baancreatie wordt wel als de belangrijkste indicator van deze vorm van arbeidsmarktdynamiek opgevat. Het is duidelijk dat deze indicator op een toegenomen dynamiek in de afgelopen periode wijst. Zoals gezegd, zijn er ook werknemers die van baan verwisselen zonder dat er sprake is van baancreatie of -vernietiging. Wanneer deze werknemersstromen worden opgeteld bij de baanreallocatie, krijgen we de omvang van de *personeelsherallocatie*. Uit de tabel blijkt dat zo'n zestig tot zeventig procent van de personeelsreallocatie in ons land het gevolg is van baanherallocatie.

Wanneer wordt gekeken naar de *stromen als percentage van de werkgelegenheid*, zijn de resultaten minder geprononceerd (zie tabel 3.2). De relatieve baanherallocatie is toegenomen, maar het niveau van de personeelsherallocatie is niet hoger dan dat in de eerste helft van de jaren zeventig.

Tabel 3.2 De arbeidsmarktstromen als percentage van de totale werkgelegenheid

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Instroom in de werkloosheid	0,06	0,06	0,08	0,08	0,10
Uitstroom uit de werkloosheid	0,06	0,06	0,07	0,08	0,09
Instroom in de WAO	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Uitstroom uit de WAO	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Baancreatie	0,11	0,11	0,10	0,14	0,14
Baanvernietiging	0,12	0,10	0,10	0,12	0,13
Baanherallocatie	0,22	0,21	0,20	0,26	0,27
Personeelsherallocatie	0,39	0,35	0,30	0,41	0,39

Bron: Kock (1998), CPB (1999)

Arbeidsmarktdynamiek in verschillende bedrijfstakken

De in het bovenstaande gehanteerde gegevens zijn ontleend aan het stelsel van macro-economische tijdreeksgegevens over arbeidsmarktstromen waarbij, conform het stelsel van de Nationale Rekeningen, in de constructiemethodiek verschillende brongegevens op consistente wijze worden gecombineerd en aan elkaar worden gekoppeld (Kock 1998). In de meeste empirische studies over de arbeidsmarktdynamiek worden echter gegevens gebruikt die in navolging van het pionierswerk van Davis en Haltiwanger (zie Davis, Haltiwanger en Schuh 1996) zijn berekend op basis van micro-economische panelbestanden met bedrijfsgegevens. Kort gezegd, komt de berekeningsmethodiek hierop neer dat per waarnemingsperiode de bedrijven in twee groepen worden gesplitst: bedrijven met een krimpend personeelsbestand en bedrijven met een uitbreidend personeelsbestand. De som van de personeelsveranderingen in de inkrimpende bedrijven per periode wordt als baanvernietiging aangemerkt en de som van de personeelsveranderingen in de uitbreidende bedrijven als baancreatie in de desbetreffende periode. Uit de analyse van dergelijke gegevensbestanden voor een aantal industrielanden komt als algemeen beeld naar voren dat de meeste baancreatie en -vernietiging, en dus de meeste baanherallocatie, zich binnen bedrijfstakken en binnen regio's voordoet. Structurele verschuivingen tussen bedrijfstakken en de verplaatsing van werkgelegenheid van de ene regio naar de andere blijken slechts een klein deel van de totale herallocatie uit te maken. Deze uitkomst relativeert in sterke mate het belang van regiospecifiek arbeidsmarktbeleid of van op specifieke bedrijfstakken gericht arbeidsmarktbeleid.

Op basis van panelgegevens voor de Nederlandse industrie hebben Broersma en Gautier (1995) deze vorm van arbeidsmarktdynamiek in een aantal bedrijfstakken in Nederland empirisch onderzocht. Hun uitkomsten zijn samengevat in tabel 3.3. In overeenstemming met de in de tabellen 3.1 en 3.2 getoonde gegevens, laten deze uitkomsten zien dat ook in de meeste bedrijfstakken de nettoverandering van de werkgelegenheid gering is in verhouding tot de brutobaancreatie en -baanvernietiging. Een pregnante uitkomst is echter het grote verschil in arbeidsmarktdynamiek dat er, afgemeten aan de baanherallocatie, bestaat tussen de verschillende bedrijfstakken in de Nederlandse industrie.
Volgens deze gegevens zijn de aardolie-industrie, de chemische industrie en de bedrijfstak basismetaal relatief weinig dynamisch. Hierbij zij aangetekend dat de gegevens voor deze bedrijfstakken wellicht enigermate vertekend zijn aangezien het hier gaat om zeer kapitaalintensieve bedrijfstakken met gespecialiseerd personeel (de aardolie-industrie) of om bedrijfstakken met slechts enkele grote bedrijven (de basismetaal), zodat de arbeidsmarktdynamiek zich waarschijnlijk vooral manifesteert via herallocatie binnen deze bedrijven. Deze tweede verschijningsvorm van arbeidsmarktdynamiek blijft in de hier gebezigde berekeningsmethodiek op basis van panelgegevens buiten beeld. De kledingindustrie, de hout- en meubelindustrie, de bedrijfstak metaalproducten en de overige industrie zijn volgens de gegevens uit tabel 3.2 bedrijfstakken met een sterke arbeidsmarktdynamiek.

Tabel 3.3 Gemiddelde baanstromen naar bedrijfsgroep (SBI 20-39) in Nederland, 1979-1991, alle bedrijven, als percentage van de werkgelegenheid per bedrijfsgroep

SBI-groep	Baancreatie	Baanvernietiging	Baanherallocatie	Netto verandering werkgelegenheid
V&G industrie (20/21)	8,19	8,78	16,97	-0,59
Textielindustrie (22)	6,89	11,3	18,17	-4,39
Kledingindustrie (23)	8,77	16,1	21,87	-7,84
Leder, schoen en andere lederindustrie (24)	7,41	11,8	19,20	-4,39
Hout- en meubelindustrie (25)	11,3	13,4	24,74	-2,07
Papier- en Papierwarenindustrie (26)	6,79	7,23	14,02	-0,44
Grafische industrie, uitgeverijen (27)	8,19	7,56	15,75	0,63
Aardolie-industrie (28)	1,70	4,14	5,84	-2,44
Chemische industrie e. a. (29/30)	4,29	4,05	8,34	0,24
Rubber en kunststofverwerk. industrie (31)	9,94	7,65	17,59	2,29
Bouwmaterialen, aardewerk en glas (32)	7,12	8,59	15,71	-1,47
Basismetaal (33)	1,38	3,45	4,83	-2,07
Metaalproducten (34)	10,6	10,8	21,33	-0,23
Machine-industrie (35)	9,23	9,24	18,47	-0,01
Elektrotechnische industrie (36)	5,27	5,38	10,64	-0,11
Transportmiddelen industrie (37)	6,68	8,33	16,01	-1,65
Instrumenten en optische industrie (38)	11,4	9,49	20,84	1,86
Overige industrie (39)	15,3	12,3	27,53	3,01

Bron: Broersma en Gautier (1995)

Interne arbeidsmarkt en arbeidsmarktdynamiek binnen bedrijven

Zoals gezegd, zijn empirische gegevens op macroniveau over mobiliteit binnen bedrijven zeer schaars. Hamermesh, Hassink en Van Ours (1996) hebben op dit gebied enig cijfermateriaal afgeleid uit een panel van de OSA dat betrekking heeft op Nederlandse bedrijven met meer dan tien werknemers in de industrie. Volgens deze gegevens blijkt de interne mobiliteit zeer gering te zijn, namelijk 3,3 procent van de totale werkgelegenheid. De interne mobiliteit blijkt veel geringer dan de in- en uitstroom van personeel. De interne mobiliteit is het grootst in bedrijven waarvan het personeelsbestand toeneemt. Over het algemeen wordt echter meer personeel van buiten aangetrokken dan van binnenuit overgeplaatst, zelfs in de bedrijfstakken waar de werkgelegenheid daalt.

De theorie en de empirie van de *interne arbeidsmarkt* bieden enig aanvullend inzicht in het belang van de interne arbeidsmobiliteit voor de arbeidsparticipatie. Een relevant onderwerp van onderzoek is hier hoe de carrièrepaden van werknemers in een bedrijf verlopen. Een belangrijke vraag in dit verband is in hoeverre, zoals binnen de theorie van de interne arbeidsmarkt wel wordt beweerd, vooral regelgeving en vaste procedures bepalend zijn voor het carrièrepad van werknemers binnen een bedrijf. Dergelijke vaste procedures zouden in strijd kunnen zijn met een meer marktconform personeelsbeleid, waarbij aanname,

ontslag, horizontale en verticale mobiliteit van personeel door persoonlijke bekwaamheden in samenhang met de marktomstandigheden worden bepaald. Veel van het empirisch onderzoek op het gebied van de interne arbeidsmarkt heeft betrekking op de toets van deze vraagstelling. Op dit gebied is pionierswerk verricht door Doeringer en Priore (1971); deze zich baseren op een aantal interviews met leidinggevenden en werknemersvertegenwoordigers in zo'n 75 bedrijven. Uit deze interviews bleek dat in de bedrijven een groot aantal regels met betrekking tot de lonen en indeling in loonschalen lange tijd onveranderd waren gebleven; zo lang zelfs dat de omgevingsfactoren voor de bedrijven gedurende deze periode wél waren veranderd. Al met al was de conclusie dat binnen de desbetreffende bedrijven inderdaad een interne arbeidsmarkt bestond, in de zin dat strakke regels en procedures in het personeelsbeleid dominant waren.

In later onderzoek naar het bestaan van dergelijke interne arbeidsmarkten is veelal gebruik gemaakt van uitgebreide personeelsgegevens van een specifiek bedrijf. Op basis van dergelijke gegevens kunnen allerlei aspecten van interne arbeidsmobiliteit worden gemeten, maar de gegevens voor een bepaald bedrijf kunnen natuurlijk nooit representatief geacht worden voor de gehele bedrijvensector. Voor het verband tussen arbeidsmarktdynamiek en participatie is het vooral van belang in hoeverre binnen bedrijven horizontale mobiliteit, verticale mobiliteit en bedrijfsopleiding met elkaar samenhangen. Met andere woorden: in hoeverre bevordert interne mobiliteit de 'emplooibaarheid' van werknemers zowel binnen als buiten het bedrijf? Zo hebben Van Gameren en Lindeboom (1999) de relatie tussen promoties en baanduur binnen een bedrijf onderzocht aan de hand van de personeelsgegevens van een Engelse bank. Er blijken drie typen werknemers met horizontale mobiliteit te zijn:

1 horizontale mobiliteit als opstap naar een promotie. Dit heeft tot doel veel bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal op te bouwen;
2 horizontale mobiliteit, waarna naar een ander bedrijf wordt overgestapt. Deze vorm van horizontale mobiliteit verhoogt de emplooibaarheid en zorgt dus ook voor opbouw van niet-bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal;
3 horizontale mobiliteit voor mensen met een doodlopende carrière. De mobiliteit heeft dan tot doel te bezien of ze op een andere plaats beter voldoen.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de praktijk de scheidslijn tussen bedrijfsspecifiek en algemeen menselijk kapitaal moeilijk te trekken valt. Zo is kennis van de bedrijfscultuur aan te merken als bedrijfsspecifieke kennis, aangezien een werknemer in het desbetreffende bedrijf deze kennis nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Echter, voor een ander bedrijf kan het evenzeer aantrekkelijk zijn iemand met een dergelijke kennis in dienst te nemen. Deze kan immers vanuit de achtergrond van het oude bedrijf een verfrissende kijk hebben op de cultuur van het nieuwe bedrijf.
Iets dergelijks geldt voor specialistische kennis. Soms kan specialistische kennis voor een ander bedrijf van meer waarde zijn dan voor het bedrijf waar de werknemer deze kennis heeft verworven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat in het oorspronkelijke bedrijf een aantal andere werknemers deze specialistische kennis ook heeft,

en in het nieuwe bedrijf niet. Meer in het algemeen duidt deze typering van de interne arbeidsmobiliteit erop dat de opbouw van bedrijfsspecifiek kapitaal en de zorg voor de emplooibaarheid bevorderlijk is voor de arbeidsparticipatie. In een wereld met heterogene banen en bekwaamheden kan de interne en externe dynamiek immers de kans vergroten dat de juiste werknemer de juiste baan treft.

3.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Dit hoofdstuk laat zich als volgt samenvatten. De gevolgen van het kennisintensiever worden van de economie en de samenleving voor arbeid zijn complex. Op het individuele niveau ziet het er in ieder geval naar uit dat in een kennisintensieve economie de volgende eigenschappen en vaardigheden van toenemend belang worden: flexibiliteit, brede inzetbaarheid, verantwoordelijkheidsgevoel en klantgerichtheid. Op maatschappelijk niveau zijn de ontwikkelingen nog moeilijker te voorspellen. Conclusies representeren dan ook vooral 'best guesses', geen zekerheden. De conclusies zijn toegespitst op de vragen of kennisintensivering leidt tot:

- meer virtuele arbeid;
- de komst van een 24-uurs-economie;
- toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt; en
- meer (vormen van) zelfstandig ondernemerschap.

Meer virtuele arbeid?

ICT en internet bieden een grotere flexibiliteit ten aanzien van de plaats waar gewerkt wordt. Steeds meer werknemers kunnen in principe een groter deel van het werk thuis doen en de routine van de gang naar en van het kantoor zou zo kunnen worden doorbroken. Het is echter niet waarschijnlijk dat telewerk voor iedereen in elke sector een alledaagse werkelijkheid wordt. In een aantal sectoren en beroepen is telewerk hoe dan ook niet goed mogelijk. Maar ook in werk waar het 'technisch' wel mogelijk is, zijn die mogelijkheden sociaal begrensd. Het directe contact met collega's vormt immers voor velen een wezenlijk bestanddeel van de immateriële opbrengsten van werk. Bovendien geldt vanuit de werkgever dat 'werken op het werk' expliciete of impliciete (sociale controle) monitoring van prestaties beter mogelijk maakt. Dit toezicht is lastiger wanneer iedereen op zijn eigen arbeidslocatie aan het werk is; dit is te meer een probleem als prestaties moeilijk meetbaar zijn. Het is dus het meest waarschijnlijk dat telewerken voor slechts een beperkt gedeelte van de werktijd ingang zal vinden in de beroepen en sectoren die zich daarvoor lenen. Wél staat het meer flexibiliteit in werktijden toe.

24-uurs-economie?

De term '24-uurs-economie' wordt gebruikt als (schrik)beeld van een samenleving waarin consumptieve behoeften het etmaal rond bevredigd kunnen worden. Aan de productiezijde brengt dit voor een toenemend aantal mensen onregelmatige werktijden met zich mee. De vraag is hier of de veranderingen in de organisatie van productieprocessen er inderdaad toe leiden dat de arbeidstijd meer over het etmaal gespreid wordt.

De empirische gegevens in hoofdstuk 2 lieten al zien dat zo'n trend niet werkelijk waargenomen kan worden. Op enkele beroepsgroepen en enkele sectoren (met volcontinu productieprocessen) na, werkt het gros van de beroepsbevolking tussen zeven uur in de ochtend en zeven uur in de avond. Om het gezinsleven, maatschappelijke leven en arbeidsleven efficiënt vorm te geven (we willen gezamenlijk eten, gezamenlijk onze vrije tijd beleven, maar ook gezamenlijk vergaderen), is het noodzakelijk de arbeidstijden tot op zekere hoogte te synchroniseren. Er is daarom weinig aanleiding om aan te nemen dat een stubstantieel groter aantal werkenden dan nu in de toekomst regelmatig buiten de reguliere arbeidstijd zal werken.
Wél zal ICT ertoe leiden dat minder banen een standaardpatroon vertonen.
Een steeds kleiner aandeel van de werkenden zal een rigide '9-tot-5-baan' hebben.

Toenemende dynamiek?

Een belangrijke consequentie van kennisintensivering en internationalisering is dat de dynamiek op de arbeidsmarkt toeneemt. Deze dynamiek kan drie vormen aannemen:

1 de levensduur van een baan met een 'gegeven' functie-inhoud wordt korter omdat banen van karakter veranderen;
2 de mobiliteit van mensen binnen bedrijven neemt toe;
3 de mobiliteit van mensen tussen bedrijven neemt toe.

Van deze drie vormen is de eerste de belangrijkste. Dat mensen structureel gezien steeds korter bij een bedrijf zouden blijven – de derde vorm van dynamiek –, is tot op heden niet gebleken. Wat de mobiliteit in een meer specialistisch wordende arbeidsmarkt betreft, waar de 'matches' nauwer luisteren, zou een consequentie kunnen zijn dat de frictiewerkloosheid op een structureel hoger niveau komt te liggen. Dit effect lijkt echter te worden weersproken door de observatie dat men in de meest specialistische functies – veelal aan de bovenkant van de arbeidsmarkt – vanuit de ene baan naar de volgende solliciteert zonder eerst in te stromen in de werkloosheid. Dit geldt natuurlijk het sterkst bij een krappe arbeids(deel)markt.
Een andere relevante ontwikkeling is dat zoekprocessen op de arbeidsmarkt door nieuwe ICT-toepassingen sneller en vaker tot een goed einde kunnen worden gebracht (Bartelsman en Hinloopen 2000: 377). Ook dit duidt niet op een structureel stijgende frictiewerkloosheid.
Dat er tot op heden geen sprake is van een stijgende frictiewerkloosheid, blijkt ook uit een recente studie van het CPB naar de ontwikkelingen in het niveau van de evenwichtswerkloosheid (d.w.z. de werkloosheid na correctie voor conjuncturele en incidentele factoren). Deze blijkt wel enigszins te schommelen in de tijd, maar is de afgelopen jaren niet op een structureel hoger niveau komen te liggen (Broer et al. 1999). Kennelijk wordt de ontwikkeling naar nauwer luisterende 'matches' op de arbeidsmarkt gecompenseerd door een betere informatievoorziening over banen en benodigde bekwaamheden.

Meer flexwerk en meer zelfstandig ondernemerschap?

Verder wordt wel voorspeld dat de opkomst van de ICT eraan bijdraagt dat mogelijk meer mensen zullen kiezen voor de status van zelfstandige in plaats van werknemer, en dat mogelijk ook een blijvend groter aantal mensen zal werken op

grond van tijdelijke arrangementen met een bedrijf. Het aandeel van de flexarbeid in Nederland is jarenlang sterk gegroeid, maar die groei is er nu uit. De arbeidsmarkt is de laatste jaren zowel flexibeler als krapper geworden. Het ligt daarom niet in de rede te veronderstellen dat het aandeel van de flexwerkers groter zal worden dan het nu is. Een zekere afname van dat aandeel is eerder waarschijnlijk.

Het aandeel van de zelfstandigen in de totale arbeidsmarktparticipatie is al langere tijd min of meer constant: zo'n 12 procent van het arbeidsvolume (CPB 2000: 200). Dus ook ten aanzien van de arbeidsvormen slaan de belangrijkste veranderingen vooral neer in verschijnselen die zich juist minder goed direct laten meten, met name dat veel mensen een grotere autonomie en verantwoordelijkheid in hun werk krijgen te dragen *binnen hun werknemerstatus*. Dit kan in verband worden gebracht met de in paragraaf 3.3 beschreven hoge specifieke kosten van samenwerking op een meer specialistische arbeidsmarkt. Deze 'transactiespecifieke kosten' geven bedrijven een krachtige *incentive* om personeel waarin stevig is geïnvesteerd, aan zich te binden. De ontwikkelingen op het gebied van ICT zijn van invloed op de transactiekosten in de samenwerkingsverbanden. Hierdoor zal wel de omvang van bedrijven en/of van zelfstandig opererende bedrijfsonderdelen veranderen, maar dit leidt niet zonder meer tot meer zelfstandig ondernemerschap. Het extra ondernemerssurplus bij zelfstandigheid dient immers te worden afgewogen tegen het ondernemersrisico en de kosten van de opbouw van een eigen reputatie en een netwerk van afnemers.

4 EEN VOORUITBLIK OP DE BELEIDSMOGELIJKHEDEN VOOR PARTICIPATIEBEVORDERING

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 is teruggekeken op de ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt en de arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 3 kwam vervolgens een aantal relevante ontwikkelingen in de aard en organisatie van arbeid aan de orde, en hun gevolgen voor de arbeidsdynamiek. Tezamen bieden deze hoofdstukken aanknopingspunten voor een beschouwing over de toekomstige mogelijkheden voor het arbeidsmarktbeleid en het participatie-instrumentarium van de overheid.

Hiertoe zal in paragraaf 4.2 eerst worden ingegaan op het proces van de Europese eenwording en de betekenis daarvan voor de nationale beleidsautonomie. Vervolgens komt het algemene arbeidsmarktbeleid en -instrumentarium aan de orde, namelijk beleid gericht op de arbeidskosten (par. 4.3), beleid ten aanzien van sociale zekerheid (par. 4.4) en beleid gericht op de werking van de arbeidsmarkt (par. 4.5). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de belangrijkste conclusies (par. 4.6).

4.2 EUROPEANISERING EN NATIONALE BELEIDSAUTONOMIE

Beleidscoördinatie

De voortgaande Europeanisering heeft ook betekenis voor de Nederlandse arbeidsmarkt en het overheidsinstrumentarium ter zake. Door de komst van de EMU hebben de deelnemende landen 'wisselkoers' en 'rente' uit handen gegeven als instrumenten waarmee ze hun nationale economieën kunnen beïnvloeden. Bovendien is het budgettaire beleid van EU-landen onderworpen aan de restricties van het communautaire Stabiliteitspact. Het arbeidsvoorwaardenbeleid behoort nog wel tot de nationale beleidsautonomie, maar ook hier is sprake van convergentie. De wet- en regelgeving ten aanzien van de arbeidsmarkt wordt gedeeltelijk al op Europees niveau bepaald. Verder wordt, sinds de banentop van Luxemburg (1997), het activerende arbeidsmarktbeleid mede vanuit de EU opgelegd. Ook op fiscaal gebied wordt Europese harmonisatie nagestreefd, waardoor de nationale beleidsruimte wordt ingeperkt.

Beleidsconcurrentie

Beleidsharmonisatie kan daarnaast worden afgedwongen door beleidsconcurrentie. Een belangrijke vraag is in hoeverre beleidsconcurrentie in Europa tot een verlaging zal leiden van de standaarden voor arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen. Deze vraag klemt des te meer, omdat uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de generositeit van de sociale voorzieningen positief gecorreleerd zijn met de mate van openheid van een land. Ontegenzeggelijk zal het Europa van de EMU minder open zijn dan elk van de afzonderlijke lidstaten. Krueger (2000) verwacht echter niet dat de sociale

standaard in Europa veel zal worden verlaagd. Voor zover deze standaard bijdraagt aan een betere werking van de arbeidsmarkt is daar geen reden toe. Bovendien zal het eerder zo zijn dat restricties op de productmarkten worden opgeheven dan dat de convergentie in het EMU-gebied tot minder bescherming van de arbeid zal leiden. Een blik op de Verenigde Staten leert dat er ook bij een gemeenschappelijke munt tussen staten grote verschillen kunnen blijven bestaan in de sociale-zekerheidsvoorzieningen en de regelgeving op de arbeidsmarkt. De verwachting is daarom gewettigd dat de lidstaten van de EMU hun standaarden van arbeidsbescherming naar eigen preferenties kunnen blijven invullen.

Concurrentie op lonen?

Komt het binnen een verenigd Europa dan tot een concurrentie op de lonen? Met de Europese monetaire eenwording zal voor de deelnemende landen een beleid dat gericht is op beïnvloeding van de loonvorming, aan gewicht winnen. Het gevaar van hoge loonstijgingen in een deelnemend land is evident. Het bijgaande verlies aan concurrentievermogen kan niet langer worden hersteld door een devaluatie, zoals in het verleden het geval was. Voor afzonderlijke EU-landen lijkt loonmatiging een aantrekkelijke beleidsstrategie te zijn om de werkgelegenheid in eigen land te vergroten.

Voor de Europese Unie als geheel geldt echter een ander verhaal. Het beleid van loonmatiging heeft het karakter van een 'beggar-thy-neighbour-policy': de concurrentiewinst (hogere export) van het ene EU-land komt (voornamelijk) uit het concurrentieverlies (exportverlies) van de overige EU-landen. In theorie bestaat het gevaar dat tussen landen een strategische interactie van concurrerende loonmatiging op gang komt, die voor alle landen uiteindelijk slechter uitpakt.

Op Europees niveau worden momenteel echter pogingen ondernomen om tot een onderlinge afstemming van de arbeidsvoorwaarden te komen; in feite een centralisatie in de vorming van arbeidsvoorwaarden. De voornaamste zorg van vakbonden is dat op Europees niveau 'loononderbieding' wordt voorkomen (Kersten en Schuyt 2000). Daarom is op het congres van het Europese Verbond van Vakverenigingen (EVV) in 1999 in Helsinki afgesproken dat het EVV het arbeidsvoorwaardenbeleid in Europa op sectoraal en regionaal niveau gaat coördineren. Voor het begrip loononderbieding geldt de 'onderhandelingsruimte' als oriëntatiepunt. Deze ruimte wordt jaarlijks bepaald aan de hand van de arbeidsproductiviteitsstijging in de marktsector, de productieprijsstijging in de marktsector en de consumptieprijsstijging in de marktsector. Indien voor alle landen en de bedrijfstakken daarbinnen de onderhandelingsruimte als leidraad voor de looneisen geldt, is er in beginsel geen sprake van loononderbieding. Dit betekent dat de looneisen in de verschillende landen en bedrijfstakken wel kunnen verschillen, al naar gelang de doorwerking van asymmetrische schokken op productiviteit, productieprijzen en consumptieprijzen. In het coördinatiemechanisme is een correctie voor asymmetrische aanbodschokken dus automatisch ingebouwd.

Arbeidsaanbodtoename door toenemende mobiliteit?

Vooralsnog blijken binnen Europa – anders dan binnen de Verenigde Staten – loonverschillen en vraag- en aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt niet tot een substantiële migratie te leiden, zo wijzen gegevens over migratiestromen uit. Ook van de toekomstige uitbreiding van de EU met een aantal Centraal- en Oost-Europese landen hoeft geen enorme migrantentoestroom verwacht te worden (European Integration Consortium 2000; Bauer en Zimmermann 1999).
In een specifieke studie voor Nederland wordt eveneens slechts een zeer bescheiden arbeidsaanbodeffect verwacht. Door de grote culturele verschillen zal er in Europa niet veel sprake zijn van een arbeidsmobiliteit tussen landen, die ontstaat in reactie op werkloosheidsverschillen en, in tweede instantie, in reactie op verschillen in relatieve lonen. In de meeste landen zal een dergelijke arbeidsmobiliteit zelfs niet optreden tussen regio's (zie Bertola 1999 voor het voorbeeld van Italië). Deze vorm van arbeidsmarktflexibiliteit is veel geringer dan in de Verenigde Staten (zie Krueger 2000), zodat binnen de EMU sprake zal zijn van langdurige regionale verschillen in de hoogte van beloningen en, bij looninflexibiliteit, in werkloosheid.
Dat het binnen Europa vermoedelijk niet tot een grote arbeidsmobiliteit zal komen, laat overigens onverlet dat Europa, en daarmee ook Nederland, vanwege het hoge welvaartsniveau werkzoekenden uit andere delen van de wereld zal blijven aantrekken. Dit positieve migratiesaldo kan een toenemend aandeel uitmaken van het arbeidsaanbod in de komende decennia. Het is echter mede afhankelijk van de restrictiviteit van het beleid in welke mate dit zal gebeuren.

Schokbestendigheid vergt loonflexibiliteit

Aangezien de arbeidsmigratie binnen Europa vermoedelijk beperkt zal blijven, zal arbeidsmarktflexibiliteit het voornaamste middel zijn om er binnen Europa voor te zorgen dat verschillen in economische prestaties niet tot grote verschillen in werkloosheid leiden. De benodigde flexibilisering van Europese arbeidsmarkten vergt echter institutionele hervormingen, die doorgaans op een natuurlijke weerstand stuiten (Calmfors 1997). De vraag die hier vooral moet worden beantwoord, is met welk beleid de bestendigheid van de Nederlandse economie voor externe schokken kan worden vergroot. Het gaat hierbij zowel om de loonflexibiliteit als om de flexibiliteit in de inzet van arbeid. Het bereiken van een grotere loon*flexibiliteit* lijkt voor de toekomst een belangrijkere beleidsopgave dan alle kaarten te zetten op voortgezette loon*matiging*. Wat betreft de flexibiliteit van de arbeidsmarkt lijkt Nederland een gunstige uitgangspositie in te nemen binnen Europa (zie OECD 1999a).

4.3 BELEID GERICHT OP ARBEIDSKOSTEN

4.3.1 LOONVORMING

Institutionele veranderingen

Als Nederland goed mee kan komen in de internationale concurrentie, is dit bevorderlijk voor de arbeidsmarkt. De internationale concurrentiepositie is

gebaat bij een beheerste arbeidskostenontwikkeling en de meest beproefde manier om die arbeidskosten te beheersen, is loonmatiging. Bij loonmatiging spelen de instituties op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. In het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen is de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) hier het belangrijkste institutionele arrangement. Een aanpalend arrangement, karakteristiek voor de Nederlandse institutionele structuur, is het algemeen verbindend verklaren (AVV) van de collectieve arbeidsovereenkomsten (op bedrijfstakniveau). Werkgevers die geen partij zijn bij de CAO's, worden met de AVV verplicht minimaal dezelfde lonen en arbeidsvoorwaarden te bieden als de werkgevers met wie de CAO is overeengekomen.

Het is nuttig dat de CAO en de AVV een institutionele structuur bieden, waarbinnen sociale partners langlopende afspraken kunnen maken over de beheersing van de arbeidskosten. Vanwege de verschillende externe effecten die door een verhoging of verlaging van de zoekintensiteit op de arbeidsmarkt worden opgeroepen, bestaat er namelijk een optimaal niveau van 'onderhandelingsmacht' tussen vakbonden en werkgevers (zie Hosios 1990, en Boone en Bovenberg 2000).
Dat met een CAO een langlopend contract over loonkostenbeheersing kan worden gesloten, betekent dat werkgevers en vakbonden niet in de verleiding kunnen komen hun onderhandelingsmacht uit te breiden. Een dergelijke uitbreiding zou betekenen dat het ex-post niveau van onderhandelingsmacht zal afwijken van het ex-ante optimale niveau. Dit zet de optimale verdeling van de opbrengsten van de samenwerkingsrelatie waartoe het zoekproces heeft geleid, onder druk.
Een 'contract', zoals het akkoord van Wassenaar, is een vorm van zelfbinding waarmee tijdsinconsistent gedrag wordt vermeden. Hiervoor is het wel nodig dat collectieve afspraken over de lonen algemeen verbindend verklaard worden.

Ten gevolge van de internationalisering van de economie, de professionalisering van de arbeidsmarkt en de individualisering van de samenleving is een decentralisatie in de vorming van de arbeidsvoorwaarden zichtbaar. Waar in bedrijfstakken multinationals ontstaan (door internationale fusies en acquisities), worden bedrijfstak-CAO's vervangen door minder knellende bedrijfs-CAO's, waardoor vakbonden zich meer en meer gaan opwerpen als belangenbehartigers van individuele werknemers en minder rekening houden met de algehele economische situatie. Professionalisering en individualisering vragen om meer differentiatie tussen werknemers. CAO's leggen niet meer alles vast, maar worden raambepalingen, die op ondernemingsniveau ruimte open laten voor maatwerk voor individuele werknemers. CAO's lijken in de komende jaren meer dan nu al het geval is te gaan veranderen in cafetaria-CAO's (CAO à la carte). Werknemers krijgen meer mogelijkheden om individuele wensen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (loon, arbeidsduur, werktijden, verlof, kinderopvang of pensioenopbouw) te verwezenlijken.

Voor de werkgelegenheid maakt het uit of de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden plaatsvinden op het niveau van de afzonderlijke bedrijven, op het niveau van de bedrijfstakken of centraal op landelijk niveau. Met een vergroting

van de individuele keuzevrijheid binnen collectieve arbeidsovereenkomsten vindt in feite een decentralisatie plaats, waarmee de arbeidsvoorwaardenvorming op de Nederlandse arbeidsmarkt een grotere gelijkenis gaat vertonen met bijvoorbeeld die op de Amerikaanse arbeidsmarkt. Voor de vakbonden zal het lastig zijn de solidariteit te handhaven tussen werknemers in verschillende bedrijven op verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. Het is goed denkbaar dat de loonstructuur dientengevolge schever wordt en de arbeidsonrust toeneemt. In zekere zin wordt het poldermodel dan ondergraven.

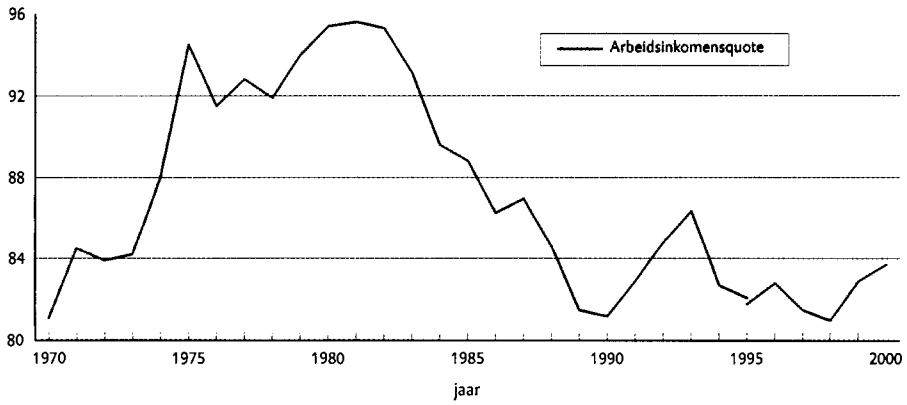
Voortgezette loonmatiging als participatie-instrument?

Kan het instrument van loonmatiging ook in de toekomst worden ingezet om bij te dragen aan een hogere participatie? Het lijkt erop dat loonmatiging in de toekomst een aanzienlijk minder belangrijke rol zal kunnen spelen dan in het verleden. Immers:

1 door de loonmatiging die sinds begin jaren tachtig al heeft plaatsgevonden, bevinden we ons niet langer in de situatie dat de lonen op een structureel te hoog niveau zijn; en
2 de in paragraaf 4.2 beschreven voortgaande Europeanisering slaat de nationale overheid ook instrumenten uit handen.

Wat het eerste argument betreft, bleek al in hoofdstuk 2.3 dat de invloed van de loonmatiging op de groei van de arbeidsparticipatie sinds 1982 inderdaad aanzienlijk is geweest, en groter dan de invloed van de andere aan het beleid toegeschreven determinanten. Dit relatief grote effect van loonmatiging heeft alles te maken met de arbeidsinkomensquote die begin jaren tachtig was opgelopen tot 95 procent, en die door de volgehouden matiging nu terug is op het 'normale' niveau van iets boven de 80 procent (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 De arbeidsinkomensquote in Nederland



Bron: CPB (1999). De trendbreuk in 1995 ontstaat door revisie Nationale Rekeningen.

Nu de arbeidsinkomensquote (AIQ) is teruggekeerd naar een structureel gezien evenwichtige waarde, is het de beleidsopgave voor de toekomst een beheerste loonontwikkeling na te streven om daarmee te voorkomen dat de AIQ oploopt.

Tegelijkertijd impliceert het dat met het instrument 'loonmatiging' de komende decade(n) niet nog eens eenzelfde positief participatie-effect kan worden geboekt. Dit wordt thans al zichtbaar. In een toenemend aantal sectoren van de arbeidsmarkt heeft zich inmiddels een krapte aangediend. De toenemende schaarste op de arbeidsmarkt zal zich uiten in een sterkere onderhandelingspositie voor werknemers, met name voor de meest productieve.

4.3.2 MINIMUMLOON

Ook het minimumloon is een beleidsinstrument dat van invloed is op de arbeidskosten. Het legt een bodem in het loongebouw doordat het werkgevers verbiedt werknemers in dienst te nemen tegen een lager loon dan het minimumloon. De effectiviteit van een aanpassing van het minimumloon hangt af van het niveau van het minimumloon in de uitgangssituatie. Bij een hoog minimumloon zullen relatief veel werknemers een productiviteit hebben die onder het niveau van dat loon ligt. Wanneer het minimumloon dan wordt verlaagd, zou de arbeidsparticipatie aanzienlijk kunnen toenemen. Is het minimumloon al relatief laag, dan zal van een verdere verlaging nauwelijks invloed uitgaan. Overigens, het effect van een verlaging van het minimumloon hangt natuurlijk ook samen met het niveau van de socialezekerheidsuitkeringen (zie par. 4.4).

Maar er zijn nog andere gevolgen die in een beschouwing van de effectiviteit van het minimumloon moeten worden meegenomen. Aanpassing van het minimumloon werkt ook door in de loonkosten van werknemers met een productiviteitsniveau dat ligt boven het minimumloon. Een verhoging van het minimumloon oefent een opwaartse druk uit op het gehele loongebouw. Hierbij is er sprake van een asymmetrie; een verlaging van het minimumloon doet het loongebouw immers niet direct weer inzakken. In Nederland, waar het minimumloon een tijdlang niet de algemene loonontwikkeling heeft gevolgd (wat op een relatieve verlaging van het minimumloon neerkomt), is zelfs een gat ontstaan tussen het minimumloon en de laagste loonschalen.

In dit verband moet ook gekeken worden naar de invloed van fricties op de arbeidsmarkt (zie ook Gautier en Van den Berg 2000). Het minimumloon vervult een sociale functie wanneer werkgevers door fricties monopsoniemacht hebben. Op een monopsonistische arbeidsmarkt leidt de introductie van een minimumloon ertoe dat de winsten worden herverdeeld van de werkgevers naar hun werknemers. Zolang het minimumloon onder het productiviteitsniveau ligt en het arbeidsaanbod elastisch is, heeft het minimumloon geen effect op de werkgelegenheid. Bij het lage niveau van het minimumloon in de Verenigde Staten is dit wellicht het geval (Card en Krueger 1995).
Voor Nederland laten de metingen van de invloed van veranderingen in het minimumloon nogal diverse uitkomsten zien. Hier ligt ten aanzien van de huidige hoogte van het minimumloon geen evidente beleidsaanbeveling voor het oprapen.

Ten slotte moet worden beseft dat een verandering van het minimumloon ook gevolgen heeft voor de productiestructuur van bedrijven in verschillende sectoren (Van den Berg 1998). Het gaat hier om werk dat ook in de huidige situatie al wordt uitgevoerd, en dus niet om werk dat nu niet bestaat omdat de bijbehorende werknemersproductiviteit te laag is. Stel dat in diverse sectoren het werk kan worden uitgevoerd met twee verschillende technologieën: een technologie met een hoge toegevoegde waarde en een technologie met een lage toegevoegde waarde. Een hoog minimumloon zorgt er dan voor dat alleen de efficiënte productietechnologie profijtelijk kan worden toegepast. Als het minimumloon omlaag gaat, zou dit ertoe kunnen leiden dat minder efficiënte technologieën in gebruik worden genomen. Onder deze omstandigheden werkt het minimumloon als een soort coördinatiemechanisme. Het zorgt ervoor dat slechte bedrijven failliet gaan en werknemers beschikbaar komen voor betere bedrijven die hogere lonen bieden. Tegelijkertijd stimuleert het de ontwikkeling van efficiënte productietechnieken. In deze argumentatie kan het dus zijn dat het sectoraal gezien gunstig is het minimumloon te verhogen.

Al met al lijkt er bij de weging van al deze argumenten weinig reden het instrument van het minimumloon in te zetten om de doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende decennia te bevorderen.

4.3.3 WIG

Een belangrijk gedeelte van de arbeidskosten bestaat uit de wig tussen brutoloonkosten en nettoloon. De omvang van de wig wordt met name bepaald door de hoogte van de collectieve lasten. Wanneer de collectieve uitgaven stijgen, bijvoorbeeld als gevolg van een groter beroep op de sociale zekerheid, moeten de inkomsten van de overheid toenemen. Meestal gebeurt dit door de wig te verhogen. Zo'n wigverhoging heeft een drukkend effect op de arbeidsvraag (hogere arbeidskosten voor werkgevers) en het arbeidsaanbod (lagere nettoverdiensten voor werknemers) en heeft hierdoor ook negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie. Deze verlaging van de arbeidsparticipatie roept op haar beurt weer een wigverhoging op, waardoor het bovendien het beroep op de sociale zekerheid vergroot. In de tweede ronde gaan de uitgaven van de sociale zekerheid dus verder omhoog, hetgeen weer een extra verhoging van de wig met zich mee brengt. Zo wordt een negatieve spiraal tussen wig en arbeidsparticipatie in werking gezet.

Als echter op de collectieve uitgaven wordt bezuinigd, dan betekent dit dat de wig omlaag kan. In zo'n situatie kan worden geprofiteerd van de gunstige spiraalwerking tussen wig en arbeidsparticipatie (Den Butter en Vijlbrief 1992). De bezuinigingen op de overheidsuitgaven en de beperking van de toegankelijkheid van de sociale zekerheid, die de overheid in de afgelopen periode heeft doorgevoerd, vormen dan ook een belangrijke oorzaak van de toegenomen arbeidsparticipatie. In deze zin vormt de wig, als resultante van het begrotingsbeleid van de overheid, een belangrijk instrument waarmee de arbeidsparticipatie kan worden beïnvloed.

De invloed van de wig op de arbeidsparticipatie hangt sterk samen met de vormgeving van het fiscale stelsel. Zo is de omvang van de wig niet voor iedere werknemer even groot; deze hangt samen met het loon- en inkomensniveau. Vanwege de progressieve belastingtarieven stijgt de wig naarmate het inkomensniveau toeneemt. Nu is niet alleen de omvang van de gemiddelde wig van invloed op de arbeidsparticipatie, maar ook de omvang van de marginale wig (de mate waarin de wig toeneemt naarmate het inkomen hoger wordt) is hierbij van belang. De discussies over de effectiviteit van belastingherzieningen gaan voor een belangrijk deel over de omvang en relevantie van deze mechanismen. Zo is het mogelijk om werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt aantrekkelijker te maken door de loonbelasting van de laagstbetaalden te verminderen ten koste van een hogere belasting voor de hoogbetaalden. Een alternatieve variant is om laagproductieve arbeid voor de werkgevers aantrekkelijker te maken door de werkgeverslasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verminderen. Dit idee wordt sinds enige tijd geconcretiseerd in de zogeheten SPAK-regeling.

Hierbij zij erop gewezen dat de marginale wig weer niet te hoog mag oplopen. Dit zou een inkomensval opleveren, waarbij aan individuele werknemers de prikkel wordt ontnomen om werk met een hogere productiviteit na te streven. Immers, bij een hoge marginale wig zullen werknemers weinig geneigd zijn naar een nieuwe, goed passende baan te zoeken. De netto-opbrengst van zo'n verbetering van baan weegt dan niet op tegen de zoekkosten.

Uit het voorgaande kunnen twee overwegingen worden gedestilleerd. In de eerste plaats is het duidelijk dat het bezuinigingsbeleid van de overheid, en hiermee de reductie van de omvang van de wig, flink heeft bijgedragen aan de toegenomen arbeidsparticipatie in de afgelopen twee decennia. De omvang van het effect op de arbeidsparticipatie valt echter niet nauwkeurig vast te stellen. Deze is bovendien afhankelijk van de beleidsmechanismen die in de fiscale sfeer in werking zijn gezet; de inzet van de instrumenten en de institutionele vormgeving zijn moeilijk los te koppelen.

De tweede overweging is dat in de beschouwingen over de huidige herziening van het belastingstelsel de effectiviteit van het fiscale stelsel in relatie met de wig en de arbeidsparticipatie al uitgebreid is besproken. Mede om deze reden zijn de aanbevelingen van dit rapport er op dit punt vooral op gericht knelpunten weg te nemen die zich voordoen bij de participatie van een aantal groepen. In hoofdzaak gaat het er hier om de participatie van vrouwen, ouderen en laaggeschoolden te stimuleren. Daarbij dient tevens te worden opgemerkt dat de bepleitte wijzigingen in het fiscale stelsel beogen dit stelsel een meer neutraal karakter te geven, waardoor de keuzevrijheid van de desbetreffende groepen wordt vergroot. Zo dient het fiscale stelsel niet te sturen in de richting van een bepaalde vorm van meerverdienerschap (vgl. ook Emancipatie-Effectrapportage Belastingstelsel 21e eeuw door de TECENA; Dierx e.a. 1999). Bij uittredingsregelingen voor ouderen dient bovendien geen impliciete of expliciete voorkeur te zijn ingebakken, die uittreding van deze ouderen bij een bepaalde leeftijd stimuleert.

Als uittreding geschiedt 'op eigen kosten' (individueel opgebouwd pensioen), en overigens niet gepaard gaat met negatieve externe effecten voor de samenleving, dan dienen overheidsregelingen zo veel mogelijk neutraal te zijn, dat wil zeggen: individuen vrij te laten in de keuzes die ze maken.

4.3.4 ARBEIDSKOSTENSUBSIDIES

Om de participatie te bevorderen, kan de overheid de arbeidskosten ook verlagen door een deel van die kosten voor eigen rekening te nemen. De belangrijkste argumentatie achter deze loonkostensubsidie is dat het gemakkelijker is collectieve middelen in te zetten om iemand aan het werk te krijgen of te houden, dan deze middelen uit te geven aan werkloosheidsuitkeringen. Zo lijken loonkostensubsidies op het eerste gezicht een effectief instrument om de arbeidsparticipatie te bevorderen, te meer daar dit instrument selectief kan worden ingezet om de participatie van specifieke groepen te verhogen.

Bij nader inzien is dit minder duidelijk. Er zijn ook bezwaren. Ten eerste kunnen loonkostensubsidies ertoe leiden dat de laagproductieve arbeidskrachten die dankzij een subsidie inzetbaar zijn geworden, iets hoger productieve arbeidskrachten, waarvoor geen loonkostensubsidie wordt verkregen, van de arbeidsmarkt verdringen. Ten tweede leiden loonkostensubsidies onvermijdelijk tot 'deadweight losses'. Subsidies zijn nooit zodanig te individualiseren dat ze uitsluitend terechtkomen bij degenen voor wie ze ook werkelijk bedoeld zijn. Altijd zijn er anderen, die ook zonder subsidie een baan zouden hebben kunnen vinden en die onbedoeld meeprofiteren. Een derde bezwaar is dat een loonkostensubsidie een rem kan vormen op de arbeidsproductiviteit. Weliswaar wordt het goedkoop om laagproductieve werknemers in dienst te nemen, hetgeen weer bevorderlijk is voor de baancreatie en daarmee voor de arbeidsparticipatie. Maar de loonkostensubsidie geeft ook er aanleiding toe minder snel een baan te vernietigen die onproductief is geworden. Een vierde bezwaar van de loonkostensubsidie is dat er een opwaartse druk op de lonen van kan uitgaan, wat op macroniveau weer tot een afname van de arbeidsvraag kan leiden.

Al met al kent de loonkostensubsidie als instrument ter bevordering van de arbeidsparticipatie zowel positieve als negatieve kanten. Inzet van dit instrument valt met name te overwegen vanuit de activeringsgedachte uit de sociale zekerheid (zie de volgende paragraaf).

4.4 BELEID TEN AANZIEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

4.4.1 DE RATIO VAN SOCIALE ZEKERHEID

De ratio van werknemersverzekeringen is er primair in gelegen dat werknemers zich verzekerd willen zien van inkomsten, wanneer zij door ontslag of arbeidsongeschiktheid hun baan verliezen. Werknemers zijn in principe *risicomijdend*. Risiconeutrale werknemers zouden zich immers niet verzekeren, maar een

risicopremie in hun loon eisen en zich vervolgens via besparingen indekken tegen baanverlies en arbeidsongeschiktheid. In zo'n geval brengt baanverlies of arbeidsongeschiktheid negatieve inkomensgevolgen met zich mee voor degenen die pech en te weinig besparingen hebben. Om deze reden bemoeit de overheid zich met de werknemersverzekeringen en, meer in algemene zin, met de sociale zekerheid.

Bezien vanuit het oogpunt van participatie brengt het stelsel van sociale zekerheid ook andere baten met zich mee. In de eerste plaats vervult het ook een 'smeeroliefunctie' of irrigatiefunctie': uitkeringen kunnen bijdragen aan de efficiëntie van de arbeidsmarkt, doordat ze arbeidskrachten de mogelijkheid verschaffen enige tijd uit te trekken voor het vinden van een geschikte baan. Op een arbeidsmarkt waar werknemers continu werkloos (dreigen te) raken door baanvernietiging en waar anderszins, door baancreatie, nieuwe vacatures ontstaan, zullen werknemers mede dankzij de sociale zekerheid niet krampachtig aan hun oude baan hoeven vast te houden wanneer deze onproductief is geworden. Processen van baanvernietiging en baancreatie worden op deze manier gefaciliteerd. In het geval van een relatief goede sociale zekerheid hebben werklozen langer de tijd om een bij hun bekwaamheden passende baan te vinden. Een relatief goede sociale zekerheid maakt werkgevers en werknemers kieskeuriger bij het tot stand brengen van een arbeidsrelatie. Bij een beperktere sociale zekerheid komen in het geval van fricties minder productieve arbeidsrelaties tot stand.

Tijdelijke werkloosheid is onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk in een proces waarin de economie voortdurend onderhevig is aan structurele veranderingen als gevolg van technologische ontwikkelingen en veranderingen in de behoefte van consumenten (zie bijv. Barr 1992). Worden deze ontwikkelingen turbulenter, dan wint dit argument aan kracht. Al met al is het zo dat een goede en vooral activerende sociale zekerheid een deel van de zoekkosten collectiviseert en daarbij dus tegen gaat dat men uit zoekkostenoverwegingen te weinig zoekt naar de meest passende baan. Een dergelijke onderinvestering leidt tot slechtere koppelingen tussen banen en personen (zie Mortensen en Pissarides 1999, en Marimon en Zilibotti 1999).

Er is nog een andere reden waarom een slechte sociale zekerheid zou kunnen leiden tot negatieve allocatie-effecten (Gautier en Van den Berg 2000). Het gaat hierbij om de relatie tussen de hoogte van de uitkeringen en de allocatie van werknemers over banen. Een lager uitkeringsniveau kan tot gevolg hebben dat risicoaverse werknemers minder snel een baan accepteren in risicovolle sectoren. In dat geval zou de mobiliteit afnemen van veilige naar risicovolle sectoren, terwijl deze vanuit welvaartsoogpunt en uiteindelijk ook uit het oogpunt van bevordering van de arbeidsparticipatie gewenst is. Deze argumentatie wijst erop dat een verlaging van het reserveringsloon weliswaar bevorderlijk is voor de arbeidsparticipatie, maar dat een al te laag niveau van met name de werkloosheidsuitkering kan leiden tot een slechte allocatie van werkenden over banen en daarmee evenzeer tot een suboptimale arbeidsmarktsituatie.

4.4.2 KOPPELING VAN LONEN EN UITKERINGEN

Bij de werking van het instrumentarium dat de overheid tot haar beschikking heeft om de kosten van de sociale zekerheid te beheersen, speelt het reserveringsloon een belangrijke rol. Het reserveringsloon hangt samen met de *replacement rate* en hiermee met de uitkeringshoogte. Hoe hoger de uitkeringen, des te hoger het reserveringsloon. Wanneer het reserveringsloon achter blijft bij de algemene loonontwikkeling, neemt het beroep op de sociale zekerheid en de kosten daarvan af. Dit bevordert de arbeidsparticipatie.

De overheid beschikt over een aantal instrumenten om het reserveringsloon te verlagen en daarmee de arbeidsparticipatie te doen toenemen. In dit verband is het in de Nederlandse beleidspraktijk met name van belang geweest dat de uitkeringen aan de lonen zijn gekoppeld. Deze koppeling gold in het verleden als een belangrijke pijler van een inkomensbeleid dat sterk gericht was op het beperken van inkomensverschillen. Hierdoor is indertijd het reserveringsloon sterk toegenomen. Vanwege de budgettaire problemen en de sterk gestegen kosten van de sociale zekerheid is de koppeling in het midden van de jaren tachtig een tijd lang buiten werking gesteld.

Met inachtneming van de conclusie ten aanzien van de wenselijke hoogte van de werkloosheidsuitkering (par. 4.3.1), kan worden opgemerkt dat maatregelen om het reserveringsloon te verlagen er in het algemeen toe bijdragen dat de arbeidsparticipatie wordt bevorderd. Vanuit dit perspectief zijn dergelijke maatregelen ook voor de toekomst te overwegen als het erom gaat een doorgroei van de arbeidsparticipatie te faciliteren. Wel komt hierbij de vraag aan de orde in hoeverre dit type maatregelen aanleiding geeft tot verdringing (vgl. Jongen et al. 2000).

4.4.3 VOUCHERS EN SANCTIES

Een andere gedachte die bij tijd en wijle opkomt, is het idee dat uitkeringen efficiënter kunnen worden ingezet in de vorm van subsidies. Een subsidieplan dat in de internationale literatuur aandacht heeft gekregen, is het 'voucherplan' van Snower (1994). Het voucherplan is erop gericht langdurig werklozen weer terug op de arbeidsmarkt te brengen, door de uitkering van een langdurig werkloze om te zetten in een loonsubsidie, die maximaal oploopt tot honderd procent van de uitkering. Volgens Snower zijn de werkgelegenheidseffecten van zijn voucherplan aanzienlijk. De werkloosheid zou, zonder extra budgettaire inzet, met maar liefst een derde kunnen worden verminderd.

Bij nadere beschouwing is er twijfel of een dergelijk idee inderdaad wel zo positief uitpakt. In de eerste plaats kunnen loonkostensubsidies met zich meebrengen dat de laagproductieve arbeidskrachten, die nu dankzij een subsidie inzetbaar zijn geworden, de wat minder laagproductieve arbeidskrachten, die geen subsidie met zich meebrengen, van de arbeidsmarkt verdringen. Daarnaast brengt, zoals gezegd, een loonkostensubsidie altijd een 'deadweight loss' met zich mee.

Subsidies komen ook terecht bij arbeidskrachten die zonder subsidie een baan zouden kunnen vinden. Verder maakt de arbeidsmarktdynamiek duidelijk dat een loonkostensubsidie gevolgen heeft voor de arbeidsproductiviteit. Weliswaar wordt het door de loonkostensubsidie goedkoop om laagproductieve werknemers in dienst te nemen, wat bevorderlijk is voor de baancreatie en voor de arbeidsparticipatie, maar banen worden ook minder snel vernietigd wanneer ze onproductief worden, en dit remt de arbeidsproductiviteit. Jongen en Graafland (1998) – die het plan van Snower vanuit het perspectief van de arbeidsmarktdynamiek hebben bekeken – tonen aan dat Snower, ten gevolge van weinig realistische aannames, de effectiviteit van zijn plan sterk overschat. De vouchers hebben inderdaad een gunstig effect op de langdurige werkloosheid, maar pakken voor de kortdurende werkloosheid negatief uit en brengen wel degelijk kosten met zich mee.

Sancties

In de sociale zekerheid speelt een sterk 'moral-hazard'probleem: uitkeringsgerechtigden kunnen op het moment dat zij een uitkering ontvangen, in de verleiding komen minder hard naar een baan te zoeken. Naar gelang de zoekintensiteit beter te meten is, kan hiertegen worden opgetreden met sancties.

Van den Berg en Van der Klaauw (1999) tonen aan dat werklozen een strengere controle door de uitvoerende instanties vaak compenseren door de eigen inspanning in andere richtingen te verlichten. Een strenge controle op het gebruik van 'formele' zoekkanalen (vacatures waarmee geadverteerd wordt, of die in de kaartenbak van het arbeidsbureau staan), heeft tot gevolg dat werklozen meer langs zo'n formeel kanaal gaan zoeken en minder langs het informele kanaal (rondvragen via vrienden en familie, open informele sollicitaties). Toch laten andere studies ook meer positieve resultaten zien (Abbring et al. 1996). In ieder geval lijkt het plausibel dat sancties ten tijde van arbeidsmarktkrapte effectiever zijn dan wanneer er nauwelijks banen beschikbaar zijn.

4.4.4 OVERWEGINGEN TEN AANZIEN VAN HET SOCIALEZEKERHEIDSBELEID

Er zijn enkele overwegingen die de inrichting van de sociale zekerheid bepalen. Een eerste keuze betreft de mate waarin de voorzieningen van de sociale zekerheid een specifiek dan wel een generiek karakter hebben. Beide opties kennen voor- en nadelen; de afweging tussen beide opties vertoont verwantschap met de bekende afruil tussen efficiëntie en gelijkheid. Specifieke maatregelen hebben het voordeel dat ze zijn toegespitst op de noden van een bepaalde doelgroep, maar het nadeel dat ze ongewenst gedrag (waaronder *moral hazard*) oproepen bij degenen die tot die doelgroep wensen te behoren. Bij generieke maatregelen is de kring die in aanmerking komt, sowieso breder (bijv. alle burgers of alle belastingplichtigen), zodat de ruimte voor *moral hazard* hier kleiner is. Hier staat echter als nadeel tegenover dat deze maatregelen een groot 'deadweight loss' met zich meebrengen, met andere woorden dat velen binnen de regeling vallen, die deze regeling eigenlijk niet nodig hebben.

Wanneer de criteria voor toetreding tot de sociale voorzieningen zijn vastgesteld, dient vervolgens een selectie plaats te vinden van degenen die zich voor de voorziening aanmelden. Dit is de poortwachterfunctie. Een strenge toepassing van de selectieregels houdt in dat de kans klein is dat mensen voor wie de voorziening eigenlijk niet bedoeld was, de voorziening toegewezen krijgen (een 'fout van de tweede soort'). Tegelijkertijd is dan de kans op een 'fout van de eerste soort' – namelijk dat mensen die recht hebben op de voorziening, er niet tot toegelaten worden – relatief groot (vgl. Hazeu 1980: 20). Bij een genereus toelatingsbeleid doet zich de omgekeerde situatie voor en zullen de kosten van de voorzieningen hoog worden. Een flink aantal mensen die niet tot de doelgroep behoren, gaat dan immers van de voorzieningen gebruikmaken. Om de combinatie van beide fouten zo klein mogelijk te maken dienen de toelatingscriteria zodanig te worden getoetst dat het onderscheidend vermogen van de toetsing zo groot mogelijk is. Een recent voorstel in deze richting is bijvoorbeeld de mogelijkheid van een dubbele keuring in de WAO (zie Koning 2000). Tegelijkertijd brengt een zeer uitgebreide toetsing ook hoge transactiekosten met zich mee.

Met het ontwerp van de criteria en met de vaststelling of potentiële uitkeringsgerechtigden aan de criteria voldoen, is de inrichting van de sociale zekerheid nog niet gegeven. De regelingen voor de sociale zekerheid zullen ook een activerend karakter moeten hebben om te stimuleren dat mensen weer snel terugkeren in reguliere arbeid. Wanneer dit op maatschappelijke of politieke weerstanden zou stuiten, betekent dit onvermijdelijk dat individuen meer endogeen geprikkeld moeten worden om hun aanspraken te matigen, via een individualisering van nu collectief gedekte risico's (via spaarregelingen of vouchersystemen; vgl. bijv. Orszag en Snower 1997, en Feldstein en Altman 1998). De prijs die voor een dergelijke individualisering betaald moet worden, is een afkalving van de sociale zekerheid. De solidariteit wordt immers verbroken tussen degenen die geen beroep hoeven te doen op sociale zekerheid en degenen die dat wel moeten doen.

4.5 BELEID GERICHT OP DE WERKING VAN DE ARBEIDSMARKT

4.5.1 ONTSLAG EN AANNAME

Niet alle kosten voor het inschakelen van de productiefactor arbeid zijn direct gerelateerd aan de loonkosten. Arbeid brengt in de productie ook indirecte kosten met zich mee, zoals wervings-, trainings- en ontslagkosten, en meer in het algemeen de specifieke kosten die verbonden zijn aan het koppelen van een werknemer aan een bepaalde baan en die verloren gaan wanneer de koppeling aan de baan vervalt. Het spreekt voor zich dat deze brutoarbeidskosten gerelateerd zijn aan de stromen van werknemers en dus verband houden met de dynamiek op de arbeidsmarkt (zie bijv. Hassink 1996). Wanneer bedrijven uit economische noodzaak hun werkgelegenheid wensen in te krimpen dan wel uit te breiden, spelen deze kosten een belangrijke rol. Maar omgekeerd is dit deel van de arbeidskosten ook van invloed op de arbeidsmarktdynamiek en via die weg op de arbeidsparticipatie.

Tot op heden is nog weinig bekend van de effecten die ontslagbescherming op de werkgelegenheid heeft. Het weinige empirisch onderzoek bevat een groot aantal haken en ogen. De bekendste studie is Topel (1983), die vindt dat premiedifferentiatie (bedrijven die veel werknemers ontslaan, betalen hogere premies) tot een lagere uitstroom leidt. Dit zegt op zichzelf niets over de wenselijkheid van premiedifferentiatie, omdat ook de instroom zal afnemen. Lazear (1990) vindt dat in landen waarin bedrijven zelf de werkloosheidspremies voor ontslagen werknemers moeten betalen, de werkloosheid hoger is dan in landen zonder een dergelijk systeem. Bentolila en Bertola (1990) komen echter tot de tegenovergestelde conclusie. Ljungqvist (1997) betoogt dat de effecten van ontslagbescherming sterk afhangen van de mate waarin deze kosten kunnen worden afgewenteld tijdens het loononderhandelingsproces. Als de introductie van ontslagkosten tot een betere onderhandelingspositie van de werknemers leidt en daardoor tot hogere lonen, zullen de werkgelegenheidseffecten sterk negatief zijn.

Niet alleen empirisch, maar ook theoretisch is het nettowerkgelegenheidseffect van ontslagbescherming onduidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat ontslagbescherming ertoe leidt dat:

1 bedrijven minder snel werknemers zullen ontslaan;
2 bedrijven minder snel een vacature openen, als ze zich realiseren dat het duurder wordt om een werknemer later weer te ontslaan;
3 premiedifferentiatie kan bijdragen aan het ontmoedigen van tijdelijk ontslag (dit komt veel voor in de Verenigde Staten, maar nauwelijks in Nederland, waar dit wordt opgelost met uitzendarbeid);
4 zowel de werkloosheidsinstroom als de -uitstroom afnemen, waardoor de last van werkloosheid bij een kleinere groep mensen wordt gelegd; met andere woorden, bij een gegeven omvang neemt de verwachte werkloosheidsduur toe;
5 sectoren of bedrijven waarin traditioneel veel verloop is, zoals bijvoorbeeld de fast-foodindustrie, onevenredig zwaar getroffen zullen worden.

Al met al is het niet vanzelfsprekend dat hogere ontslagkosten leiden tot meer werkgelegenheid. Als het gaat om participatiebevordering, lijkt voor verhoging (of vermindering) van de ontslagkosten dan ook geen grote rol te zijn weggelegd.

4.5.2 ARBEIDSBEMIDDELING EN OPLEIDING

Nu het zich laat aanzien dat bezuiniging op de loonkosten in de toekomst een minder prominente plaats in het participatiebeleid zal innemen dan het in het verleden deed, ligt het voor de hand dat de aandacht in het beleid zal verschuiven in de richting van de overige arbeidskosten. Het gaat hierbij naast ontslagkosten om de aanname-, zoek- en opleidingskosten. Meer in het algemeen zal de aandacht van het beleid zich dan richten op het conglomeraat van specifieke kosten die de samenwerkingsrelaties op de arbeidsmarkt met zich meebrengen (zie hfst. 3). Deze specifieke kosten zijn noodzakelijk voor het aangaan en onderhouden van samenwerkingsrelaties, zoals de koppeling van banen aan werknemers. Omdat de investeringen in deze kosten verloren gaan, wanneer de samenwerkingsrelatie

wordt verbroken, is het dus zaak deze kosten niet te hoog op te laten lopen. Dit zou zowel de dynamiek op de arbeidsmarkt als de investering in deze samenwerkingsrelaties, en daarmee de participatie, belemmeren. Het is echter niet mogelijk om deze kosten tot nul terug te brengen; vaak is het zelfs niet wenselijk ze zo laag mogelijk te willen houden.

Wanneer wordt besloten een samenwerkingsrelatie aan te gaan, bijvoorbeeld wanneer een werknemer een baanaanbod accepteert, moet de indruk bestaan dat deze relatie enigermate duurzaam zal zijn. Het is moeilijk precies aan te geven hoe de overheid er met haar beleidsinstrumentarium toe kan bijdragen dat de samenwerkingsrelaties een voldoende duurzaam karakter hebben en tegelijkertijd niet tot sclerose en inactiviteit op de arbeidsmarkt leiden. Op de tegengestelde mechanismen die ontslagkosten in dit verband oproepen, is in de vorige paragraaf al gewezen. De zoekkosten betreffen een andere kostencategorie die in dit opzicht in beeld komt. Hier zijn evenzeer twee tegengestelde tendensen waar te nemen. Enerzijds heeft de informatie- en communicatietechnologie tot gevolg dat informatie over de kwalificaties van banen en van (nieuw) werkzoekenden uitvoeriger en sneller beschikbaar kan komen. Anderzijds is het nog niet vanzelfsprekend dat de mogelijkheden die internet in dit opzicht biedt, de andere zoekkanalen en de functies van intermediair en screening van bemiddelaars en personeelsdiensten voor een belangrijk deel zullen kunnen vervangen. Er is immers ook sprake van een steeds verdergaande individualisering en professionalisering, waardoor banen en de daarvoor benodigde kwalificaties van de werknemer een specifieker karakter krijgen. De koppeling tussen banen en personen wordt zo steeds meer maatwerk, waardoor de zoekkosten, evenals andere specifieke kosten, zoals opleidingskosten, hoger worden .

Arbeidsbemiddeling

Werkgevers hebben doorgaans onvoldoende informatie over de beschikbare potentiële werknemers, doordat deze heterogeen zijn in hun capaciteiten. Hierdoor maken zij bij het aantrekken van werknemers kosten voor werving en (bij)scholing. Deze specifieke investeringen in werving en (bij)scholing verliest een werkgever met het vertrek van een werknemer (vgl. de discussie over het 'hold-up'probleem en de specificiteit van samenwerkingsrelaties in het vorige hoofdstuk). Ook een werknemer maakt dergelijke kosten. Hij steekt tijd en geld in het vinden van de geschikte werkgever en het volgen van de gewenste scholing. Dat werknemers en werkgevers 'onvolledig geïnformeerd zijn', is een van de oorzaken van de fricties op de arbeidsmarkt (zie Gautier en Van den Berg 2000).

Een goede arbeidsbemiddeling kan het tweezijdige informatieprobleem gedeeltelijk verhelpen. Baanzoekers zullen sneller een goed passende baan vinden, terwijl voor de werkgevers de zoekkosten verminderen, zodat zij meer vacatures zullen openen. Het spreekt voor zich dat de kosten aan arbeidsbemiddeling direct voortkomen uit de personeelswisselingen (arbeidsmarktstromen) en derhalve verband houden met de arbeidsmarktdynamiek (zie bijv. Hassink 1996).

De koppeling van een werknemer aan een geschikte werkgever vindt overigens niet alleen formeel via uitzendbureaus en arbeidsvoorziening plaats, maar ook informeel via vrienden en kennissen.

Tijdelijke contracten bieden de werkgever de mogelijkheid tot 'screening'. De meeste werknemers beginnen op een tijdelijke basis om pas bij gebleken geschiktheid een contract voor onbepaalde tijd te krijgen. Des te sneller werknemers in vaste dienst moeten worden genomen, des te minder mogelijkheden tot screening over blijven.

4.6 CONCLUSIE

Uit dit hoofdstuk over de toekomstige beleidsmogelijkheden ten aanzien van de arbeidsmarkt en de participatiebevordering kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1 Door de Europeanisering verliezen overheden in EU-verband aan beleidsmogelijkheden om nationaal de arbeidsvraag te stimuleren; dit laat onverlet de nationale autonomie om het arbeidsaanbod en de arbeidsparticipatie te beïnvloeden. Het bevorderen van loonflexibiliteit en een flexibele arbeidsmarkt kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Daarbij geldt wel dat verdere participatiegroei hoe dan ook – nog meer dan in het verleden al – in belangrijke mate bepaald wordt door economische en sociaal-culturele trends.

2 Het loonmatigingsbeleid kon afgelopen twee decennia zo effectief zijn voor de arbeidsmarktparticipatiebevordering, omdat de arbeidsinkomensquote begin jaren tachtig zo hoog was opgelopen. Door de loonmatiging is de arbeidsinkomensquote thans teruggebracht naar een normaal en structureel houdbaar niveau. Een beheerste loonontwikkeling blijft gewenst, maar tegelijkertijd impliceert de huidige, meer evenwichtige situatie dat in de toekomst niet nogmaals dezelfde effecten van loonmatiging verwacht kunnen worden.

3 Ook ten aanzien van de andere beleidsinstrumenten gericht op arbeidskosten – minimumloon, wigverkleining, arbeidskostensubsidies – geldt evenzeer dat al veel effecten zijn binnengehaald. Niettemin lijkt een verdere wigverkleining mogelijk en wenselijk.

4 Ten aanzien van de sociale zekerheid kunnen twee algemene conclusies worden getrokken. In de eerste plaats is het nu en in de toekomst nodig de poortwachterfunctie strenger te vervullen om te voorkomen dat er een te ruim gebruik van de regelingen wordt gemaakt. Dit betekent dat bij de instroom in regelingen selectieregels streng worden toegepast. In de tweede plaats is het van belang dat er voldoende prikkels zijn die mensen die niettemin in de sociale zekerheid terechtgekomen zijn, te stimuleren om weer snel terug te keren in reguliere arbeid. Wanneer deze twee eisen aan het stelsel op maatschappelijke of politieke weerstanden zouden stuiten, betekent dit onvermijdelijk dat individuen meer endogeen geprikkeld moeten worden via een individualisering van nu nog collectief gedekte risico's. De prijs die daarvoor betaald moet worden, is een afkalving van de sociale zekerheid. De solidariteit wordt

dan immers verbroken tussen degenen die geen beroep hoeven te doen op sociale zekerheid en degenen die dat wel moeten doen.

5 Ten slotte is in dit hoofdstuk het beleid bezien dat gericht is op de werking van de arbeidsmarkt. Het laat zich voorspellen dat in een kennisintensievere economie de gevraagde specificaties nauwer luisteren. De koppeling tussen banen en personen is steeds minder confectie en steeds meer maatwerk. Het is vooral een taak voor werkgevers en werknemers om deze koppelingsprocessen zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daar ligt immers het primaire belang bij geslaagde koppelingen. De overheid kan waar mogelijk faciliteren. Aangezien de traditionele arbeidsvoorziening door de overheid (arbeidsbureaus) vooral gericht is op confectie, is het dan ook meest waarschijnlijk dat dit overheidsinstrument verder aan relatief belang zal verliezen.

5 VOORTGEZETTE PARTICIPATIEGROEI OP DE LANGE TERMIJN; EEN SCENARIOVERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN EN OPGAVEN

5.1 INLEIDING

De achterliggende vijftien jaar worden gekenmerkt door een opvallend sterke groei van de arbeidsmarktdeelname, met gemiddeld zo'n 100.000 banen per jaar. Paragraaf 5.2 biedt een korte terugblik op deze periode en belicht de oorzaken van deze sterke participatiegroei. In dit retrospectief komt een aantal factoren aan de orde die in de komende periode niet meer of niet in dezelfde mate werkzaam zullen zijn. De vraag is vervolgens wat bij een gunstig scenario dan wel maximaal haalbaar lijkt. Met een 'gunstig scenario' wordt hier bedoeld een scenario dat is gebaseerd op optimistische veronderstellingen over de exogene omgevingsfactoren, en een beleidsinzet die is gericht op voortgezette participatiegroei, *zonder* dat een dergelijk scenario overdreven optimistisch of zelfs absurd wordt.

Wat is gegeven dit uitgangspunt een realistische referentiewaarde voor een doorgroei van de participatie in de komende tien à twintig jaar? Deze vraag wordt behandeld in paragraaf 5.3 aan de hand van de langetermijnverkenningen van het CBS/CPB. Hierbij wordt tevens uiteengezet hoe deze extrapolaties tot stand zijn gekomen. In paragraaf 5.4 wordt vervolgens in beeld gebracht hoe de groei van het arbeidsaanbod in een 'doorgroeiscenario' tot stand komt als resultante van demografische effecten (omvang, leeftijds- en etnische samenstelling bevolking), opleidingseffecten (stijgend opleidingsniveau) en de trend van een stijgende participatiegraad. Vervolgens worden (in par. 5.5) de consequenties in beeld gebracht die een doorgroei van de participatie heeft voor de voornaamste groepen die nu nog minder dan evenredig participeren: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden. Ten slotte worden in paragraaf 5.6 de bevindingen van het hier gepresenteerde referentiescenario kort samengevat.
Dit hoofdstuk vormt zo de opmaat voor de hierna volgende hoofdstukken waarin mogelijke maatschappelijke consequenties – wat betreft scholing/schoolbaarheid/arbeidsvaardigheden, zorg, gezondheid, en verkeerscongestie/mobiliteit – tegen het licht gehouden worden

5.2 PARTICIPATIEGROEI IN RETROSPECTIEF

Oorzaken achterliggende participatiegroei

Dat de toe- of afname in de arbeidsmarktdeelname van jaar tot jaar nogal onregelmatig is, spreekt vanzelf. Met name de economische conjunctuur is hier debet aan. Maar ook over de lange termijn genomen, blijkt deelname aan de arbeidsmarkt zich niet erg regelmatig te ontwikkelen. Als we het fenomeen arbeidsmarktparticipatie structureel bekijken, zijn er afwisselende trends waar te nemen. Deze trendmatige ontwikkeling van de arbeidsmarktparticipatie wordt beïnvloed door:

1 demografische veranderingen;
2 veranderingen in de economische structuur (technologische ontwikkeling, stijgende opleidingsniveaus, internationaal-economische ontwikkelingen);
3 veranderingen in maatschappelijke opvattingen over het belang van arbeidsdeelname (zie hfdst. 1).

Deze onregelmatige structurele ontwikkeling heeft als implicatie dat een trend die zich gedurende bijvoorbeeld tien of vijftien jaar voordoet, toch niet zonder meer kan worden geëxtrapoleerd naar de volgende decade(n).
Langetermijnprognoses zijn daarmee per definitie omgeven met een flinke onzekerheid. Daarbij is (1) goed voorspelbaar (zeker naarmate de voorspelperiode korter is), zijn er van de consequenties van (2) redelijke veronderstellingen te maken – variërend van gunstig tot behoedzaam –, en laat (3) zich niet echt prognosticeren.

...verliezen aan werkingskracht voor de toekomst

In de periode 1983-1999 zijn er in Nederland gemiddeld 100.000 banen per jaar bijgekomen; in de deelperiode 1995-1999 bedroeg het saldo van de banengroei gemiddeld zelfs 180.000 per jaar. Dit is historisch gezien uitzonderlijk hoog. Zo bleef in de periode 1973-1983 het aantal banen vrijwel stabiel en daalde het arbeidsvolume in de periode 1980-1983 zelfs met in totaal 300.000 arbeidsjaren (CPB 1994: 162). Dat het uitzonderlijk hoge tempo van banengroei sinds 1983 zonder meer zou kunnen worden doorgetrokken, ligt niet erg voor de hand.
Er zijn ten minste vier factoren in het geding die de banengroei van afgelopen periode verklaren, en die tevens doen vermoeden dat voor de komende tien à twintig jaar *niet* van een voortgezette gunstige ontwikkeling in die omvang mag worden uitgegaan:

1 De hele Nederlandse economie, inclusief haar instituties, is de afgelopen vijftien jaar 'opgekrabbeld' van 'Dutch disease' naar 'Dutch cure'. De Nederlandse 'performance' is aanzienlijk beter geworden: hogere economische groei, verlaging van arbeidskosten, collectieve lasten en uitgaven, betere werking van de arbeidsmarkt, enzovoort. Een en ander heeft geleid tot een langere periode van economische groei en banengroei die 'bovennormaal' is, en die zeker voor een deel verklaard moet worden vanuit een inhaalslag.
2 In snel toenemende mate lukt het op deelmarkten (informatici, politieagenten, leraren, verpleegkundigen, winkelpersoneel, zelfs voor de 'Melkert-banen') niet meer goed de vacatures te vervullen. Dat zet een rem op een verdere banengroei, met name als het niet zou lukken de grote groep van inactieven te activeren.
3 Het aantal banen kon de afgelopen vijftien jaar zo sterk groeien, omdat er een groot onbenut potentieel was: met name vrouwen zijn toegetreden tot de formele arbeidsmarkt. Ter illustratie: de nettoparticipatiegraad van vrouwen (in voltijdsequivalenten uitgedrukt) bedroeg in 1980 30 procent; nu ligt die boven de 50 procent (Ministerie van SZW 1999c: 161). Nederland lag begin jaren tachtig ook nog ver achter bij het Europees gemiddelde; nu ligt het *aantal* participerende vrouwen daarboven. Uitgedrukt in *voltijdsequivalenten* is de nettoparticipatiegraad van vrouwen bijna gelijk aan het EU-gemiddelde.
Deze vergelijking in voltijdsequivalenten tussen Nederland en het EU-

gemiddelde valt minder gunstig uit, doordat 68 procent van de vrouwen in Nederland een deeltijdbaan heeft, tegenover 33 procent gemiddeld in de EU (Ministerie van SZW 1999c: 160). Het is niet uitgesloten dat de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt verder zal toenemen (zie par. 5.3), maar het tempo van deze groei zal wel lager komen te liggen.

4 De veroudering van de beroepsbevolking is ingezet. In de komende jaren bereikt de naoorlogse babyboom de 'kwetsbare jaren'. De statistieken leren dat de kans op voortijdige uittreding uit het arbeidsproces met het klimmen van de leeftijd sterk stijgt.

5.3 EEN VERKENNING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN PARTICIPATIEGROEI TOT 2010/2020

Bevolking en arbeidsaanbod

In de hoofdstukken 6 tot en met 9 wordt geanalyseerd wat de maatschappelijke consequenties zijn van een verdere doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie in de komende één à twee decennia. Hiertoe wordt in dit hoofdstuk, aan de hand van de meest recente langetermijnverkenningen van bevolkingsontwikkeling en arbeidsaanbod, een kwantitatief scenario ontwikkeld van de verdere participatiegroei. De belangrijkste recente studie in dit kader is *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, een coproductie van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Planbureau (CBS/CPB 1997). Deze studie probeert vragen te beantwoorden als:

- Hoeveel inwoners zal Nederland in de toekomst tellen?
- Worden gezinnen alsmaar kleiner?
- Hoe hard groeit het aantal allochtonen?
- Gaan steeds meer vrouwen werken?

De studie maakt onderdeel uit van het programma voor langetermijnverkenningen dat een economisch toekomstkader moet bieden voor het langetermijnoverheidsbeleid inzake verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, energie en milieu.

Scenario's

De verkenningen in *Bevolking en arbeidsaanbod* bestrijken de periode van 1995 tot 2020, maar bieden tevens veel informatie over 2010 als tussenjaar.
Deze periode komt overeen met dit WRR-rapport, dat 2010 en 2020 als steekjaren heeft. In dit hoofdstuk presenteren we zowel de verkenningen tot 2010 als die tot 2020.

De langetermijnverkenningen van CBS/CPB zijn uitgewerkt voor de drie eerder door het CPB ontwikkelde toekomstscenario's: *Global Competition* (GC), *European Coordination* (EC) en *Divided Europe* (DE). Er zijn dus drie alternatieve, consistente projecties beschikbaar die te gebruiken zijn voor de verkenningen van het toekomstig arbeidsaanbod. De scenario's zijn zo geconstrueerd dat ze in beginsel alle drie even (on)waarschijnlijk zijn. Van deze scenario's is DE op te vatten als een 'doemscenario' dat in alle opzichten tot ongunstiger uitkomsten leidt dan de beide andere scenario's. In DE worden de sociaal-economische problemen

niet goed aangepakt, nationaal noch internationaal. Zowel GC als EC zijn op te vatten als 'gunstige' scenario's, waarbij de relatief gunstige uitkomsten zijn te herleiden tot zeer verschillende veronderstellingen over hoe die bereikt kunnen worden. Hierbij gaat GC uit van goede marktwerking en EC van goede (Europese) coördinatie.

De verkenning behorend bij het (ongunstige) DE-scenario blijft in dit rapport verder buiten beschouwing. In dit rapport staan immers de mogelijkheden voor en consequenties van een voortgezette arbeidsparticipatiegroei centraal.
Hiertoe wordt in eerste instantie onderzocht wat redelijkerwijs mogelijk is bij gunstige externe ontwikkelingen en participatiebevorderend beleid. Het gaat er dus niet om een 'gemiddelde verwachting' voor de komende decennia te vinden, maar een referentiewaarde aan de bovenkant, zonder dat deze irreëel mag worden.

Tekstbox 5.1 European Coordination en Global Competition in een notendop

De CPB-scenario's lopen uiteen wat betreft internationaal-politieke omgeving, technologie, demografie en economische en sociaal-culturele problematiek. In European Coordination wordt verondersteld dat, althans op Europees niveau, een duidelijk beleid wordt gevoerd, met als gevolg een behoorlijke economische groei en een dalende werkloosheid. Meest dynamisch is het Global Competition-scenario, met een sterke internationalisering en een grote rol voor het marktmechanisme. In dit scenario groeit de economie het sterkst en daalt de werkloosheid het meest. Hieronder zijn de hoofdlijnen van deze twee scenario's kort samengevat (CPB 1997a, hfdst. 3).

European Coordination in hoofdlijnen

1 Internationaal-politiek
- Mondiaal: blokvorming
- Europa: coördinatieperspectief meer snelheden

2 Technologie, kennis
- (tamelijk) snelle groei kennispotentieel
- gematigde diffusiesnelheid
- technologie meer maatschappelijk gericht

3 Sociaal-cultureel
- cohesie, solidariteit
- leefstijl: immaterieel accent

4 Demografie
- migratie vrij groot
- bevolking 2010: 16,9 mln.; 2020 17,7 mln.

5 Economie
- Noord-Amerika blijft achter
- BBP-groei Nederland 2,75 procent
- meer internationaal milieubeleid
- olieprijzen laag; Europese energieheffing

Global Competition in hoofdlijnen

1 Internationale politiek
- Vrijemarktperspectief
- beleidsconcurrentie tussen staten
- Europa à la carte

2 Technologie, kennis
- snelle stijging kennispotentieel
- snelle diffusie
- technologie marktgericht

3 Sociaal-cultureel
- sterke individualisering
- leefstijl: meer materieel

4 Demografie
- migratie matig
- bevolking 2010: 16,4 mln.; 2020: 16,9 mln.

5 Economie
- wereldwijde sterke groei
- zeer dynamisch
- sterke benutting comparatieve voordelen
- BBP-groei Nederland 3,25 procent
- olieprijzen naar 25 dollar in 2020 (prijspeil in 1995)

Uitkomsten CPB-scenario's

Wat de aard van de productie betreft, is in alle scenario's een verdere tertiairisering van de economie zichtbaar. Verder groeien de verwerkende industrieën harder dan de basisindustrieën. De toename van de werkgelegenheid (over de periode 1995-2020) bedraagt in EC gemiddeld 65.000 personen per jaar; in GC is dat zelfs zo'n 77.000 personen per jaar (CPB 1997a: 80). De sterkste werkgelegenheidsuitbreiding vindt plaats in de commerciële dienstverlening.

Participatiegraden

In tabel 5.1 zijn voor de beide gunstige CPB-scenario's de uitkomsten voor de participatiegraden in 2010 en 2020 samengevat naar geslacht, leeftijd en etniciteit; de derde kolom bevat het doorgroeiscenario als gemiddelde van het EC- en GC-scenario.

Zowel in GC als in EC liggen de bruto- en de nettoparticipatiegraad dicht bij elkaar, omdat in beide gunstige scenario's een lage werkloosheid wordt voorzien. De (bruto)participatiegraad heeft betrekking op aantallen personen, maar de teller kan eventueel herleid worden tot voltijdswerkenden. In dat geval laat de ontwikkeling van de participatiegraad in de tijd tevens het effect zien van toegenomen deeltijdwerk.

Tabel 5.1 Brutoparticipatiegraden naar geslacht, leeftijd en etniciteit (in percentage van de bevolking 20-64 jaar)

		Global Competition			European Coordination		Doorgroeiscenario	
		1995	2010	2020	2010	2020	2010	2020
Totaal		64	72	77	70	74	71	75,5
Mannen		79	81	81	80	80	80,5	80,5
	20-29 jaar	77	74	74	75	75	74,5	74,5
	30-54 jaar	90	91	90	91	90	91	90
	55-64 jaar	39	59	66	56	58	57,5	62
Vrouwen		49	63	73	60	69	61,5	71
	20-29 jaar	65	69	71	70	73	69,5	72
	30-54 jaar	52	72	82	70	79	71	80,5
	55-64 jaar	13	31	54	25	41	28	47,5
Autochtonen		65	74	81	72	77	73	79
Allochtonen		53	59	59	62	62	60,5	60,5

Bron: CBS/CPB 1997: 71

Uit de tabel blijkt dat in beide CPB-scenario's sprake is van een minieme stijging van de participatiegraad in het komende decennium voor mannen; na 2010 stijgt de participatiegraad voor mannen niet meer. De stijging wordt veroorzaakt doordat meer mannen in de leeftijdsgroep van 55-64 jaar deelnemen aan arbeid. Een verlaging van de VUT-uitkering leidt er hier toe dat het deel van de werkzame

bevolking dat voor de VUT opteert (het animopercentage), wordt teruggebracht tot een derde van het niveau van 1995. In de twee scenario's stijgt de participatiegraad voor vrouwen sterk, ook na 2010. Verder valt op dat na 2010 de participatiegraad voor allochtonen niet verder stijgt.

Achterliggende veronderstellingen

In *Global Competition* zijn de volgende veronderstellingen van invloed op de participatiegraad (CBS/CPB 1997: 69-70). De socialezekerheidsuitkeringen (met uitzondering van die van 65-plussers) worden gedeeltelijk ontkoppeld van de algemene loonontwikkeling, doordat ze jaarlijks achterblijven met 0,75 procent. Deze daling van de *replacement rate* (d.w.z. het verschil tussen loon en uitkering wordt groter) bevordert in dit scenario de participatie. Bovendien blijven wat meer 66- en 67-jarigen aan het werk. Verder wordt het arbeidsongeschiktheidsvolume beteugeld door een actief volumebeleid, met maatregelen als strenge (her)keuringen bij arbeidsongeschiktheid en striktere handhaving van (aangescherpte) criteria om voor een uitkering in aanmerking te komen.
Bovendien hebben ook werkgevers er, vanwege substantiële differentiatie van de WAO-premie, belang bij dat de instroom in de WAO afneemt. Deze combinatie van prijs- en volumebeleid leidt er in het GC-scenario toe dat de kansen op instroom in de WAO per leeftijdsklasse dalen tot een niveau dat 30 procent lager ligt dan dat van eind jaren tachtig. Bovendien stijgen de uitstroomkansen per leeftijdsklasse tot een niveau dat ruim twee maal zo hoog is als eind jaren tachtig.

In *European Coordination* speelt een korting op de uitkeringshoogte geen rol; het beleid richt zich hier vooral op volumemaatregelen (als ook bij *Global Competition*). Dit volumebeleid leidt ertoe dat de kansen op instroom in de WAO per leeftijdsklasse dalen tot een niveau dat 25 procent lager ligt in vergelijking tot dat van eind jaren tachtig. De kansen op uitstroom per leeftijdsklasse komen 80 procent hoger te liggen dan eind jaren tachtig. Dit leidt ertoe dat het WAO-volume tot 2010 enigszins terug loopt. Doordat de beroepsbevolking ouder wordt en, hiermee samenhangend, de kans op arbeidsongeschiktheid groter, zal vervolgens het aantal WAO-ers toch weer gaan stijgen.

In het GC-scenario neemt de participatiegraad tot 2010 toe met een gemiddelde mutatie van 1,1 procent van de beroepsbevolking per jaar (75.000 personen per jaar); in het EC-scenario is die mutatie 1 procent (70.000 personen per jaar). In de periode 2010-2020 loopt de groei van de participatie terug: in beide scenario's gaat het in dat decennium nog om een toename van het arbeidsaanbod met gemiddeld 40.000 per jaar.

5.4 DE POTENTIËLE PARTICIPATIETOENAME NAAR DEMOGRAFISCHE, OPLEIDINGS- EN AUTONOME EFFECTEN

De veranderingen in het arbeidsaanbod in de prognose kunnen worden verklaard vanuit:

1 effecten van demografische veranderingen;

2 effecten van veranderingen met betrekking tot opleiding; en
3 effecten van een voortgezette stijging van de participatiegraad, met name die van vrouwen.

De hier gepresenteerde deeleffecten lopen niet erg uiteen tussen de twee gunstige CPB-scenario's. Daarom is afgezien van de nadere onderscheiding en spreken we hier van de effecten van het 'doorgroeiscenario', als het ongewogen gemiddelde van deze twee scenario's.

Tekstbox 5.2 Doorgroeiscenario

Het doorgroeiscenario voor de arbeidsparticipatie in 2010 en 2020 dat in deze studie wordt aangehouden, is het ongewogen gemiddelde van de twee gunstige scenario's van het CPB, t.w. het scenario European Coordination en het scenario Global Competition. De participatiegroei die daarin vanaf 1995 jaarlijks gemiddeld wordt voorzien, is gesuperponeerd op het huidige participatieniveau (2000), dat al weer aanzienlijk hoger ligt dan in het startjaar van de CPB-verkenning vijf jaar geleden. Daarmee is een scenario van doorgroei van de participatie geconstrueerd dat op deze manier bewust 'aan de bovenkant' gaat zitten. Dat geeft de beste mogelijkheid om de maatschappelijke consequenties van een vrijwel volledige arbeidsparticipatie te verkennen.
Hier komt eerst de groei tot 2010 aan de orde en vervolgens die in de periode 2010-2020.

Effecten demografische veranderingen tot 2010

De bevolkingsomvang zal tot 2010 in ieder geval toenemen, ook die van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd. Hierdoor zal de participatie tot 2010 toenemen met zo'n 400.000 personen. Hier staat tegenover dat als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking de participatie tot 2010 zal afnemen met 410.000 personen.
Ook de toename van het aantal allochtonen heeft, vanwege de relatief lage arbeidsparticipatie van deze groep, een negatief effect op de totale arbeidsdeelname. Een veranderende etnische samenstelling van de bevolking heeft als effect dat de participatie tot 2010 afneemt met 80.000 personen. In de verkenning tot 2010 leiden de demografische ontwikkelingen er binnen het doorgroeiscenario toe dat de totale arbeidsdeelname afneemt met 90.000 mensen.

Opleidingseffecten tot 2010

Wat de factor opleiding betreft, zijn er twee, tegengestelde, effecten op het arbeidsaanbod: een positief effect door een stijgend opleidingsniveau en een negatief effect door een toenemende onderwijsdeelname. Participatie correleert positief met de hoogte van het opleidingsniveau. Een toename van het opleidingsniveau heeft een arbeidsaanbodeffect van zo'n 200.000 personen in 2010. Toenemende onderwijsdeelname heeft echter een negatief effect op de participatiegraad, namelijk een vermindering van 100.000 personen. Per saldo leidt de factor 'opleiding' dus een toename van het arbeidsaanbod met zo'n 100.000 in 2010.

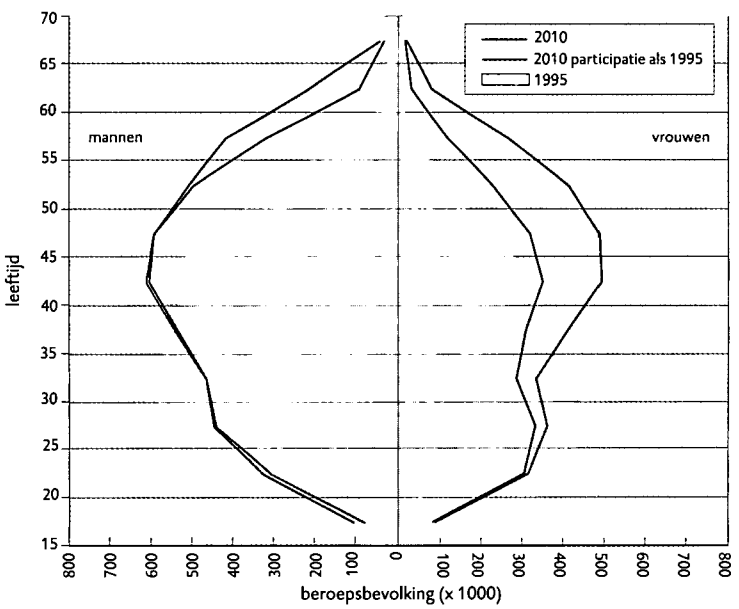
Effecten van stijging van de participatiegraad tot 2010

De dominante trend is dat de participatiegraad, met name die van vrouwen, verder toeneemt. Een gunstig scenario voor 1995-2010 komt uit op een groei van het arbeidsaanbod van vrouwen met 800.000 en van mannen met 300.000.

De totale groei als gevolg van de stijging van de participatiegraad bedraagt daarmee 1,1 mln.; oftewel 75.000 per jaar.
De participatiegroei van vrouwen wordt niet toegeschreven aan bepaalde beleidsmaatregelen. Deze wordt in de scenario's volledig veroorzaakt door een sociaal-culturele trend: vrouwen gaan anders denken over werken buiten de deur dan in het verleden. Zweden en de VS zijn hierbij als referentielanden genomen aangezien deze landen nu al een hoge participatie van vrouwen hebben. In het doorgroeiscenario is vervolgens verondersteld dat Nederland zich op lange termijn ook in deze richting ontwikkelt.

De toenemende participatie van mannen is wél het gevolg van een instrumentele veronderstelling. Zoals gezegd, is hierbij uitgegaan van een drastische verlaging van de VUT-uitkering. Uit onderzoek (o.a. Lindeboom 1998) blijkt dat de 'VUT-animo' sterk afhankelijk is van de formele mogelijkheid om vervroegd te kunnen uittreden en relatief weinig van de hoogte van de uitkering. De voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat op deze leeftijd inkomensprikkels verzwakt worden door een eerdere vermogensopbouw (vgl. ook Hazeu 1999). Het feit dat (kleine) veranderingen in de uitkeringshoogte nauwelijks leiden tot een geringer gebruik van de VUT-regeling, geeft aan dat er sprake is van *rantsoenering*: als er VUT mogelijk is, is deze dusdanig aantrekkelijk dat vrijwel iedereen er gebruik van maakt. Een kleine verlaging van de uitkeringshoogte beïnvloedt het gebruik dat van die regeling wordt gemaakt, dan nauwelijks. Daarom moet het CPB een drastische verlaging van de VUT-uitkering veronderstellen om substantiële volume-effecten te kunnen genereren.

Figuur 5.1 Beroepsbevolking naar leeftijd en geslacht



Bron: E. van Imhoff (2000).

Participatiestijging en veroudering van de beroepsbevolking

Zoals figuur 5.1 laat zien, heeft de in het doorgroeiscenario voorziene toename van de beroepsbevolking in 2010 twee effecten. Het eerste effect is dat de leeftijdssamenstelling van de beroepsbevolking verandert. Dit leidt met name tot minder participanten op de arbeidsmarkt die jonger zijn dan 40 (vgl. het gearceerde gedeelte met de lijn '200 participatie als 1995'). Het tweede effect is dat participatiegraden verder omhoog gaan (vgl. de lijn '2010' met lijn '200 participatie als 1995'). Voor vrouwen geldt dit over de hele linie, voor mannen geldt in de hogere leeftijdscategorieën dat de participatiegraad omhoog gaat doordat vervroegde uittreding wordt teruggedrongen. Het saldo van beide effecten is dat de beroepsbevolking in betrekkelijk korte tijd sterk veroudert. Is de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking in 1995 nog 37,5 jaar; in 2010 zal hij in dit scenario 41,3 jaar zijn. Met andere woorden: het aandeel 45-plussers in de beroepsbevolking stijgt van 27 naar 40 procent, het aandeel van 55-plussers van 7 naar 14 procent.

Doorgroei tot 2010

Wanneer de drie hierboven afzonderlijk besproken componenten bij elkaar worden genomen, dan neemt het arbeidsaanbod toe met ongeveer 1.100.000 mensen over de periode 1995-2010 (d.w.z. –90.000 (demografie-effect) + 100.000 (opleidingseffect) + 1.100.000 (effect stijging participatiegraad)). In het doorgroeiscenario zal het arbeidsaanbod tot 2010 jaarlijks groeien met gemiddeld 75.000 per jaar. Alhoewel een dergelijke omvang op een duidelijk lager niveau ligt dan afgelopen vijftien jaar is gerealiseerd, maakt deze groei van het arbeidsaanbod een toename van de participatie in beginsel mogelijk.

Doorgroei in periode 2010-2020

In de periode 2010-2020 zal de participatiegroei ook in het doorgroeiscenario geringer worden. De demografische ontwikkelingen leiden tot een afname van het arbeidsaanbod met 190.000 personen, het opleidingseffect geeft een toename te zien van 20.000 en de participatiegraad stijgt met 580.000 personen. In tien jaar tijd neemt het arbeidsaanbod dus toe met 410.000 personen, dat is gemiddeld ongeveer 40.000 per jaar (CBS/CPB 1997; berekening op grond van tab. 6.2, blz. 72). Overigens is thans al te voorzien dat na 2020 het arbeidsaanbod zal gaan krimpen.

Doorgroei participatie is doorgroei vrouwenparticipatie

Worden de drie onderscheiden effecten (demografie, opleiding, toename participatiegraad) apart bezien, dan blijkt de groei van het arbeidsaanbod tot 2020 per saldo vrijwel volledig verklaard te worden uit een stijging van de participatiegraad. Volgens het doorgroeiscenario gaat de participatiegraad van 65 procent nu naar 71 procent in 2010 en vervolgens naar 75,5 procent in 2020. Deze stijging kan voor het leeuwendeel worden toegeschreven aan de extra toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt. Voor de participatie van vrouwen is verondersteld dat deze uiteindelijk – maar dat is pas vanaf 2020 – op ruim 70 procent kan komen. Dat is bijna 20 procentpunt hoger dan nu en nog slechts 8 procentpunten onder het participatieniveau van mannen. Bovendien is dit internationaal vergelijkend gezien vrijwel op het 'Zweedse niveau' van vrouwenparticipatie.

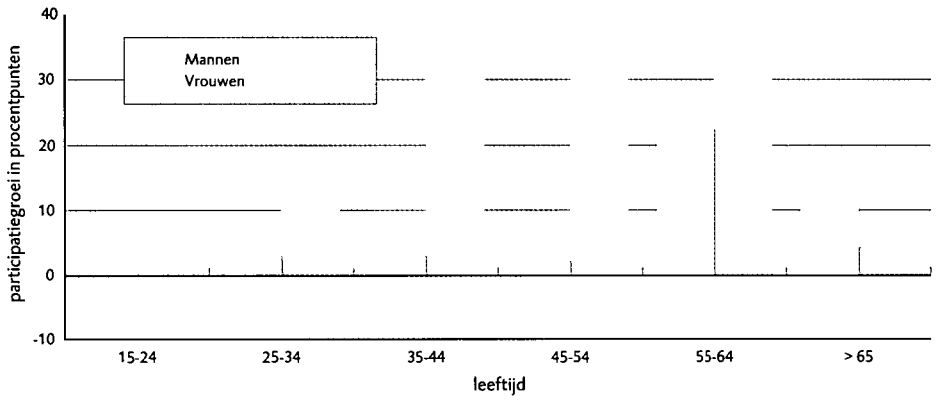
Van de 20 procentpunt die de vrouwenparticipatie in een gunstig scenario zal toenemen, kan 3,5 procentpunt worden toegeschreven aan het fiscale instrument 'afschaffing overdraagbaarheid belastingvrije voet'. Het leeuwendeel van de stijging van de vrouwenparticipatie komt dus voor rekening van autonome sociaal-culturele ontwikkelingen (CBS/CPB 1997: 74).

5.5 CONSEQUENTIES VOOR EEN AANTAL GROEPEN

In deze paragraaf zal worden geanalyseerd wat het doorgroeiscenario impliceert voor een aantal belangrijke groepen die nu minder dan evenredig participeren op de arbeidsmarkt. Het gaat dan om vrouwen (par. 5.5.1), de ouderen in de beroepsgeschikte bevolking (par. 5.5.2), en laaggeschoolden en uitkeringsgerechtigden (par. 5.5.3). Met name ten aanzien van deze laatste twee groepen zullen aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn, wil hun participatieniveau zich voegen naar de veronderstellingen van het doorgroeiscenario.

Figuur 5.2 laat zien waar, uitgaande van het doorgroeiscenario, naar leeftijd en geslacht de participatiegroei vooral zal moeten plaatsvinden; de figuur is de pendant van figuur 2.14 die dezelfde categorale veranderingen over de periode 1981 – 1996 liet zien.

Figuur 5.2 Participatiegroei naar leeftijd en geslacht tussen 1996 en 2020, (doorgroeiscenario)



Uit de figuur blijkt dat alleen bij jonge mannen de participatiegraad iets daalt; zij nemen immers gemiddeld langer deel aan het onderwijs. De grote stijging zit bij de vrouwen en de ouderen. In de leeftijd tussen 45 en 54 jaar stijgt de participatiegraad van vrouwen zelfs met 39 procentpunt.

5.5.1 VROUWEN

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is het met name de toename van vrouwen op de arbeidsmarkt die een belangrijk deel heeft uitgemaakt van de totale groei van de arbeidsparticipatie in de afgelopen jaren. Ten dele hangt deze autonome

participatiegroei samen met het hoger opleidingsniveau van vrouwen, waardoor de *opportunity*kosten van non-participatie groter worden. Het beleid heeft deze gunstige sociaal-culturele trend dus 'mee'. Er is dan ook betrekkelijk weinig additionele beleidsinspanning nodig om deze sterke trend voort te zetten.

Wél impliceert een doorgroei van de arbeidsparticipatie voor deze groep dat de segmentering van de arbeidsmarkt moet afnemen, zodat vrouwen minder sterk zijn aangewezen op (kleine) deeltijdbanen in typische 'vrouwenberoepen'. Verder kunnen flankerende maatregelen, zoals meer kinderzorgvoorzieningen en professionele bejaardenzorg, nodig zijn om de autonome groei van de participatie niet af te remmen. Ten slotte vragen allochtone vrouwen om specifieke beleidsaandacht; het betreft een arbeidsreserve die relatief ver verwijderd is van de arbeidsmarkt. Hier dienen nog de nodige drempels en barrières geslecht te worden. In de zorgsector, waar deze arbeidsreserve zou kunnen worden ingeschakeld, is het in dit kader van belang te voorkomen dat een te sterke upgrading en professionalisering van de totale zorgsector plaatsvindt, waardoor deze groep toch buitengesloten zou blijven (zie verder hfdst. 7).

Wat het beleid ten aanzien van vrouwen als doelgroep op de arbeidsmarkt betreft, is het verder gewenst dat de institutionele regels en de fiscale behandeling van partners voor mannen en vrouwen gelijkwaardig worden, zodat nu nog onderscheiden rolpatronen verder kunnen convergeren. De eerder genoemde 'feminisering' van de rol van de mannen – dat wil zeggen de trend om korter te gaan werken – die hierbij optreedt (Hazeu 2000a: 186), zal wellicht betekenen dat de totale productiviteit van de mannelijke beroepsbevolking in vergelijking met de situatie zonder feminisering wat afneemt. Bij het totstandkomen van zo'n gelijkere rolverdeling zullen niet alleen vrouwen maar ook mannen op bepaalde momenten in de loopbaan tijdelijk en/of gedeeltelijk uit het arbeidsproces willen terugtreden, bijvoorbeeld wanneer zij kinderen krijgen. In zulke gevallen moet voorkomen worden dat de arbeidsvaardigheden verouderen. Herintreders dienen een zelfde productiviteitsniveau te kunnen halen als zij hadden op het moment van tijdelijke uittreding. Zo zouden zij bij tijdelijke uittreding 'contact kunnen houden' met de arbeidsmarkt door enkele uren per week te fungeren als hulpkracht op school of in de zorg, of door kleine taken buitenshuis te verrichten of te blijven deelnemen aan werkoverleg. Dan wordt ook duidelijk welke (bij)scholing nodig is om op het moment dat zij weer (volledig) herintreden, over de juiste arbeidsvaardigheden te beschikken.

5.5.2 OUDEREN

Momenteel is de participatie van met name 55-plussers zeer laag. Dit komt door de financieel aantrekkelijke uittreedroutes die in het verleden in het leven zijn geroepen, en door een hoog beroep op de arbeidsongeschiktheidsregeling. Het lijkt nauwelijks mogelijk om ouderen die al zijn uitgetreden of die een uitkering ontvangen, tot herintreding te bewegen. Om het doorgroeiscenario te kunnen realiseren is het vooral noodzakelijk dat ouderen vanaf nu zoveel mogelijk

blijven werken. Een dergelijk preventiebeleid is ook noodzakelijk vanwege een belangrijke demografische factor. In de komende periode is het immers de generatie van de geboortegolf die tot de ouderen gaat behoren. Zou hun participatie op een even laag niveau liggen als dat van de huidige ouderen, dan zal de in het doorgroeiscenario veronderstelde participatiegroei niet mogelijk blijken.

Voor de overheid en de sociale partners ligt hier een aantal maatregelen in het verschiet (zie ook Hazeu 1999). In de eerste plaats is het van eminent belang dat voortijdige uittreedroutes (via VUT en WAO) zoveel mogelijk worden afgesloten. Wat de VUT betreft, is inmiddels de richting ingeslagen naar meer individuele prepensioenregelingen, met een bijbehorende grotere actuariële neutraliteit. Verder moeten de sociale partners en de overheid een ouderenbeleid opzetten dat erop gericht is mensen weer langer aan het werk te houden. Om de inzetbaarheid en de productiviteit van ouderen beter op peil te houden en een voortijdige uitstoot uit het arbeidsproces te voorkomen, is het onder andere van belang dat men ook op latere leeftijd de inhoud van het werk als aantrekkelijk ervaart. Permanente scholing en een leven lang leren kunnen bijdrage aan de oplossing voor dit probleem, evenals een betere spreiding van werkzaamheden over de levensloop, waarbij de productiviteit in de bloei van het leven (de periode tussen 25 en 50 jaar) best wat lager mag zijn dan nu veelal het geval is. Deze maatregelen kunnen ertoe bijdragen dat meer mensen de eindstreep halen en zich ook via actieve her- en bijscholing blijven voorbereiden op een lange arbeidscarrière. In samenhang hiermee moeten er, meer dan nu het geval is, mogelijkheden ontstaan voor een tweede arbeidsloopbaan, wanneer men om een of andere reden in de werkzaamheden is vastgelopen. We komen hierop later nog terug.

Een volgende beleidsoptie is de overgang tussen werken en niet-werken vloeiender te laten verlopen. Het betekent immers een grote vernietiging van menselijk kapitaal wanneer de overgang van een situatie van werken naar die van niet-werken abrupt verloopt. Vermoedelijk zouden vele ouderen hun loopbaan willen en kunnen verlengen als ze dit parttime kunnen doen. Prepensioenregelingen en seniorenfuncties die eventueel gepaard gaan met de bescheiden demotie, zouden een dergelijke geleidelijke overgang kunnen faciliteren. Het inkomensprofiel van de werkenden moet dan wel beter aansluiten op hun productiviteitsprofiel, zodat oudere werknemers niet te duur zijn en hun restproductiviteit beter kan worden benut. Wanneer beloning en productiviteit zo beter op elkaar aansluiten, zal dit ook bij werkgevers de prikkels wegnemen om voor oudere werknemers te voorzien in uittredingsroutes, zoals de WAO en bepaalde VUT-regelingen, die voor een deel op de collectiviteit kunnen worden afgewenteld.

Om dit vanuit het beleid te kunnen bewerkstelligen, moet de opstelling ten aanzien van de 65-jarige leeftijd als het moment van de verplichte pensionering flexibeler worden. Gegeven de oudedagsvoorzieningen, zou de marginale belasting bij het werken op oudere leeftijd slechts langzaam mogen oplopen en zeker geen pieken boven de 100 procent vertonen, zoals dat nu bij de VUT-regelingen en pensioenregelingen het geval is (zie Lindeboom 1999; Ministerie van EZ 2000: 100).

Bij wijze van spreken zou ieder uur dat ouderen bereid zijn te werken, extra (netto)inkomen moeten opleveren en niet ten koste moeten gaan van het pensioen. Daarnaast valt ook aan werkgeverszijde te denken aan een fiscale tegemoetkoming, zodat werkgevers geprikkeld worden hun oudere werknemers langer in dienst te houden. Een afdrachtskorting op de sociale premies voor oudere werkenden (zie ook WRR 1997a: 145) of een lagere seniorenschijf in de inkomstenbelasting voor werkenden behoren hier tot de mogelijkheden.

Als tegenpool voor de financiële prikkels om ouderen aan het werk te houden, zouden fiscale regelingen het pensioentechnisch aantrekkelijker kunnen maken om tijdens de werkzame periode sabbaticals op te nemen. Zo kunnen de perioden waarin men wel en geen betaalde arbeid verricht, gelijkmatiger worden verdeeld en beter worden afgewisseld. Hoewel het steeds zo moet zijn dat participatie in betaalde arbeid financieel aantrekkelijker is dan non-participatie, is het meer in het algemeen nodig goed zicht te bieden op de verschillende paden waarlangs de loopbaan in het werkzame leven kan verlopen. Te hoge productiviteitseisen, gegeven de opleiding en bekwaamheden, kunnen betekenen dat men te vroeg van het verkozen pad afraakt. Anderzijds moet men zich ervan bewust zijn dat het vanuit het carrièreperspectief in de steeds kennisintensievere samenleving noodzakelijk is zich in het werk voortdurend bij te scholen om ook op latere leeftijd nog productief te zijn. Voor een goede loopbaan moet men de kunst verstaan steeds passend werk te krijgen en te behouden.

5.5.3 LAAGGESCHOOLDEN EN UITKERINGSGERECHTIGDEN

Een hoge voortgezette participatiegroei impliceert dat ook de participatiegraad aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal moeten toenemen. Hierbij gaat het in hoofdzaak om lageropgeleiden en anderen die om de één of andere reden laagproductief zijn en hierdoor een verhoudingsgewijs kleine kans hebben op een betaalde baan in de reguliere arbeidsmarkt. De kosten van het activeren zal zeker niet in alle gevallen opwegen tegen de directe materiële baten uit de productieve arbeid die de inzet van deze groep op de arbeidsmarkt oplevert. De beleidsinspanning om deze groep aan het werk te krijgen, is echter vanuit een breder maatschappelijk oogpunt zeer gewenst (WRR 1997a). Het belangrijkste argument voor zo'n beleid is gelegen in het positieve externe-effectenmotief. De arbeidsmarkt is te zien als het dominante emancipatiekanaal waarmee tweedelingstendenties in de samenleving kunnen worden voorkomen. De omstandigheden voor zo'n beleid zijn ook gunstiger dan ze in jaren zijn geweest. Immers, de arbeidsmarkt is krap en de overheid zit beter bij kas dan de afgelopen twintig jaar. Er is, kortom, een 'window of opportunity'.

Als het gaat om de mogelijkheden om het huidige bestand aan uitkeringsgerechtigden te activeren, kan de volgende tentatieve berekening worden gemaakt.
Er zijn momenteel ongeveer 1,6 miljoen uitkeringsgerechtigden in de beroepsgeschikte bevolking. Wanneer van deze 1,6 miljoen mensen enkele groepen worden afgetrokken, namelijk degenen die ouder dan zijn 57,5 jaar, de bijstands-

ontvangers met kinderen jonger dan 5 jaar, de volledig arbeidsongeschikte WAO-ers en de gedeeltelijk arbeidsongeschikte WAO-ers met werk, dan resteert ongeveer een half miljoen uitkeringsgerechtigden die in beginsel beschikbaar zijn voor werk. In deze 'boekhoudkundige' benadering dient vervolgens te worden verdisconteerd dat de heterogeniteit van banen en de arbeidsmarktdynamiek een zekere mate van frictiewerkloosheid onvermijdelijk maakt; een frictiewerkloosheid die voor een groot gedeelte aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal neerslaan. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, blijven er zo'n 300.000 à 350.000 uitkeringsgerechtigden over voor wie inzet van het participatie-instrumentarium tot een toename van de participatie kan leiden.

Deze tentatieve berekening is nog gebaseerd op het socialezekerheidsregime zoals we dat nu kennen. Op een termijn van twintig jaar zijn hier natuurlijk ook substantiële veranderingen denkbaar. De vraag naar in hoeverre het mogelijk is de participatiegroei volgens het doorgroeiscenario tot 2020 voort te zetten, reikt dan ook verder dan een boekhoudkundige benadering van het deel van de huidige uitkeringsgerechtigden dat in beginsel tot arbeidsmarktparticipatie te bewegen is. Van groter belang is dat het beleid ertoe bijdraagt dat er in de toekomst minder personen uit de potentiële beroepsbevolking in een min of meer blijvende uitkeringssituatie terechtkomen. Dit geldt met name voor de WAO die als uittreedroute uit het arbeidsproces nog altijd niet beteugeld is (zie meer uitvoerig hfdst. 8). Voor een beperkt deel kan de instroom in de WAO verklaard worden als direct gevolg van ziekte waaraan werkomstandigheden ten grondslag liggen. Voor zover echter de – in vergelijking tot het buitenland – hogere arbeidsongeschiktheidsincidentie in Nederland verklaard moet worden uit ingesleten institutionele factoren die zowel door werkgevers, werknemers als het keuringscomplex in stand worden gehouden, benadrukt dit onverminderd de noodzaak hier een substantiële beleidsomslag te realiseren. Dit dringt des te meer omdat bij de WW-uitkeringen de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid een rol speelt, waarbij gepoogd wordt werklozen zo snel mogelijk weer naar een passende baan te laten doorstromen. Bij de WAO is deze activerende rol van de sociale zekerheid veel geringer.

5.6 CONCLUSIE

Alle berekeningen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op trendmatige verkenningen van het arbeids*aanbod*. Zoals gezegd, gaat het er hierbij om een referentiewaarde voor een verdere participatietoename voor de komende twee decennia te laten zien. Zij zeggen verder niets over de waarschijnlijkheid dat de berekende niveaus ook daadwerkelijk gehaald zullen worden. Er zijn natuurlijk altijd ontwikkelingen mogelijk die roet in het eten gooien en die negatief uitwerken op de arbeids*vraag*. Een internationale economische crisis bijvoorbeeld kan leiden tot vraaguitval, lagere groei van de wereldhandel en het nationaal inkomen, met repercussies voor de arbeidsvraag en de werkloosheid. Iets dergelijks is en blijft ten alle tijden mogelijk; het valt evenwel buiten de probleemstelling van dit rapport.

Ook ten aanzien van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod zijn mogelijke knelpunten denkbaar die zouden kunnen leiden tot trendbreuken waardoor ontwikkelingen anders gaan verlopen. Dergelijke mogelijke knelpunten zitten niet in het hier gepresenteerde doorgroeiscenario; die dienen dus op de scenario-uitkomsten gesuperponeerd te worden.

In het doorgroeiscenario komt de gemiddelde jaarlijkse groei van het arbeidsaanbod tot 2010 uit op 75.000 per jaar; tussen 2010 en 2020 stijgt het arbeidsaanbod gemiddeld met 40.000 per jaar. Dit brengt de participatiegraad van 65 procent in 2000 naar 71 procent in 2010 en naar 75,5 procent in 2020. Gegeven de redenen voor non-participatie die er kunnen zijn (het volgen van een opleiding, tijdelijke zorgtaken, ziekte en onomkeerbare arbeidsongeschiktheid), is het niveau van 2020 in het doorgroeiscenario te bestempelen als een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie.

De doorgroei van de participatie is alleen mogelijk indien de drie groepen die nu minder dan evenredig participeren (d.w.z. vrouwen, ouderen en laaggeschoolden), meer toetreden tot de arbeidsmarkt. Het leeuwendeel van de doorgroei moet komen van vrouwen. Deze ontwikkeling is in volle gang en vergt nog een beleidsmatige ondersteuning. Aanzienlijk meer inspanningen zijn nodig om de participatie van beide andere groepen te doen toenemen. Gezien de demografische ontwikkelingen is een hogere participatie van ouderen voor het bereiken van een verdere doorgroei essentieel. Tegelijkertijd biedt de huidige krappe arbeidsmarkt een kans, ook voor laaggeschoolden en uitkeringsgerechtigden, die in de achterliggende jaren niet aanwezig was.

6 ARBEIDSPARTICIPATIE EN MOBILITEIT

6.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is de hypothetische vraag aan de orde geweest hoe een gunstig economisch scenario voor 2010 en 2020 zou kunnen uitpakken voor de arbeidsmarktparticipatie. Hoewel minder uitbundig dan in de achterliggende periode, blijkt in het doorgroeiscenario een voortgezette groei van de arbeidsmarktparticipatie in de komende tien à twintig jaar in beginsel mogelijk te zijn. Als een volgende stap wordt nu onderzocht welke mogelijke effecten zich op een aantal terreinen kunnen voordoen als de participatiegroei zich conform dit doorgroeiscenario zou voltrekken. Gaan er knelpunten ontstaan omdat de schoolbaarheid van (grote) groepen mensen tekort gaat schieten, omdat informele zorg in de knel komt, omdat de productiviteitsdruk tot ziekte en uitval uit het arbeidsproces leidt, of omdat de infrastructuur dichtslibt en ons 'verkeersinfarcten' te wachten staan? Dergelijke mogelijke knelpunten kunnen ertoe leiden dat een gunstig participatiescenario geen werkelijkheid zal worden. Ook bij een gunstige economische ontwikkeling en een sterke beleidsinzet op participatiebevordering zijn er in dat geval tegenkoppelingen die vanuit deze arbeidsmarktexterne factoren mogelijk een rem zetten op de arbeidsparticipatie. Deze mogelijke knelpunten, en de offers die ze met zich mee brengen, kunnen tot de conclusie voeren dat een sterke participatiegroei bij nadere beschouwing minder wenselijk is. Het maken van een dergelijke afweging is uiteraard voorbehouden aan de beleidsmakers.

In dit hoofdstuk staat de mobiliteit centraal. Zou er in de toekomst als gevolg van de toenemende arbeidsparticipatie een mogelijk mobiliteitsknelpunt kunnen gaan ontstaan? De toenemende participatie leidt immers tot een toenemend woon-werkverkeer, met als gevolg een toenemende congestie, en hiermee allerlei maatschappelijke kosten, uit te drukken in geld, tijd(sverlies) en vervuiling.
In paragraaf 6.2 wordt op basis van een groot aantal gegevens het huidige mobiliteitsgedrag in beeld gebracht, in het bijzonder het woon-werkverkeer. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 verkend wat het voor de toekomstige mobiliteit zou kunnen betekenen als de participatiegroei zich ontwikkelt conform het doorgroeiscenario. In paragraaf 6.4 wordt vervolgens ingegaan op de mogelijkheden die het beleid ter beschikking staan om de mobiliteitsproblematiek te beïnvloeden, en de voor- en nadelen die kleven aan die verschillende instrumenten. In paragraaf 6.5 ten slotte staan de eisen centraal waaraan de toekomstige arbeidsparticipatie bij voorkeur dient te voldoen om een mobiliteitsknelpunt te voorkomen of zo min mogelijk te versterken.

De gegevens in dit hoofdstuk zijn voor een belangrijk gedeelte gebaseerd op de literatuurstudie van Rietveld et al. (2000), die op verzoek van de raad is uitgevoerd ten behoeve van dit rapport.

6.2 MOBILITEIT EN WOON-WERKVERKEER; STAND VAN ZAKEN EN TRENDS

6.2.1 INLEIDING

Infrastructuur en verkeer zijn belangrijk elementen in onze moderne kennisintensieve samenleving. Dit wordt wel duidelijk uit de huidige maatschappelijke discussies over de bereikbaarheid van stedelijke gebieden en de mogelijke maatregelen ter verbetering hiervan, zoals de introductie van rekeningrijden, betaalstroken, het invoeren of verhogen van parkeertarieven, de constructie van zowel grote als diverse kleine infrastructurele werken (bijv. de aanleg van aparte busbanen, tunnels, lightrail-systemen, en de hogesnelheidslijn).

De auto speelt hierbij een prominente rol. Enerzijds heeft het toegenomen autogebruik in de loop der tijd geleid tot een verbetering van de bereikbaarheid, doordat hierdoor omvangrijke gebieden konden worden ontsloten.
Anderzijds heeft de sterke toename van mobiliteit geleid tot een stijging van het aantal files, waardoor de aanvankelijke verbetering in bereikbaarheid onder druk is komen te staan. Deze toename van mobiliteit wordt in het algemeen toegeschreven aan de toegenomen welvaart, de verbeterde infrastructuur, en een veranderde arbeidsmarkt. Het is dan ook niet onlogisch dat veel van de maatschappelijke discussie over mobiliteit en congestie zich vooral richt op de groei van het autogebruik en de nadelige gevolgen daarvan. In een recent advies over de mobiliteitsproblematiek stelde de VROM-raad (1999) bijvoorbeeld voor de discussie niet te richten op het indammen van mobiliteit als zodanig, maar vooral op het bestrijden van de nadelige effecten ervan.

Dit hoofdstuk over de verhouding tussen mobiliteit en participatie richt zich in het bijzonder op de bereikbaarheid van woon- en werklocaties. Zoals bekend, hangen mobiliteit en modaliteitskeuze wederzijds af van de positie op de arbeidsmarkt, de aard van het dienstverband en het type werknemer. De mobiliteit, en de daarvan afgeleide bereikbaarheid, hangen sterk samen met het functioneren van de (regionale) arbeidsmarkt. Steeds vaker wordt de toegenomen arbeidsmarktparticipatie als een belangrijke oorzaak aangemerkt van de toename in mobiliteit: direct, doordat werkenden zich naar hun werk moeten verplaatsen, en ook indirect, doordat (meer) werk leidt tot meer inkomen en meer inkomen tot meer mobiliteit voor recreatie. Er is dus alle reden om aandacht te vragen voor de wederzijdse samenhang tussen arbeidsmarkt en verkeer. Daartoe beschrijven we in paragraaf 6.2.2 de huidige stand van zaken met betrekking tot mobiliteit en woon-werkverkeer. In paragraaf 6.2.3 gaan we in op een aantal trends in de mobiliteit.

6.2.2 HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Doordat de arbeidsmarktparticipatie toeneemt, neemt ook de mobiliteit toe, evenals de verkeersintensiteit, het aantal files en de lengte hiervan als geheel. Hierdoor neemt de bereikbaarheid af, dat wil zeggen: het gemak waarmee een individu een gegeven

(werk)locatie kan bereiken. Het is duidelijk dat met de toenemende mobiliteit en congestie, de factor bereikbaarheid belangrijker wordt. De individuele waardering hiervan kan overigens sterk verschillen. Ook kan deze individuele waardering zich in de tijd wijzigen: men kan bijvoorbeeld wennen aan files. In het algemeen hangt bereikbaarheid sterk af van de vervoerswijze. Verder hangt bereikbaarheid af van de vorm en dichtheid van steden, de spreiding van woon- en werkfuncties en het belang dat wordt toegekend aan verschillende ritmotieven.

De keten arbeidsparticipatie – verkeer – congestie – bereikbaarheid is bepaald niet monocausaal; deze zit vol terugkoppelingen. Enerzijds ligt het voor de hand dat een toename van de participatiegraad leidt tot meer woon-werkverplaatsingen, met (in ieder geval op korte termijn) toenemende congestie en afnemende bereikbaarheid tot gevolg. Anderzijds kunnen congestie en verminderde bereikbaarheid een impuls zijn voor flexibilisering van arbeid, een toename van arbeid buiten 'normale' werktijden of een toename van het aantal telewerkers.
Ook blijkt dat het vrachtverkeer bij een toenemende congestie zoekt naar mogelijkheden om de spitstijden enigszins te mijden. Bij voldoende gedragsaanpassingsmogelijkheden is mobiliteit dus in zekere mate een zelfregulerend proces.

De totale Nederlandse bevolking legde in 1998 192 miljard reizigerskilometers af; in 1985 was dat nog 148 miljard. Deze stijging van 30 procent kan voor 10 procent worden toegeschreven aan de toename van de bevolking. Per hoofd van de bevolking berekend is de mobiliteit in vergelijking tot 1985 dus met 20 procent gestegen. Het aantal reizigerskilometer per auto steeg van 118 miljard in 1985 naar 142 miljard in 1998 (oftewel: drie kwart van het totaal aantal reizigerskilometers bestaat nu uit autokilometers). Deze groeivoet ligt dus iets lager dan die van het totaal aantal afgelegde kilometers. Het totaal aantal reizigerskilometers lijkt zich momenteel te stabiliseren. Van 1997 op 1998 was er zelfs sprake van een zeer lichte daling. Deze is mogelijk veroorzaakt door een incidentele factor als het weer in 1998.
De in totaal 192 miljard afgelegde reizigerskilometers per jaar komen neer op gemiddeld ruim 12.000 per Nederlander per jaar, oftewel gemiddeld 35 kilometer per Nederlander per dag, waarvan 20'n 26 km per auto wordt afgelegd.

Ongeveer de helft van het gemeten aantal kilometers is afgelegd voor sociale of culturele doeleinden (visite, winkelen, ontspanning, toeren) en 36 procent voor economische doeleinden, waarvan 6 procent voor scholing en 8 procent voor zakelijk verkeer. Tweeëntwintig procent van de kilometers zijn dus afgelegd voor vervoer van en naar het werk (CBS 1998). De gemiddelde woon-werkafstand bedraagt 16,5 km per werkende. De regionale verschillen (naar provincie) zijn niet erg groot; evenmin als de verschillen tussen sterk stedelijke en niet-stedelijke gebieden.

Reistijd

Hoewel de verkeersintensiteit (de mate van weggebruik) de laatste jaren sterk is toegenomen, resulteert dit niet vanzelfsprekend in een langere reistijd.
De gemiddelde reistijd naar het werk per werkende bedraagt 23 minuten in 1996/97; vijf jaar daarvoor was dit 22 minuten (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 **Gemiddelde afstand van en naar werk, reistijd en reissnelheid per provincie voor werkzame personen van 15-64 jaar, 1992/93 en 1996/97**

	Afstand (km)			Reistijd (min)			Reissnelheid (km/u)		
	1992/93	1996/97	Index	1992/93	1996/97	Index	1992/93	1996/97	Index
Groningen	11,5	13,0	113	18	20	111	38	39	102
Friesland	12,3	13,8	112	18	19	106	41	44	106
Drenthe	11,8	14,9	126	18	19	106	39	47	120
Overijssel	12,2	14,0	115	19	20	105	39	42	109
Flevoland	15,0	23,7	158	28	28	100	32	51	158
Gelderland	14,3	15,3	107	21	22	105	41	42	102
Utrecht	14,7	16,6	113	23	26	113	38	38	100
Noord-Holland	14,1	15,7	111	25	26	104	34	36	107
Zuid-Holland	13,5	14,2	105	23	24	104	35	36	101
Zeeland	10,8	14,1	131	17	19	112	38	45	117
Noord-Brabant	13,4	14,9	11	20	21	105	40	43	106
Limburg	11,1	13,3	120	18	19	106	37	42	114
Nederland	13,4	14,9	11	22	23	105	37	39	106

Bron: MuConsult (1997; tabel 3.1).

Uit tabel 6.1 zijn drie conclusies te trekken:

1 de gemiddelde reistijd naar het werk is niet opvallend lang;
2 hij is slechts licht gestegen in de tijd;
3 er zijn ook geen al te grote regionale verschillen. Alleen iemand uit Flevoland reist door de bank genomen wat langer naar zijn/haar werk.

Tabel 6.2 **Woon-werkverplaatsing naar afstandklasse en modaliteit, 1998 (%)**

	Autobestuurder	Autopassagier	Trein	BTM	Bromfiets	Fiets	Lopen	Totaal
0 tot 2,5 km	16,6	1,9	0,0	0,9	1,4	60,9	17,7	100
2,5 tot 5 km	33,7	4,7	0,2	2,5	2,2	54,8	0,9	100
5 tot 10 km	48,6	6,3	0,7	6,3	3,8	32,8	0,1	100
10 tot 15 km	61,1	8,5	3,2	7,7	3,0	14,4	0,0	100
15 tot 20 km	69,7	9,4	5,2	7,6	1,3	4,5	0,0	100
20 tot 30 km	69,7	9,8	10,7	6,0	1,2	1,2	0,0	100
30 tot 40 km	68,3	9,6	14,4	4,7	0,4	0,5	0,0	100
40 km of meer	63,4	10,4	23,2	2,0	0,1	0,1	0,0	100
Totaal	47,8	6,6	5,2	4,3	1,9	29,0	3,7	100

Bron: CBS.

Uit tabel 6.2 blijkt dat ruim 50 procent van de woon-werkverplaatsingen plaats vindt met de auto (als bestuurder of als passagier). Op een gemiddelde doordeweekse werkdag gaan ongeveer 5 miljoen mensen heen en weer naar hun werk.

Drie miljoen hiervan reist per auto, waarvoor 2,6 miljoen personenauto's worden gebruikt. Het totale autopark in Nederland is ruim 6 miljoen.

Het gebruik van de auto voor het werk neemt toe naarmate de afstand groter is, maar neemt weer af bij een afstand van meer dan 40 km. Dit hangt samen met de populariteit van de trein bij grotere afstanden. Opvallend is verder dat zelfs voor relatief korte afstanden, van 0 tot 2,5 km, en van 2,5 tot 5 km, in 16 respectievelijk 33 procent van de gevallen de auto wordt gebruikt (carpoolers niet meegerekend).

Verder blijkt uit de tabel dat ook de populariteit van carpoolen toeneemt met het toenemen van de reisafstand. Bij een kleine 7 procent van alle woon-werkverplaatsingen is sprake van autopassagier. Een stijging van dit percentage ligt niet in de verwachting gezien de toenemende flexibilisering van werktijden en werklocaties. Van eventuele verdere beleidsmaatregelen ter bevordering van carpoolen mogen dus geen substantiële effecten worden verwacht (Spittje 1999).

Tijdstip van verplaatsing, verkeersintensiteit en congestie

Met betrekking tot de verdeling van de verkeersintensiteit over de dag blijkt dat zowel deeltijdwerkers als voltijdwerkers in de ochtendspits reizen. Verschillen in werktijden uiten zich vooral in het tijdstip waarop de dag voor deeltijders eindigt. Een groot deel van de deeltijders werkt 's morgens van acht tot twaalf uur.

In 1999 stonden er in Nederland 29.226 files, dat is 4.666 meer dan het jaar ervoor.[1] Van de totale files, gewogen naar zwaarte, wordt 60 procent veroorzaakt door de ochtend- of de avondspits. Daarbij telt de ochtendspits 1,5 keer zo zwaar aan als de avondspits. Overigens vinden verplaatsingen voor andere motieven in toenemende mate tegelijk plaats met het woon-werkverkeer (MuConsult 1997). In de ochtendspits heeft 20 procent geen woon-werk- of zakelijk-ritmotief, terwijl dit in de middagspits voor 40 procent geldt.

Het leeuwendeel van de files speelt zich af in de drie Randstedelijke provincies, maar ook het aantal kleine files buiten de Randstad groeit. Onderzoek onder werkenden naar de implicaties van een eventuele invoering van rekeningrijden wijst uit dat circa 4 procent van de beroepsbevolking wordt geconfronteerd met structurele fileproblemen. Naast deze 4 procent is er een groep werkenden die buiten de Randstad met structurele files wordt geconfronteerd. Aangezien het fileprobleem zich concentreert rondom de vier grote steden in de Randstad, zal deze groep kleiner zijn. Verder is er uiteraard nog een groep werkenden die te maken heeft met incidentele files, bijvoorbeeld bij ongevallen en wegwerkzaamheden. Rietveld et al. (2000) concluderen dat vanuit nationaal perspectief gezien minder werkenden met structurele files te maken hebben dan de meeste Nederlanders vaak denken. Voor de grote steden apart gaat het echter wel om aanzienlijke aantallen. Daarnaast is het van belang te beseffen dat de omvang van de files bij de gegeven wegcapaciteit zich niet evenredig met de verkeersvolumes ontwikkelt. Het volgt uit de aard van het fileprobleem dat een toename van het aantal weggebruikers tijdens de spits met 1 procent ertoe leidt dat de reistijdkosten met

aanzienlijk meer dan 1 procent zullen toenemen. Rietveld et al. schatten deze elasticiteit op 2,2. Een toename van de participatiegraad heeft dan ook naar verwachting een meer dan evenredige verergering van het fileprobleem tot gevolg.

Een andere maat om de ernst van de huidige files uit te drukken is het aantal uren dat de automobilist extra in zijn auto verblijft. Files verlengen dat aantal uren met 2 procent, oftewel met gemiddeld 4 uur per persoon per jaar. Naar beide maten gemeten, lijkt de stand van zaken met betrekking tot de fileproblematiek anno nu wellicht mee te vallen. Het gaat echter ook om de dynamiek in de ontwikkeling. Daarom worden hier ook enige gegevens gepresenteerd over de ontwikkelingen in de tijd. Verder leidt de mogelijkheid van files voor automobilisten tot onzekerheid, en dit genereert dat een additioneel tijds- en dus welvaartsverlies.

Ontwikkeling filezwaarte

In de periode 1986-1996 is het totaal aantal voertuigverliesuren (d.w.z. het totale tijdverlies dat weggebruikers ondervinden van verkeersgerelateerde vertragingen) op het hoofdwegennet met 65 procent toegenomen (CPB 1997a: 296).
De filezwaarte is in deze periode meer dan verdubbeld. Dit wordt voor 60 procent veroorzaakt door een groep van 20 knelpunten. De economische schade (verloren werkuren en voertuigverliesuren) van directe filekosten wordt geschat op 1,7 miljard gulden, oftewel 0,3 procent BNP (cijfer 1997; bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1999).

Het bereikbaarheidsprobleem is nog altijd sterk geconcentreerd in termen van plaats en tijd. In hoofdzaak gaat het om een Randstad- en een spitsprobleem.[2]
Van alle voertuigverliesuren vindt 80 procent in de Randstad plaats (cijfer 1995). In termen van tijdvakken is de verdeling relatief nog schever. In de ochtend- en avondspits treedt bijna 90 procent van de voertuigverliesuren op.
De oorzaak van het probleem ligt vrijwel volledig bij het personenvervoer; voor het merendeel automobilisten op weg naar en van het werk. Van alle voertuigverliesuren als gevolg van verkeersvertraging bestaat slechts 3 procent uit vrachtvervoer.

Files en onzekerheid

Als de files elke dag hun gemiddelde patroon zouden vertonen, zou daar vrij eenvoudig op kunnen worden ingespeeld. De grote mate van variatie die zich hier voordoet, leidt echter tot onzekerheid en hierdoor tot extra tijdsverlies. Mensen vertrekken bijvoorbeeld extra vroeg om in elk geval op tijd te zijn en arriveren hierdoor vaak te vroeg. Dit soort tijdsverliezen moet nog worden toegevoegd aan de directe tijdsverliezen als gevolg van files. Een ander nog niet gecalculeerd welvaartsverlies is dat het verblijf op de weg door de toenemende congestie leidt tot extra spanning en irritatie.

Relatie vervoer met omvang dienstverband, opleidingsniveau en geslacht

De afstand die voltijdwerkers en deeltijdwerkers van en naar het werk afleggen, vertoont een opvallend verschil. De afgelegde woon-werkafstand van deeltijders

bedraagt nog geen 10 km; die van voltijders meer dan 20 km. In relatie hiermee verschilt ook de vervoersmodaliteit. Deeltijders gebruiken wat minder vaak de auto en vaker de fiets. Deeltijders wonen dus in het algemeen dichter bij hun werk. Zij zijn dan ook kieskeuriger dan voltijders bij het accepteren van een baan die ver weg ligt.
Het aantal afgelegde woon-werkkilometers neemt sterk toe naarmate het opleidingsniveau hoger is. Werkenden met een HBO- of universitaire opleiding leggen een afstand af die overeenkomt met twee maal het gemiddelde. Aangezien het opleidingsniveau van de bevolking in de toekomst verder zal stijgen, mag dus *ceteris paribus* een toenemende mobiliteitsdruk worden verwacht.
Mannen leggen door de bank genomen een afstand af die 1,5 maal zo hoog is als de afstand die vrouwen gemiddeld afleggen.

Conclusies

Het aandeel dat het woon-werkverkeer heeft in het totaal van de afgelegde kilometers, is ongeveer 22 procent. In de spits is dit aandeel veel groter. Het woon-werkverkeer kan dus inderdaad als één van de veroorzakers (en slachtoffers) van de fileproblematiek worden aangemerkt. Ruim de helft van de woon-werkverplaatsingen wordt met de auto afgelegd. Veel van deze verplaatsingen vallen echter buiten de notoire filegebieden. Bovendien zijn de meeste autoverplaatsingen van en naar het werk tamelijk kort. Deze kortere verplaatsingen verlopen doorgaans niet via de grote fileknelpunten, die immers op enige afstand van de grote steden zijn gelokaliseerd. Schattingen van het aantal werkenden dat bij de eventuele invoering van rekeningrijden dagelijks met een heffing zou worden geconfronteerd, komen uit op ongeveer 225.000 per dag (Rietveld et al. 2000). Circa 4 procent van de beroepsbevolking heeft dus echt met structurele fileproblemen te maken. Dit is een indicatie dat de *huidige* perceptie ten aanzien van de omvang en ernst van structurele files in Nederland niet geheel strookt met de realiteit. Voor de grote steden apart zijn deze getallen natuurlijk hoger.

6.2.3 TRENDS

Mobiliteit en woon-werkverkeer

De mobiliteit in Nederland neemt toe. De gemiddelde afgelegde afstand per persoon ligt ruim 10 procent hoger dan in 1985. Dit komt vooral doordat de gemiddelde afstand per verplaatsing is toegenomen (met 8 procent); het aantal verplaatsingen nam met slechts 2 procent toe. De totale mobiliteit van en naar het werk is sinds 1985 zelfs met 15 procent toegenomen. Dit is niet verwonderlijk gezien de toename van de participatie (gemeten in werkdagen) sinds dat jaar. Hier geldt dat het aantal verplaatsingen per persoon per dag is afgenomen (met 7 procent), maar dat de gemiddelde afstand per verplaatsing sterk is gestegen (met 23 procent) van 12,3 km in 1985 tot 15,2 km in 1997. Dit kan samenhangen met het groter aantal tweeverdieners, waardoor er in een partnership meer tijd/ruimte-offers gebracht moeten worden. Wat de gemiddelde afstand naar verplaatsingsmotief betreft, valt op dat met name de verplaatsing voor ontspanning sterk is gestegen, met 56 procent sinds 1985.

Wordt de ontwikkeling van de gemiddelde afstand per modaliteit bezien, dan is die per auto sterk toegenomen, met 18 procent sinds 1985. De trend is dat het aandeel van de auto in het woon-werkverkeer eerder nog iets toeneemt dan afneemt (vgl. ook Twijnstra Gudde 1999). De stijging van het autogebruik heeft ertoe geleid dat de verkeersdrukte op de wegen is toegenomen. Zowel op snelwegen als op secundaire wegen ligt de verkeersintensiteit zo'n 50 procent hoger dan halverwege de jaren tachtig. De toegenomen mobiliteit heeft geleid tot een sterke stijging van het aantal files in Nederland, zoals hiervoor werd gezien.

Hoewel de verkeersintensiteit de laatste jaren sterk is toegenomen, resulteert dit niet vanzelfsprekend in een langere reistijd. Het blijkt dat tussen 1992 en 1997 de reissnelheid in het woon-werkverkeer landelijk met 6 procent is toegenomen (in het westen van het land is dit iets minder), terwijl tegelijkertijd de files toenamen.[3] De verklaring hiervoor is dat het aantal auto's dat getroffen wordt door files, nog relatief klein is. Bovendien leiden de steeds langere verplaatsingsafstanden tot hogere snelheden. Bij langere afstanden is het aandeel van de snelweg immers groter en gemiddelde snelheid hierdoor hoger.
Verder zijn werkenden iets minder snel geneigd de auto te gebruiken als het werk in een binnenstad is gelokaliseerd. Toch komt ook dan nog bijna de helft van de medewerkers met de auto (Twijnstra Gudde 1999).

Conclusies
De belangrijkste ontwikkeling van de afgelopen periode is het langer worden van de woon-werkafstand. In 1997 ligt deze grootheid gemiddeld 11 procent hoger dan in 1992. Hoewel de files in deze periode ook langer zijn geworden, heeft dit in Nederland in zijn geheel niet geleid tot een vertraging van het woon-werkverkeer. In mindere mate is de gemiddelde reissnelheid ook gestegen: met 6 procent tussen 1992 en 1997. Zelfs in de Randstad-provincies namen de snelheden in het woon-werkverkeer in die periode nog een fractie toe. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de langere afstanden, waardoor een groter deel van de trajecten via de snelweg wordt afgelegd.

6.3 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

6.3.1 PATRONEN VAN WERKEN, WONEN EN PENDELEN

Ten aanzien van de ontwikkelingen in werken en pendelen zijn drie kernaspecten van belang:

1 veranderingen in de samenstelling van de werkgelegenheid, met name naar geslacht en opleidingsniveau;
2 gevolgen flexibilisering en deregulering voor het arbeidsmarktbeleid;
3 de ruimtelijke ontwikkeling van de arbeidsvraag: waar bevindt zich het werk en waar wonen de mensen?

Ook veranderingen in de organisatie van werk, demografische ontwikkelingen en veranderingen in lifestyle kunnen op lange termijn van invloed zijn op mobiliteitspatronen. Het woningmarktbeleid blijkt in de praktijk – ondanks zijn goede

bedoelingen ten aanzien van een compacte stad en een evenwichtige woon-werkbalans – niet of nauwelijks bij te dragen aan een beperking in de mobiliteit (Cevero 1995).

Veranderingen in de samenstelling van de toekomstige werkgelegenheid naar geslacht

Met de sterke stijging van de arbeidsmarktparticipatie in aantallen (in totaal gewerkte uren is deze groei aanzienlijk minder) in de afgelopen vijftien jaar is ook het aantal verplaatsingen sterk toe genomen. Eerder werd al gezien dat deze participatiegroei vooral is veroorzaakt door de toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt, met name in deeltijdbanen. In het doorgroeiscenario zoals dat in hoofdstuk 5 is ontwikkeld tot 2010 en 2020, is gebleken dat ook een verdere participatiegroei in de komende periode vooral door vrouwen zal worden ingevuld. Van iedere vier banen die er in dat scenario bij komen, zullen er drie door vrouwen worden bezet. Nu werken vrouwen veelal in deeltijd en, in samenhang hiermee, gemiddeld genomen veel dichter bij huis dan mannen. Zij nemen nog de positie in van *secondary worker*. Wordt dit gegeven geëxtrapoleerd, dan zou de *gemiddelde* pendelafstand per werkende lager komen te liggen. De totale afstand stijgt uiteraard.

Meer passend bij het doorgroeiscenario is een verdere ontwikkeling van een 'anderhalfverdienerssamenleving' – de situatie waarin we ons nu *grosso modo* bevinden – naar een échte tweeverdienerssamenleving, waarin vrouwen gemiddeld een groter aantal uren gaan werken. Dit is het zogenaamde 'combinatiemodel'. Aan de behoefte om voldoende tijd aan zorgtaken te besteden en deze gelijkmatiger over de sexen te verdelen, kan in dat model tegemoet gekomen worden door een aantal verlofvormen in te voeren en het deeltijdwerk meer te beperken tot de levensfase waarin deze zorgtaken de meeste aandacht vragen. Al met al zou dit kunnen impliceren dat het ruimtelijke gedrag van vrouwen, en met name de gemiddelde woon-werkafstand, meer op dat van mannen zal gaan lijken. Indien een dergelijke 'masculinisering' (Hazeu 2000) van het arbeidsmarktgedrag van vrouwen zal optreden, zal dit de congestie verhogen. Immers, het huidige anderhalfverdienersmodel wordt gekenmerkt door een woonlocatiekeuze die zich als regel richt op de reisafstand voor de man als hoofdkostwinner. De vrouw weet vervolgens een kleine baan te vinden relatief dicht bij huis. In een combinatiemodel, waarin beide partners in een relatief 'goede' baan deelnemen aan de arbeidsmarkt, is er niet zo'n voor de hand liggende beslissingensequentie. In dat geval is er niet langer sprake van een 'primary worker' en een 'secondary worker', van wie de laatste een baan in de buurt zoekt. Het combinatiemodel leidt dus eerder tot een situatie waarin beide partners relatief ver van huis werken. De woonlocatiekeuze is dan meer een compromis.

Anderzijds – en tegelijkertijd – is ook een zekere 'feminisering' van de arbeidsmarkt denkbaar. Omdat mannen meer zorgtaken op zich gaan nemen, gaan zij wat korter werken en/of zullen zij wonen en werken dichter bij elkaar willen brengen. Qua toekomstige congestie zou een dergelijk effect tegendruk geven.

In ieder geval is van alle werkzoekenden bekend dat het criterium 'kortere afstand woon-werk' bij de selectie-eisen die men aan een nieuwe functie stelt, hoger scoort dan een aantal jaren geleden (salariseisen scoren daarentegen lager; Jaarboek Personeelsmanagement 1999).

Veranderingen in samenstelling toekomstige werkgelegenheid naar opleidingsniveau

De trend van participatiegroei gaat ook gepaard met een toenemende vraag naar arbeid met een hoger functieniveau en meer specialistische arbeid. Bij banen met hogere opleidingseisen blijkt de pendelafstand gemiddeld hoger te liggen. Dat ligt voor de hand omdat matches, gezien de grotere spreiding van werk-bekwaamheden, nauwer luisteren. Ook dit gegeven impliceert *ceteris paribus* voor de toekomst een congestieverhogende factor. Verder zal de trend van voortgaande specialisatie – die zich op de arbeidsmarkt vertaalt in een groeiende vraag naar specifieke vaardigheden – ruimtelijke matches lastiger maken.

Gevolgen deregulering arbeidsmarkt en flexibilisering arbeidsrelaties

Minder stringente regelgeving ten aanzien van arbeidstijden heeft niet alleen een positief effect op de arbeidsdeelname, maar heeft ook het effect dat arbeidsactiviteiten meer over de dag gespreid kunnen worden. Dit zal naar verwachting tot minder woon-werkmobiliteit in de spits leiden, tenzij bedrijven strak vast proberen te houden aan vaste begin-/eindtijdstippen. Dit laatste lijkt niet erg waarschijnlijk. Het laat zich aanzien dat de arbeidsmarkt in de naaste toekomst een 'sellers market' blijft, met andere woorden: de preferenties van de aanbieders van arbeid zullen zwaar wegen. Ook valt in recente jaren een stijging van het aantal telewerkers waar te nemen. De relatieve omvang van het verschijnsel is echter nog niet erg groot (1-2%).

Flexibilisering van de arbeidsrelaties brengt ook een ruimtelijk aspect met zich mee. Het kan leiden tot enige, geleidelijke, reductie van de 'klassieke' 9-tot-5-banen in het centrum waar men vanuit de suburbane gebieden naartoe reist. Deze klassieke banen zullen mogelijk voor een deel worden omgezet in een palet aan flexibele arbeidsrelaties, waarbij arbeidstijden, arbeidslocaties en arbeidscontractduren meer naar behoefte van beide partijen kunnen worden ingedeeld. Een doorgaand proces waarbij flexibele banen klassieke banen vervangen, zal leiden tot flexibele arbeidstijden en kan zo een drukkend effect hebben op de mobiliteitsdruk in de spits. De mogelijkheden zijn echter begrensd. Afstemming van de werktijden op de bedrijfsorganisatie en de gezinsorganisatie (werktijden partner, schooltijden kinderen) stellen immers hun eisen. Een ander tegengesteld effect is dat flexibiliteit in de zin van kortetermijnverbintenissen naar verwachting juist leidt tot langere pendelafstanden. Bij een kortetermijncontract heeft het immers geen zin de woonlocatie aan te passen.Uit onderzoek (bijv. TNO Arbeid 1999b) blijkt dat een veel verdergaande flexibilisering dan die zich afgelopen vijftien jaar heeft voltrokken, niet verwacht moet worden.

Ruimtelijk beleid en ruimtelijke ontwikkelingen in de arbeidsvraag

In het ruimtelijk beleid van de laatste jaren is de 'compacte stad' een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast dienen nieuwe stedelijke gebieden dicht bij al bestaande

stedelijke gebieden te liggen om zo voldoende draagvlak te creëren voor de ontsluiting met voldoende hoogwaardig openbaar vervoer. In Nederland komt bijna de helft van de werkenden met de auto naar de binnensteden. Een omslagpunt in dit mobiliteitsgedrag is wel denkbaar, als de binnensteden echt onbereikbaar worden en er een goed en betrouwbaar OV-net beschikbaar is. In steden als Londen of Parijs vindt men het de gewoonste zaak van de wereld om iedere dag met het openbaar vervoer naar de werklocatie te reizen. De reistijd is daarbij de doorslaggevende factor, veel meer dan de kosten.

De mobiliteitsdoelen van het Vinex-beleid zijn erop gericht de groei van het autoverkeer te beperken, de bereikbaarheid van mainports en stedelijke gebieden veilig te stellen en zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande infrastructuur. Van dit beleid zou, *ceteris paribus*, een drukkend effect moeten uitgaan op de mobiliteit. De mogelijkheden om deze potentiële reductie ook werkelijk te bereiken, lijken bij een arbeidsparticipatiegroei conform het doorgroeiscenario niet erg groot.

Een tendens in de ruimtelijke ontwikkeling die zich de laatste decennia heeft voorgedaan, is dat de grote steden sterk groeiende suburbane randgebieden kennen. Verder ligt de sterkste groei van de werkgelegenheid (net) buiten de Randstad. In de regio Utrecht en in de zogenaamde 'Brabantse stedenrij', met name langs snelwegen, is er sprake van ontwikkelingsassen. Uit onderzoek naar het gebruik van bedrijventerreinen blijkt dat 80 procent van de bedrijven die zich op nieuwe bedrijfsterreinen in de regio vestigt, ook uit de betreffende regio komt. Dit duidt met andere woorden op een autonome regionale groei en niet zozeer op een wegtrekken van bedrijven uit de Randstad naar de regio. Landelijk gezien is er per saldo sprake van een ruimtelijke uitwaaiering van werkgelegenheid.

De effecten van deze ontwikkeling op de mobiliteit (pendel) zijn tweeërlei. Enerzijds neemt de druk op de Randstad, de meest verstedelijkte en meest door congestie getroffen regio van Nederland, in lichte mate af en worden de pendelstromen (licht) getemperd. Anderzijds neemt de mobiliteitsdruk op de nieuw tot ontwikkeling komende gebieden in de intermediaire zone van Nederland (Gelderland, Brabant) geleidelijk aan toe, zij het vanuit een relatief laag aanvangsniveau.

Verder is wel eens gedacht dat de spreiding van werkgelegenheid, vanuit de stedelijke kernen naar de stadsperiferie, een potentieel drukkend effect op de totale mobiliteit zou kunnen hebben omdat – gemiddeld genomen – het werk weer dichter bij de woongebieden wordt gebracht. Dit effect is echter niet bewezen. Uit gegevens blijkt dat de toename van het forensisme binnen de Randstad in de periode 1980-1994 sterk is toegenomen, in het algemeen, maar ook tussen randgemeenten (WRR 1998: 66, tabel 3.5).

Uit onderzoek naar de 'stated preferences' bij bedrijven blijkt tot slot dat de laatste jaren de vestigingsvoorkeur verschuiven naar kantorenparken en singels boven de binnensteden en de randen erom heen (Twijnstra Gudde 1999).

Wonen en pendel

Leeftijd, huishoudenssituatie en positie op de arbeidsmarkt zijn factoren die een grote verklarende waarde hebben als het gaat om pendelafstanden. Verhuizingen daarentegen blijken de pendelafstand niet te verkleinen. Bij het kiezen van een woonlocatie spelen blijkbaar vele (andere) factoren een rol. Vanuit de optiek van het werk impliceert dit dat mensen woon-werklocaties accepteren zonder dat ze gecompenseerd worden. Huishoudens zijn wat de woon-werkpendel betreft indifferent ten aanzien van hun locatie, zij het binnen bepaalde grenzen. Maatregelen om de woningmarkt te flexibiliseren, zoals een verlaging of afschaffing van de transactiekosten verbonden aan een verhuizing (zoals de overdrachtsbelasting), zullen dan ook geen groot mobiliteitsdrukkend effect hebben. Een averechts effect is zelfs denkbaar.

Een meer flexibele woningmarkt zou in theorie kunnen stimuleren tot betere matches op de arbeidsmarkt. De toenemende congestie in termen van verlengde pendeltijd is immers niet verwaarloosbaar. In de eerste plaats is er een (gering) mogelijk effect dat mensen afzien van participatie (zie daarover de berekening in par. 6.3.3). Een tweede, wat reëler, mogelijk effect is dat zij een niet-optimale baan accepteren die dichter bij huis is. De in Rietveld et al. (2000) samengevatte studies naar dit onderwerp tonen het verband tussen de waardering van reistijd en het functioneren van de arbeidsmarkt. Wanneer congestie leidt tot substantieel langere reistijden, dan heeft dit een invloed op de participatiebeslissing en de keuze voor de locatie van een baan. Uit het onderzoek van Van den Berg en Gorter (1997) komt naar voren dat het ongenoegen (onnut) van pendelen behoorlijk kan oplopen, met name voor vrouwen met jonge kinderen. Vooral voor deze groep kan het onnut zo hoog zijn dat dit een (tijdelijke) negatieve uitwerking heeft op de toetreding tot de arbeidsmarkt. Hierbij dient aangetekend te worden dat deze groep strikt genomen niet heel omvangrijk is en bovendien een vlottend karakter heeft.

Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek komt de algemene bevinding naar voren dat rigiditeiten op de woningmarkt slechts zeer bescheiden effecten hebben op de arbeidsparticipatie (Blank 1994). Omgekeerd betekent dit, dat van het opheffen of bestrijden van die rigiditeiten ook geen grote participatie-impuls verwacht mag worden.

6.3.2 SCENARIO-UITKOMSTEN TOT 2010/2020

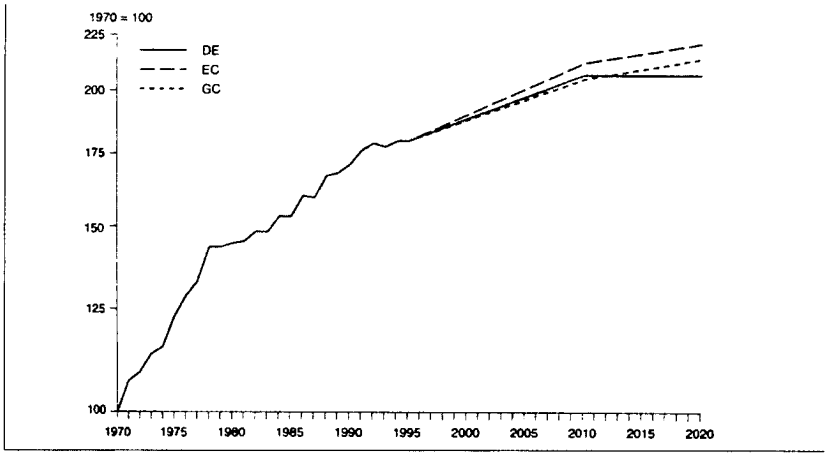
Invloeden op toekomstige mobiliteit

Het CPB is in een vervolgstudie (CPB 1997a) op de eerder genoemde economische toekomstverkenningen nagegaan welke spanningen kunnen ontstaan tussen economische groei en de fysieke omgeving, met name het gebruik van mobiliteit, energie, ruimte en milieu. In een gunstig economisch scenario voorziet het CPB dat in de Randstad een tekort aan arbeidskrachten gaat ontstaan, tegen een overschot voor de overige delen van Nederland. Dit heeft gevolgen voor de spanning op de lokale woningmarkt en voor de (mis)match tussen de gewenste en de

verkregen woning. Het CPB verwacht dat een ruimtetekort voor woningbouw en een sterke groei van de werkgelegenheid vooral in Utrecht en Noord-Holland zullen gaan samenvallen. De voorziene demografische ontwikkelingen in omvang en samenstelling van de bevolking, tezamen met die van aantal en grootte van de huishoudens, leiden tot een toename in de vraag naar woningen, en indirect tot een toename in de vraag naar ruimte. Wanneer de vraag naar ruimte voor woningen wordt vergeleken met het aanbod van ruimte volgens de Vinex-nota, dan blijkt dat er grote spanningen op lokale woningmarkten te verwachten zijn. Is de werkgelegenheid sterk geconcentreerd in regio's waar ruimtetekorten bestaan als het gaat om de ruimtevraag voor wonen, zal op microniveau de ruimtelijke aansluiting tussen wonen en werken verslechteren *ceteris paribus* resulterend in langere woon-werkafstanden.

De mobiliteitsontwikkeling wordt mede bepaald door demografische, sociaal-culturele en economische factoren op macroniveau. Het CPB (1997) voorziet voor de toekomst een stijging in de groei van de personenmobiliteit in termen van reizigerskilometrage die minder sterk is dan in de afgelopen 25 jaar, ondanks een toename in de welvaart, zoals gemeten in termen van het bruto binnenlands product, en een sterke daling van de reële brandstofkosten per kilometer. De groei van het aantal passagierskilometers in de periode 1995-2020 bedraagt in deze verkenning ongeveer een derde van de groei die in de periode 1970-1995 is gerealiseerd (figuur 6.1).

Figuur 6.1 Totale personenmobiliteit in kilometrage



Bron: CPB (1997: 285).

Aan deze relatieve 'verzadiging' liggen verschillende oorzaken ten grondslag. In de eerste plaats zijn in de achterliggende periode (sinds 1970) de aanbodcondities voor mobiliteit nog sterk verbeterd. Veel secundaire wegen zijn vervangen door autosnelwegen en het hoofdwegennet is sterk uitgebreid. Deze uitbreiding van het wegennet verklaart ook waarom ondanks de langere de gemiddelde reissnelheid niet is afgenomen.

Het hoofdwegennet is qua structuur nu vrijwel compleet. In de CPB-verkenning wordt er daarom vanuit gegaan dat verdere interlokale reistijdwinsten in de toekomst uit zullen blijven. Anders gezegd: in tegenstelling tot het verleden zullen er de komende decennia geen grote netwerkverbeteringen optreden in de vorm van nieuwe verbindingen met wezenlijk gunstiger reistijden. In de tweede plaats zal de mobiliteitsgroei vertragen doordat de demografische groei in de meest mobiele leeftijdsklassen vertraagt.

Wat de verdeling naar modaliteit betreft, voorziet de CPB-verkenning dat er in de toekomst vooral meer kilometers per auto en per trein afgelegd zullen worden. Het langzame verkeer neemt daarentegen af. Het personenautopark zal in een doorgroeiscenario met relatief hoge economische groei toenemen met zo'n 50 procent tot 2020, van ongeveer 6 naar bijna 9 miljoen auto's.[4] De groei van het aantal autokilometers blijft hierbij wat achter en ligt rond 30 procent. Het goederenvervoer blijft krachtig toenemen. Bij hoge economische groeiscenario's neemt het aantal voertuigkilometers in 2020 met 110 à 160 procent toe vergeleken met 1995. Een dergelijk groeitempo ligt hoger dan in de afgelopen 25 jaar het geval was. Bovendien zal de groei van de e-commerce de omvang van het goederenvervoer verder stimuleren.

Met betrekking tot het verplaatsingsmotief is een gematigde stijging van het traditionele woon-werkverkeer voorzien en een forse stijging van het verkeer vanuit huis naar een niet-vaste werklocatie. Ook wordt gerekend op een relatief sterke stijging van de mobiliteit voor recreatie.

Knelpunten

Het CPB is in zijn ruimtelijke verkenning uitgegaan van een relatief krap wegennet waarbij geen gebruik gemaakt wordt van bijvoorbeeld rekeningrijden of andere vormen van 'road pricing'. Bij deze beleidsuitgangspunten zal de congestie in de toekomst verder toenemen, zoals de berekeningen van het aantal voertuigverliesuren in de ochtendspits in de hoge economische groeiscenario's laten zien (zie tabel 6.3).

Tabel 6.3 Voertuigverliesuren in de ochtendspits op het hoofdwegennet in 2010 en 2020

	European Coordination		Global Competition	
1995=100	2010	2020	2010	2020
Randstad				
Achterlandverbindingen	112	188	114	197
Overig hoofdwegennet	115	170	112	216
Totaal hoofdwegennet	114	180	113	207
Rest Nederland				
Achterlandverbindingen	119	233	120	279
Overig hoofdwegennet	120	214	120	315
Totaal hoofdwegennet	120	222	120	294
Totaal Nederland HWN	115	191	115	229

Bron: CPB (1997: 297).

Ten opzichte van andere landen is de zwaarte van het mobiliteitsknelpunt in de achterliggende jaren absoluut en wellicht ook relatief toegenomen. Niettemin concludeert het CPB (1997: 294) in zijn toekomstverkenning dat "verhalen over het 'dichtslibben van wegen' en dreigende 'verkeersinfarcten' evenwel overdreven zijn". Gegeven het voorgenomen beleid zal het aantal voertuigverliesuren bij een gunstige economische ontwikkeling tot 2010 met 15 procent toenemen. Gezien de veronderstelling van een sobere beleidsinzet beschouwt het CPB (1997: 298) dit niet als een alarmerende situatie. Tussen 2010 en 2020 zullen de congestieproblemen bij een hoge economische groei sterk toenemen, althans indien nieuw beleid zou ontbreken. Hoewel ook op achterlandverbindingen in toenemende mate congestie zal optreden, blijft de congestiekans op de meeste wegvlakken onder de 2 procent. Congestie blijft in de toekomst in hoofdzaak een stadsgewestelijk probleem en voor alles een 'spitsprobleem'. Wel zal de duur van de spits toenemen.

Conclusies

Uit het voorafgaande is een samenvatting te destilleren van de verschillende afzonderlijke factoren die een toe- of afname van de toekomstige mobiliteit in de hand werken.

De volgende factoren met betrekking tot arbeidsparticipatie werken *ceteris paribus* een verdere mobiliteitsstijging in de hand:

- een toename van de participatie *sui generis*, als gevolg van de extra woon-werkpendel en de extra bestedingsmogelijkheden (i.c. ruimteconsumptie);
- een stijging van het opleidingsniveau en een toenemende specialisatie op de arbeidsmarkt;
- een toename van het aantal tweeverdieners;
- een toename van het aantal flexibele banen in de zin van kortetermijn verbintenissen;
- een sterke stijging van goederenvervoer die voorzien is in toekomstscenario's met een relatief hoge economische groei.

De volgende ontwikkelingen met betrekking tot arbeidsmarktdeelname hebben *ceteris paribus* een congestiedrukkend effect:

- flexibilisering van de werktijden, waardoor meer arbeid buiten de 'normale' werktijden plaats vindt;
- een toename van het aandeel van telewerken;
- een toename van het aandeel van deeltijdwerk;
- een toename van het aandeel van vrouwen in de totale participatie;
- een doorzetting van de trend tot korter werken (m.n. voor mannen);
- de arbeidsmarkt als 'sellers market', waardoor bedrijven eerder geneigd zullen zijn hun bedrijfstijden te plooien;
- een toename van de werkgelegenheid buiten de Randstad (werken en wonen dichter bij elkaar).

6.3.3 BEREKENINGEN VAN REISTIJDVERLIES, CONGESTIE EN PARTICIPATIE-ONTMOEDIGING

Het is belangrijk te bedenken dat, bij een gegeven weginfrastructuur, de congestiekansen exponentieel toenemen met de mobiliteitsgroei in de spitsuren. Zo kan 10 procent meer wegverkeer bij een gegeven weginfrastructuur ertoe leiden dat de congestiekansen met tientallen procenten toenemen. Omgekeerd geldt dat als het beleid erin zou slagen zo'n 10 procent van de automobilisten te bewegen de spits te vermijden, al veel problemen zouden zijn opgelost. Mobiliteitsbeleid, in de vorm van extra weginfrastructuur, prijsbeleid en regelgeving die bewerkstelligt dat verkeersstromen zich gaan verleggen en/of dat de verkeersomvang afneemt, kan de congestie dan weer meer dan proportioneel terugbrengen. Om enige grip te krijgen op de orde van grootte van de problematiek, worden hier enige berekeningen gepresenteerd over wat de groei van de arbeidsparticipatie conform het doorgroeiscenario zou kunnen betekenen voor de groei van reistijdverlies en congestie in 2010 en 2020. Deze berekeningen hebben overigens een duidelijk tentatief karakter, gezien de onzekerheden waarmee de analyse omgeven is.

Zo maakt het verschil of de groei in de arbeidsparticipatie met name in West-Nederland zal plaats vinden, waar al veel files zijn, of dat de groei bijvoorbeeld in het noorden van het land plaats vindt. Ook zal het een fors verschil uitmaken of de arbeidsparticipatie vooral groeit bij parttimers die dicht bij het werk wonen en die niet met de auto naar het werk gaan, of dat het daarentegen juist gaat om werkers die wel met de auto rijden. Verder dient te worden opgemerkt dat het pas mogelijk is iets te zeggen over de wederzijdse relatie tussen arbeidsmarktparticipatie en congestie als er strikt genomen gedetailleerde netwerkmodellen voorhanden zijn, waarbij naast de tijdstipkeuze ook zaken als de keuze van de woonlocatie en de vervoerswijze een rol zullen spelen. In onderstaande benadering is geen gebruik gemaakt van dergelijke modellen.

Uitgaande van een aantal werkenden van 7.086.000 in 2000, zal in het doorgroeiscenario de participatie *in concreto* toenemen tot 7.836.000 in 2010 (een stijging van in totaal 10,6 procent) en 8.236.000 personen in 2020 (een stijging t.o.v. 2000 van in totaal 16,2 procent). In het doorgroeiscenario zijn geen veronderstellingen opgenomen over de verdeling van de participatiegroei over het land. Voor de berekeningen hier is daarom uitgegaan van een groei die in alle landsdelen evenredig plaats vindt. Hieronder geven we eerst de resultaten voor de periode tot 2010. Daarna presenteren we de gegevens voor de periode tot 2020.

2010

De toename in voertuigverliesuren tot 2010 die wordt veroorzaakt door de stijging in de arbeidsparticipatie, is aanzienlijk. We maken hierbij gebruik van het trendgegeven dat gedurende de afgelopen periode van twaalf jaar een toename van 1 procent van het verkeer op snelwegen heeft geleid tot een toename van circa 2,2 procent in termen van verloren reistijd. Hierbij zij overigens opgemerkt dat in

de afgelopen periode het snelwegennet niet geheel onveranderd is gebleven. Er zijn op diverse knelpunten in met name West-Nederland tunnels en bruggen bijgebouwd. Door de factor 2,2 te hanteren voor de periode na 2000 is een gematigd pakket van filebestrijdende maatregelen dus al ingecalculeerd. Uitgaande van deze elasticiteit zou een stijging van de arbeidsparticipatie met ruim 10 procent ertoe leiden dat de reistijd die (in de spits) pendelende automobilisten verliezen, toeneemt met ongeveer 25 procent. Aangezien het huidige aandeel van de reistijdverliezen voor pendelende automobilisten tamelijk klein is, zal in deze berekening de totale reistijd van deze groep toenemen met maximaal 3 à 4 procent.

Potentiële werkenden zullen bij het zoeken van een baan een afweging maken tussen de pendelkosten (ook in termen van reistijd) en het netto-inkomen per uur. Dit impliceert dat ze in bepaalde gevallen een aangeboden baan zullen afwijzen omdat er in termen van reistijd een te grote opoffering tegenover komt te staan. Voor degenen die met de auto naar het werk gaan, zal dit naar schatting leiden tot een afname in de participatie met ongeveer 1 procent. Aangezien ongeveer de helft van de werkenden per auto reist, is het effect over alle werkenden ongeveer gelijk aan een daling van de participatie met 0,5 procent. Daarnaast is het denkbaar dat de toegenomen congestie negatief uitwerkt op de participatie van degenen die nu al werk hebben. Voor een beperkt aantal van hen geldt immers dat zij op zoek zullen gaan naar een andere baan. Dit kan leiden tot tijdelijke non-participatie. Naar schatting is het effect hiervan gelijk aan 0,4 tot 0,9 procent van de groei in de potentiële arbeidsparticipatie.

Als de participatie tot 2010 conform het doorgroeiscenario toeneemt met ruim 10 procent, zal het totale reistijdverlies van in de spits pendelende automobilisten dus behoorlijk toenemen, namelijk met 25 procent. De totale gemiddelde reistijd van autorijdende pendelaars neemt toe met ongeveer 4 procent. Het dempende effect hiervan op de toename in de arbeidsparticipatie is gering, zowel voor degenen die nu al een baan hebben als voor hen die van plan zijn toe te treden tot de arbeidsmarkt. De toename in de arbeidsparticipatie leidt dus weliswaar tot aanzienlijke negatieve effecten in termen van afgewentelde reistijdtoenames, maar de terugkoppelingseffecten hiervan op de participatie op de arbeidsmarkt zijn gering.

2020

De effecten voor de periode 2000-2020 zijn uiteraard met nog meer onzekerheid omgeven. De verkenning van het doorgroeiscenario over 2000-2020 geeft een totale participatiestijging van 1.150.000, oftewel ongeveer 16 procent. Dit zal er uiteindelijk toe leiden dat circa 1 procent van de nieuwe toetreders afziet van de baan (terugkoppelingseffect). Het aantal werkenden dat als gevolg van de toenemende congestie zijn baan opgeeft en tijdelijk niet participeert, heeft dezelfde orde van grootte (0,6-1,2 procent).

Het gezamenlijke effect van een 'mobiliteitsknelpunt' in termen van verminderde instroom van nieuwe participanten en verhoogde uitstroom van bestaande participanten komt in de periode van 2000 tot 2010 uit op hooguit 1,4 procent.

Over de periode 2000-2020 is dit hooguit 2,2 procent. Op basis van deze ruwe schattingen kan worden geconstateerd dat er op de arbeidsmarkt ten aanzien van congestie een lichte mate van zelfregulering bestaat. Toch is het effect hiervan dermate beperkt dat het niet leidt tot een substantiële verbetering van de congestieniveaus. Anders gezegd: het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt is ten aanzien van congestie niet krachtig genoeg om fileproblemen hanteerbaar te houden. Het doorgroeiscenario zal dus gepaard gaan met een verdergaande congestie en daarom aanhoudende beleidsaandacht van de overheid vragen. Dat brengt ons op de beleidsmogelijkheden van de overheid.

6.4 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

Wegverkeer veroorzaakt een verscheidenheid aan zogeheten externe effecten: kosten die buiten het marktproces om op derden worden afgewenteld. Gewoonlijk onderscheidt men hier congestie en filevorming (bedrijfseconomische schade), onveiligheid (gezondheidsschade), emissies van schadelijke stoffen en geluidsoverlast (milieuschade), als vormen van negatieve externe effecten van het wegverkeer. Het bestaan van dergelijke negatieve externe effecten wordt in de economische theorie opgevat als een vorm van marktfalen, waarvoor geldt dat overheidsingrijpen noodzakelijk is om tot een efficiëntere situatie te geraken. Voor de regulering van de externe kosten van wegverkeer zijn er al veel mogelijke instrumenten ontwikkeld. Deze worden behandeld in paragraaf 6.4.1. Vervolgens wordt in paragraaf 6.4.2 ingegaan op de beleidsmogelijkheden om de participatie zodanig vorm te geven dat de mobiliteitsdruk zo min mogelijk toeneemt.

6.4.1 MOGELIJKHEDEN VOOR EEN MOBILITEITSBELEID

Tabel 6.4 geeft een indeling van de instrumenten die er zijn om de externe kosten van het wegverkeer te reguleren. Sommige hiervan worden feitelijk toegepast, andere zijn nog niet beproefd.

De oplossingsrichtingen in de toekomstverkenningen

Het CPB (1997a) heeft een groot aantal van bovenstaande beleidsmogelijkheden – opgedeeld in marktconforme instrumenten (economisch instrumentarium), directe interventie (juridisch instrumentarium) en communicatie en coördinatie (sociaal instrumentarium) – tegen het licht gehouden. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is in theorie niet ongunstig. Op bijna alle fronten is in beginsel beleid denkbaar dat de gesignaleerde knelpunten sterk kan reduceren of oplossen. Verschillende van deze effectieve instrumenten zijn ook behoorlijk efficiënt, in de zin dat er geen grote alternatieve kosten mee gemoeid zijn.
Het CPB acht het dan ook in beginsel mogelijk ambitieuze economische doelen en ambitieuze milieudoelen gelijktijdig te realiseren.

Tabel 6.4 Verschillende instrumenten voor de regulering van externe kosten van het wegverkeer

First-best	Directe vraagbeheersing: Prijsbeleid	Directe vraagbeheersing: Non-prijsbeleid	Directe vraagbeheersing	Indirecte vraagbeheersing	Aanbodgeoriënteerd beleid
Marginale externe kosten, bijvoorbeeld door: perfect fluctuerende elektronische heffingen voor gehele netwerk en over gehele dag	Imperfecte elektronische heffingen; Parkeerheffingen; Tolwegen[a,b]; pay-lanes[b]; Brandstofheffingen; Spitsvignet; Cordonheffingen; Gebiedslicenties; Feebates; Verhandelbare rechten	Beperking van parkeerruimte; Autovrije zondag; Minimale bezettingsgraad; (On)even nummerplaten op (on)even dagen; Snelheidslimieten (effect op vraag); Autoluw maken binnensteden door infrastructuurplanning	Attitudebeleid	Stimulering van alternatief vervoer (fiets, OV); Ruimtelijke ordening en ruimtelijk-economisch beleid; Spreiding werk- en winkeltijden; Stimuleren telewerken.	Technologie van voertuigen; Schonere brandstoffen; Snelheidslimieten (effect op veiligheid en emissies); Infrastructuur beleid (effect op congestie en veiligheid); ATIS en telematica in verkeersinformatie; Tolwegen[a,b]; Pay-lanes[b]

Bron: Van der Vlist et al. (1998: 5).

a) tolwegen hebben doorgaans overigens veeleer als doel het genereren van inkomsten dan het reguleren van externe kosten.

b) Voor zowel tolwegen als pay-lanes geldt dat zij elementen uit directe vraagbeheersing (vanwege de heffing) en 'aanbodgeoriënteerd beleid' (vanwege de capaciteitsuitbreiding) combineren.

Ook de fileproblematiek kan met beleid effectief worden teruggedrongen. Op de achterlandverbindingen is een uitbreiding van weginfrastructuur het meest effectieve instrument, waarbij bovendien geldt dat deze investeringen maar weinig extra verkeer genereren. Stadsgewestelijke fileproblemen hebben een hardnekkiger karakter en kunnen alleen met een pakket van maatregelen worden teruggedrongen. Gerichte netwerkverbeteringen, selectieve heffingen en capaciteitsmanagement zijn belangrijke onderdelen van een dergelijk pakket. Stimulering van het openbaar vervoer en het intermodaal goederenvervoer dragen in het algemeen weinig bij aan het verminderen van fileproblemen.

Rekeningrijden

Om de congestie te kunnen beperken, moet worden gezocht naar instrumenten die ervoor zorgen dat de beschikbare infrastructuur zo goed mogelijk wordt gebruikt. Generieke instrumenten als een accijnsverhoging of een kilometerheffing richten zich alleen op de keuze voor het aantal reizigerskilometers en de

keuze voor de modaliteit. Die zijn beide niet erg gevoelig. Een specifiek instrument, zoals rekeningrijden in de spits, richt zich op de keuze voor het tijdstip van verplaatsing. Bij een gegeven modaliteit (auto) en een gegeven hoeveelheid reizigerskilometers kan dit leiden tot een betere spreiding van het wegverkeer over de dag, zodat de wegcapaciteit beter wordt benut.

Rekeningrijden is een allocatiemechanisme. Wat nu nog 'ongeprijsde schaarste' is (in het geval van gebruik van de ruimte), wordt van een 'prijskaartje' voorzien. Dat heeft prijs- en volume-effecten. De omvang van deze effecten is afhankelijk van de prijselasticiteit van de automobilist. Bij een lage prijselasticiteit is het volume-effect klein: men heeft er blijkbaar voor de prijs over om in de spits de Randstad in en uit te rijden. Bij een hoge prijsgevoeligheid mag een afname van het verkeersaanbod door rekeningrijden verwacht worden. De ervaring – o.a. aan de hand van accijnsverhogingen – leert dat de prijsgevoeligheid van het woon-werkverkeer tamelijk gering is.

In het maatschappelijke debat heeft het rekeningrijden de laatste jaren al veel aandacht gekregen. Daarbij is gebleken dat er in ieder geval drie factoren een rol spelen die een invoering van rekeningrijden bemoeilijken:

1 het maatschappelijk verzet ertegen is groot;
2 het is een instrument dat relatief hoge transactiekosten vergt;
3 er worden hoge technische eisen aan het systeem gesteld.

Het maatschappelijk verzet behoeft verder geen toelichting. De relatief hoge transactiekosten hebben te maken met de karakteristieken van het Nederlandse wegennet, die relatief veel meetpunten vergen. Naast de tolpoorten zijn er aanvullende maatregelen nodig om sluipverkeer tegen te gaan. Om een indruk te geven van de transactiekosten: in de aanvankelijke plannen van de minister van Verkeer en Waterstaat was de aanleg van het systeem begroot op 265 miljoen gulden en de jaarlijkse exploitatiekosten op 120 miljoen. De jaarlijks opbrengst – die overigens via belastingmaatregelen naar de automobilist terugvloeit – is begroot op ongeveer 450 miljoen gulden.

Wat de technische vereisten aan het rekeningrijden betreft, moet de apparatuur (zoals begin 1999 beproefd is op de A12) in een enkele seconde een auto kunnen detecteren, daarvan de *On Board Unit* vinden, deze ondervragen over het saldo van de eigenaar, geld afboeken en, als dit niet lukt, het voertuig fotograferen voor een rekening achteraf. Tot de technische specificaties hoort bovendien dat auto's ook op de meetpunten van strook moeten kunnen wisselen (m.a.w. niet door 'sluizen' hoeven te rijden) en dat er met hoge snelheden kan worden gereden. Uiteraard moet het systeem ook waterdicht zijn, hetgeen inhoudt dat het foutpercentage de 0,02 procent niet mag overschrijden. Gemiddeld genomen zou iemand dan niet vaker dan eens in zijn leven een foute rekening gepresenteerd mogen krijgen.

Na de technische testfase van begin 1999 is nu voorzien dat in 2002 het rekeningrijden op een aantal rijkswegen rond de vier grote steden wordt ingevoerd, in de

vorm van tolheffing in de ochtendspits ('spitstarief'). Hiervoor worden elf tolpoorten neergezet. Na de technische testfase kan dit gezien worden als de test op maatschappelijke acceptatie. Als twee jaar na invoering blijkt dat het systeem resultaten afwerpt, wordt het gecontinueerd. De invoering van het rekeningrijden is onderdeel van een omvangrijk pakket aan maatregelen (het Bereikbaarheidsoffensief Randstad, mei 2000), waarvan ook betaalstroken, enkele nieuwe wegen en een aantal openbaar-vervoersprojecten deel uitmaken.

Andere beleidsrichtingen

Naast rekeningrijden is er in beginsel nog een groot aantal andere beleidsmogelijkheden om de toekomstige mobiliteitsproblemen die samenhangen met een hoge arbeidsparticipatiegroei, te beïnvloeden. Van *accijnsverhogingen van motorbrandstoffen* is uit oogpunt van congestiebestrijding geen groot effect te verwachten (een mogelijk gunstig milieueffect blijft in deze partiële analyse buiten beschouwing). Dit zal wel van invloed zijn op het bekende probleem van 'grenstanken', maar weinig invloed hebben op het woon-werkverkeer, dat immers een lage prijsgevoeligheid kent.

Een ander generiek middel waarvoor recent aandacht is gevraagd als alternatief voor het rekeningrijden, is een zogenaamde *kilometerheffing*. Doordat een kilometerheffing de automobilist confronteert met de variabele kosten per kilometer, kan dit een selectiever autogebruik bevorderen. Het is echter een minder selectief middel voor de filebestrijding. Een kilometerheffing heeft immers met de accijnsverhoging gemeen dat het woon-werkverkeer er tamelijk ongevoelig voor is.

Andere mogelijke fiscale maatregelen om files te bestrijden zijn de *afschaffing van het reiskostenforfait* en de *afschaffing van de overdrachtsbelasting* (om de woonmobiliteit te bevorderen). Ook hiervan mogen geen hoge verwachtingen worden gekoesterd. Generieke afschaffing van de overdrachtsbelasting kan het bijvoorbeeld ook gemakkelijker maken in de verkeerde richting te gaan verhuizen. Aangezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren erop wijzen dat de woon-werkafstanden langer worden, is het risico dat afschaffing van deze belasting een contrair effect zal hebben, dus aanzienlijk.

Aanleg van infrastructuur is een andere manier om de congestieproblemen op de snelwegen op te lossen. Ongetwijfeld zullen op diverse delen van wegennet nog capaciteitsuitbreidingen plaats vinden. Door het probleem van de latente vraag zal de verbetering van de verkeersafwikkeling in congestiegevoelige gebieden echter tegenvallen. Bovendien is de verbetering van het wegennet, en de snellere verkeersafwikkeling die hierdoor mogelijk werd, de afgelopen decennia door mensen vooral benut om verder van de grote stedelijke centra te gaan wonen. Hierdoor is de potentiële bijdrage tot een verlaging van de woon-werkreistijden tenietgedaan. De totale reistijd is zelfs toegenomen. Een potentiële verbetering van de bereikbaarheid van het werk heeft dus vooral als resultaat dat de werker meer woongenot heeft en/of goedkoper woont.

Hiernaast kunnen *telematica* en andere technologische middelen de capaciteit van infrastructuur verbeteren of de efficiency van het gebruik ervan vergroten. Het gaat hier om uiteenlopende toepassingen zoals routegeleiding (dit leidt tot minder omrijden en een kortere zoektijd naar de juiste locatie) en *real time* route-informatie (dit kan weggebruikers op de hoogte stellen van files op bepaalde plekken zodat zij kunnen uitwijken naar betere routes). De verwachtingen op dit terrein moeten echter niet overspannen zijn. Een andere toepassing van telematica in het verkeer is het systeem van *intelligent cruise control* (ICC), dat een regelmatiger rijgedrag bevordert. Uit onderzoek blijkt dat ICC ook kan helpen files te voorkomen (Hoedemaeker 1999). Op nog langere termijn is het denkbaar dat de capaciteit van snelwegen sterk kan toenemen als auto's op geautomatiseerde wijze gekoppeld en bestuurd worden (*automatische voertuiggeleiding*). Omdat hierbij aan allerlei veiligheidseisen moet worden voldaan, zal het invoeringstraject van dit systeem echter lang zijn.

Een beleidsinstrument dat de afgelopen periode intensiever is benut, is het *parkeerbeleid*. Betaald parkeren wordt in steeds uitgebreider gebieden toegepast. In zekere zin kan het als een substituut dienen voor rekeningrijden, namelijk als in de tijd variërende tarieven zouden worden toegepast. Betaald parkeren kan een belangrijke bijdrage leveren aan een goede lokale bereikbaarheid in de steden, doordat het onzekerheid over de beschikbaarheid van parkeergelegenheid zal terugdringen. Overigens is het parkeerbeleid tot nu toe voornamelijk beperkt geweest tot parkeren op publieke parkeerplaatsen. Verder oefent de overheid invloed uit op private parkeerruimte voor zover het nieuwe projecten betreft (ABC-locatiebeleid). De essentie van dit beleid is dat bij kantoorlocaties die goed ontsloten worden via het openbaar vervoer, slechts een gering aantal parkeerplaatsen mag worden gecreëerd. Om te voorkomen dat projectontwikkelaars van kantoorlocaties stringente parkeernormen vermijden, door uit te wijken naar plaatsen met een slechte ontsluiting voor het openbaar vervoer, wordt aldaar een restrictief beleid gevoerd ten aanzien van de soort bedrijven dat zich er mag vestigen. In de praktijk blijkt het ABC-beleid overigens lastig te implementeren. Vanuit de wens extra werkgelegenheid aan zich te binden, gaan gemeenten vaak soepel om met de normen. Parkeerbeleid dat is gericht op parkeerplaatsen op bestaande locaties, is in Nederland nog niet erg ontwikkeld, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten waar werknemers die een gratis parkeerplaats van hun werkgever ter beschikking wordt gesteld, geconfronteerd kunnen worden met een bijtelling in de inkomstenbelasting.

Het *ruimtelijk beleid* kent diverse mogelijkheden om de ruimtelijke mismatch tussen wonen en werken te verminderen. Het vigerende beleid is woningbouw binnen of grenzend aan de steden te laten plaatsvinden. Voor middelgrote steden is dit vermoedelijk nog steeds een goed beleid, maar bij de grote steden lijkt een einde aan de mogelijkheden in zicht te komen. Een alternatief ruimtelijk model biedt het corridorbeleid. Belangrijke keuzes die hier dienen te worden gemaakt, betreffen de mate waarin de corridors gedragen zullen worden door rail- en/of snelwegen, en de mate waarin ontwikkelingen buiten de corridors door een

restrictief beleid worden ontmoedigd. Belangrijk is het gegeven dat ruimtelijke patronen gericht op menging van functies, compactheid, evenwichtige woon-werkbalansen en een goede openbaar-vervoerontsluiting van nieuwe locaties die in potentie korte pendelafstanden mogelijk maken, deze belofte maar zeer ten dele blijken te vervullen. Naast het aanbieden van een geschikte ruimtelijke structuur is er meer nodig om korte pendelafstanden te realiseren.

Een laatste invalshoek voor het beleid betreft *institutionele verandering*. Zo is er een begin mee gemaakt om *bedrijven mede verantwoordelijk te stellen voor hun bereikbaarheid*. Bedrijven roepen zodanige maatschappelijke kosten van mobiliteit op (files, milieu) dat zij meer dan voorheen aangesproken kunnen worden op hun bijdrage tot de oplossing ervan. Zij dienen bedrijfsvervoersplannen te formuleren, zodanig dat de files verminderen en het resulterende mobiliteitspatroon milieuvriendelijker is. In dit kader kunnen ook allerlei arrangementen, zoals de auto van de zaak, reiskostenvergoedingen en flexibele werktijden, aan de orde worden gesteld. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt kunnen bedrijven niet voorbijgaan aan de samenhang tussen hun pogingen om personeel te werven en te behouden en de gevolgen hiervan op de mobiliteit.

Al met al verwachten verkeersonderzoekers voor de toekomst in het mobiliteitsbeleid het meest van het parkeerbeleid en de grotere verantwoordelijkheid voor bedrijven zelf voor de groeiende woon-werkmobiliteit (Rietveld et al. 2000: par. 7.1).

6.4.2 VEREISTEN AAN PARTICIPATIE IN VERBAND MET DE MOBILITEIT

In paragraaf 6.3 is geconstateerd dat de relatie tussen arbeidsparticipatietoename (onderscheiden naar geslacht, opleidingsniveau, huishoudenssamenstelling, enz.) en mobiliteit complex is, met name door de vele adaptieve mechanismen die hierbij een rol spelen. Aan het slot van deze paragraaf lijkt het daarom goed de invalshoek om te draaien: *als* we de toekomstige mobiliteitsbehoefte als gegeven nemen, welke eisen zouden we dan bij voorkeur willen stellen aan de intreders in het arbeidsproces om te voorkomen dat de mobiliteitsdruk nog verder wordt opgevoerd?
In dit verband valt met name te denken aan de volgende zaken:

- *Veranderingen in de organisatie van werk die tele- en thuiswerken bevorderen.* De mogelijkheden hiertoe mogen overigens niet worden overschat. Zo zullen in de industrie, de bouw, de agrarische productie of de zorg de mogelijkheden hiertoe er niet of nauwelijks zijn. In andere sectoren en beroepen is het met de huidige ICT-technieken wél denkbaar dat mensen een deel van hun werktijd (bijv. 1 à 2 dagen in de week) telewerken.
  Spittje (1999) heeft berekend dat een besparing van 38 miljoen kilometer per werkweek kan worden gerealiseerd. Bij een gemiddelde snelheid van 60 km per uur betekent dit een besparing van 635.000 reisuren. Hierbij gaat hij uit van enkele vooronderstellingen, namelijk dat door telewerk 2 woon-werkverplaatsingen per werkweek worden uitgespaard, dat er 2 miljoen potentiële

telewerkers in Nederland zijn, dat ongeveer 55 procent van de werkenden gebruik maakt van de auto als vervoermiddel in het woon-werkverkeer en dat de gemiddelde woon-werkafstand 22 km bedraagt.
Spittje benadrukt het theoretisch gehalte van zijn berekening. Niet iedere potentiële tele-/thuiswerker zal hiervoor feitelijk ook in aanmerking komen. Verder zal de berekende potentiële besparing naar beneden moeten worden bijgesteld, omdat tele-/thuiswerken een negatief effect zal hebben op het carpoolen. Bovendien zal een gedeelte worden gecompenseerd door zakelijke en sociaal-recreatieve verplaatsingen. Per saldo zal het toename-effect wél geringer zijn dan het afname-effect, met name tijdens de ochtend- en avondspits. De auteur concludeert dan ook dat we "... tele-/thuiswerken kunnen beschouwen als één van de meest effectieve en wellicht ook meest efficiënte congestiemaatregelen die thans voorhanden is" (Spittje 1999: 210).

- *Bevordering van deeltijdwerk.* Deeltijdwerk is minder belastend voor de spitscongestie dan voltijdswerk.
- *Flexibilisering van de bedrijfstijden.* Wel dient hierbij te worden aangetekend dat veel bedrijven al flexibele werktijden kennen, zodat er nog maar beperkte additionele 'winst' te boeken valt.
- *Aanpassing van bedrijfsvestigingsplaatsen,* bijvoorbeeld dicht bij de snelweg of bij een station (vgl. bijv. de ING-nota De *groene wijdte* 1999, waarin de forenzensteden Almere en Zoetermeer als voorbeelden van mogelijke toekomstige vestigingsplaatsen worden genoemd). Ook is het denkbaar dat bedrijven zich deconcentreren in meerdere vestigingen, om zo dichter in de buurt van hun werknemers te komen.

Ook als deze beleidsopties wat betreft de vormgeving van de toekomstige participatie per saldo slechts een gering effect sorteren, kan het aantal voertuigverliesuren, gezien het flessenhalskarakter van het congestieprobleem, wel meer dan evenredig afnemen.

6.5 CONCLUSIE

Meer participatie = meer welvaart = meer mobiliteit

De mobiliteit, en met name de automobiliteit, neemt structureel toe met het aantal Nederlanders en met het stijgen van de welvaart. Dit gebeurt al over een zeer lange periode; er is hooguit sprake van een afname van de graad van de mobiliteitsstijging. Een sterke participatiegroei in de komende jaren, zoals voorzien in het doorgroeiscenario, draagt ook bij aan een verdere toename van de mobiliteit, en wel op twee manieren. Extra participatie zal leiden tot meer woon-werkverkeer en het zal leiden tot meer inkomen en de bijbehorende 'mobiliteitsconsumptie' van dat inkomen (in de vorm van extra vakanties, uitstapjes, in het 'groen gaan wonen', enz.).

In de loop der tijd is een groot aantal beleidsinstrumenten ingezet (of voorbereid of in discussie) om de mobiliteit in banen te leiden. De belangrijkste zijn besproken in paragraaf 6.4. De verschillende instrumenten hebben een wisselende effectiviteit. Zo heeft de aanleg van nieuwe infrastructuur vooral extra mobiliteit

uitgelokt en verloopt de invoering van het rekeningrijden langzaam en in fasen, mede omdat er een grote maatschappelijke weerstand overwonnen moet worden. Hoewel deze maatregelen stuk voor stuk wel enige effectiviteit hebben, gaat het hier op de lange termijn gezien echter om een dusdanig sterke trend dat de structurele groei van de behoefte aan mobiliteit betrekkelijk beleidsresistent lijkt te zijn (vgl. ook VROM-Raad 1999).

Mobiliteit onafwendbaar knelpunt?

In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde of een doorgroei van de participatie leidt toe een knelpunt ten aanzien van mobiliteit, zodanig dat een participatiestijging conform het doorgroeiscenario niet kan worden bereikt dan wel dat het omvangrijke negatieve effecten genereert. Onderdeel van deze vraag is welke beleidsmogelijkheden de overheid (nog) heeft om een mogelijk mobiliteitsknelpunt tegen te gaan of te verzachten.

De verkenning in dit hoofdstuk laat zien dat het nauwelijks te verwachten is dat werkenden vanwege congestieproblemen zullen afzien van arbeidsparticipatie. Het is hierbij van belang dat het probleem van de congestie slechts een beperkt aantal werkenden treft. Verder blijkt uit de gepresenteerde gegevens dat een verdere toename van de congestie verwacht moet worden, maar dat het vooral gaat om een stadsgewestelijk probleem voor de spits.

Wat de beleidsmogelijkheden betreft, is geconstateerd dat deze nog niet zijn uitgeput. Hier zijn twee richtingen denkbaar:

- er zijn nog diverse congestiebeperkende maatregelen in voorbereiding (zoals 'road pricing', parkeerbeleid, bedrijven meer verantwoordelijk stellen voor de mobiliteit van hun werknemers) of op langere termijn denkbaar;
- men kan proberen de participatie zodanig vorm te geven dat de mobiliteitsdruk zo min mogelijk toeneemt.

NOTEN

1 Een file is een rij van stilstaande dan wel zeer langzaam rijdende motorvoertuigen (maximaal 50 km/uur). De operationele definitie is dat als acht tiende van de capaciteit van een weg gevuld is, er sprake is van een file (intensiteit/capaciteitverhouding 0,8 of hoger).

2 Op de lange termijn zijn ook regionaal divergerende demografische patronen van invloed.

3 Overigens neemt volgens de laatste metingen de gemiddelde snelheid op rijkswegen inmiddels af.

4 Het autobezit per hoofd van de bevolking ligt in Nederland anno 2000 ruim achter bij qua welvaart vergelijkbare landen als Duitsland en Zweden. Dit zou kunnen duiden op een potentiële verdere groei van het aantal auto's in Nederland. Daar staat tegenover dat Duitsland, en met name Zweden, dunner bevolkte landen zijn, zodat een vergelijking niet zonder meer mogelijk is.

7 ARBEIDSPARTICIPATIE EN ZORG

7.1 INLEIDING

Het traditionele kostwinnershuishouden, waarin de (huis)vrouw volledig beschikbaar is voor zorg, begint uit te sterven. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat bij een verder stijgende arbeidsparticipatiegraad de informele zorg wel eens in de knel zou kunnen komen. In dit hoofdstuk wordt specifiek aandacht besteed aan twee vormen van zorg, namelijk die voor kinderen en de mantelzorg voor hulpbehoevenden in de sociale omgeving.

Het verband tussen arbeid en mogelijke knelpunten in de zorg blijkt een stuk minder duidelijk dan op het eerste gezicht lijkt. Hiervoor zijn drie redenen. Allereerst verandert het gedrag van zorgverleners, evenals de behoeften van zorgvragers. De wereld zit niet zo eenvoudig in elkaar dat de zorgvraag per individu met bepaalde kenmerken constant is en dat een uur beroepsarbeid ten koste gaat van een uur zorgarbeid. Alleen al het feit dat een voltijdwerker slechts een vijfde van zijn tijdsbudget aan werk besteedt, maakt dit laatste onwaarschijnlijk.
De tweede reden is dat een stijgende arbeidsparticipatiegraad niet noodzakelijk samengaat met een toenemende hoeveelheid tijd die per persoon aan beroepsarbeid wordt besteed. Daarvoor is namelijk ook de gemiddelde arbeidstijd belangrijk, en deze daalt trendmatig. De derde reden is dat in het containerbegrip zorg verschillende componenten schuilgaan, namelijk daadwerkelijke verzorging in fysieke zin, toezicht en aandacht. Voor elk van deze componenten geldt dat verschillende eisen worden gesteld aan het tijdstip waarop de zorg moet worden verleend (flexibiliteit) en de persoon die zorg verleent (substitueerbaarheid).

In paragraaf 7.2 wordt eerst aandacht besteed aan de huidige stand van zaken. Paragraaf 7.2.1 laat zien dat er een toenemende pluriformiteit ontstaat van huishoudensvormen waarin zorgtaken verdeeld dan wel gecombineerd worden. Paragraaf 7.2.2 en 7.2.3 behandelen respectievelijk de zorg voor kinderen en de mantelzorg. Paragraaf 7.3 gaat vervolgens in op de mogelijke toekomstige ontwikkeling. Bezien wordt welke gevolgen deze kan hebben voor de zorg voor kinderen (par. 7.3.2) en voor de mantelzorg (par. 7.3.3). Paragraaf 7.4 gaat vervolgens na welke beleidsmogelijkheden er zijn om de in paragraaf 7.3 gesignaleerde knelpunten te verhelpen. In paragraaf 7.5 wordt afgesloten met enkele conclusies.

7.2 HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

7.2.1 PLURIFORMITEIT VAN HUISHOUDENSPATRONEN

De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen decennia sterk gestegen (zie hfdst. 2). Hierdoor voldoet het onderscheid tussen alleenverdieners en tweeverdieners niet meer. Op basis van de arbeidsdeelname in meerpersoonshuishoudens wordt daarom een onderscheid gemaakt in alleenverdieners,

anderhalfverdieners, half-om-halfverdieners (beiden deeltijd; combiverdieners) en dubbelverdieners (SCP 1997: 53 e.v). Bij de alleenverdieners en anderhalfverdieners kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen traditionele paren en rolwisselaars. Uit gegevens blijkt dat de rolwisselaars zeldzaam zijn en in de meeste gevallen tegen wil en dank in die situatie terechtkomen.[1] Ten slotte is er nog een vrij omvangrijke groep geenverdieners, huishoudens waar beide partners niet werken. Tussen 1986 en 1994 heeft de participatiestijging bij vrouwen er vooral toe geleid dat traditionele alleenverdienershuishoudens anderhalfverdieners werden. De overige categorieën bleven min of meer stabiel.

Bij de alleenverdieners gaat het grotendeels om huishoudens met jonge kinderen of huishoudens van oudere paren van wie de kinderen inmiddels zelfstandig zijn. Het opleidingsniveau van de vrouw is relatief laag. De anderhalfverdieners hebben overwegend (nog) geen kinderen of jonge kinderen. Het opleidingsniveau van de vrouw is hoger dan gemiddeld; het aandeel van vrouwen op middelbaar niveau is relatief hoog.
De half-om-halfverdieners worden vooral gekenmerkt door het grote aandeel vrouwen met een hogere of middelbare opleiding. Deze huishoudens zijn in de regel nog kinderloos of hebben kinderen jonger dan vier jaar. Bijna een kwart van de half-om-halfverdieners wordt echter gevormd door huishoudens zonder kinderen, waarin de vrouw ouder is dan veertig jaar. Voor deze laatste groep lijkt de zorgverantwoordelijkheid niet de eerste reden om voor deeltijd te kiezen.
De echte tweeverdieners of dubbelverdieners zijn overwegend jong en hebben (nog) geen kinderen. Maar het zijn niet uitsluitend jongeren. Vijftien procent van de dubbelverdieners betreft kinderloze huishoudens waarin de vrouw boven de veertig is. Het opleidingsniveau in dit huishoudenstype is hoger dan gemiddeld.[2]

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de gezinsfase in hoge mate bepalend is voor het huishoudenstype. Ook in het tijdsbestedingsonderzoek (De Hart 1995: 89 e.v.) komt de gezinsfase als belangrijkste bepalende factor voor het huishoudenstype naar voren, gevolgd door geboortecohort en opleiding. Het ligt voor de hand dat bij aanwezigheid van kleine kinderen in het huishouden gekozen wordt voor het traditionele alleenverdienerschap. Drie factoren spelen hier een rol:

1 vrouwen voelen zich nog vaak als eerste verantwoordelijk voor kinderzorg;
2 de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren zijn voor vrouwen beperkt;
3 de verdiencapaciteit van vrouwen is vaak nog lager dan die van mannen, al verandert dit snel bij de jongere cohorten.[3]

Tabel 7.1 laat zien dat er geleidelijk aan meer huishoudens van alleenstaanden en alleenstaande ouders komen. Dit is een langzame verandering, maar wel een die al zeer langdurig (sinds WO II) plaats vindt. Alleenstaande ouders zijn in grote meerderheid (1994: 89 procent; SCP 1997: 85 e.v.) vrouwen. Hun arbeidsparticipatie is laag maar vertoont een sterk stijgende lijn, vooral bij alleenstaande ouders van wie het jongste kind op de basisschool zit (tabel 7.2).

Tabel 7.1 Verdeling van huishoudens met hoofd jonger dan 65 jaar in procenten, 1986-1994

	1986	1990	1994
Alleenstaanden/eenoudergezinnen	34	35	36
Huishoudens van paren	66	65	64
w.v:			
Alleenverdiener	35	32	27
Anderhalfverdiener	12	13	18
Half-om-halfverdiener	1	1	1
Dubbelverdiener	8	10	9
Geenverdiener	11	10	10
Totaal	100	100	100

Bron: SCP 1997: 57.

Tabel 7.2 Arbeidsparticipatie van vrouwen naar leeftijd van het jongste kind (procenten)

	Kind < 6 jaar	Kind < 12 jaar	Kind < 18 jaar
Alleenstaande moeders			
1986	16	18	24
1994	26	31	37
Moeders in twee-oudergezinnen			
1986	21	25	28
1994	42	44	45

Bron: SCP 1997: 94.

In twee-oudergezinnen neemt vooral de participatie van moeders met hele jonge kinderen toe. Alleenstaande moeders hebben gemiddeld een lager opleidingsniveau dan moeders in twee-oudergezinnen, maar het verschil wordt in de loop van de tijd kleiner. Tabel 7.3 laat verder zien dat vooral de laatste jaren het aantal huishoudens met minderjarige kinderen en twee verdieners nog sterk is gegroeid, van 39 procent in 1996 tot 47 procent in 1998. Ook in de huishoudens met kinderen is de alleenverdiener dus een minderheid geworden.

Tabel 7.3 Werkenden binnen het huishouden (procenten)

	Geen werkende	Een werkende	Twee werkenden	Geen werkende	Een werkende	Twee werkenden
1981	7	76	17	18	39	43
1990	8	64	29	21	29	50
1996	6	55	39	19	29	52
1998	5	49	47	18	28	54

Bron: CBS, EBB.

Verder blijkt uit tabel 7.1 dat het aantal alleenverdieners tussen 1986 en 1994 is afgenomen van 33 naar 23 procent, wanneer de rolwisselaars niet worden meegeteld. Deze afname wordt grotendeels veroorzaakt doordat veel alleenverdienershuishoudens anderhalfverdieners werden. Het aantal dubbelverdieners bleef stabiel. Dit doet vermoeden dat er bij dubbelverdienerschap, in tegenstelling tot het anderhalfverdienerschap, geen sprake is van een gedragsverandering. Het gaat bij tweeverdienerschap grotendeels om een *levensfase* en niet om een *leefwijze* die in toenemende mate gekozen wordt.

De gehanteerde definities in tabel 7.1 verhullen nog steeds een aanzienlijke verscheidenheid. Een alleenverdiener is volgens die definitie iemand van wie de partner in het geheel niet werkt. In de praktijk blijkt echter dat vrouwen in deze huishoudens vaak in zeer kleine banen werken, zo klein dat ze zichzelf primair een alleenverdienershuishouden voelen. Het relatief lage uurloon in kleine banen zal hierbij ook een rol spelen.

In tabel 7.4 blijkt het aantal huishoudens waarin beide partners een substantiële, maar minder dan een volledige werkweek hebben, dubbel zo groot te zijn als het aantal half-om-halfverdieners uit tabel 7.1. Nog steeds gaat het echter om een kleine, maar met het oog op de toekomst belangrijke groep. Een veel groter aantal huishoudens (22 procent; zie tabel 7.10 verderop) geeft immers aan een voorkeur te hebben voor een half-om-halfverdienerschap.

Tabel 7.4 **Huishoudens naar arbeidstijd van partners en indeling in typologie (%; excl. VUT en pensioen, 1995)**

	Vrouw						
Man	**0 uur**	**1-11 uur**	**12-19 uur**	**20-27 uur**	**28-34 uur**	**35+ uur**	**Totaal**
0 uur	10,6	0,4	0,5	1,1	0,4	1,3	14,3
						Alleenverdiener	
1-11 uur	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,4
12-19 uur	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5
	Overig			Half-om-halfverdiener		Anderhalfverdiener	
20-27 uur	0,7	0,0	0,2	0,3	0,4	0,3	2,0
28-34 uur	1,2	0,3	0,5	0,9	0,5	0,4	3,8
	Alleenverdiener		Anderhalfverdiener		Dubbelverdiener		
35+ uur	36,1	3,9	7,0	10,8	6,9	14,4	79,0
Totaal	49,0	4,6	8,2	13,1	8,4	16,6	100,0

Bron: Bekkering en Jansweijer (1998).

7.2.2 ZORG VOOR KINDEREN

De tijdsbestedingonderzoeken van het SCP (Van den Broek et. al. 1997; 1999: 172-175; SCP 1997) wijzen erop dat met de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen ook de zorg voor kinderen is toegenomen. Dit is in tegenstelling tot wat

men wellicht zou verwachten. Tabel 7.5 geeft de cijfers voor het aantal uren per week dat vrouwen in gezinnen met kinderen besteden aan de verzorging van die kinderen. De intensiteit van de kinderzorg blijkt vooral af te hangen van de leeftijd van het jongste kind. Voor alle categorieën geldt echter dat de tijd die wordt besteed aan zorg voor kinderen, is toegenomen. Verder valt er een accentverschuiving waar te nemen, van echte verzorging van kinderen naar begeleiding.[4]

Tabel 7.5 Tijdbesteding aan zorg voor kinderen door samenwonende (gehuwde) vrouwen

	1975	1985	1995	Stijging '75-'95
Leeftijd jongste kind		**Uren per week**		
Totaal 0-5 jaar	13,4	18,9	19,6	46%
w.v. verzorging	8,0	11,8	10,2	28%
w.v. begeleiding	5,4	7,1	9,4	74%
Totaal 6-14 jaar	5,3	6,3	6,7	26%
w.v. verzorging	2,5	2,9	2,4	-4%
w.v. begeleiding	2,8	3,4	4,3	54%
Totaal >14 jaar	1,2	0,9	2,7	125%

Bron: SCP 1997: 140, 142.

Tabel 7.6 Kinderzorg door werkende en niet-werkende vrouwen

		1975/1980	1985	1995	Stijging '75-'95
Leeftijd jongste kind			**Uren per week**		
0-5 jaar	Huisvrouw	15,9	20,4	22,4	41%
	Betaald werkende vrouw	13,4	15,5	16,8	25%
6-14 jaar	Huisvrouw	5,8	6,7	8,1	40%
	Betaald werkende vrouw	5,1	5,6	5,4	6%

Bron: SCP 1997: 143.

De tijd die besteed wordt aan zorg voor kinderen, is tussen 1975 en 1995 toegenomen, zowel voor huisvrouwen als voor werkende vrouwen (tabel 7.6). Huisvrouwen besteden duidelijk meer tijd aan hun kinderen dan werkende vrouwen. Het verschil is echter kleiner dan de tijd die gemiddeld aan betaalde arbeid wordt besteed. Opmerkelijk is dat betaald werkende vrouwen in 1995 meer tijd besteedden aan de verzorging van jonge kinderen dan huisvrouwen in 1975. Ook aan de oudere kinderen zijn zowel huisvrouwen als buitenshuis werkende vrouwen meer tijd gaan besteden, zij het dat de betaald werkende vrouw hier in 1995 nog net niet de intensiteit haalt van de huisvrouw uit 1975. In tabel 7.5 en tabel 7.6 zijn dus twee bewegingen zichtbaar:

1 bij eenzelfde participatieniveau neemt de tijd besteed aan kinderzorg toe;
2 meer participatie leidt tot minder tijd voor kinderen.

Het eerste effect overheerst.

Hoewel mannen veel meer uren zijn gaan besteden aan vooral de zorg voor zeer jonge kinderen dan vroeger, is de zorg nog steeds grotendeels een vrouwentaak. Van de totale hoeveelheid zorg wordt ongeveer drie kwart door de moeders geleverd. Mannen in huishoudens met jonge kinderen besteden de meeste tijd aan zorg, met gemiddeld 8,4 uren per week (zie tabel 7.7).

Tabel 7.7 Kinderzorg door mannen

	1975	1985	1995	Stijging '75-'95
Leeftijd jongste kind		**Uren per week**		
0-5 jaar	4,2	6,3	8,4	100%
Verzorging	1,6	2,9	4,0	150%
Begeleiding	2,6	3,4	4,4	69%
6-14 jaar	1,9	1,8	2,6	37%
Verzorging	0,7	0,6	0,7	0%
Begeleiding	1,2	1,2	1,9	58%

Bron: SCP 1997: 142.

Waar bij vrouwen de sterkste groei zat bij de begeleiding, blijkt bij mannen de sterkste groei te zitten in de daadwerkelijke verzorging van jonge kinderen. Ook bij mannen geldt dat de toegenomen kinderzorg niet ten koste is gegaan van hun arbeidsdeelname. Deze is in de relevante leeftijdsgroepen min of meer constant gebleven. Voor alle enquêtegegevens geldt dat ze met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Ook tijddagboeken zijn kwetsbaar voor sociaal wenselijke antwoorden.

Het bovenstaande suggereert dat, ondanks de stijging van de arbeidsparticipatie, steeds meer tijd wordt besteed aan de verzorging van kinderen. De accentverschuiving van verzorging naar begeleiding geeft aan dat het hier primair om veranderende kwaliteitseisen gaat. De vrijetijdsbesteding van kinderen buitenshuis kan hierin ook een rol spelen. Toch is deze conclusie wellicht voorbarig, omdat de wijze van meting verstorend kan werken.

Het gaat in de tabellen om de primaire tijdsbesteding. Het is goed mogelijk dat huisvrouwen in 1975 meer tijd met hun kinderen doorbrachten dan ze als primaire tijdsbesteding noteerden. Huishoudelijk werk was immers hun primaire tijdsbesteding. Door de voortgaande mechanisering en automatisering van het huishouden (SCP 1998) is de voor dit huishoudelijk werk benodigde tijd afgenomen. De vrijgekomen tijd wordt, zoals hierboven geschetst, besteed aan kinderzorg. Maar ook betaald werkende moeders zijn meer tijd aan hun kinderen gaan besteden. De toegenomen arbeidsparticipatie leidt dus vooral tot minder tijd voor overige zaken, zoals doe-het-zelven en vrije tijd.

De toegenomen tijd die wordt besteed aan de zorg voor jonge kinderen, gaat samen met een sterke toename van de betaalde zorg voor kinderen.

De afgelopen twintig jaar heeft het fenomeen betaalde kinderopvang een hoge vlucht genomen, vooral voor 0-4-jarigen. Zo steeg het aantal opvangplaatsen – crèches, peuterspeelzalen en naschoolse opvang – in de periode 1989-1995 van 22.100 naar 78.100 (Nyfer 1999: 85). Nochtans gaat het hier slechts om een klein deel van alle kinderen. Nyfer becijfert dat van alle kinderen jonger dan 4 jaar 12,8 procent gebruik maakt van georganiseerde kinderopvang; van de kinderen van 4 tot 12 jaar maakt slechts 1,1 procent gebruik van een georganiseerde faciliteit. Meestal maken meer kinderen samen gebruik van een voltijdse opvangplaats. In 1998 maakte een totaal van 182.000 kinderen (17 %) gebruik van de 103.000 betaalde opvangplaatsen.

Naast de formele betaalde kinderopvang is er een informeel circuit van kinderopvang. In een enquête voor de werkgroep kinderopvang (Rapport MDW 1998, geciteerd in Nyfer 1999: 88) zegt 84 procent van alle vrouwen met kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar gebruik te maken van informele opvang: 25 procent betaald en 59 procent onbetaald. Vooral oma's zijn meer op kinderen gaan passen. Volgens het tijdsbestedingsonderzoek (Van den Broek et al. 1997) paste in 1995 een op de vijf vrouwen in de leeftijd van 50-64 jaar op kinderen. Het aantal uren dat aan informele oppas besteed werd, is tussen 1975 en 1995 met 160 procent gegroeid. Op basis van 40 uur per week waren hiermee in 1995 ruim 80.000 voltijdequivalenten (V/M) gemoeid, waarbij onduidelijk blijft hoeveel kinderen per voltijdequivalent worden opgevangen.[5] De grootste aanbieders van deze vorm van opvang zijn vrouwen tussen 50 en 64 jaar (20.000 voltijdequivalenten in 1995). 65-plussers (V/M) zijn daarnaast nog eens goed voor zo'n 10.000 voltijdequivalenten.

Uit diverse onderzoeken naar de mogelijke schadelijkheid van kinderopvang (Riksen-Walraven 2000) komt naar voren dat er gemiddeld genomen geen verschillen aanwijsbaar zijn tussen de ontwikkeling van kinderen met kinderopvangervaring en die van thuis opgevoede kinderen. Wanneer de opvang buitenshuis van goede kwaliteit is, heeft deze opvang voor kinderen in risicogroepen geen negatieve gevolgen, terwijl gemiddelde kinderen positieve effecten kunnen ondervinden in hun sociale en persoonlijkheidsontwikkeling, alsook in hun taalontwikkeling en schoolprestaties. Dit laatste betekent dat met name voor allochtone kinderen een vroege start in een omgeving buiten het gezin kan helpen taalachterstanden te verminderen en zo de integratie te bevorderen.

Uit diverse onderzoeken (zie Kerkhofs et al. 2000) blijkt verder dat gevoelens van overbelasting bij vrouwen niet rechtstreeks te herleiden zijn tot de combinatie van beroepsarbeid en zorg. Groenendijk (1998) constateert bijvoorbeeld dat de mate waarin vrouwen steun ondervinden van hun partner voor de combinatie van werk en zorg, van groot belang is voor hun welbevinden. Het CBS (1999d: Deel 1: 24-25) constateert dat de combinatie van voltijdwerk en zorg weliswaar iets stressvoller is dan alleen voltijdwerk, maar dat de combinatie van deeltijdarbeid en zorg of huishouden juist beduidend minder stressvol is dan alleen deeltijdarbeid.

De beschikbare empirie levert dus geen basis voor de hypothese dat de toename van de arbeidsparticipatie ten koste gaat van de tijd die expliciet wordt besteed aan de verzorging van kinderen. Ervan uitgaande dat *aandacht* benaderd wordt door de bestede tijd, zijn er geen redenen om aan te nemen dat kinderen aandacht tekort komen doordat hun moeders gaan werken. Aandacht is niet sterk gebonden aan een tijdstip. Misschien hebben kinderen aandacht nodig als de ouder werkt, en geen behoefte aan aandacht als de ouder *quality time* vrijmaakt.
Het is echter de vraag of de vaak veronderstelde individuele aandacht ooit op afroep beschikbaar is geweest, gezien de huishoudelijke belasting en het aantal kinderen in het verleden. Ook vroeger stonden moeders niet steeds paraat om op verzoek aandacht te leveren. Verder is het ook mogelijk dat kinderen te veel aandacht krijgen (de 'achterbankgeneratie'), omdat de motivatie voor georganiseerde vrijetijdsactiviteiten niet alleen ligt in de vorming van het kind, maar ook in de statusverhoging voor de ouders.

Toezicht kan niet worden geagendeerd op een tijdstip dat het de ouder uitkomt. Beneden de vier jaar hebben kinderen vrijwel permanent toezicht nodig; daarna is toezicht nodig buiten de schooltijden. Het *toezicht* op kinderen is veelal een secundaire tijdsbesteding die niet in de tijdsbestedingsonderzoeken waarneembaar is. Dit toezicht kan door een stijgende arbeidsparticipatie in de knel komen. Toezicht is echter gemakkelijker te substitueren dan aandacht.

7.2.3 MANTELZORG

Een verdere groeiende arbeidsparticipatie kan een knelpunt opleveren voor de zorg voor volwassenen waaraan beperkte professionaliteitseisen worden gesteld: thuiszorg en mantelzorg. Verreweg het grootste deel van deze zorg wordt informeel verleend. Ongeveer 11 procent van de volwassen Nederlanders verzorgt regelmatig hulpbehoevende familieleden of bekenden. Hiermee overtreft de informele zorg de professionele thuiszorg met een factor 4 à 5 (Zorgarbeid in de toekomst 1999: 27). Via budgettering wordt de collectief gefinancierde thuiszorg begrensd. De druk om private oplossingen te zoeken, betaald of onbetaald, formeel of informeel, is hierdoor groot.

Met behulp van het tijdsbestedingsonderzoek kan worden nagegaan in hoeverre mantelzorg en betaalde arbeid elkaar in de weg zitten. In beginsel gaat het om drie categorieën van activiteiten:

1 zorg voor huisgenoten anders dan kinderen;
2 familiehulp en vrijwilligerswerk;
3 onbetaalde hulpverlening aan niet-familieleden (ziekenbezoek, bejaardenzorg, enz.).

Volgens het SCP ondernam in 1975 in de week van onderzoek nog 47 procent van de bevolking één van deze activiteiten, in 1995 is dit aandeel gedaald tot 38 procent. De daling van het aantal deelnemers komt vrijwel volledig voor rekening van de verzorging van huisgenoten; in de andere categorieën meet het SCP een min of meer constante deelname in de tijd.

Opmerkelijk is dat de daling van de deelname aan mantelzorg niet gelijk loopt met de ontwikkeling van het aantal gezorgde uren. Tabel 7.8 geeft aan dat het aantal uren zorg per hoofd van de bevolking min of meer constant blijft in de tijd. Mantelzorgers zijn dus met minder, maar maken meer uren per persoon en compenseren zo voor de dalende deelnamecijfers. Overigens moet worden opgemerkt dat achter de gemiddelde cijfers in de tabel een zeer aanzienlijke spreiding schuilgaat.

Tabel 7.8 Ontwikkeling totale mantelzorg 1975-1995

Jaar	Verzorgers per 100	Uren zorg per week per hoofd van de bevolking	Uren zorg per week per verzorger
1975	46,6	1,2	2,6
1980	46,2	1,5	3,3
1985	43,5	1,4	3,3
1990	36,4	1,3	3,5
1995	38,5	1,4	3,6

Bron: SCP.

De hoeveelheid mantelzorg is opmerkelijk constant indien men rekening houdt met de grote veranderingen die hebben plaatsgevonden op demografisch gebied. In 1977 werd slechts 18 procent van de huishoudens gevormd door alleenstaanden. In 1996 was dit 32 procent. In dit licht is het plausibel dat de deelname aan de verzorging van huisgenoten is gedaald. Er zijn immers minder huisgenoten te verzorgen. De waargenomen daling in de deelname in de zorg voor huisgenoten ging evenwel veel sneller dan men op basis van de toename van het aantal alleenstaanden zou verwachten. Ook zou men moeten verwachten dat de deelname aan de zorg voor familieleden zou toenemen bij een toenemende huishoudensverdunning. De bovengenoemde te verwachten invloeden van de huishoudensverdunning op de geleverde mantelzorg dan wel de behoefte eraan blijken echter niet in de tijdsbestedingsgegevens terug te vinden. De huishoudensverdunning heeft nauwelijks invloed gehad op de zelfredzaamheid van huishoudens noch op de tijd die besteed werd aan mantelzorg.

In het licht van dit rapport is de relatie tussen arbeidsmarktparticipatie en het verrichten van mantelzorg belangrijk. Tabel 7.9 geeft aan dat het verband hier significant en omvangrijk is. Over de gehele periode blijken niet-werkenden en werkenden met een kleine deeltijdbaan 2,5 à 3 keer meer uren mantelzorg per persoon te produceren dan werkenden. Een kleine baan gaat niet ten koste van het aantal uren mantelzorg. Werkenden met een kleine baan produceren meer mantelzorg dan niet-werkenden, vermoedelijk omdat het hier een relatief gezonde selectie uit de totale groep betreft.

Het traditionele profiel van de mantelzorger was dat van een niet-werkende vrouw tussen de 50 en 65 jaar. Uit de tijdsbestedingsgegevens blijkt echter dat dit archetype van de mantelzorger verwatert. Mannen zijn meer uren aan

mantelzorg gaan besteden en vrouwen minder, waardoor de verschillen tussen mannen en vrouwen nagenoeg verdwijnen. Ook het leeftijdsprofiel behoeft nuancering. Qua tijdsbesteding wijken vooral de 20-34 jarigen en de 65-plussers in neerwaartse zin af. Volgens Tjadens en Duijnstee (1999) zijn lageropgeleiden en lagere inkomensgroepen oververtegenwoordigd en hebben mantelzorgers relatief vaak qua opleiding een zorgersverleden. Het traditionele beeld is nog niet geheel verdwenen (CBS 1999d: Deel 3: 25-29).

Tabel 7.9 Mantelzorg naar positie op de arbeidsmarkt

Jaar	Uren verrichte mantelzorg per week per	
	werkende > 12 uur	niet werkende of werkende < 12 uur
1975	0,7	1,6
1980	0,8	2,0
1985	0,8	1,9
1990	0,6	1,8
1995	0,8	2,0
Gemiddeld	0,7	1,9

Bron: SCP

Vrijwilligerswerk kan zorgarbeid zijn, maar is vaak van andere aard. Deelname aan vrijwilligerswerk is bij werkenden ongeveer even frequent als bij niet-werkenden, maar de aard van hun activiteiten verschilt. Volgens het CBS (1999d) geldt dat personen zonder betaald werk meer actief zijn dan personen met betaald werk, met name op het gebied van verzorging, levensbeschouwing en onderwijs.

7.3 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

7.3.1 INLEIDING

Een stijging van de participatiegraad gaat niet zonder meer samen met een stijging van het gemiddelde aantal uren dat besteed wordt aan betaalde arbeid (vgl. hfdst.2). Dit wordt veroorzaakt door twee ontwikkelingen: de toename van deeltijdwerk en een trendmatige daling van het aantal uren dat per jaar in een voltijdbaan wordt gewerkt.

Het percentage deeltijdwerk vertoont een langdurige trendmatige groei. De geleidelijke, maar nog lang niet voltooide, overgang van kostwinnershuishoudens naar diverse vormen van tweeverdienershuishoudens maakt het aannemelijk dat de trend in deeltijd te willen werken bij het arbeidsaanbod blijvend is. Mogelijk neemt deze in omvang zelfs nog toe, bijvoorbeeld doordat meezorgende mannen in deeltijd gaan werken. Door de overgang naar een diensteneconomie lijkt het plausibel dat ook aan de vraagzijde de trend van deeltijdarbeid zal doorzetten, zij het dat de behoefte aan flexibiliteit aan de vraag- en aanbodzijde vaak

niet goed op elkaar aansluit (Baaijens 1999). Wanneer de deeltijdtrend wordt voortgezet, zal de gemiddeld aan arbeid bestede tijd in 2020 circa 11 procent *lager* zijn dan in 2000, ondanks de veronderstelde stijging van de arbeidsparticipatiegraad.[6]

Het is aannemelijk dat de daling van de jaarlijkse arbeidsduur verder zal doorzetten. Het gaat hier om een robuuste langdurige trend. Wanneer we het saldo van deze trendmatige daling van de arbeidsduur en de veronderstelde toename van de participatiegraad berekenen, blijft de gemiddeld aan arbeid bestede tijd in de komende 20 jaar ongeveer gelijk. Hierbij wordt aangenomen dat het percentage deeltijdwerk niet verder groeit.[7]

Op het niveau van gemiddelden mag dus niet worden verwacht dat betaalde arbeid zorgarbeid zal verdringen. Dit neemt niet weg dat er bij subgroepen wel problemen kunnen ontstaan. In hoofdstuk 5 is gebleken dat een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatiegraad met zich meebrengt dat met name de participatie van vrouwen en ouderen omhoog moet. De participatietoename van mannen zal nauwelijks ten koste gaan van de zorg voor kinderen. Het zijn vooral de mannen boven de 55 jaar, en dus niet de mannen die jonge kinderen hebben, die meer moeten gaan participeren. De participatiegroei van vrouwen zal vooral in de leeftijd tussen 35 en 45 jaar problemen opleveren. In het totaal komt echter slechts een vijfde van de geprojecteerde participatiegroei ten laste van deze leeftijdsgroep (M/V). De mantelzorg wordt in de praktijk door vrijwel alle leeftijdsgroepen geleverd. In de volgende paragrafen wordt meer in detail nagegaan wat de geschetste ontwikkeling kan betekenen voor de zorg voor kinderen respectievelijk de mantelzorg.

7.3.2 ZORG VOOR KINDEREN

Niet gerealiseerde voorkeur voor het combinatiemodel

In het onderzoek *Meningen en opvattingen over het bevolkingsvraagstuk* van het NIDI is aan huishoudens gevraagd naar zowel de feitelijke als de gewenste taakverdeling met betrekking tot arbeid en zorg (zie tabel 7.10). Uit de tabel blijkt dat er feitelijk veel meer paren alleenverdiener zijn dan paren die een voorkeur hebben voor het alleenverdienerschap. Dit wijst erop dat, wanneer de belemmeringen voor de combinatie van arbeid en zorg minder worden, de arbeidsparticipatie in personen verder zal toenemen. Voor de dubbelverdieners geldt evenwel hetzelfde: 24 procent van de respondenten is tweeverdiener, terwijl slechts 6 procent (onderste regel) het zegt te ambiëren. Dit wijst erop dat de participatiegraad in voltijdequivalenten zal afnemen, wanneer deeltijd gemakkelijker realiseerbaar wordt. Verder kan uit de tabel worden afgelezen dat 22 procent van de respondenten een voorkeur heeft voor het combinatiemodel, terwijl slechts 5 procent dit realiseert. Ze zijn vaak anderhalfverdiener en soms ook dubbelverdiener of alleenverdiener. Deze respondenten hebben ook de meeste moeite hun voorkeur voor het combinatiemodel te realiseren (alleen respondenten op de diagonaal realiseren hun voorkeur). Verder blijkt (maar dit kan niet uit de tabel worden

afgelezen) dat mannen meer dan vrouwen een voorkeur hebben voor alleenverdienerschap en dat vrouwen meer dan mannen het feitelijke huishoudenstype bepalen. Daarnaast heeft de aanwezigheid van kinderen zowel invloed op de feitelijke als op de gewenste taakverdeling. Als er kinderen zijn, gaat de voorkeur uit naar een huishoudenstype met minder beroepsarbeid dan het feitelijke, dat wil zeggen: vooral naar alleenverdienerschap en het combinatiemodel. Met name degenen die een voorkeur hebben voor anderhalfverdienerschap, en in mindere mate ook degenen met een voorkeur voor alleenverdienerschap, realiseren in dat geval meer dan gemiddeld hun voorkeur.

Tabel 7.10 Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie (1997, procenten)

		Voorkeur				
Feitelijke situatie	**Totaal**	**Alleen-verdiener**	**Anderhalf-verdiener**	**Combi-verdiener**	**Dubbel-verdiener**	**Overig**
Alleenverdiener	29	54	13	13	42	36
Anderhalfverdiener	32	19	44	43	-	26
Combiverdiener	5	-	6	13	-	-
Dubbelverdiener	24	21	28	21	42	22
Overig	10	6	8	10	-	15
Totaal	100	100	100	100	100	100
% kolom op totaal	100	18	25	22	6	30

Bron: NIDI (MOAB '97).

- = minder dan 5 respondenten

In het vignettenonderzoek van het SEO (De Groot et al. 2000) zijn aan respondenten concrete situaties voorgelegd met betrekking tot de uitwisseling van arbeid en zorg.[8] De methode is zodanig opgezet dat sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk worden vermeden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat ouders die momenteel fulltime voor hun kinderen zorgen, liever zo'n 13 uur minder aan zorg en meer aan werk zouden besteden dan nu het geval is. Respondenten van wie de partner fulltime zorgt, zouden daarentegen zo'n 10 uur meer tijd voor zorg en minder voor werk willen. Ook hieruit komt dus een voorkeur voor het combinatiemodel naar voren, zij het dat deze voorkeur in de praktijk niet wordt gerealiseerd. Over de redenen waarom kan men speculeren. Het gemeten waarderingsverschil in het SEO-onderzoek is betrekkelijk gering. Men zou hieruit de conclusie kunnen trekken dat respondenten weliswaar hun voorkeur niet realiseren, maar daar niet wakker van liggen en bijgevolg weinig actie ondernemen.

Uit de trendrapporten over het aanbod van arbeid van de OSA (1997; 1998) blijkt dat het systematische verschil tussen de feitelijke en de gewenste arbeidstijd tussen 1996 en 1998 is verminderd. Er willen ongeveer evenveel mensen meer als minder werken dan hun feitelijke arbeidstijd. Wel blijkt hier dat de vraag naar de individuele voorkeur voor de arbeidsduur en de vraag naar de voorkeur in overleg met de partner anders worden beantwoord. Conform de SEO-resultaten en het NIDI-onderzoek blij-

ken vrouwen hun arbeidsduur in overleg met hun partner te willen vergroten; mannen blijken hun arbeidsduur te willen verminderen. Onder de veronderstelling dat respondenten hun voorkeur in overleg realiseren, berekenden Bekkering en Jansweijer (1998) voor 1996 dat het arbeidsaanbod van vrouwen met 6 procent zou toenemen en dat het arbeidsaanbod van mannen 13 procent zou afnemen. Per saldo zou het arbeidsaanbod dus met 5 procent verminderen. Dit beeld blijft in 1998 in grote lijnen bestaan. Alleen willen vrouwen in 1998 minder vaak meer uren werken dan in 1996 het geval was. Het arbeidsaanbod vermindert hierdoor met 6 procent. Verder blijkt dat de voorkeur voor korter werken in de praktijk gepaard gaat met een toenemende participatie (althans in personen). Ten slotte blijkt dat mannen en vrouwen verschillende redenen opgeven voor een voorkeur voor deeltijdwerk[9] en dat er een samenhang bestaat tussen motief en realisatie[10].

Mannen hebben duidelijk meer voorkeur voor deeltijdwerk en kinderen naarmate ze een hogere opleiding hebben. Voor vrouwen geldt dat vooral laagopgeleiden kiezen voor tijdelijk of permanent niet-betaald werken (Van Nimwegen en Moors 1998). Naarmate partners hoger opgeleid zijn, hebben ze vaker een voorkeur voor het combinatiemodel dan voor het kostwinners- of het anderhalfverdienersmodel. De samenhang tussen opvattingen en opleidingsniveau wijst erop dat met een toename van het opleidingsniveau de gemiddelde voorkeur zal gaan verschuiven in de richting van het combinatiemodel. Omdat nieuwe trends vaak beginnen bij hogeropgeleiden, lijkt de preferentie voor het combinatiemodel bovendien een 'dalend cultuurgoed' te zijn.

Op basis van de diepte-interviews concluderen De Jong en De Olde (1994) dat vrouwen die kiezen voor het alleenverdienerstype of voor een kleine deeltijdbaan, in hun denken en doen al lang van tevoren geanticipeerd hebben op deze keuze. De verschillen in menselijk kapitaal tussen vrouwen en mannen ontstaan voor een belangrijk deel als gevolg van dit anticiperende gedrag en zijn niet de oorzaak van het alleenverdienerschap. Hieruit zou men kunnen concluderen dat waarden, normen en houdingen een grotere invloed hebben op de keuze van een huishoudenstype dan economische factoren. Een tijdelijke keuze kan volgens De Jong en De Olde echter een fuik zijn. Door de keuze voor een traditionele rolverdeling groeit het verschil in menselijk kapitaal tussen de partners, waardoor de kosten van een gelijkere taakverdeling toenemen. De onderhandelingspositie van vrouwen is na enige jaren van thuisblijven sterk achteruitgegaan. De bereidheid van kostwinners om mee te werken aan een verandering van de taakverdeling in het huishouden neemt af in de tijd. De wezenlijke beslissingen over de arbeidsparticipatie van vrouwen worden in de praktijk derhalve genomen rond de geboorte van het eerste kind.

Uit het voorgaande (zie ook De Jong en De Olde 1994; Van Nimwegen en Moors 1998; Visser 1999) kan men de conclusie trekken dat houdingen en opvattingen betrekkelijk snel veranderen, maar dat het feitelijk gedrag met die verandering geen gelijke pas houdt. Deze veranderingen werken door in het overheidsbeleid en in de mate waarin bedrijven bereid zijn rekening te houden met zorgtaken van

werknemers. De beschikbaarheid van mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren is weer van invloed op het gedrag. Doordat mensen arbeid en zorg combineren, ontstaat bovendien een voorbeeldfunctie voor anderen, hetgeen er mede toe bijdraagt dat houdingen en opvattingen veranderen.

Waar komt de tijd voor beroepsarbeid vandaan?

In het bovenstaande is steeds geredeneerd vanuit de gedachte dat een toenemende arbeidsparticipatie problemen kan opleveren voor de zorg. Men kan de relatie tussen arbeid en zorg ook benaderen vanuit de omgekeerde richting: waar komt de tijd voor beroepsarbeid vandaan? In het verleden waren hiervoor twee bronnen: minder zorglast en meer efficiency.

De zorglast is de afgelopen decennia afgenomen. Uit NIDI-onderzoek naar de levenslopen van opeenvolgende cohorten (Liefbroer en Dykstra 2000: hfdst. 5) blijkt dat de geboortecohorten vanaf circa 1940 tot 1970 voor hun vijfendertigste jaar gedurende ongeveer 5 jaar minder lang kinderen in hun huishouden hebben dan de cohorten van voor die tijd (namelijk 4 in plaats van 9 jaar). Wordt gerekend tot het vijfenveertigste jaar, dan verloopt deze verandering nog sneller. Bovendien blijkt het aantal jaren waarin vrouwen een kind in hun huishouden hebben, per geboortecohort beduidend sneller te zijn afgenomen dan dat het aantal jaren dat zij voor hun vijfenveertigste werkten (voltijd of deeltijd), is toegenomen. Dit komt gedeeltelijk doordat jongeren langer deelnemen aan onderwijs, waardoor de periode voor het vijfentwintigste jaar dat zij werken, korter wordt. Beide effecten (meer onderwijs en minder kinderen) samen leveren globaal de toename in jaren arbeid op. Verder blijkt dat het aantal vrouwen dat zorg en arbeid combineert, per cohort sterk toeneemt, vooral bij de vrouwen van 40 à 50 jaar. Dit wijst erop dat het vooralsnog vooral om herintreders gaat.[11]

De toename in de arbeidsparticipatie in het verleden kan dus voor een belangrijk deel worden geschreven op het conto van uitgesteld moederschap en verminderd kindertal. Dit heeft repercussies voor de toekomst. Enerzijds is het mogelijk dat deze trend zich niet verder voortzet, met als gevolg dat het aantal kinderen op peil blijft. Hierdoor ontstaat op langere termijn een evenwichtiger bevolkingsopbouw naar leeftijd, hetgeen in verband met de vergrijzing gunstig is voor de draagvlakontwikkeling. De keerzijde hiervan is echter dat de 'motor' achter de participatiegroei van vrouwen, namelijk een lagere vruchtbaarheid, in de toekomst minder zal draaien. Met andere woorden: ondanks het feit dat arbeid en zorg elkaar in de afgelopen periode niet significant in de weg gezeten hebben, kan dit in de komende jaren *wel* gebeuren. Anderzijds is het mogelijk dat de vruchtbaarheid nog verder afneemt, waardoor vrouwen nog meer gelegenheid krijgen tot arbeidsparticipatie. De keerzijde hiervan is echter een nog sterkere mate van vergrijzing.

Als tweede bron van tijd voor betaalde arbeid is de efficiencytoename in het huishouden genoemd. Steeds meer voorheen onbetaalde arbeid wordt in minder tijd verricht, dankzij bijvoorbeeld (vaat)wasmachines, magnetrons en papieren luiers, of wordt uitbesteed door middel van ingekochte dienstverlening. Het aan-

tal huishoudens dat beschikt over hulp in de huishouding nam in de eerste helft van deze eeuw af, maar neemt de laatste 10 à 20 jaar weer toe. De betaalde arbeidstijd is immers productiever dan de ingekochte informele huishoudelijke hulp. Daarnaast wordt huishoudelijk werk gemonetariseerd in de vorm van ingekochte halffabrikaten (bijv. voorbewerkte voedingsmiddelen). Omdat de omvang (output) van de huishoudelijke productie niet constant is, laat de efficiencytoename zich moeilijk kwantificeren. Aannemelijk is echter dat het om een aanzienlijk effect gaat. In totaal werd in 1995 6 procent minder tijd besteed aan de huishouding dan in 1975 (Van den Broek et al. 1997). Mannen zijn meer tijd gaan besteden aan de huishouding (54 % meer tijd), vrouwen minder (19% minder tijd).

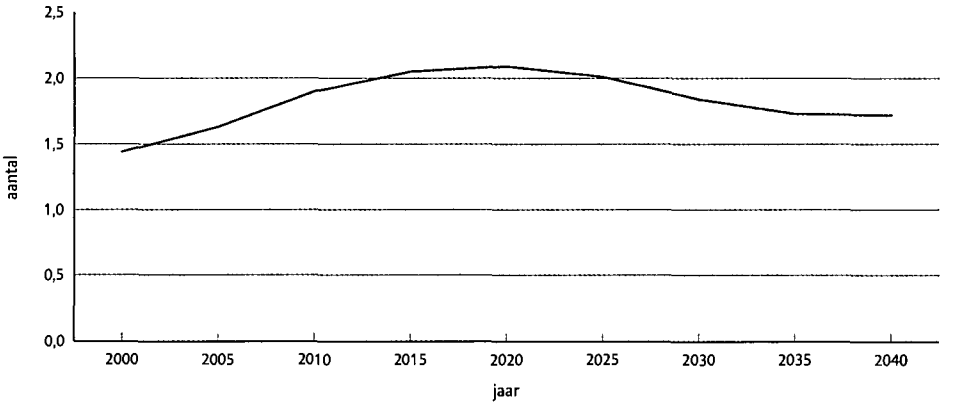
Aanwezigheid als knelpunt

Uit het bovenstaande blijkt dat aanwezigheid een belangrijk knelpunt is in de zorg voor kinderen. Een belangrijk deel van de zorg is passief: toezicht houden. Vroeger gebeurde dit in combinatie met huishoudelijk werk. De combinatie van toezicht houden met werk buitenshuis is echter lastiger. In grote meerderheid zorgen Nederlandse ouders graag zelf voor hun kinderen. De groeiende voorkeur voor het zogenoemde combinatiemodel laat zien dat zij in toenemende mate beroepsarbeid willen combineren met het zelf zorgen. Uit de voorkeur voor het zelf willen zorgen voor kinderen volgt dat een verder toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen wellicht niet vanzelf tot stand zal komen, dan wel gepaard zal gaan met een afnemende participatie in uren van hun partners.

De ruimte om de groeiende behoefte aan toezicht op kinderen informeel op te lossen, is beperkt. In paragraaf 7.2.2 is aangegeven dat een toenemend deel van de zorg voor kinderen geleverd wordt door de oma's. Als die oma's in de leeftijd van 50-64 jaar zelf echter meer betaald gaan of blijven werken, kan op hen niet meer zo gemakkelijk een beroep worden gedaan. Voorlopig blijft het aantal oma's in deze leeftijdsgroep echter nog flink toenemen, zelfs zodanig dat de 'uitval' door een stijgende arbeidsparticipatie onder hen ongeveer gecompenseerd wordt (zie figuur 7.1). Bovendien is het aannemelijk dat veranderende rolpatronen ertoe leiden dat ook opa's beschikbaar zijn als potentiële oppas, terwijl door de betere gezondheid van toekomstige ouderen ook hogere leeftijdscategorieën in aanmerking komen. Anderzijds is het natuurlijk de vraag of de zorgbereidheid voldoende hoog zal zijn en of bijvoorbeeld de deelgroep vrouwen die nu voor haar kleinkinderen zorgt, niet juist de deelgroep zal zijn die straks zelf aan het werk gaat of blijft.

Concluderend kan worden gesteld dat Nederland nog wel ruimte heeft voor een verdere participatiestijging. Internationaal vergeleken is de arbeidsparticipatie van vrouwen in uren gemeten nog steeds laag. De sterke voorkeur voor het zelf zorgen voor kinderen maakt het echter onzeker of die participatiestijging wel gerealiseerd zal worden. Deze onzekerheid geldt meer voor de participatiestijging in uren gemeten dan voor de participatie in personen. Anderzijds is er ook niet al te veel reden voor pessimisme, aangezien een stijgende participatiegraad (in personen; in uren min of meer constant) in de praktijk blijkt samen te gaan met een voorkeur voor minder arbeidsuren.

Figuur 7.1 *Aantal vrouwen 50-64 jaar per kind 0-4 jaar*



7.3.3. HET GLAZEN PLAFOND

In de afgelopen decennia hebben vrouwen hun achterstand op mannen in onderwijsdeelname flink ingelopen. Bijgevolg is ook de instroom van vrouwen naar hoger gekwalificeerde functies op gang gekomen. Volgens De Olde en Slinkman (1999) was de verdeling van mannen en vrouwen naar functieniveau in 1988 nog betrekkelijk ongelijk. Vrouwen kwamen beduidend vaker dan mannen in de categorie 'lagere beroepen' terecht. Nog geen 10 jaar later (1997) vallen de verdelingen van vrouwen en mannen nagenoeg over elkaar, behalve in de wetenschappelijke beroepen (M = 9,4%; V = 6,3%). Toch blijkt dat de doorstroming van vrouwen naar leidinggevende functies stagneert.

Omdat niet zo gemakkelijk te zeggen is waar deze stagnatie aan ligt, wordt wel gesproken over 'het glazen plafond'. Het beeld geeft aan dat er in veel organisaties een onzichtbare barrière lijkt te bestaan, die vrouwen afhoudt van doorstroming naar hogere leidinggevende functies. De Olde en Slinkman voeren hiervoor drie mogelijke verklaringen aan:

1 de onvoltooide doorstroming: doordat vrouwen nog niet lang genoeg in de kweekvijver voor managementfuncties rondzwemmen, zijn ze nog onvoldoende doorgestroomd naar de leidinggevende functies;
2 keuzes van vrouwen: leidinggevende functies vragen een inzet die vrouwen niet op het lijf geschreven is, omdat ze ook andere (zorg)prioriteiten hebben of meer in de inhoud van een functie dan in de carrière geïnteresseerd zijn. Vrouwen missen de monomanie van mannen;
3 ongelijke kansen: het kan hierbij gaan om regelrechte discriminatie, waaronder het ten onrechte anticiperen van werkgevers op de keuzes van vrouwen, maar ook om rationalisaties omtrent de taakinhoud van leidinggevende functies.

Als de eerste verklaring de belangrijkste is, verdwijnt het 'glazen plafond' vanzelf. Een 'lange ladder' is in dit geval een betere metafoor. De dikte van het plafond is dan de lengte van de ladder: sectoren met een trage recrutering (bijv. wetenschap) zullen minder vrouwen in de top hebben dan sectoren met een snelle doorstroming

(bijv. ICT). De tweede verklaring verwijst naar vrouwen zelf. Ook voor deze verklaring is een 'glazen plafond' een onjuiste metafoor. Een plafond is immers buiten de persoon gelegen; je stoot je hoofd ertegen. Alleen als de derde verklaring de belangrijkste is, is de metafoor van het 'glazen plafond' adequaat.

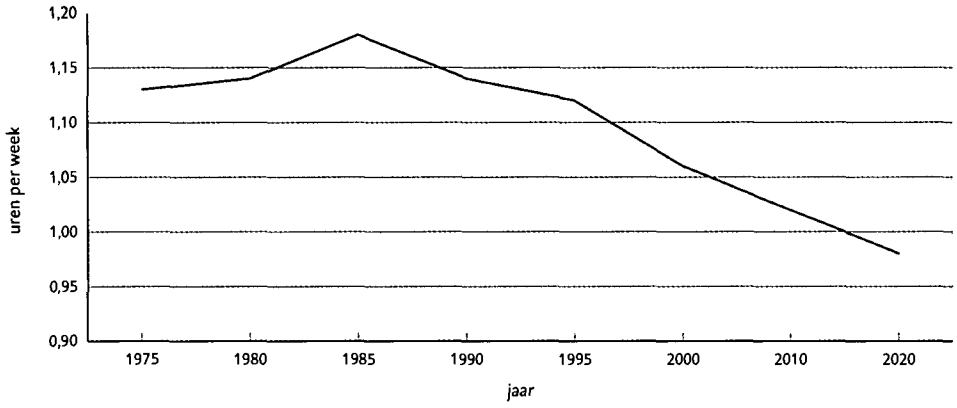
In de literatuur over het 'glazen plafond' (De Olde en Slinkman 1999; Gautier en Zijl 1998) slagen onderzoekers er niet in het relatieve gewicht van de verschillende verklaringen te achterhalen. Er zijn redenen om aan te nemen dat ongelijke kansen in een niet zo ver verleden weliswaar een belangrijke verklaring vormden voor de oververtegenwoordiging van vrouwen in lagere functies (en nog steeds een deel van de verklaring vormen[12]), maar dat nu de keuzes van vrouwen zelf een steeds belangrijker deel van de verklaring vormen.
In de toenemend schaarse arbeidsmarkt richten werving en selectie zich steeds nadrukkelijker op vrouwen. Personeelswervers klagen echter dat de uitval van vrouwen uit trainee-programma's veel groter is dan die van mannen.[13]
Er is een duidelijke samenhang waarneembaar tussen het participatiegedrag van vrouwen en de gezinsfase. Klachten over het 'glazen plafond' spitsen zich toe op de vraag of het mogelijk is in deeltijdwerk of met een wegens zorgverplichtingen beperkte inzetbaarheid op hetzelfde niveau te functioneren als in voltijdswerk.[14] Smulders en Wevers (2000) wijzen erop dat deze andere (zorg)prioriteiten van vrouwen een van de belangrijke verklaringen is voor de veel hogere instroom van vrouwen in de WAO, naast een specifiek vrouwelijke opstelling tegenover problemen op het werk, gezondheid en stress en de bereidheid van claimbeoordelaars om problemen van vrouwen als 'psychosociaal' te bestempelen (zie ook: Van der Giezen en Bruinsma 2000).

Het 'glazen plafond' lijkt dus vooral betrekking te hebben op de combineerbaarheid van arbeid en zorg. Een metafoor die hiernaar verwijst, zou het 'glazen plafond' een stuk zichtbaarder maken. Toch doet de inadequaatheid van het 'glazen plafond' als metafoor niet af aan de relevantie van het probleem.
Het 'glazen plafond' als zelfstandige categorie voegt echter weinig toe aan het knelpunt van arbeid en zorg.

7.3.4 ZORG VOOR OUDEREN

In paragraaf 7.2.3 is gebleken dat de hoeveelheid tijd die wordt besteed aan mantelzorg, sterk samenhangt met de positie op de arbeidsmarkt. Omdat werkenden minder mantelzorg produceren dan niet-werkenden, zou een groeiende arbeidsparticipatie ten koste kunnen gaan van de informele zorg, vooral voor ouderen. Op basis van het aantal geproduceerde uren mantelzorg per persoon, gedifferentieerd naar 65-plus, 65-min werkend en 65-min niet-werkend, kan een projectie worden gemaakt van de verandering in het zorgaanbod onder de veronderstelling dat de participatiegraad volgens het doorgroeiscenario toeneemt. Het resultaat van deze extrapolatie is weergegeven in figuur 7.2. In 2020 zal de hoeveelheid mantelzorg per hoofd onder die veronderstelling met 12 procent zijn gedaald ten opzichte van 1995.

Figuur 7.2 Hoeveelheid mantelzorg per hoofd van de bevolking van 15 jaar en ouder



Tabel 7.11 laat zien dat de productie van mantelzorg in voltijdequivalenten in de komende twee decennia nagenoeg constant blijft, doordat de bevolkinggroei (meer aanbod) de stijgende participatiegraad (minder aanbod) vrijwel compenseert. Wanneer dit zorgaanbod wordt afgezet tegen het aantal 75-plussers (als benadering voor de behoefte aan mantelzorg), dan blijkt het aantal beschikbare uren per oudere sterk af te nemen. Tussen 1975 en 2020 halveert dit aantal.

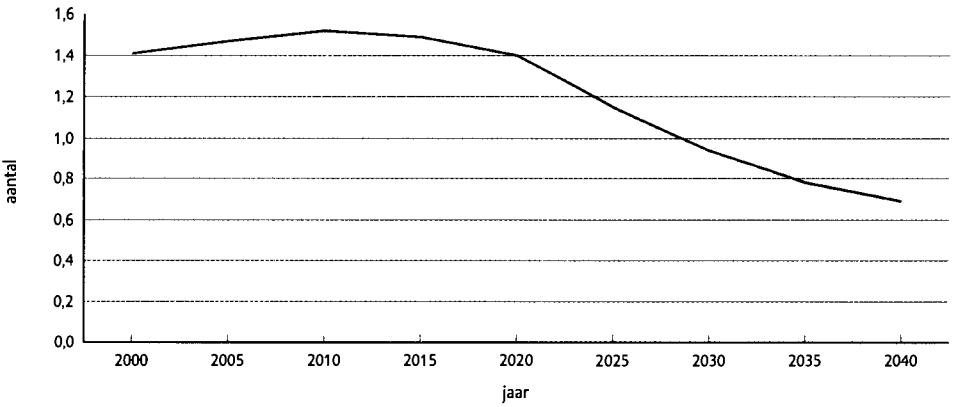
Tabel 7.11 Aanbod van mantelzorg, 1975-2020

Jaar	1000 FTE	Uur per 75+ per week
1975	342	21,2
1980	371	19,7
1985	409	18,9
1990	413	17,1
1995	420	16,4
2000	410	14,3
2010	419	12,8
2020	418	10,8

Traditioneel staan de (schoon)dochters bekend als de grote producenten van mantelzorg voor ouderen. Figuur 7.3 laat zien hoe het aantal vrouwen tussen 50 en 64 jaar zich verhoudt tot het aantal 75-plussers. Voorlopig blijft deze verhouding nog gunstig. De *babyboom* werkt nog niet door in de draaglast, terwijl de langdurig hoge vruchtbaarheid tot de jaren zestig voor ruim voldoende draagvlak zorgt. Voor de beschikbaarheid van (schoon)dochters geldt (in grote lijnen) hetzelfde als voor de beschikbaarheid van oma's in paragraaf 7.3.2. Wel moet worden aangetekend dat veronderstelde arbeidsparticipatie bij deze groep een nieuwe taak toevoegt aan de twee traditioneel bestaande taken (zorgen voor ouders en kinderen). Daar staat tegenover dat voor beide vormen van zorg in toenemende mate ook een beroep op mannen kan en zal worden gedaan.

Na 2020 verandert de situatie dramatisch, omdat 'babyboom' en 'babybust' elkaar dan in een ongunstige combinatie van draagvlak en draaglast ontmoeten. Ook de uitgestelde vruchtbaarheid, het afnemend kindertal en het relatief hoge percentage kinderlozen gaan dan een rol spelen. De gemiddelde leeftijd van de 'sandwich-vrouwen' (die zowel een alleenstaande ouder hebben als kinderen onder de 21 jaar) neemt toe en de zorg voor ouderen kan minder met broers en zusters worden gedeeld dan nu het geval is (Liefbroer en Dykstra 2000: 167 e.v.). Daarnaast staat de mantelzorg al eerder onder druk doordat het hoge echtscheidingspercentage van na 1970 gaat doorwerken in de kwaliteit van de familierelaties van ouderen (Dykstra 1998).

Figuur 7.3 Aantal vrouwen 50-64 jaar per 75-plusser



Wanneer wordt aangenomen dat de behoefte aan mantelzorg in 1995 net door het aanbod werd gedekt en dat de behoefte per 75-plusser niet verandert in de tijd, kan worden berekend dat het tekort aan mantelzorg zal toenemen. Tabel 7.12 laat zien dat het aanbod van mantelzorg in 2000 dan 61.000 voltijdequivalenten achterloopt op de geprojecteerde vraag.[15] In 2020 loopt dit tekort op tot 217.000 voltijdsequivalenten (7,3 miljoen uren per week).

Tabel 7.12 Geprojecteerd tekort aan mantelzorg (in voltijdequivalenten x 1000), uitgesplitst naar oorzaak

	Demografie	Participatiegroei	Totaal
2000	41	20	61
2010	84	36	120
2020	165	52	217

Het op deze wijze geprojecteerde tekort blijkt vrijwel geheel op conto van de vergrijzing (demografie) te kunnen worden geschreven. Aan de groei van de participatie kan in 2020 slechts een tekort van 52.000 voltijdequivalenten worden toegeschreven. Dat is niet veel als men bedenkt dat het aantal werkenden door de participatiegroei in dezelfde periode toeneemt met 1,5 miljoen. Daar komt nog eens 0,3 miljoen bij als gevolg van de bevolkingsgroei. Bovendien moet nog

worden aangetekend dat in de projectie is aangenomen dat de bereidheid tot mantelzorg geheel afhangt van de vraag of men wel of niet betaald werk verricht. De hierboven (par. 7.3.1) gesignaleerde plausibele toename van het aandeel van deeltijdarbeid kan er alleen maar toe bijdragen dat het knelpunt kleiner is dan hier geprojecteerd.

Over het geheel genomen zou het door participatiegroei geïnduceerde tekort aan mantelzorg circa 3 procent van de extra groei aan arbeidsparticipatie bedragen. Dit tekort kan desgewenst met betaalde arbeid worden ingevuld. De participatiegroei genereert zo (met een hele kleine *multiplier*) deels zijn eigen werkgelegenheid. Hierbij wordt overigens wel volledige substitueerbaarheid van onbetaalde mantelzorg en betaalde zorg verondersteld. In de praktijk blijkt de kwaliteit van mantelzorg juist voor een belangrijk deel te bestaan uit de verweving van aandacht en zorg.

Uiteraard leidt een groeiende vraag naar betaalde zorgarbeid als gevolg van de participatiestijging ook tot veranderende schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt. Wie in de betaalde zorg werkt, kan immers niet tegelijkertijd elders werken. Hier ligt evenwel opnieuw geen knelpunt voor de participatiestijging. Als er sprake is van een krappe arbeidsmarkt, biedt een hogere participatiegraad in combinatie met een iets hogere vraag naar betaalde zorgarbeid *per saldo* meer arbeidsaanbod buiten de betaalde zorg dan een lagere participatiegraad. Bij een ruime markt komt de zorg minder in het gedrang dan hier is verondersteld.

Het is plausibel dat verschuivingen zullen optreden van onbetaalde mantelzorg naar betaalde zorg. Uit onderzoek met behulp van de vignettenmethode (De Groot et al. 2000) komt naar voren dat de bereidheid tot het verlenen van mantelzorg betrekkelijk groot is, zo lang dit niet conflicteert met de eigen betaalde arbeid. Ook hangt de bereidheid tot mantelzorg af van de sociale afstand. Voor de eigen partner wordt meer opgeofferd dan voor (schoon)ouders, en voor hen weer meer dan voor familie, vrienden en buren. Een geldelijke vergoeding kan mensen niet over de streep trekken om hun werk op te geven voor mantelzorg. Zolang de mantelzorg kan worden gecombineerd met het eigen betaalde werk, is er geen duidelijke voorkeur voor zelf zorgen of zorg inhuren. Als zorg voor (schoon)ouders niet meer kan worden gecombineerd met het eigen werk, verschuift de voorkeur van zelf zorg verlenen naar het inhuren van al of niet professionele hulp. Daarbij valt op dat de waardering voor hulp inhuren hoger wordt naarmate de prijs stijgt, in de kennelijke veronderstelling dat een hogere, door de (schoon)ouders betaalde, prijs samengaat met een hogere kwaliteit. Ook de toenemende geografische spreiding van familieleden zou kunnen leiden tot een monetarisering van de mantelzorg.

Niet alle mantelzorg laat zich eenvoudig vervangen door betaalde arbeid. Een belangrijk deel van de zorg bestaat uit aandacht en gezelschap. Dat nemen vreemden niet zo gemakkelijk over. Daar staat tegenover dat aandacht en gezelschap minder aan strikte tijden zijn gebonden dan fysieke zorg. Omdat de

gemiddelde werkweken korter worden (zie hfdst. 2; par. 7.3.1), neemt het totale beschikbare tijdsbudget voor mantelzorg niet af wanneer de participatiegraad toeneemt. Bijgevolg kan de 'vitamine-A-component' van de mantelzorg alleen in de knel komen wanneer specifieke groepen traditionele mantelzorgers hun zorg voor betaalde arbeid zouden inruilen. Zulke specifieke groepen zijn niet duidelijk (meer) aanwijsbaar. Wel neemt de flexibiliteit van de verzorgers af naarmate ze meer andere verplichtingen hebben. Voor het aandachtsaspect is dit echter weer minder bezwaarlijk. Bovendien levert de technologie oplossingen in de vorm van mobiele telefoons en (ook voor ouderen) laagdrempelige communicatie per email.

Uit het bovenstaande zou men kunnen concluderen dat zorgbehoeftigheid in de sociale omgeving geen beletsel is voor een groei van de arbeidsparticipatie. Voor de knelpunten die in de mantelzorg ontstaan, worden door zorgvragers betaalde oplossingen gezocht.

De hier uitgevoerde extrapolatie is een tamelijk grove. Een eerste kanttekening betreft de referentiepunten. Zou in plaats van het aantal 75-plussers het aantal 65-plussers genomen zijn als index voor de zorgbehoefte, dan zou het tekort 27.000 voltijdequivalenten hoger uitvallen. Verder is 1995 een nogal arbitrair peiljaar voor de behoefte aan mantelzorg. Tussen 1975 en 1995 is de hoeveelheid mantelzorg per oudere al flink gedaald. Zou bovendien 1975 als norm worden gekozen, dan valt het geprojecteerde tekort nog hoger uit, op circa 370.000 voltijdequivalenten. Anderzijds is er geen enkele reden om aan te nemen dat de behoefte aan mantelzorg geheel bepaald wordt door de leeftijd. Naarmate het opleidingsniveau van ouderen hoger wordt (en dit zal nog betrekkelijk lang het geval zijn), neemt hun zelfredzaamheid toe (WRR 1993: 181-182). Ook is het waarschijnlijk dat nieuwe technische ontwikkelingen de zelfredzaamheid van ouderen vergroten (bijv. gezondheidsbewaking op afstand, automatisering en, niet in de laatste plaats, de magnetronoven). Over de omvang van zulke effecten kan men slechts speculeren.

De bovengenoemde kanttekening betreft alleen de inschatting van het tekort aan mantelzorg als gevolg van de vergrijzing. De omvang van het tekort dat door participatiegroei wordt veroorzaakt, is echter niet gevoelig voor de keuze van referentiepunten. De participatiegroei beïnvloedt immers alleen het aanbod en niet de vraag. Het aanbod zou daarnaast beïnvloed kunnen worden door veranderingen in het gedrag van mantelzorgers, bijvoorbeeld doordat meer mensen gaan leven volgens het zogenoemde combinatiemodel. Als dit gebeurt, zal de hoeveelheid mantelzorg door werkenden echter eerder hoger kunnen liggen dan hier is verondersteld. Voorts is verondersteld dat de verschillen in mantelzorgaanbod worden verklaard door de arbeidsdeelname. Het is echter ook mogelijk dat beide variabelen een gemeenschappelijke derde oorzaak hebben, bijvoorbeeld leefstijl.

Een laatste kanttekening die men zou kunnen plaatsen, is dat de veronderstelde participatiegroei met name te vinden is bij vrouwen en bij ouderen. Traditioneel worden oudere vrouwen gezien als de grootste mantelzorgers.

Als vrouwen tussen 50 en 64 jaar gaan of blijven werken, zou een groter knelpunt kunnen ontstaan dan de grove benadering suggereert. In paragraaf 7.2.3 is evenwel aangegeven dat dit traditionele beeld enige nuancering behoeft. Uit de randtellingen van het tijdsbestedingsonderzoek kan niet worden opgemaakt hoe groot de invloed van leeftijdsspecifiek gedrag van vrouwen exact is. Er zouden echter zeer extreme effecten moeten optreden voordat de hier gemaakte projectie duidelijk beïnvloed wordt. In figuur 7.3 is bovendien te zien dat het aantal vrouwen in de leeftijd van 50-64 jaar in verhouding tot het aantal hoogbejaarden (75+) voorlopig nog iets oploopt. Zo overbelast raakt de mantelzorg dus nog niet. Pas als de babyboomers hoogbejaard worden (maar dat is pas ruim na 2020), krijgen ze te maken met een sterk verminderend aanbod van traditionele potentiële mantelzorgers.

Het is aannemelijk dat veranderingen in zowel de zelfredzaamheid van ouderen als in het zorggedrag van mantelzorgers mede ontstaan door veranderende schaarsteverhoudingen. Net als op de gewone arbeidsmarkt (zie hfdst. 9) groeien vraag en aanbod naar elkaar toe. Het effect hiervan kan veel groter zijn dan een lineaire extrapolatie suggereert.

Al met al kan men concluderen dat, als er knelpunten in de mantelzorg ontstaan, deze niet worden veroorzaakt door de groei van de arbeidsparticipatie, maar door de vergrijzing van de bevolking. Een andere potentiële bron van knelpunten is verandering in het gedrag, bijvoorbeeld een afnemende zorgbereidheid (omdat vrije tijd belangrijker wordt gevonden) of een toenemende zorgafhankelijkheid. Voor geen van beide veranderingen bestaan duidelijke aanwijzingen. Gedragseffecten zullen het daadwerkelijk ontstaan van een mantelzorgtekort eerder kunnen mitigeren. Voor zover de mantelzorg daadwerkelijke fysieke verzorging betreft, is het aannemelijk dat allerhande betaalde alternatieven tot ontwikkeling komen. Het gevolg daarvan is dat de werkcomponent (fysieke zorg) en de 'vitamine-A-component meer gescheiden worden naar tijdstip en zorgverlener.

7.4 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

Onderzoek naar de verschillen in kwaliteit tussen kinderopvang en moederzorg wijst eerder op positieve dan op negatieve effecten van kinderopvang, mits deze van goede kwaliteit is. In pedagogisch opzicht is er dus geen reden om de noodzaak tot gebruik van kinderopvang als een belemmering te zien voor een verder stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Er zijn ook geen empirische aanwijzingen dat kinderen aandacht tekort zullen komen als gevolg van een stijgende arbeidsparticipatiegraad. Ondanks die stijgende participatiegraad blijkt er immers meer tijd expliciet aan kinderen te worden besteed dan in het verleden. Bovendien is het aannemelijk dat, ondanks aannamen over een stijgende participatiegraad, de gemiddelde hoeveelheid aan arbeid bestede tijd eerder zal afnemen dan toenemen. Wel kan een toename van de arbeidsparticipatiegraad leiden tot problemen bij het toezicht op kinderen, omdat de vanzelfsprekende beschikbaarheid van een voltijds huisvrouw verdwijnt. Daarnaast levert een ontwikkeling

naar een situatie waarin veel mensen verschillende taken combineren, in vergelijking met de verregaande specialisatie in de klassieke kostwinnershuishoudens, allerlei afstemmingsproblemen op (Commissie Dagindeling 1998; Van den Broek et al. 1999; Spaans 1996).

Voor de arbeidsparticipatie van vrouwen is de keuze van een taakverdeling binnen het huishouden van groot belang. Deze keuze wordt bepaald door drie factoren, namelijk gezinsfase, geboortecohort en opleiding. De gezinsfase als bepalende variabele levert het risico van een fuik: ook als de gezinsfase niet meer relevant is voor de keuze, blijft het eenmaal gekozen patroon bestaan. Door zich te richten op het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg voor (jonge) kinderen, kan het beleid ertoe bijdragen dat de gezinsfase een minder bepalende variabele wordt. Het geboortecohort weerspiegelt de culturele veranderingen. Hierop heeft de overheid weinig greep. Het beleid is hier eerder volgend dan sturend. De invloed van het opleidingsniveau wijst op een stijgende participatiegraad. De spreiding van de opleiding over het leven (levenslang leren) heeft mogelijk een averechts effect op de participatie van vrouwen. Laagopgeleide vrouwen kiezen vaker voor non-participatie en zullen daardoor minder in aanmerking komen voor bijscholing dan hoogopgeleide vrouwen, die hun bijscholing deels op de arbeidsplaats realiseren.

Simulaties met het MIMIC-model (Graafland 1999) laten zien dat maatregelen die aangrijpen bij de wig tussen bruto- en nettoloon (na het verrekenen van de kosten van de combinatie van arbeid en zorg), effectief zijn om het arbeidsaanbod te verhogen. Op basis hiervan concludeert Graafland dat het bijvoorbeeld effectiever is om de maximale of marginale ouderlijke bijdrage voor kinderopvang te verlagen dan om het aantal kinderplaatsen uit te breiden. Vooral voor laagopgeleiden wegen de kosten van kinderopvang zwaar in verhouding tot het mogelijke inkomen uit arbeid. Hierbij komt nog dat zij, minder dan hogeropgeleiden, continuering van hun arbeidsdeelname zien als een investering in toekomstige carrièremogelijkheden en derhalve gevoeliger zijn voor de marginale lasten in het heden.

Ervaringen in Scandinavische landen laten zien dat, als de overheid voorzieningen treft om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken, dit samen kan gaan met een duidelijk hogere participatie van vrouwen in betaalde arbeid (Van Doorne-Huiskes 1996). Voorts heeft het belastingregime via de ervaren wig invloed op de participatie van vrouwen (Dierx et al. 1999). Het kan in beide gevallen gaan om een tweezijdige causale relatie: het beleid kan de hogere participatie veroorzaken, maar ook is het mogelijk dat bij een hoge participatiegraad van vrouwen een faciliterend beleid meer gepast wordt gevonden.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat beschikbaarheid van opvangvoorzieningen en een betere afstemming tussen de leefsferen van arbeid en zorg mogelijke zorgknelpunten waarschijnlijk kan voorkomen. Er bestaat in de samenleving een brede steun voor zulk beleid.[16] Mogelijkheden tot verlof bij

ziekte van het kind en betere regelingen voor deeltijdarbeid hebben bij mannen met kinderen een hoge prioriteit. Vrouwen met kinderen geven eveneens prioriteit aan verlof bij ziekte, maar ook aan meer kinderbijslag.

Naast specifieke voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg is het van belang hoe de samenleving in het algemeen op die combinatie is ingericht. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan arbeids- en openingstijden en aan de ruimtelijke inrichting. De Commissie-Dagindeling heeft op dit terrein voorstellen gedaan.

Op het terrein van arbeid en zorg is al veel beleid in gang gezet. In de nota arbeid en zorg (Tweede Kamer 26447) is aandacht besteed aan vormen van verlof en loopbaanonderbreking en aan kinderopvang. De meerjarennota emancipatiebeleid (Tweede Kamer 27061) plaatst de ontwikkelingen in een breder perspectief. Op het gebied van loopbaanonderbreking (Tweede Kamer 25477) en het recht op deeltijdarbeid (Tweede Kamer 26358) zijn inmiddels regelingen tot stand gekomen. Ook op het terrein van de kinderopvang zijn de voornemens nader uitgewerkt (Tweede Kamer 26587). De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1999) wijst op het grote belang van een goede zorginfrastructuur en kiest daarmee voor professionele zorg. Voorts hecht deze raad meer aan mogelijkheden om arbeid flexibel te regelen dan aan langdurige verlofmogelijkheden.

Een ander knelpunt kan liggen bij de loopbaanperspectieven. Wanneer zij zorgtaken hebben, zijn werknemers minder beschikbaar voor hun beroepsloopbaan. Dit kan hun loopbaan hinderen. Soms is dat het gevolg van een vrije keuze. Veel vrouwen vinden de zorg voor hun eigen kinderen bijvoorbeeld belangrijker dan hun carrière. Maar het is ook mogelijk dat werkgevers anticiperen op deze veronderstelde prioriteiten en daarom minder in vrouwen investeren dan in mannen (het 'glazen plafond'). Voor veel mannen is dit een reden niet teveel druk op de werkgever te leggen voor faciliteiten voor deeltijdarbeid of de combinatie van werk en zorg.

Bij de informele zorg voor ouderen zullen zich knelpunten voor gaan doen. Deze worden echter voor het overgrote deel veroorzaakt door andere factoren dan een groeiende arbeidsparticipatie, zoals vergrijzing, echtscheiding en een toenemende geografische spreiding van familieleden. In de toekomst zal dan ook meer zorg in het betaalde circuit terechtkomen. Daarbij valt te denken aan verzorging thuis (zowel formeel als informeel), maar ook aan dagopvang voor ouderen. Dit geldt des te sterker omdat de zorg voor ouderen tot nu toe vaak verleend werd door niet-betaald werkende vrouwen. Als gevolg van de toenemende participatie en een uitgestelde vruchtbaarheid komt deze groep vrouwen steeds vaker te staan voor drie taken: zorg voor hun eigen kinderen (adolescenten), zorg voor (schoon)ouders en beroepsarbeid.

Verhouding tussen publiek en privaat

Zorg is primair een privé-taak, maar overheid en bedrijfsleven dragen een gedeelde verantwoordelijkheid voor het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. De verantwoordelijkheid van de overheid komt vooral voort uit het feit dat participatievergroting van belang is voor het draagvlak voor de overheidsuitgaven in het algemeen en de sociale zekerheid in het bijzonder. Daarnaast beperkt de economische zelfstandigheid van vrouwen de draaglast. Bij een traditionele rolverdeling verruilt de vrouw na echtscheiding de afhankelijkheid van de kostwinner immers nogal eens voor een afhankelijkheid van de overheid. Ook doen huishoudens waarin beide partners werken, in mindere mate dan alleenverdienershuishoudens een beroep op inkomensafhankelijke regelingen.
De verantwoordelijkheid van bedrijven komt voort uit hun belang bij het werven en vasthouden van personeel. Dit lukt alleen als bedrijven ook rekening houden met de zorgverantwoordelijkheden die werknemers dragen.

Er zijn ook praktische redenen om de verantwoordelijkheden niet eenzijdig bij één van de partijen te leggen. De problemen die zich voordoen bij de combinatie van arbeid en zorg, kunnen veelal alleen met maatwerk worden opgelost.
Dat wijst in de richting van de CAO-partners om via onderhandelingen zulke oplossingen tot stand te brengen. Dit kan echter leiden tot ongelijke kansen en concurrentievervalsing. De kosten worden dan vooral gedragen door die bedrijven of bedrijfstakken die meer dan evenredig zijn aangewezen op vrouwen, die immers het meest een beroep doen op zulke faciliteiten, terwijl de opbrengsten (mede) liggen bij de overheid (draagvlak) en de betreffende werknemers (loopbaanmogelijkheden). Op een toenemend aantal werkplekken wordt een meer flexibele inzet van werknemers gevraagd. Anderzijds hebben werknemers zelf een eigen flexibiliteitsbehoefte. De wederzijdse behoeften van werkgever en werknemer maken het aannemelijk dat in veel gevallen op basis van informele ruil op de werkvloer tot onderhandelingsresultaten kan worden gekomen.

Zorg voor hulpbehoevende ouderen vindt nu nog grotendeels plaats in de informele, onbetaalde sector. Dit zal echter gaan verschuiven. Tenzij een flinke groei van de collectieve lasten acceptabel wordt gevonden, zal bij een groei van de vraag naar betaalde zorg deze voor een belangrijk deel privaat, via de markt tot stand moeten komen. Draagkrachtige ouderen kunnen dat zelf betalen. Voor wie dat niet kan, is een collectief gefinancierd vangnet nodig (zie ook Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 1999). Professionalisering en monetarisering van zorg hebben als voordeel dat de formele economie groeit ten opzichte van de informele, waardoor ook de werkgelegenheid en het draagvlak voor collectieve lasten groter wordt.

Regulering heeft ook nadelen

Overheidsregulering die teveel verantwoordelijkheid legt bij bedrijven, kan leiden tot selectie aan de poort, waardoor vrouwen minder kansen krijgen om aangenomen te worden en minder in aanmerking komen voor investeringen in hun menselijk kapitaal. Overheidsregulering die te specifiek is, kan daardoor

ineffectief worden. Zo wordt nauwelijks gebruik gemaakt van het wettelijk recht op loopbaanonderbreking, vermoedelijk doordat de vergoeding laag is en er bovendien veel voorwaarden worden gesteld (bijv. de verplichting de verlofganger te vervangen uit een specifieke groep van sollicitanten).

Kinderzorg en mantelzorg liggen traditioneel overwegend in de informele, onbetaalde sector. Wanneer monetarisering van de zorg optreedt, zal deze zorgvorm in eerste instantie in het grijze circuit terechtkomen. Informele oplossingen bieden vaak meer flexibiliteit tegen lagere kosten. Wanneer de overheid eist dat alle zorg wit wordt verleend, zal de betaling ervan, mede door de hierdoor in gang gezette professionalisering, al snel het budget van de zorgvrager te boven gaan. De overheid zal hierop dan worden aangesproken, zodat per saldo de collectief gedragen kosten toenemen.

Dat overheidsregulering professionalisering en een groeiende *overhead* in de hand werkt, met stijgende kosten als gevolg, heeft te maken met het volgende mechanisme. Omdat niemand tegen kwaliteitsverbetering wil zijn, ondervinden professionaliseringsinitiatieven weinig tegendruk, ook wanneer er geen duidelijke kwantitatieve afweging is tussen de mate van kwaliteitsverbetering en de daarmee gemoeide kosten enerzijds en de van de kwaliteitsverbetering verwachte positieve effecten anderzijds. Zonder tegendruk kan een situatie ontstaan waarin een HBO-opleiding vereist wordt om op pedagogisch verantwoorde wijze in de betaalde kinderopvang te werken, terwijl aan moeders dergelijke opleidingseisen niet worden gesteld.

En ten slotte hebben verlofregelingen een dubbel effect: enerzijds faciliteren ze de combinatie van arbeid en zorg; anderzijds stellen ze werknemers (tijdelijk) vrij van beroepsarbeid. Zoals de milde toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in de jaren tachtig wel hielp om de werkloosheid te verlagen, maar niet om de netto participatiegraad te verhogen, zo ook dragen verlofregelingen een risico van onbedoeld gebruik in zich.

7.5 CONCLUSIE

Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt niet dat een toename van de arbeidsparticipatie zonder meer zal leiden tot knelpunten in de informele zorg. Het is aannemelijk dat, althans gemiddeld genomen, de in beginsel voor informele zorg beschikbare tijd eerder toeneemt dan afneemt, doordat het gemiddeld aantal gewerkte uren sterker daalt dan de participatiegraad stijgt. Het 'druk, druk, druk' lijkt derhalve eerder voort te komen uit het toenemende aantal mogelijkheden om de tijd dat niet gewerkt wordt, te besteden dan uit daadwerkelijk tijdgebrek (Spaans 1996). De welvaart creëert vrije tijd, maar consumeert die ook. Geplande vrijetijdsactiviteiten, waaronder die met kinderen, krijgen een taakstellend karakter.

Verder geldt dat zorg die minder aan tijd gebonden is, zoals aandacht, niet onder een stijgende participatiegraad hoeft te lijden. Wel beperkt arbeidsdeelname de

voortdurende beschikbaarheid van zorgaanbieders. Zorg die wel aan tijd gebonden is (toezicht op kinderen, fysieke verzorging van ouderen), is onder voorwaarden substitueerbaar door (betaalde) diensten van anderen.

Het toezicht op kinderen kan nog relatief het meest in de knel komen door een toenemende arbeidsparticipatie, maar kinderopvang en verlofregelingen bieden een goede mogelijkheid om de combinatie van arbeid en zorg te faciliteren. Enerzijds is het combineren van arbeid en zorg een privaat belang met een eigen verantwoordelijkheid voor de werkende (kinderen zijn in eerste instantie een privé-aangelegenheid) en voor diens werkgever (rekening houden met de privépositie van werknemers is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede personeelsvoorziening). Anderzijds ligt hier een publiek belang. Een hoge participatiegraad is immers wenselijk vanuit externe-effectenoverwegingen, voor het draagvlak voor de collectieve voorzieningen en voor een beperking van het beroep op die collectieve voorzieningen. Het is dan ook een publiek belang te voorkomen dat vrouwen in de fuik van de eenmaal gekozen rolverdeling lopen wanneer zij hun loopbaan onderbreken voor kinderzorg. Ook het feit dat het impliciete contract tussen generaties deels naar de publieke sfeer is getrokken (WRR 1999), maakt dat de overheid een medeverantwoordelijkheid heeft voor het bestaan van voorzieningen voor de zorg voor en opvoeding van kinderen.

De mantelzorg zal in de komende decennia een toenemend probleem worden. Strikt genomen ligt hier geen knelpunt dat direct het gevolg is van een hoge participatiestijging; het is vooral de vergrijzing die het probleem veroorzaakt. Een knelpunt ligt er niettemin. Dit zal zich voordoen als na 2020 de babyboomers met weinig kinderen hoogbejaard worden. Hoe groot hun zorgbehoefte zal zijn, is afhankelijk van moeilijk in te schatten factoren, zoals de zelfredzaamheid van toekomstige ouderen (opleidingsniveau, technologie).
De problemen in de mantelzorg zullen waarschijnlijk leiden tot een verschuiving naar de betaalde sector. Voor zover ouderen in de toekomst welvarender worden, zullen zij meer in staat zijn op eigen kosten in deze vervangende zorg te voorzien. Het is echter aannemelijk dat ook de druk op de publieke zorg toe zal nemen.

NOTEN

1 Het gaat grotendeels om paren met een voorkeur voor tweeverdienerschap waarvan de man werkloos is.

2 Daarnaast participeren lageropgeleide vrouwen beduidend minder dan hogeropgeleide.

3 Inmiddels liggen de schoolprestaties van meisjes gemiddeld iets hoger dan die van jongens en niet lager. Wel kiezen meisjes opleidingen met minder goede carrièreperspectieven.

4 Voor een klein deel kan de toegenomen tijdsbesteding aan kinderen mogelijk worden verklaard uit een licht toenemend aantal kinderen per zorgende vrouw. Weliswaar neemt het gemiddelde kindertal af, maar dit wordt vooral veroorzaakt doordat het percentage kinderloze vrouwen stijgt van circa 10 procent bij de geboortecohorten vlak na de Tweede Wereldoorlog tot circa 20 procent bij de jongste cohorten. Het door respondenten verwachte aantal kinderen neemt in de tijd juist toe, maar zij realiseren dit aantal vaak door omstandigheden (bijv. onvruchtbaarheid) niet (CBS 1994; Liefbroer en Dykstra 2000: hoofdstuk 5).

5 De tijdsbesteding geeft een minimumschatting, omdat oppastijd ook als aan huishoudelijke bezigheden bestede tijd kan zijn genoteerd. Zie de opmerkingen bij tabel 7.5.

6 Geschat model (1950-1996) gemiddeld arbeidsjaar (uren) = 2,24E13 x EXP (-0, 0118 x jaartal); R2 = 0,98.

7 Geschat model (1950-1996) voltijdsarbeidsjaar (uren) = 4,36E9 x EXP (-0,0074 x jaartal); R2 = 0,96.

8 Bij de vignettenmethode worden aan ondervraagden concrete situaties ter beoordeling voorgelegd met uiteenlopende attributen. Door verschillende combinaties van attributen voor te leggen kan het relatieve belang ervan worden achterhaald.

9 Bij vrouwen zijn zorgtaken de belangrijkste reden (57%; mannen 33%). Bij mannen is 'tijd voor zichzelf' de vaakst (44%) genoemde reden (TNO Arbeid 1999a: 40).

10 Degenen die deeltijd willen vanwege kinderzorg zetten vaker door en slagen vaker (Spaans 1997)

11 Bij de 30-jarigen (cohort 1961-1970) is de groei minder spectaculair, maar dit komt deels doordat van de 60 procent met een baan ruim de helft nog geen kind of geen partner heeft.

12 Volgens onderzoek van de Arbeidsinspectie (Spijkerman 2000; Spijkerman en Venema 1998) bedroeg in 1998 het gemeten beloningsverschil tussen mannen en vrouwen 23%. Na correctie voor verschillen in opleidingsniveau, deeltijd/voltijd, aantal dienstjaren bij de huidige werkgever, leeftijd, functieniveau, functiesoort, economische sector, bedrijfsomvang en wel/geen overige loonbestanddelen naast het functieloon resteert een beloningsverschil van 7%. Dit is evenveel als in 1996. Bij gebrek aan andere verklaringen (meetfouten, andere variabelen) kan dit restant aan discriminatie worden toegeschreven.

13 Bijvoorbeeld: NRC 8-4-99: 'Hoge uitval bij vrouwen leidt tot tekort aan managers'. Elsevier 18-3-2000: 'ICT zoekt vrouw'. Opportunity in bedrijf richt zich specifiek op het human resource management met betrekking tot vrouwen.

14 Bijvoorbeeld: http://ublad.warande.uu.nl/ubladen/30/23/02Deeltijd.html; http://www.delta.tudelft.nl/delta/jaargangen/30/19/emancipa.html; http://www.dds.nl/~groene/1995/20sept95/geleer.html; http://www.arachne.nl/er/eradv_just.html.

15 Gerekend naar de voltijdsarbeidsduur van 1995 van 1741 uur per jaar.

16 Zie Van Nimwegen en Moors (1998): 90% is voorstander van verlofregelingen, politieke voorkeur speelt nauwelijks een rol behalve bij de kleine christelijke partijen. Over de invulling van verlofregelingen lopen de meningen uiteen. In het algemeen hebben mensen met een hoger inkomen meer voorkeur voor lang verlof, desnoods onbetaald, en mensen met een lager inkomen voor betaald verlof, desnoods kort. De groepen hebben verschillende problemen: tijd c.q. geld. Dit is ook terug te vinden in de relatie tussen opleiding en voorkeur: mensen met een lagere opleiding prefereren financiële compensatie; mensen met een hogere opleiding prefereren kinderopvang.

8 ARBEIDSPARTICIPATIE EN GEZONDHEID

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de mogelijke effecten onderzocht van een voortgezette sterke participatiegroei op arbeidsuitval: ziekte en meer langdurige arbeidsongeschiktheid. Zal de aard, mate en intensiteit van participatie zich zodanig ontwikkelen dat zich hier een (groeiend) knelpunt kan gaan voordoen? In het huidige maatschappelijke debat over werk worden soms immers al vragen gesteld als: legt al dat werken, en de bijbehorende productiviteitsvereisten, geen druk op mensen, leidend tot toenemende kansen op overspannenheid, burn-out en ziekte?

Wil de participatie in de komende decade(n) conform het doorgroeiscenario blijven toenemen, dan zal deze groei vooral moeten plaatsvinden bij groepen die nu niet of veel minder dan evenredig deelnemen aan de arbeidsmarkt: 55-plussers, vrouwen, en laag geschoolden. Deze groepen vertonen een grotere kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid. Een extrapolatie, zonder nader beleid, doet dus bij een dergelijke verandering in het bestand van werkenden een groeiend potentieel gezondheidsknelpunt voorspellen. Dit wordt nagegaan in dit hoofdstuk. Tevens wordt onderzocht welke beleidsmogelijkheden beschikbaar of te ontwikkelen zijn om dit potentiële knelpunt te beheersen of te verminderen. Dat vergt adequate inspanningen op alle niveaus: van werkenden zelf, van werkgevers en van de overheid.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 8.2 wordt op basis van een omvangrijk databestand een dwarsdoorsnede in beeld gebracht van gezondheidsklachten en beperkingen, gerelateerd aan arbeidsstatus, leeftijd, sekse, opleidingsniveau. In paragraaf 8.3 wordt vervolgens apart aandacht geschonken aan de problematiek van de arbeidsongeschiktheid in Nederland. Vervolgens wordt in paragraaf 8.4 verkend wat een en ander zou *kunnen* betekenen voor de toekomst als de participatiegroei zich zou ontwikkelen conform het doorgroeiscenario zoals dat in hoofdstuk 5 is uiteengezet. Dit 'kunnen' impliceert een in eerste instantie 'beleidsarm' doortrekken van bestaande trends. In paragraaf 8.5 wordt ingegaan op de mogelijkheden die het beleid ter beschikking staan om de gezondheidsproblematiek te beïnvloeden, en de voor- en nadelen die aan die verschillende instrumenten kleven. In de slotparagraaf (8.6) wordt een aantal conclusies getrokken ten aanzien van de toekomstige arbeidsparticipatie: aan welke eisen zou die bij voorkeur dienen te voldoen om een gezondheidsknelpunt te voorkomen of zo min mogelijk te versterken?

In dit hoofdstuk wordt een aantal gegevens gepresenteerd die een centrale plaats innemen in de discussie over arbeid en gezondheid. Een meer uitvoerige weergave van een belangrijk deel van deze data is te vinden in Kerkhofs et al. (2000).

8.2 GEZONDHEID EN WERK; EEN EMPIRISCHE STUDIE

8.2.1 INLEIDING

Ontwikkelingen in ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid hebben al lange(re) tijd prominent de politieke aandacht. Zo is de laatste jaren de Ziektewet grotendeels 'geprivatiseerd' (d.w.z. de loondoorbetalingsverplichting is bij de werkgever neergelegd) en wordt de WAO-premie gedifferentieerd om werkgevers te prikkelen de uitstroom naar de WAO te beperken. In dit rapport komt de gezondheidsproblematiek aan de orde in het kader van de relatie tussen voortgezette arbeidsparticipatiegroei en gezondheid. Dit thema zal ook de komende decennia een belangrijke plaats blijven innemen op de agenda's van beleidsmakers, zeker gezien de veroudering van de (beroeps)bevolking die aanstaande is. Vergrijzing, ontgroening en de krapte op de arbeidsmarkt die er nu al is, onderstrepen het belang van gezondheid als randvoorwaarde voor de gewenste vergroting van de deelname aan het arbeidsproces. Dit verklaart de grote aandacht voor het verbeteren van arbeidsomstandigheden en arbeidsorganisatie (preventie), en ook voor reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

Gezondheid en werk: wederzijdse causaliteit

De invloed van werkomstandigheden op gezondheid en de invloed van gezondheid op de keuzes die mensen maken met betrekking tot betaald werk, zijn veelvuldig onderwerp van onderzoek geweest. In economische studies van arbeidsaanbod en al dan niet vervroegde uittreding is gezondheid doorgaans één van de meest invloedrijke variabelen. De interpretatie van de gevonden samenhang tussen arbeidsaanbod en gezondheid is echter verre van eenvoudig. Dit is deels te wijten aan de complexiteit van de te onderzoeken relaties, deels aan de beschikbaarheid en de kwaliteit van empirische gegevens.

Gezondheidsproblemen kunnen de mogelijkheid beperken om betaald werk te verrichten. Deze problemen kunnen een direct gevolg zijn van het werk (bedrijfsongevallen, slijtage, slechte werkomstandigheden, stress), maar ook als de oorzaak buiten het werk ligt, kunnen de aard van het werk en de omstandigheden waaronder het werk verricht wordt, van invloed zijn op de duur en de ernst van de gezondheidsproblemen. Vaak kan aan gezondheidsproblemen tegemoet worden gekomen door de inhoud van het werk, de werkomstandigheden of het aantal gewerkte uren aan te passen. Daarnaast kan werk uiteraard ook een positieve invloed op iemands, geestelijke en fysieke, gezondheid hebben, bijvoorbeeld in de zin dat een werkkring kan bijdragen aan een meer gestructureerd, sociaal rijker of als meer zinvol ervaren leven. Bij een waargenomen samenhang tussen gezondheid en werk zal er daarom doorgaans sprake zijn van wederzijdse causale beïnvloeding.

Loopbaan en gezondheid zijn bovendien simultane uitkomsten van eerdere gebeurtenissen en van beslissingen die mensen eerder in hun leven gemaakt hebben. Het in de gezondheidseconomie populaire *Grossman-model* beschrijft de

ontwikkeling van iemands gezondheid als uitkomst van investeringen in *health capital*, vergelijkbaar met de wijze waarop het verkrijgen van arbeidskwalificaties als investeringen in 'human capital' worden gezien. Toekomstig inkomen en welzijn hangen af van beide vormen van kapitaal. Dit gemeenschappelijk beslissingskader zorgt ervoor dat er, zelfs zonder een directe causale relatie, een samenhang is tussen loopbaan en gezondheid (en opleiding, gezinsvorming en inkomen). Overigens zijn niet alleen beslissingen van de persoon zelf van belang. Op een allocatief goed functio-nerende arbeidsmarkt worden banen die fysiek of psychisch belastend zijn, bezet door mensen die dat relatief het best aankunnen.
Fricties tussen werk en gezondheid kunnen daarom verschillen naar gelang de krapte van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door de mate waarin werkgevers bereid zijn te zorgen voor aangepaste arbeidsomstandigheden.

Het kwantificeren van gezondheid

Gezondheid is bovendien een inherent moeilijk te kwantificeren begrip. Vooral als het relatief breed wordt opgevat, zoals in studies van het effect van gezondheid op arbeidsaanbodbeslissingen, is het een containerbegrip, dat is samengesteld uit afzonderlijke aandoeningen en belemmeringen die elk op zich een gedetailleerde diagnose vereisen. Afhankelijk van de vraagstelling gaat het daarbij niet zozeer om het kwantificeren van gezondheid zelf, maar om het kwantificeren van de beperkingen die iemands gezondheidstoestand inhoudt voor het kunnen verrichten van bepaalde soorten werk. Onderzoek op dit terrein zal zich daarom vooral moeten richten op het ontwikkelen en analyseren van alternatieve gezondheidsmaatstaven. Hierbij moet doorgaans gebruik worden gemaakt van subjectieve – door werknemers of uitkeringsgerechtigden zelf verstrekte – informatie uit surveys, zoals globale karakteriseringen van de gezondheid van een respondent en vragenlijsten naar belemmeringen bij het verrichten van specifieke handelingen. Voorbeelden van dergelijke afgeleide gezondheidsmaatstaven zijn de scores op basis van de *Hopkins Symptom Checklist* (HSCL), die in het navolgende gebruikt worden, en het *'grade of membership'*-model van Portrait, Lindeboom en Deeg (1999). Bij deze laatste aanpak worden gezondheidstypologieën afgeleid op grond van sterftecijfers en gegevens over gezondheidsproblemen. Deze methode zou buitengewoon vruchtbaar kunnen blijken voor het ontwikkelen van werkgerelateerde gezondheidsmaatstaven, die uitdrukken in welke mate gezondheidsproblemen de mogelijke arbeidsinzet beperken. Een bijkomend probleem van het gebruik van subjectieve gezondheidsgegevens is dat deze mogelijk endogeen zijn in relatie tot de te verklaren processen. Kerkhofs en Lindeboom (1995) laten zien dat de subjectieve gegevens over de mate waarin gezondheid het verrichten van betaald werk bemoeilijkt, sterk afhangen van de arbeidsmarktpositie van de respondent.
In het bijzonder blijken mensen met een WAO-uitkering hun gezondheid negatiever te beoordelen dan werkenden of werklozen.
Dit betekent dat resultaten vertekend worden als een dergelijke gezondheidsmaatstaf gebruikt wordt ter verklaring van arbeidsaanbod- en uittredingsgedrag.

CERRA-*panel*

Hoewel het onderzoek op dit terrein in zekere zin nog in de kinderschoenen staat, is in de afgelopen jaren vooral voortgang geboekt in het verzamelen van relevante gegevens. Met het oog op het onderzoek naar arbeidsaanbod en gezondheid is in de Verenigde Staten een *Health and Retirement Survey* (HRS) opgezet. In navolging hiervan is in Nederland het CERRA-panel georganiseerd; dit is genoemd naar het inmiddels opgeven *Center for Economic Research on Retirement and Ageing*, aan de Rijksuniversiteit Leiden. Ook verzorgt het CBS sinds enige jaren het *Permanent Onderzoek Leefsituaties* (POLS), waarvan gezondheid een belangrijke component uitmaakt.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de samenhang tussen gezondheid en werk aan de hand van gegevens uit de twee golven van het CERRA-panel. In paragraaf 8.2.2 gaat het om de individuele kenmerken die iemands gezondheidstoestand kunnen beïnvloeden, zoals leeftijd en geslacht. De relatie tussen werk, werkomstandigheden en gezondheid is het onderwerp van paragraaf 8.2.3. Hierin wordt ook een multivariate analyse gepresenteerd van enkele gezondheidsmaatstaven in relatie tot de in paragrafen 8.2.2 en 8.2.3 besproken kenmerken. De relatie tussen gezondheid en de deelname aan het arbeidsproces komt vervolgens aan de orde in paragraaf 8.2.4. Ten slotte wordt in paragraaf 8.2.5 kort ingegaan op de causaliteit in de relatie tussen werk en gezondheid.

8.2.2 GEZONDHEID EN BEPERKINGEN

In de eerste helft van de jaren negentig is bij de vakgroep Algemene Economie van de Rijksuniversiteit Leiden het CERRA-survey ontwikkeld. De doelstelling was een panelbestand te organiseren dat inzicht zou geven in arbeidsmarktpositie en inkomen van ouderen in Nederland. Bij de CERRA-onderzoeksgroep is daarbij de nadruk meer specifiek gelegd op het in kaart brengen van de motieven die een rol spelen bij beslissingen over al dan niet vervroegde uittreding. Daarom is het panel uitgebreid tot hoofdkostwinners in de leeftijdscategorie van 43 tot 63 jaar. Onder een aselecte steekproef van hoofdkostwinners werden mondelinge interviews afgenomen, met afzonderlijke vragenlijsten voor werkenden, werklozen, arbeidsongeschikten, vutters en zelfstandigen. Daarnaast lieten de enquêteurs een schriftelijke vragenlijst achter met daarin onder andere meer gedetailleerde vragen over gezondheid. Naast de hoofdkostwinner werd ook een eventueel in het huishouden levende partner ondervraagd. Ook dit interview vond deels mondeling, deels schriftelijk plaats.

De enquête werd in 1993 afgenomen en in 1995 werden de respondenten uit de eerste golf opnieuw benaderd met enigszins aangepaste vragenlijsten. Voor de tweede golf was de respons 73 procent en werden geen huishoudens bijgetrokken. In 1994 werd bovendien een enquête gehouden onder werkgevers, waarbij zoveel mogelijk werd uitgegaan van een koppeling aan werknemers in het persoonsbestand uit 1993. De eerste golf bevat 8103 respondenten in 4727

huishoudens, de tweede golf 5790 respondenten in 3460 huishoudens. In dit hoofdstuk worden gegevens uit beide golven gebruikt. Bij de beschrijvende cross-sectionele analyses wordt de eerste golf gebruikt.

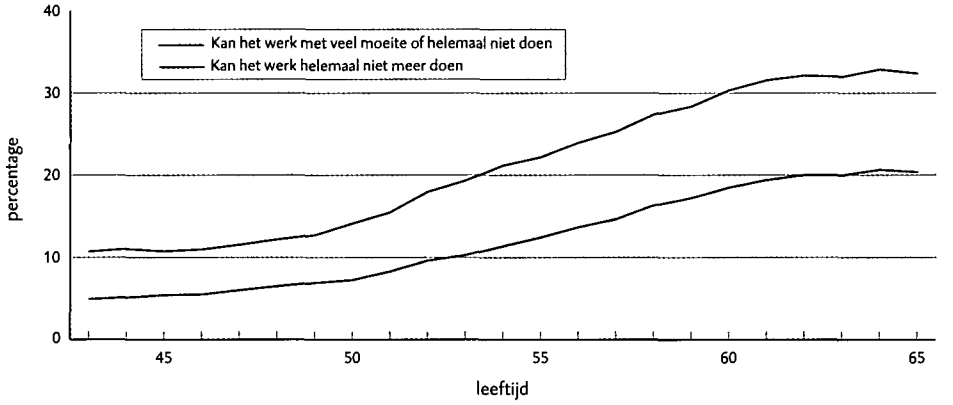
Om een goed beeld te kunnen krijgen van de overwegingen die een rol spelen bij beslissingen over werk en pensionering, omvat het CERRA-survey naast een uitgebreid blok vragen over arbeidsverleden en inkomen, ook een reeks vragen over gezondheid. Allereerst betreft dit een aantal directe vragen naar gezondheid in algemene zin en in relatie tot de mogelijkheid om betaalde arbeid te verrichten. Daarnaast werd bij vragen over baanveranderingen, zoeken naar werk, deeltijdwerk en stoppen met werken, gevraagd of en in welke zin gezondheid daarbij een rol speelt of speelde. In het schriftelijk deel van de enquête werd een aantal uitgebreidere vragen over gezondheidsproblemen en het gebruik van medische voorzieningen opgenomen. Eén van deze vragen is de Hopkins Symptom Checklist. Deze gevalideerde vragenlijst maakt het mogelijk een gezondheidsscore uit te rekenen die een goede indicator blijkt van een verhoogde kans op gezondheidsproblemen, zowel van psychische als van somatische aard.

Problemen met gezondheid en werk, gerelateerd aan leeftijd

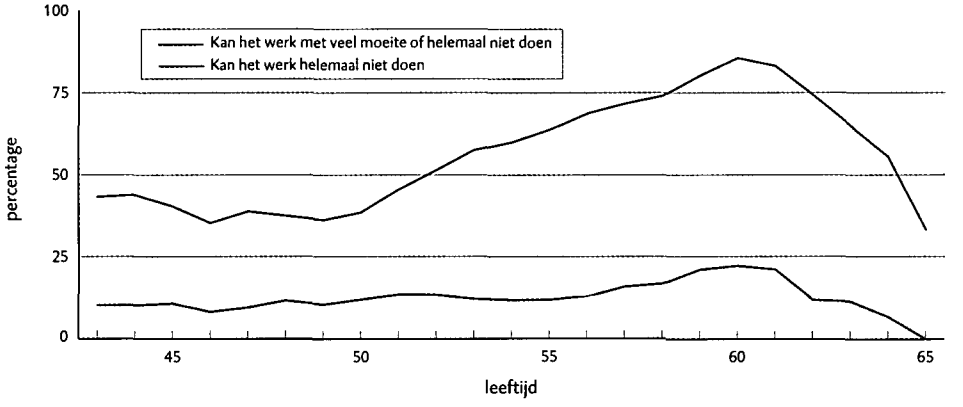
Bijna drie kwart van de respondenten beoordeelt zijn of haar gezondheid in het algemeen als goed of zeer goed. Slechts 3 procent vindt deze slecht en 8 procent soms goed en soms slecht. In relatie tot het verrichten van betaald werk is het oordeel daarentegen minder positief. Gevraagd naar de mate waarin gezondheid de respondenten bij hun werk belemmert, geeft ruim één op de tien respondenten aan het werk in het geheel niet meer te kunnen doen. Nog eens 12 procent zegt slechts met veel moeite te kunnen werken. Figuur 8.1 laat zien hoe deze percentages variëren met de leeftijd van de respondenten. Het deel van de respondenten dat zegt om gezondheidsredenen het werk helemaal niet meer te kunnen doen, is 5 procent bij 43-jarigen, maar al twee keer zo groot bij 52-jarigen en ligt boven de 20 procent bij respondenten van 63 jaar en ouder. Ook het percentage respondenten dat het werk slechts met veel moeite kan doen, neemt toe met het klimmen van de leeftijd: van nog geen 6 procent voor respondenten jonger dan 50 tot 12 procent bij respondenten ouder dan 60. Zoals figuur 8.1 laat zien stijgt het percentage respondenten dat het werk niet of slechts met veel moeite kan verrichten van 10 procent bij 43-jarigen naar 30 procent bij respondenten van 60 of ouder.

Naarmate de problemen ernstiger worden of langer aanhouden, zal een deel van de werkenden met gezondheidsproblemen de arbeidsmarkt verlaten.
Uit eerder onderzoek blijkt dat vooral in de leeftijdscategorie van 50 tot 60 jaar de uitstroomkans richting arbeidsongeschiktheid en VUT-regelingen een sterke positieve samenhang met leeftijd vertoont (Hebbink et al. 1996).
Zoals in figuur 8.2 te zien is, vertaalt dit zich vanaf 60 jaar zelfs in een afname van het aandeel werkende respondenten dat niet of slechts met veel moeite werk kan verrichten.

Figuur 8.1 ***Percentage respondenten met gezondheidsproblemen***



Figuur 8.2 **Percentage werkende respondenten met gezondheidsproblemen**



Het percentage werkenden dat vanwege gezondheidsproblemen (eigenlijk) helemaal niet kan werken, schommelt rond de 1 procent en is maximaal 2 procent, bij 60-jarigen. Het percentage werkenden dat met veel moeite het werk kan doen, stijgt van 3 procent bij 43-jarigen tot ruim 6 procent bij 60-jarigen, maar vertoont eveneens een dalende tendens vanaf 60. Gezondheid blijkt dus een belangrijke determinant van arbeidsdeelname. Ook bij degenen die wel werken, heeft in de leeftijdscategorie van 50 tot 60 jaar ruim één op de twintig werkenden om gezondheidsredenen ernstige problemen met het verrichten van hun werk.

Overigens moet bij het leeftijdspatroon in de figuren 8.1 en 8.2 bedacht worden dat deze naast een zuiver leeftijdseffect ook verschillen tussen geboortecohorten kunnen bevatten. In Kerkhofs en Lindeboom (1997) wordt een econometrisch model geschat waarin het mogelijk is leeftijdspatronen in gezondheid te corrigeren voor cohorteffecten. De resultaten van deze analyse geven aan dat mensen die in de Tweede Wereldoorlog geboren zijn, gemiddeld minder gezond zijn dan eerdere en latere cohorten. In de hier gebruikte gegevens betreft dat respondenten van 50 tot 55 jaar oud.

Bovendien gaat het hier om een subjectieve beoordeling van gezondheidsproblemen. Het is denkbaar dat oudere werknemers in hun oordeel de bij hun leeftijd behorende beperkingen verdisconteren.

Gezondheid in relatie tot geslacht, leeftijd en opleiding

Tabel 8.1 laat zien hoe gezondheid samenhangt met een aantal andere individuele kenmerken. In de eerste kolom staat het percentage respondenten dat zijn of haar algehele gezondheidstoestand goed of zeer goed vindt. In de tweede en derde kolom staan de percentages respondenten die vanwege hun gezondheid het werk slechts met veel moeite, respectievelijk niet kunnen doen.

Tabel 8.1 **Gezondheid naar persoonskenmerken (% van alle respondenten in eerste golf)**

	Gezondheid in het algemeen goed of zeer goed		**Door gezondheid onmogelijk werk te verrichten**	**Aantal**
Allen	74,2	10,1	13,3	7708
Geslacht				
man	74,4	9,6	13,6	3899
vrouw	74,0	10,6	13,0	3809
Leeftijd				
41 t/m 45	83,5	5,9	4,9	630
46 t/m 50	79,2	6,5	6,5	1228
51 t/m 55	74,4	9,7	11,0	2157
56 t/m 60	70,3	12,0	17,8	2492
61 t/m 65	72,1	12,6	20,0	1201
Opleiding				
geen	58,5	12,3	26,2	212
laag algemeen	63,5	13,8	22,1	1588
laag beroeps	72,7	10,5	13,5	1949
middelbaar	77,3	8,4	9,8	1199
Algemeen				
middelbaar beroeps	77,6	9,7	11,3	1088
hoog algemeen	83,3	6,5	9,3	347
hoog beroeps	83,3	7,9	8,4	1046
wetenschappelijk	85,7	7,3	4,7	279

Zoals gezegd, kenschetst ongeveer drie kwart van de respondenten hun algemene gezondheid als goed of zeer goed. Dit percentage is lager naarmate respondenten ouder zijn en hun afgeronde dagopleiding een lager niveau heeft. Opvallend is dat mannen en vrouwen in dit opzicht even gezond zijn. Bekend is dat vrouwen gemiddeld ouder worden dan mannen. Dit wil echter niet zeggen dat hun gezondheidstoestand onder vergelijkbare omstandigheden beter is dan die van mannen. Uit onderzoek blijkt dat mannen en vrouwen verschillen in het soort aandoeningen waarmee ze te maken krijgen.

Mannen zijn oververtegenwoordigd bij aandoeningen die in sterkere mate levensbedreigend zijn, zoals kanker en hart- en vaatziekten.

Bij de mate waarin gezondheidsproblemen het verrichten van werk bemoeilijken, zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen eveneens klein en statistisch niet significant. Ook bij de relatie tussen de hoogst voltooide dagopleiding en het voorkomen van gezondheidsbeperkingen zien we eenzelfde patroon als bij de algemene gezondheidsconditie. Onder de respondenten zonder afgeronde dagopleiding is ruim een kwart niet in staat zijn of haar werk te doen, bij respondenten met een wetenschappelijke opleiding is dat voor slechts één op de twintig het geval.

Tabel 8.2 laat zien hoe de samenhang tussen gezondheidsbelemmeringen en geslacht en leeftijd verschilt tussen werkenden en niet-werkenden. De tabel geeft het percentage van de respondenten dat zegt dat om gezondheidsredenen het verrichten van werk niet of slechts met veel moeite mogelijk is. De eerste twee kolommen hebben betrekking op alle mannen en vrouwen in de steekproef. De derde en vierde kolom geven de percentages voor uitsluitend de respondenten met een betaalde werkkring. Zoals de figuren 8.1 en 8.2 al lieten zien, ligt het percentage met gezondheidsbeperkingen bij de werkenden aanmerkelijk lager. Het aandeel respondenten met gezondheidsbeperkingen is bij werkende mannen iets hoger dan bij werkende vrouwen. Onder alle respondenten bijeen genomen was dit omgekeerd.

Tabel 8.2 Percentage mensen waarvoor verrichten van betaald werk door gezondheidsproblemen niet of slechts met veel moeite mogelijk is

	Allen		Werkenden	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
Leeftijd				
41 t/m 45	9,2	12,6	4,4	4,2
46 t/m 50	9,4	16,1	3,6	3,6
51 t/m 55	19,4	22,0	6,2	6,5
56 t/m 60	29,8	29,8	9,9	5,8
61 t/m 65	31,2	35,8	5,9	13,8
Totaal	23,2	23,6	6,5	5,4

De verschillen in tabel 8.2 zijn interessant met het oog op de ontwikkeling van de arbeidsdeelname in de komende decennia. In het doorgroeiscenario is uitgegaan van een beduidende verdere toename van de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt. Ook zal de gemiddelde leeftijd van de potentiële beroepsbevolking hoger komen te liggen en zal de participatiegraad van 55-plussers toenemen. Als we uitgaan van de veronderstelling dat binnen elke leeftijds- en geslachtscategorie in tabel 8.2 het percentage mensen met gezondheidsproblemen niet verandert, kan doorgerekend worden wat de gevolgen zijn van verwachtte veranderingen in de samenstelling van de (potentiële) beroepsbevolking. In tabel 8.3 zijn deze ontwikkelingen weergegeven voor het doorgroeiscenario.

Tabel 8.3 Ontwikkeling percentage mensen dat niet of met veel moeite werk kan verrichten in het doorgroeiscenario

	2000	2010	2020
Beroepsbevolking 40-65 jaar			
Mannen	5,5	5,7	6,0
Vrouwen	5,0	5,2	5,6
Totaal	5,3	5,5	5,8
Potentiële beroepsbevolking 40-65 jaar			
Mannen	18,1	19,0	20,2
Vrouwen	21,8	22,6	23,6
Totaal	20,0	20,8	21,9

Onder genoemde veronderstellingen stijgt het percentage mensen dat door gezondheidsproblemen niet of slechts met veel moeite kan werken, in de beroepsbevolking van 40 tot 65 jaar oud met 10 procent (van 5,3 % in 2000 tot 5,8 % in 2020) en in de potentiële beroepsbevolking van 40 tot 65 jaar eveneens met zo'n 10 procent (van 20 % in 2000 tot 21,9 % in 2020).
Overigens is het niet waarschijnlijk dat het percentage mensen met gezondheidsproblemen binnen elke van de in tabel 8.3 onderscheiden categorieën niet verandert. Ten eerste zal een grotere arbeidsdeelname – vooral bij ouderen – leiden tot een gemiddeld groter aandeel werkenden met een gezondheidsrisico. De percentages in de beroepsbevolking zullen zich hierdoor enigszins bewegen in de richting van die in de potentiële beroepsbevolking. Daar staat tegenover dat een toename van de gezondheidsproblemen onder werkenden kan leiden tot aanpassingen in werkomstandigheden en werkbelasting. Bovendien zal de populatie in 2020 van die van nu verschillen met betrekking tot een aantal andere voor gezondheid relevante kenmerken, zoals opleiding en leefstijl.

Een objectieve gezondheidsmaatstaf: de Hopkins Symptom Checklist

Naast de subjectieve gezondheidsmaatstaven in de tabellen 8.1 en 8.2 is in het CERRA-panel ook een aantal vragen gesteld over een reeks van aandoeningen en ervaren beperkingen. Van deze vragen maakt de Hopkins Symptom Checklist (HSCL) deel uit. Deze vragenlijst bestaat uit 57 vragen naar lichamelijke en psychische klachten. Het is een objectieve gezondheidsmaatstaf, gebaseerd op zelfrapportage. De respondent moet aangeven of hij of zij in de voorafgaande week last heeft gehad van de genoemde klachten. De antwoordcategorieën zijn bij elke vraag 'helemaal niet', 'een beetje', 'nogal' en 'heel erg'. Aan deze antwoorden worden score 0, 1, 2 respectievelijk 3 toegekend.
Van alle 57 onderdelen worden de scores opgeteld en deze totaalscore wordt herleid tot een 7-puntschaal. Deze gezondheidsmaatstaf is gevalideerd aan de hand van afzonderlijke klinische onderzoeken. De betrouwbaarheid en het onderscheidend vermogen van deze maatstaf komen als zeer goed naar voren voor het vaststellen van psychoneurotische en lichamelijke aandoeningen.
Op basis van de HSCL-vragen kan ook een psychische en een somatische deelscore worden bepaald. De psychische score is net als de totale score gedefinieerd

op een 7-puntschaal, de somatische HSCL-score is gedefinieerd op een 4-puntschaal (zie Luteijn et al. 1990) voor een verdere toelichting op de HSCL-vragenlijst).

Gezondheid naar opleiding, geslacht en leeftijd

In tabel 8.4 zijn de HSCL-scores afgezet tegen opleiding, geslacht en leeftijd. Van de totale HSCL-score en de psychische deelscore is het percentage respondenten weergegeven dat score 5, 6 of 7 had, van de somatische score het percentage respondenten met score 4. Het bovenste deel van de tabel heeft betrekking op alle respondenten, het onderste deel op de respondenten met een betaalde baan. De relatie tussen het percentage van de respondenten met een hoge HSCL-score (een hoge kans op gezondheidsproblemen) en het opleidingsniveau vertoont een sterke overeenkomst met het beeld dat uit tabel 8.1 naar voren kwam. De positieve correlatie tussen opleidingsniveau en gezondheid geldt zowel voor de algemene, de psychische als de somatische score. Bij de psychische score zijn de verschillen tussen lager beroeps-, middelbaar beroeps-, middelbaar algemeen en hoger algemeen onderwijs zeer klein. Respondenten met een betaalde werkkring zijn ook volgens de HSCL-scores gezonder dan niet-werkenden. Dit verschil is bij de somatische HSCL-score groter dan bij de psychische score.

Anders dan bij het opleidingsniveau geeft de uitsplitsing van de HSCL-scores naar geslacht en leeftijd een ander beeld dan uit tabellen 8.1 en 8.2 naar voren kwam. Bij elk van de drie HSCL-maatstaven ligt het percentage vrouwen met een hoge score significant boven dat van mannen. Deze verschillen blijven bestaan als we corrigeren voor het verschil in gemiddeld opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen. Bij de psychische score verdwijnt dit verschil als daarnaast rekening wordt gehouden met het verschil in de mate waarin mannen en vrouwen aan het arbeidsproces deelnemen. Voor de somatische HSCL-score is dit niet het geval. Binnen de deelsteekproef van de respondenten met een betaalde werkkring is ertussen mannen en vrouwen met een gelijk opleidingsniveau geen verschil meer in hun somatische HSCL-score. Onder de respondenten zonder betaalde werkkring blijft ook na correctie voor verschillen in opleidingsniveau het percentage met een hoge somatische HSCL-score bij vrouwen hoger dan bij mannen. Een mogelijke interpretatie van dit verschil is dat voor vrouwen fysieke klachten eerder aanleiding zijn om zich uit het arbeidsproces terug te trekken dan voor mannen.

Tabel 8.4 **Verhoogde kans op aandoeningen (HSCL-score), psychische aandoeningen (HSCL-deelscore psychisch) of fysieke aandoeningen (HSCL-deelscore somatisch)**

	HSCL	HSCL psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
Alle respondenten	15,9	12,6	9,6	7610
Geslacht				
Man	12,8	11,0	7,0	3856
vrouw	19,1	14,4	12,4	3754
Leeftijd				
41 t/m 45	13,5	10,6	5,1	624
46 t/m 50	13,6	11,0	6,6	1213
51 t/m 55	18,5	14,8	11,1	2132
56 t/m 60	16,4	13,4	10,8	2460
61 t/m 65	13,8	10,0	9,7	1181
Opleiding				
geen	25,4	19,5	15,6	209
laag algemeen	20,5	15,5	15,3	1564
laag beroeps	16,3	12,6	10,2	1935
middelbaar algemeen	14,8	11,4	7,3	1179
middelbaar beroeps	14,4	12,0	9,1	1078
hoog algemeen	11,9	12,5	4,7	337
hoog beroeps	12,5	10,9	5,3	1031
wetenschappelijk	8,7	7,2	3,4	277
Werkenden	10,4	9,1	4,4	3429
Geslacht				
Man	8,7	8,1	3,2	2227
Vrouw	13,6	10,9	6,7	1202
Leeftijd				
41 t/m 45	8,9	7,3	2,2	462
46 t/m 50	10,5	8,9	4,5	809
51 t/m 55	11,1	10,1	5,2	1172
56 t/m 60	10,7	9,5	4,7	859
61 t/m 65	6,3	4,2	2,5	127
Opleiding				
geen	19,7	14,5	8,5	61
laag algemeen	11,9	9,4	8,6	446
laag beroeps	10,9	9,6	4,9	800
middelbaar algemeen	10,9	9,6	3,5	521
middelbaar beroeps	9,9	8,8	4,5	586
hoog algemeen	9,1	10,5	1,7	176
hoog beroeps	9,5	8,2	3,1	633
wetenschappelijk	6,3	6,1	1,0	206

Gezondheid naar arbeidsmarktpositie

In tabel 8.5 zijn de verschillende gezondheidsmaatstaven afgezet tegen de arbeidsmarktpositie van de respondenten.

Tabel 8.5 Gezondheidsindicatoren naar arbeidsmarktstatus

	Algemene gezondheid goed of zeer goed	Gezondheid beperkt werk totaal of zeer ernstig	HSCL	HSCL psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
werkend in loondienst	83,8	5,7	10,6	9,2	4,3	2990
werkloos	72,4	19,4	15,7	16,0	8,8	199
arbeidsongeschikt	30,6	92,1	39,3	28,6	28,6	892
VUT/pensioen	85,3	16,4	7,8	6,5	3,9	999
zelfstandige	80,9	8,8	9,1	8,3	4,8	476
overig	72,5	28,2	19,1	14,6	13,0	2152
Totaal	74,2	23,47	15,9	12,6	9,6	7708

Arbeidsongeschikten hebben volgens alle maatstaven gemiddeld de slechtste gezondheidsconditie. Het verschil met de andere respondenten is het grootst bij de twee op directe vragen gebaseerde maatstaven. Bij deze maatstaven is het gevaar het grootst dat zij vertekend zijn in de richting van sociaal wenselijke antwoorden. Daar kan tegen ingebracht worden dat de HSCL-scores indicatoren zijn van de algemene gezondheidstoestand van een respondent en niet ontworpen zijn om problemen bij het verrichten van betaald werk te meten. Respondenten die gepensioneerd zijn of van een VUT-regeling gebruik maken, beoordelen hun gezondheid gemiddeld genomen vaker als goed of zeer goed dan de andere respondenten. Ook bij de HSCL-scores komt deze groep respondenten er het best uit. Desondanks zegt één op de zes respondenten uit deze groep dat hun gezondheid het verrichten van betaald werk niet of slechts met veel moeite mogelijk maakt. Het is overigens goed mogelijk dat bij de beslissing om van een VUT-regeling gebruik te maken, de overweging een rol speelt dat het verstandig kan zijn geheel of gedeeltelijk met werken te stoppen als de gezondheid nog goed is. In die zin kan bij de uittredingsbeslissing worden vooruitgelopen op gezondheidsproblemen die zouden ontstaan als nog enige tijd op hetzelfde tempo of onder dezelfde omstandigheden wordt doorgewerkt. Opvallend is verder dat de categorie overige ook een hoog percentage mensen bevat die vanwege hun gezondheid niet of slechts met veel moeite betaald werk kunnen verrichten. Vooral bij de somatische HSCL-score is bij deze groep gemiddeld hoog.

8.2.3 WERK, WERKOMSTANDIGHEDEN EN GEZONDHEID

Sector- en baankenmerken en gezondheid

In deze paragraaf worden de gezondheidsmaatstaven gerelateerd aan baankenmerken en werkomstandigheden. In tabel 8.6 zijn het percentage respondenten dat om gezondheidsredenen sterk beperkt is in het verrichten van werk, en de percentages met hoge HSCL-scores afgezet tegen een aantal baankenmerken.

Tabel 8.6 **Gezondheidsbeperking en hoge kans op aandoeningen naar sector- en baankenmerken**

	Door gezondheid kost werk veel moeite of is onmogelijk	HSCL	HSCL psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
Bedrijfssector					
landbouw, industrie	6,8	10,8	10,1	5,0	662
nutsbedrijven, kwartair	5,9	10,3	8,9	4,4	1568
bouw	8,7	5,8	4,5	3,5	207
handel	6,9	14,5	11,5	5,7	525
transport	5,0	5,6	6,9	2,3	181
bank en verzekering	3,5	8,9	8,1	2,9	317
Voltijd/deeltijd					
deeltijd kort (< 20 uur)	4,6	16,4	11,2	7,2	474
deeltijd lang (20-34 uur)	7,0	12,6	10,7	5,0	527
fulltime (>34 uur)	5,8	8,7	8,4	3,5	1866
Leidinggevend					
nee	5,6	12,4	10,7	5,1	1954
1 t/m 9 personen	6,1	9,5	8,3	4,2	672
10 of meer personen	5,4	5,4	5,5	2,0	523
Particulier/privaat					
particulier bedrijf	5,3	10,7	9,4	4,1	2055
(semi) overheidsinstelling	6,3	10,4	9,1	4,9	1094
Beroep					
vakspecialist	5,0	8,6	7,7	2,8	1089
administratief	5,1	9,9	10,1	3,6	585
commercieel	6,1	14,5	11,5	7,6	228
dienstverlenend	5,1	13,9	10,3	7,6	389
industrieel	7,4	11,3	9,1	4,9	679
Beroepsniveau					
midden (ref.)	5,3	11,8	12,6	4,9	190
hand-laag	6,6	12,7	9,7	6,2	1064
hoofd-laag	5,9	11,0	11,4	4,7	408
hand-hoog	7,1	8,3	8,5	3,7	84
hoofd-hoog	4,8	8,9	8,0	2,9	1403
Baanduur					
0-5 jaar	5,1	11,0	8,8	3,5	572
5-10 jaar	4,9	10,5	7,0	6,9	465
10-15 jaar	7,1	9,4	9,6	4,6	505
15-25 jaar	5,8	11,7	10,4	4,7	999
25+ jaren	7,1	8,9	8,3	3,0	878
Alle werkenden	6,1	10,4	9,1	4,4	3460

In de bouw is het percentage werknemers met ernstige gezondheidsbeperkingen het hoogst. De HSCL-scores liggen in de bouw echter onder het gemiddelde. Gaan we af op deze scores, dan is dit de bedrijfstak met de minste psychische klachten

en eerder minder dan meer gezondheidsklachten van fysieke aard.
Voor deze discrepantie zijn vier mogelijke factoren te bedenken:

- in de bouw worden er hogere fysieke eisen aan werknemers gesteld;
- de leeftijdsopbouw van deze sector: de gemiddelde leeftijd in de bouw ligt lager, omdat men jonger instroomt, en op oudere leeftijd de uitstroom bovengemiddeld is;
- de cultuur is er niet naar om psychische klachten te hebben of te onderkennen;
- er is sprake van ' competiting risks': wanneer de kans op een lichamelijke klacht groter is, wordt de kans op een psychische klacht kleiner.

Werknemers die minder dan twintig uur per week werken, hebben er minder dan gemiddeld last van dat hun gezondheid het werken belemmert. Het tegendeel geldt voor werknemers met een lange deeltijdbaan, gedefinieerd als een baan met een omvang van minstens 20 en hoogstens 34 uur per week. Opvallend is dat de HSCL-scores bij werknemers met een korte deeltijdbaan gemiddeld het hoogst zijn. Ook bij werknemers met een lange deeltijdbaan liggen deze scores boven het gemiddelde. Gezondheid kan dus wel degelijk een reden zijn geweest om minder uren te gaan werken, maar dit lijkt pas bij een korte deeltijdbaan het gevoel te geven dat het werk niet door gezondheidsproblemen wordt gehinderd. Daarnaast kunnen werknemers met een lange deeltijdbaan een voltijdbaan als norm blijven beschouwen en zich vanuit dat perspectief in hun werk belemmerd voelen, ook als dit bij het feitelijk gewerkte aantal uren niet langer het geval is. Bij dit soort verklaringen dient echter steeds een stevige slag om de arm te worden gehouden. Selectiviteit maakt het lastig harde conclusies te trekken.

In het bedrijfsleven hebben werknemers minder last van gezondheidsbeperkingen dan bij de overheid. Dit komt echter niet tot uitdrukking in gemiddeld hogere HSCL-scores. Werknemers in commerciële en dienstverlenende beroepen hebben een grotere kans op fysieke en psychische gezondheidsklachten. Ook bij de administratieve beroepen is het percentage respondenten met een hoge psychische HSCL-score hoger dan gemiddeld. Bij beroepen op middelbaar niveau en 'white-collar'-werk op laag niveau is de psychische HSCL-score hoger dan gemiddeld. De somatische score is vooral hoog bij banen die gekarakteriseerd kunnen worden als laag niveau 'blue-collar'-werk.

Bij de HSCL-scores zijn de verschillen soms groot. Dit geldt in veel mindere mate voor het percentage van de werkenden dat zegt om gezondheidsreden beperkt te zijn in het verrichten van betaald werk. Dit lijkt vooral te weerspiegelen dat in de praktijk een oplossing wordt gezocht voor gezondheidsproblemen, door te stoppen met werken of door de werkomstandigheden of het aantal gewerkte uren aan te passen.

Werkomstandigheden en gezondheid

In tabel 8.7 zijn de gezondheidsmaatstaven afgezet tegen een aantal werkomstandigheden.

Tabel 8.7 **Gezondheidsbeperkingen en verhoogde kans op aandoeningen naar werkomstandigheden en tevredenheid**

	Door gezondheid kost werk veel moeite of is onmogelijk	HSCL	HSCL Psychisch	HSCL somatisch	Aantal respondenten
Kan nooit in eigen tempo werken	9,7	14,7	13,3	5,2	310
Werk waarbij u vaak smerig wordt	11,5	12,0	11,4	6,5	418
Gevaarlijk werk	9,4	12,0	11,0	5,7	192
Werkt vaak met gevaarlijke stoffen	12,9	7,1	6,8	5,1	171
Lichamelijk zwaar werk	12,6	14,9	12,8	7,9	595
Moet zware dingen tillen	12,0	11,8	9,7	6,6	391
Moet vaak knielen of bukken	8,5	11,7	10,3	6,0	926
Werk is vaak geestelijk vermoeiend	11,4	13,4	11,4	6,2	1190
Vereist vaak geestelijke inspanning	6,4	10,4	9,0	4,1	2321
Moet vaak sterk geconcentreerd werken	6,4	9,9	8,9	3,9	2235
Heeft het vaak te druk op werk	8,4	11,8	10,4	4,7	1376
Wordt vaak verwacht dat u overwerkt	6,3	8,6	7,1	2,9	999
Werk op onregelmatige tijden	7,0	10,4	9,7	4,0	1026
Wil minstens 1 dag per week korter werken	7,5	10,3	9,9	5,2	705
Ontevreden over:					
de werkbelasting	18,4	20,0	18,7	8,2	288
de werkomstandigheden	17,6	23,6	20,3	10,8	159
aantal uren	12,4	13,8	14,2	7,0	241
tijdstippen waarop u moet werken	13,1	23,5	23,2	9,5	99
Werkt in deeltijd vanwege gezondheid	31,3	27,1	18,0	17,0	99
Werkt in deeltijd om het rustiger aan te doen	11,9	12,5	9,3	8,1	101

Voor elk van de werkomstandigheden is de respondenten gevraagd aan te geven of deze vaak, soms of niet op hun werk van toepassing zijn. Onder werk met de genoemde werkomstandigheden wordt hier verstaan dat deze omstandigheden vaak van toepassing zijn. Bij de fysiek belastende werkomstandigheden ligt het percentages werkenden met hinder van hun gezondheid boven het gemiddelde. Dit geldt ook voor werknemers die werk verrichten dat zij als 'vaak geestelijk vermoeiend' ervaren. Bij deze banen zijn de HSCL-scores hoger dan gemiddeld. Merk op dat ruim één van de drie werkenden zijn werk vaak geestelijk vermoeiend vindt. Banen die vaak een geestelijke inspanning vereisen, wijken bij geen van de maatstaven af van het gemiddelde. Ook bij werknemers die zeggen nooit in eigen tempo te kunnen werken, komen gezondheidsklachten gemiddeld vaker voor en is met name de psychische HSCL-score hoog.

Werk(on)tevredenheid

Werknemers die minstens één dag per week korter willen werken, zeggen vaker dan gemiddeld dat zij door hun gezondheid worden gehinderd in hun werk. De HSCL-scores zijn bij deze groep overigens maar weinig hoger dan gemiddeld.

Bij het verklaren van ziekteverzuim blijkt dat tevredenheid met het werk één van de belangrijkste voorspellers is (zie bijv. OSA 1999). Om die reden is in tabel 8.7 ook een aantal ontevredenheidsmaatstaven opgenomen. Ontevredenheid over werkbelasting en werkomstandigheden blijken het sterkst gecorreleerd te zijn met de kans dat gezondheidsproblemen het verrichten van betaald werk ernstig hindert.
De HSCL-scores zijn het hoogst bij respondenten die ontevreden zijn over de werkomstandigheden en de tijdstippen waarop gewerkt moet worden. Werknemers bij wie de gezondheid een belangrijke reden was om in deeltijd te werken, geven vijf keer zoveel als gemiddeld aan dat zij ervaren dat gezondheid hun werk ernstig belemmert. Ook de HSCL-scores zijn bij deze groep werknemers zeer hoog.

Multivariate analyses

In het voorafgaande zijn de gezondheidsmaatstaven telkens tegen één van de persoonlijke eigenschappen of kenmerken van het werk afgezet. Aangezien deze onderling gecorreleerd kunnen zijn, is het goed de maatstaven met behulp van een multivariate analyse te onderzoeken.[1] De geschatte coëfficiënten staan in tabel 8.8. Zij bevestigen een deel van de eerder constateringen.

Tabel 8.8 **Logit-schattingen van gezondheidsmaatstaven op individuele en werkgerelateerde kenmerken (GEE-schattingen van logit panel-mode)**

	Gezondheid beperkt werk totaal of zeer ernstig		Verhoogde kans op psychische aandoeningen (HSCL-P)		Verhoogde kans op somatische aandoeningen (HSCL-S)	
	Coëf.	t[1]	Coëf.	t	Coëf.	t
Constante	-2,976	9,51	-2,372	8,42	-2,983	8,36
Vrouw	0,066	0,62	-0,004	0,04	0,436	3,70
Partner	-0,407	4,58	-0,361	3,98	-0,438	4,33
Leeftijd						
41 t/m 45	-0,336	1,97	0,052	0,36	-0,259	1,35
46 t/m 50	-0,307	2,79	0,072	0,72	-0,026	0,22
51 t/m 55	-0,116	1,39	0,250	3,23	0,148	1,67
56 t/m 60 (ref.)						
61 t/m 65	0,006	0,08	-0,214	2,34	-0,138	1,38
Opleiding						
geen	0,494	2,66	0,355	1,84	0,455	2,27
laag algemeen	0,394	4,28	0,154	1,56	0,259	2,47
laag beroeps (ref.)						
middelbaar algemeen	-0,352	3,17	0,025	0,23	-0,205	1,59
middelbaar beroeps	-0,043	0,40	0,063	0,56	-0,010	0,08
hoog algemeen	-0,377	2,11	0,073	0,42	-0,631	2,52
hoog beroeps	-0,283	2,37	0,014	0,12	-0,341	2,22
wetenschappelijk	-0,296	1,44	-0,089	0,41	-0,620	1,98
Arbeidsmarktsituatie						
werkend in loondienst(ref.)						

werkloos	1,986	7,04	0,926	3,71	1,229	3,66
arbeidsongeschikt	5,405	20,0	1,675	7,72	2,520	8,44
VUT	1,751	6,73	0,395	1,77	0,697	2,23
zelfstandig	0,366	1,66	-0,193	1,05	0,253	1,02
overige	2,182	7,97	0,836	3,59	1,152	3,67
Bedrijfssector						
landbouw, industrie (ref.)						
nutsbedrijven, kwartair	-0,456	2,04	-0,231	1,25	-0,278	1,09
bouw	0,230	0,81	-0,641	2,14	-0,317	0,84
handel	-0,004	0,02	0,204	1,06	-0,309	1,07
transport	-0,606	1,62	-0,652	2,05	-0,823	1,60
bank en verzekering	-0,375	1,20	-0,023	0,10	0,097	0,30
Deeltijd kort (<20)	0,192	0,91	0,347	2,19	0,485	2,31
Deeltijd lang (20-34)	0,342	1,94	0,260	1,79	0,257	1,28
Beroep						
vakspecialist (ref.)						
administratief	-0,092	0,44	0,073	0,47	-0,092	0,39
commercieel	-0,224	0,75	-0,097	0,42	0,732	2,48
dienstverlenend	-0,242	1,03	-0,079	0,42	0,000	0,00
industrieel	-0,130	0,68	-0,016	0,10	0,137	0,60
Geen vaste aanstelling	-0,120	0,47	0,635	3,90	0,179	0,76
Publieke sector	0,400	2,13	0,127	0,82	0,407	1,93
Arbeidsomstandigheden						
kan nooit in eigen tempo werken	0,130	0,71	0,218	1,43	0,026	0,12
werk waarbij u vaak smerig wordt	0,188	0,95	0,454	2,60	0,253	1,08
gevaarlijk werk	-0,335	1,30	-0,015	0,07	-0,184	0,57
werkt vaak met gevaarlijke stoffen	0,355	1,49	-0,459	1,74	0,171	0,54
lichamelijk zwaar werk	0,139	0,75	0,195	1,18	0,309	1,44
moet zware dingen tillen	0,180	0,89	-0,367	1,91	-0,030	0,13
moet vaak knielen of bukken	0,101	0,59	0,113	0,82	-0,049	0,27
werk is vaak geestelijk vermoeiend	0,835	5,75	0,220	1,88	0,397	2,45
vereist vaak geestelijke inspanning	0,013	0,08	-0,027	0,21	0,189	1,06
moet vaak sterk geconcentreerd werken	0,015	0,10	0,041	0,33	-0,142	0,84
heeft het vaak te druk op werk	0,110	0,80	0,139	1,25	0,076	0,49
wordt vaak verwacht dat u overwerkt	0,000	0,00	-0,525	4,05	-0,386	2,08
werk op onregelmatige tijden	-0,196	1,35	0,059	0,50	-0,079	0,48
Percentage gewerkt	0,001	0,42	-0,001	0,71	-0,004	2,33
Wil minstens 1 dag per week korter werken	0,064	0,42	0,201	1,62	0,323	1,84
Ontevreden over de werkbelasting	0,909	5,48	0,756	5,10	0,487	2,27
Ontevreden over de werkomstandigheden	0,476	2,34	0,414	2,27	0,488	1,92
Ontevreden over tijdstippen werk	0,222	0,83	0,432	1,96	0,404	1,29
Aantal waarnemingen	11199		11186		11380	
Aantal personen	6786		6857		6908	
Wald chi-kwadraat(49)	1814,72		380,03		557,02	

1 Absolute waarde van asymptotische t-statistic

Zo blijken mannen en vrouwen niet te verschillen in de mate waarin betaald werk door gezondheidsklachten wordt gehinderd. Evenmin is er een significant verschil bij de psychische HSCL-score. Wel hebben vrouwen vaker een hoge somatische score. Respondenten met een op hetzelfde adres woonachtige partner blijken volgens alle drie de maatstaven significant gezonder. De samenhang met het opleidingsniveau is vooral sterk bij de somatische HSCL-score. Bij de psychische score wordt geen significant verschil gevonden tussen de opleidingsniveaus. Van de onderscheiden werkomstandigheden hangt vooral werk dat vaak geestelijk vermoeiend is, sterk samen met gezondheidsproblemen. Mensen die vaak moeten overwerken, blijken op grond van de HSCL-scores gezonder dan de gemiddelde werkende. Ook hier komt de complexiteit van de samenhang tussen werken en gezondheid tot uitdrukking: een conclusie dat je van overwerken gezonder wordt, mag niet getrokken worden; het ligt meer voor de hand dat mensen die vaak overwerken, gezonder zijn dan gemiddeld.

Gezondheidsklachten komen significant vaker voor bij werkenden die ontevreden zijn over de werkbelasting of de werkomstandigheden. In de regressie is ook een variabele opgenomen die aangeeft hoeveel mensen in hun leven gewerkt hebben. Deze variabele ('percentage gewerkt') is gedefinieerd als het aantal gewerkte jaren als percentage van de tijd vanaf het verlaten van de dag-opleiding. Mensen die een groot deel van hun leven een betaalde baan gehad hebben, hebben volgens de somatische HSCL-score minder fysieke gezondheidsklachten

Gezondheid en vertrek uit een baan

Dat de fysiek belastende werkomstandigheden in tabel 8.8 weinig significante samenhang met de gezondheidsmaatstaven laten zien, kan het gevolg zijn van multicollineariteit. In tabel 8.9 kijken we daarom opnieuw naar de werkomstandigheden, maar nu met de vraag of gezondheid een reden was om een eerdere baan te verlaten. De vragen over het beëindigen van de vorige baan is alleen aan de hoofdkostwinners gesteld. Van alle hoofdkostwinners die eerder een andere baan hadden, zegt 40 procent dat het vertrek uit die baan met hun gezondheid te maken had. Bij 8 procent van de respondenten waren gezondheidsredenen de belangrijkste reden om die baan te verlaten. Dit percentage ligt aanmerkelijk hoger bij banen die fysiek belastend waren. Ook bij banen waarin nooit in eigen tempo kan worden gewerkt en banen die geestelijk vermoeiend waren, ligt dit percentage significant boven het gemiddelde.

De respondenten die zeggen dat het vertrek uit de vorige baan met gezondheid te maken had, is vervolgens gevraagd aan te geven of het werk de oorzaak was van de gezondheidsproblemen en of het werk lichamelijk of geestelijk te zwaar was. Voor elk van de onderscheiden werkomstandigheden geldt dat in banen met die omstandigheden de oorzaak van gezondheidsproblemen vaker dan gemiddeld met het werk te maken had. Het sterkst is dit het geval bij gevaarlijk werk en werk met gevaarlijke stoffen. Opvallend is dat respondenten met werk dat geestelijk vermoeiend was, relatief vaak aangeven dat het werk zowel geestelijk als lichamelijk te zwaar werd. Werk dat geestelijk te zwaar was, komt verhoudingsgewijs

vaak voor bij banen waarin niet in eigen tempo kon worden gewerkt of waarin vaak geestelijke inspanning of sterke concentratie gevraagd werden.

Tabel 8.9 **Gezondheid en vertrek uit vorige baan uitgesplitst naar het vaak voorkomen van belastende werkomstandigheden (% van respondenten met een beëindigde baan)**

		Oorzaak daarvan:			
	Vertrek had met gezondheid te maken	gezondheids-probleem lag in werk	werk was lichamelijk te zwaar	werk was geestelijk te zwaar	werk was lichamelijk en geestelijk te zwaar
Kan nooit in eigen tempo werken	55,0	47,1	37,4	21,1	31,3
Werk waarbij u vaak smerig wordt	55,3	48,6	54,0	9,0	27,3
Gevaarlijk werk	57,1	56,8	47,7	10,2	33,5
Werkt vaak met gevaarlijke stoffen	54,8	52,8	44,8	9,6	32,0
Lichamelijk zwaar werk	59,0	49,8	57,0	6,3	29,4
Moet zware dingen tillen	60,4	51,1	63,1	5,1	24,7
Moet vaak knielen of bukken	56,9	49,4	60,0	7,0	24,9
Werk is vaak geestelijk vermoeiend	52,6	50,9	44,7	17,0	29,2
Vereist vaak geestelijke inspanning	40,0	45,9	31,8	25,3	29,2
Moet vaak sterk geconcentreerd werken	40,9	46,1	34,7	24,6	26,9
Heeft het vaak te druk op werk	47,5	49,9	38,2	23,7	27,5
Wordt vaak verwacht dat u overwerkt	43,4	50,4	38,4	22,5	26,4
Werk op onregelmatige tijden	44,3	149,5	41,1	20,3	27,1
Allen	40,0	44,0	41,6	19,8	23,9

Gezondheid en arbeidsmobiliteit

Uit tabel 8.10 blijkt dat ruim 4 procent van de werkenden op zoek is naar een andere baan. Acht procent daarvan noemt gezondheidsproblemen als reden. Zeventien procent van de werkenden die op zoek zijn naar ander werk ,wil en baan met minder stress. Ook bij veranderingen van functie binnen hetzelfde bedrijf, blijkt dit in ongeveer 8 procent van de gevallen met gezondheidsproblemen te maken te hebben gehad. Uit tabel 8.9 bleek dat van alle respondenten die ooit een andere baan hadden, het vertrek uit die baan bij 40 procent te maken had met gezondheidsproblemen. Een deel daarvan is na die baan volledig gestopt met werken. Uit de derde kolom van tabel 8.10 valt op te maken dat van de mensen die daarna ander werk vonden, slechts 8 procent vanwege gezondheidsproblemen vertrok. Bovendien waren bij krap 3 procent gezondheidsproblemen de voornaamste reden om te vertrekken.

Opvallend is dat steeds 8 procent van de werkenden aangeeft dat gezondheidsproblemen en reden zijn om ander werk te zoeken of van functie of van baan te veranderen. Eveneens 8 procent van de werkenden is ten tijde van het interview vanwege hun gezondheid niet of niet volledig aan het werk.
De helft werkt tijdelijk minder, de helft helemaal niet. Bij twee van de drie gaat

het om ernstige lichamelijke klachten, bij 11 procent om ernstige psychische klachten en bij 13 procent om een combinatie daarvan.

Tabel 8.10 Gezondheid en interne en externe arbeidsmobiliteit

	Zoekt ander werk	Is in huidige baan van functie veranderd	Is ooit van baan (met duur langer dan 3 maanden) veranderd	
Percentage van werkenden	4,3	43,8	21,3	
Redenen die daarbij een rol speelden:				Belangrijkst:
wil(de) baan met minder uren	9,2	0,9	2,4	0,2
wil(de) het rustiger aan doen	10,1	3,6	4,7	0,8
wil(de) baan met minder stress	17,4			
wil(de) gunstiger werktijden	4,6		3,9	0,6
werk is (was) te zwaar	10,1	3,3	6,1	1,8
vanwege gezondheidsproblemen	8,3	7,8	8,4	2,6

Motieven om te stoppen met werken

Twee van de drie werkenden denkt voor de pensioengerechtigde leeftijd te stoppen met werken. Hierbij blijkt de wens het rustiger aan te gaan doen, de belangrijkste drijfveer (zie tab. 8.11). Toch geeft 17 procent van de werkenden die voortijdig willen stoppen aan dat hun gezondheid de voornaamste reden is. Eveneens 17 procent geeft aan vervroegd te willen stoppen omdat het werk te zwaar wordt.
Ditzelfde beeld komt naar voren als gevraagd wordt naar de twee belangrijkste voordelen van ophouden met werken (zie tab. 8.11). Ruim één op de vijf werkenden noemt werkdruk. Bij meer dan de helft daarvan is dit ook de belangrijkste reden. De meest genoemde redenen zijn zelf te kunnen beslissen wat je doet, en meer tijd te hebben voor hobby's en sport. De meest genoemde nadelen van stoppen met werken zijn dat dit financieel niet aantrekkelijk is – genoemd door 35 procent van de respondenten – en dat men het contact met collega's zal missen (39 procent).

Tabel 8.11 Voordelen van ophouden met werken

	Belangrijkste voordeel	Op één na belangrijkste voordeel
Zelf kunnen beslissen wat je doet	38,0	12,3
Minder (werk)druk	11,4	9,4
De mogelijkheid om het wat rustiger aan te doen	7,9	10,4
Meer tijd hebben voor je partner	4,3	6,2
Meer tijd hebben voor de (klein)kinderen	2,5	5,0
Meer tijd hebben voor hobby's en/of sport	12,8	19,4
Meer tijd voor vrijwilligerswerk	2,3	5,0
De mogelijkheid om te kunnen reizen	3,4	8,3
Ander voordeel	3,8	2,4
Geen voordelen	11,7	21,5
Aantal respondenten	4610	4610

Tabel 8.11 maakt hoe dan ook duidelijk dat verminderde werkdruk en aan gezondheidsproblemen aangepaste werkomstandigheden van belang zijn om te bewerkstelligen dat werknemers minder snel gebruik maken van VUT-regelingen. In dit opzicht is ook van belang dat maar liefst 44 procent van de mensen die vervroegd willen ophouden met werken, aangeven dat zij het liefst nog wel in deeltijd zouden willen doorwerken.

8.2.4 INACTIVITEIT EN GEZONDHEID

In deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen gezondheid en deelname aan het arbeidsproces. Econometrische analyses van arbeidsaanbod laten zonder uitzondering zien dat er een negatief verband bestaat tussen gezondheidsproblemen en het hebben van een betaalde werkkring. De gegevens in de twee voorafgaande paragrafen bevestigen dit beeld. Op de vraag in welke mate de gezondheidsproblemen mede veroorzaakt zijn door het werk en of aangepaste werkomstandigheden of een andere taakinvulling deze problemen hadden kunnen voorkomen, is zeker op dit abstractieniveau geen goed antwoord te geven. Dat laat onverlet dat zeker op een krappe arbeidsmarkt getracht moet worden ook mensen met gezondheidsproblemen weer in het arbeidsproces in te schakelen. In belangrijke mate is dit een proces van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Met andere woorden: werkgevers zullen bij toenemende krapte op de arbeidsmarkt inzien dat aanpassingen in arbeidsorganisatie en werkomstandigheden nodig zijn om arbeidsuitval te beperken of de stille arbeidsreserve aan te boren. Daarnaast kan de overheid reïntegratie van arbeidsongeschikten bevorderen door de financiële risico's van werkgevers te beperken.

Tabel 8.12 Gezondheidsbeperkingen voor verrichten van betaald werk naar positie op arbeidsmarkt

	Werkend	Werkloos	Arbeidsongeschikt	VUT/ pensioen	Overig
Kan zonder problemen werk doen	82,9	69,6	3,9	73,1	58,9
Kost enige moeite om werk te doen	11,0	11,0	4,0	10,5	12,8
Kost veel moeite om werk te doen	4,5	12,6	27,9	9,4	12,8
Kan het werk helemaal niet meer doen	1,6	6,8	64,2	7,0	15,4
Van respondenten met gezondheidsproblemen:					
Er is ander werk waarin gezondheid niet zou belemmeren	12,7	21,9	7,1	21,2	9,9
Er is ander werk waarin gezondheid minder zou belemmeren	11,7	18,8	10,5	18,1	8,2
Gezondheid zou mij bij andere werk net zo belemmeren	64,9	46,9	77,4	49,7	67,7
Weet niet	10,7	12,5	5,1	11,1	14,1
Aantal respondenten	3460	191	878	969	1425

In tabel 8.12 is de mate waarin respondenten door gezondheidsproblemen belemmerd worden in het verrichten van betaald werk, uitgesplitst naar hun arbeidsmarktsituatie. Deze cijfers zijn afkomstig uit de eerste golf van het CERRA-panel (1993). Afgezien van de respondenten die op dat moment arbeidsongeschikt

waren, heeft het overgrote deel geen gezondheidsproblemen die het verrichten van betaald werk erg belemmeren. Aan de respondenten die vanwege hun gezondheid hun werk niet geheel zonder problemen kunnen verrichten, is gevraagd of er ander werk is waarbij hun gezondheid niet of in mindere mate een probleem zou zijn. Werklozen, gepensioneerden en respondenten die met de VUT zijn gegaan, zijn hierover het meest positief. Van de arbeidsongeschikten denkt meer dan drie kwart dat hun gezondheid in elke andere baan even veel problemen zal geven. Van de arbeidsongeschikten die vanwege hun gezondheid helemaal niet kunnen werken, is dit bij meer dan 80 procent het geval.

Bereidheid tot reïntegratie

Voor het activeren van het niet-werkende deel van de potentiële beroepsbevolking is niet alleen de mogelijkheid om werk te verrichten van belang, maar ook de bereidheid daartoe. Tabel 8.13 bevat gegevens over de vraag of de respondenten weer betaald werk zouden willen hebben en of zij actief op zoek zijn naar een baan. Drie kwart van de werklozen wil weer betaald werk en de helft is ook actief op zoek naar een baan.

Tabel 8.13 Inactiviteit, zoekgedrag en gezondheid

	Werkloos	Arbeids-ongeschikt	VUT/ pensioen	Overig	Alle niet-werkenden
Wil (weer) betaald werk verrichten	75,9	48,0	21,8	21,8	29,8
Zoekt actief naar werk	50,8	3,4	1,8	2,7	4,9
Voor niet-zoekenden, redenen die een rol spelen:					
vanwege gezondheid	28,6	85,0	13,8	21,1	33,1
vanwege andere bezigheden thuis	5,1	3,7	14,3	18,5	14,0
vanwege andere bezigheden buitenshuis	6,1	2,9	11,5	10,3	8,9
vanwege gezondheid familieleden	2,0	1,7	1,1	4,7	3,1
geloof niet dat er iets beschikbaar is in mijn vak	29,6	9,8	5,8	6,2	7,4
denk niet dat werkgever werkloze/ arbeidsongeschikte/ vutter in dienst neemt	4,1	19,3	13,7	2,3	8,7
denk dat werkgevers mij te oud vinden	54,1	29,8	17,8	24,6	24,8
denk dat het te weinig betaalt	5,1	2,0	2,7	1,1	1,7
heb het prima naar mijn zin	19,4	9,5	48,1	31,6	30,6
ben huisvrouw/man, dat is genoeg werk	11,8	15,9	22,2	68,7	63,9
ben in feite al met vervroegd pensioen	12,2	8,9	36,0	2,0	12,0
ik heb geen zin meer in grote veranderingen	3,1	7,1	13,3	10,4	10,2
denk dat ik zal moeten verhuizen		0,3	0,6	0,2	0,3
Kans op ooit weer verrichten betaald werk					
zeer waarschijnlijk	6,8	0,9	1,9	0,7	1,8
waarschijnlijk	9,3	2,1	2,6	0,3	2,6
niet waarschijnlijk/ niet onwaarschijnlijk	8,1	2,1	2,8	3,4	3,0
onwaarschijnlijk	26,1	20,5	24,6	21,9	22,9
zeer onwaarschijnlijk	49,1	74,1	66,7	71,6	68,7
Aantal respondenten	199	892	999	2161	4251

Bij werklozen van 55 jaar en ouder is overigens nog maar een kwart op zoek naar een baan, terwijl ook van die groep 63 procent zegt weer betaald werk te willen hebben. Onder arbeidsongeschikten blijkt de wens om te werken eveneens hoog. Bijna de helft zou weer een betaalde baan willen hebben.
Slechts 3 procent is ook feitelijk daarnaar op zoek. Van de vervroegd uitgetredenen, de gepensioneerden en de overige niet-werkenden wil maar één op de vijf een baan en wordt vrijwel niet actief naar werk gezocht. Gevraagd naar de reden waarom zij niet zoeken, blijkt deze laatste groep zeer tevreden te zijn met hun huidige situatie en is zij waarschijnlijk slechts met een flinke financiële tegemoetkoming bereid een baan te accepteren. De bereidheid tot reïntegratie van vutters wordt dus niet belemmerd door gezondheidsproblemen, maar hangt vooral samen met de gunstige uittreedregeling (een hoog 'reserveringsloon'). Ongeveer een kwart van deze respondenten zegt niet actief op zoek te zijn naar een baan omdat ze denken dat werkgevers hen te oud vinden. Ook bij werklozen en arbeidsongeschikten die niet actief op zoek zijn, wordt deze reden vaak genoemd. Bovendien zegt 30 procent van de werklozen te geloven dat er binnen zijn of haar vak geen baan beschikbaar is. Bij al deze cijfers dient – nogmaals – aangetekend te worden dat ze betrekking hebben op 1993. Bij een aantrekkende arbeidsmarkt zou het mogelijk moeten zijn deze reserve deels aan te boren, tenzij het reserveringsloon prohibitief werkt.

Opvallend is dat één op de drie niet-werkenden gezondheid noemt als reden om niet naar werk te zoeken. Voor een groot deel gaat het hierbij om arbeidsongeschikten, maar ook in de categorie overige niet-werkenden geldt dit voor 20 procent en bij werklozen zelfs voor 28 procent van de respondenten.
Opmerkelijk is dat binnen elk van de vier groepen niet-werkenden het percentage dat zegt niet te zoeken om gezondheidsredenen, onder respondenten die ouder zijn dan 55 even groot is als bij respondenten jonger dan 55.
Van de arbeidsongeschikten denkt 95 procent dat het onwaarschijnlijk of zeer onwaarschijnlijk is dat zij ooit weer betaald werk zullen hebben. Dit percentage ligt bij vervroegd uitgetredenen, gepensioneerden en overige niet-werkenden nauwelijks lager. Van de werklozen gelooft één op de vier dat het niet onwaarschijnlijk is dat ze weer een betaalde baan zullen vinden.

8.2.5 CAUSALITEIT IN DE RELATIE TUSSEN ARBEID EN GEZONDHEID

Door de twee golven van het CERRA-panel die hier gepresenteerd zijn, weten we ook iets over veranderingen in de gezondheidstoestand. In de twee jaar die zit tussen de twee golven van het panel, is bij vier van de vijf respondenten de gezondheid niet verbeterd of verslechterd. Bij de respondenten waarvan de gezondheid veranderd is, is vier keer zo vaak sprake van een verslechtering als van een verbetering.
Tabel 8.14 geeft een overzicht van de oorzaken van de gezondheidsverandering.

Tabel 8.14 Verandering gezondheidstoestand tussen 1993 en 1995

	Niet veranderd	Verslechterd	Verbeterd
Gezondheid veranderd	81,3	15,0	3,6
Waarvan: reden van toepassing			
geen bepaalde oorzaak		18,7	9,8
door een ziekte of aandoening		45,8	
door een ongeluk op het werk		1,6	
door het soort werk dat ik doe/deed		17,6	
door een ongeluk buiten het werk om		4,2	
door meer op gezondheid te letten			18,5
door herstel van ziekte of aandoening			31,5
doordat ik het rustiger aan doe			26,1
doordat ik ander werk ben gaan doen			9,8
andere reden		18,2	27,2

Zowel bij verbeteringen als bij verslechteringen is een ziekte of een aandoening de voornaamste oorzaak. Verslechteringen van iemands gezondheid kennen bovendien vaak geen specifieke oorzaak. Dit is bij verbeteringen in mindere mate het geval. In de gevallen waarin sprake is van een gezondheidsverbetering, meldt een deel van de respondenten meer op hun gezondheid te zijn gaan letten of het rustiger aan zijn gaan doen. Bij deze laatste gedragsverandering kunnen werk of werkdruk een belangrijke rol hebben gespeeld. Dit is zeker het geval bij de respondenten die zeggen dat hun gezondheid verbeterd is als gevolg van een verandering van werkkring. Dit geldt voor één op de tien respondenten waarvan de gezondheid in de periode tussen de twee golven van het CERRA-panel verbeterd is. Ook bij verslechteringen blijkt het werk van belang: 19,2 (17,6 + 1,6) procent van de respondenten met een verslechterde gezondheid schrijven deze verandering toe aan het soort werk dat zij doen of deden of door een ongeluk dat zich op het werk voordeed.

Gezondheidsproblemen kunnen dus maar voor een relatief klein deel aan werk worden toegeschreven. Zij worden voor het leeuwendeel bepaald door andere factoren, zoals lichamelijke constitutie, leeftijd en leefstijl. Dit beeld wordt bevestigd in ander onderzoek (Koningsveld en Mossink 1997: 82), waarin zeventien ziektecategorieën worden onderscheiden. Uit dit onderzoek blijkt dat het werkgebonden aandeel in het percentage ziekteverzuim en het percentage arbeidsongeschiktheid in de meeste gevallen laag ligt. Van twee belangrijke categorieën – psychische ziekten en aandoeningen aan het bewegingsapparaat – blijkt wel een wat groter deel werkgebonden te zijn. Dit is weergegeven in tabel 8.15.

Tabel 8.14 laat ook zien dat zelfs met een grove meting van de gezondheid een complex beeld ontstaat van de ontwikkeling van gezondheid over de tijd en de relatie van deze ontwikkeling tot de positie op de arbeidsmarkt. Gezondheid verandert onder invloed van in deze context exogene gebeurtenissen, maar ook door specifieke kenmerken van het werk of de omstandigheden waaronder dat wordt verricht.

Bovendien spelen gedragsaanpassingen een belangrijke rol. Deze zullen vaak een reactie zijn op eerdere gezondheidsproblemen, die op hun beurt weer veroorzaakt kunnen zijn door het werk of de werkomstandigheden. Werk en werkomstandigheden kunnen dus aangepast worden in reactie op gezondheidsproblemen. De werknemer kan ander werk zoeken, van functie veranderen of met hulp van de werkgever besluiten de werkomstandigheden of de functie-inhoud aan te passen. Daarnaast hangen zowel de ontwikkeling van iemands gezondheid als zijn of haar loopbaan af van aanleg, leefstijl en verworven vaardigheden.

Tabel 8.15 Werkgebonden aandeel in percentage van ziekteverzuim (in dagen) en arbeidsongeschiktheid (in gevallen), 1995

		Minimum	Best guess	Maximum	Minimum	Best guess	Maximum
1	Infectieziekten	1	4	8	1	4	8
2	Nieuwvormingen	2	8	9	2	8	9
3	Endocriene ziekten	1	3	6	1	3	6
4	Bloedziekten	1	3	6	1	3	6
5	Psychische ziekten	25	40	60	35	44	58
6	Ziekten van het zenuwstelsel	10	15	20	15	28	30
7	Hart- en vaatziekten	10	20	25	20	27	38
8	Ademhalingsziekten	10	15	20	40	47	50
9	Spijsverteringsziekten	1	3	6	1	3	6
10	Urogenitale ziekten	1	3	6	1	3	6
11	Bijz. zwangerschap	1	2	3	1	2	3
12	Huidziekten	15	25	30	45	57	60
13	Bewegingsapparaataandoeningen	30	40	60	30	40	67
14	Aangeboren afwijkingen	0	0	0	0	0	0
15	Subjectief syndroom	-	-	-	-	-	-
16	Bedrijfsongevallen	100	100	100	100	100	100
17	Overige ongevallen	0	0	0	0	0	0

Bron: Koningsveld en Mossink (1997)

Substitutie uitstroomrichtingen arbeidsmarkt

In tabel 8.11 was te zien dat 17 procent van de mensen die denken te stoppen met werken voor de pensioengerechtigde leeftijd, gezondheid de belangrijkste reden noemt. Bovendien bleek dat niet alleen onder de arbeidsongeschikten, maar ook onder de werklozen en vutters een groter deel door gezondheidsproblemen niet of nauwelijks in staat is te werken dan onder de werkenden (tabel 8.12). In empirisch onderzoek van participatie- en uittredingsgedrag blijkt gezondheid inderdaad één van de meest invloedrijke determinanten. In Hebbink et al. (1996) wordt met behulp van de CERRA-data uit 1993 een model geschat voor de uitstroom vanuit een baan naar een andere werkgever, WW, WAO en VUT.
In deze longitudinale analyse is de algemene gezondheidstoestand van de werknemer als verklarende variabele opgenomen. De schattingsresultaten geven aan

dat de uitstroomintensiteit richting WAO voor werknemers die hun algemene gezondheidstoestand niet goed noemen, vier keer zo groot is als wanneer hun gezondheid goed is. Gezondheid heeft geen significant effect op de uitstroomintensiteit naar werkloosheid, maar de uitstroomintensiteit richting VUT is voor ongezonde werknemers 40 procent lager dan van gezonde (de ongezonde werknemers stromen immers vooral via de WAO uit). Daarnaast laten de schattingen ook zien dat werknemers met een VUT-regeling aanmerkelijk kleinere uitstroomintensiteiten hebben, zowel naar een nieuwe baan, WW als WAO.
De uitstroomintensiteit naar de WAO wordt vier keer zo klein als er een VUT-regeling is. Dit laatste suggereert dat er sprake is van substitutie tussen de uitstroomrichtingen. Dit wordt nog onderstreept door het feit dat in het algemeen financiële overwegingen een belangrijke rol spelen bij het stoppen met werken (zie Kapteyn en De Vos 1999). De lage participatiegraad van 60-plussers kan daarom voor het overgrote deel worden toegeschreven aan de – tot voor kort – gunstige voorwaarden in VUT-regelingen. Aarts en De Jong (1992) laten zien dat de financiële aantrekkelijkheid van de WAO in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de stijging van het aantal arbeidsongeschikten in de jaren tachtig en vroege jaren negentig. Het maakte het voor werkgevers en werknemers gezamenlijk aantrekkelijk deze uitstroomrichting te gebruiken. Overigens blijken de onderscheiden uitstroomrichtingen zeker geen volledige substituten (Theeuwes en Lindeboom 1995), zodat beperking van VUT-mogelijkheden wel degelijk een positief effect op de arbeidsdeelname kan hebben. De aanpassingen in de WAO hebben de substitutiemogelijkheden verder gereduceerd.

Gezondheidssituatie en arbeidsaanbod

Om een aantal redenen geeft dit soort analyses geen volledig antwoord op de vraag hoe belangrijk gezondheid is bij arbeidsaanbodbeslissingen. Bound et al. (1999) laten zien dat het effect van gezondheidsproblemen op arbeidsdeelname gedeeltelijk een vertraagd effect is, zodat het belangrijk is rekening te houden met de duur van gezondheidsproblemen. Daarnaast kan bij de uittredingsbeslissing de overweging meespelen dat het verstandig is met werken te stoppen voordat zich – al dan niet als gevolg van het werk – (verdere) gezondheidsproblemen gaan voordoen. Verbetering van werkomstandigheden of het aanpassen van het werktempo kan in dat geval de uittredingsbeslissing beïnvloeden. Er is nog een andere reden waarom de in bovengenoemde studies gevonden resultaten niet rechtstreeks geïnterpreteerd mogen worden als de omvang van het causale effect van gezondheid op arbeidsdeelname. Voor een dergelijke interpretatie is immers vereist dat gezondheid exogeen is in relatie tot de arbeidsaanbodbeslissing, een veronderstelling die in het algemeen niet opgaat, omdat subjectieve gezondheidsindicatoren vertekend kunnen zijn door de arbeidsmarktpositie van de respondent. Kerkhofs en Lindeboom (1995) laten zien dat subjectieve en meer objectieve maatstaven van gezondheidsproblemen bij arbeidsongeschikten systematisch sterker van elkaar afwijken dan bij werkenden, werklozen en vervroegd uitgetredenen. Maar zelfs als gezondheid op objectieve wijze wordt gemeten, klopt de veronderstelling niet als – zoals in het algemeen aangenomen wordt – gezondheid beïnvloed wordt door werk.

Voor een beter begrip van de invloed van gezondheid op arbeidsdeelname is het daarom nodig inzicht te hebben in de invloed van werk op gezondheid.

In de *Second Survey on Working Conditions* (Paoli 1997) onder werkenden geeft 45 procent van de Nederlandse respondenten aan dat het werk hun gezondheid beïnvloedt en 23 procent zegt dat hun gezondheid 'at risk' is als gevolg van het werk dat ze verrichten. Deze percentages liggen overigens onder het gemiddelde van de 15 lidstaten van de Europese Unie: voor Europa als geheel zijn de percentages respectievelijk 57 en 28 procent. De algemene uitkomst van dit onderzoek is dat "unemployment has a negative effect and employment a positive effect on health". In een onderzoek onder jongeren (Graetz 1993) wordt geconstateerd dat, gecorrigeerd voor demografische kenmerken en sociaal-economische status, werkende jongeren een betere geestelijke gezondheid hebben dan hun schoolgaande of werkloze leeftijdsgenoten. De kwaliteit van het werk blijkt hierbij ook van belang: "the benefits of employment are confined to those, albeit a majority, who manage to find a satisfying job. (...) those who do not find satisfying jobs – approx. one in every five workers – report the highest levels of health disorders."

Overigens geldt voor het bepalen van het directe causale effect van werk op gezondheid dat rekening moet worden gehouden met het feit dat werk niet exogeen is ten opzichte van gezondheid. Anders gezegd: uit het feit dat werkenden gezonder zijn dan niet werkenden mag niet worden geconcludeerd dat werken gezond(er) maakt.

8.2.6 CONCLUSIES UIT HET EMPIRISCH MATERIAAL

In deze paragraaf is een grote hoeveelheid empirisch materiaal gepresenteerd. Het probleem blijft niettemin dat de relatie tussen gezondheid en werk lastig is vast te stellen door selectiviteit en tweezijdige causaliteit, cohorteffecten en subjectiviteit (gezondheid is moeilijk te kwantificeren). Wanneer voor selectiviteit en persoonskenmerken wordt gecorrigeerd, blijkt dat werkenden gezonder zijn, maar daar mag niet uit geconcludeerd worden dat werken gezond(er) maakt. Ongezondere mensen hebben een grotere kans te verdwijnen van de arbeidsmarkt of in een minder aantrekkelijke baan terecht te komen.

Vanuit het perspectief van het doorgroeiscenario kunnen uit het empirisch-materiaal de volgende conclusies worden getrokken:

1 Werkenden rapporteren minder gezondheidsproblemen dan niet-werkenden. Een toekomstige verdere stijging van de arbeidsparticipatie door de huidige reserve van niet-werkenden aan te boren, impliceert dat er een groep op de arbeidsmarkt komt die meer dan evenredig gezondheidsproblemen rapporteert (par. 8.2.2).
2 De gemiddelde leeftijd van de werkende bevolking zal de komende jaren verder omhoog gaan. Aangezien gezondheidsproblemen gecorreleerd zijn met leeftijd, is als een partieel effect te voorzien dat gezondheidsproblemen van werkenden zullen toenemen (par. 8.2.2).

3 Het aandeel van vrouwen op de arbeidsmarkt neemt verder toe. Uit het materiaal blijkt dat het optreden van fysieke klachten voor vrouwen eerder een reden is om zich terug te trekken uit het arbeidsproces dan bij mannen (par. 8.2.2). In de volgende paragraaf – over arbeidsongeschiktheid – komt dit significante verschil tussen mannen en vrouwen ook nog aan de orde.
4 Lageropgeleiden rapporteren meer gezondheidsproblemen dan hogeropgeleiden. Aangezien het gemiddelde opleidingsniveau de komende decennia naar verwachting zal stijgen, zal, als partieel effect, de gezondheidssituatie van het bestand van werkenden verbeteren (par. 8.2.2).
5 Waar het gaat om de relatie tussen baankenmerken en gezondheid, blijkt uit het onderzoek dat het 'in eigen tempo kunnen werken' een factor is die positief samenhangt met de gezondheidssituatie van werkenden (par. 8.2.3).
6 Veel inactiviteit van niet-werkenden – met name van vervroegd uitgetredenen, gepensioneerden en overige niet-werkenden – hangt niet zozeer samen met gezondheidsproblemen, maar eerder met de hoogte van hun reserveringsloon (par. 8.2.4).
7 Zoals al gezegd, is de algehele relatie tussen werken en gezondheid complex. Er is geen ondubbelzinnige causaliteit. Aan het empirisch onderzoek mag niet de conclusie worden verbonden dat 'werken gezond maakt', noch dat 'je van werken ziek wordt', althans de meeste ziekte is niet arbeidsgebonden (par. 8.2.5). Aan veel gezondheidsproblemen is in beginsel wat te doen. (Potentiële) werkenden zelf, werkgevers en de overheid spelen daar allen een rol in. De beleidsmogelijkheden worden behandeld in paragraaf 8.5.

8.3 ARBEIDSONGESCHIKTHEID

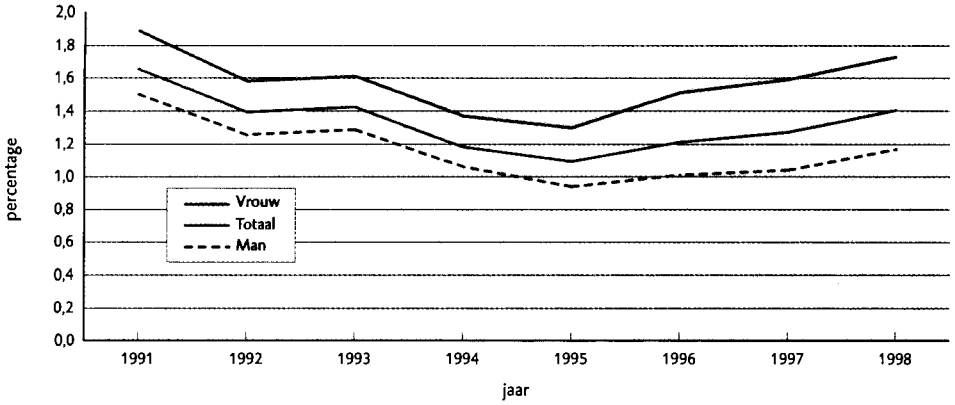
Om de mogelijkheden en hindernissen van een verdere toename van de arbeidsparticipatie in de komende decade(n) te onderzoeken, is het belangrijk te weten welke subgroepen van werkenden (nu) een verhoogd arbeidsongeschiktheids-risico hebben. Separaat stilstaan bij de arbeidsongeschiktheid is ook gerechtvaardigd gezien:
1 de uitzonderlijke omvang daarvan in Nederland; en
2 de vele beleidsmaatregelen die er de laatste jaren genomen zijn, en die ook een indruk kunnen geven van de (on)stuurbaarheid van het probleem.

In 1993 – na de Parlementaire Enquête-Buurmeijer – is de Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) ingevoerd, met als belangrijkste maatregelen: leeftijdsafhankelijke duurbeperking van de WAO (leidend tot het 'WAO-gat'; een 'gat' dat toen onmiddellijk is gedicht in CAO-verband), strengere toegangskeuring, herkeuring van het al bestaande WAO-bestand met strengere keuringsnormen, en een bonus-malus-systeem voor de werkgever. Deze 'boeteregeling' is in 1997 al weer vervangen door een veel genuanceerder werkende premiedifferentiatie in de WAO (Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen; PEMBA).

In- en uitstroom

Figuur 8.3 brengt verschillende ontwikkelingen met betrekking tot de WAO in beeld.

Figuur 8.3 Percentage nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (incl. personen met een baan < 12 uur per week)



Bron: CBS (1999a) en LISV (1998).

In de eerste plaats laat de figuur zien dat de genoemde beleidsmaatregelen aanvankelijk een behoorlijk effect sorteerden: het percentage nieuwe uitkeringen daalt in de eerste jaren na de invoering behoorlijk. Het effect is echter al snel uitgewerkt. Vanaf 1996 begint de WAO-instroom weer op te lopen.

In de tweede plaats laat de figuur zien dat de kans op arbeidsongeschiktheid voor een vrouw ruim 50 procent hoger ligt dan voor een man. Het verschil stijgt bovendien: in 1990 was het 26 procent; in 1996 was het 54 procent (Van der Giezen et al. 1998: 6). Een dergelijk groot – en groeiend – verschil laat zich moeilijk verklaren uit constitutionele gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen. In dat geval zou een hogere WAO-instroom van vrouwen universeel moeten zijn. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt echter niet algemeen dat vrouwen een hogere arbeidsongeschiktheidsincidentie hebben.
Van der Giezen et al. (1998: 18) laten zien dat het Nederlandse niveau van instroom van mannen in de WAO *tegenwoordig* vergelijkbaar is met dat in de omringende landen; het instroomniveau van vrouwen ligt veel hoger.
Gezocht moet dan worden naar verschillen in leeftijd, sector, opleiding, en overige factoren, zoals 'dubbele belasting', de plaats van werk in het leven en de keuringspraktijk. Van deze verschillende mogelijke factoren kan de factor 'leeftijd' worden uitgeschakeld: de gemiddelde leeftijd van werkende vrouwen ligt onder het gemiddelde van mannen. Bovendien blijkt dat ook in de categorie 25-35-jarigen er, vergeleken met mannen, relatief veel vrouwen in de WAO terechtkomen.
Wat de sectorale component betreft, is er wel op gewezen dat in sectoren met typische 'vrouwenberoepen', zoals de gezondheidszorg, de werkdruk hoog is en ook de instroom in ZW/WAO relatief hoog is. In de gezondheidszorg is de gemiddelde leeftijd aan het stijgen – doordat er niet meer met leerlingen wordt gewerkt, en doordat vrouwen langer blijven werken en vaker herintreden –, terwijl de gezondheidsorganisaties nog weinig ervaring hebben met deze wat oudere populatie (Grunveld 1999).

In het algemeen zijn (werkende) vrouwen nog steeds gemiddeld genomen wat minder hoog opgeleid. In tabel 8.1 is al gezien dat een lagere opleiding correleert met een minder goede gezondheid. Verder wordt vaak geopperd dat dubbele belasting – de combinatie van betaald werk met de verantwoordelijkheid voor een huishouden en de zorg voor anderen – een negatieve invloed zou hebben op de gezondheid voor vrouwen. Daar is echter vooralsnog geen empirische onderbouwing voor. Van der Giezen en Bruinsma (2000) vermoeden dat het hogere WAO-risico van vrouwen, dat overblijft na correctie voor kenmerken van het werk en seksespecifieke relaties, is toe te schrijven aan de gezondheidsbeleving en het gezondheidsgedrag dat voor vrouwen anders is dan voor mannen. Meer dan mannen willen vrouwen dat de klachten eerst zijn afgenomen en dat hun gezondheid beter is, vorodat zij weer aan het werk gaan. Dit gedrag wordt bevestigd door bedrijfsartsen en werkgevers.

Meer in het algemeen ligt het voor de hand dat bij de keuringspraktijk de 'plaats van werk in het leven' meespeelt. Kansarmen op de arbeidsmarkt en mensen die, in hun eigen beleving, geen uitzicht hebben op werk met een goede zingeving of die een goede andere invulling voor hun tijdsbesteding hebben gevonden, zullen eerder aansturen op een afkeuring dan degenen die goede arbeidsperspectieven hebben. Vanwege de informatie-asymmetrie tussen patiënt en keuringsarts zal in deze gevallen veelal ook daadwerkelijk eerder tot afkeuring worden overgegaan. Daarbij komt dat er, als gevolg van het tekort aan keuringsartsen, mensen in de WAO instromen zonder dat zij zijn gekeurd.

Als het gaat om de 'plaats van werk in het leven' en de keuringspraktijk, komt het aan op mentale en culturele factoren. Vrouwen worden bijvoorbeeld nog vaak gezien, en zien zichzelf, als 'secondary worker'. Ze hebben een 'reserve-identiteit' als zorgende in hun privé-leven. Het werkt buiten de deur beheerst niet hun hele leven. Ze stellen daarom hoge eisen aan de werksfeer. Meestal hebben ze een deeltijdbaan, met een bescheiden salaris. Het verliezen van dat werk wordt dan ook als minder schadelijk ervaren. Vrouwen nemen zichzelf als kostwinner minder serieus dan mannen en worden daarin door werkgevers, collega's, artsen en omgeving gesterkt. Ook dat kan een factor zijn waardoor vrouwen makkelijker in de WAO belanden en er ook minder snel weer uitkomen.

Tabel 8.16 brengt de totale in- en uitstroom met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid van 1992 tot en met 1998 in beeld. Bij de cijfers voor 1998 dient te worden aangetekend dat ze vertekend zijn door technische operaties die hebben plaatsgevonden, zoals overheveling van ABP-ers naar de WAO en het onder de WAO vallen van geestelijk gehandicapten. Vergrijzing is de belangrijkste reden voor uitstroom; reïntegratie op de arbeidsmarkt is dat in veel mindere mate.

Tabel 8.16 Ontwikkeling van de totale in- en uitstroom AAW/WAO van 1992 tot en met 1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Instroom	99.800	103.700	78.700	72.700	82.900	88.300	118.100
Uitstroom	89.800	95.300	104.800	106.500	88.000	78.800	92.100

Bron: CTSV (1999).

WAO-bestand

Tabel 8.17 geeft een uitsplitsing van het totale WAO-bestand naar geslacht en leeftijd.

Tabel 8.17 Personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering naar geslacht en leeftijd

	1990	1992	1993	1994	1995	1996
Mannen	591	601	600	580	554	540
Vrouwen	289	311	321	314	307	315
Totaal	880	912	921	894	860	855
15 – 34 jaar	124	129	129	109	102	105
35 – 54 jaar	420	441	446	441	416	408
55 – 59 jaar	166	169	171	169	169	166
60– 64 jaar	170	174	175	174	174	176

Bron: CBS, Statistisch Jaarboek 1999.

Ook uit tabel 8.17 (met cijfers slechts tot 1996) blijkt weer dat het aantal vrouwen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering toeneemt. Dit kan deels worden verklaard uit de sterke stijging van het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking van de afgelopen jaren.
Wat leeftijd betreft, bevindt de grootste groep WAO-ers zich in de groep 35-54 jaar. In de groep tot 35 jaar is een dalende trend waarneembaar.
De instroomkans in de WAO loopt uiteen van 1 procent in de leeftijdscategorie van 15-34-jarigen tot 3,4 procent voor 55-plussers (Van der Zouw 1999).
De instroomkans is gedefinieerd als het aantal mensen dat instroomt in de arbeidsongeschiktheidsregelingen gedeeld door de verzekerde populatie van een jaar eerder.

Volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid

Van alle arbeidsongeschikten is een toenemend aantal *gedeeltelijk* arbeidsongeschikt. Van de 215.000 gedeeltelijk arbeidsongeschikten werkt 54 procent. Van de volledige arbeidsongeschikten werkt ook nog eens 11 procent. In totaal hebben 167.000 arbeidsongeschikten een baan (brief staatssecretaris Hoogervorst, december 1999). Deze groep kan dus niet meegeteld worden bij een berekening van het potentieel aan reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden; deze groep doet immers al/nog mee aan de arbeidsmarkt. Wél gaat het gemiddeld genomen om een kleine baan, van 12 uur in de week.

Wanneer de totale arbeidsongeschiktheid wordt uitgedrukt in voltijdse equivalenten daalt de arbeidsongeschiktheid ongeveer een zesde, tot ruim 750.000 fte. Om de volume-ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid zuiver weer te geven dient deze grootheid, de zogenaamde 'heva's', te worden gedeeld door de beroepsbevolking vermeerderd met het aantal heva's. Dat levert het AO-percentage. Tabel 8.18 laat de ontwikkeling zien van het AO-percentage sinds 1993 (CTSV 1999: 52):

Tabel 8.18 Het AO-percentage

1993	1994	1995	1996	1997	1998
11,0	10,5	9,9	9,8	9,7	9,7

Tabel 8.18 laat zien dat vanaf 1997 het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen niet verder daalt. Deze daling manifesteerde zich snel na de inwerkingtreding van de Wet TBA die een herbeoordelingsoperatie van het zittende WAO-bestand volgens nieuwe, strengere keuringseisen met zich meebracht.

Oorzaken arbeidsongeschiktheid

Voor een goed beeld is het ook noodzakelijk te kijken naar de oorzaken van arbeidsongeschiktheid. Tabel 8.19 geeft een overzicht van ontwikkeling in diagnosecategorieën op grond waarvan een WAO-uitkering is versterkt.

Tabel 8.19 Lopende WAO-uitkeringen naar diagnose 1992 – 1996 (%)

	1992	1993	1994	1995	1996
Psychische klachten	32,5	31,6	32,1	32,4	32,9
Bewegingsstelsel	33,7	35,0	34,8	34,4	33,7
Verwondingen	4,3	4,7	5,3	5,5	5,8
Overig	29,5	28,7	27,9	27,7	27,6

Bron: Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid, SVR / CTSV / LISV.

Ongeveer een derde van het totale WAO-bestand heeft psychische klachten als diagnose. Samen met aandoeningen aan het bewegingsstelsel, is dit de belangrijkste reden waarom mensen arbeidsongeschikt worden verklaard.

Tabel 8.20 laat een andere belangrijke ontwikkeling zien, namelijk dat het aantal mensen dat een volledige WAO-uitkering krijgt aanmerkelijk is gedaald sinds de wettelijke maatregelen van 1993. Het aandeel van gedeeltelijke WAO is daarentegen fors toegenomen.

Samengevat: deze gegevens over de ontwikkeling van de WAO in de afgelopen jaren geven een genuanceerd beeld. De daling van het aantal WAO-uitkeringen is na de beleidsingrepen in de eerste helft van de jaren negentig tot staan gekomen. Het absolute aantal WAO-ers is de afgelopen jaren weer toegenomen, maar in

verhouding tot de beroepsbevolking is de stijging minder dramatisch. In de periode 1990–1997 is het aantal werkzame personen met 14 procent gegroeid; de mannelijke beroepsbevolking steeg met 7 procent en de vrouwelijke werkzame beroepsbevolking steeg zelfs met 24 procent. Daarbij is het aandeel uitkeringsgerechtigden met een gedeeltelijk arbeidsongeschiktheidsuitkering belangrijk gegroeid. Ook het aantal WAO-ers met werk is belangrijk gestegen.

Tabel 8.20 Mate van arbeidsongeschiktheid na afloop van het Ziektewetjaar in 1991 en 1998 van 12-maandszieken (%)

	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
AO klasse einde ZW:						
Geen WAO	13	14	13	15	19	17
Gedeeltelijk WAO	17	12	15	33	21	26
Volledig WAO	70	74	72	52	60	57

Bron: LISV (1999).

Veelzeggender dan de toename van het totale aantal WAO-uitkeringen, is de stijging van de kans dat iemand in de WAO terecht komt. Die instroomkans is gestegen van 1,1 procent in 1995 tot 1,4 procent in 1998 (Van der Giezen e.a.: 2000).

Conclusie

Op het meest globale niveau van beschouwing kunnen we stellen dat de kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid maar voor een beperkt deel direct causaal gerelateerd kan worden aan werken. Voortgaande participatiegroei in de komende decennia zou dus niet *hoeven* te leiden tot een toenemend gezondheidsknelpunt. Als er, op dit macroniveau van beschouwing, wél een vast verband zou zijn tussen werken en ziekte/arbeidsongeschiktheid, dan zouden in met Nederland vergelijkbare landen – gecorrigeerd voor leeftijdssamenstelling en eventuele sectorale verschillen – *grosso modo* dezelfde percentages voor ziekte en arbeidsongeschiktheid gevonden worden. Het ziekteverzuimpercentage tussen Nederland en vergelijkbare landen loopt inderdaad niet al te veel uiteen; dat van arbeidsongeschiktheid wel. Zo ligt het bestand van de arbeidsongeschiktheid, als percentage van de beroepsbevolking, in Nederland op een niveau dat twee maal zo hoog ligt als in landen als Duitsland en België. Dit enorme verschil wijst op systeemverschillen en institutionele verschillen in het gebruik van regelingen die ingeburgerd zijn geraakt.

Hoewel internationaal vergeleken het ziekteverzuim in Nederland op zich niet uitzonderlijk hoog is, kan het vigerende ziekteregime wél mede als een verklaring worden gezien voor het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsfenomeen. De Ziektewet vormt immers het voortraject voor de WAO en is opvallend 'laagdrempelig'. Het Nederlandse ZW-stelsel wordt namelijk gekenmerkt door een combinatie van twee gegevens:

1 ziekteverzuim heeft geen onmiddellijke financiële consequenties (omdat het inkomensverlies bijverzekerd is in CAO's);
2 de drempel voor ziekmelding ligt laag.

Zo dient er bij ziekte bijvoorbeeld niet onmiddellijk een attest van de huisarts te worden overlegd, zoals in Duitsland. Ook het medische regime van de Arbodiensten (de controlerend geneesheer) is niet erg streng. Verder is een systeemkenmerk dat men in Nederland niet ontslagen kan worden, wanneer men ziek is.

8.4 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

8.4.1 INLEIDING

In paragraaf 8.2 is uitvoerig panel-datamateriaal gepresenteerd over ziekte en arbeidsuitval naar een groot aantal doorsnijdingen. In paragraaf 8.3 is vervolgens apart aandacht besteed aan de WAO-problematiek. Deze doorsnijdingen en ontwikkelingen kunnen we superponeren naar wat in het doorgroeiscenario is verondersteld over 2010 en 2020. Wat zijn de gezondheidsgevolgen gezien de voorziene demografische ontwikkelingen (par. 8.4.2), de ontwikkelingen naar opleidingsniveau en -richting (par. 8.4.3), en de ontwikkelingen in de samenstelling van de arbeidsparticipatie (8.4.4)? In paragraaf 8.4.5 wordt nagegaan wat de gevolgen zouden kunnen zijn van een (bescheiden) voortgezette verbetering van de medische diagnostiek op ziekte en gezondheid in de komende decade(n). In paragraaf 8.4.6 worden de conclusies van deze paragraaf samengevat. In paragraaf 8.4 wordt dus een aantal bekende trends doorgetrokken naar de toekomst. De betekenis hiervan is vooral de beleidsopgave te verduidelijken: op welke ontwikkelingen moet het beleid inspelen? De trends zijn immers beïnvloedbaar; ze hebben *niet* de betekenis van een voorspelling.

8.4.2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

Vergrijzing en ontgroening van de (beroeps)bevolking zijn de dominante demografische ontwikkelingen van de komende decennia. En een hogere leeftijd gaat gepaard met meer ziekte en arbeidsongeschiktheid, zo leert de ervaring. In hoofdstuk 5 (tabel 5.2) bleek dat de participatietoename van mannen in het doorgroeiscenario volledig 'gehaald' moet worden uit een langer verblijf op de arbeidsmarkt: de participatie van 55-64-jarigen gaat van 39 procent in 1995 naar 62 procent in 2020. Wat de vrouwen betreft, gaan alle leeftijdsgroepen meer participeren, maar het sterkst de leeftijdsgroepen van 30-54 jaar en die van 55-64 jaar. In de periode tot 2010 groeit de participatie van de eerste leeftijdsgroep het hardst (met 19 procent-punten); tussen 2010 en 2020 stijgt de leeftijdsgroep van 55-64-jarigen het snelst (met 19,5 procent-punten).

Deze ontwikkelingen betekenen dus dat de beroepsbevolking in de komende decennia verder zal verouderen. In paragraaf 8.2 zagen we dat de gezondheidsproblemen van werkenden toenemen met de leeftijd, maar vanaf 55 jaar weer licht afnemen. Deze afname kan verklaard worden door de uitstroom naar WAO

en VUT. Op de arbeidsmarkt blijven de 'survivors' over. In het doorgroeiscenario is verondersteld dat deze uitstroomroutes behoorlijk worden ingedamd. Dit betekent dat we zonder nadere maatregelen in het doorgroeiscenario te maken zullen krijgen met een relatief sterk verouderende beroepsbevolking met toenemende gezondheidsklachten. Dit effect is uiteraard partieel, het demografische effect. Andere partiële effecten – naar opleiding, naar samenstelling, en als gevolg van verbeterde medische diagnostiek – komen in de volgende paragrafen aan de orde.

8.4.3 ONTWIKKELINGEN NAAR OPLEIDINGSNIVEAU EN RICHTING

De ontwikkelingen naar opleidingsniveau komen in hoofdstuk 9 uitgebreid aan de orde. Uit dat hoofdstuk komt naar voren dat de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau komende twintig jaar onverdroten verder gaat. Niettemin zal ook in het doorgroeiscenario in 2020 een derde van de potentiële beroepsbevolking niet meer hebben dan een basaal of lager onderwijsniveau (zie tab. 8.21).

Tabel 8.21 Opleidingsniveau en -richting van de potentiële beroepsbevolking in het doorgroeiscenario (DS)

	1995	DS2010	DS2020
Basis	16	11	9,5
Lager	28	25	23,5
Middelbaar	38	41	41,5
Hoger	19	23	25,5
Richting			
Algemeen	31	26,5	25,5
Technisch	23	23,5	23,5
Economisch	16	17	18
Verzorgend	30	33	33

Wanneer we de ontwikkelingen naar opleidingsniveau koppelen aan de gegevens uit de tabellen 8.1 en 8.3 (par. 8.2), dan laat zich voorzien dat het partiële effect van een stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking gunstig is voor de gemiddelde gezondheidstoestand. Tabel 8.1 liet onder andere zien dat de gezondheidstoestand (aanzienlijk) beter is naarmate het opleidingsniveau hoger is; tabel 8.3 liet zien dat de kans op aandoeningen afneemt met het stijgen van het opleidingsniveau. Dit komt ook terug in de LISV-gegevens (1999) over de WAO naar opleidingsniveau: mensen met een LBO-opleiding hebben een zeven maal hogere kans om in de WAO terecht te komen dan mensen met een HBO- of universitaire opleiding.

Wat de ontwikkeling naar opleidingssector betreft, laat het doorgroeiscenario zien dat met name de categorie 'verzorgend' verder toeneemt, en dat al de komende tien jaar. In de verzorgende beroepen is in het algemeen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bovengemiddeld (Ministerie van SZW 1999a: 20).

Dit zou kunnen betekenen dat het gezondheidsknelpunt in de toekomst nog verder wordt aangescherpt. Overigens heeft deze ontwikkeling niet specifiek betrekking op het doorgroeiscenario; de categorie 'verzorgend' zal in de toekomst so wie so toenemen.

8.4.4 ONTWIKKELINGEN IN DE SAMENSTELLING VAN DE ARBEIDSPARTICIPATIE

Wanneer de participatie in de toekomst conform het doorgroeiscenario zal toenemen, zal met name de participatiegraad omhoog zal gaan van groepen die nu nog minder dan gemiddeld participeren: vrouwen, 55-65-jarigen en laaggeschoolden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit zal van invloed zijn op het gemiddelde ziekteverzuim en arbeidsuitval. De laatste twee groepen hebben gemiddeld immers meer dan evenredig gezondheidsproblemen. Vrouwen hebben geen intrinsiek slechtere gezondheid, maar kunnen een relatief zware 'leefstress' ervaren, doordat zij verschillende taken combineren (zie ook hfdst. 7). Ook voor deze groep kan dus gelden dat er, zonder nader beleid, een groter dan gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval te verwachten is bij een participatieontwikkeling conform het doorgroeiscenario. De instroomkans van vrouwen in de WAO ligt momenteel bijna twee keer zo hoog als die van mannen. Zoals in het voorgaande is aangegeven is de oorzaak daarvan niet erg duidelijk. Zo heeft het CPB (2000: 116) twijfel over de 'dubbele-belastingverklaring'. Uit de empirie blijkt namelijk dat vrouwen met kinderen geen grotere kans hebben om in de WAO terecht te komen dan vrouwen zonder kinderen.

8.4.5 MEDISCH-DIAGNOSTISCHE ONTWIKKELINGEN

In de twintigste eeuw hebben de medische technologie en diagnostiek een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Dit is vooral tot uitdrukking gekomen in een sterke stijging van de levensverwachting en een toename van het aantal gezonde levensjaren. Ook is een gevolg dat veel aandoeningen die eerder onmiddellijk fataal zouden zijn geweest, nu de vorm krijgen van een chronische ziekte.
In internationaal landenvergelijkend onderzoek naar de gezondheidstoestand van de bevolking scoort Nederland hoog. In zaken als sterftecijfers, levensverwachting en medicijnengebruik staat Nederland vrijwel vooraan in de wereld.
Wat geldt voor de gehele bevolking, geldt ook voor de potentiële beroepsbevolking: die hoort tot de gezondste ter wereld. Dat dit niet tot uitdrukking komt in cijfers over ziekteverzuim, en – met name – arbeidsongeschiktheid, heeft vooral institutionele redenen: : het lijkt erop dat sociale regelingen mede de functie hebben gekregen om de arbeidsmarkt beter te doen 'ruimen'.
Voor de komende decennia zijn op dit punt twee conclusies te trekken:

1 een (beperkte) verdere verbetering van de medische diagnostiek ligt in de rede, gezien de ontwikkelingen in de medische technologie. Die ontwikkelingen zijn voor een belangrijk deel internationaal bepaald (vgl. WRR 1997b: hfdst. 3);
2 een betere medische diagnostiek impliceert nog geenszins een afnemend 'gezondheidsknelpunt' op de arbeidsmarkt.

8.4.6 SAMENVATTING TRENDMATIGE ONTWIKKELINGEN

In deze paragraaf is een aantal trendmatige ontwikkelingen in beeld gebracht ten aanzien van arbeidsparticipatie en gezondheid op basis van een aantal doorsnijdingen van de beroepsbevolking. Deze trends staan uiteraard niet zonder meer voor een verwachting of een voorspelling op dit punt; daarnaast gaat het om mogelijkheden voor het beleid met deze ontwikkelingen rekening te houden. Deze beleidsmogelijkheden komen in de volgende paragraaf aan bod.

Wanneer de uitkomsten van bekende trends worden doorgetrokken, laten zich de volgende ontwikkelingen ten aanzien van arbeidsparticipatie en gezondheid voorzien:

- *demografie*: de gemiddelde leeftijd van de participerende bevolking zal stijgen. Het partiële effect op gezondheid hiervan is dat de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval zal stijgen. Kerkhofs et al. (2000) laten zien dat het percentage werkenden met een gezondheidsconditie die werken niet, of alleen met veel moeite mogelijk maakt, in het doorgroeiscenario stijgt van 5,3 procent in 2000 naar 5,9 procent in 2020;
- *opleidingsniveau*: het gemiddelde opleidingsniveau van de participerende bevolking zal stijgen. Hierbij geldt gemiddeld dat hoe hoger de opleiding, des te minder gezondheidsproblemen iemand heeft. Het partiële effect op gezondheid van deze factor is dat de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval zal dalen;
- *sectorale effecten*: het aandeel van de werkenden in de zorg zal verder toenemen. Voor deze sector geldt dat zich hier meer dan gemiddeld gezondheidsproblemen voordoen. Het partiële effect op gezondheid is een stijging van de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval;
- *samenstelling van de werkende bevolking*: in het doorgroeiscenario zal met name een grote toestroom verwacht worden uit groepen die nu nog minder dan gemiddeld deelnemen aan de formele arbeidsmarkt. Deze groepen hebben een meer dan gemiddelde kans op gezondheidsklachten. Het partiële effect van deze factor is dat de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval zal stijgen;
- *medisch-diagnostische ontwikkelingen*: deze laten zich moeilijk voorspellen. Een beperkte verdere verbetering van de medische diagnostiek ligt het meest in de rede. Als gevolg hiervan dringt zich een enigszins paradoxaal beeld op: enerzijds lijken we 'objectief' gezonder te worden, anderzijds worden er nieuwe ziektebeelden vastgesteld waar ook een zekere 'magneetwerking' van uit kan gaan. Vervolgens gaan arbeidsorganisaties – zeker nu zij zelf een prikkel ondervinden wat betreft het dragen van de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid – beleid ontwikkelen om problemen voor te zijn. Het RSI-complex is een goed voorbeeld van een dergelijke gang van zaken. Het partiële effect van medisch-diagnostische vooruitgang op de gemiddelde kans op ziekte en arbeidsuitval is hier daarom veiligheidshalve op nul gesteld.

De meeste partiële effecten wijzen dus in de richting van een *ceteris-paribus*toename van de kans op gezondheidsproblemen (alleen het opleidingseffect heeft

een tegengesteld teken). Bovendien is het demografisch (leeftijds)effect relatief sterk. Een en ander impliceert dat, *zonder nadere maatregelen*, gezondheidsproblemen een toenemend knelpunt kunnen gaan vormen bij een verdere toename van de arbeidsparticipatie. Dit is dus geen onafwendbaar gegeven, want een beleid dat rekening houdt met deze voorziene ontwikkelingen is niet onmogelijk. Hierover handelt de volgende paragraaf.

8.5 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

Wil een grotere arbeidsmarktparticipatie zonder veel (additionele) gezondheidsproblemen plaatsvinden, dan moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Om (groeiende) uitval uit het arbeidsproces tegen te gaan van mensen die nu nog gezond zijn, zijn preventieve maatregelen nodig en directe interventies bij problemen. Verder is te verwachten dat bij een toenemende arbeidsparticipatie meer mensen uit kwetsbare groepen aan het arbeidsproces gaan deelnemen. En bovendien gaan mensen ook andere eisen stellen aan hun arbeidsdeelname, met name met betrekking tot aspecten als het combineren van werk en zorg, vrije tijd, flexibiliteit, enzovoort. Kern van de zaak is dat vermijdbare arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid een massieve beleidsinzet vergt om een doorgroei van de participatie in de toekomst mogelijk te maken. Dit is aanleiding voor de raad om hier uitvoeriger in te gaan op deze problematiek en de nog onbenutte beleidsmogelijkheden.

Arbeid, arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid

Afgemeten aan de gebruikelijke maatstaven daarvoor – sterftekans, aantal gezonde levensjaren – heeft Nederland één van de gezondste populaties ter wereld (WRR 1997a: 42 e.v.). Toch is het deel van de beroepsbevolking dat via de Ziektewet in de WAO terecht komt, in de afgelopen periode weer toegenomen. In 1999 stroomden er 105.000 mensen de WAO in, zo'n 1,5 procent van het totaal aantal werkzame personen (Van der Giezen en Bruinsma 2000: 249). Bij één op de drie gevallen heeft de arbeidsongeschiktheid een psychische achtergrond. Dit kan verschillende oorzaken hebben: werkdruk, onvoldoende waardering, onvrede met de werkomgeving, onmin met de baas, enzovoort.

De Nederlandse arbeidsongeschiktheidsproblematiek hangt voor een belangrijk deel samen met onze institutionele arrangementen en bijbehorende incentivestructuur (WRR 1994). Een hiermee samenhangende factor is dat traditie, 'cultuur' en hantering van regels in de keuringspraktijk vroegtijdige medicalisering van arbeidsproblemen in de hand werken. Ook zijn zij er nog steeds te weinig op gericht problemen vroegtijdig te onderkennen en de feitelijke achtergronden van de ziekmeldingen op te lossen.
De conclusie uit dit hoofdstuk moet zijn dat, zonder nadere maatregelen, gezondheidsproblemen een toenemend knelpunt kunnen gaan vormen bij een verdere toename van de arbeidsparticipatie. De komende decennia zal hoe dan ook het demografisch (leeftijds-)effect zich steeds sterker laten voelen.
De extra toename van de participatie zoals in het doorgroeiscenario is ver-

ondersteld, brengt bovendien met zich mee dat een aantal groepen met meer dan gemiddelde gezondheidsproblemen, gaat participeren.

Er is een drieledige samenhang tussen doorgroei van de arbeidsparticipatie en arbeidsongeschiktheid. In de eerste plaats leidt meer participatie *ceteris paribus* tot een absolute stijging van het aantal arbeidsongeschikten, doordat meer mensen blootgesteld zijn aan het arbeidsongeschiktheidsrisico. Ten tweede is er een verband tussen arbeidsongeschiktheid en participatie via de arbeidskosten. De kosten van een meer dan evenredige toename van aantal zieken en arbeidsongeschikten heeft via de wig een negatieve spiraalwerking op de arbeidsparticipatie. In de derde plaats is (door werkgeversselectie en zelfselectie) de groep niet-participanten – waaruit de participatiegroei zich zal moeten voltrekken – door de bank genomen minder gezond als de groep die al participeert. De kansen op ziekte en arbeidsongeschiktheid van de additionele participanten zijn dus bovengemiddeld, te meer daar deze groepen waarschijnlijk ook banen zullen krijgen waar de kans op ziekte en uitval toch al boven gemiddeld is.

Zoals bekend, staat de problematiek van ziekte en arbeidsongeschiktheid al vele jaren in de beleidsmatige aandacht. De diverse maatregelen die in de jaren negentig zijn genomen, werken wel in de goede richting, maar het blijft de vraag of zij voldoende zijn om de gesignaleerde problemen op te lossen. De instroom in ziekte en arbeidsongeschiktheid loopt inmiddels weer op; niet alleen absoluut, maar ook relatief. Er is blijkbaar geen cultuuromslag bereikt van 'denormalisering' van arbeidsongeschiktheid als uitstroommechanisme van de arbeidsmarkt. Een belangrijke maatregel – de PEMBA – moet ertoe leiden dat de kosten van arbeidsongeschiktheid minder nationaal-collectief worden omgeslagen. De doorwerking van het gedifferentieerde deel van de PEMBA-premie krijgt echter pas in de komende jaren gestalte. Het is daarom nu nog te vroeg om al met zekerheid te kunnen vaststellen dat de incentivestructuur zodanig veranderd is dat betrokken actoren – werkgevers, werknemers, arbodiensten, keuringsartsen, uitvoeringsorganisaties – voldoende gevoelig zijn voor het dragen van de lasten van arbeidsongeschiktheid.

Waarschijnlijk is een verandering van de incentivestructuur niet voldoende om te voorkomen dat ziekte en arbeidsongeschiktheid een grote belemmering gaan vormen voor de doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie. De achtergrond hierbij is dat bij invoering van de WAO in 1967 nadrukkelijk gekozen is voor het opnemen van het 'sociaal risico' als de verzekeringsbasis. Dit sociaal risico is vervolgens breed opgevat. Tot de WAO-ingrepen van de jaren negentig verdisconteerden de uitvoerders van de regeling (de gezamenlijke werkgevers en werknemers) – maar gelegitimeerd door de politiek – zo ook het werkloosheidsrisico. Met andere woorden: mensen konden volledig arbeidsongeschikt verklaard worden terwijl ze dit medisch gezien maar gedeeltelijk waren. Dit alles heeft in belangrijke mate bij gedragen aan de sterke groei van de WAO in een economisch ongunstige tijd. Voor uitvoerders op microniveau werd het zo aantrekkelijk om mensen te 'helpen' die zeiden een gezondheidsprobleem te hebben.

Op macroniveau heeft het geleid tot een uit de hand gelopen regeling waarop bovendien een veel groter beroep werd gedaan dan bij de unanieme aanvaarding door de volksvertegenwoordiging indertijd werd voorzien.

Dit rapport over de toekomstige arbeidsparticipatie legt een sterk accent bij de dynamiek die wordt gevraagd van de beroepsbevolking, en bij de anticipatie op loopbaanveranderingen. Deze factoren vergen dat mensen een grotere flexibiliteit en weerbaarheid aan de dag leggen. De grote psychische component in de arbeidsongeschiktheid is een duiding van de huidige problematiek. Bij het denken over de oplossingsrichtingen voor de arbeidsuitval door ziekte en voor de WAO-problematiek beveelt de raad daarom in de eerste plaats aan om *preventie* centraal te stellen. Het liefst wordt hierbij al in het voortraject van het ziekteverzuim zodanig ingegrepen dat arbeidsuitval helemaal wordt vermeden of de periode van ziekte zo kort mogelijk duurt. Deze aanbeveling ligt in lijn met de constatering in dit rapport dat de kwaliteit van de arbeid, een loopbaangerichte scholing en een tijdig inzicht in de eventuele noodzaak om de loopbaan een wending te geven, op de arbeidsmarkt van de toekomst aan belang zullen winnen.

Hoewel het niet de opzet van dit rapport is om de voors en tegens van verschillende mogelijkheden ter bestrijding van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsknelpunt – noch van de andere mogelijke knelpunten – uitputtend met elkaar te vergelijken, kunnen wel enkele beleidssuggesties worden aangereikt. Deze zouden kunnen worden meegenomen in de specifieke advisering en besluitvorming over dit onderwerp die de komende tijd plaats zal vinden:

- Internationaal vergeleken is de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling in Nederland opmerkelijk hoog. Hierbij komt dat vooral het begintraject van ziekte/arbeidsongeschiktheid in Nederland, bijvoorbeeld in vergelijking met Duitsland (nog steeds) gekenmerkt wordt door een grote mate van passiviteit. In dit licht is het zaak na ziekmelding veel sneller dan nu de praktijk is een reïntegratietraject te slaan en te proberen een oplossing te vinden voor ziekte die verband houdt met de aard en organisatie van het werk. Ook het LISV heeft recent een vergelijkbare aanbeveling in deze richting gedaan (vgl. ook Koning 2000). Dat zou kunnen worden bevorderd door de ziekte-uitkeringsperiode te koppelen aan een reïntegratietraject, vergelijkbaar met het Duitse systeem van 'Reïntegrationsrent'. Het 'semi-automatische' traject van 1 jaar ZW en vervolgens een WAO-keuring, waardoor mensen nu te vroeg en te makkelijk in de arbeidsongeschiktheid terechtkomen, wordt dan verlaten.
  Bovendien draagt de huidige constellatie ertoe bij dat (als psychische gecategoriseerde) problemen op een bepaalde werkplek nu veel te gemakkelijk leiden tot een situatie van min of meer blijvende en generieke arbeidsongeschiktheid. Juist daar is, zoals gezegd, een zo tijdig mogelijk ingrijpen gewenst.
  In zo'n reïntegratietraject krijgen zowel werkgever als werknemer een financiële impuls om herstel of herplaatsing bij de huidige werkgever zo snel mogelijk te bewerkstelligen. Aan werknemerszijde betekent dit dat er een gevoelig verschil moet zijn tussen het verdiende salaris en de uitkering bij ziekte. Doordat nu op grote schaal in CAO-verband is vastgelegd dat de loondoor-

betaling wordt aangevuld, worden veel werknemers pas na twee jaar van ziekte en arbeidsongeschiktheid geconfronteerd met financiële prikkels. De minister van Sociale Zaken heeft (eind mei 2000) aangekondigd dit probleem te willen gaan aanpakken, mogelijk door CAO's die uitgaan van een volledige aanvulling, op dit specifieke punt niet langer algemeen verbindend te verklaren.
Als herplaatsing bij de werkgever niet mogelijk is, is het gewenst dat de werkgever een prikkel heeft om de te reïntegreren werknemer elders te herplaatsen. De werknemer moet dit 'bemiddelingsrecht' ook kunnen claimen. Dit hele traject van ZW/reïntegratie moet maximaal bijvoorbeeld drie jaar kunnen duren en ten financiële laste van de werkgever komen (en niet van de bedrijfstak of van het nationale collectief). Als er na die periode geen herstel van de gezondheid heeft plaats gevonden en reïntegratie niet mogelijk is gebleken – niet bij de werkgever en niet elders –, kan er geconcludeerd worden tot arbeidsongeschiktheid. Uiteraard hoeft dit ook dan nog niet onomkeerbaar te zijn en blijft het systeem van periodieke herkeuring in stand.
In het licht van bovenstaande beleidssuggestie dient verder bezien te worden of de prikkelwerking voor werkgevers en werknemers om een beroep op de WAO te voorkomen, in de huidige institutionele vormgeving van prestatiecontracten van werkgevers met Arbo-diensten en reïntegratie-intermediairs voldoende wordt benut.

- Ondanks nationale wet- en regelgeving blijken de praktijken en tradities van ziekteverzuimbegeleiding en keuringen te verschillen per sector. De kwaliteit van ziekteverzuimbegeleiding loopt nogal uiteen (Vrijhof 2000: 186/187). Wat de WAO-keuringspraktijk betreft, is in sommige sectoren de gewoonte gevormd nogal 'invoelend' te keuren. Het CTSV (2000) constateert in een recent onderzoek dat verzekeringsartsen de mogelijkheden niet voldoende benutten om tot een objectievere claimbeoordeling te komen. Verhoging van de kansen op de arbeidsmarkt en goede ontplooiingsmogelijkheden in de arbeidscarrière kunnen bijdragen tot een vermindering van deze gewoonte.
- De voorgenomen omvorming van de verschillende uitvoeringsinstellingen (UVI's) van ZW/WAO tot een nationaal publiek orgaan zou tevens moeten worden aangegrepen om een strikter begeleidings- en keuringsregime te bewerkstelligen.
- Ten slotte is een beleidsuggestie dat de overheid maatregelen neemt die bewerkstelligen dat de PEMBA-wetgeving ook in de (para-)statale sectoren prikkelt tot beheersing van de WAO-instroom. Te vrezen valt namelijk dat de PEMBA-wetgeving hier niet effectief zal werken. Doordat zij de (toenemende) kosten bij het rijk kunnen declareren, ondergaan de sectoren namelijk niet de impuls de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beheersen. Dit zou een belangrijke verklaring kunnen zijn voor de relatief hoge instroom in de WAO binnen de zorg- en de onderwijssector, zij het dat hier ook aspecten in de sfeer van de arbeidsomstandigheden spelen.

Een slotopmerking bij dit onderwerp is dat het ook in het WAO-beleid niet verstandig is om beleidsmaatregelen op elkaar te stapelen zonder de effectiviteit ervan af te wachten. De omvang en urgentie van de problematiek maakt het

echter noodzakelijk tijdig de gevolgen onder ogen te zien als de nu in gang gezette omslag in de WAO-uitvoering niet zou slagen. Hiervoor is geconstateerd dat de uitvoering van ons huidige stelsel de neiging voedt om 'invoelend' de gezondheidssituatie van mensen te beoordelen en te keuren. Dit hangt, naast de reeds genoemde aspecten, onder andere samen met het ontbreken van heldere keuringscriteria en de institutionele vormgeving van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in Nederland.

In beginsel zijn er twee wegen waarlangs de keuringscriteria kunnen worden geobjectiveerd. Enerzijds kan de verzekerde arbeidsongeschiktheid worden beperkt tot beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid. In omringende landen blijkt het mogelijk de grens tussen 'risque social' en 'risque professionel' min of meer te handhaven. Anderzijds kan de verzekerde arbeidsongeschiktheid worden beperkt tot medisch objectief diagnosticeerbare aandoeningen. In beide gevallen blijven vage psychische klachten buiten de verzekering. De bijstand is daarvoor het laatste vangnet. In het laatste geval blijven echter diagnosen zoals schizofrenie en een dwarslaesie ten gevolge van sport wel binnen de verzekering.
Deze beide opties – van drastische inperking van het afgedekte risico - zullen ongetwijfeld (weer) prominent terugkeren in de discussie als de hierboven aangegeven wegen om de ZW/WAO terug te dringen, niet worden benut.

8.6 CONCLUSIE

De meeste ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt niet direct door het werk veroorzaakt. Ziekmakend werk, zoals dat eertijds wel heeft bestaan (bijv. in de mijnen of andere fysieke labeur), bestaat in Nederland nauwelijks nog.
Ook het aandeel van werkenden die regelmatig kracht moeten gebruiken in hun werk of die regelmatig bloot staan aan lawaai of trillingen, neemt geleidelijk af (Ministerie van SZW 1999b). Arbeidsomstandigheden en arbeidstoezicht zijn in de afgelopen eeuw enorm verbeterd. Wel bestaat er natuurlijk nog genoeg fysiek belastende arbeid – van de stratenmaker tot de ziekenverzorgster –, waarbij (te) zware fysieke belasting kan leiden tot arbeidsuitval. Maar ook hier geldt dat de arbeidsomstandigheden in de loop der tijd verbeterd zijn en dat het toezicht daarop en de regulering (tilnormen, enz.) ermeer en meer op zijn gericht uitval te voorkomen. Verder is Nederland in hoge mate getransformeerd tot een diensteneconomie; van alle werk wordt thans (cijfers 1998) nog slechts 23 procent aangemerkt als fysiek belastend (CBS-enquête 16/11/99). Deze drie factoren – dat wil zeggen (1) de autonome trend tot verdwijnen van fysieke labeur, (2) regels en toezicht (beleid), (3) transformatie naar diensteneconomie – zouden *ceteris paribus* moeten leiden tot minder ziekte en uitval.

Wanneer we niettemin een blik werpen op de langjarige cijfers, zien we dat ziekteverzuim en arbeidsuitval een onverminderd groot probleem vormen. Er zijn blijkbaar ook andere factoren van belang die tegen dit partiële effect ingaan. Wanneer we 'achter de cijfers' kijken, moeten we in de eerste plaats constateren dat de verhouding tussen werk en gezondheidsklachten wezenlijk van karakter is

veranderd. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de grote categorie 'psychosociale factoren' bij arbeidsuitval en in de erkenning van nieuwe ziektebeelden – zoals bijvoorbeeld RSI of ME – met vaak een diffuus en lastig te determineren klachtenpatroon. Anders dan in het verleden is ziekte in minder gevallen een duidelijk geobjectiveerde toestand (hand kwijt geraakt in de machine, rug 'versleten', enz.) en heeft ziekte meer aspecten van een sociaal of institutioneel construct. Als bijvoorbeeld de 'muisarm' als nieuw klachtencomplex in de belangstelling komt te staan, kan dit gaan functioneren als paraplu voor een scala aan klachten en ongemakken die weliswaar samen kunnen hangen met de veranderingen in het werk, maar die veelal ook op zichzelf niet nieuw zijn.

Het voortschrijden van de medische diagnostiek zal *ceteris paribus* dan ook niet automatisch leiden tot een verbeterde gezondheidstoestand, maar kan ook leiden tot meer ziekte. In een eerder rapport (WRR 1994) is de raad al eens uitvoerig ingegaan op hoe de sterke groei van de WAO indertijd verklaard kon worden uit institutionele factoren: het gebruik van de WAO als afvloeiingsmechanisme door het sanerende bedrijfsleven (en tegenwoordig ook de semi-overheid en de zorgsector), met instemming van alle betrokkenen (werkgevers, werknemers en overheid).

De recente empirie laat zien dat de werkdruk in het arbeidsproces toeneemt. Thans (1998; CBS-enquête 16/11/99) geeft een derde van de werkzame beroepsbevolking aan regelmatig in een hoog werktempo te werken. Vooral in de zorgsector ligt de werkdruk hoog en is hij bovendien snel toegenomen. In het verlengde van deze toename van de werkdruk staat dat overspannenheid en 'burn-out' steeds belangrijker worden als beroepsgebonden ziekten. De verbanden zijn overigens gecompliceerd: steeds meer werk wordt gedaan en zal gedaan worden door hogeropgeleiden; gemiddeld geven hogeropgeleiden aan meer werkdruk te ervaren dan lageropgeleiden, maar ze melden zich minder vaak ziek. Dit laatste kan verklaard worden uit het gegeven dat mensen met een hogere functie in het algemeen meer tevreden zijn met hun takenpakket. Ze doen minder vaak eentonig werk, hebben meer gelegenheid zich te ontplooien en hun baan sluit als regel beter aan bij hun opleiding en ervaring. Ook hebben werkenden met een hogere functie meer mogelijkheden hun werk zelf in te delen. Ze kunnen vaker zelf bepalen hoe, in welke volgorde en in welk tempo ze hun werk uitvoeren ('regelmogelijkheden').

In het al eerder aangehaalde onderzoek van Koningsveld e.a. (1997) is in een grove benadering (best guesses) geprobeerd vast te stellen in welke mate een verminderde gezondheid werkgebonden is. Dat is gebeurd voor 17 diagnosecategorieën (zie tabel 8.15). Eén van de dingen die opviel, is dat het percentage ziekteverzuim en WAO voor de categorie 'psychische ziekten' tot de hoogste behoort.
Deze categorie wordt in dit onderzoek geschat op 40 respectievelijk 44 procent.

Concluderend laat de analyse in dit hoofdstuk zien dat de aard, mate en intensiteit van de participatie zich zodanig ontwikkelen dat zich zonder verder beleidsingrijpen een groeiend 'gezondheidsknelpunt' kan voordoen. De conditionele

formulering in de vorige zin geeft aan dat een dergelijk dreigend knelpunt niet onontkoombaar is. In de komende decade(n) is sprake van een aantal trends met een ongunstig gezondheidseffect, zoals de veroudering van de beroepsbevolking en de groeiende participatiegraad van 55-plussers, vrouwen en laaggeschoolden. Deze trends hebben deels een autonoom karakter maar de doorgroei van de arbeidsparticipatie zal de problematiek wel verscherpen.

Er zijn echter nog interventiemogelijkheden. Wanneer deze worden gebruikt en resultaat hebben, hoeven gezondheidsproblemen geen onafwendbare belemmering te gaan vormen om in de komende decade(n) in theorie een participatiegroei volgens het doorgroeiscenario mogelijk te maken. In de eerste plaats vergt dit een grote beleidsinspanning ten aanzien van de preventie van ziekte en arbeidsuitval. Hiernaast leert de ervaring in de praktijk echter dat ziekte en arbeidsongeschiktheid een belangrijke institutionele en historische component hebben; ze worden medebepaald door de vormgeving van regelingen en een gegroeide cultuur van uitvoering. Dit biedt een tweede mogelijkheid voor het beleid, waarbij verandering dient te worden gebracht in de grote mate van passiviteit ten aanzien van preventie en reïntegratie, die het Nederlandse systeem, bij voorbeeld in vergelijking met Duitsland, kenmerkt. Daarin veranderingen bewerkstelligen is echter – zo is al gebleken – een moeizaam en langzaam proces. In beginsel is het systeem echter door beleid beïnvloedbaar. Bovendien behoort het tot de verantwoordelijkheid van de overheid veranderingen aan te brengen in het systeem.
Daartoe zijn in dit hoofdstuk een aantal oplossingsrichtingen aangereikt. Leidraad hierbij is dat de vormgeving van de regelingen moet passen bij de dynamiek die van de toekomstige beroepsbevolking wordt gevraagd en een betere en tijdige anticipatie op loopbaanveranderingen.

NOTEN

1 Voor dit doel is voor elk van de gezondheidsmaatstaven (die op individueel niveau 0/1-variabelen zijn) een logit-model geschat. Hierbij zijn de gegevens uit beide golven van het CERRA-panel gebruikt. Om met deze panelstructuur rekening te houden, is het model geschat als een *Generalized Linear Model* met correlaties tussen de waarnemingen die op dezelfde persoon betrekking hebben. De schattingen van dit model komen sterk overeen met de schattingen van een *random-effects-logit*model.

9 ARBEIDSPARTICIPATIE EN SCHOLING, SCHOOLBAARHEID EN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden voor en consequenties van een verder toenemende arbeidsparticipatie geanalyseerd in relatie tot de scholing, schoolbaarheid en arbeidsproductiviteit beroepsbevolking. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de kennisintensivering van de economie en arbeidsmarkt.

In een kennisintensieve samenleving wordt van een individuele werknemer voortdurend andere arbeidsvaardigheden gevraagd. Wie gedurende zijn loopbaan zijn arbeidsvaardigheden niet aan de eisen des tijds weet aan te passen, loopt het risico niet langer inzetbaar te zijn en buiten het arbeidsproces te worden gesloten. Wat voor het individu geldt, geldt ook voor de beroepsbevolking als geheel: voor een doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie is op de arbeidsmarkt een kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod nodig. Deze aansluiting is behalve met scholing ook met een aanpassing in het loon tot stand te brengen.
Op beide aanpassingsmechanismen wordt in het vervolg ingegaan.

De eerste vraag die aan de orde komt, betreft de mogelijkheden voor een doorgroei van de arbeidsparticipatie. In hoeverre vormt het scholingsniveau van de beroepsbevolking een knelpunt voor de doorgroei van de arbeidsparticipatie? Het gaat hier met name om de lage arbeidsparticipatie van lageropgeleiden en van oudere werknemers. Hangt deze samen met de schoolbaarheid of zijn er andere factoren in het spel?
De tweede vraag gaat over de consequenties van een doorgroei van de arbeidsparticipatie. Leidt doorgroei van de arbeidsparticipatie tot een schevere inkomensverdeling als gevolg van een grotere mate van loondifferentiatie?

Opbouw van dit hoofdstuk

In paragraaf 9.2 komen eerst de mechanismen aan de orde die er op korte of lange termijn toe bijdragen dat kwalitatieve discrepanties tussen vraag naar en aanbod van arbeid verdwijnen. Ook wordt in deze paragraaf de stand van zaken belicht rond de kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt en de gevolgen hiervan voor de inkomensverdeling. In paragraaf 9.3 wordt de vraag gesteld in welke mate vraag naar en aanbod van arbeid elkaar in de toekomst zullen ontmoeten. Hier wordt ook verkend in hoeverre de verdeling van verdiensten in de toekomst schever zou kunnen worden. In paragraaf 9.4 wordt vanuit een micro-optiek voor verschillende groepen van de beroepsbevolking nagegaan in hoeverre tekortschietende arbeidsvaardigheden reden zijn voor de zwakke arbeidsmarktpositie van deze groepen. Paragraaf 9.5 behandelt de effectiviteit van scholing voor zowel werkzoekenden als voor werkenden. Ten slotte wordt in paragraaf 9.6 enkele conclusies gepresenteerd.

9.2 ARBEIDSMARKT: AANPASSINGSMECHANISMEN EN HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Bij een voortgaande stijging van de arbeidsmarktparticipatie zal een beroep worden gedaan op die segmenten van de potentiële beroepsbevolking waarvan het opleidingsniveau of de arbeidsproductiviteit onder het gemiddelde ligt. Als vraag naar en aanbod van arbeid met bepaalde kennis en vaardigheden uiteenlopen, kunnen er diverse aanpassingsmechanismen in werking treden, waardoor de onevenwichtigheid ten dele verdwijnt. Hieronder worden de aansluitingsmechanismen tussen vraag en aanbod eerst benaderd vanuit een macroperspectief (par. 9.2.1). Hierbij worden vier verschillende mechanismen onderscheiden, namelijk loonaanpassingen, substitutie, onderwijs en beleidsingrepen. Vervolgens wordt in paragraaf 9.2.2 ingegaan op het loopbaanperspectief op het niveau van de individuele werknemer. Paragraaf 9.2.3 beschrijft de huidige stand van zaken rond de aansluitingsproblemen naar opleidingsniveau en paragraaf 9.2.4 gaat tot slot in op de scheefheid van de arbeidsinkomstenverdeling.

9.2.1 AANSLUITINGSPROBLEMEN IN MACROPERSPECTIEF

Loonaanpassingen

Wanneer de arbeidsbeloning steeds gelijke tred houdt met de arbeidsproductiviteit, zal in theorie een optimale allocatie van arbeid via de markt tot stand komen. Een dergelijk aanpassingsmechanisme stuit wel op maatschappelijke grenzen aan de mogelijkheid om loonniveaus in neerwaartse richting bij te stellen. De aanpassing van loonverhoudingen aan de ontstane onevenwichtigheden tussen vraag naar en aanbod van arbeid is in de regel een kwestie van lange adem. De neerwaartse rigiditeit van de beloningsniveaus vormt ook de achtergrond bij de twijfels of het maatschappelijk wenselijk is om een stijging van de arbeidsmarktparticipatie na te streven tot voorbij het punt waar de arbeidsproductiviteit onder de factorbeloning voor arbeid dreigt te duiken. Nu gesubsidieerde arbeid zich een vaste plaats heeft verworven, is een dergelijke situatie realiteit geworden.
Een voortgaande stijging van de arbeidsmarktparticipatie gaat gepaard met een inkomensherverdeling via de subsidie van laagproductieve arbeid, voor zover de maatschappelijke weerstand tegen het alternatief van een schevere inkomensverdeling stand houdt.

Substitutie

Aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt kan substitutie plaatsvinden tussen arbeid en kapitaal en tussen de verschillende soorten arbeid die in het productieproces worden ingezet. Langs deze weg vindt ook verdere aanpassing via de productmarkt plaats. Dit is een traag proces. In samenhang met het aanbod resulteren de veranderingen in de vraag naar de verschillende soorten arbeid op lange termijn in evenwichtiger verhoudingen tussen de factorbeloningen.

Op de korte termijn zijn aansluitingsproblemen tussen vraag naar en aanbod van arbeid om een aantal redenen bijna onvermijdelijk. Om te kunnen substitueren

tussen de verschillende soorten arbeid en tussen kapitaal en arbeid moeten productieprocessen veranderd worden, zijn organisatorische veranderingen noodzakelijk of moet nieuwe bedrijvigheid worden opgezet. De vraagzijde van de arbeidsmarkt staat zelf onder druk van technologische vooruitgang en van organisatorische vernieuwing, waardoor de substitutiemogelijkheden vaak eenzijdig gericht zijn. Niet zelden zijn dergelijke ontwikkelingen ook een bron van onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt. Verder kunnen demografische bewegingen een belangrijke bron zijn van verstoring van het arbeidsaanbod. Te denken valt hierbij aan de prop die de babyboomgeneratie op de arbeidsmarkt vormt.

Onderwijs

Onderwijsinspanningen zullen zich er met name op richten die kennis en vaardigheden bij te brengen waaraan op de arbeidsmarkt een tekort bestaat. Het is om meerdere redenen niet eenvoudig om aanpassingen via de onderwijsmarkt te volbrengen. Voor sommige segmenten van de potentiële beroepsbevolking is het leervermogen bijvoorbeeld te gering om de productiviteitstijging te bereiken die in het licht van de maatschappelijke denkbeelden over een rechtvaardige inkomensverdeling vereist is. Verder vergen aanpassingen via de onderwijsmarkt tijd. Voor het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden moet in de regel een onderwijsprogramma doorlopen worden. Grote aanpassingen in de kwaliteit van het totale arbeidsaanbod worden met onderwijs dan ook zelden bereikt. Bovendien is in de regel slechts een relatief klein gedeelte van het arbeidsaanbod in het onderwijsproces verwikkeld; de rest vormt hierbij een buffer tegen snelle wijzigingen in de opleidingsstructuur van het arbeidsaanbod. In een aantal gevallen kan het verder zo zijn dat de onderwijsinfrastructuur voor het aanbieden van specifieke kennis en vaardigheden nog niet voldoende aanwezig is. Er gaat dan tijd overheen voordat het cursusaanbod is ontwikkeld.

Als het gaat om kennis waaraan op de arbeidsmarkt grote schaarste bestaat, hebben degenen die deze kennis wel bezitten, er ook belang bij om de kennisoverdracht te beperken of te temporiseren. De schaarste maakt het immers mogelijk het loonniveau op te drijven. Een andere reden waarom het onderwijsproces niet altijd in meer evenwicht op de arbeidsmarkt resulteert, is dat onderwijsvolgenden er geheel eigen en niet direct economische motieven op na houden onderwijs te volgen. Affiniteit met een vak is vaak een belangrijker beweegreden om onderwijs te volgen dan de kortetermijnperspectieven op de arbeidsmarkt.

Er zijn nog twee andere redenen waarom aanpassingen via de onderwijsmarkt soms niet tot stand komen. Deze redenen hebben te maken met de kosten van onderwijs en gelden voornamelijk voor de niet-collectief gefinancierde vormen van onderwijs. Mensen die hun kennis beter op de vraag in de arbeidsmarkt willen doen aansluiten, kunnen daarin gehinderd worden door budgetbeperkingen. Ook werkgevers kunnen ervoor terugschrikken om de kennis en vaardigheden van hun werknemers via opleiding bij te schaven. De non-exclusiviteit van kennis en het gevaar van het 'opleiden voor de concurrent' wanneer werknemers van baan wisselen, maken de investering in menselijk kapitaal tot een risicovolle

onderneming. Dit wil zeggen dat ondernemers de positieve externe effecten van met name algemene opleiding niet kunnen internaliseren. Bedrijfsopleidingen richten zich dan ook bij voorkeur op de overdracht van bedrijfsspecifieke kennis.

Beleidsingrepen

Op de lange termijn zullen bovengenoemde aanpassingsmechanismen de kwalitatieve onevenwichtigheden in de aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeid doen verdwijnen. Op de korte termijn lopen vraag en aanbod echter bijna onvermijdelijk uit elkaar. Overheidsingrepen op zowel de arbeidsmarkt als de onderwijsmarkt kunnen tot doel hebben deze kortetermijnonevenwichtigheden te verminderen. Zolang de aanpassingsmechanismen maar werkzaam zijn en een langetermijnevenwicht in zicht is, mag er niet van uitgegaan worden dat het scholingsniveau van het arbeidsaanbod een voortgaande stijging van de arbeidsmarktparticipatie in de weg staat.

Bovendien moet in de praktijk rond het arbeidsmarktparticipatiebeleid een maatschappelijke afweging gemaakt worden als de productiviteitsontwikkeling bij een stijgende arbeidsmarktparticipatie stagneert. Een stijging van de arbeidsmarktparticipatie kent niet alleen voordelen in termen van 'maatschappelijke aansluiting' en andere 'immateriële arbeidsbeloningen'. Op het domein van de overheidsfinanciën liggen de baten, ondanks de marginale afname van de arbeidsproductiviteit, ook in de versterking van de draagvlakfunctie voor de publieke uitgaven.
Dit draagvlakargument is één van de drie hoofdredenen waarom de raad een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk acht. Aan de andere kant liggen in ditzelfde domein de kosten van de stijging van de arbeidsmarktparticipatie primair in de uitgaven voor het activerend arbeidsmarktbeleid. Hierbij gaat het onder meer om de kosten van scholing en van gesubsidieerde arbeid.
Andere maatschappelijke kosten buiten het directe domein van de overheidsfinanciën zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest. Hieraan kunnen de voor- en nadelen van een schevere inkomensverdeling in verband met een toegenomen arbeidsmarktparticipatie nog worden toegevoegd.

9.2.2 AANSLUITINGSPROBLEMEN IN LOOPBAANPERSPECTIEF

Er bestaat een grote variëteit aan mogelijke loopbanen (Glebbeek 1993).[1] Het aantal banen en functies dat een individu gedurende zijn/haar loopbaan heeft, kan sterk variëren naar inhoud en naar duur. Opeenvolgende banen kunnen in eenzelfde beroep vervuld worden bij verschillende bedrijven in dezelfde bedrijfstak, maar ook kan bij een baanwisseling worden overgestapt naar een andere bedrijfstak, een ander beroep of beide. Verder kan door een overgang naar een volgende baan een hoger functieniveau of een hogere beroepsstatus bereikt worden, of juist een lagere. Over de gehele loopbaan zijn er in dit opzicht stijgende lijnen, dalende lijnen of op- en neergaande lijnen te onderscheiden. Ook verschilt de totale duur van de arbeidzame perioden die iemand in zijn loopbaan heeft. Een loopbaan kan bijvoorbeeld worden onderbroken, waarbij de loopbaan in een minder bij kennis en ervaring aansluitende richting wordt vervolgd,

en ook kunnen periodes van inactiviteit tijdens de loopbaan voorkomen, in de vorm van werkloosheid, maar evenzeer ten behoeve van studie of zorg.

Vanuit het loopbaanperspectief kunnen we ons afvragen wat de rol van kennis en arbeidsvaardigheden is voor arbeidsparticipatie en productiviteit. Veranderingen in de benodigde kennis en arbeidsvaardigheden doen zich voor bij functie- en baanwisselingen, maar ook doordat de inhoud van een functie geleidelijk verandert (zie hfdst. 3). Hoe groot die veranderingen zijn, varieert sterk. Ook de productiviteit verandert gedurende een loopbaan. Door werkervaring en aanvullend bedrijfsspecifiek onderwijs neemt de productiviteit eerst gaandeweg toe om op latere leeftijd geleidelijk weer af te nemen. Aan het einde van de loopbaan kan die afname versneld optreden. Het moment waarop de productiviteit haar top bereikt, is ondermeer afhankelijk van het soort werkzaamheden dat verricht wordt. Bij fysieke werkzaamheden kan dit moment eerder liggen; bij mentale werkzaamheden later. Uiteraard spelen hier naast baankarakteristieken ook persoonlijke kenmerken een rol.

Binnen dit gangbare beeld van de productiviteitsontwikkeling bestaat veel variëteit in de bereikte productiviteit. Belangrijke determinanten hierbij zijn het initiële onderwijsniveau, het geslacht en omgevingsfactoren. Zo scoren vrouwen veelal nog minder hoog op de maatschappelijke ladder dan mannen, voornamelijk vanwege sociaal-culturele redenen. De conjunctuur kan verder mee- of tegenzitten en men kan werkzaam zijn in groei- of krimpsectoren. Ook de mate waarin het werk belastend is en op den duur valt vol te houden, is van invloed op de loopbaan.

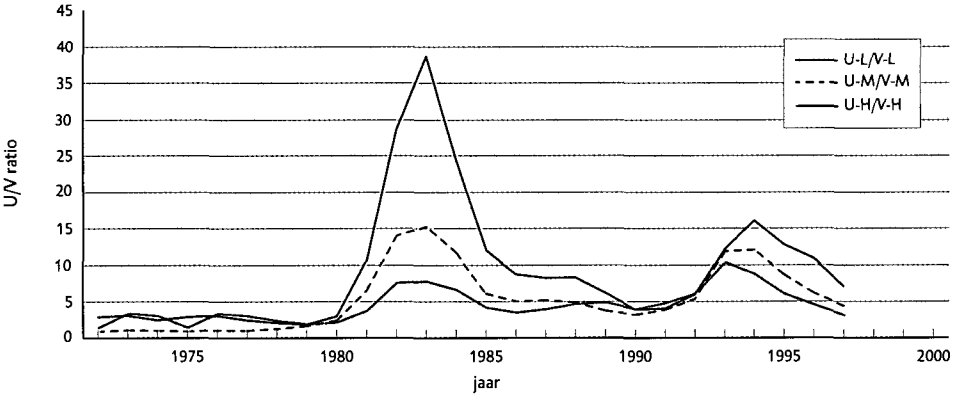
Er zijn echter reguliere afwijkingen van dit gangbare beeld. De productiviteit kan een andere loop nemen, bijvoorbeeld bij een wisseling van beroep of bij een loopbaanonderbreking. Ook hoeft omscholing naar een ander beroep niet tot een productiviteitsniveau te leiden dat in het eerdere beroep bereikt zou kunnen worden. Gedurende een loopbaanonderbreking kunnen bovendien arbeidsvaardigheden verloren gaan, waardoor herintrede op een lager niveau plaats vindt. Verandering van baan onder de druk van baanvernietiging, eventueel na een periode van werkloosheid, is een veel voorkomende reden voor een dergelijk verlies van arbeidsvaardigheden. Bij vrijwillige baanwisseling blijft een dergelijk verlies over het algemeen achterwege.

9.2.3. KWALITATIEVE DISCREPANTIES OP DE ARBEIDSMARKT NAAR OPLEIDINGSNIVEAU

Aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt doen zich zowel voor naar opleidingsrichting als naar opleidingsniveau. In deze paragraaf komen deze laatste aansluitingsproblemen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aan de orde. Hierbij kiezen we een benadering die aansluit bij de evenwichtszoektheorie en die rekening houdt met de zoekkosten van een baankoppeling. Een 'perfect structural balance' met een geringe werkloosheid wordt als referentie genomen. De ratio's van werklozen en vacatures zijn dan voor alle opleidingsniveaus gelijk.

Figuur 9.1 laat zien dat er op de arbeidsmarkt vacatures en werkzoekenden altijd naast elkaar bestaan. Dit staat bekend als frictiewerkloosheid. Blijkbaar kost het tijd en moeite voordat er een baankoppeling kan plaatsvinden. Voor de drie onderscheiden opleidingsniveaus, dat wil zeggen lager (BO/VBO/MAVO), middelbaar (MBO/HAVO/VWO) en hoger (HBO, WO) onderwijs, geldt dat de verhouding tussen werklozen en vacatures ongunstiger is naarmate het opleidingsniveau lager is. In deze ratio komt de zwakke arbeidsmarktpositie van lageropgeleiden naar voren. De verschillen in arbeidsmarktpositie tussen de opleidingsniveaus zijn het grootst in perioden van een zwakke conjunctuur.
Van een 'perfect structural balance' is met name tijdens deze perioden geen sprake.

Figuur 9.11 Werklozen-vacatureratio's naar opleidingsniveau



Bron: CBS, Arbeidsrekeningen.

Een alternatieve benadering vanuit het loopbaanperspectief sluit aan bij de leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt. Er bestaat dan een kwalitatieve discrepantie op de arbeidsmarkt als er een aanbodoverschot bestaat aan oudere werkzoekenden, terwijl er een vraagoverschot bestaat naar jongere werknemers.
In paragraaf 9.4 zal aan de orde komen in hoeverre scholing, hetzij omscholing hetzij bijscholing, hiervoor een uitkomst kan bieden.

9.2.4 DE ONTWIKKELING VAN DE ARBEIDSINKOMSTENVERDELING

Het risico is aanwezig dat een hogere arbeidsparticipatie slechts gerealiseerd kan worden ten koste van een grotere differentiatie van arbeidsinkomens en dus van een grotere inkomensongelijkheid. Uitspraken over de inkomensverdeling zijn erg gevoelig voor de gehanteerde basis van inkomenstrekkers. In een eerder rapport (WRR 1996) heeft de raad het begrip inclusieve inkomensverdeling geïntroduceerd om het effect van de vergrote instroom in de arbeidsmarkt op scheefheid op waarde te kunnen schatten. In zo'n inclusieve inkomensverdeling worden de inkomens van iedere potentiële inkomensverdiener opgenomen, dus ook die van nulverdieners. In deze paragraaf wordt nagegaan of de toegenomen participatie binnen de groep arbeidsinkomens heeft geleid tot een schevere verdeling van de arbeidsinkomens (exclusieve verdeling) dan wel van de inkomens uit arbeid of

uitkering (inclusieve verdeling). Omdat het hier gaat om personen die arbeid kunnen verrichten, zijn alleen personen in de leeftijd van 18 tot en met 64 jaar in beschouwing genomen. Opgemerkt zij dat de bovengenoemde nulinkomens hier buiten beschouwing blijven.

Het gebruikelijke beeld dat van de inkomensongelijkheid geschetst wordt, is dat zij tot begin jaren tachtig is afgenomen en sindsdien weer toeneemt. Tabel 9.1 laat dit zien voor de inkomensverdeling van inkomenstrekkers, dat wil zeggen een echtpaar dan wel een niet-gehuwde persoon, vanaf 1959. In 1993 is de inkomensverdeling qua scheefheid weer terug op het niveau van begin jaren zeventig.

Tabel 9.1 **Ontwikkeling van de inkomensverdeling op basis van het besteedbaar inkomen van inkomenstrekkers (percentuele inkomensaandelen)**

	1959	1970	1981	1993	1998
1e deciel	1,5	2,8	2,9	1,9	1,5
2e deciel	3,5	4,7	5,3	4,7	4,7
3e deciel	5,1	5,8	6,6	5,9	5,9
4e deciel	6,8	6,8	7,6	7,0	6,9
5e deciel	8,1	7,9	8,6	8,1	8,0
6e deciel	9,3	9,2	9,7	9,4	9,4
7e deciel	10,5	10,6	10,8	1,0	11,0
8e deciel	12,2	12,1	12,3	13,0	13,1
9e deciel	15,1	14,8	14,6	15,8	16,1
10e deciel	27,9	25,4	21,7	23,3	23,6

Bron: CBS.

Naast de differentiatie van arbeidsinkomens is er nog een groot aantal andere factoren dat de inkomensverdeling beïnvloedt. Het aantal personen met een inkomen is in de afgelopen twintig jaar snel toegenomen. Voor een deel is dit louter het gevolg van administratieve veranderingen, namelijk de individualisering van de uitkeringen, maar er is meer aan de hand. Met name zijn vrouwen in toenemende mate op de arbeidsmarkt gaan participeren. De arbeidsparticipatie van mannen daarentegen is geruime tijd licht gedaald, waarbij een arbeidsinkomen veelal heeft plaatsgemaakt voor een uitkeringsinkomen.
Al met al is het aandeel in de bevolking van personen met een inkomen sterk gestegen. Het feit dat de basis van de inkomensverdeling zo is uitgebreid, leidt op zichzelf tot een grotere scheefheid van de inkomensverdeling.
Veel van de nieuwe inkomens bevinden zich immers in de lagere regionen van die inkomensverdeling. Het gaat hierbij veelal om inkomens van vrouwen die in deeltijd werken, om geïndividualiseerde uitkeringen of om jongeren die tot de arbeidsmarkt toestromen en nog een relatief laag inkomen hebben.
Daarnaast wordt de differentiatie van arbeidsinkomens ook beïnvloed door het uit de pas lopen van de inkomensontwikkelingen in de collectieve en de marktsector.

Bovengenoemde factoren verstoren het zicht op de mate waarin de arbeidsmarktposities van verschillende opleidingsniveaus uiteenlopen. Deze invloed wordt wel zichtbaar als gekeken wordt naar de individuele arbeidsinkomens. Dit kan op twee manieren (zie tabel 9.2). Enerzijds kan men zich beperken tot de daadwerkelijk werkenden. Anderzijds kan men ook de uitkeringsgerechtigden in de basis betrekken. Zij hebben weliswaar geen arbeidsinkomen, maar sommigen van hen zouden dit op den duur wel weer kunnen verwerven.

Tabel 9.2 **Verdeling van besteedbare arbeidsinkomens inclusief en exclusief uitkeringsgerechtigden; percentuele inkomensaandelen van personen 18-64 jaar**

	Inclusief uitkeringstrekkers				Exclusief uitkeringstrekkers			
	1977	1985	1994	1997	1977	1985	1994	1997
1e deciel	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
2e deciel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
3e deciel	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,7	1,4
4e deciel	0,2	0,0	0,8	1,9	1,1	1,0	3,1	4,2
5e deciel	3,6	1,9	4,2	5,6	5,5	4,5	6,6	7,3
6e deciel	9,4	7,2	9,0	9,6	10,2	9,4	10,1	10,2
7e deciel	13,5	13,3	13,3	13,2	13,3	13,4	13,1	12,8
8e deciel	16,5	17,5	16,9	16,3	15,8	16,3	15,7	15,2
9e deciel	20,4	21,9	21,0	20,2	19,5	20,3	19,3	18,6
10e deciel	36,7	38,6	35,1	33,5	34,9	35,4	31,9	30,6

Bron: CBS

Uit de tabel blijkt de scheefheid in beide gevallen van 1977 tot 1985 te zijn toegenomen om vervolgens (1985-1997) weer af te nemen. Het is onmiskenbaar dat de snelle stijging van de werkgelegenheid sinds 1985 eraan heeft bijgedragen dat de verdeling van arbeidsinkomens gelijkmatiger is geworden. Dit is een duidelijk andere ontwikkeling dan uit tabel 9.1 naar voren kwam. Een inkomen uit arbeid is voor een sterk toegenomen groep toegankelijk geworden. Een stijgende participatiegraad leidt dus niet alleen tot een gelijkmatiger inkomensverdeling inclusief nulinkomens, maar leidt bovendien niet zonder meer tot een schevere verdeling van arbeidsinkomens.

Een mogelijke verklaring voor de denivellering van de inkomensverdeling in de periode van 1977 tot 1985, is dat de recessie van begin jaren tachtig met name de lageropgeleiden heeft getroffen. Dit zijn in de regel degenen met de laagste inkomens. In deze groep zijn relatief veel mensen werkloos geworden of afgevloeid in een regeling van de sociale zekerheid.

9.3 EEN VERKENNING TOT 2010/2020

Voor de groei van de arbeidsparticipatie is het van belang dat vraag naar en aanbod van arbeid kwalitatief op elkaar aansluiten. Het initieel onderwijs levert mensen af met verschillende onderwijsniveaus en de arbeidsmarkt vraagt mensen met ver-

schillende onderwijsniveaus, zij het in de regel in een andere verhouding. Het is dan de vraag langs welke weg vraag en aanbod in evenwicht kunnen komen (par. 9.3.1). Paragraaf 9.3.2 bestudeert wat de invloed is van een stijgende arbeidsparticipatie van laagopgeleiden op de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

9.3.1 ONTWIKKELINGEN IN DE ALLOCATIEVE EFFICIËNTIE

Een verkenning van de toekomstige allocatieve efficiëntie van de arbeidsmarkt komt neer op een verkenning van de werking van de aanpassingsmechanismen zoals deze in paragraaf 9.2.1 aan de orde zijn gesteld, met name loonflexibiliteit en scholing van de beroepsbevolking. Of vraag naar en aanbod van arbeid kwalitatief uiteenlopen, wordt hier afgemeten aan de aansluiting van vraag en aanbod naar onderwijsniveau, vanuit een macroperspectief. Hiertoe wordt eerst gekeken naar de veronderstelde dan wel gewenste ontwikkeling in de samenstelling van het arbeidsaanbod naar opleidingsniveau. Vervolgens wordt gekeken welke aanpassingen nodig zijn in de samenstelling van de arbeidsvraag om deze globaal bij het aanbod te laten aansluiten. Verondersteld is dat deze aansluiting tot stand komt op basis van de in paragraaf 9.2.1 genoemde mechanismen. En ten slotte wordt gekeken naar de discrepantie tussen vraag en aanbod bij een trendmatige extrapolatie om na te gaan in welke mate een beroep wordt gedaan op de genoemde aanpassingsmechanismen.

Bij de hier gehanteerde toespitsing naar opleidingsniveau is het zoekproces dat zich tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt afspeelt, vereenvoudigd. Hiervoor bestaat een aantal redenen. Ten eerste is de relatie van onderwijsniveau tot (marginale) productiviteit dubbelzinnig. Allocatieve efficiëntie, in termen van het ruimen van de arbeidsmarkt doordat vraag naar en aanbod van arbeid van een bepaalde kwaliteit gelijk zijn, kan in principe worden afgemeten aan de mate waarin arbeidsloon en productiviteit gelijk zijn. De marginale arbeidsproductiviteit bij een bepaald onderwijsniveau ligt in werkelijkheid echter niet vast. Ten tweede is het behaalde onderwijsniveau wel een belangrijke factor die het aanbod van arbeidsvaardigheden bepaalt, maar het is zeker niet de enige. In het algemeen wordt onder arbeidsvaardigheden verstaan het onderling samenhangende complex van cognitieve vaardigheden, handelingsvaardigheden en sociale en communicatieve vaardigheden dat iemands arbeidsvermogen of prestatiepotentieel bepaalt (Spenner 1990). Ook om deze reden is de allocatieve efficiëntie niet af te meten aan de gelijkheid van vraag en aanbod naar onderwijsniveau. En ten slotte kost het tijd voordat de 'juiste' werknemer die een baan zoekt, en de 'juiste' werkgever die een vacature wil vervullen, elkaar gevonden hebben. De baankoppeling die dan tot stand komt, vertegenwoordigt een zekere waarde. Zo'n waarde komt niet vanzelf tot stand en het is daarom onvermijdelijk dat vacatures en werkloosheid naast elkaar bestaan.

Ontwikkeling in samenstelling arbeidsaanbod naar opleidingsniveau

In een verkenning van het arbeidsaanbod hebben CBS en CPB (1997) enkele factoren onderscheiden die van invloed zijn op de samenstelling van de toekomstige

en de potentiële beroepsbevolking. Op basis van deze verkenning is in hoofdstuk 5 het doorgroeiscenario opgesteld. Voor de toekomstige samenstelling van de potentiële beroepsbevolking worden in de CBS/CPB-verkenning de demografie en de economische ontwikkeling als contextuele variabelen gebruikt. De onzekerheid in de demografische factor betreft met name de immigratie van laaggeschoolden.
De gevolgen van mogelijke uiteenlopende economische ontwikkelingen doen zich vooral voelen via de onderwijsparticipatie. Daarnaast is het onderwijsbeleid in aanmerking genomen als beleidsvariabele. In het onderwijsbeleid is met name de effectiviteit van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van belang.

In de verkenning van CBS/CPB is een aantal alternatieve scenario's doorgerekend. De verschillen tussen de scenario's zijn beperkt. Dit komt doordat de reeds opgeleide bevolking werkt als een buffer in de opleidingssamenstelling van de potentiële beroepsbevolking. Dat betekent dat ongeacht het gevoerde beleid en ongeacht de contextuele ontwikkelingen, de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking niet zeer zal wijzigen. De potentiële beroepsbevolking is daarom een stabiele factor voor de ontwikkeling van de beroepsbevolking. Wel neemt de onzekerheid over de samenstelling ervan in de toekomst verder toe. Tabel 9.3 geeft de samenstelling van de potentiële beroepsbevolking in het doorgroeiscenario.

Tabel 9.3 Opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking (x 1000 personen)

	1995	2010	2020
Lager	4054	3580	3246
Middelbaar	3583	4078	4033
Hoger	1791	2287	2557
Totaal	9428	9946	9836

Bron: Op basis van CBS/CPB.

Naast de potentiële beroepsbevolking kan gekeken worden naar de *samenstelling* van de beroepsbevolking. Deze samenstelling wordt volgens het CBS/CPB beïnvloed door de veroudering van de bevolking, de afzwakking van de stijging van het gemiddeld opleidingsniveau, het toenemend aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking en de voortgezette stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Tabel 9.4 geeft de resulterende participatieniveaus naar opleiding in het doorgroeiscenario.[2]

Tabel 9.4 Participatieaanbod naar opleidingsniveau (%)

	1995	2010	2020
Lager	55	63	68
Middelbaar	75	79	86
Hoger	82	89	87

Bron: Op basis van CBS/CPB.

Samenstelling van de arbeidsvraag naar opleidingsniveau

Het doorgroeiscenario is gebaseerd op de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Dit aanbod kan worden geconfronteerd met de arbeidsvraag. De omvang daarvan is vooral afhankelijk van de economische groei. Hieronder wordt ervan uitgegaan dat de economische groei zodanig is dat arbeidsvraag en arbeidsaanbod op elkaar aansluiten. Vervolgens wordt nagegaan welke veronderstellingen gemaakt moeten worden om te bereiken dat deze aansluiting ook naar opleidingsniveau wordt bereikt.

Uitgaande van een economisch groeitempo voor de komende 20 jaar van 3 procent en rekening houdend met een productiviteitsontwikkeling, kan een mogelijke groei van de arbeidsvraag worden afgeleid. De samenstelling van de vraag naar opleidingsniveau is hier gebaseerd op de input-outputverhouding, dat wil zeggen de verhouding tussen de hoeveelheid arbeid naar opleidingsniveau en het bruto binnenlands product. Verondersteld wordt dat de input-outputverhouding zal dalen: voor laagopgeleide arbeid met 4 procent per jaar, voor middelbaaropgeleide arbeid met 0,5 procent per jaar, oplopend tot 4 procent, en voor hoogopgeleide arbeid met 0,5 procent per jaar. Impliciet zitten hierin de gevolgen van technologische vooruitgang, van kapitaalintensivering, van arbeidssubstitutie en van wijzigende loonverhoudingen.
Met de daling van de input-outputverhouding voor laagopgeleide arbeid worden substitutietendensen en de gevolgen van arbeids-besparende technologie, zoals deze de afgelopen 20 jaar aan de orde zijn geweest, doorvertaald naar de toekomst (Draper en Manders 1997).

De daling van de input-outputverhouding voor laagopgeleide arbeid bedroeg de afgelopen 20 jaar 5¼ procent per jaar. Dergelijke verschuivingen in de vraag zullen zich in de toekomst ook meer en meer voor middelbaaropgeleide arbeid gaan voordoen. Rekening houdend met een trendmatige ontwikkeling van de p/a-ratio's, kan de arbeidsvraag naar opleidingsniveau verder worden omgerekend naar een arbeidsvraag in personen. Tabel 9.5 geeft een projectie van de arbeidsvraag (exclusief vacatures) in verhouding tot de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Deze projectie is toegeschreven naar een projectie van de samenstelling van het arbeidsaanbod, zoals deze op basis van cijfers uit de CBS Enquête Beroepsbevolking is gemaakt. Deze is in essentie vergelijkbaar met de projectie in tabel 9.4.

Tabel 9.5 Participatiemogelijkheid naar opleidingsniveau (%)

	1990	2000	2010	2020
Lager	40	45	52	61
Middelbaar	65	76	93	94
Hoger	80	80	83	95

Bron: Op basis van CBS Enquête Beroepsbevolking en Arbeidsrekeningen.

Aansluiting van vraag en aanbod

De kwalitatieve aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeid komt in tabel 9.4 en tabel 9.5 niet zonder slag of stoot tot stand. Er zijn hierbij verschillende aanpassingsmechanismen werkzaam. Tot op zekere hoogte zal ook het beleid hierin een rol spelen. De aanpassingsmechanismen die voor arbeid met verschillende opleidingsniveaus werkzaam zijn, worden achtereenvolgens besproken.

In tabel 9.5 is een ontwikkeling geschetst waarbij laagopgeleide arbeid minder dan voorheen gesubstitueerd wordt door met name middelbaaropgeleide arbeid. Een reden hiervoor is dat er een grotere loondifferentiatie tussen beide categorieën van arbeid zou kunnen optreden. Een andere reden zou kunnen zijn dat de arbeidsbesparende uitwerking van de technologische vooruitgang op de vraag naar laagopgeleide arbeid afneemt. Laagopgeleide arbeid zou dan voornamelijk emplooi vinden in die beroepen die minder ontvankelijk zijn voor arbeidsbesparende technologie. De participatiemogelijkheden blijven echter relatief laag. Scholing van deze groep tot op middelbaar niveau kan bijdragen aan het opheffen van de in beginsel zwakke arbeidsmarktpositie, onder meer door 'learning by doing'.

Hoewel de input-outputverhouding voor middelbaaropgeleide arbeid beduidend meer zal dalen dan over de afgelopen 20 jaar het geval was, nemen de participatiemogelijkheden voor middelbaaropgeleide arbeid toe. Zonder een sterke daling van de input-ouputverhouding voor middelbaaropgeleide arbeid zouden in de periode na 2010 bij een ongewijzigde economische groei onrealistisch hoge participatiegraden mogelijk zijn. In een dergelijke situatie ligt het voor de hand dat de loonverhouding wordt aangepast, hetgeen resulteert in een stijgende vraag naar laag- en hoogopgeleide arbeid.
Bij een veel geringere daling van de input-outputverhouding doet eenzelfde stijging zich ook voor in de participatiemogelijkheden voor hogeropgeleide arbeid na 2010.

Een verklaring voor de stijgende participatiecijfers van middelbaar- en hogeropgeleiden is dat na 2010 de eerste cohorten van babyboomers de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar bereiken en van de arbeidsmarkt (kunnen) verdwijnen. De hoge participatiecijfers van de middelbaaropgeleiden kunnen ook ontstaan, doordat bij een voortgaande onderwijsparticipatie het aandeel in de potentiële beroepsbevolking over zijn top heen raakt. Dit laatste is uiteraard minder zeker.

De interactie tussen vraag en aanbod leidt niet zonder meer tot evenwicht. Zelfs een door de aanpassingsmechanismen bijgestuurde vraagontwikkeling hoeft niet te leiden tot gelijke ratio's van werkzoekenden en vacatures naar opleidingsniveau. Met name voor lageropgeleiden zou de verhouding tussen het aantal werkzoekenden en het aantal vacatures voor deze groep onverminderd hoog kunnen blijven.

De discrepantie bij een onafhankelijke trendmatige ontwikkeling van vraag en aanbod

Wat zou er gebeuren in de verhouding tussen vraag en aanbod als de vraagontwikkeling trendmatig zou verlopen en er geen aanpassingsmechanismen werkzaam

zouden zijn? Tabel 9.6 laat zien dat indien de samenstelling van het arbeidsaanbod naar opleidingsniveau zich zou ontwikkelen zoals hierboven beschreven, er in dat geval een opleidingsgat zou ontstaan.

Tabel 9.6 Aanbodoverschot als percentage van de potentiële beroepsbevolking

	1990	2000	2010	2020
Lager	5,3	6,8	12,1	18,4
Middelbaar	3,0	-3,1	-36,2	-97,4
Hoger	1,4	2,4	-20,4	-69,8

Bron: Op basis van CBS Enquête Beroepsbevolking en Arbeidsrekeningen.

Zonder interactie tussen vraag en aanbod zal een vraagtekort naar middelbaar- en hogeropgeleiden ontstaan, en een aanbodoverschot van lageropgeleiden. Uiteraard gaat het hierbij om een gedachte-experiment zonder verdere realiteitswaarde. Ook al zou het beleid het sluiten van de markt niet willen faciliteren, dan nog zijn de evenwichtszoekende krachten op de arbeidsmarkt groot genoeg om een dergelijk gat niet te laten ontstaan. Het gedachte-experiment geeft evenwel een indruk van de mate waarin een beroep wordt gedaan op de genoemde aanpassingsmechanismen.

9.3.2 VERANDERINGEN IN DE ARBEIDSPRODUCTIVITEITSGROEI

In het huidige beleid ligt veel nadruk op een breed ingezette arbeidsmarktparticipatie. Daarbij zijn ook veel laagopgeleiden met een relatief lage arbeidsproductiviteit ingeschakeld. Het ligt voor de hand dat de gemiddelde productiviteitsontwikkeling hierdoor wat wordt afgeremd. Ook voor de toekomst mag een dergelijk effect verwacht worden. Aangezien de participatiegraad van de laagopgeleiden relatief laag is, zal een verdere verhoging van de participatiegraad van de gehele bevolking voor een groot deel moeten komen uit een toename van het aantal laagopgeleiden op de arbeidsmarkt.

De productiviteitsontwikkeling is in Nederland de afgelopen jaren gedaald. Deze afname heeft zich sinds de jaren zeventig in vrijwel alle OESO-lidstaten voorgedaan; Nederland vormt hierop dus geen uitzondering. In het midden van de jaren tachtig daalt in Nederland de stijging van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur echter verder, van ongeveer 2 procent – een niveau dat aan het einde van de jaren zeventig was bereikt – tot 1 à 1½ procent per jaar (CPB 1998a en 1998b). Een vergelijkbare daling van de arbeidsproductiviteitgroei is in de referentielanden in Noordwest-Europa en de EU niet waargenomen. Deze voortgaande daling kan niet worden toegeschreven aan veranderingen in de samenstelling van de werkgelegenheid naar opleiding, leeftijd en geslacht, aannemende dat loonverschillen een indicatie geven van productiviteitsverschillen. Wel zouden andere niet waargenomen persoonskenmerken een mogelijke verklaring kunnen geven, zoals vaardigheid in de Nederlandse taal en werkervaring of minder duidelijk waar te nemen factoren als inzetbaarheid, flexibiliteit en sociale vaardigheden.

De daling van de arbeidsproductiviteitsgroei is wél traceerbaar in verschuivingen in de loonverdeling. Het CPB heeft voor deze verschuivingen, die zijn opgevat als verschuivingen in de productiviteitsverdeling, afgeleid welk effect zij hebben op de productiviteitsgroei. Het blijkt dat dan de werkgelegenheidsgroei voor laagbetaalden (< 14 gulden per uur in constante prijzen van 1979) in de periode van 1985 tot 1994 meer dan twee keer zo hoog is geweest als gemiddeld. Dit heeft een negatief effect gehad op de groei van de arbeidsproductiviteit, oplopend van 0,2 procent in de periode 1985-1989 tot 0,3 procent per jaar in de periode 1989-1994. Vervolgens is met behulp van het toegepaste algemene evenwichtmodel MIMIC doorgerekend welk effect een bevriezing van het minimumloon zou hebben. Dit blijkt over de periode 1983-1995 een vergelijkbaar effect op de arbeidsproductiviteitsgroei op te leveren. De conclusie die hieruit volgt, is dat de toegenomen inzet van laagbetaalden inderdaad een deel van de terugval van de productiviteitsgroei (minder dan de helft) kan verklaren. Daarnaast spelen er nog andere factoren een rol.

Het feit dat de productiviteit per *werkende* minder stijgt dan die in het buitenland, mag geen beletsel zijn voor een toename van de arbeidsmarktparticipatie van lageropgeleiden, zolang de productiviteit *per hoofd* van de potentiële beroepsbevolking door deze participatiegroei nog maar stijgt. In het verleden is de productiviteitsstijging immers grotendeels bereikt door weliswaar minder productieve, maar zeker nog niet improductieve werknemers voortijdig aan de kant te zetten. De productiviteit per hoofd van de potentiële beroepsbevolking zal zich door de inschakeling van extra werknemers niet snel in neerwaartse richting ontwikkelen.

Belangrijker dan de productiviteitsontwikkeling is de verhouding tussen de kosten en de baten van het activerend arbeidsmarktbeleid. Hoewel de baten van dit beleid zeker niet alleen in termen van de over een reeks van jaren toegevoegde productie gerekend moeten worden, heeft deze verhouding wel degelijk een economische betekenis. Het is in beginsel denkbaar dat de kosten van het activerend arbeidsmarktbeleid hoger zijn dan de directe baten die ontleend worden aan productieve activiteiten van voormalige werkzoekenden. De daadwerkelijke kwantificering van deze kosten-batenverhouding is echter complex.
De uitgaven aan het activerend arbeidsmarktbeleid hebben intussen een hoogte bereikt van circa 10 miljard gulden. Het zou redelijk zijn als tegenover deze uitgaven een extra verdiencapaciteit van werknemers staat die ten minste een gelijke orde van grootte heeft. Als ervan mag worden uitgegaan dat een werknemer dankzij dit beleid gedurende ten minste vijf jaar gemiddeld 50.000 gulden kan verdienen, dan zouden er tegenover de jaarlijkse beleidsuitgaven 40.000 werknemers moeten staan die weer aan de slag kunnen.
Naarmate ze langer blijven werken of meer verdienen, is dit aantal natuurlijk lager. In dit verband is de opzet van een monitoringinstrument aangekondigd (Tweede Kamer 1998-1999). Bij de baten dienen uiteraard ook de vervallen uitkeringen gerekend te worden.

9.4 MOGELIJKE KNELPUNTEN

Tot nu toe zijn knelpunten in de aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeidsvaardigheden vanuit een macro-economische invalshoek benaderd. Hier staat vanuit een micro-invalshoek de samenhang centraal tussen de arbeidsvaardigheden en de arbeidsmarktperspectieven van de individuele werknemer. Daarbij wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan laagopgeleiden (par. 9.4.1), aan ouderen (par. 9.4.2) en aan het loopbaanperspectief (par. 9.4.3).

9.4.1 ARBEIDSVAARDIGHEDEN VAN LAAGOPGELEIDEN

Uit recente cijfers blijkt dat slechts zeventig procent van de beroepsbevolking tussen de 25 en 34 jaar minimaal een zogenaamde primaire startkwalificatie heeft gehaald (OSA 1999). Sinds de Wet Educatie en Beroepsonderwijs van 1996 is de inzet van het onderwijsbeleid dat iedere leerling die daartoe in staat is, minimaal deze startkwalificatie haalt. Dit vereist dat na het afsluiten van het VBO- of MAVO-onderwijs een vervolgtraject wordt afgelegd, ofwel in het secundair beroepsonderwijs ofwel in het HAVO-onderwijs.

Door de sterke nadruk die in onze samenleving is komen te liggen op cognitieve vaardigheden, is het VBO vaak een tweede keus geworden. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat veel jongeren op de MAVO terecht kwamen om vervolgens zonder startkwalificatie het onderwijs te verlaten. Recentelijk heeft het beleid op deze ontwikkeling gereageerd door VBO en MAVO samen te voegen, om zo de leerroute via het beroepsonderwijs in ere te herstellen. Deze samenvoeging heeft echter het gevaar in zich dat het accent juist te veel komt te liggen op het opdoen van cognitieve vaardigheden, hetgeen voor grote groepen leerlingen wellicht niet haalbaar is. Als dit het effect is, zal de uitval eerder toenemen en zal de doelstelling om iedereen een primaire startkwalificatie te laten halen nog verder uit zicht verdwijnen.

Sociaal-normatieve vaardigheden belangrijker dan vakkennis

Om tot een passende baan te kunnen toetreden is het bij uitstek voor ongeschoolden en laaggeschoolden noodzakelijk dat zij over een goede motivatie en werkhouding beschikken en de Nederlandse taal beheersen. Motivatie en werkhouding worden ook wel samengevat onder de noemer van sociaal-normatieve vaardigheden. Het gaat de werkgever erom dat de werknemer betrouwbaar en loyaal is. Bij de sociaal-communicatieve vaardigheden gaat het met name om de mondelinge uitdrukkingsvaardigheid in de Nederlandse taal; schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid is van minder belang.

In het geval dat specifieke vaardigheden benodigd zijn, is schoolbaarheid voor deze groep werknemers van veel groter belang dan vakkennis of de vaktechnische vaardigheden, zoals die in het onderwijs worden aangeleerd (Den Boer et al. 1998). De vraag naar de verschillende arbeidsvaardigheden verschilt nogal naar de te verrichten werkzaamheden. Sommige functies vragen een uiterst korte

inwerktijd; hier zijn vakkennis of vaktechnische vaardigheden in het geheel niet van belang, maar gaat het met name om fysieke vaardigheden, een brede en directe inzetbaarheid en de (mondelinge) beheersing van de Nederlandse taal. Bij andere functies zijn vaktechnische vaardigheden wel van belang, maar deze zijn vaak dermate bedrijfsspecifiek dat ze onmogelijk tijdens een opleiding of een voorgaande werkervaring kunnen zijn opgedaan. Aangezien deze vaktechnische vaardigheden dan tijdens een inwerkperiode moeten worden aangeleerd, is schoolbaarheid een belangrijke vereiste. Deze schoolbaarheid is alleen van belang om op termijn de functie zelfstandig te kunnen uitoefenen en eventueel om op een gegeven moment een andere gelijkwaardige functie te gaan vervullen. Ten slotte zijn er functies waarbij vakkennis en vaktechnische vaardigheden wel vereist zijn, niet zozeer om daarmee direct bedrijfsspecifieke vaardigheden te dekken, maar eerder om doorgroei naar functies op een hoger niveau mogelijk te maken.

In het onderzoek van Den Boer et al. (1998) is aandacht besteed aan de arbeidsvaardigheden die een werknemer moet hebben om zich in zijn functie te handhaven of om naar een hogere functie door te stromen. Het blijkt dat aan laagopgeleide werknemers met enkele jaren ervaring hogere eisen worden gesteld dan aan werknemers die net instromen, met name als het gaat om vakkennis, vaktechnische vaardigheden en zelfstandige functie-uitoefening. De mogelijkheden om intern door te stromen zijn voor laagopgeleiden over het algemeen beperkt. Grotere bedrijven bieden hiervoor meer mogelijkheden dan kleinere en ook het functieniveau draagt bij aan de doorstroomkans. Van doorstromers wordt verwacht dat zij over de gehele linie van arbeidsvaardigheden beter scoren dan gemiddeld. De arbeidsvaardigheden waarop in dit geval een extra beroep wordt gedaan, liggen met name in de sfeer van leidinggeven, ambitie en bereidheid om te leren.

Belemmeringen voor laagopgeleide werkzoekenden

Het is voor laagopgeleide instromers dus niet zo zeer nodig over vakkennis en vaktechnische vaardigheden te beschikken, als wel over zekere basis om zich deze vaardigheden eigen te maken. Zij moeten een zeker leervermogen hebben en bereidheid tot scholing tentoonspreiden. Volgens Den Boer et al. (1998) bestaan met name onder ongeschoolden op dit punt problemen. Een deel van deze groep mist ofwel het leervermogen ofwel de motivatie daartoe. Voor een ander deel van de laagopgeleide werkzoekenden liggen de belemmeringen niet zo zeer in een gebrek aan werkmotivatie als wel in de eisen die aan het werk gesteld worden, met name wat betreft de werktijden en de aard van het dienstverband.

Omdat werkgevers in de praktijk vaak onvoldoende kunnen bepalen of een kandidaat over de vereiste arbeidsvaardigheden beschikt, worden kandidaten geselecteerd op basis van criteria die naar verwachting indicatief zijn voor die arbeidsvaardigheden. Uit het genoemde onderzoek van Den Boer et al. (1998) blijkt dat werkgevers het meeste belang hechten aan de indruk die zij krijgen van de sociaal-normatieve vaardigheden, met name de betrouwbaarheid en de

loyaliteit van een kandidaat. Het behaalde onderwijsniveau vormt een, minder belangrijk, selectiecriterium voor het leervermogen van een werknemer. Ook Moelker (1992) constateert op basis van een onderzoek van personeelsadvertenties dat sociaal-normatieve vaardigheden steeds belangrijker zijn. Voor het segment van de laagopgeleiden gaat het dan met name om op het collectief gerichte sociaal-normatieve kwalificaties zoals teamgeest, samenwerking, identificatie met het bedrijf, enzovoort. Bij hoogopgeleiden wordt juist meer belang gehecht aan individualistische sociaal-normatieve vaardigheden zoals evenwichtigheid, creativiteit, gedrevenheid, dynamiek en ambitie.

Omdat sociaal-normatieve vaardigheden voor laagopgeleide werkzoekenden het belangrijkst zijn, ligt het voor de hand dat de aanbodversterkende functie van het arbeidsmarktbeleid zich op dit punt richt. Dit neemt niet weg dat werkgevers sterke voorkeuren voor werkzoekende kandidaten vertonen op basis van niet te beïnvloeden persoonskenmerken. Van Beek en Van Praag (1992) concluderen hier dat de kansen van laaggeschoolde werkzoekenden op een baan in hoge mate afhangen van ascriptieve kenmerken die zij zelf niet kunnen beïnvloeden. Leeftijd, geslacht, etniciteit en gezondheid blijken veel belangrijker selectiecriteria te zijn dan opleiding, werkervaring en andere factoren waarop zij zelf wel invloed kunnen uitoefenen.

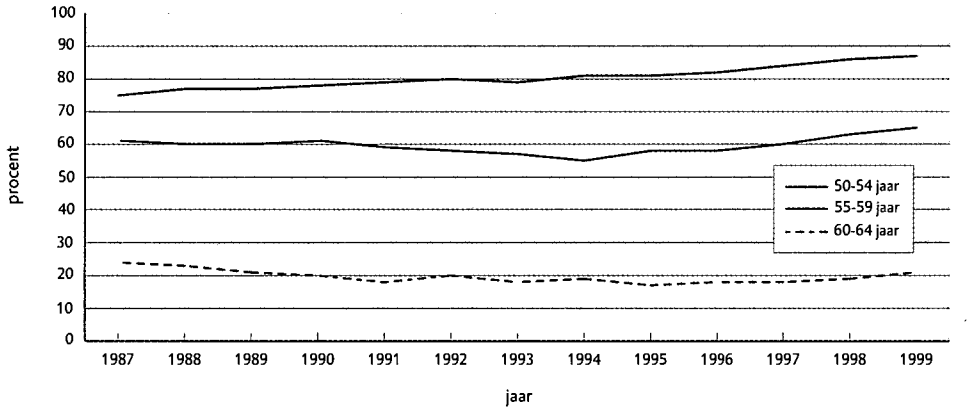
Als het gaat om toegang tot banen op middelbaar niveau, blijken gebrekkige vakkennis en vaktechnische vaardigheden wel een belemmering te vormen. Het zou de doorstroom en de motivatie in het algemeen vormend middelbaar onderwijs dan ook ten goede komen als de beroepsperspectieven duidelijker zichtbaar zijn. Verwacht mag worden dat het aandeel van de leerlingen dat ten minste een MBO-niveau behaalt, hierdoor toeneemt.

9.4.2 ARBEIDSVAARDIGHEDEN VAN OUDERE WERKNEMERS

Om het doorgroeiscenario te kunnen realiseren is het onder andere vereist dat de arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt. Het is hierbij de vraag of een gebrek aan arbeidsvaardigheden het functioneren van werknemers op hogere leeftijd in de weg staat. Is hun productiviteit te laag in verhouding tot hun arbeidskosten en leidt dit daarom tot een afnemende vraag (de productiviteitsval)?

In figuur 9.2 is te zien dat de arbeidsmarktparticipatie van de huidige ouderen gering is, maar wel weer stijgt. De nettoparticipatiegraad van 50-54-jarigen is de afgelopen tien jaar alleen maar gestegen, terwijl de participatiegraad van 55-59-jarigen na de laagconjunctuur halverwege de jaren negentig zijn laagste punt heeft bereikt en de participatiegraad van 60-64-jarigen op een stabiel laag niveau is blijven hangen. Het is onduidelijk of het feit dat het dieptepunt in de arbeidsmarktparticipatie van oudere mannelijke werknemers gepasseerd lijkt te zijn, specifiek te maken heeft met ouderen of dat de oorzaak eerder conjunctureel is.

Figuur 9.2 Nettoparticipatiegraad van oudere mannen



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking.

Bij oudere vrouwen is de lage participatiegraad eerder te verklaren uit sociaal-culturele factoren dan uit de situatie op de arbeidsmarkt. De meesten hebben zich in hun leven gewijd aan de zorgtaken binnen het huishouden, waardoor er wei-

nig of geen ruimte was voor betaalde arbeid. De oorzaak van de lage participatiegraad bij oudere mannen ligt – zoals hoofdstuk 5 al liet zien – bij een complex van factoren: de aantrekkelijkheid van uittreedroutes, een gebrekkige gezondheid, een dalende arbeidsproductiviteit en een hierbij niet aansluitende arbeidsbeloning. Het is niet zo dat ouderen meer kans maken dan jongeren te worden ontslagen, maar eenmaal werkloos komen ze moeilijk opnieuw aan de slag. Deze factoren worden hieronder achtereenvolgens belicht.

Uittreedroutes

De financiële aantrekkelijkheid van de uittreedregelingen voor werknemers is de afgelopen jaren verminderd. Uit onderzoek op basis van het CERRA-bestand blijkt dat deze financiële prikkels een groot effect hebben op het gebruik van de uittreedregelingen (Kerkhofs et al. 1998). De WAO en de WW zijn inkomensvervangende regelingen die enkel bij arbeidsongeschiktheid en onvrijwillige werkloosheid van toepassing horen te zijn. Zoals bekend, is van de WAO echter op grote schaal oneigenlijk gebruik gemaakt, door werkgevers en werknemers gezamenlijk (Commissie Buurmeijer; Tweede Kamer 1992-1993). Door aanpassing van de WAO in het verleden zijn de uitkeringspercentages gemiddeld verlaagd.
De vervanging van de VUT door prepensioneringsregelingen zal in hoofdzaak pas op termijn effect kunnen sorteren. Al is de regeling kariger geworden, dat wil zeggen: meer op 'eigen kosten', er gaat nog steeds een aantrekkingskracht van uit (Centraal Beheer en PricewaterhouseCoopers 1999). Gebruik maken van de VUT is in beginsel vrijwillig, maar vaak oefenen werkgevers druk uit op werknemers.

Gebrekkige gezondheid

De kans op arbeidsongeschiktheid hangt significant samen met de fysieke belasting van het werk en de leeftijd (ROA 1998). Ook in het eerder genoemde

onderzoek op basis van het CERRA-bestand wordt geconstateerd dat de gezondheid bij werkenden op oudere leeftijd gemiddeld bezien terugloopt. Hier staat tegenover dat drie kwart van degenen die van de uittreedroutes gebruik heeft gemaakt, in goede staat van gezondheid verkeert en in principe in staat is te werken (Lindeboom 1999).

Leeftijd en arbeidsproductiviteit

Als de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers lager wordt dan hun arbeidskosten, worden ze voor werkgevers te duur. Er valt echter geen ondubbelzinnige relatie te leggen tussen productiviteit en leeftijd. De individuele productiviteit van een werknemer in een baan is immers nauwelijks te meten. De prestaties zijn de resultante van een samenspel van verschillende arbeidsvaardigheden: handelingsvaardigheden, cognitieve vaardigheden en sociaal-communicatieve vaardigheden.

Wel kan het verband tussen leeftijd en productiviteit statistisch bepaald worden door de toegevoegde waarde per arbeidsjaar voor een dwarsdoorsnede van bedrijven te relateren aan de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand, gecontroleerd voor een aantal andere factoren. Op basis van het OSA-vraagpanel komen Gelderblom en De Koning (1992) voor de Nederlandse arbeidsmarkt tot een gemiddelde leeftijd van 42 jaar waarop de productiviteit optimaal is. Gezien de onzekerheid rond deze schatting, is het veiliger te stellen dat de optimale leeftijd ergens binnen de groep veertigers ligt.
Natuurlijk bestaat er tussen mensen en tussen beroepen ook een grote variatie in de leeftijd waarop de productiviteit gaat teruglopen. Talloze praktijkvoorbeelden leren dat deze leeftijd evengoed voor in de veertig kan liggen als achter in de zestig. Leeftijd is daarom een zeer onvolkomen indicator voor de productiviteit van een werknemer. Pleidooien voor generieke vormen van demotie – dat wil zeggen dat de arbeidsbeloning in overeenstemming gebracht wordt met een dalende productiviteit aan het einde van de loopbaan – veronderstellen vaak ten onrechte een uniform verband tussen leeftijd en productiviteit.

Een aantal zaken rond het verouderingsproces is bekend (Kerkhoff 1998; Mossink et al. 1998). Al bij dertigers beginnen de fysieke capaciteiten soms tot beperkingen te leiden. Bij vijftigers versnelt dit proces. De snelheid van het verouderingsproces is te beïnvloeden door leefgewoonten, zoals het onderhoud van conditie, en gezondheid. Dit verklaart voor een deel de grote verschillen in individuele leeftijdseffecten. Ook de hersenen zijn als orgaan onderhevig aan biologische degradatie. Reactievermogen en waarnemingsvermogen nemen met het ouder worden enigszins af. Ook het concentratievermogen en de geheugenfunctie gaan geleidelijk achteruit. Met name het vermogen om een hoeveelheid informatie gedurende korte tijd vast te houden en te bewerken, vermindert. Naast deze teruggang in het kortetermijngeheugen kan ook het vermogen om langer opgeslagen informatie op te halen, verminderen. Een aantal basale functies gaat bij de veroudering dus licht, maar wel merkbaar achteruit.

De fysieke veroudering heeft slechts een indirecte invloed op de arbeidsprestatie. Niet in alle situaties hoeven werknemers ten volle te worden aangesproken. Problemen zullen zich met name dan voordoen wanneer langdurig topprestaties geleverd moeten worden. Met het ouder worden ontwikkelen mensen ook capaciteiten die compensatie kunnen bieden aan hun functionele slijtage.
Oudere werknemers kunnen door hun ervaring relatief snel reageren op problemen. Veel kennis die door jongeren nog verzameld en geordend moet worden, is bij hen in zekere mate geautomatiseerd. Zij zijn er meer op gespitst nieuwe kenniselementen in te passen in het geheel van de door hen verzamelde kennis en deze kennis vervolgens efficiënt toe te passen. Oudere werknemers hebben vaak ook een bredere benadering. Zij komen makkelijker tot afwegingen in sociaal complexe situaties en zijn hierdoor beter toegerust voor taken als onderhandelen, contacten onderhouden, leiding geven en conflictbeheersing.

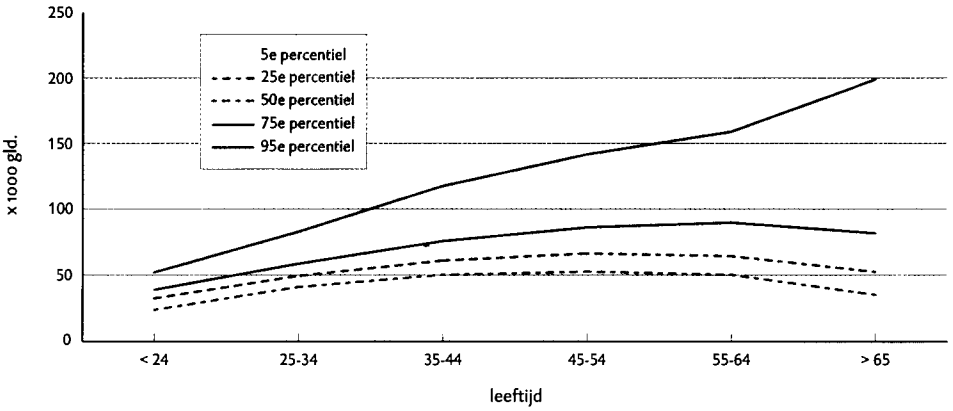
Motivatie is belangrijk voor het aanspreken van het aanwezige prestatievermogen. Wat zijn hiervan de achterliggende determinanten? Motivatie kan negatief beïnvloed worden doordat werknemers geconfronteerd worden met de effecten van hun verouderingsproces, met name wanneer hieraan de negatieve verwachtingen gekoppeld worden die in de maatschappij over het functioneren van oudere werknemers bestaan. Ook een gebrek aan nieuwe uitdagingen, onder andere veroorzaakt door een geringe interne en externe mobiliteit, kan de motivatie verminderen. Gegeven het feit dat bedrijfsprocessen voortdurend vernieuwd worden, is het in dit verband ook verontrustend dat oudere werknemers in veel geringere mate dan jongere werknemers deelnemen aan bedrijfsopleidingen. De motivatie leent zich echter zeer goed voor positieve externe beïnvloeding. Zeker gezien het leeftijdsonvriendelijke klimaat dat nog steeds op de Nederlandse arbeidsmarkt heerst, zouden bedrijfsstrategieën gericht op de motivatie van oudere werknemers productiviteitsverhogend kunnen werken. Niettemin, ook als de maatschappelijke waardering voor het werken op oudere leeftijd in de toekomst zou toenemen en zich zou vertalen in aanpassingen in de arbeidsorganisatie en het 'human resource management', dan nog zal bij de meeste mensen in de meeste beroepen de productiviteit op een gegeven moment gaan dalen.

Leeftijd en arbeidsbeloning

Is er voor oudere werknemers sprake van een productiviteitsval? Voor het beantwoorden van deze vraag is ook informatie over het verband tussen leeftijd en beloning relevant. De veronderstelling hierbij is dat inkomen en productiviteit gerelateerd zijn. Langjarige informatie over het inkomen dat personen op verschillende tijdstippen in hun arbeidsleven verdienen, ontbreekt. Er kan echter worden teruggegrepen op informatie over de inkomensverdeling per leeftijdscategorie. Figuur 9.3 toont de inkomensverdeling van voltijdwerknemers naar leeftijdscategorie voor vijf percentielen. Deze verdeling wordt hier opgevat als de verdeling in het inkomensprofiel van een cohort van werknemers.[3]
Het blijkt dat het inkomen na het vijfenvijftigste levensjaar voor percentielen tot en met de mediaan licht terugloopt en dat daarboven het inkomen gedurende

gehele loopbaan blijft oplopen. Een soortgelijk beeld wordt gevonden wanneer de inkomensverdeling niet naar percentielen, maar naar opleidingsniveaus wordt uitgesplitst (CPB 1995: 181).

Figuur 9.3 Inkomensverdeling van voltijdwerknemers naar leeftijdcategorie



Bron: CBS, Sociaal-economische Maandstatistiek, 1998/2.

In de praktijk zijn individuele prestaties en productiviteit niet altijd kenbaar. Mede hierdoor zijn er twee verschillende theorieën mogelijk over het verband tussen het verloop van de arbeidsbeloning en dat van de arbeidsproductiviteit. Volgens de *menselijk-kapitaaltheorie* is aan het einde van de loopbaan de productiviteit hoger dan het loon. De productiviteit stijgt immers gedurende de loopbaan als gevolg van werkervaring en trainingen. De werknemer profiteert met de werkgever mee van de productiviteitsstijging doordat zijn loon stijgt met zijn anciënniteit.
Volgens de *implicietecontractentheorie* daarentegen is de productiviteit aan het einde van de loopbaan juist lager dan het loon. Bij aanvang van een dienstverband is de productiviteit door een werkgever slecht in te schatten.
De werkgever mijdt daarom risico en biedt een relatief laag loon. De stilzwijgende overeenkomst is dat dit loon gedurende de loopbaan zal stijgen en dat de werknemer aan het einde van zijn loopbaan bij goed functioneren gecompenseerd wordt voor het lage aanvangsloon. Bovendien biedt dit contract de werkgever de mogelijkheid om bij jonge werknemers te investeren in opleidingen en dergelijke.

Als de menselijk-kapitaaltheorie een adequaat verklaringskader zou bieden voor de geringe vraag naar arbeid van oudere werknemers, is de lage participatiegraad toe te schrijven aan een te geringe individuele loonflexibiliteit. In menige organisatie worden maatregelen getroffen om de oudere werknemers langer in dienst te houden. Oudere werknemers schuiven vaak om gezondheidsredenen door naar functies waarin de eisen minder hoog liggen en ze minder belast worden. Loonvorming is overwegend een collectief proces. Als het beloningsniveau bij een dergelijke individuele stap onvoldoende mee kan dalen, verlaten veel oudere

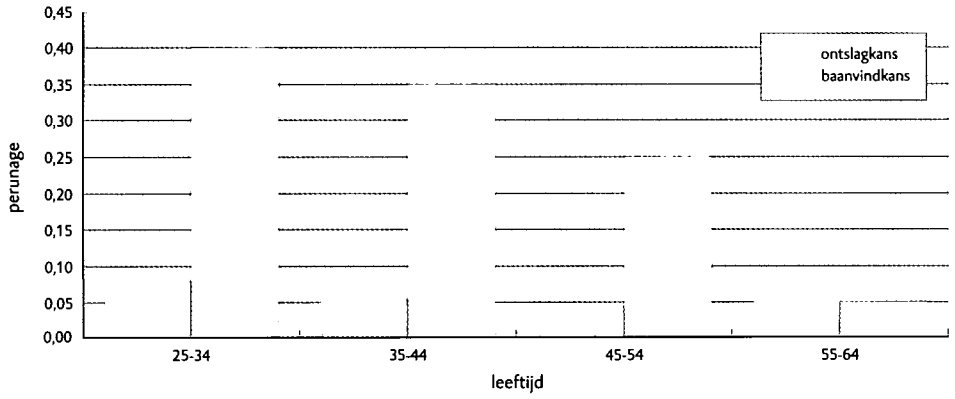
werknemers toch voortijdig het arbeidsproces. Er zijn grote verschillen naar leeftijd, naar beroep en naar de voorhanden alternatieven om het werkzame bestaan nog verder te kunnen voortzetten. Demotie over de gehele linie is dan ook geen optie.

Onder de implicietecontractentheorie is een productiviteitsval voor oudere werknemers pas aan de orde, als de hoogte van de arbeidskosten dwingt tot een inkrimping van het personeelsbestand of als men om andere redenen zijn baan verliest. Werkgever en werknemer sluiten een impliciet contract waarbij het loon aan het begin van de loopbaan onder het productiviteitsniveau ligt en verderop in de loopbaan daarboven. Beloning en productiviteit zijn gemiddeld over de loopbaan aan elkaar gelijk, maar niet op elke leeftijd.

De baanvindkans voor ouderen

Zowel de menselijk-kapitaaltheorie als de implicietecontractentheorie verklaren dat een oudere die eenmaal werkloos is, moeilijk weer aan de slag komt. Figuur 9.4 laat zien dat de baanhervattingskans dramatisch afneemt met het stijgen van de leeftijd. De ontslagkans uit een baan voor oudere werknemers (55 tot 65 jaar) is enigszins hoger dan voor werknemers van middelbare leeftijd (35 tot 55 jaar), maar de gevolgen van ontslag zijn veel groter. De arbeidsmarktproblematiek van oudere werknemers ligt dus niet zozeer geconcentreerd bij de werkzame ouderen als wel bij de werkzoekende ouderen. De geringe baanvindkans zorgt er verder voor dat de arbeidsmarkt voor oudere werknemers in hoge mate verstard is. De geringe mogelijkheden voor oudere werknemers om een baan te vinden vertalen zich ook in een hogere werkloosheid (figuur 9.5) en werkloosheidsduur (figuur 9.6). Werkloosheid is hier gebruikt in de zin van het trekken van een WW-uitkering.

Figuur 9.4 Ontslag en baanvindkans naar leeftijdscategorie

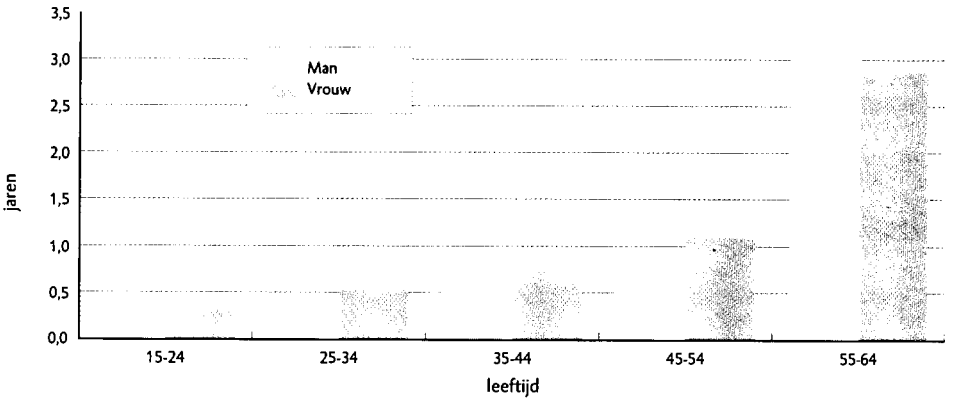


Bron: LISV (1997); CBS (1998).

Figuur 9.5 Werkloosheid

Bron: LISV (1997).

Figuur 9.6 Werkloosheidsduur



Bron: LISV (1997).

Uit het eerder genoemde onderzoek door Van Beek en Van Praag (1992) komt naar voren dat leeftijd een zeer belangrijk selectiecriterium is bij het aannemen van nieuw personeel. Hoe hoger de leeftijd, hoe geringer de kans dat een werkzoekende door een werkgever wordt aangenomen. Hofmans (1996) laat zien dat de externe mobiliteit van werknemers van 20 jaar tweemaal zo hoog ligt als gemiddeld en van 25-jarigen anderhalf maal zo hoog als gemiddeld. Bij 35-jarigen ligt de externe mobiliteit op een gemiddeld niveau en vanaf die leeftijd daalt de externe mobiliteit tot nagenoeg een nulniveau bij 60-jarigen. De hoogte van de externe mobiliteit zelf varieert enigszins met de conjunctuur.

De geringe baanvindkans van ouderen levert dus grote belemmeringen op voor een toename van arbeidsmarktparticipatie van deze groep. Hiernaast speelt uiteraard de vrijwilligheid in het gebruik van uittreedroutes als VUT en WAO, die de ontslagproblematiek in figuur 9.4 enigszins maskeren. Naarmate het oneigenlijk gebruik van de WAO als pensioneringsregeling wordt teruggedrongen en naarmate werknemers meer de financiële gevolgen ondervinden van ver-

vroegde uittreding via prepensioneringsregelingen, zal zowel de uitstroomproblematiek als de instroomproblematiek aan gewicht winnen.

De wederinstroomproblematiek van oudere werknemers bestaat in het buitenland eveneens. Een extreem maar duidelijk anders gedimensioneerd voorbeeld hiervan komt uit de Verenigde Staten. In de dynamische arbeidsmarkt van de Verenigde Staten is de ontslagkans voor werknemers boven de 55 jaar sterk gestegen, van 11 procent in 1981 tot meer dan 16 procent in 1993 (Chan 1999). De kans om binnen twee jaar weer een baan te vinden, ligt voor een vijftiger op drie kwart. Voor een 60-jarige zakt dit tot twee derde en voor een 62-jarige tot minder dan een derde. Als iemand op oudere leeftijd eenmaal een baan verloren heeft, is de kans op een nieuw baanverlies bovendien aanmerkelijk toegenomen. In de Verenigde Staten is de ontslagkans naar onze maatstaven hoog; daartegenover staat een in onze ogen evenzeer hoge baanvindkans. Niettemin is de situatie voor werkzoekende zestigers ook daar zorgwekkend.

Een mogelijke oorzaak voor de geringe baanvindkansen van ouderen is dat een geringe interne en externe mobiliteit ertoe heeft geleid dat hun arbeidsvaardigheden minder breed zijn geworden. Het risico is immers aanwezig dat werknemers zich tijdens hun loopbaan toeleggen op functies en taken die binnen een organisatie weliswaar herkenbaar zijn en waardering ondervinden, maar die buiten die organisatie minder aanspreken. Een dergelijke concentratie op bedrijfsspecifieke kennis kan ten koste gaan van het onderhoud van algemeen bruikbare kennis. Het blijkt dat oudere werknemers een betere arbeidsmarktpositie hebben, als zij in het recente verleden een of andere vorm van scholing hebben gevolgd, ook al is deze bedrijfsgerelateerd (Groot en Maassen van den Brink 1997). Zij wisselen dan vaker intern van functie en verwachten minder vaak in de toekomst werkloos te zullen worden. De reden waarom oudere werknemers minder vaak opleidingen volgen, ligt niet in hun leercapaciteit. Deze blijft bij ouderen in principe overeind, zij het dat contextuele leermethoden meer effectief blijken. Als de werknemer in principe de vereiste vaardigheden kan aanleren, kan indienstneming tot op een hogere leeftijd dan momenteel gebruikelijk is voor zowel werkgever als werknemer profijtelijk zijn. Dit pleit er dus voor opleidingen niet te exclusief functiespecifiek aan te bieden, maar loopbaangericht te maken.

Naast de versmalling van de arbeidsvaardigheden kunnen nog verschillende andere oorzaken worden aangewezen. Het onderzoek van Van Beek en Van Praag (1992) geeft bijvoorbeeld sterke aanwijzingen dat leeftijdsdiscriminatie zo'n oorzaak is. Het feit dat veel arbeidsorganisaties de oudere werknemer ontwend zijn en hem moeilijk meer kunnen inpassen, kan hieraan bijdragen. Een tweede oorzaak is dat bij het ontslag van de oudere werknemers het impliciete contract verbroken is en dat zij naar de geldende beloningsnormen te duur geworden zijn. Dit veronderstelt dat de productiviteit bij de oudere lager ligt dan de beloning. Dit laat evenwel onverklaard waarom oudere werkzoekenden ook voor minder eisende banen vrijwel kansloos zijn. Mogelijk ligt dit aan de hoogte van hun reserveringsloon. Ook kunnen de gezondheidsrisico's van oudere werknemers

een drempel vormen voor de indiensttreding bij een nieuwe werkgever (zie hierover ook hfdst. 8). Een kanttekening hierbij is dat oudere werknemers weliswaar langduriger ziek zijn dan jongere werknemers maar minder frequent. En ten slotte is de periode die een oudere werknemer naar verwachting nog in dienst zal zijn kort, waardoor de kosten van het aannemen en inwerken relatief zwaar drukken.

Conclusie

Zowel werkgevers als werknemers laten mogelijkheden onbenut om de interne en externe mobiliteit van de oudere werknemer te vergroten. De lage participatiegraad van oudere werknemers is voor een deel toe te schrijven aan de onderwaardering en de verwaarlozing van het menselijk kapitaal dat deze groep van werknemers vertegenwoordigt. De arbeidsmarkt voor oudere werknemers is in hoge mate verstard. Andere redenen voor de lage participatiegraad van oudere werknemers zijn de verhoogde kans op gezondheidsproblemen en de financiële aantrekkelijkheid van de uittreedroutes.

9.4.3 PARTICIPATIE IN LOOPBAANPERSPECTIEF

Gedurende de loopbaan wisselen de meeste werknemers meer malen van werkgever en/of van functie. Omdat onvrijwillige uitstroom bij een te lage instroomkans een belemmering is voor het realiseren van het doorgroeiscenario, wordt hieronder eerst aandacht besteed aan de risicofactoren met betrekking tot de in- en uitstroomkansen. Hierbij wordt speciale aandacht geschonken aan de arbeidsvaardigheden. Vervolgens wordt verkend op welke wijze de thans geldende in- en uitstroomkansen zouden moeten veranderen om het doorgroeiscenario te realiseren. Ten slotte wordt ingegaan op de maatregelen die nodig zijn om deze verandering van kansen te realiseren en de consequenties van deze maatregelen.

Risicofactoren met betrekking tot in- en uitstroom

Een wisseling van baan is heel gewoon. Volgens het CBS lag het gemiddeld aantal jaren dat een werknemer bij dezelfde werkgever in dienst was in 1996 op 8,9 jaar. Als gevolg van de vergrijzing is het gemiddelde aantal dienstjaren licht aan het stijgen. Naarmate de leeftijd stijgt, is het aantal dienstjaren immers groter en is de externe mobiliteit lager. Uit de cijfers voor instroom in en uitstroom uit de werkzame beroepsbevolking blijkt dat iemand gedurende zijn loopbaan ongeveer 4 maal aan een nieuwe baan begint. Afgezien van de interne baanmobiliteit waarbij iemand binnen de organisatie van functie verandert, geeft dit aantal baanstarts aan hoe vaak de arbeidsvaardigheden van een werknemer gemiddeld genomen aanvulling behoeven. De interne baanmobiliteit ligt in dezelfde orde van grootte als de externe baanmobiliteit. In de meeste gevallen zal er bij een functiewisseling binnen de organisatie een duidelijke inhoudelijke relatie bestaan met de functie die voorheen vervuld werd, zodat de meeste vaardigheden in de nieuwe functie weer benut kunnen worden.

Wisselingen van baan naar baan zijn minder problematisch dan uitstroom uit de werkzame beroepsbevolking, met name onvrijwillige uitstroom.
Onvrijwillige uitstroom uit de werkzame beroepsbevolking kan plaatsvinden

door baanvernietiging, functioneel ontslag of arbeidsongeschiktheid. In het geval van baanvernietiging kan het zijn dat technologische vernieuwing de vraag naar bepaalde beroepsvaardigheden heeft doen verdwijnen en dat daarom de arbeidsplaats wordt opgeheven. Een reden van functioneel ontslag kan zijn dat een arbeidsplaats wordt opgewaardeerd en dat de arbeidsvaardigheden van de zittende werknemer niet langer in overeenstemming zijn met de functionele vereisten. In dezelfde trant is het mogelijk dat de arbeidsvaardigheden van een werknemer langzamerhand zijn verouderd en niet meer in overeenstemming zijn met de functionele vereisten. In het geval van arbeidsongeschiktheid kan het zijn dat een persoon hierdoor niet meer in staat is zijn werk te verrichten, maar fysiek en mentaal nog wel ander werk zou kunnen verrichten mits hij over de juiste arbeidsvaardigheden daarvoor zou beschikken.

Voor baanverlies kunnen een aantal risicofactoren worden onderscheiden (ROA 1998). De meest bekende redenen van baanverlies zijn fysiek of psychisch belastende arbeidsomstandigheden, technologische of organisatorische vernieuwingen en ongunstige werkgelegenheidsontwikkelingen. Door ongunstige werkgelegenheidsontwikkelingen kan de arbeidsvraag binnen een sector terugvallen. De gevolgen hiervan verschillen naar beroep en opleidingsniveau. Door deze arbeidsmarktontwikkelingen worden re-allocaties van werknemers op gang gebracht. Dit kan betekenen dat werknemers bij een ander bedrijf in dezelfde sector hetzelfde beroep gaan uitoefenen. Maar ook komt voor dat werknemers een baan vinden in een andere sector of zelfs in een ander beroep. Deze laatste stromen zijn weergegeven in tabel 9.7. In de tabel is onderscheiden naar het bedrijfssectoreffect, het beroepseffect en het opleidingseffect. De werkgelegenheidsverschuivingen zijn primair een gevolg van de verschuivingen in de werkgelegenheid tussen bedrijfstakken (het bedrijfssectoreffect). Het beroepseffect duidt op verschuivingen tussen beroepssegmenten binnen een bedrijfstak en het opleidingseffect op verschuivingen in de gevraagde opleiding binnen een beroepssegment. Het blijkt dat de vraag naar de laagste opleidingsniveaus het meest afneemt en dat er een toename is in de vraag naar de hogere opleidingsniveaus. Uiteraard kunnen arbeidsmarkteffecten, zoals bijvoorbeeld door veranderende relatieve loonniveaus, hier nog verandering in brengen.

Tabel 9.7 Werkgelegenheidsverschuivingen per opleidingsniveau 1997-2002 (%)

	Bedrijfssectoreffect	Beroepseffect	Opleidingseffect
BO	9,3	-2,7	-24,5
VBO/MAVO	9,1	-2,6	-7,4
MBO, HAVO/VWO	9,0	0,8	4,7
HBO	8,2	0,7	7,0
WO	9,0	3,4	7,3

Bron: ROA (1998).

Een onderzoek op basis van het Enschede-cohort, een groep van nu volwassenen die als lagere schoolleerlingen in 1964-65 uitgebreid zijn onderzocht, levert informatie over de frequentie waarmee verschillende loopbaanontwikkelingen voorkomen (Moerkamp 1996). Het gaat om een deelverzameling van mensen met een LBO- of MBO-opleiding als eindniveau die bovendien op het moment van onderzoek werkzaam en tot medewerking bereid waren. Dit onderzoekscohort heeft na 1974 de arbeidsmarkt betreden. Tachtig procent heeft meer dan één werkgever gehad, 60 procent is wel eens binnen een baan van functie veranderd, ruim 40 procent is wel eens van bedrijfstak gewisseld en ruim 50 procent heeft meer dan één beroep uitgeoefend. Van de onderzoeksgroep heeft circa 80 procent een niet dalende verticale mobiliteit.

De volgende patronen kunnen worden onderscheiden. Achttien procent heeft in het geheel geen verandering van baan, bedrijfstak of beroep doorgemaakt. Baanflexibiliteit, dat wil zeggen verandering van baan maar niet van bedrijfstak of beroep, is van toepassing op 20 procent van de onderzoeksgroep. Voor 9 procent geldt bedrijfstakflexibiliteit, dat wil zeggen dat zij veranderd zijn van baan en bedrijfstak maar niet van beroep, en eveneens 9 procent vertoont beroepsflexibiliteit, ofwel verandering van baan en beroep maar niet van bedrijfstak. Gecombineerde flexibiliteit, dat wil zeggen verandering van baan, bedrijfstak en beroep, is van toepassing op 38 procent van de onderzoeksgroep. Bij degenen die van functie veranderen binnen hetzelfde beroep zijn drie groepen te onderscheiden: zij die zich specialiseren, degenen die een leidinggevende positie gaan vervullen en de accentverleggers.
Het genoemde onderzoek toont duidelijke sectorale verschillen in mobiliteit, dat wil zeggen in de verandering van functieniveau of beroepsstatus. In de handel is sprake van veel mobiliteit en in de dienstverlening van weinig mobiliteit.

Bij baanwisselingen is de transfer van vakspecifieke kennis en vaardigheden belangrijk. Veel grote veranderingen leiden tot onderbenutting en tot een geringe transfer van eerder verworven kennis en vaardigheden. Voor transfer van kennis en vaardigheden zijn intellectuele capaciteiten noodzakelijk. Maakt men al te grote stappen in een loopbaan, dan worden kennis en vaardigheden uit voorgaande banen minder bruikbaar. Hoe meer baanveranderingen men heeft meegemaakt zonder dat een breuk in de loopbaan optrad, des te beter leert men eerder verworven kennis en vaardigheden in nieuwe banen te gebruiken. Bij beroepsverandering buiten het oorspronkelijke beroepsdomein gaat het grootste gedeelte van het oorspronkelijke kwalificatiepakket verloren. Voor een deel van de populatie is het van groot belang dat zij via een bedrijfsintern opleidingsapparaat een nieuwe loopbaan kunnen beginnen. Bij beroepsveranderaars binnen het beroepsdomein is de vakkennis nog wel belangrijk maar specifieke vaardigheden gaan verloren.

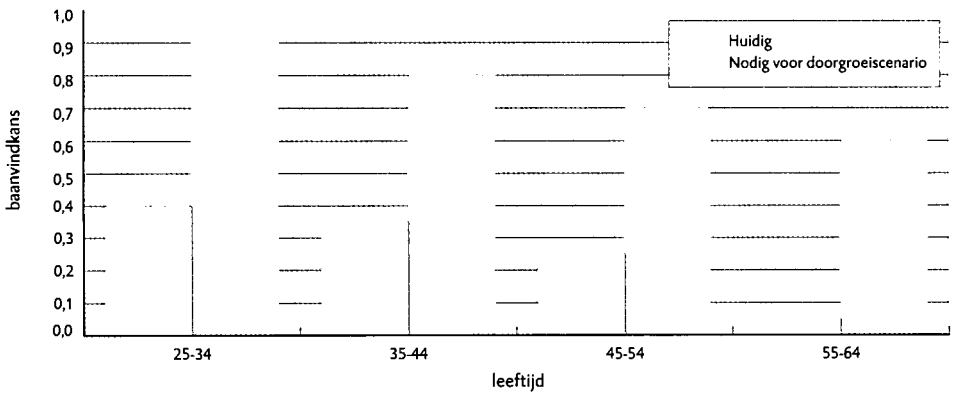
Benodigde verandering van in- en uitstroomkansen

Ten behoeve van dit rapport is een (micro)simulatie uitgevoerd op basis van geslachts- en leeftijdspecifieke overgangskansen van de ene naar de andere arbeidsmarktstatus (werkzaam, werkloos, niet participerend) en op basis van de

demografische opbouw van de bevolking. Deze simulatie laat zien dat bij ongewijzigde kans op uitstroom uit en instroom in de werkzame beroepsbevolking, met name van oudere werknemers, de participatiegraad bij het doorgroeiscenario achterblijft. Deze simulatie wordt hieronder aangeduid als de referentiesimulatie.[4] De vraag is nu in hoeverre de overgangskansen moeten veranderen om het doorgroeiscenario te realiseren. Hierbij bestaan in principe diverse vrijheidsgraden.

De participatiegraad in de referentiesimulatie blijft achter bij het doorgroeiscenario als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking. De stijging van de participatiegraad in de afgelopen tijd heeft zich voltrokken bij een instroom van naar verhouding veel jonge mensen. Door de relatief jonge instroom bestaat er minder vraag naar oudere werknemers. Voor een voortgaande stijging van de participatiegraad als in het doorgroeiscenario is het noodzakelijk dat de voor oudere werknemers verstarde arbeidsmarkt doorbroken wordt en dat met name de instroomkansen vanuit inactiviteit of werkloosheid stijgen. In figuur 9.7 is aangegeven in welke mate deze instroomkansen voor mannelijke werknemers moeten stijgen om het doorgroeiscenario in een microsimulatie te realiseren. Hierbij is wel verondersteld dat de genoemde kansen met onmiddellijke ingang verhoogd worden, hetgeen uiteraard niet realistisch is. Hiernaast is verondersteld dat de uitstroom vanuit een arbeidsmarkt naar een situatie van non-participatie voor 55-64-jarige mannen daalt van 20 procent naar 5 procent. De jaarlijkse uitstroomkans in de uittreedroutes daalt in de simulatie dus tot een kwart van de huidige uitstroomkans.

Figuur 9.7 Voor het doorgroeiscenario benodigde baanvindkans voor mannen naar leeftijdcategorie



Maatregelen en consequenties

Het beleid om de voor het doorgroeiscenario benodigde overgangskansen te realiseren, zou zowel op een geringere uitstroom gericht kunnen zijn als op een grotere instroom. Scholingsbeleid zou in beide gevallen effect kunnen hebben. Bij een wisseling van de ene baan naar de andere sluiten de arbeidsvaardigheden van een werknemer meestal niet volledig aan op wat er in de nieuwe baan verlangd wordt. In sommige gevallen verlaten werknemers ook hun baan juist

omdat hun arbeidsvaardigheden niet meer aansluiten op datgene wat gevraagd wordt. Voor een deel van de beroepsbevolking kan het noodzakelijk zijn zich om of bij te scholen om langer op de arbeidsmarkt actief te kunnen zijn. Scholing, ook op oudere leeftijd, verhoogt de kans op reïntegratie op de arbeidsmarkt van oudere baanverliezers. Het scholingsbeleid komt in de volgende paragraaf nader aan de orde.

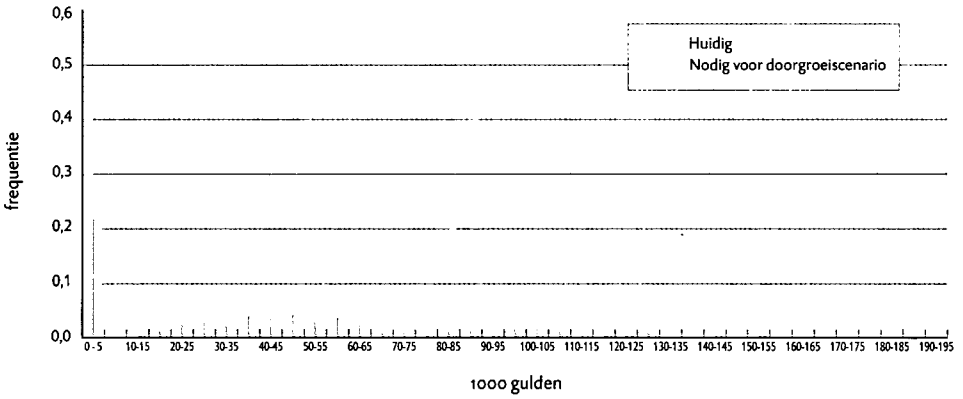
Naast scholing is het terugdringen van het gebruik van uittreedroutes een belangrijk aandachtspunt. Het gaat hierbij vooral om arbeidsongeschiktheid en VUT. Afgaand op het gebruik van de WW, kan geconstateerd worden dat oudere werknemers niet veel vaker dan jongere werknemers via de ontslagroute afvloeien. Wel zou dit oneigenlijk gebruik van de WW als afvloeiingsregeling voor oudere werknemers, mogelijkerwijs vergezeld van aanvullende compensaties van werkgeverszijde, kunnen toenemen. Dit kan zich gaan voordoen als het oneigenlijk gebruik van de WAO wordt teruggedrongen en de omzetting van de VUT in prepensioneringsmaatregelen met een grotere eigen financiële verantwoordelijkheid doorzet. Het oneigenlijk gebruik van de WW als uittreedroute voor oudere werknemers zou ontmoedigd kunnen worden door de werkgever de rekening te presenteren van de afwentelingskosten die aan het gebruik hiervan voor oudere werknemers vast zitten. Verwacht mag worden dat bij het afsnijden van alternatieve uittreedroutes de kosten van ontslag voor de werkgever zullen stijgen.

Andere aanknopingspunten voor beleidsmaatregelen om de arbeidskosten van oudere werknemers te verlagen zijn te vinden in de opleidings- en inwerkkosten. Het is voorstelbaar dat de werkgever hierin door middel van een (fiscale) subsidie tegemoet gekomen wordt. Ook zou het gezondheidsrisico dat voor oudere werknemers bestaat, gedeeltelijk bij de werkgever vandaan kunnen worden gehaald.

Naarmate de kosten van voortijdige uittreding minder kunnen worden afgewenteld, zullen de kosten hiervan meer bij de individuele werknemer komen te liggen. Een groeiende groep van oudere werknemers zal voor zijn inkomsten afhankelijk zijn van de arbeidsmarkt. Gezien de slechte arbeidsmarktpositie van deze groep zal in veel gevallen een terugkeer op de arbeidsmarkt slechts mogelijk zijn tegen aanzienlijk slechtere financiële voorwaarden dan men gewend was. Anders gezegd: een toename van de instroomkansen gaat gepaard met een daling van de verdiensten. Een andere belangrijke factor is de gemiddelde werktijd. Het is denkbaar dat deeltijdwerk voor oudere werknemers, ook voor mannelijke, in de toekomst meer gangbaar zal worden. Dit zou enige compensatie kunnen bieden om een hoge werkdruk ook op oudere leeftijd aan te kunnen.

De genoemde lagere verdiensten zullen van invloed zijn op de verdeling van de arbeidsinkomsten.[5] In figuur 9.8 is onder deze veronderstellingen de verdeling van de arbeidsinkomsten in 2020 bij de voor het doorgroeiscenario benodigde overgangskansen vergeleken met de verdeling hiervan volgens de referentiesimulatie. Tegenover de hogere participatiegraad staat een concentratie van inkomenstrekkers in de lagere inkomensklassen.

Figuur 9.8 Inclusieve verdeling van arbeidsinkomsten in 2020



9.5 BELEIDSMOGELIJKHEDEN

In het voorgaande is duidelijk geworden dat, ook bij een doorgroei van de arbeidsmarktparticipatie, een kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op de lange termijn in beginsel kan worden bereikt. Diverse aanpassingsmechanismen zijn werkzaam om deze aansluiting te bewerkstelligen.
Ten dele kan de aanpassing autonoom zijn, ten dele kan ook het beleid hieraan bijdragen. Als aanknopingspunten voor het beleid zijn onder meer genoemd een grotere loondifferentiatie en voortgaande scholingsinspanningen. Voorts werd geconstateerd dat de aansluiting bij en de handhaving op de arbeidsmarkt voor enkele groepen problematisch is. Dit betreft met name de lageropgeleiden en de oudere werknemers. Voor beide groepen kan het scholingsinstrument een middel zijn om hun arbeidsmarktparticipatie te bevorderen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beleidsmogelijkheden, aan de hand van wat bekend is over de effectiviteit van verschillende vormen van scholing.
De effectiviteit van scholing wordt afzonderlijk behandeld voor werkzoekenden (par. 9.5.1) en werkenden (par. 9.5.2). De bevindingen voor de scholing van werkzoekenden hebben een speciale relevantie voor lageropgeleiden. De bevindingen voor de scholing van werkenden hebben een speciale relevantie voor de verlenging van het arbeidzame leven van oudere werknemers. In paragraaf 9.5.3 ten slotte worden de conclusies ten aanzien van scholing voor lageropgeleiden en oudere werknemers gerelateerd aan het doorgroeiscenario.

9.5.1 SCHOLING VAN WERKZOEKENDEN

Doel scholingsprogramma's voor werkzoekenden

Het overheidsbeleid is erop gericht (langdurig) werklozen op de arbeidsmarkt te reïntegreren. Het scholingsinstrument is een van de instrumenten dat hierbij wordt ingezet. Van de 7 miljard gulden die in 1997 voor het activerend arbeidsmarktbeleid werd uitgegeven, was 1,2 miljard gulden bestemd voor de scholing van werklozen en achterstandsjongeren (Nyfer 1998). Gezien de omvang van deze inspanning is er aanleiding stil te staan bij de effectiviteit van dit beleid.

Alvorens in te gaan op de effectiviteit, worden hier enkele nuancerende opmerkingen gemaakt over het scholingsinstrument voor werkzoekenden. Het is niet vanzelfsprekend dat scholing altijd het meest geëigende instrument is om een werkzoekende aan een baan te helpen. Aan de ene kant zijn de arbeidsvaardigheden van veel werkzoekenden van dien aard dat de kans op het vinden van een baan zeer reëel is en dat verdere scholing niet noodzakelijk is. Aan de andere kant zijn de scholingsmogelijkheden niet voor alle categorieën werkzoekenden even groot en kunnen andere vormen van activerend arbeidsmarktbeleid effectiever zijn. Daarom vindt er voor deelname aan de diverse scholingsprogramma's dan ook eerst een selectie plaats. Het arbeidsmarktbeleid staat hierbij voor een dilemma. Aan de ene kant is het de bedoeling dat scholing effect sorteert in de zin van uitstroming naar de arbeidsmarkt. Aan de andere kant is scholing in dit verband met name bestemd voor de moeilijk plaatsbaren.

Studies naar effectiviteit scholingsprogramma's werkzoekenden

Het doel van het scholingsbeleid voor werkzoekenden is de kans op reïntegratie op de arbeidsmarkt te doen toenemen. Scholing zou eraan moeten bijdragen dat de arbeidsvaardigheden van werklozen beter afgestemd worden op de door de werkgevers gevraagde vaardigheden. De effectiviteit van het scholingsbeleid zou dus moeten worden afgemeten aan de mate waarin het bijdraagt aan een vergroting van de kans op reïntegratie. Bij het meten van de uitstroom naar de arbeidsmarkt is niet gezegd dat deze ook plaatsvindt op het opleidings- en eerdere functieniveau van betrokkenen. Verder blijft het de vraag wat de uitstroom uit werkloosheid naar een baan zou zijn geweest zonder dat een opleiding in een van deze scholingsprogramma's was gevolgd.

De uitstroom uit werkloosheid naar een baan als gevolg van de diverse scholingsprogramma's voor werklozen was de laatste jaren meer dan 50 procent (Mudde 1998). Dit is een behoorlijk percentage, zeker als men bedenkt dat niet alle programma's gericht zijn op directe toegeleiding tot de arbeidsmarkt. Sommige programma's geven toegang tot vervolgopleidingen, andere bieden niet meer dan een oriëntatie op de arbeidsmarkt. Voorts dient men te bedenken dat de groep werklozen een heterogene samenstelling kent. Vóór deelname aan de diverse scholingsprogramma's vindt er een selectie plaats. Deze is er met name op gericht de zwakkeren scholing aan te bieden om zo aan hun vaardigheden te werken.

In een overzichtsstudie van diverse onderzoeken naar het rendement van scholing voor werklozen, constateert Nyfer (1998) dat geen enkel onderzoek overtuigend bewijs oplevert voor de stelling dat scholingsprogramma's meer dan een bescheiden effect sorteren. Daarbij tekenen de auteurs zelf aan dat de tijdshorizon bij geen enkel onderzoek langer is dan één à twee jaar. Scholing lijkt de kans op een baan één jaar na afronding van een cursus met maximaal tien procent te vergroten. Het rendement neemt toe naarmate de programma's meer gericht zijn op specifieke groepen, zoals laagopgeleiden en langdurig werklozen. Voor deze groepen lijkt scholing de kans op uitstroom te vergroten

met maximaal twintig procent. De algemene conclusie uit de studie van Nyfer is dat een groot deel van de opleidingsprogramma's geen duidelijke opbrengsten heeft.

De effectiviteit van scholingsprogramma's wordt vaak onderschat, omdat in studies zoals hierboven aangehaald, alleen gekeken wordt naar de extra uitstroom uit werkloosheid op de korte termijn. Dit onderzoek betreft de uitstroom uit diverse scholingsprogramma's van Arbeidsvoorziening, de instantie die een centrale rol speelt in het reactiverend scholingsbeleid. De uitstroom is gemeten ten opzichte van de uitstroom van een controlegroep. Men mag echter veronderstellen dat scholing ook doorwerkt op de langere termijn. Onderzoeksgegevens hierover zijn echter niet beschikbaar.

9.5.2 SCHOLING VAN WERKENDEN

Doel scholing voor werkenden

Het doel van scholing voor werkenden is in het algemeen gesproken anders dan dat van scholing voor werkzoekenden. Bij werkenden gaat het meestal niet om de doorstroom naar een andere baan, maar om de versterking van het functioneren tegen de achtergrond van veranderende arbeidsvereisten en van veranderende persoonlijke voorkeuren met betrekking tot de loopbaan. De arbeidsvaardigheden van werkzame personen maken gedurende de loopbaan een groei door. Tijdens een inwerkperiode wordt een leerproces ingezet waardoor de productiviteit geleidelijk wordt verhoogd. Het leerproces dient ook om de arbeidsvaardigheden aan te passen aan de vooruitgang in het bedrijfsproces. Oude vaardigheden raken langzamerhand uit de tijd en nieuwe vaardigheden dienen te worden aangeleerd. Bovendien worden tijdens de loopbaan specialisaties opgebouwd.
Het volgen van bedrijfsopleidingen is een van de manieren om werknemers hiervoor nieuwe vaardigheden bij te brengen.

Als het gaat om de scholing voor werkenden, is de vraag aan de orde waar de baten van die scholing terechtkomt: bij de werkgever, bij de werknemer of bij beiden? De vervolgvraag hierbij is of er voldoende gebeurt aan scholing van werkenden of dat er sprake is van een onderinvestering. Hiervan is sprake als de opbrengsten van een toename in dit soort investeringen de kosten ervan overtreffen. Implicatie van een onderinvestering zou zijn dat de markt voor scholing van werkenden faalt, en dat de overheid hier een taak heeft om dit marktfalen te corrigeren.

Studies effectiviteit scholing werkenden

Empirisch onderzoek wijst over het algemeen uit dat bedrijfsopleidingen een hoog rendement opleveren in termen van loonstijging voor degenen die deze opleidingen volgen (Groot en Maassen van den Brink 1998). Ervan uitgaande dat er een relatie bestaat tussen loon en productiviteit, is dit een aanwijzing dat bedrijfsopleidingen een bijdrage leveren aan de productiviteitsgroei van werknemers. In het algemeen geldt dat hoe hoger het gevonden rendement, des te meer

dit wijst op een onderinvestering; er blijven dan blijkbaar kansen liggen.
Het gevonden beloningseffect van deelname aan bedrijfsopleidingen bedraagt in Nederland 21 procent; in de Verenigde Staten ligt dit effect tussen 4 en 16 procent. Dit verschil zou er dus op kunnen wijzen dat er in Nederland in vergelijking met de VS sprake is van een onderinvestering in bedrijfsopleidingen.

Er zijn verschillende verklaringen waarom er in Nederland een onderinvestering in bedrijfsopleidingen zou bestaan. Het verschil in rendement tussen Nederland en de Verenigde Staten zou een gevolg kunnen zijn van de hogere arbeidsmarktmobiliteit in de Verenigde Staten. Bij een hogere mobiliteit is de terugverdientijd van bedrijfsinvesteringen in opleiding gering. Bij gelijke investeringsniveaus lopen de rendementen dan uiteen. Het hoge rendement op bedrijfsopleidingen heeft dus te maken met het risico dat kleeft aan de investeringen hierin.
Een punt hierbij is dat het risico van opleidingsinvesteringen hoog wordt ingeschat. Ten eerste komt dit door de al eerder genoemde mobiliteit en de gemiddeld genomen korte terugverdientijd. Verder kunnen snelle technologische veranderingen de bruikbaarheid van een bepaalde opleiding snel aantasten. Dit zou ook een reden kunnen zijn waarom het rendement op technische opleidingen relatief laag is.

Het volgen van een bedrijfsopleiding leidt in de helft van de gevallen tot een productiviteitsgroei van de werknemer; voor een kwart van de gevallen geldt zelfs tot een groei van meer dan 20 procent. Voor de werknemer leidt een extra maand gevolgde bedrijfsopleiding tot 1 à 7 procent extra loonstijging. Daarnaast is er een immateriële beloning. Vanuit het oogpunt van de werknemer zou er dus sprake kunnen zijn van een onderinvestering. Deze onderinvestering in bedrijfsopleidingen door de werknemer zelf kan het gevolg zijn van een geringe kredietwaardigheid. Dit geldt met name voor jongere werknemers. Het bij uitstek persoonsgebonden karakter van de investering kan kredietverleners doen terugschrikken voor de financiering van onderwijs. Er zijn aanwijzingen dat dit in de Nederlandse situatie van toepassing is (Groot 1994).

Er zijn echter ook andere verklaringen voor de relatief hoge schattingen van het rendement op bedrijfsopleidingen in Nederland. Ten eerste is het rendement met name hoog voor degenen die de opleiding op grond van opbrengstverwachtingen daadwerkelijk gevolgd hebben. Er treedt zelfselectie op. Voor werknemers die de opleiding niet gevolgd hebben, zou het rendement lager liggen. Ten tweede verschillen opleidingen in de mate waarin de werknemer zich de baten van een opleiding kan toe-eigenen door een stijging van zijn loon. Het rendement in termen van loonstijging verschilt dan weliswaar, maar het is niet gezegd dat hiermee het rendement in termen van productiviteitstijging evenzeer verschilt. Zoals gezegd, blijkt het rendement op technische opleidingen vaak lager te liggen dan op andersoortige opleidingen. Hier speelt mogelijk een rol dat technische opleidingen vaak bedrijfsspecifiek zijn en daarom de werknemer minder macht bij loononderhandelingen verschaffen.

Onderinvestering?

Per saldo is het niet eenvoudig aan te geven of er nu al dan niet een onderinvestering in bedrijfsopleidingen plaatsvindt. De mate van eventuele onderinvestering zal verschillen naar soort opleiding. Ook is het denkbaar dat de werkgever dit anders zal beoordelen dan de werknemer. Het risico van een investering in opleiding ligt voor werknemers en werkgevers immers verschillend. Investeringen in algemene of beroepsspecifieke opleidingen hebben voor werkgevers een hoger risico dan voor werknemers. Algemene opleidingen en in belangrijke mate ook beroepsspecifieke opleidingen kunnen een werknemer ook bij een volgende werkgever van nut zijn. De terugverdientijd is voor de werknemer dus langer dan voor de werkgever. Werkgevers in een bedrijfstak kunnen echter besluiten de branchespecifieke opleidingskosten gezamenlijk te dragen, waardoor zij hun terugverdientijd oprekken. Voor bedrijfsspecifieke opleidingen is er geen verschil in terugverdientijd tussen werkgever en werknemer.

Marktfalen?

Voor de overheid is het niet primair van belang dat er een mogelijk marktfalen ligt op het terrein van opleidingen voor werkenden. De sociale partners hebben immers aangegeven zelf de verantwoordelijkheid voor het opheffen hiervan te willen nemen. Van groter belang voor de overheid is dat er van het versterken van de opleidingen, met name ook met betrekking tot de toegankelijkheid voor oudere werknemers, positieve externe effecten te verwachten zijn via de band van de inzetbaarheid en de verlenging van de arbeidzame periode. Vanuit dit belang is een actieve bemoeienis van de overheid met de marktwerking op het gebied van opleidingen voor met name oudere werknemers te motiveren.

Bedrijfsopleidingen naar persoonskenmerken

Er bestaan grote verschillen in de toegankelijkheid van bedrijfsopleidingen. Deze verschillen zijn deels terug te voeren op persoonskenmerken en deels op bedrijfskenmerken. Van de persoonskenmerken is leeftijd een belangrijke determinant voor de toegankelijkheid. Bedrijfsopleidingen worden minder gevolgd door oudere werknemers dan door jongere. De kans op deelname neemt ook af naarmate het opleidingsniveau lager is. Bovendien nemen vrouwen er minder vaak deel aan dan mannen. Verder volgen voltijdwerkers vaker een opleiding dan deeltijdwerkers. Ook de hoogte van het functieniveau heeft een positieve invloed op de kans dat een werknemer een bedrijfsopleiding volgt. Van de bedrijfskenmerken is met name de grootte van het bedrijf van belang. Werknemers van grote bedrijven volgen in vergelijking met werknemers bij kleine bedrijven vaker een opleiding.

In veel gevallen is er ook wel een verklaring voor dit verschil in deelname. Gezien hun nog onvolkomen arbeidsvaardigheden hebben jongere werknemers nu eenmaal meer opleiding nodig dan oudere. Toch is de effectiviteit van bedrijfsopleidingen voor oudere werknemers niet altijd minder dan voor jongere werknemers. Zo zijn oudere werknemers die een bedrijfsopleiding gevolgd hebben, beter inzetbaar voor werkzaamheden die eigenlijk tot een andere functie of

afdeling behoren, dan jongere werknemers die een opleiding gevolgd hebben (Groot en Maassen van den Brink 1997). De periode waarin de investering in oudere werknemers terugverdiend kan worden, is echter korter dan bij jongere werknemers. Dit kan een reden zijn waarom oudere werknemers minder in staat worden gesteld hun arbeidsvaardigheden door middel van opleidingen op peil te houden. Eenzelfde redenering geldt, vanwege hun in doorsnee geringere band met de arbeidsmarkt, voor vrouwelijke werknemers en voor deeltijdwerkers.

Bedrijfsopleidingen naar bedrijfskenmerken

De mate waarin in bedrijfsopleidingen wordt geïnvesteerd, verschilt ook naar bedrijven. Grote bedrijven doen er meer aan dan kleinere. Kleinere bedrijven stuiten meer dan grotere bedrijven op het risico dat door hen opgeleide werknemers naar een beter betalende concurrent vertrekken. Dit zou kunnen verklaren waarom zij er terughoudend in zijn de deelname van hun werknemers aan bedrijfsopleidingen te entameren. Andere verklaringen zijn dat de doorgroeimogelijkheden in kleinere bedrijven geringer zijn en dat daarmee een drijfveer voor het volgen van opleidingen vervalt. Ook is het mogelijk dat het voor kleinere bedrijven moeilijker is de afwezigheid van werknemers die een opleiding volgen, in hun bedrijfsproces in te passen.

Conclusie

Bedrijfsopleidingen krijgen in de beleidsdiscussie soms onevenredig veel aandacht. Bedrijfsopleidingen vormen samen met beroepsopleidingen slechts het meest formele deel – en daarom ook het meest bestudeerde deel – van de productiviteitsverhogende middelen waar werkzame personen gedurende hun loopbaan mee te maken hebben. Naast bedrijfsopleidingen dragen inwerktrajecten, begeleiding door ervaren collega's en ervaring (leren door te doen) eveneens bij aan de productiviteitsgroei van een werknemer. Gezien het feit dat de kosten van bedrijfsopleidingen voor het bedrijfsleven per jaar ongeveer 3,5 miljard gulden bedragen en 4000 gulden per deelnemende werknemer (CBS Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken 1995-1), is de bijdrage van bedrijfsopleidingen aan de productiviteitsgroei van werknemers zelfs in verhouding gering, ook wanneer uitgegaan wordt van hoge rendementen. Als tekortschietende arbeidsvaardigheden de verhouding tussen productiviteit en kosten van werknemers uit evenwicht zouden kunnen trekken, zou met name ook aandacht besteed moeten worden aan de onvolkomenheid van deze andere leertrajecten. Voor langdurig werklozen en herintreders zijn speciale mogelijkheden geschapen om werkervaring op te doen. Deze werkervaring moet bij voorkeur worden opgedaan voordat de productiviteit tekort schiet en onvrijwillige uitstroom uit de beroepsbevolking aan de orde is. Vaak kan worden voorkomen dat kennis veroudert door veranderende bedrijfsprocessen, door hierop te anticiperen en werknemers andersoortige ervaring te laten opdoen.

9.5.3 SCHOLING IN HET DOORGROEISCENARIO

In hoofdstuk 5 is al geconstateerd dat het voor de realisatie van het doorgroeiscenario vooral van belang is de arbeidsmarktpositie van lageropgeleiden en oudere

werknemers te versterken. Scholing kan hierbij een nuttig middel zijn. Het beleid zou zich naast de vele inspanningen die thans met name in het kader van het initiële onderwijs worden gedaan, meer moeten richten op combinaties van leren en werken. Dit biedt zowel perspectief voor ingestroomde werknemers met zwakke kwalificaties als voor oudere werknemers met een te zeer versmalde kennisbasis. De bemoeienis van de overheid met dit soort scholing wordt gemotiveerd door de positieve externe effecten die hiervan te verwachten zijn.

9.6 CONCLUSIE

De meest kwetsbare groepen op de toekomstige arbeidsmarkt zijn de oudere en de lageropgeleide werknemers. Extra kwetsbaar zijn uiteraard werknemers die zowel ouder als lager opgeleid zijn. Of zich een knelpunt zal voordoen met betrekking tot het scholingsniveau van de potentiële beroepsbevolking indien de arbeidsmarktparticipatie conform het doorgroeiscenario zal stijgen, hangt af van een aantal zaken. Ten eerste is het de vraag of de werking van de arbeidsmarkt afdoende zal zijn om de markt te ruimen in de zin dat het complex van lonen en arbeidskosten in verhouding zal staan tot de productiviteit van de arbeid. Het is waarschijnlijk dat de realisering van het doorgroeiscenario een grotere mate van loondifferentiatie met zich mee zal brengen. Ten tweede is het de vraag of de scholing van specifieke groepen van de potentiële beroepsbevolking voldoende soelaas zal bieden om hen aansluiting te doen vinden bij de arbeidsmarkt. Het is immers niet ondenkbaar dat de schoolbaarheid zowel bij lager opgeleide als bij oudere werknemers te wensen overlaat. Dit kan ook het gevolg zijn omdat gebrek aan scholing niet het grootste bezwaar van werkgevers vormt om werknemers uit deze groepen aan te nemen. Leeftijdsdiscriminatie van capabele werknemers is hier een sprekend voorbeeld van.

Loondifferentiatie

Als scholing niet voldoende bijdraagt aan het ruimen van de arbeidsmarkt en als de werking van de markt bij het terugdringen van uittreedroutes leidt tot een verdere differentiatie van loonniveaus, kan dit tot een schevere inkomensverdeling leiden. Een dergelijke ontwikkeling zou op zich een maatschappelijk knelpunt kunnen vormen voor de realisering van het doorgroeiscenario. Loondifferentiatie kan zich in ten minste twee richtingen voordoen. Ten eerste zouden de loonniveaus van hoger- en lageropgeleiden verder uiteen kunnen gaan lopen, doordat de arbeidsmarkt met name voor hoger- en middelbaaropgeleiden nog krapper wordt als na 2010 de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt gaat verlaten. Ten tweede zouden (groepen van) oudere werknemers de gevolgen van demotie kunnen ondervinden. Met name wanneer zij gedwongen zijn een tweede carrière aan te vangen, kunnen zij aanzienlijke inkomensverliezen lijden.

Laaggeschoolden

Bij een groep van lageropgeleiden zijn zowel leervermogen als motivatie tot leren een knelpunt voor hun arbeidsmarktparticipatie. Een gebrek aan vakkennis vormt voor werkgevers over het algemeen geen beletsel om personen in dienst te

nemen, als het perspectief op het aanleren van die kennis maar aanwezig is. Voor een beperkte groep lijkt dit perspectief zwak te zijn. Bepaalde ascriptieve kenmerken als leeftijd, gezondheid, geslacht en etniciteit verslechteren de arbeidsmarktkansen van deze groep nog eens. Het activerend arbeidsmarktbeleid is in belangrijke mate op deze groep gericht. De resultaten hiervan zijn overigens niet in alle gevallen gunstig te noemen. Dit geldt ook als de arbeidskosten door de inzet van beleid substantieel zijn gereduceerd.

Beroepsvorming

In het initiële onderwijs moet voorkomen worden dat beroepsvorming te veel uit het onderwijs verdwijnt. Dit is mogelijk een reden voor de hoge uitval in het secundaire onderwijs. Duidelijker beroepsperspectieven kunnen de motivatie van veel leerlingen versterken. Er dient ook aandacht te zijn voor de knelpunten die zich in dit opzicht voordoen bij de invoering van de WEB. Zowel in de toeleiding naar als in het eigenlijke beroepsonderwijs is het van groot belang dat leerlingen met een praktische inslag evenals leerlingen met een meer cognitieve inslag de gelegenheid hebben de bij hen passende kwalificaties te bereiken.

Oudere werkenden

Hiervoor zijn vier redenen geïdentificeerd voor de lage arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers:

1 het menselijk kapitaal dat de oudere werknemer vertegenwoordigt, wordt ondergewaardeerd en verwaarloosd;
2 gezondheidsproblemen doen zich op oudere leeftijd vaker voor;
3 ouderen zijn voor een werkgever als regel relatief dure werknemers, ook bij dezelfde productiviteit en dezelfde gemiddelde gezondheid als jongeren;
4 uittreedroutes zijn, ook na de versobering die is doorgevoerd, voor de oudere werknemers nog steeds aantrekkelijk.

De geringe arbeidsparticipatie van oudere werknemers zou een belangrijk knelpunt kunnen gaan vormen voor het realiseren van het doorgroeiscenario. Dit komt vooral doordat de kans op instroom in de werkzame beroepsbevolking vanuit werkloosheid of een of andere vorm van inactiviteit afneemt met de leeftijd. Hiernaast speelt de – eerder in dit rapport al besproken – uitstroom in de VUT en de WAO, die zich, naarmate WAO en VUT minder toegankelijk dan wel aantrekkelijk worden, waarschijnlijk meer naar de WW zal verleggen.
In dit hoofdstuk is ten aanzien van ouderen verder geconstateerd dat er op de Nederlandse arbeidsmarkt nog een leeftijdsonvriendelijk klimaat heerst, terwijl in de naaste toekomst vacatures noodzakelijkerwijs steeds vaker met ouderen gevuld zullen moeten worden. Het is daarom zaak dat het bedrijfsleven – ondersteund door de overheid – strategieën ontwikkelt om deze leeftijdsdiscriminatie te doorbreken. Gemotiveerde oudere werknemers in dienst hebben en houden, zou de productiviteit van bedrijven juist ten goede kunnen komen.

Beperking kansen uitstroom ouderen van de arbeidsmarkt

Beleid gericht op verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers kan zich concentreren op beperking van de uitstroom of op bevordering van

de instroom. Het beperken van de uitstroom legt verreweg het meeste gewicht in de schaal; het zal er de komende jaren om gaan de babyboomgeneratie aan het werk te houden.
Wat de uitstroom betreft, is er in het hoofdstuk 8 al aandacht voor gevraagd dat het oneigenlijk gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekering moet worden teruggebracht. Ook de omzetting van de VUT in prepensioeneringsregelingen valt toe te juichen. Hiernaast verdient blijvende scholing van oudere werknemers de nodige aandacht. Voorkomen moet worden dat gebrek aan scholing hen in een negatieve spiraal brengt. Werkgevers moeten erop gewezen worden dat arbeidsorganisatorische veranderingen het mogelijk kunnen maken het menselijk kapitaal van hun werknemers langer te benutten. Een punt hierbij is dat werkgevers nu afzien van scholingsinvesteringen in ouderen omdat scholing gezien wordt als een discontinu proces, waardoor werk blijft liggen. Met moderne middelen is het evenwel goed mogelijk om werkomgeving en scholingsomgeving meer in elkaar te schuiven en het scholingsproces meer continu te laten zijn. Dergelijke ontwikkelingen kunnen niet alleen kansrijk zijn bij het langer op de arbeidsmarkt houden van ouderen, ze zouden ook perspectief kunnen bieden bij het productiviteitsverlies van vrouwen die tijdelijk in verband met zorgtaken (gedeeltelijk) terugtreden uit het arbeidsproces.

Verder verdient het overweging de ontslagkosten voor oudere werknemers selectief te verhogen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een institutionalisering van de hier en daar voorkomende praktijk dat bij ontslag inkomenssuppleties worden verstrekt bovenop een WW-uitkering. Het zou ook kunnen worden overwogen deze suppleties te continueren bovenop een nieuw te verwerven inkomen. In de Japanse praktijk waar hoger en middelbaar personeel geacht wordt zich rond het vijftigste levensjaar uit de voorheen beklede functie terug te trekken, bestaan zulke constructies. Ongedifferentieerde demotie, alleen op basis van leeftijd, lijkt ten slotte geen begaanbare weg om de participatie van oudere werknemers te bevorderen. Hiervan is voornamelijk demotivering en vernietiging van menselijk kapitaal te verwachten.

Verhoging instroomkansen ouderen op de arbeidsmarkt

Om de instroomkansen van oudere werkzoekenden te verhogen, moet worden aangegrepen bij de redenen die werkgevers hebben om geen oudere werknemers in dienst te nemen. Genoemd wordt de, te korte, terugverdientijd van inwerk- en opleidingskosten; hierin zou een tegemoetkoming aan de werkgever kunnen worden overwogen. Verder speelt het hogere gezondheidsrisico voor oudere werknemers. Het is niet verstandig werkgevers hiervoor volledig verantwoordelijk te houden. Spreiding van de gezondheidsrisico's van oudere werknemers kan hun intreedkansen verbeteren. Ook kan een verdere normalisering van deeltijdwerk de gezondheidsrisico's in bepaalde gevallen beperken.

NOTEN

1 Onder een loopbaan wordt verstaan een opeenvolging van werkzame, werkloze en inactieve perioden gedurende de beroepsgeschikte levensfase van een individu. Tijdens werkzame perioden kunnen in opeenvolging verschillende banen vervuld worden. Onder een baan wordt een arbeidsrelatie bij een en dezelfde werkgever verstaan. Verder kunnen binnen een baan in opeenvolging verschillende functies worden bekleed.

2 Het doorgroeiscenario verdisconteert dat de feitelijke ontwikkeling in de arbeidsparticipatie voorloopt op de veronderstelde in de CBS/CPB-verkenning. Deze laatste wordt hier echter gebruikt om een projectie van de samenstelling van het arbeidsaanbod te maken. Omdat het doorgroeiscenario ambitieuzer is dan de veronderstelde ontwikkeling in de CBS/CPB-verkenning, kan het beroep op de genoemde aanpassingsmechanismen groter zijn dan alleen op basis van de CBS/CPB-verkenning, aannemende dat de meest bemiddelbaren het eerst aan de slag komen.

3 Aangenomen wordt dat die gedurende hun gehele loopbaan voltijds werken en zich gedurende die loopbaan in hetzelfde inkomenspercentiel bevinden. In werkelijkheid is er gedurende de loopbaan natuurlijk wel variatie in de gemaakte uren en in de rangorde binnen de inkomensverdeling.

4 Voor een nadere beschrijving van de microsimulatie wordt verwezen naar de Bijlage bij dit hoofdstuk.

5 Voor de hierbij gehanteerde veronderstellingen wordt verwezen naar de Bijlage Loopbaangenerator.

10 NAAR EEN VRIJWEL VOLLEDIGE ARBEIDS-PARTICIPATIE

10.1 INLEIDING

In dit slothoofdstuk worden de conclusies en beleidsaanbevelingen gepresenteerd die uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken volgen. Het startpunt van het onderzoek is de in de afgelopen periode sterk toegenomen arbeidsparticipatie. De vraag is in hoeverre een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk, nodig en mogelijk is. Ten einde de consequenties van een daarop gericht overheidsbeleid te kunnen beoordelen, zijn in dit rapport de volgende onderzoeksvragen behandeld:

a welke maatschappelijke knelpunten zijn te verwachten bij een flinke doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende periode?
b welke beleidsinspanningen zijn nodig om een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie te bevorderen, van welke groepen zou zo'n verhoging van de arbeidsparticipatie moeten komen en in hoeverre valt te voorkomen dat eventuele maatschappelijke knelpunten de doorgroei belemmeren?
c welke veranderingen zich zullen voordoen op het terrein van de arbeid en bij de plaats van de arbeid in het leven, en welke invloed hebben deze veranderingen op de beleidsmogelijkheden om een doorgroei van de arbeidsparticipatie te bevorderen en knelpunten te voorkomen?

Voor veel mensen is werken de belangrijkste tijdsbesteding in hun leven. Veel hangt er van af: inkomen, prestige, kennis, kennissen. Hoewel individuen met het stijgen van de welvaart gemiddeld korter gaan werken, zal het belang van deze gerichtheid op arbeidsdeelname niet afnemen. Integendeel, het is eerder aannemelijk dat voor steeds meer mensen werk – het hebben van werk, de inhoud van dat werk, de consequenties van werk, de combineerbaarheid van werk met andere aspecten van het leven – een dominante plaats zal innemen. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat bestrijding van werkloosheid, bevordering van werkgelegenheid en vergroting van de arbeidsparticipatie een prominente plaats innemen in het overheidsbeleid en dit ook zullen blijven doen. Bovendien zullen de demografische veranderingen die in de komende decennia optreden, vragen om een versterking van het draagvlak voor collectieve voorzieningen; dat is een belangrijk argument voor een verdere vergroting van de arbeidsparticipatie (WRR 1999).

Bij de sterke groei van de arbeidsdeelname in de afgelopen vijftien jaar worden in het maatschappelijke debat echter kanttekeningen geplaatst. Er worden klachten gehoord over werkdruk, stress, burn-out, te weinig vrije tijd en tijd om voor anderen te zorgen vanwege het vele werk en het dominante karakter ervan. Verder zou de groeiende participatie bijdragen aan 'verkeersinfarcten'. Deze klachten worden wel gebundeld in een argumentatie die zich richt tegen de opkomst van de 24-uurseconomie en een 'economisering' van het hele

maatschappelijk leven. In dit rapport is een blik in de toekomst geworpen door aan de hand van een empirische analyse te onderzoeken of de hierboven verwoorde zorgen inderdaad een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie in de weg zouden kunnen staan en in hoeverre dit een omslag in het beleid zou impliceren. Daarbij richtte de aandacht zich op het werken in betaalde arbeid. Alhoewel belangrijk, zijn vrijwilligerswerk en andere onbetaalde arbeid hier grotendeels buiten beschouwing gebleven.

In dit slothoofdstuk vat de raad eerst zijn visie samen op de ontwikkelingen in arbeidsparticipatie in de naaste toekomst (paragraaf 10.2). Ten aanzien van arbeid zijn er tal van interessante ontwikkelingen gaande. Deze ontwikkelingen monden niet uit in het beeld dat op individueel niveau werken altijd en voor iedereen volledige satisfactie zal bieden. Niettemin zijn er krachtige argumenten waarom een verdere doorgroei van de participatie in komende decade(n) wenselijk is (paragraaf 10.3). Een toename van de participatie zal met name moeten komen van de groepen die nu nog minder dan evenredig participeren: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden. In de analyse en de schets van de oplossingsrichtingen worden die groepen verder gespecificeerd om de redenen op te sporen voor hun lage participatie; ook bij vrouwen en ouderen hangt een lage participatie samen met een laag scholingsniveau. In paragraaf 10.4 wordt ingegaan op de gevolgen voor die doelgroepen en het overheidsbeleid dat dit vergt. Vervolgens komt de voornaamste onderzoeksvraag van het rapport aan de orde, namelijk de vraag welke consequenties een doorgroei van de participatie in de komende decaden heeft voor mobiliteit, zorg, gezondheid, schoolbaarheid en inkomensverdeling. In paragraaf 10.5 worden deze consequenties samengevat en wordt bezien of zij leiden tot onoplosbare knelpunten, dan wel of er nog voldoende beleidsruimte is om de mogelijke nadelige gevolgen van een doorgroei van de arbeidsparticipatie te beheersen. In paragraaf 10.6 ten slotte worden de centrale conclusies van dit rapport samengevat.

10.2 EEN VISIE OP ARBEIDSPARTICIPATIE

Vrijwel volledige participatie

In dit rapport worden de mogelijkheden en consequenties doordacht van een verdere doorgroei in de komende decade(n) van de arbeidsparticipatie in Nederland naar een 'vrijwel volledige arbeidsparticipatie', een analogon van het begrip 'vrijwel volledige werkgelegenheid' dat de situatie op de arbeidsmarkt in de jaren vijftig en zestig typeerde. De gedachte bij '*vrijwel* volledige werkgelegenheid' is dat een werkloosheid van nul procent nooit haalbaar is, en ook niet wenselijk omdat een dynamische arbeidsmarkt niet kan zonder een zekere mate van zoek- of frictiewerkloosheid. Iets soortgelijks speelt bij 'vrijwel volledige participatie': vanuit het gezichtspunt van de maatschappelijke welvaart zijn er goede redenen om een zo groot mogelijke deelname aan de arbeidsmarkt na te streven, maar vanuit de individuele preferenties en mogelijkheden zullen er altijd mensen zijn die blijvend of tijdelijk afzien van participatie. Onomkeerbare invaliditeit of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd zijn natuurlijk de twee belangrijkste

redenen voor een blijvend uittreden uit de arbeidsmarkt. Maar ook kunnen ouders ervoor kiezen zich gedurende enkele jaren (gedeeltelijk) terug te trekken om voor hun jonge kinderen te zorgen.

De voortgaande kennisintensivering van onze samenleving vormt in de hier ondernomen analyse zelfs een argument waarom doorgroei naar een situatie van 'helemaal volledige arbeidsparticipatie' onmogelijk is. In ons werkzame leven kunnen we namelijk niet meer een leven lang teren op de 'front loading' aan onderwijs die we in onze jeugd hebben genoten. Werk zal daarom niet alleen leren tijdens het werk met zich meebrengen, maar ook vaker afgewisseld worden met perioden van bijscholing. Bovendien kunnen sectorale ontwikkelingen in de economie met zich meebrengen dat mensen in de loop van hun werkzame leven iets volledig anders moeten gaan doen. Die impuls kan ook bij mensen zelf vandaan komen, bijvoorbeeld omdat ze 'vast' menen te zitten in hun huidige werk en loopbaan. Thans is het nog zo dat in veel van dergelijke situaties ZW/WAO en VUT als afvloeiingskanalen functioneren naar non-participatie. In het toekomstige arbeidsbestel dient hier anders mee te worden omgegaan. In plaats van afvloeiing moet er in dit soort gevallen ruimte zijn voor de mogelijkheid van een 'tweede loopbaan'. De omscholing die hiervoor nodig is, en de tijdelijke non-participatie die dit met zich meebrengt, zijn juist gewenst om in de loop van de tijd de arbeidsparticipatie te verhogen. Een en ander past in een ontwikkeling van een wat grotere spreiding van activiteiten (werken, leren, zorgverlening, vrije tijd) over de levensloop. In dat licht staat ook de fiscale regeling voor verlofsparen die aanstaande is; het zelf opgespaarde tijdelijke verlof dat daardoor mogelijk wordt, kan ook ingeburgerd raken als een middel om een tijdelijke loopbaanonderbreking te financieren.

Een grotere spreiding van activiteiten van mensen over de levensloop vergt ook veranderingen binnen organisaties die gericht zijn op een grotere flexibiliteit.

Achterliggende ontwikkelingen

Bij de beschouwing over de toekomst van de arbeid, arbeidsmarkt en arbeidsdeelname zijn de volgende drie achterliggende ontwikkelingen van belang.

1 De positieve waardering van het belang van werk. Kenmerkend voor het huidige generieke beeld van arbeid is dat werk wordt gezien als een zinvolle levensvervulling, en niet exclusief als een last of een opoffering van vrij beschikbare tijd. In onze recente geschiedenis is er een korte periode geweest dat voor sommigen een 'vrijetijdssamenleving' een aantrekkelijk ideaal leek, maar daar zijn we inmiddels van teruggekomen. De veranderingen in de aard en inhoud van werk die hebben bijgedragen aan deze herwaardering, komen hieronder nog uitvoeriger aan de orde.

2 De massale toetreding van vrouwen tot de formele arbeidsmarkt. Dit leek aanvankelijk vooral een inhaalslag, maar nu de participatie van Nederlandse vrouwen (in personen) op het Europese gemiddelde is gekomen, wijst alles erop dat deze tendens verder doorzet, en dat Nederland mogelijk in 2020 'Zweedse niveaus' van vrouwenparticipatie zal benaderen. Die voortgezette sterke trend is een uiting van emancipatie en drang naar economische zelfstandigheid.

Het is ook het logisch gevolg van het huidige opleidingsniveau van met name jonge vrouwen, dat niet onderdoet voor dat van mannen.

3 De macro-economische verschuiving die zich in de afgelopen kwart eeuw heeft voltrokken, en heeft geresulteerd in een andere rol van de nationale overheid. Het 'vraagparadigma' in het economische beleid is onder druk van de veel turbulentere internationaal-economische omgeving en de komst van de EMU vervangen door een 'aanbodparadigma'. Het idee in Nederland een verzorgingsstaat overeind te kunnen houden achter beschermende economische dijken, met Keynesiaans begrotingsbeleid (nationale compensatie in geval van internationale vraaguitval), is stukgelopen op een negatieve spiraal van toenemende arbeidskosten en een groeiende wig. Het vraagbeleid is daarom sinds de jaren tachtig vervangen door een aanbodbeleid waarin de kosten, de kwaliteit, de dynamiek en de flexibiliteit van onze productiefactoren – waaronder arbeid – centraal staan in een internationaal concurrerende omgeving. Passief, al te eenzijdig op beschermingsdenken gericht arbeidsmarktbeleid is daarbij vervangen door een meer op activering en zelfredzaamheid gericht beleid.

Veranderingen in aard en inhoud van werk

In de loop van de geschiedenis is de economie geëvolueerd van een vooral agrarische economie via een industriële economie naar een economie met een dominante dienstencomponent. In samenhang hiermee is de aard van veel arbeid van karakter veranderd. De belangrijkste ontwikkeling is dat er relatief minder handarbeid is en er steeds meer hoofdarbeid bij komt, recentelijk steeds meer hoofdarbeid met een belangrijke ICT-component. In de productiearbeid verdwijnt er door de inschakeling van de computer veel repetitief werk en gaat het er ook bij ogenschijnlijk eenvoudig of middelbaar werk om dat de werkende 'situationele respons' moet kunnen geven. De computer doet de standaardgevallen wel; de moeilijke gevallen blijven over en vergen discretionaire beslissingen.
Voor velen zal dit een uitdaging en vooruitgang zijn, maar het betekent tevens dat achter een in de loop der tijd onveranderde beroepsaanduiding een ander takenpakket en bijbehorende taakverzwaring schuil kan gaan. In functies waar er nog wel in sterke mate praktische vaardigheden worden gevraagd, hebben deze ook een cognitieve component. De robotisering in industriële processen bijvoorbeeld brengt met zich mee dat men niet zozeer met of aan een machine werkt, maar wél een storing moet kunnen oplossen.
Een andere ontwikkeling is dat in veel beroepen het accent minder op praktische, en meer op sociaal-communicatieve vaardigheden is komen te liggen. Men moet kunnen omgaan met klanten, cliënten en collega's. Dit is bij uitstek het geval bij de zogenaamde 'contactberoepen', maar deze ontwikkeling is ruimer van aard.

In hoofdstuk 3 zijn deze veranderingen in de aard en inhoud van werk geschetst. Een gevolg van deze ontwikkelingen is dat onze samenleving een nooit eerder vertoonde variatie in arbeidspatronen en daarmee gemoeide kwalificaties laat zien. Het is van belang dit vast te stellen om ons te behoeden voor 'pars pro toto-denken' over de ontwikkelingen in arbeid. Niet alle arbeid maakt dezelfde

ontwikkelingsgang door. Niet alle werk is 'high tech' van aard en niet alle eenvoudige arbeid is bezig te verdwijnen.

Dynamiek op de arbeidsmarkt

De arbeidslevensloop wordt sterk beïnvloed door de dynamiek op de arbeidsmarkt. De kennisintensivering en informatisering van de economie dragen er aan bij dat de levensduur van een baan met een 'gegeven' functie-inhoud korter wordt; dat is een belangrijke vorm van arbeidsmarktdynamiek. Verder is er een grote arbeidsmarktdynamiek in de vorm van baancreatie, baanvernietiging en baanwisselingen. De arbeidslevensloop zal hierdoor minder vaak een standaardpatroon laten zien, maar meer in- en uittreding te zien geven, bijvoorbeeld in verband met een (om)scholingsperiode, een zorgperiode of een sabbatical.
De invalshoek van de arbeidsmarktdynamiek is ook van belang voor het oordeel over de effectiviteit van beleidsmaatregelen. Immers, bij de individuele keuze tussen participatie en non-participatie en bij de keuze voor scholing, loopbaanonderbreking of overgang naar een andere baan spelen verwachtingen een belangrijke rol. Deze verwachtingen betreffen onder meer de vooruitzichten in de loopbaan, zoals de kans op verlies van werk of juist de kans op een betere baan in de toekomst. Naast de materiële beloning zijn deze met de arbeidsmarktdynamiek samenhangende factoren belangrijke determinanten in het keuzegedrag op de arbeidsmarkt. In het beleid, en ook in het oordeel over de effectiviteit van het beleid, dient met deze factoren rekening te worden gehouden, te meer naarmate het in hoofdstuk 1 beschreven zingevingsaspect een groter gewicht krijgt in de participatiebeslissing. Zo dient bijvoorbeeld bij de inrichting van de sociale zekerheid meer rekening te worden gehouden met de positieve invloed die goede vooruitzichten in de werksituatie hebben op de participatiebeslissing. Dit aspect wordt wel de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid genoemd. Daarbij leidt een goed loopbaanperspectief tot een verlaging van het reserveringsloon, waardoor de keuze tussen participatie en non-participatie, gegeven de materiële beloning, eerder in het voordeel van participatie uitvalt.

10.3 DE WENSELIJKHEID VAN VOORTGEZETTE PARTICIPATIEGROEI

De *wenselijkheid* van een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie moet in het licht worden gezien van de argumenten waarom een participatietoename in het recente verleden als publiek doel is gesteld. De argumenten hiervoor zijn door velen, waaronder de raad, naar voren gebracht. De hoofdzaken bij deze argumentatie zijn het draagvlakargument en het externe-effectenargument. Ook al is de werkgelegenheid – met name in personen – de afgelopen vijftien jaar al sterk toegenomen, met gemiddeld ruim 100.000 personen per jaar, deze publieke doelen hebben zeker niet aan geldigheid ingeboet sinds begin jaren tachtig de arbeidsparticipatie in ons land een dieptepunt bereikte. Deze doelen kan nog extra kracht worden bijgezet naarmate in de microsfeer blijkt dat de kwaliteit van veel tegenwoordige arbeid bijdraagt aan de zingeving van het bestaan. Hieronder wordt wat uitvoeriger ingegaan op het draagvlak-, het externe-effecten- en het zingevingsargument.

Draagvlakargument

De aanstaande snelle vergrijzing, die het gevolg is van de door de naoorlogse geboortegolf opgeroepen demografische onevenwichtigheid, vormt een eerste belangrijke reden waarom het draagvlakargument in de nabije toekomst uiterst relevant blijft. Zo tonen de rekenexercities in het rapport *Generatiebewust beleid* (WRR 1999) aan dat een behoorlijke doorgroei van de arbeidsparticipatie nodig is om de voorziening van de AOW en de zorg in de komende periode houdbaar te doen zijn.

In principe kan het draagvlak worden versterkt door een groei van het *aantal* werkenden en/of door verlenging van de arbeids*duur*. Wanneer we kijken naar de gemiddelde *duur* van de formele werkweek (of het aantal gewerkte uren per jaar) kent Nederland, internationaal vergeleken, een ontspannen participatiepatroon. De gemiddelde werkduur laat redelijk wat tijd vrij voor ontspanning of voor het verzorgen van kinderen of ouders. Die korte gemiddelde werkweek is het gevolg van een sterke langetermijntrend tot geleidelijke verkorting van de werkweek. Langjarige gegevensreeksen over productiviteitsgroei laten zien dat die groei voor drie kwart neerslaat in consumptiegroei en voor een kwart in een kortere arbeidsduur. Verkorting van de arbeidsduur is dus ook een manier om de productiviteitsgroei te 'consumeren'. Als in de komende decennia met name meer vrouwen tot de arbeidsmarkt zullen toetreden en oudere werkenden wat langer zullen blijven werken, mag niet verwacht worden dat deze trend van verkorting van de gemiddelde werkweek – afgezien in geval van duidelijke krapte op de arbeidsmarkt – tot stilstand zal komen. Dit rapport doet ook geen aanbevelingen in die richting. Wél is een gemiddeld korte formele werktijd een argument te meer om ten behoeve van het draagvlak het aantal werkenden te vergroten. Ten slotte is een voordeel in termen van draagvlak dat bij een groter aantal werkenden er minder sterk 'getrokken' hoeft te worden op het herverdelings- of solidariteitsmechanisme, met een relatief hoge druk van belastingen en sociale premies als bijbehorend negatief gevolg.

Externe-effectenargument

Het externe-effectenargument voor participatiebevordering berust op de socialiserende functie van werk voor individuen. Werk stimuleert mensen dingen te doen samen met anderen, met het 'geven en nemen' dat daarbij hoort. Hiermee leidt deelname aan de arbeidsmarkt tot positieve externe effecten en voorkomt het negatieve. Deelhebben aan de arbeidsmarkt draagt bij aan de maatschappelijke cohesie en bevordert op maatschappelijk niveau reciprociteit in het menselijk gedrag. Ondanks de gestegen arbeidsproductiviteit blijft het daarom gewenst de waarden en normen van de arbeidsdeelname die van generatie op generatie worden overgedragen, in stand te houden. Geen maatschappij kan immers naast elkaar twee met elkaar strijdige 'waardesystemen' verdragen: een waardesysteem van hardwerkende verdieners naast een waardesysteem van een groep die zijn productieve jaren als 'leisure class' doorbrengt. Er staat immers geen schot (meer) tussen die twee waardesystemen, en de bereidheid om betaalde arbeid te verrichten, en hierdoor bij te dragen aan het draagvlak voor collectieve voorzieningen, zal op deze wijze altijd ondermijnd worden.

Zingevingsargument

Vanwege het draagvlak- en het externe-effectenargument stelt de overheid participatiebevordering als publiek doel. Het draagvlakargument snijdt daarbij aan twee kanten: wie werk heeft, verschaft zichzelf daarmee een inkomen – de instrumentele functie van werk – en hoeft dus niet 'onderhouden' te worden. Maar dat inkomen is tevens een 'aftappunt' om bijvoorbeeld de AOW en zorgvoorzieningen voor ouderen te kunnen bekostigen. Zo dragen werkenden bij aan het draagvlak voor collectieve voorzieningen. Het externe-effectenargument hangt samen met de socialiserende functie van werk.

Het zingevingsargument in het debat is van een andere orde, omdat het betrekking heeft op de microsfeer. In onze hoogontwikkelde samenleving heeft werk minder vaak dan vroeger het karakter van fysieke labeur. Bovendien domineert tegenwoordig het beeld dat werk meer mogelijkheden biedt om inhoudelijke interesses te ontwikkelen en kwijt te kunnen. Hiermee kan het een belangrijke zingeving aan het leven zijn. Naar vanzelf spreekt, zal het zingevingselement in individuele situaties zeer verschillend uitpakken, met name afhankelijk van het soort werk dat mensen doen en het segment van de arbeidsmarkt waarin zij zich bevinden. In economentermen komen in individuele arbeidsaanbodfuncties drie factoren voor (met voor verschillende individuen verschillende gewichten): de arbeidsbeloning, de kwaliteit van arbeid en de opgeofferde vrije tijd. De laatste heeft een negatief teken; mensen waarderen hun vrije tijd. Zingeving wordt in deze gedachtengang gerelateerd aan de kwaliteit van de arbeid. Generiek geldt dan dat als *ceteris paribus* – dus gegeven de preferenties en de beide overige factoren – de kwaliteit van arbeid stijgt, dit positief zal uitpakken voor het individuele arbeidsaanbod. Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke taak te verlichten om mensen tot arbeidsdeelname te stimuleren. Het publieke en private liggen dan in elkaars verlengde. Maar een doorgroei van de participatie in de toekomst – opdat zo veel mogelijk mensen hun inkomen verdienen met arbeid – kan niet heen om de spanningsrelatie die er ook in veel gevallen is tussen de publieke gronden om arbeidsdeelname te bevorderen en individuele zingevingssituaties. In dit rapport komen dan ook aanbevelingen aan de orde voor beleid waarmee de overheid de arbeidsdeelname kan stimuleren van groepen die nu minder dan evenredig participeren. Ter relativering van de beleidsmogelijkheden van de overheid dient wél opgemerkt te worden dat de verantwoordelijkheid voor bevrediging en perspectief in de arbeidsloopbaan primair ligt bij werkgevers en werknemers zelf. De overheid kan hier slechts een faciliterende rol vervullen.

Het draagvlakargument en het externe-effectenargument zijn altijd al aan de orde als onderbouwing van de maatschappelijke noodzaak van arbeidsparticipatie. Het zingevingsargument is in wezen 'nieuwer'. Het hangt samen met de komst van een samenleving waarin arbeid voor velen meer betekent dan alleen het opofferen van vrije tijd of werkkracht in ruil voor loon. In de toekomst is te verwachten dat het aandeel van routinearbeid verder afneemt en dat, waar er sprake is van een toenemende krapte op de arbeidsmarkt, de keuze voor een bepaald soort

werk sterker wordt beïnvloed door de bevrediging die dat werk op zichzelf oplevert. Werknemers zullen dan meer eisen stellen die niet primair op de financiële beloning betrekking hebben, maar vooral op de kwaliteit van de arbeid, zoals de inhoud van de functie, werktijden, scholingswensen, flexibiliteit in verband met andere taken als leren, zorgen of ook vrije tijd. Zoals gezegd, kan de overheid deze ontwikkeling faciliteren met institutionele voorzieningen die tegemoet komen aan de behoefte aan flexibiliteit, werkonderbreking en dergelijke. Zulke voorzieningen kunnen helpen te voorkomen dat de toenemende productiviteit en de toenemende welvaart te sterk worden geconsumeerd in een of andere vorm van arbeidstijdvermindering.

Ten aanzien van de kwaliteit van het werk geldt dat het naar individu uiteenloopt hoe uitdagend of plezierig werk ervaren wordt. Bovendien zullen aspiraties in het werk ook enigszins in de pas moeten lopen met de aard van het werk. De op generiek niveau gesignaleerde verandering in de aard en inhoud van werk, neemt ook niet weg dat de betekenis voor verschillende groepen of in verschillende levensfasen aanzienlijke verschillen kan vertonen. Voor jongeren die moeite hebben met het voltooien van een voltijdse opleiding kan werk bijvoorbeeld een alternatieve route opleveren, terwijl het 'zingevingsargument' voor ouderen met uitzicht op een ruim (pre)pensioen welhaast de enige overweging kan vormen om aan het werk te blijven. Met andere woorden: voor verschillende groepen en verschillende levensfasen verschilt ook de melange van argumenten ten faveure van arbeidsparticipatie. De consequentie hieruit is dat het beleid voor die groepen verschillend moet zijn. Paragraaf 10.4 gaat in op de implicaties van een doorgroei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar, conform het in hoofdstuk 5 van dit rapport uiteengezette referentiescenario, voor een aantal belangrijke groepen die nu nog minder dan evenredig participeren.

10.4 BETEKENIS VAN DOORGROEI VAN DE ARBEIDSPARTICIPATIE VOOR DE BELANGRIJKSTE DOELGROEPEN

Vrouwen, ouderen in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar en laaggeschoolden zijn de belangrijkste categorieën waarvan de participatiegraad duidelijk bij het gemiddelde achterblijft. Bij laaggeschoolden moet bovendien worden aangetekend dat een deel van allochtone afkomst is en behalve met een lage opleiding ook nog te maken heeft met taalproblemen en culturele verschillen. Deze factoren kunnen een extra belemmering zijn voor arbeidsparticipatie. De doorgroei conform het in hoofdstuk 5 geschetste referentiescenario impliceert dat de participatie van deze drie groepen aanzienlijk moet stijgen. In deze paragraaf vatten we samen welke taakstellingen aan het beleid dit met zich mee brengt.

Vrouwen

Als het om arbeid en het complement daarvan – vrije tijd, zorg – gaat, zijn de levens van vrouwen in de achterliggende periode veel meer veranderd dan die van mannen. Dit is het scherpst te illustreren aan de hand van een cohortbenadering (Liefbroer en Dykstra 2000). Voor mannen lijkt de primaire oriëntatie in het leven

ongewijzigd te zijn: een gerichtheid op betaald werk en sociale erkenning via beroepsmatige activiteiten. De situatie voor vrouwen is geheel anders. Zorgden de oudere geboortecohorten nog voornamelijk voor het gezin, voor de jongere vrouwen lijkt er een aspect bij te zijn gekomen in het leven, namelijk verrichting van betaald werk. Dat doen deze jongere vrouwen tot op heden meestal in deeltijd, zodat er ook tijd beschikbaar blijft voor de verzorging van het huishouden en het gezin. Dat werken in deeltijd past bij het ideaal dat sinds de negentiende eeuw heerst in Nederland, om de kinderen zelf te verzorgen en op te voeden. Mannen zijn de afgelopen kwart eeuw wel iets meer tijd aan kinderzorg gaan besteden, met name aan jonge kinderen, maar nog steeds besteden vrouwen twee tot drie keer zo veel tijd aan zorgtaken als mannen (zie hfdst. 7). Deze traditionele opvatting komt ook tot uitdrukking in het gegeven dat de arbeidsdeelname van vrouwen in Nederland in vergelijking met omringende landen laat op gang is gekomen.

De inhaalslag die vrouwen in Nederland de afgelopen twintig jaar op de arbeidsmarkt hebben gemaakt, is imponerend. De participatie van vrouwen in aantallen is vanuit een grote achterstand op het Europese gemiddelde gekomen, en ligt nu boven de vijftig procent. Een belangrijke aandrijver van deze ontwikkeling is het opleidingsniveau. Het verschil in opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen wordt kleiner bij ieder volgend leeftijdscohort. De cohorten jonge vrouwen die nu aankomen op de arbeidsmarkt, hebben gemiddeld hetzelfde opleidingsniveau als mannen, en hiermee hetzelfde potentieel voor inkomensverwerving. In termen van de gepleegde investering in opleiding en scholing, offeren zij relatief veel op door af te zien van (volledige) participatie.

De huidige genderverdeling op de arbeidsmarkt is wel gekenschetst als een 'anderhalfverdienerssamenleving'. Of dit over tien of twintig jaar nog zo zal zijn of dat we dan geëvolueerd zijn naar een werkelijke tweeverdienerssamenleving, laat zich moeilijk voorspellen. In het doorgroeiscenario is op dit punt de trend van groeiende arbeidsdeelname van vrouwen doorgetrokken. Meer vrouwen gaan participeren en een zekere groei van de werkweek is ook mogelijk. De arbeidsparticipatiesituatie in Zweden en de Verenigde Staten heeft hierbij als referentiekader gediend. In het doorgroeiscenario is het weinig aannemelijk dat vrouwen als vanzelfsprekend het leeuwendeel van de thuiszorgtaken op zich zullen blijven nemen, zoals hun voorgangsters dat deden. Dit brengt met zich mee dat in de privé-huishouding zich een meer gelijke verdeling van taken moet gaan voltrekken. Het kunnen maken van combinaties van arbeid en zorg is daarom voor zowel vrouwen als mannen aan de orde. De voortgaande bemoeienis van overheid en werkgevers om goede kinderopvangfaciliteiten te realiseren, is hierbij essentieel. Ook scholen kunnen een functie vervullen in het opvangen van kinderen buiten schooltijden.

Wat dit onderwerp betreft, beveelt de raad verder aan dat overheid en werkgevers bijscholingstrajecten 'op maat' entameren. Deze moeten ervoor zorgen dat ouders die tijdelijk uittreden uit de arbeidsmarkt vanwege de zorg voor jonge kinderen, qua kennisniveau niet achterop komen en op een lager niveau zouden

moeten herintreden. Uit de analyse blijkt immers dat, vanwege de dynamiek op de arbeidsmarkt en de snelheid waarmee functies van inhoud veranderen, degenen die ervoor kiezen tijdelijk niet te participeren, in het bijzonder vrouwen met jonge kinderen, niet voldoende bijblijven. Dit komt neer op depreciatie van menselijk kapitaal. Hiermee dreigen zij te gemakkelijk in de fuik terecht te komen dat keuzes voor de korte termijn het moeilijk maken later weer in het arbeidsproces in te treden. Overheidsbeleid gericht op het scheppen van de mogelijkheden werk en zorg te combineren, kan helpen deze fuik te vermijden. Ook valt hierbij te denken aan scholingstrajecten of aan de mogelijkheid voor degenen die verkiezen tijdelijk niet te participeren, om via werkbesprekingen en dergelijke contact te houden met de ontwikkelingen op het werk. In sommige gevallen kunnen ICT-faciliteiten thuis dienstig zijn om een 'telewerkverband' te onderhouden. Het initiatief tot de organisatie van dergelijke faciliteiten ligt echter in eerste instantie bij de werkgevers en werknemers. De overheid kan hieraan slechts in beperkte mate bijdragen, financieel en door een voorbeeldfunctie.

Ouderen

Voor een doorgroei naar een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie is het nodig dat de babyboomgeneratie een stuk langer aan het arbeidsproces deelneemt dan de generatie ervoor. Dit is voor de komende jaren een grote beleidsopdracht, te meer daar de wensen ten aanzien van het tijdstip van pensionering sterk padafhankelijk zijn en zich spiegelen aan uittredingsgewoonten in het recente verleden. Bij de participatie van ouderen spelen drie aspecten een rol:

1 de intrinsieke waardering van werk (het zingevingselement), die positief beïnvloed kan worden door ouderenbeleid van werkgevers;
2 de financiële incentives – voor zowel werknemer als werkgever – die anders moeten uitpakken dan ze nu doen;
3 scholing, die eveneens kan bijdragen aan een langer verblijf op de arbeidsmarkt.

Veel oudere werkenden hebben uitzicht op een behoorlijke (pre)pensioenregeling. Ook is in veel gevallen privé-vermogen opgebouwd. In paragraaf 10.3 werd al gesteld dat in die situatie het zingevingsargument voor participatie van groot belang is, willen mensen aan het werk blijven. Vanuit die overweging zouden werkgevers veel werk moeten maken van het organiseren van werkgelegenheid die toegesneden is op de wensen van ouderen en op het uitrusten van ouderen voor dat soort werk. Een dergelijk ouderenbeleid kan eraan bijdragen dat ouderen inderdaad verlokt worden langer in het arbeidsproces te blijven.

Wat het financiële aspect van de arbeidsparticipatie van ouderen betreft, is het een algemeen gemaakte veronderstelling dat het loonprofiel en het productiviteitsprofiel van een werkende over de arbeidslevensloop niet met elkaar overeenkomen. Jongeren worden onderbetaald ten opzichte van hun productiviteit, ouderen overbetaald. Dit fenomeen houdt verband met het 'impliciete contract' tussen werkgever en werknemer (zie par. 3.4 en 9.4). Hoewel de bewijsvoering van een als gevolg van de klimmende leeftijd achterblijvende productiviteit aanvechtbaar is (SER 2000: 34), is de praktijk niettemin dat oudere werknemers door

hun werkgever als 'duur' worden ervaren in relatie tot hun productiviteit. Dit verklaart waarom werkgevers – als de nood aan de man komt – als eerste van oudere werknemers proberen af te komen. Bij het aannemen van personeel is er uit dien hoofde een aanhoudende en sterke prikkel om relatief jonge krachten aan te trekken. Vanuit arbeidsvraagzijde is dit de voornaamste structurele verklaring waarom de arbeidsvraag afneemt met het stijgen van de leeftijd. Een recent beleidsvoornemen (juni 2000) dat aangrijpt bij deze leeftijdsselectie, is om werkgevers voortaan bij het ontslag van oudere werknemers een deel van de WW-lasten te laten dragen.
Naarmate de arbeidsmarkt dynamischer wordt, komt het impliciete contract onder druk te staan. Dit betekent voor de toekomst dat loonprofiel en productiviteitsprofiel dichter bij elkaar zullen moeten worden gebracht, een proces van lange adem. Dit vergt minder starre loonschalen en minder leeftijdsgebonden automatismen in de carrière. Andere denkbare elementen om de brutoloonkosten van ouderen terug te brengen zijn (Hazeu 1999: 13) het creëren van seniorenfuncties, als bescheiden en aanvaardbare vorm van demotie (betekent o.a. geen verlies van pensioenrechten), het invoeren van een afdrachtskorting op de sociale premies of van een lager tarief in de Inkomstenbelasting voor oudere werkenden.

Van de groep 55-65-jarigen participeert thans 33 procent op de formele arbeidsmarkt; enkele jaren geleden lag dit percentage nog iets lager. Ouderen verlaten de arbeidsmarkt via de VUT, WAO of WW. De gunstige conjunctuur van de laatste jaren heeft geleid tot een iets hogere gemiddelde uittreedleeftijd. Niettemin is de tendens tot vervroegd uittreden structureel. Deze ontwikkeling is al bijna een eeuw aan de gang; denk ook aan de invoering van de pensioenleeftijd. Het is een welvaartsverschijnsel om het werkzame leven (ook) aan het einde in te korten. Volgens de Nobelprijswinnaar Robert Fogel zal deze tendens zich in de toekomst verder doorzetten. Hij verwacht dat de tijd die de gemiddelde Amerikaan tussen 1995 en 2040 op de arbeidsmarkt doorbrengt, met bijna 40 procent zal afnemen (Fogel 1999). Deze voorspelling kan overigens niet zonder meer naar Nederland worden doorvertaald, omdat hier de gemiddelde op de arbeidsmarkt doorgebrachte tijd (al) zoveel lager ligt dan in de USA.

De VUT is in 1976 ingevoerd en vanaf de jaren tachtig steeds populairder geworden. De VUT verschafte een legitieme basis voor vervroegd uittreden. Ouderen moesten plaats maken voor (werkloze) jongeren en zij verrichtten hiermee een goede daad. De kosten van de regeling werden omgeslagen over alle werkenden binnen het CAO-bereik. De VUT heeft daarmee vervroegde uittreding sterk bevorderd, maar past ook in de langetermijntendens, eerder dan dat het daar de (enige of voornaamste) oorzaak van is. De feitelijke uitwerking van de VUT is vooral geweest dat een groep lageropgeleide en relatief laagproductieve werk-nemers die moeite had de stijgende arbeidseisen bij te houden, geruisloos van de arbeidsmarkt kon afvloeien (Van Paridon 2000: 31).

Van Dalen en Henkens (2000) laten zien dat de tendens tot vervroegd uittreden per geboortecohort sterker wordt. Het jongste cohort (van 1933-1937) is gemiddeld

op 58-jarige leeftijd gestopt met werken. Ongetwijfeld is dit nog sterk bevorderd door de specifieke vormgeving die de VUT, financieel gezien, tot een uitgesproken aantrekkelijk arrangement maakte.

Sinds kort is het beleid een tegengestelde koers gaan varen. Nu wil de overheid de arbeidsdeelname van ouderen juist bevorderen (Ministerie van SZW 2000b). Hiertoe worden onder andere VUT-regelingen afgebouwd. Leidraad is nu een streven naar actuariële neutraliteit. Mensen moeten individueel hun (flexibele) prepensioen opbouwen. Veel van de huidige prepensioenregelingen kennen echter, ondanks hun sterke nadruk op individuele elementen, nog steeds ook collectieve elementen. Er valt dus nog voortgang te boeken op weg naar meer actuariële neutraliteit.

De vervanging van de VUT leidt tot een verhoging van de spilleeftijd van vervroegde pensionering met veertien maanden (Ministerie van SZW 2000b). Dit spoort met het onderzoek van Van Dalen en Henkens, dat is gebaseerd op een enquête naar de voorkeuren van werkenden voor een pensioneringsdatum bij verschillende fictieve regimes. Hieruit blijkt dat de omzetting van de VUT in flexibel, individueel opgebouwd prepensioen het werkzame leven met vermoedelijk één à twee jaar zal verlengen. Dit effect is de resultante van twee deeleffecten die tegen elkaar inwerken. Het eerste deeleffect is de verandering in financiële prikkel die in de richting gaat van langer doorwerken. Lindeboom (1999: 8-10) laat zien dat de maximale contante waarde van de inkomensstroom bij uittreding onder de VUT op de leeftijd van 59 ligt; bij de FPU (voor ambtenaren) ligt die op de leeftijd van 61. Het tweede deeleffect dat hiertegenin gaat, is het 'verlaagde-vloereffect'. Er komt nu de mogelijkheid om al vanaf 55 vervroegd uit te treden. De vervanging van VUT door individueel opgebouwd prepensioen is dus zeker geen panacee om vervroegde uittreding uit te bannen. Bovendien is in de hierboven aangehaalde partiële berekening nog geen rekening gehouden met de volgende drie factoren:

- Vervroegde uittreding, WAO en WW werken enigszins als communicerende vaten. Nu vrijwillige vervroegde uittreding financieel onaantrekkelijker wordt, zal uit dien hoofde de druk op WAO en WW toenemen.
- De mentaliteit van de beroepsbevolking die in de toekomst de arbeidsmarkt verlaat, zou verder kunnen evolueren richting tijdig 'van het leven te genieten' in plaats van 'rijk te sterven'.
- Ook de vermogensposities van op elkaar volgende cohorten 55-plussers worden trendmatig gunstiger. Niet alleen pensioenposities zijn beter, ook de daarnaast individueel opgebouwde vermogens via lijfrenten, het eigen huis of beleggingen. Vermogensposities worden ook gunstiger doordat er bij ieder volgend cohort vaker sprake is van tweeverdieners. Dus ook na het verdwijnen van de VUT zal een groeiende groep mensen het zich financieel kunnen veroorloven vervroegd uit te treden.

De vervanging van de VUT door individueel opgebouwd prepensioen kan bovendien nog een ongunstig effect hebben op de samenstelling van de arbeidsmarkt naar productiviteitsniveau als we ervan uitgaan dat juist vermogende, hoogpro-

ductieve werknemers kiezen voor vervroegd pensioen (zij kunnen het zich immers veroorloven), terwijl minder vermogende laagproductieve werknemers langer moeten doorwerken.

Hierboven is al gememoreerd dat het beleid inzake arbeidsdeelname van ouderen 'is omgegaan'. Het kabinet (Ministerie van SZW 2000b) formuleert nu als doel de arbeidsdeelname van 55-65-jarigen in de toekomst met driekwart procentpunt per jaar te verhogen. Uitgaande van het huidige deelnamepercentage van 33 procent, komt dat neer op 40,5 procent in 2010 en 48 procent in 2020. De belangrijkste voorgenomen maatregelen zijn het fiscaal premiëren van het aannemen van een werkloze van vijftig jaar of ouder, het – na onderzoek – overwegen medio 2002 de sollicitatievrijstelling van 57,5-plussers op te heffen, het wegnemen van belemmeringen in de pensioensfeer bij demotie, het stimuleren dat VUT-regelingen sneller worden omgezet in prepensioen en flexibele pensioenregelingen.
Hoewel dit op zich een pakket zinnige maatregelen is, heeft het lang geduurd voordat de overheid hier de beleidsomslag materialiseerde. De verwachting (voor)tijdig het arbeidsproces te kunnen verlaten, is inmiddels diep geworteld geraakt in de hoofden van mensen; niet alleen bij thans 55-jarigen, maar bij de *gehele* beroepsbevolking. Hiervoor is er al op gewezen dat de omzetting van de VUT in FPU-regelingen vermoedelijk slechts een bescheiden bijdrage aan het beoogde doel zal leveren. Het uitdrijven van het verwachtingspatroon van tijdige uittreding uit het arbeidsproces heeft echter een hoge urgentie. De beleidswending van de overheid is niet alleen laat, maar ook niet erg resoluut. Zo wordt de afschaffing, nadat er eerst nog nader arbeidsmarktonderzoek is gedaan, van de sollicitatievrijstelling van 57,5-plussers pas per medio 2002 overwogen.
Ook blijft de overheid bestaande VUT-regelingen tot 2009 ondersteunen en overgangsregelingen zelfs tot 2020. Om een oplossing te bedenken voor de al veel langer bekende problematiek van mogelijk pensioenverlies van arbeidsongeschikten die elders weer gaan werken, gunt het kabinet de Stichting van de Arbeid een periode van drie jaar.

Ten slotte is, zoals gezegd, scholing een belangrijk element om ouderen langer aan het werk te houden. In het verleden hielden mensen vaak na hun initiële opleiding op met leren, om daar dan op oudere leeftijd weer mee te beginnen. Deze praktijk maakt steeds meer plaats voor levenslang leren. Scholing op latere leeftijd (zeg vanaf 40 jaar) zal een veel alledaagser fenomeen worden. Dit zal eraan moeten bijdragen dat de omvangrijke generatie van de geboortegolf langer meegaat op de arbeidsmarkt dan de hieraan voorafgaande generatie. Meer, en meer loopbaangerichte, scholing kan ook de mogelijkheden voor een tweede loopbaan vergroten. Juist voor de generatie van de geboortegolf zou het desastreus zijn als de negatieve spiraal van anticipatie op vervroegd uittreden, waarbij men zich niet bijschoolt en juist daarom gedwongen wordt vervroegd uit te treden, zich zou voortzetten.

Bij scholing moet niet uitsluitend worden gedacht in termen van 'klassiek' onderwijs, maar meer in termen van op de specifieke context en doelgroep afgestemd teamleren. Werkomgeving en leeromgeving worden daarmee als het

ware meer in elkaar geschoven. De fysieke en de ICT-infrastructuur zullen hier meer op moeten worden toegesneden. Dergelijk georganiseerd leren op de werkplek zou onderdeel van de organisatiecultuur moeten zijn. De overheid kan stimulerend optreden bij het realiseren van dergelijke leeromgevingen.

Laaggeschoolden

Een derde hoofdgroep die minder dan evenredig participeert, wordt gevormd door de laaggeschoolden. Laaggeschoolden zitten als regel aan de onderkant van de arbeidsmarkt en zijn sterk oververtegenwoordigd in de socialezekerheidsregelingen. Een beweging naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie vergt ten aanzien van laaggeschoolden een majeure beleidsinspanning. Heeft een beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen de wind in de rug, bij laaggeschoolden geldt, net als bij participatiebevordering van ouderen, dat de wind in het gezicht blaast. Het probleem is niet van vandaag of gisteren en er zijn al tal van beleidsmaatregelen getroffen. Dit activerend arbeidsmarktbeleid is tot op zekere hoogte ook succesvol. De invoering van de Melkertbanen bijvoorbeeld heeft bijgedragen aan de afname van het Bijstandsbestand. Thans telt dit nog zo'n 360.000 mensen; vijf jaar geleden een half miljoen.

In de economie als geheel zal het aandeel van laaggeschoolde arbeid trendmatig blijven afnemen. Maar werkloosheid zal ook in de toekomst relatief vaker voorkomen onder lager- dan onder hogergeschoolden. Het fenomeen 'werkloosheid' heeft de neiging 'naar onderen te zakken'. Omdat de hogere incidentie van werkloosheid en non-participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt persistent is, ligt het voor de hand dat het beleid poogt mensen naar een hoger scholingsniveau te brengen. Het probleem hierbij is dat niet ieders cognitieve kwaliteiten voldoende zijn te vergroten. Uit dit oogpunt is het wenselijk dat laaggeschoolde dienstverlenende arbeid niet te ver wordt weggerationaliseerd. Bovendien blijft vanuit het externe-effectenargument de noodzaak bestaan om degenen die langdurig uit het arbeidsproces zijn uitgestoten, te reïntegreren. Voor de moeilijkste gevallen blijkt een lonende betaalde baan veelal niet meer haalbaar, maar toch blijft dan een inspaning tot sociale activering nodig, zodat eventueel vrijwilligerswerk kan worden verricht. Dit is voor deze groep van belang vanwege de positieve externe effecten die sociale activering met zich mee kan brengen.

Zoals gezegd, wordt aan het onderwijs vaak een sleutelrol toegedacht bij het voorkomen van werkloosheid. Hierbij wordt een verdere kennisintensivering van de samenleving doorgaans vertaald in cognitieve eisen. Hierbij moet wel worden bedacht dat kennisintensivering een 'pars-pro-toto-beeld' is. De kennisintensivering is een gegeven, maar de mate en vorm waarin men met ICT te maken krijgt, is niet voor iedereen gelijk, maar verschilt naar functie en functieniveau. Ziekenverzorgers, peuterverzorgers, kappers, trambestuurders of loodgieters hebben te maken met ICT-ontwikkelingen, maar in hun ambachtelijk vakmanschap gaat het er primair om dat zij kunnen werken met moderne instrumenten, zonder dat zij precies behoeven te weten hoe deze in elkaar zitten. Cognitieve functie-eisen hoeven in zulke beroepen dan ook niet wezenlijk te worden verzwaard.

Als deze waarneming juist is, zou dit zijn afstraling moeten hebben op het onderwijs dat voorbereidt op dergelijke functies. De indruk bestaat dat het kennisintensiever worden van de samenleving in de afgelopen decennia ook naar dit onderwijs één-op-één is doorvertaald in een verhoging van cognitieve eisen, terwijl het stimuleren van een enthousiaste werkhouding eerder geëigend is om 'succeservaringen' te kweken. Doordat het onderwijs echter over de hele linie theoretischer is geworden, blijft het voor een grote groep een struikelblok vormen, met als gevolg dat zij zonder startkwalificatie de school verlaten. Ongetwijfeld zullen sommigen van deze drop-outs zich 'streetwise' wel door het leven weten te slaan, maar een deel zal in de sociale zekerheid en/of in de criminaliteit terechtkomen. Naar het oordeel van de raad kan dit deels worden voorkomen door het onderwijs dat voorbereidt op eenvoudige beroepsuitoefening, niet alleen te richten op 'de theorie achter' maar vooral ook op 'vaardigheden om dingen te doen'. Drop-out kan daarbij worden teruggedrongen door onderwijs – met moderne hulpmiddelen (zoals *virtual reality*- en simulatieapparatuur) – meer in de beroepssfeer te situeren. De leerling kan hierdoor direct het nut zien van hetgeen waar hij of zij mee bezig is.

Een grotere nadruk op ambachtelijkheid en handvaardigheid zou ook moeten bijdragen aan herstel van een positief imago van dit ambachtsonderwijs. Nu zien ouders en leerlingen zelf VBO vaak als 'restonderwijs'; een onderste tred die pas in beeld komt als algemeen vormend onderwijs niet haalbaar is. Mede hierdoor is het risico groot dat het een negatieve schoolkeuze wordt. De in hoofdstuk 9 beschreven invoering van de WEB en de samenvoeging van VBO en MAVO die thans worden geïmplementeerd, zijn pogingen om aan deze problemen tegemoet te komen. Hoewel het beleid zich dus wel bewust is van de problemen, blijft het zaak de vinger aan de pols te houden. Als in de toeleiding tot het beroepsonderwijs via het samengevoegde VBO/MAVO een eenzijdige nadruk komt te liggen op cognitieve vaardigheden, kunnen meer praktisch ingestelde leerlingen in de knel komen, uitmondend in drop-out. Wel is juist ook in deze meer op de praktijk gerichte beroepen het van groot belang dat leerlingen sociale vaardigheden verwerven; dit behoort een onderdeel uit te maken van het onderwijs.
Ook andere onderwijsvormen, zoals duale trajecten in een werkomgeving, kunnen hier stimulerend zijn voor jongeren die niet van nature graag naar school gaan. De overheid kan bevorderen dat scholen en werkgevers in een regio hiervoor trajecten ontwikkelen.

10.5 MAATSCHAPPELIJKE CONSEQUENTIES VAN EEN VOORTGEZETTE PARTICIPATIEGROEI

In hoofdstuk 5 is een 'technische exercitie' gemaakt van de *mogelijkheden* van een hoge voortgezette participatiegroei. Daartoe is een doorgroeiscenario geconstrueerd dat gebaseerd is op de trendmatige ontwikkelingen in het arbeidsaanbod zoals die door CPB/CBS eerder verkend zijn. Het doorgroeiscenario fungeert als referentiescenario: wat is er in redelijkheid haalbaar, zonder dat het de pretentie heeft een absoluut plafond aan te geven. Het scenario is geen voorspelling, maar

uitsluitend bedoeld om te doordenken waarop een voortzetting van een hoge participatiegroei in komende decade(n) in concreto zou kunnen neerkomen en om de opties aan te geven die voortvloeien uit zo'n scenario. In deze paragraaf worden de belangrijkste arbeidsmarktexterne consequenties van dit scenario van voortgezette participatiegroei samengevat.

Volgens het doorgroeiscenario kan het aantal participanten in de periode tot 2010 toenemen met gemiddeld 75.000 personen per jaar en in de periode van 2010 tot 2020 met gemiddeld 40.000 personen per jaar. Dit houdt in dat in 2010 de bruto-participatiegraad oploopt tot 71 procent en in 2020 tot 75,5 procent. Dit is een verschil van respectievelijk 6 procentpunt en 10,5 procentpunt ten opzichte van de huidige participatiegraad.

Dit scenario behelst een extrapolatie van de trends op de arbeidsmarkt op de lange termijn en is in belangrijke mate gebaseerd op mogelijke ontwikkelingen van het arbeidsaanbod. Deze ontwikkelingen worden voor het overgrote deel autonoom verondersteld. Zij worden gezien als resultante van een op zichzelf staande sociaal-culturele ontwikkeling waaraan ten principale geen andere economische prikkels ten grondslag liggen dan die in het verleden. De verondersteld groei van de participatie is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan verdere groei van het arbeidsaanbod van vrouwen. Daarnaast geeft de trendmatige stijging van het opleidingsniveau een positief effect op het arbeidsaanbod. Dit is het gevolg van het ervaringsgegeven dat naarmate de opleiding hoger is, de participatiegraad hoger ligt. Ten slotte speelt de vergrijzing van de bevolking een rol in de referentieperiode van het doorgroeiscenario. De ervaring leert dat de participatie afneemt bij hogere leeftijd. In het doorgroeiscenario is dit gegeven niet geëxtrapoleerd, maar is verondersteld dat er beleidsmaatregelen worden getroffen waardoor de participatiegraad van de ouderen juist weer zal toenemen. In de vorige paragraaf is al gezegd dat het kabinet inmiddels (Ministerie van SZW 2000b) een pakket maatregelen heeft aangekondigd dat zou moeten bewerkstelligen dat de participatiegraad van 55-65-jarigen, die nu 33 procent bedraagt, zal stijgen tot 40,5 procent in 2010 en 48 procent in 2020.

Het doorgroeiscenario laat zien wat een voortgezette groei van de arbeidsparticipatie in de komende tien à twintig jaar zou kunnen inhouden. In absolute termen komt die participatiegroei op een duidelijk lager niveau uit dan de achterliggende vijftien jaar, zeker na 2010, maar het gaat nog steeds om een substantiële verdere participatiestijging. Het heeft wel consequenties. Deze zijn onderzocht in de hoofdstukken 6-9, waarin is nagegaan wat een doorgroei van de arbeidsparticipatie zou kunnen betekenen voor de verkeerscongestie (hfdst. 6), zorg (hfdst. 7), ziekte en arbeidsuitval (hfdst. 8), scholing, productiviteit en inkomensverdeling (hfdst. 9). Hierbij is tevens bezien hoe oplosbaar mogelijke knelpunten zijn. De belangrijkste conclusies uit deze analyse van de mogelijke consequenties van voortgezette participatiegroei, zijn hieronder samengevat.

Toenemende verkeerscongestie

De problematiek van verkeerscongestie biedt een gemengd beeld. In de eerste plaats is de pure fileproblematiek geconcentreerd op een beperkt aantal wegen, met name in de Randstad. Ook internationaal vergeleken met andere grootstedelijke agglomeraties is de Nederlandse fileproblematiek weinig uitzonderlijk. Uiteindelijk blijkt toch nog een verrassend klein percentage Nederlanders in hun woon-werkverkeer door files gehinderd te worden. De minder zonnige kant van het beeld is dat de fileproblematiek op de Nederlandse wegen niet meer zal overgaan. Ze zal in de toekomst eerder groter worden, ook wanneer de arbeidsparticipatie niet doorgroeit. Stijgende welvaart gaat immers gepaard met toenemende 'mobiliteitsconsumptie' en bijbehorende verkeerscongestie. Zonder additioneel beleid zal dit dan ook steeds meer als een belemmering worden ervaren. Volgens het doorgroeiscenario zal dat in de komende decade(n) leiden tot meer woon-werkverkeer en tot een meer dan evenredige verkeerscongestie, zij het dat, zoals gezegd, de additie van het doorgroeiscenario beperkt is ten opzichte van het al bestaande probleem. Verder zullen, vanwege de afweging van de kosten van reistijd en de materiële en immateriële opbrengsten van de betaalde arbeid, wat vaker minder optimale koppelingen tussen banen en bekwaamheden tot stand komen dan wanneer er geen sprake van verkeerscongestie zou zijn. Maar ook hier laten de berekeningen in hoofdstuk 6 zien dat het om relatief beperkte verliezen gaat.

Toenemende congestie zal zich voor een stukje oplossen door zelfregulering. Een verdere flexibilisering van werktijden, gecombineerd met wat grotere thuiswerkmogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie in een aantal beroepen biedt, kan tot enige vermindering van de arbeidsgebonden mobiliteit leiden. Het effect zal echter bescheiden zijn, zeker in de eerstkomende jaren. Maar het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer is nog niet uitgeput. Een combinatie van maatregelen is mogelijk, gericht op betere capaciteitsbenutting en (beperkte) capaciteitsuitbreiding van zowel wegen als openbaar vervoer. In ieder geval mag niet geconcludeerd worden dat het mobiliteitsknelpunt in de beschouwde periode onafwendbaar is en dat dit reden zou bieden af te zien van verdere participatiegroei.

Zorg in de knel?

Uit tijdbestedingsgegevens blijkt dat, anders dan wellicht op grond van de toegenomen arbeidsdeelname (van vooral vrouwen) zou kunnen worden verwacht, in de achterliggende periode de tijd voor informele zorg voor kinderen of ouderen *niet* is afgenomen (hfdst. 7). Dat het idee toch opgeld doet dat minder zorgtijd beschikbaar is, heeft vermoedelijk meer te maken met de stijgende welvaart, waardoor de behoefte aan vrije tijd toeneemt, dan dat het een direct gevolg is van de tijd die aan betaalde arbeid wordt besteed. Bij dit gevoel dat er in het moderne leven een tekort zou zijn aan tijd, lijkt het dus vooral te gaan om 'prioriteitsnood'. De tijd die ouders aan directe kinderzorg besteden, blijkt de afgelopen jaren zelfs te zijn toegenomen.

Ook als in de toekomst de participatiegroei zich volgens het doorgroeiscenario voltrekt, waarbij vooral de participatie van vrouwen verder toeneemt (maar mannen gemiddeld iets korter gaan werken), hoeft zich hier niet een onvermijdelijk knelpunt te gaan voordoen. Kinderzorg kan en zal verder in het betaalde circuit terechtkomen. Er zijn geen empirische aanwijzingen dat professionele kinderopvang nadelige gevolgen heeft voor het later maatschappelijk functioneren van kinderen. De beschikbaarheid van kinderopvang – tot voor kort aanleiding voor klachten – neemt inmiddels snel toe. Deze ontwikkeling wordt begunstigd door financiële stimuli van de overheid en doordat het bedrijfsleven ook steeds meer inziet dat kinderopvangvoorzieningen bijdragen aan een aantrekkelijk werkgeverschap. In de voorgaande paragraaf is al gewezen op het belang van de verdere verhoging van beschikbaarheid van kinderopvang om het participatieniveau van vrouwen volgens het doorgroeiscenario te kunnen verwezenlijken. Wanneer verder wordt vermeden dat de professionaliteitseisen in de sector te ver worden opgevoerd, draagt dit ook bij aan de betaalbaarheid van deze voorzieningen.

Een ander mogelijk toekomstig knelpunt betreft de zorg voor ouderen. Dit mogelijke knelpunt is overigens vooral demografisch bepaald (minder kinderen, kinderen wonen verder weg) en kan evenzeer niet primair worden gezien als gevolg van een toenemende arbeidsparticipatie. Evenals bij de verkeerscongestie zijn de terugkoppelingen naar de arbeidsparticipatie hier betrekkelijk gering.

De grootste knelpunten in de mantelzorg treden trouwens pas op als na 2020 de babyboomers met weinig kinderen hoogbejaard worden. Zij deelden de zorg voor hun eigen ouders met velen, maar hun kinderen komen in de omgekeerde situatie terecht. Het laat zich daarom voorzien dat de teruglopende mogelijkheden die de mantelzorg biedt, zullen leiden tot een verschuiving naar de betaalde sector. Voor zover ouderen in de toekomst welvarender worden, zullen zij meer in staat zijn op eigen kosten in deze vervangende zorg te voorzien. Het is echter aannemelijk dat ook de druk op publiek bekostigde zorg zal toenemen.

Arbeidsuitval en arbeidsongeschiktheid

Afgemeten aan de gebruikelijke maatstaven – sterftekans, aantal gezonde levensjaren – heeft Nederland één van de gezondste populaties ter wereld (WRR 1997a: 42 e.v.). Niettemin doet zich de situatie voor dat in de afgelopen periode toch weer het deel van de beroepsbevolking dat, via de Ziektewet, in de WAO terecht komt, toeneemt. In 1999 stroomden er 105.000 mensen de WAO in, zo'n 1,5 procent van het totaal aantal werkzame personen. Bij één op de drie gevallen heeft de arbeidsongeschiktheid een psychische achtergrond. Daar kan van alles achter zitten: werkdruk, onvoldoende waardering, onvrede met de werkomgeving of onmin met de baas.

Indien het niet lukt het ziekteverzuim, en vervolgens de instroom in de WAO, structureel aan te pakken, zullen ziekte en arbeidsongeschiktheid een aanzienlijk knelpunt gaan vormen bij een doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie, met name gezien de aanstaande veroudering van de (beroeps)bevolking.

De Nederlandse arbeidsongeschiktheidsproblematiek hangt voor een belangrijk deel samen met onze institutionele arrangementen en bijbehorende incentivestructuur (WRR 1994). Een daaraan gerelateerde factor is dat de keuringspraktijk vroegtijdige medicalisering van arbeidsproblemen in de hand werkt, en nog steeds te weinig gericht is op snelle reïntegratie, waarbij een oplossing wordt gevonden voor díé arbeidsuitval die met de werksituatie samenhangt. De conclusie uit hoofdstuk 8 was dat, *zonder nadere maatregelen*, gezondheidsproblemen een toenemend knelpunt kunnen gaan vormen bij een verdere toename van de arbeidsparticipatie. De komende decennia zal het demografisch (leeftijds)effect zich hoe dan ook steeds sterker laten voelen. De extra toename van de participatie zoals in het doorgroeiscenario is verondersteld, brengt bovendien met zich mee dat een aantal groepen met meer dan gemiddelde gezondheidsproblemen, gaat participeren.

Er is een drieledige samenhang tussen doorgroei van de arbeidsparticipatie en arbeidsongeschiktheid. In de eerste plaats leidt meer participatie *ceteris paribus* tot een absolute stijging van het aantal arbeidsongeschikten, doordat meer mensen zijn blootgesteld aan het arbeidsongeschiktheidsrisico. Ten tweede is er een verband tussen arbeidsongeschiktheid en participatie via de arbeidskosten. De kosten van een meer dan evenredige toename van de arbeidsuitval vanwege ziekte en arbeidsongeschiktheid hebben via de wig een negatieve spiraalwerking op de arbeidsparticipatie. In de derde plaats is (door werkgeversselectie en zelfselectie) de groep niet-participanten – waaruit de participatiegroei zich zal moeten voltrekken – door de bank genomen minder gezond dan de groep die al participeert. De kansen op ziekte en arbeidsongeschiktheid van de additionele participanten zijn dus bovengemiddeld.

Zoals bekend, staat de problematiek van ziekte en arbeidsongeschiktheid al vele jaren in de beleidsmatige aandacht. De diverse maatregelen die in de jaren negentig zijn genomen, werken wel in de goede richting, maar het blijft de vraag of zij voldoende zijn om de gesignaleerde problemen op te lossen. De instroom in ziekte en arbeidsongeschiktheid loopt inmiddels weer op, niet alleen absoluut maar ook relatief. Een belangrijke maatregel – de PEMBA – moet ertoe leiden dat de kosten van arbeidsongeschiktheid minder nationaal-collectief worden omgeslagen, maar de doorwerking van het gedifferentieerde deel van de PEMBA-premie krijgt pas in de komende jaren gestalte. Het is daarom nu nog te vroeg om al vast te stellen of de incentivestructuur zodanig veranderd is dat betrokken actoren – werkgevers, werknemers, Arbo-diensten, keuringsartsen, uitvoeringsorganisaties – voldoende gevoelig zijn geworden voor het dragen van de lasten van arbeidsongeschiktheid.

Waarschijnlijk is echter een verandering van de incentivestructuur alleen niet voldoende om te verhinderen dat ziekte en arbeidsongeschiktheid een grote belemmering gaan vormen voor de doorgroei naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie. De achtergrond hierbij is dat bij invoering van de WAO in 1967 nadrukkelijk gekozen is voor het opnemen van het 'sociaal risico' als de verzekeringsbasis. Dit sociaal risico is vervolgens breed opgevat. Zo werd, tot de WAO-

ingrepen van de jaren negentig, door de uitvoerders van de regeling, de gezamenlijke werkgevers en werknemers, gelegitimeerd door de politiek, ook het werkloosheidsrisico verdisconteerd. Mensen konden zo volledig arbeidsongeschikt verklaard worden, terwijl zij dit medisch gezien maar gedeeltelijk waren.
Dit droeg belangrijk bij aan de sterke groei van de WAO in een economisch ongunstige tijd. Het regime maakte bovendien voor uitvoerders op microniveau de verleiding groot om mensen te 'helpen' die melden een gezondheidsprobleem te hebben. Op macroniveau heeft dit geleid tot een uit de hand gelopen regeling en tot een veel groter beroep op deze regeling dan bij de unanieme aanvaarding door de volksvertegenwoordiging indertijd werd voorzien.

Dit rapport over de toekomstige arbeidsparticipatie legt een sterk accent bij de dynamiek die van de beroepsbevolking wordt gevraagd en de anticipatie op loopbaanveranderingen. Deze factoren vergen dat mensen een grotere flexibiliteit en weerbaarheid aan de dag leggen. De grote psychische component in de arbeidsongeschiktheid is een duiding van de huidige problematiek. Bij het denken over de oplossingsrichtingen voor de arbeidsuitval vanwege ziekte en de WAO-problematiek beveelt de raad daarom in de eerste plaats aan om *preventie* en direct ingrijpen in het voortraject van het ziekteverzuim centraal te stellen. Deze aanbeveling ligt in lijn met de constatering in dit rapport dat de kwaliteit van de arbeid, een loopbaangerichte scholing en een tijdig inzicht in de eventuele noodzaak om de loopbaan een wending te geven, op de arbeidsmarkt van de toekomst aan belang zullen winnen. De dynamiek op de arbeidsmarkt in relatie met kennisintensivering en technologische ontwikkeling heeft namelijk niet alleen tot gevolg dat aan de ene kant banen vernietigd worden en anderzijds banen worden gecreëerd, maar ook dat binnen banen de benodigde bekwaamheden en arbeidsomstandigheden veranderen. Wanneer deze veranderingen niet tijdig worden onderkend, kan dit tot onnodige arbeidsuitval leiden.

Hoewel het niet tot de opzet van dit rapport behoorde om de voors en tegens van verschillende mogelijkheden ter bestrijding van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsknelpunt – noch van de andere mogelijke knelpunten – uitputtend met elkaar te vergelijken, kunnen wel, mede vanuit de hiervoor geschetste achtergrond, enkele beleidssuggesties worden aangereikt die relevant zijn voor de specifieke advisering en besluitvorming over dit onderwerp in de komende tijd.

- Internationaal vergeleken is de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling in Nederland opmerkelijk hoog. Hierbij komt dat vooral het begintraject van ziekte/arbeidsongeschiktheid in Nederland nog steeds gekenmerkt wordt door een grote mate van passiviteit. In het licht van dit systeemkenmerk is het zaak dat bij ziekmelding, veel sneller dan nu de praktijk is, een reïntegratietraject wordt ingeslagen en wordt gepoogd een oplossing te vinden voor ziekte die verband houdt met de aard en organisatie van het werk. Ook het LISV heeft recent een vergelijkbare aanbeveling in deze richting gedaan (vgl. ook Koning 2000). Dit zou kunnen worden bevorderd door de ziekte-uitkeringsperiode te koppelen aan een reïntegratietraject, vergelijkbaar met het Duitse systeem van 'Reïntegrationsrent'. Dit betekent dat het 'semi-automatische' traject van 1 jaar

ZW en daarna WAO-keuring wordt verlaten. Te vroeg en te gemakkelijk komen mensen daardoor nu in de arbeidsongeschiktheid terecht.
Bovendien draagt de huidige constellatie ertoe bij dat (als psychisch gecategoriseerde) problemen op een bepaalde werkplek nu veel te gemakkelijk leiden tot een situatie van min of meer blijvende en generieke arbeidsongeschiktheid, terwijl juist daar, zoals gezegd, een zo tijdig mogelijk ingrijpen gewenst is.
Bij zo'n reïntegratietraject hoort dat zowel werkgever als werknemer een financiële impuls ondergaan om herstel of herplaatsing bij de huidige werkgever zo snel mogelijk te bewerkstelligen. Aan werknemerszijde betekent dit dat er een verschil moet zijn tussen het verdiende salaris en de uitkering bij ziekte. Door de nu op grote schaal in CAO-verband vastgelegde aanvulling van loondoorbetaling worden veel werknemers pas na twee jaar van ziekte en arbeidsongeschiktheid geconfronteerd met financiële prikkels. De minister van Sociale Zaken heeft (eind mei 2000) aangekondigd dit probleem te willen gaan aanpakken, mogelijk door CAO's die uitgaan van volledige aanvulling, op dit specifieke punt niet langer algemeen verbindend te verklaren.
Als herplaatsing bij de werkgever niet mogelijk is, is het gewenst dat de werkgever een prikkel heeft om de te reïntegreren werknemer elders te herplaatsen. De werknemer moet dit 'bemiddelingsrecht' ook kunnen claimen. Dit hele traject van ZW/reïntegratie moet maximaal bijvoorbeeld drie jaar kunnen duren en ten financiële laste van de werkgever komen (en niet van de bedrijfstak of van de schatkist). Als er na die periode geen herstel van de gezondheid heeft plaats gevonden en reïntegratie niet mogelijk is gebleken – niet bij de werkgever en niet elders – kan er geconcludeerd worden tot arbeidsongeschiktheid. Uiteraard hoeft die arbeidsongeschiktheid ook dan nog niet onomkeerbaar te zijn en blijft het systeem van periodieke herkeuring in stand.
In het licht van bovenstaande beleidssuggestie dient verder bezien te worden of in de huidige institutionele vormgeving van prestatiecontracten van werkgevers met arbo-diensten en reïntegratie-intermediairs de prikkelwerking voor werkgevers en werknemers om WAO-beroep te voorkomen, voldoende wordt benut.

- Ondanks nationale wet- en regelgeving blijken de praktijken en tradities van ziekteverzuimbegeleiding en keuringen te verschillen per sector. De kwaliteit van ziekteverzuimbegeleiding loopt nogal uiteen (Vrijhof 2000: 186/187). Wat de WAO-keuringspraktijk betreft, is in sommige sectoren de gewoonte gevormd 'invoelend' te keuren. Het CTSV (2000) constateert in een recent onderzoek dat verzekeringsartsen de mogelijkheden niet voldoende benutten om tot een objectievere claimbeoordeling te komen. Verhoging van de kansen op de arbeidsmarkt en goede ontplooingsmogelijkheden in de arbeidscarrière kunnen bijdragen tot een vermindering van deze gewoonte van 'invoelend' keuren.
- De voorgenomen omvorming van de verschillende uitvoeringsinstellingen (uvi's) van ZW/WAO tot een nationaal publiek orgaan zou daarom tevens moeten worden aangegrepen om een strikter begeleidings- en keuringsregime te bewerkstelligen.
- Ten slotte is een beleidsuggestie dat de overheid maatregelen neemt die bewerkstelligen dat de PEMBA-wetgeving ook in de (para-)statale sectoren

prikkelt tot beheersing van de WAO-instroom. Te vrezen valt namelijk dat de PEMBA-wetgeving hier niet effectief zal werken. Doordat zij de (toenemende) kosten bij het rijk kunnen declareren, ondergaan deze sectoren namelijk niet de impuls de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beheersen. Dit zou een belangrijke verklaring kunnen zijn voor de relatief hoge instroom in de WAO in de zorg- en de onderwijssector, zij het dat hier ook andere aspecten spelen, in de sfeer van de arbeidsomstandigheden.

Scholing, productiviteit en inkomensverdeling

Knelpunten bij scholing kunnen zich voordoen doordat de discrepanties tussen gevraagde en aangeboden bekwaamheden op de arbeidsmarkt een langdurig karakter hebben met hoge aanpassingskosten en lange aanpassingsvertragingen. In het algemeen zal het beleid zich hier moeten richten op het wegnemen van belemmeringen voor het arbeidsaanbod en op een efficiënte benutting van menselijk kapitaal. Omdat de arbeidsmarkt voor verschillende beroepsgroepen en opleidingen met elkaar samenhangt als een stelsel van communicerende vaten, heeft het weinig zin specifiek beleid te ontwikkelen gericht op specifieke (mogelijke) knelpunten naar functies en beroepen. Generiek beleid heeft de voorkeur (vgl. ook CPB 2000: 146).

Volgens een recente studie (NEI 1999: 26) zijn er nog geen excessieve aanbodtekorten op de arbeidsmarkt. Maar naarmate de spreiding van aangeboden en gevraagde bekwaamheden en de dynamiek op de arbeidsmarkt de komende decade(n) groter zullen worden, zal de koppeling tussen aanbod en vraag lastiger worden. Ondanks een stijgend opleidingspeil, verwachten de meeste studies voor de komende tien à twintig jaar een overschot aan lageropgeleiden en een tekort aan hogeropgeleiden (NEI 1999: 54). Dit scholingsknelpunt kan ook een negatief terugkoppelingseffect op de arbeidsparticipatie hebben, maar dat hoeft niet zo te zijn. Het is namelijk ook goed mogelijk dat vooral in kwalitatieve zin minder optimale koppelingen tot stand komen. Oplossing van die kwalitatieve aansluitingsproblemen kan wel betekenen dat de arbeidsinkomensverdeling schever zal worden. Deze grotere inkomensongelijkheid hoeft echter geen bezwaar te zijn indien er ook rekening mee wordt gehouden dat in een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticipatie het aantal nulverdieners afneemt. Wanneer de exclusieve inkomensverdeling (alleen werkenden) schever wordt, hoeft dit nog niet tot een maatschappelijk welvaartsnadeel te leiden, wanneer de inclusieve inkomensverdeling (werkenden + niet-werkenden) maar minder scheef wordt (zie ook WRR 1996).

Het 'institutionele plaatje' dat zich hierbij laat voorzien, is dat loonvorming steeds minder op een nationaal-collectief niveau gecoördineerd kan worden, om meer ruimte te laten voor sectorale verschillen in CAO's. Verder zullen CAO's ook steeds meer met een 'kleine c' geschreven moeten worden. Het worden raamovereenkomsten waarbinnen modaliteiten worden opgenomen om specifieke schaarstes te honoreren, individuele prestatiebeloningen mogelijk te maken, en individuele keuzes te bieden. De beschikbare loonruimte zal in de toekomst ook voor een relatief groter deel neerslaan in verbetering van secundaire arbeids-

voorwaarden. Deze spelen een belangrijke rol op een krappe arbeidsmarkt en in een tweeverdienerssamenleving waarin voor velen 'tijd' het meest schaarse goed is.

Een specifiek mogelijk knelpunt met betrekking tot de scholing is dat de productiviteitseisen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zodanig hoog zijn dat een groep laagproductieven grote moeite zal houden dit productiviteitsniveau te bereiken, ook na intensieve scholingspogingen of het bieden van arbeidservaring. Een op deze groep gericht activerend arbeidsmarktbeleid blijft in de toekomst van onverminderd belang, mede om te voorkomen dat een groeiende toestroom naar de sociale zekerheid de solidariteitsgedachte doet afkalven. Daarbij zal moeten gelden dat werken ook moet lonen, ook en misschien wel juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dit verband is van belang dat de armoedeval (het verlies aan inkomensondersteunende voorzieningen bij het aanvaarden van werk) wordt bestreden. Dit kan door een aantal specifieke inkomensgebonden subsidiemaatregelen te verlagen. In 1997 rapporteerde de Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen al dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen de voordelen overtreffen en dat meer nadruk op generiek beleid gewenst is.
De bestrijding van de armoedeval door de introductie van de arbeidskorting in de aanstaande belastingherziening is een stap in de goede richting. Verder zijn er oplossingen te vinden in het recente rapport van de interdepartementale Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (februari 2000) en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit rapport (20 april 2000).

Voorts dreigt, zonder verdere maatregelen, scholing bij ouderen een knelpunt te worden om het niveau van arbeidsparticipatie van ouderen in het doorgroeiscenario te bereiken. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door onderwaardering van het menselijk kapitaal dat de oudere werknemer vertegenwoordigt. Voor dit deel is het probleem in beginsel ook oplosbaar. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt kan werkgevers helpen hier hun vizier bij te stellen. Verder zal het 'kostenplaatje' dat verbonden is aan een oudere werkende bijgesteld moeten worden. Dat is grotendeels een kwestie van lange adem. Verder is het noodzakelijk het scholingsbeleid aan te passen, van thans in het algemeen nog sterk functiegericht naar meer loopbaangericht, waarbij ook bekwaamheden worden aangeleerd die in andere functies binnen het carrièreperspectief passen. Immers, werknemers die zich op een dynamische arbeidsmarkt specifiek op één bepaalde functie richten, lopen grote kans op den duur in het arbeidsproces niet meer mee te kunnen. Voorts moeten werkgevers gewezen worden op de mogelijkheden door arbeidsorganisatorische veranderingen het menselijk kapitaal van hun werknemers langer te benutten. Een punt daarbij is dat werkgevers nu afzien van scholingsinvesteringen in ouderen omdat scholing gezien wordt als een discontinu proces, waardoor werk blijft liggen. Met moderne middelen is het evenwel goed mogelijk werkomgeving en scholingsomgeving meer in elkaar te schuiven en het scholingsproces meer continu te laten zijn.

Ten slotte vallen, met name vanuit het zingevingsargument voor arbeidsparticipatie, specifieke aanbevelingen te doen over het soort werk dat ouderen langer op de arbeidsmarkt zou kunnen houden. Ouderen die uittreden, beschikken als regel over veel ervaringskennis uit de werksfeer die benut zou kunnen worden in het onderwijs- en opleidingssysteem. Dat is kennis die moeilijk in de huidige curricula is te vangen, maar die niettemin waardevol kan zijn in de opleidingssfeer, ter bevordering van het tweerichtingsverkeer tussen kennisinstellingen en bedrijven. Zo zouden bijvoorbeeld ouderen die daartoe bereid zijn als coaches of consultants hun ervaring kunnen overbrengen. De overheid zou dit fiscaal kunnen stimuleren.

10.6 SLOTCONCLUSIES

Uit dit rapport kunnen de volgende centrale conclusies worden getrokken.

1 Publieke en individuele argumenten voor doorgroei van de arbeidsparticipatie

Vanuit maatschappelijk perspectief is een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie wenselijk. Het draagvlakargument en het externe-effectenargument vormen de motivatie voor dit publieke doel. Daarnaast speelt op microniveau het zingevingsargument. Door de technologische ontwikkeling, waarbij het aandeel van routinearbeid verder daalt, neemt de heterogeniteit van de banen en de spreiding van de daarbij benodigde bekwaamheden toe. Hierbij wordt voor de aanbieders van arbeid de keuze tussen de verschillende typen banen groter, maar, in relatie met de gestegen welvaart, neemt ook de keuzevrijheid bij het verdelen van de tijd tussen werken, zorgen, leren en vrije tijd toe. Een hogere kwaliteit van het werk, waaronder de vooruitzichten op een goede loopbaan die aansluit op wensen, ambities en bekwaamheden, wint dan bij de participatiekeuze aan belang. Gegeven de productiviteit verlaagt arbeid die op de eigen preferenties aansluit, bij de participatiekeuze op microniveau het reserveringsloon – de minimale beloning die verlangd wordt bij de keuze om te participeren – hetgeen op macroniveau kan bijdragen aan de doorgroei van de arbeidsparticipatie. Dit heeft ook instrumentele gevolgen. Het belang van financiële prikkels neemt relatief af, de eisen aan de kwaliteit van de arbeid zullen toenemen. Werkgevers zullen hierop moeten inspelen, zeker in een krappe arbeidsmarkt.

2 Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie in 2020

Een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie is in de komende tien à twintig jaar vanuit het perspectief van de doorzetting van een aantal sociaal-cultureel bepaalde trends in het arbeidsaanbod *in beginsel* mogelijk. Het groeitempo van de participatie komt wél op een lager niveau te liggen dan in afgelopen jaren en zal geleidelijk verder afzwakken als gevolg van de veroudering van de bevolking. Een meer volledige arbeidsmarktdeelname zal bereikt moeten worden tussen nu en 2020. Daarna is verdere participatietoename nauwelijks nog mogelijk.

3 *Generiek toekomstig participatiebevorderend beleid*

De weg naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie kan niet alleen via autonome trends bereikt worden, maar vergt ook aanvullend arbeidsmarktbeleid. Hierbij zal de effectiviteit van dit beleid en de te nemen maatregelen vanwege de veranderde omstandigheden op de arbeidsmarkt aanzienlijk afwijken van het verleden. Sinds 1982 is er veel resultaat geboekt met de met het 'Akkoord van Wassenaar' ingezette loonmatiging en met de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Onverlet het belang van een beheerste loonontwikkeling om een oplopende arbeidsinkomensquote te voorkomen, kan de komende tien à twintig jaar daar niet nog een keer eenzelfde effect van verwacht worden.
Het overheidsbeleid zal zich, in samenspraak met de sociale partners, in het algemeen meer moeten richten op een zodanige institutionele herinrichting van de arbeidsmarkt dat zogenaamde asymmetrische schokken, die voorheen mede via het monetaire beleid gedempt konden worden, nu volledig door de arbeidsmarkt opgevangen kunnen worden. Bedrijfstakspecifieke schokken, maar ook de grotere spreiding van bekwaamheden in een meer op kenniswerk gerichte samenleving, zullen daarbij onvermijdelijk tot een grotere loondifferentiatie leiden. Dit hoeft echter niet tot een grotere ongelijkheden in de samenleving te leiden. Met meer mensen aan het werk kan de ongelijkheid onder de potentiële beroepsbevolking zelfs afnemen.

4 *De gevolgen van de technologische ontwikkeling en de arbeidsmarktdynamiek*

Technologische vooruitgang, kennisintensivering en dematerialisatie van een deel van de productieprocessen, bevorderen de dynamiek in het arbeidsleven en op de arbeidsmarkt. Veranderingen in de loopbaan zijn onvermijdelijk. Werkenden moeten zich erop instellen deze veranderingen te zien als een uitdaging in plaats van een bedreiging. Daarbij kunnen – en dat geldt natuurlijk het sterkst voor de steeds grotere groep hogeropgeleiden – de vooruitzichten op een perspectiefvolle en afwisselende loopbaan bijdragen in de participatiekeuze. Ook in de middelbare en lagere regionen van de arbeidsmarkt kan het zicht op een carrière met werk dat aansluit bij de individuele preferenties en dat past bij de bekwaamheden, het reserveringsloon doen verminderen en daarmee de participatiegeneigdheid bevorderen. Het is van belang om, vanuit het beleidsperspectief bij de inrichting van de arbeidsmarktinstituties en bij de gedachtenvorming over de werking en mogelijke effectiviteit van beleidsmaatregelen, met deze karakteristieken van de arbeidsmarktdynamiek rekening te houden.
De dynamiek op de arbeidsmarkt betekent overigens nog niet dat de samenwerkingsverbanden (tussen mensen onderling, maar ook tussen mens en machines/gereedschappen) steeds korter gaan worden. De samenwerkingsverbanden waarin het werk verricht wordt, vergen in een kennisintensieve samenleving relatief omvangrijke leer- en investeringskosten. Bij te snelle dynamiek ontstaat het gevaar dat deze kosten hun geld niet opleveren en dat er een onderinvestering in samenwerkingsverbanden ontstaat. Die factor zet een begrenzing op de arbeidsmarktdynamiek.

5 Arbeidsmarktexterne knelpunten en beleidsmogelijkheden

De voornaamste onderzoeksvraag van dit rapport betreft de maatschappelijke consequenties van een verdere doorgroei van de arbeidsparticipatie. Uit een empirische analyse op basis van een doorgroeiscenario als referentiepunt blijkt dat op de vier onderzochte gebieden – zorg, gezondheid, onderwijs, mobiliteit – zich in de komende decaden, zonder nader beleid, knelpunten kunnen gaan voordoen. Voor een deel houden deze knelpunten echter geen verband met de toename van de arbeidsparticipatie, maar zij zijn veeleer het gevolg van autonome ontwikkelingen zoals veroudering van de (beroeps)bevolking en door welvaartsgroei geïnduceerde mobiliteitsgroei. Zo blijkt het knelpunt mobiliteit slechts een beperkt deel van de werkenden te betreffen. Ook bij een doorgroei van de arbeidsparticipatie wordt dit voor het woon-werkverkeer geen onoverkomelijk probleem. Ook ten aanzien van de zorg ligt het verband met de doorgroei van de arbeidsparticipatie anders dan men wellicht zou verwachten. Zo wordt ondanks de gestegen participatie niet minder tijd besteed aan de verzorging van kinderen. Dit neemt overigens niet weg dat zich in het doorgroeiscenario door een combinatie van arbeidsmarktinterne en arbeidsmarktexterne factoren knelpunten kunnen voordoen die leiden tot verdere aansluitingsproblemen tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag, met als gevolg een zekere mate van belemmering voor de doorgroei. Op de vier onderzochte gebieden is ook geconstateerd dat de beleidsruimte om dreigende knelpunten aan te grijpen, nog niet is uitgeput. Knelpunten kunnen in beginsel ten dele met arbeidsmarktexterne maatregelen worden weggenomen of verzacht. Bij de aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt kunnen ten dele ook maatregelen in de institutionele sfeer helpen voorkomen dat de doorgroei van de arbeidsparticipatie vanwege knelpunten zou stagneren. Al met al blijken de maatschappelijke consequenties van de doorgroei voor mobiliteit, zorg en onderwijs na een adequate beleidsinzet geen ernstige belemmering op te leveren voor de doorgroei op weg naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie. Op het gebied van gezondheid en arbeidsongeschiktheid zijn de mogelijke belemmeringen en daarmee de benodigde beleidsinzet om deze belemmeringen tegen te gaan, veel groter. Hoofdstuk 8 van dit rapport bevat op dat gebied een aantal aanbevelingen die in de vorige paragraaf van dit slothoofdstuk zijn samengevat.

6 Arbeidsmarktinterne opgaven en beleidsmogelijkheden

Een vrijwel volledige arbeidsparticipatie heeft een belangrijke betekenis voor de onderscheiden groepen die nu nog beduidend achterblijven in hun participatie: vrouwen, ouderen en laaggeschoolden.

Op de toekomstige arbeidsmarkt zullen de patronen van mannen en vrouwen langzaam verder convergeren. Enerzijds zal de intensiteit van de toekomstige arbeidsmarktparticipatie (korter werken, verlof) mogelijk tenderen naar die van vrouwen; in dit opzicht gaan mannen dus meer op vrouwen lijken.

Anderzijds zullen vrouwen op de lange termijn dezelfde participatiegraad benaderen als mannen; in dit opzicht gaan vrouwen op mannen lijken. Die sociaal-culturele trend is afgelopen jaren al zichtbaar geworden. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze trend in de komende tien à twintig jaar zal afbuigen, zij het

dat de krapte op de arbeidsmarkt natuurlijk niet alleen van invloed zal zijn op de arbeidsparticipatie zelf, maar ook op de intensiteit van de arbeidsparticipatie. Overheidsmaatregelen zoals de subsidiëring van kinderopvang of individualisering van het belastingstelsel faciliteren deze trend. Maar in essentie is het beleid hier volgend. Het beeld dat vrouwen beduidend minder deelnemen aan de arbeidsmarkt dan mannen, kan in 2020 grotendeels achterhaald zijn.
Ten aanzien van de andere onderscheiden groepen, ouderen en laaggeschoolden zullen de belemmeringen om een meer evenredige participatie te bereiken, zeker niet vanzelf verdwijnen. De raad heeft in het voorgaande aangegeven welk aanvullend beleid daarvoor nodig is. Daarbij gaat het onder andere om scholing en een aanpak van institutionele en fiscale regelingen, zoals de wig, de armoedeval, impliciete belasting ouderen, de mismatch tussen productiviteits- en loonontwikkeling bij ouderen en de productiviteitsval bij laagproductieven.

7 Beleidsstrategie

Dit rapport toont dat doorgroei naar een situatie van vrijwel volledige arbeidsparticpatie niet alleen wenselijk is, maar ook mogelijk. Dit vergt een aantal meer traditionele, en deels al in gang gezette, maatregelen om de participatie van de verschillende onderscheiden doelgroepen op de arbeidsmarkt te bevorderen. Maar ook zijn arbeidsmarktexterne maatregelen nodig om knelpunten te vermijden. De raad beveelt aan al deze maatregelen in onderlinge samenhang te bezien en te coördineren in een sectoroverstijgende beleidsstrategie. In zo'n strategie zal veel aandacht moeten worden gegeven aan beleid dat rekent met de dynamiek op de arbeidsmarkt en met het toenemend belang van individuele preferenties en daarbij horende eisen aan de kwaliteit van arbeid.

LITERATUUR

Aarts, L.J.M. en P.R. de Jong (1990) *Economic aspects of disability behavior,* proefschrift, Rotterdam (in 1992 uitgegeven bij Elsevier Publishers, North-Holland, Amsterdam).

Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours (1996) 'Sancties in de WW: een werkend perspectief', *Economisch Statistische Berichten,* 81: 750-753.

Arbeidsinspectie (1999) *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1999,* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Baaijens, C. (1999) 'Deeltijdarbeid in Nederland', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken,* 15, 1: 6-18.

Barr, N. (1992) 'Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation', *Journal of Economic Literature,* 30: 741-803.

Bartelsman, E.J. en J. Hinloopen (2000) 'ICT en economische groei', *Economisch Statistische Berichten,* 85: 376-378.

Bauer, T. and K. Zimmermann (1999) *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe: part 2,* Research Report RR 139, Department for Education and Employment, United Kingdom.

Beek, K.W.H. van en B.M.S. van Praag (1992) *Kiezen uit sollicitanten,* WRR Voorstudies en achtergronden V74, Den Haag: Sdu uitgevers.

Beek, K.W.H. van (1998) *De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid,* WRR Voorstudies en achtergronden V104, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bekkering, J.M. en R.M.A. Jansweijer (1998) *De verdeling van arbeid en zorg: prikkels en belemmeringen,* WRR Werkdocumenten W101, Den Haag.

Bentolila S. en G. Bertola (1990) 'Firing costs and labour demand: How bad is Eurosclerosis?' *Review of Economic Studies,* 57: 381-402.

Berg, G.J. van den (1998) 'Multiple equilibria and minimum wages in labor markets with informational frictions and heterogeneous production technologies', *Mimeo,* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Berg, G.J. van den en C. Gorter (1997) 'Job search and commuting time', *Journal of Business and Economic Statistics,* 15: 269-281.

Berg, G.J. van den en B. van der Klaauw (1999) 'Evaluating the effect of counseling and monitoring on the transition rate from unemployment to work, using data from a social experiment', *Mimeo,* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Berg, P.J.C.M. van den, Gelauff, G.M.M. en V.R. Okker (1988) 'The FREIA-KOMPAS model for the Netherlands: a quarterly macroeconomic model for the short and medium term', *Economic Modelling,* 5: 170-236.

Bertola, G. (1999) 'Labour markets in the European Union', *CESifo Forum,* 1, 1: 9-11.

Blank, R. (1994) 'Does a larger social safety net mean less economic flexibility?', in R. Freeman (red.) *Working under different rules,* New York: Russel Sage Foundation.

Boer, P. den, J. Frietman en B. Hövels, (1998), *Vaardigheden met perspectief?,* OSA-publicatie W158, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Boone, J. en L. Bovenberg (2000) 'Optimal labour taxation and search', *Mimeo,* Tilburg: CentER Tilburg University.

Bound, J., Schoenbaum, M., Stinebrickner, T.R., en Waidmann, T. (1999) 'The Dynamic Effects of Health on the Labor Force Transitions of Older Workers', *Labour Economics* 6, 2: 179-202.

Bovenberg, A.L., Graafland, J.J., en R.A. de Mooij (1998) *Tax Reform and the Dutch Labor Market*, Research Memorandum nr. 143, Den Haag: Centraal Planbureau.

Broek, A. van den, W. Knulst en D. Niggebrugge (1997) *Trends in de tijdsbesteding van de Nederlandse bevolking, 1975-1995*, SCP-Werkdocument, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Broek, A. van den, W. Knulst en K. Breedveld (1999) *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland, 1975-1995*, Sociaal en Culturele Studies 29, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Broer, P., N. Draper en F. Huizinga (1999), *The equilibrium rate of unemployment in the Netherlands*, Research Memorandum nr. 156, Den Haag: Centraal Planbureau.

Broersma, L. en P.A. Gautier (1995) 'Vernietiging en creatie van banen in de industrie', *Economisch Statistische Berichten*, 80: 685-689.

Butter, F.A.G. den en M. van Dijk (1998) 'The pace of job creation and destruction, cyclical shocks and employment dynamics', *Labour*, 12, 4: 613-632.

Butter, F.A.G. den en C. Gorter (1999) 'Modelling labour market dynamics with on-the-job search', *Economic Modelling*, 16: 545-567.

Butter, F.A.G. den en H. Vijlbrief (1992) 'Arbeidsmarktparticipatie en sociale zekerheid', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 14, 3: 37-49.

Butter, F.A.G. den en A.P. van Vuuren (1998) 'Het poldermodel en de keuze tussen werk, inkomen en vrije tijd', *Tijdschrift voor Politieke Ekonomie*, 20, 4: 39-62.

Calmfors, L. (1997) 'Unemployment, labour market reform and EMU', *Mimeo*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.

Card, D. en A.B. Krueger (1995) *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*, Princeton: Princeton University Press.

Castells, M. (1996) *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell.

Centraal Beheer en PricewaterhouseCoopers (1999), http://www.centraalbeheer.nl/cb/actu/nieuws/coopers.html

Centraal Bureau voor de Statistiek (1994) *Relatie- en gezinsvorming in de jaren negentig*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1996) *Enquête Beroepsbevolking 1995*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1998) *De mobiliteit van de Nederlandse bevolking*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999a) *Enquête Beroepsbevolking 1998*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999b)*Werken en leren 1999-2000*, Alphen aan den Rijn: Samson.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999c) *Nationale rekeningen 1998*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1999d) *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking 1997*, Voorburg.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2000), te publiceren informatie.

Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau (1997) *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1994) *Macro-Economische Verkenning 1995*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1995) *Centraal Economisch Plan*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1996) *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020*, Werkdocument nr.89.

Centraal Planbureau (1997a) *Economie en fysieke omgeving. Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1997b) *Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, Den Haag: Sdu uitgevers.

Centraal Planbureau (1998a) *Keuzes in kaart; economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's,* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (1998b) *Recent trends in Dutch labor productivity: the role of changes in the composition of employment*, Werkdocument nr. 98, Den Haag.

Centraal Planbureau (1999) *Macro Economische Verkenning 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Centraal Planbureau (2000) *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Cevero, R. (1995) 'Planned communities, self-containment and commuting: a cross-national perspective', *Urban Studies*, 32: 1135-1161.

Chan, S. en A.H. Stevens (1999) *Job loss and retirement behavior of older men*, NBER Working Paper, nr. 6920.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen (1999) *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999*, Zoetermeer: CTSV.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen (2000) *In de spreekkamer van de verzekeringsarts*, Zoetermeer: CTSV.

Commissie Dagindeling (1998) *Dagindeling, tijd voor arbeid en zorg*, Den Haag.

Dalen, H.P. van en K. Henkens (2000) 'Hoe prikkelbaar is de oudere werknemer?', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 243-245.

Davis, S.J., J.C. Haltiwanger en S. Schuh (1996) *Job creation and destruction*, Cambridge MA: MIT Press.

Dierx, J.R., Y.K. Grift en J.J. Schippers (1999) *Emancipatie-effectrapportage verkenning belastingstelsel van de 21e eeuw*, Universiteit Utrecht (Economisch Instituut/CIAV).

Doeringer, P.B. en M.J. Piore (1971) *Internal labor markets and manpower analysis*, Lexington MA: Heath Lexington Books.

Doorne-Huiskes, A. van (1996) 'The unpaid work of mothers and housewives in the different types of welfare states', blz. 203-221 in P. Kolowski en A. Føllesdal, *Restructuring the welfare state*, Berlin: Springer.

Draper, D.A.G. en A.J.G. Manders (1997) 'Structural changes in the demand for labor', *De Economist*, 145, 4: 521-546.

Dykstra, P.A. (1998) 'The effects of divorce on intergenerational exchanges in families', *The Netherlands Journal of Social Sciences*, 33: 77-93.

European Commision (1999) *Employment in Europe 1999*, http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/docs/empleurope99_en.pdf

European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER (2000), *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states* (Research on behalf of the European Commission), Berlin and Milano.

Feldstein, M. en D. Altman (1998) *Unemployment insurance savings accounts*, NBER Working paper, nr. 6860.

Fogel, R.W. (1999) 'Catching up with the economy', *American Economic Review*, 89: 1-21.

Gameren, E. van en M. Lindeboom (1999) 'Promotion probabilities vs exits', *Mimeo*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Gautier, P.A. en M. Zijl (1998) 'Het glazen plafond zichtbaar gemaakt', *Economisch Statistische Berichten*, 83: 724-725.

Gautier, P.A. en G.J. van den Berg (2000) 'Participatiebeleid en arbeidsmarktdynamiek. De participatie-effecten van een aantal beleidsinstrumenten, belicht vanuit de moderne wetenschappelijke arbeidsmarktliteratuur', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Gelauff, G.M.M en J.J. Graafland (1994) *Modelling Welfare State Reform*, Amsterdam: North-Holland.

Gelderblom, A. en J. de Koning (1992), *Meer-jarig, minder-waardig? Een onderzoek naar de invloed van leeftijd op produktiviteit en beloning*, OSA-voorstudie V39. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Giezen, A.M. van der en H. Bruinsma (2000) 'Vrouwen vaker in de WAO', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 248-250.

Giezen, A.M. van der, B. Cuelenaere en R. Prins (1998) *Vrouwen vaker in de WAO?*, Den Haag: Elsevier.

Glebbeek, A.C. (1993), *Perspectieven op loopbanen*, proefschrift, Groningen.

Graafland, J.J. (1999) *Analyzing the macro economic impact of child care subsidies: an AGE Approach*, Research Memorandum no. 147, Den Haag: Centraal Planbureau.

Graafland, J.J. en R.A. de Mooij, (1998) *Analyzing fiscal policy in the Netherlands, simulations with a revised MIMIC*, Research Memorandum nr. 140, Den Haag: Centraal Planbureau.

Graetz, B. (1993) 'Health consequences of employment and unemployment: longitudinal evidence for young men and women', *Social Science & Medicine*, 36, 6: 715-724.

Groenendijk, H. (1998) *Werken en zorgen: de moeite waard. Een onderzoek naar het welbevinden van buitenshuis werkende moeders*, Utrecht: Uitgeverij Van Arkel.

Groot, A.W.M. de, B.M.S. van Praag, J.W. Velthuijsen en C.E. Zijderveld (2000) 'Wie dan zorgt.... De zorgtijd voor kinderen en ouderen onderzocht: zelf zorgen of hulp inhuren?', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Groot, W. (1994) *Het rendement van bedrijfsopleidingen*, Den Haag: VUGA.

Groot, W. en H. Maassen van den Brink (1997) *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*, Den Haag: Welboom.

Groot W. en Maassen van den Brink H. (1998) 'Bedrijfsopleidingen: Wie neemt er aan deel en wat levert het op?' *Maandschrift Economie*, 62, 1: 28-40.

Grunveld, J.E. (1999) *Arbeidstevredenheid, verloop en uitval in de gezondheidszorg*, Utrecht, NZi.

Hamermesh, D.H., W.H.J. Hassink en J.C. van Ours (1996) 'Job turnover and labour turnover: a taxonomy of employment dynamics', *Annales d'Economie et de Statistique*, 41/42: 21-39.

Hart, J. de (1995) *Tijdopnamen*, Sociale en Culturele Studies-22, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hassink W,H.J. (1996) *Worker flows and the employment adjustment of firms; an empirical investigation*, Tinbergen Institute Research Series 105, proefschrift, Vrije Universiteit, Amsterdam: Tinbergen Institute.

Hazeu, C.A. (1980) 'Het aanbod van collectieve voorzieningen', *Economisch Statistische Berichten*, 65: 16-21.

Hazeu, C.A. (1998) 'Van verzorgingsstaat naar ondernemende samenleving? Een interpretatie van een kwart eeuw hervormingen in de sociale zekerheid', *Liberaal Reveil*, 39: 70-79.

Hazeu, C.A. (1999) 'Is er een toekomst voor ouderen op de arbeidsmarkt?', *Geron. Tijdschrift voor Sociale Gerontologie*, 1: 5-13 .

Hazeu, C.A. (2000a) 'Sociale zekerheid en arbeidsmarkt: naar een steeds hechtere twee-eenheid', blz. 178-193 in P.B. Lehning (red.) *De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, Bussum: Coutinho.

Hazeu, C.A. (2000b) *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho.

Hebbink, G., M.J.M. Kerkhofs, J.J.M. Theeuwes en I.B. Woittiez (1996), *Mobiliteit van oudere werknemers*, OSA-werkdocument W151, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Hoedemaeker, D.M. (1999) *Driving with intelligent vehicles (Driving behaviour with Adaptive Cruise Control and the acceptance by individual drivers)*, proefschrift, Technische Universiteit Delft, Delft: Delft University Press.

Hofmans, M.G. (1996), 'De arbeidsmobiliteit van werkneners', *Sociaal-economische Maandstatistiek*, 1996, 1: 9-11.

Hosios, A.J., (1990) 'On the efficiency of matching and related models of search and unemployment', *Review of Economic Studie*, 57: 279-298.

Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997) *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag: VUGA.

Jaarboek Personeelsmanagement 1999, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Jacobs, D. (1999) 'Internet versterkt de behoefte aan transport', ESB-Dossier Economie en infrastructuur, 84: D14-D17.

Jong, A. de en C. de Olde (1994) *Hoe ouders het werk delen*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jongen, E.L.W. en J.J. Graafland (1998) *Vouchers for the long-term unemployed; a simulation analysis with* MIMIC, Research Memorandum nr. 139, Den Haag: Centraal Planbureau.

Jongen, E.L.W. , E. van Gameren en J.J. Graafland (2000) *The impact of active labour market policies: an AGE analysis for The Netherlands*, Research Memorandum no. 166, Den Haag: Centraal Planbureau.

Kapteyn, A. en K. de Vos (1999) 'Social Security and Retirement in the Netherlands', blz. 269-304 in J. Gruber en D.A. Wise (eds.) *Social Security and Retirement around the World*, Chicago: University of Chicago Press.

Kerkhoff, W.H.C. (1998) *De oudere werknemer*, Deventer: Kluwer.

Kerkhofs, M.J.M. en M. Lindeboom (1995) 'Subjective health measures and state dependent reporting errors, *Health Economics*, 4: 221-237.

Kerkhofs, M.J.M. en M. Lindeboom (1997) 'Age related health dynamics and changes in labour market status', *Health Economics*, 6: 407-425.

Kerkhofs, M., M. Lindeboom, J. Theeuwes (1998), *Retirement, financial incentives and health*, VU Research Memorandum 1998-42, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kerkhofs, M.J.M., M. Megens, M.J.D. Schalk, en F.R.H. Zijlstra (2000) 'Ontwikkelingen in arbeidsparticipatie en gezondheid', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Kersten, J. en M. Schuyt (2000) 'Europese arbeidsvoorwaardencoördinatie', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 49-51.

Kock, U. (1998) *Constructing labour market flows for The Netherlands using macro data from social security provisions, 1970-1995*, VU Research Memorandum 1998-40, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kock, U. (2000) 'Arbeidsmarktstromen in Nederland', *Maandschrift Economie*, 64: 147-163.

Koning, P.W.C. (2000) 'Remt wachttijd WAO-instroom?', *Economisch Statistische Berichten*, 85: 270-271.

Koning, J. de (1998) *Patronen van werkloosheid : eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Koningsveld, E.A.P. en J.C.M. Mossink, red. (1997), *Kerncijfers maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden in Nederland* (Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verricht door NIA TNO), Den Haag: VUGA.

Krueger, A. (2000) 'From Bismarck to Maastricht: The march to European Union and the labor compact', *Labour Economics*, 7: 117-134.

Lazear, E.P. (1990) 'Job security provisions and employment', *Quarterly Journal of Economics*, 107: 698-726.

Liefbroer, A.C. en P.A. Dykstra (2000), *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders tussen 1900 en 1970*, WRR Voorstudies en achtergronden V107, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Lindeboom, M. (1998) *Microeconometric analysis of the retirement decision: The Netherlands*, OECD, Ageing Working Paper no. 1.9.

Lindeboom, M. (1999) 'Het arbeidsmarktgedrag van oudere werknemers', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 22: 3-25.

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (1997) *Kroniek Sociale Verzekeringen*, Amsterdam.

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (1998) *Kroniek Sociale Verzekeringen*, Amsterdam.

Ljungqvist, L. (1997) 'How do layoff costs affect employment?', *Mimeo*, Stockholm: Stockholm School of Economics.

Luteijn, F., L.F. Hamel, T.K. Bouwman en A.R. Kok (1990), *Hopkins symptom checklist, handleiding*, Lisse: Swets & Zetlinger.

Marimon, R. en F. Zilibotti (1999) 'Unemployment vs. mismatch of talents: Reconsidering unemplyment benefits', *The Economic Journal*, 109: 266-291.

MDW werkgroep Kinderopvang (1998) *Rapport in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingkwaliteit*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Economische Zaken (2000) *Toets op het concurrentievermogen 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999a) *Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999b) *Arbobalans 1999*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999c) *Sociale Nota 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000a) *In goede banen. Een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt*, maart 2000, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000b) *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, maart 2000, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000c) Europa en SZW-beleid; sociaal beleid in een spagaat?, Concept-eindrapport programma sociale gevolgen EMU, februari 2000, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999) *Perspectievennota verkeer en vervoer*, Den Haag.

Moelker, R. (1992), *Zou hij onze nieuwe werknemer kunnen zijn?*, De Lier: Academisch Boeken Centrum.

Moerkamp, T. (1996), *Transitievaardigheden en transfer in de beroepsloopbaan*, OSA-werkdocument W140, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Mortensen, D.T. en C.A. Pissarides (1999) 'Unemployment responses to skill biased technology shocks: the role of labour market policy', *The Economic Journal*, 109: 242-265.

Mossink, J.C.M. (1998), *Technologische ontwikkeling en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers*, Den Haag: VUGA.

MuConsult (1997) *Trends in het woon-werk verkeer*, Amersfoort: Muconsult.

Mudde, E.C. (1998) *Scholing van werklozen en activerend beleid*, Max Goote Rapport.

Nederlands Economisch Instituut (1999) *Omvang, oorzaken en gevolgen van vraagknelpunten op de arbeidsmarkt*, Rotterdam.

Nimwegen, N. van en H. Moors (1998) 'Kinderen krijgen... en dan?', *Demos*, 14, 3: 17-20.

Nyfer (I.M. Lageweg) (1998) *De schoolbanken in, de uitkering uit?*, Breukelen.

Nyfer (1999) *Meer werken, minder zorgen*, Breukelen.

Oers, F.M. van, R.A. de Mooij en J.J. Graafland (1998) *An earned income tax credit model in the Netherlands: simulations with the MIMIC model*, Researchmemorandum nr. 150, Den Haag: Centraal Planbureau.

Olde, C de en E. Slinkman (1999) *Het glazen plafond. Een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek met betrekking tot de doorstroom van vrouwen naar de top*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1999a) *EMU facts, challenges and policies*, Parijs.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1999b) *Employment Outlook June 1999*, Parijs.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (R. Kunnen, W.C.M. Praat, A..M. de Voogd-Hamelink en C.M.M.P. Wetzels) (1997) *Trendrapport aanbod van arbeid 1997*, OSA-rapport nr. 25, Den Haag.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (W. Bernasco, A.M de Voogd-Hamelink, J.P. Vosse en C.M.M.P. Wetzels) (1998) *Trendrapport Vraag naar arbeid 1998*, OSA-publicatie A163, Den Haag.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (D. Fouarge, M.J.M. Kerkhofs, J.P. Vosse en Ch. de Wolf) (1999a) *Trendrapport Aanbod van arbeid 1999*, OSA-publicatie A169, Den Haag.

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1999b) *Beleidsgericht programma 1999-2002*, Den Haag.

Orszag, J.M. and D. Snower (1997) *Expanding the welfare system: a proposal for reform*, CEPR Working paper, nr. 1674.

Paoli, P. (1997) *Second Survey on Working Conditions*, Dublin: European Foundation for the improvement of living and working conditions, Loughlinstown House.

Paridon, C.W.A.M. van (2000) *Over de afweging van kosten en baten van beleidsveranderingen. Observaties uit de 'modelpolder'*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Plantenga, J. (1993) *Een afwijkend patroon. Honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en West-Duitsland*, Amsterdam.

Plantenga, J. en J.J. Schippers (2000) 'Arbeid, zorg en inkomen', blz. 7-31 in *Achtergronddeel Meerjarennota Emancipatiebeleid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Portrait, F., M. Lindeboom en D. Deeg (1999) 'Life expectancies in specific health states', *Mimeo*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Pott-Buter, H.A. (1993) *Facts and fairy tales about female labor, family and fertility, a seven-country comparison*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1999) *Arbeid en zorg*, advies nr. 8, Den Haag.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1998) *Werkgelegenheid en scholing*, ROA-R-1998/1, Maastricht.

Reich, R. (1993) *The work of nations preparing ourselves for 21st century capitalism*, London: Simon and Schuster.

Rietveld, P., C. Gorter en A.J. van der Vlist (2000) 'Arbeidsmarktparticipatie en verkeer (Een bijdrage tot arbeidsmarktparticipatie en –dynamiek in een kennisintensieve samenleving)', in C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte en F.A.G. den Butter (red.) *Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie*, WRR Werkdocumenten W113, Den Haag.

Riksen-Walraven, J.M.A. (2000) *Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang*, inaugurale rede, Universiteit van Amsterdam.

Sah, R.K. en J.E. Stiglitz (1986) 'The architecture of economic systems: hierarchies and polyarchies', *American Economic Review*, 76: 716-727.

Scheele, D. (1999) *Arbeid en vaardigheid*, WRR Werkdocument W103, Den Haag.

Smulders, P. en C. Wevers (2000) 'De vrouw als bom onder de WAO', *De Volkskrant*, 5-2-2000.

Snower, D.J. (1994) 'Converting unemployment benefits into employment subsidies, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 84: 65-70.

Snower, D.J. (1999) 'The organizational revolution and its labor market implications', *Keynote Address to the European Association of LabourEconomists (EALE)*, Regensburg, Germany, 24 September 1999.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1997) *Sociale atlas van de vrouw*, Rijswijk.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1999) *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Rijswijk.

Sociaal Economische Raad (1997) *Advies over Groenboek 'Leven en werken in de informatiemaatschappij: de mens voorop'*, Den Haag.

Sociaal Economische Raad (2000) *Sociaal economisch beleid 2000-2004*, Den Haag.

Spaans, J. (1996) *Eight days a week. Een onderzoek naar dagindeling en het combineren van taken*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Spaans, J. (1997) *Tussen wens en realiteit. Onderzoek naar de wijze waarop mannelijke werknemers hun deeltijdwens en/of wens tot calamiteiten verlof realiseren en de belemmeringen daarbij*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Spenner, K.I. (1990) 'Skill, meanings, methods and measures', *Work and Occupations* 17, 4: 399-421.

Spijkerman, R. en P. Venema (1998) *De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven 1996*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag: VUGA.

Spijkerman, R. (2000) *De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en bij de overheid 1998*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Spittje, H.D. (1999) *De invloed van tele-/thuiswerk op het activiteitenpatroon en het verplaatsingsgedrag. Van synchronisatie naar flexibilisatie?*, proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.

Theeuwes, J.J.M. (1988) 'Arbeid en belastingen', blz. 111-143 in *Belastingheffing en Belastinghervorming*, Preadviezen ven de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden: Stenfert Kroese.

Theeuwes, J.J.M. en M. Lindeboom (1995) 'Arbeidsmarkt en uittreding', in B.C.M. Nitsche (red.) *Ouderen, wetenschap en beleid II*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Gerontologie.

Tjadens, F.L.J. en M.S.H. Duijnstee (1999) 'Mantelzorgondersteuning in Nederland anno 1998', in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid, *Achtergrondstudies bij het advies Zorgarbeid in de toekomst*, Den Haag/Zoetermeer.

TNO Arbeid (F.C. Verboon, M.G. de Feyter en P.G.W. Smulders) (1999a) *Arbeid en zorg, inzetbaarheid en beloning: het werknemersperspectief*, Hoofddorp: TNO Arbeid.

TNO Arbeid (I.L.D. Houtman, P.G.W. Smulders en D.J. Klein Hesselink) (1999b), *Trends in arbeid 1999*, Alphen aan den Rijn: TNO Arbeid/Samson.

Topel R.H. (1983) 'On layoffs and unemployment insurance', *American Economic Review*, 73: 541-559.

Tweede Kamer, 22 730, 7-10 (1992-1993) Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, 7 september 1993.

Tweede Kamer, 23972 nr. 30 (1998-1999) *Bestrijding langdurige werkloosheid.*

Tweede Kamer, 25477 (1997-1998) *Wet financiering loopbaanonderbreking.*

Tweede Kamer, 26358 (1999-2000) *Wet aanpassing arbeidsduur.*

Tweede Kamer, 26447 (1998-1999) *Arbeid en zorg.*

Tweede Kamer, 26587 (1998-1999) *Kinderopvang.*

Tweede Kamer, 27061 (1999-2000) *Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Meerjarennota emancipatiebeleid*, maart 2000.

Twijnstra Gudde (1999) Het nationale kantorenmarktonderzoek 1999, Amersfoort.

Visser, J. (1999) 'De sociologie van het halve werk', *Mens en maatschappij*, 74, 4: 333-359.

Vlist, A.J. van der, E.T. Verhoef en P. Rietveld (1998) *De mobiliteitseffecten van congestieheffingen en rekeningrijden in de praktijk; een literatuuroverzicht*, VU Researchmemorandum 1998-52, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Vrijhof, B.J. (2000) *Individuele verzuimbegeleiding* (proefschrift Universiteit van Amsterdam), Hoofddorp: TNO Arbeid.

VROM-Raad (1999) *Mobiliteit met beleid*, Advies 017, Den Haag.

Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000), *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Werkdocument nr. 152, Den Haag, SZW.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) *Activerend arbeidsmarktbeleid*, Rapporten aan de regering nr. 33, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989) *Allochtonenbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 36, Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 38, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993) *Ouderen voor ouderen*, Rapporten aan de regering nr. 43, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) *Belang en beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1996) *Tweedeling in perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997a) *Van verdelen naar verdienen*, Rapporten aan de Regering nr. 51, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997b) *Volksgezondheidszorg*, Rapporten aan de Regering nr. 52, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust Beleid,* Rapporten aan de regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wiel, H.P. van der (1999) *Sectoral labour productivity growth: a growth analysis of dutch industries, 1973-1995*, Research Memorandum nr. 158, Den Haag: Centraal Planbureau.

Wijnbergen, S.J.G. van (1998) 'Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit', blz. 43-36 in H.P. Huizinga (red.) *Belastingen in het fin de siècle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1998, Utrecht: Lemma.

Zijlstra, F.R.H., M.J.D. Schalk en R.A. Roe (1996) Veranderingen in arbeid. Consequenties voor werkenden, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 12: 251-263.

Zorgarbeid in de toekomst (1999) Raad voor de Volksgezondheid en Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Zoetermeer/Den Haag.

Zouw, M. van der (1999) 'Het echte WAO-probleem: jonggehandicapten', *Economisch Statistische Berichten*, 84: 510-512.

BIJLAGE: LOOPBAANGENERATOR

Voor de simulatie van de toekomstige arbeidsmarktparticipatiegraad in paragraaf 9.4.3, zoals weergegeven in figuur 9.7 en figuur 9.8, is gebruik gemaakt van een loopbaangenerator. De loopbaangenerator is een microsimulatiemodel dat over een reeks van jaren de veranderingen in arbeidsmarktstatus van een of meerdere aselect getrokken individuen uit de Nederlandse bevolking simuleert. In de loopbaan worden drie arbeidsmarktstatussen onderscheiden: werkzaam, werkloos en niet-participerend. De loopbaangenerator berekent voor elk individu een arbeidsmarktstatus per jaar. Ook worden baanwisselingen van jaar op jaar gesimuleerd. Van veranderingen die binnen het bestek van een jaar optreden is dus geabstraheerd. Naast de veranderingen in arbeidsmarktstatus worden ook de veranderingen in verdiensten uit arbeid en de veranderingen in verdiencapaciteit doorgerekend. Voor een groep van individuen wordt een verdeling van de arbeidsinkomsten berekend.

Voor een individu treden de jaarlijkse veranderingen in de loopbaan *at random* op. Het kansmodel voor een verandering van arbeidsmarktstatus is echter gebaseerd op in de Nederlandse bevolking waargenomen kansen van verandering van arbeidsmarktstatus en van baanwisseling. Voor een grote groep van individuen zal hierom de modeluitkomst van de gemiddelde bezetting van een arbeidsmarktstatus aansluiten bij de in werkelijkheid waargenomen verdeling van werkzamen, werklozen en niet-participerenden. De bedoeling van de loopbaangenerator is overigens niet zozeer om zo exact mogelijk de historische dynamiek op de arbeidsmarkt te beschrijven. De bedoeling is veel meer om de richting en de ordegrootte van toekomstige ontwikkelingen te verkennen.

Voor de toekomst van de arbeidsmarkt is het een relevant gegeven dat zich een generationele prop in de populatie bevindt: de babyboomgeneratie. Deze generatie is nu in grote getale op de arbeidsmarkt ingestroomd en heeft de middelbare leeftijd bereikt. Voor de toekomst zal zich een aanzienlijke veroudering van de beroepsbevolking voordoen. Het is de vraag in welke mate deze veroudering van de beroepsbevolking de arbeidsmarktparticipatiegraad zal beïnvloeden. Dit hangt in belangrijke mate af van de arbeidsmarktdynamiek. Met de arbeidsmarktdynamiek wordt de structuur bedoeld van de jaarlijkse in- en uitstroom werkzame van de beroepsbevolking. De arbeidsmarktdynamiek is er in het recente verleden vooral op gericht geweest dat de generatieprop, inclusief in historisch perspectief relatief veel vrouwen, kon instromen en dat oudere werknemers ruim voor hun pensioengerechtigde leeftijd uitstroomden. Deze dynamiek heeft op de arbeidsmarkt een inbedding gekregen in verwachtingspatronen rond productiviteit, arbeidsmotivatie en loopbaanhorizon. De arbeidsmarktdynamiek die hoort bij een relatief jong en sterk groeiend arbeidsaanbod is hierdoor geïnstitutionaliseerd. Deze institutionalisering past echter steeds minder bij de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt die zich laten karakteriseren door een verouderend en bij de vraag achterblijvend arbeidsaanbod. Met de loopbaangenerator

wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van de arbeidsmarktparticipatie in het geval dat de arbeidsmarktdynamiek zich niet aan de veranderende omstandigheden aanpast. Verder kan verkend worden welke veranderingen in de dynamiek nodig zijn om een bepaalde toename van de arbeidsmarktparticipatie mogelijk te maken.

In de loopbaangenerator is de arbeidsmarktdynamiek gevat in een aantal eenvoudige kansmodellen van veranderingen in arbeidsmarktstatus. Deze modellen zijn leeftijds- en geslachtsspecifiek. De beschikbare gegevens over overgangskansen laten een specificatie naar opleidingsniveau niet toe. Voor gegevens over deze overgangskansen is vooral gebruik gemaakt van De Koning (1998). De overgangskansen zijn verder gecalibreerd zodat de gemiddelde aandelen van de arbeidsmarktstatussen per leeftijdcategorie overeenkomen met de aandelen in het startjaar voor de berekeningen. Op deze manier is de grotendeels statistich waargenomen overgangskansen tussen werkzaamheid, werkloosheid en non-participatie consistent gemaakt met de eveneens statistisch waargenomen realisatie van deze drie arbeidsmarktstatussen.

De overgangskansen tussen de verschillende arbeidsmarktstatussen (werkzaam, werkloos, en niet-participerend) zoals ze uiteindelijk in het model zijn gebruikt, zijn weergegeven in onderstaande tabel. Met deze overgangskansen is het referentiepad doorgerekend. Voor het berekenen van de benodigde overgangskansen om het doorgroeiscenario te realiseren, zijn deze overgangskansen net zolang aangepast tot hiermee de participatiegraad van het doorgroeiscenario benaderd werd.

Om een verdeling van de arbeidsinkomsten te kunnen berekenen zijn een aantal veronderstellingen gemaakt. Voor het startjaar 1997 is uitgegaan van de inkomensverdelingen per leeftijdcategorie zoals deze in dit jaar golden. De plaats van een individu in deze inkomensverdeling wordt bepaald door de verdeling als een kansmodel te interpreteren en op basis hiervan een inkomenscategorie aan het individu toe te kennen. Volgens veronderstelling is de verdere (arbeids)inkomensontwikkeling aan een aantal regels onderworpen. Voor werkzame personen neemt het inkomen jaarlijks toe met een percentage dat met het stijgen van de leeftijd minder wordt. Bij een baanwisseling na minstens drie jaar in een zelfde baan gewerkt te hebben wordt een extra inkomensstijging genoten. Daarentegen neemt de verdiencapaciteit bij werkloosheid en bij non-participatie jaarlijks met een percentage af. Tenslotte is een deeltijdfactor van invloed op het genoten arbeidsinkomen.

Tabel **Overgangskansen in de referentiesimulatie naar geslacht, leeftijd en arbeidsmarktstatus**

	Mannen			Vrouwen		
	Werkzaam	Werkloos	Niet-participerend	Werkzaam	Werkloos	Niet-participerend
Werkzaam						
15-24	0,600	0,100	0,300	0,600	0,100	0,300
25-34	0,950	0,025	0,025	0,800	0,025	0,175
35-44	0,950	0,025	0,025	0,700	0,025	0,275
45-54	0,950	0,025	0,025	0,700	0,025	0,275
55-64	0,750	0,050	0,200	0,700	0,050	0,250
Werkloos						
15-24	0,950	0,050	0,000	0,950	0,050	0,000
25-34	0,500	0,250	0,250	0,500	0,250	0,250
35-44	0,500	0,400	0,100	0,500	0,400	0,100
45-54	0,300	0,550	0,150	0,300	0,550	0,150
55-64	0,150	0,250	0,600	0,150	0,250	0,600
Niet-participerend						
15-24	0,300	0,000	0,700	0,300	0,000	0,700
25-34	0,750	0,000	0,250	0,250	0,000	0,750
35-44	0,600	0,000	0,400	0,300	0,000	0,700
45-54	0,400	0,000	0,600	0,350	0,000	0,650
55-64	0,000	0,000	1,000	0,000	0,000	1,000

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

1 Europese Unie*

2 Structuur van de Nederlandse economie*

3 Energiebeleid

Gebundeld in één publicatie (1974)*

4 Milieubeleid (1974)*

5 Bevolkingsgroei (1974)*

6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*

7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*

8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*

9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*

10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*

11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*

12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*

13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*

14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*

15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*

16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

17 Etnische minderheden (1979)*

A. Rapport aan de Regering

B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?

18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

19 Beleidsgerichte toekomstverkenning

Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*

20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*

21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*

22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*

23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*

24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*

26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)

27 Basisvorming in het onderwijs (1986)

28 De onvoltooide Europese integratie (1986)

29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)

30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen

31 Cultuur zonder grenzen (1987)*

32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)

33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)

34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

35 Rechtshandhaving (1988)

36 Allochtonenbeleid (1989)

37 Van de stad en de rand (1990)

38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)

39 Technologie en overheid (1990)

40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)

41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)

42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)

43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)

45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)

46 Besluiten over grote projecten (1994)

47 Hoger onderwijs in fasen (1995)

48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)

49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)

50 Tweedeling in perspectief (1996)

51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)

52 Volksgezondheidszorg (1997)

53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)

54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

55 Generatiebewust beleid (1999)

56 Het borgen van publiek belang (2000)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (http://www.wrr.nl) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)

V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)

V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden

V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies

V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk

V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden

V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad

V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden

V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda

V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)

V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten

V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan

V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)

V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration

V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken

V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992

V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature

V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid

V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen

V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten

V86 CSHOB (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie

V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan

V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa

V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa

V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East

V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?

V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening

V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

V94 SEO/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers

V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care

V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015

V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur

V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie

V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging

V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog

V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening

V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid

V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden

V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies

V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970

V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid

V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen

Overige publicaties

Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)

Mensen zonder werk voelen zich minder gezond dan werkenden

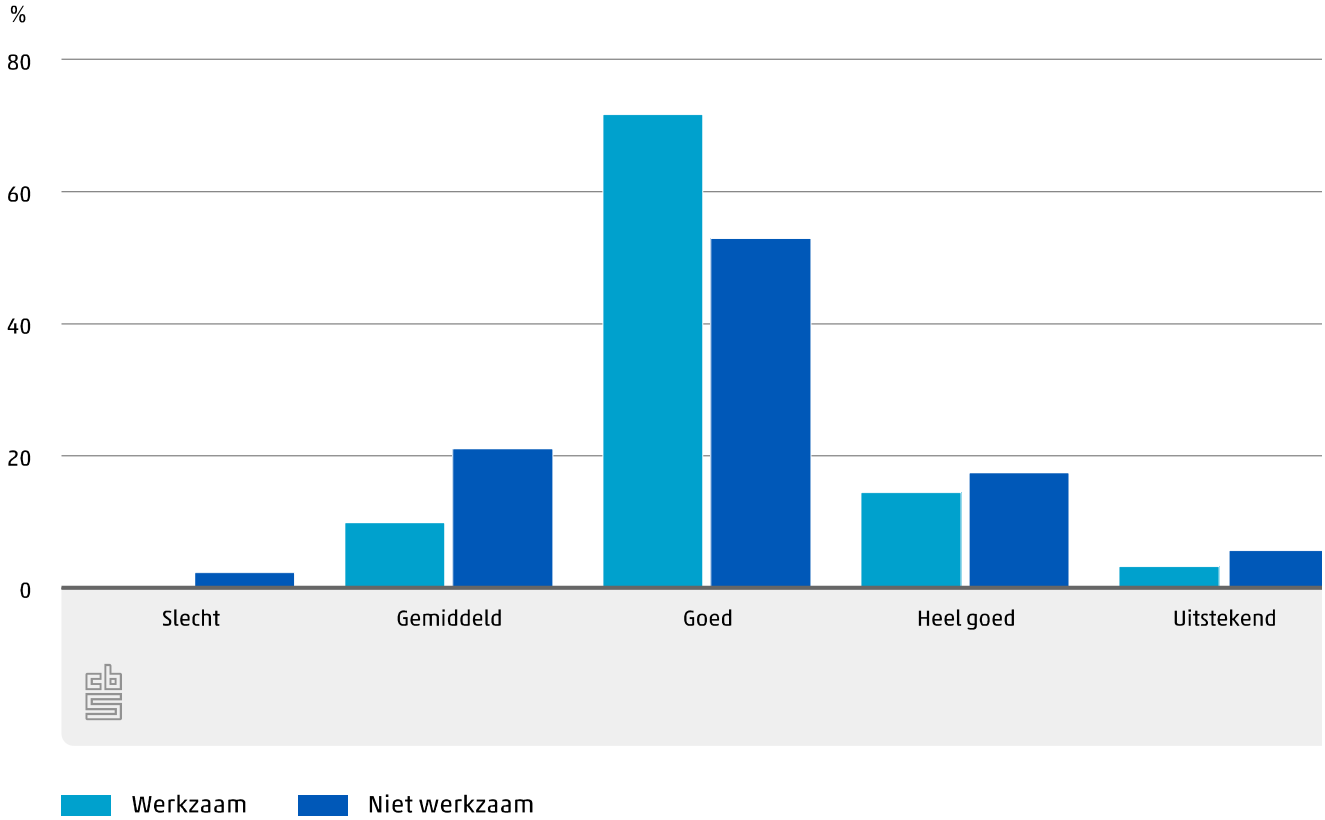
3-2-2020 00:00

© Hollandse Hoogte / Julius Schrank

Mensen die betaald werk hebben zijn over het algemeen gezonder dan mensen zonder werk. Van de werkzame personen beoordeelt 90 procent de eigen gezondheid als goed of uitstekend. Van degenen zonder werk zegt 76 procent een goede tot uitstekende gezondheid te hebben. Dat blijkt uit onderzoek van het CBS over de periode 2007-2017, bekostigd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onder niet-werkzame personen komt de beoordeling 'slecht' of 'uitstekend' vaker voor dan bij werkenden. Bij de werkenden is de spreiding over de verschillende categorieën minder en ligt het gemiddelde hoger. Op de schaal van 1 tot 5 bedraagt de gemiddelde score van werkenden 3,4, tegenover 3,0 van de niet-werkenden.

Ervaren gezondheid, 2007-2013[1)]



1) Gedurende de onderzoeksperiode hebben de deelnemers meerdere keren de vraag over de ervaren gezondheic beantwoord. In deze grafiek zijn enkel antwoorden weergegeven van de eerste keer.

Gegevens over werk en gezondheid over langere tijd bekeken

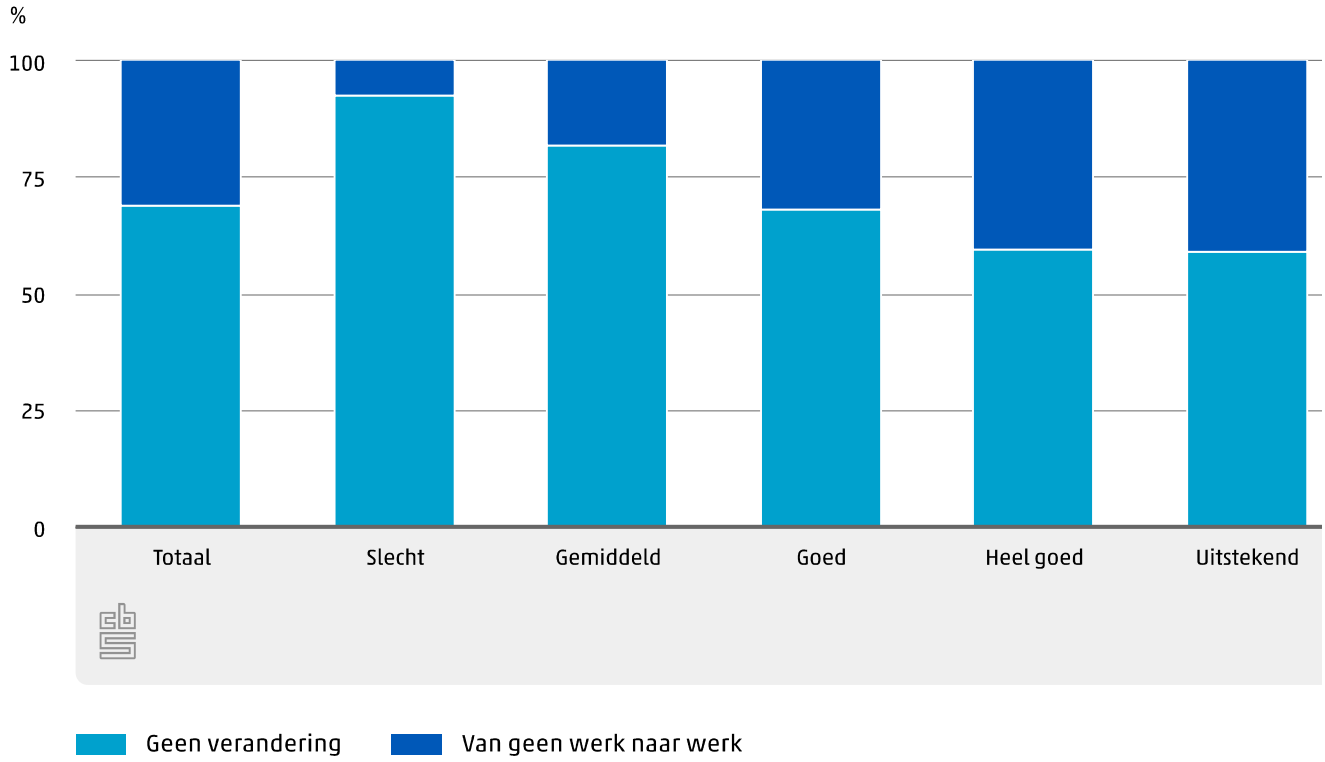
Om te kunnen beoordelen of mensen die minder gezond zijn moeilijker aan het werk komen, of dat de ervaren gezondheid wordt beïnvloed door wel of niet werken, is een groep mensen gedurende een langere periode gevolgd. Daarbij zijn gegevens van LifeLines, een langlopend gezondheidsonderzoek onder inwoners van Groningen, Friesland en Drenthe, gecombineerd met CBS-data over de positie van deze personen op de arbeidsmarkt.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van gegevens over ongeveer 112 duizend personen die in beide bronnen voorkomen. Zij rapporteerden zelf over hun gezondheid. De onderzochte personen waren zowel aan het begin als aan het einde van de onderzoeksperiode tussen de 20 en de 65 jaar. De onderzochte periode was niet voor iedereen even lang, maar varieerde van twee tot tien jaar.

Mensen zonder werk die zich gezond voelen vaker aan de slag

Ruim 40 procent van de personen die niet werken en hun gezondheid als uitstekend beoordelen, heeft in de onderzochte periode betaald werk gevonden. Van de personen zonder werk die hun gezondheid als slecht beschouwen is dat 7 procent.

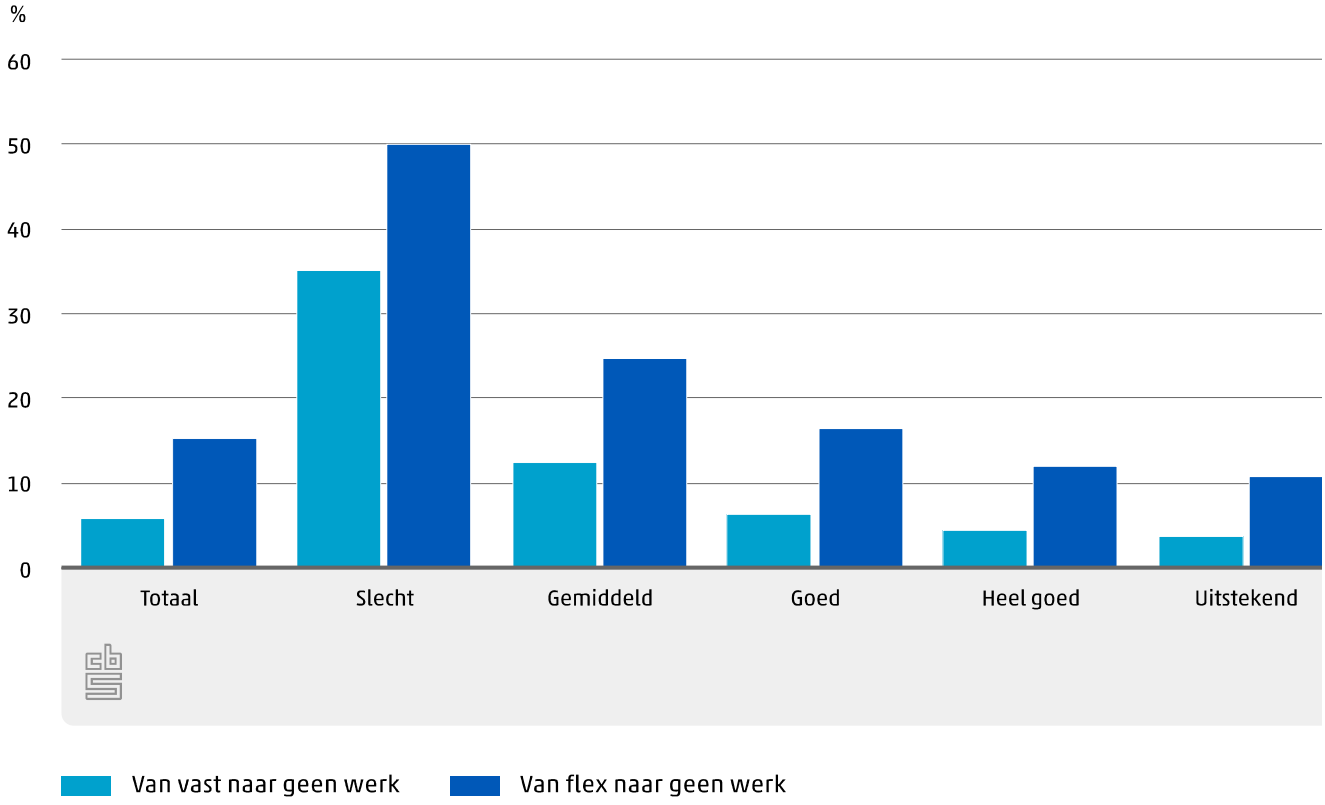
Arbeidspositie niet-werkenden (20 tot 65 jaar) naar ervaren gezondheid, 2007-2017



Gezonde werkenden verliezen minder vaak werk

Hoe vaak het verlies van werk voorkomt, verschilt ook naar de mate van gezondheid. Van personen met een vaste baan was 6 procent aan het einde van de onderzochte periode niet meer werkzaam, van degenen met een flexibele baan was dat 15 procent. Daarbij maakte het uit hoe gezond de onderzochte personen waren. Gezondere personen kwamen minder vaak zonder werk te zitten.

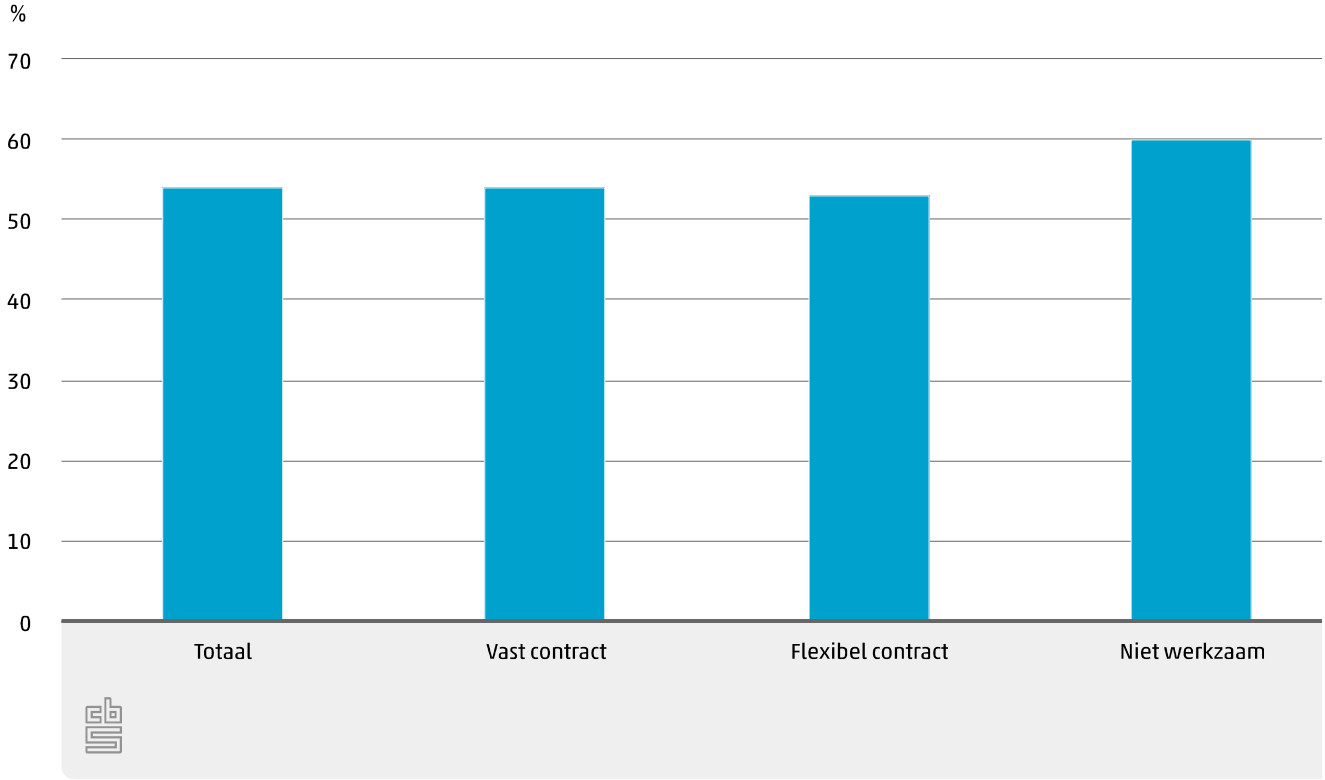
Verlies van werk naar ervaren gezondheid (20 tot 65 jaar), 2007-2017



Vaker achteruitgang in gezondheid bij mensen zonder werk

Personen zonder werk ervaren vaker een achteruitgang in gezondheid dan mensen met werk. Van de niet-werkenden die aanvankelijk hun gezondheid als ‘heel goed’ of ‘uitstekend’ bestempelden, rapporteerde 60 procent gedurende de onderzochte periode een verslechtering. Bij de werkenden lag dit percentage op 55.

Ervaren verslechtering gezondheid (20-65 jaar), 2007-2017



Overige factoren werk en gezondheid

De kans om een baan te vinden of te verliezen hangt ook samen met tal van andere kenmerken zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en beroepsklasse. Ook de ervaren gezondheid verschilt voor deze kenmerken: zo geven vrouwen, laagopgeleiden, en ouderen vaker aan een slechtere gezondheid te hebben dan mannen, middelbaar en hoogopgeleiden, en jongeren. Ook als rekening wordt gehouden met al deze kenmerken, blijft overeind dat ervaren gezondheid samenhangt met de kans op het vinden, of juist verliezen van een baan. En andersom, dat het al of niet hebben van betaald werk samenhangt met veranderingen in de ervaren gezondheid.

Bronnen

Publicatie - Arbeid, flexwerk en gezondheid (/nl-nl/publicatie/2020/06/arbeid-flexwerk-en-gezondheid-2007-2017)

Relevante links

Dossier - Flexwerk (/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk)

Website - LifeLines (http://www.lifelines.nl)

Bijlage 2. Werkgelegenheidscijfers Regio Arnhem, 2018,
Bron: provincie Gelderland

Onderwijs en arbeidsmarkt in cijfers regio Arnhem

In aansluiting op de brochure 'Onderwijs en arbeidsmarkt in cijfers' is deze aanvullende arbeidsmarktinformatie van de regio Arnhem bij elkaar gebracht. De gegevens worden steeds vergeleken met die van Gelderland.

Kerncijfers regio Arnhem en Gelderland

De regio's van Gelderland verschillen sterk van karakter en dragen daardoor bij aan de veelzijdigheid. In onderstaand overzicht treft u de belangrijkste kerncijfers van de regio Arnhem aan.

	Arn-hem	Does-burg	Dui-ven	Linge-waard	Montfer-land	Over-betuwe	Rhe-den	Rozen-daal	Wester-voort	Zeve-naar	Regio Arnhem	Gelder land
Bevolking												
Aantal inwoners (1-1-2018)	157.223	11.328	25.438	46.372	35.627	47.481	43.527	1.575	15.015	43.402	426.988	2.060.103
(Werkloze) Beroepsbevolking												
Aantal inwoners 15-74 jr. (potentiële beroepsbevolking)	122.372	8.764	19.671	35.026	27.226	35.484	31.757	1.096	11.744	32.896	326.036	1.557.647
Beroepsbevolking 15-74 jr. (jaargemiddelde 2017)	83.900	5.920	14.480	24.890	18.400	25.620	21.420	900	8.250	22.370	226.140	1.092.640
Werkloze beroepsbevolking (jaargemiddelde 2017)	5.120	330	620	1.020	770	1.080	1.050	30	430	1.040	11.490	48.790
Werkloosheidspercentage (jaargemiddelde 2017)	6,1	5,5	4,3	4,1	4,2	4,2	4,9	3,4	5,2	4,7	5,1	4,5
Participatiegraad 15-74 jaar in % (jaargemiddelde 2017)	69,5	66,1	73,6	71,5	68,2	72,7	67,3	71,9	69,9	67,7	69,7	70,4
Werkgelegenheid en vestigingen												
Werkgelegenheid (2017)	102.030	3.640	16.690	15.230	14.290	19.990	17.920	400	2.930	16.590	209.690	991.770
Waarvan:												
Grote banen (12 uur en meer)	*84.340*	*3.050*	*13.930*	*12.270*	*11.960*	*17.120*	*15.060*	*320*	*2.340*	*13.800*	*174.180*	*831.900*
Kleine banen (minder dan 12 uur)	*17.690*	*590*	*2.760*	*2.960*	*2.330*	*2.870*	*2.860*	*80*	*590*	*2.790*	*35.520*	*159.870*
Aantal vestigingen (2017)	14.790	860	2.040	3.610	2.780	4.360	3.520	150	1.010	3.300	36.420	178.480
Waarvan:												
Aantal vestigingen met 1 werkzame persoon	*10.600*	*610*	*1.320*	*2.460*	*1.770*	*2.840*	*2.460*	*130*	*740*	*2.170*	*25.100*	*117.950*
Onderwijs												
Aantal leerlingen voortgezet onderwijs 2016/2017[1])	8.278	689	1.841	3.248	2.179	3.378	2.483	110	830	2.492	25.528	126.293
Waarvan:												
Voortgezet onderwijs algemene leerjaren 1-3	*3.512*	*250*	*682*	*1.333*	*890*	*1.377*	*984*	*38*	*359*	*1.030*	*10.455*	*51.158*
Vwo 3-6	*1.502*	*122*	*292*	*502*	*298*	*618*	*536*	*41*	*102*	*338*	*4.351*	*21.673*
Havo 3-5	*1.317*	*106*	*385*	*664*	*352*	*640*	*392*	*15*	*147*	*414*	*4.432*	*21.386*
Vmbo theoretische-gemengde leerweg 3-4	*827*	*80*	*232*	*377*	*243*	*366*	*269*	*13*	*87*	*278*	*2.772*	*14.548*
Vmbo basis-kaderberoeps 3-4	*826*	*87*	*203*	*313*	*305*	*312*	*224*	*3*	*104*	*318*	*2.695*	*13.657*
Praktijkonderwijs	*294*	*44*	*47*	*59*	*91*	*65*	*78*	*0*	*31*	*114*	*823*	*3.871*
Aantal deelnemers middelbaar beroepsonderwijs 2016/2017[1])	4.595	395	920	1.341	1.153	1.344	1.204	18	524	1.263	12.757	61.050
Aantal studenten hoger beroepsonderwijs 2016/2017[1])	6.231	219	738	981	685	1.047	1.132	30	368	858	12.289	50.453
Aantal studenten wetenschappelijk onderwijs 2016/2017[1])	1.264	49	156	277	144	299	220	22	64	181	2.676	28.293

1 Voorlopig cijfer

Impact corona op Nederlandse economie minder sterk dan gemiddeld in de EU

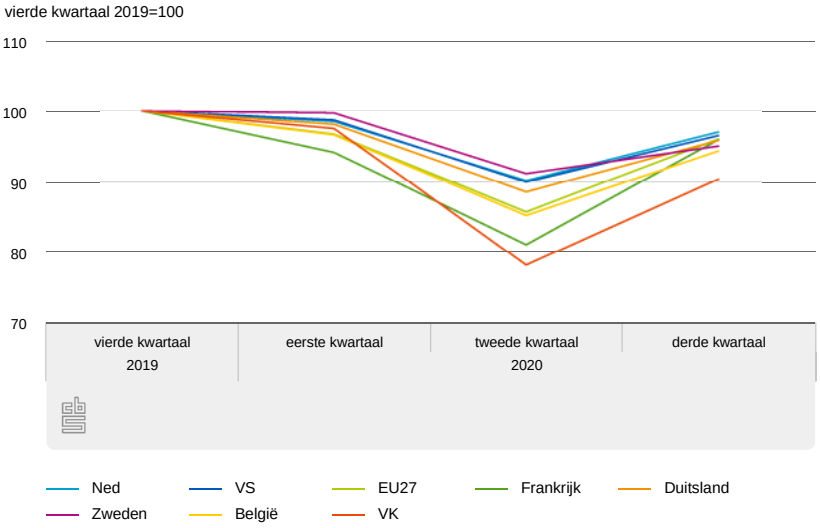
13-11-2020 09:30

© Hollandse Hoogte

Ondanks het sterke economische herstel in het derde kwartaal van 2020 lag het Nederlandse bbp nog 3 procent onder het niveau van eind 2019. In veel andere landen is de economische impact van het coronavirus groter. De economie van de EU is met 4 procent gekrompen in vergelijking met eind 2019.

In het eerste kwartaal van 2020 leidde het begin van de coronapandemie in Nederland tot een economische krimp van 1,5 procent. Vervolgens kromp de economie in het tweede kwartaal met 8,5 procent historisch sterk, waarop in het derde kwartaal een herstel van 7,7 procent volgde. In veel andere landen in de Europese Unie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten was er sprake van een soortgelijk groeipad: een bescheiden krimp in het eerste kwartaal, gevolgd door een uitzonderlijke klap in het tweede kwartaal en een even uitzonderlijk herstel in het derde kwartaal.

Bruto binnenlands product (seizoengecorrigeerd), internationaal



Een verschil met andere landen is wel dat het Nederlandse bbp vergeleken met het vierde kwartaal van 2019 minder is gekrompen. In Nederland lag het bbp in het derde kwartaal van 2020 3 procent onder het niveau van eind 2019. In Frankrijk was de economie nog 4,1 procent verwijderd van het niveau voor corona, in Duitsland 4,2 procent en in Zweden 5,0 procent. In België lag het bbp nog 5,7 procent onder het niveau van eind 2019. Het verst verwijderd van het niveau van voor de coronacrisis was het Verenigd Koninkrijk, met 9,7 procent.

Krimpverschillen in derde kwartaal kleiner geworden

Over het algemeen geldt dat in de landen waar de economie in de eerste twee kwartalen het sterkst kromp, het herstel in het derde kwartaal ook het sterkst was. Hierdoor zijn de verschillen in krimp tussen de landen ten opzichte van eind vorig jaar nu veel kleiner dan een kwartaal eerder. Dit is het sterkst terug te zien bij de Franse economie. Deze kromp tot en met het tweede kwartaal met -18,9 procent bijna tweemaal zo sterk als in Nederland, maar veerde na de lockdown met 18,2 procent groei ook sterker terug.

De Belgische economie kromp in het tweede kwartaal sterker dan de Nederlandse. Over de verschillen in lockdown-maatregelen en economische krimp tussen België en Nederland verscheen eerder een achtergrondartikel in de reeks De Nederlandse economie (https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/de-nederlandse-en-belgische-economie-tijdens-de-lockdown). Ook na het derde kwartaal blijkt de impact van corona op de Belgische economie nog steeds groter dan die op de Nederlandse economie. Het verschil in krimp tussen beide landen is wel geslonken.

Van de landen waar groeicijfers over het derde kwartaal bekend zijn, komt het verloop in de Verenigde Staten nog het dichtst in de buurt bij dat van Nederland. Ondanks grote verschillen tussen beide landen in de impact van corona en de genomen maatregelen was zowel het verschil in krimp in het eerste en tweede kwartaal, als het verschil in herstel in het derde kwartaal per saldo telkens minimaal. In de Verenigde Staten lag de omvang van het bbp in het derde kwartaal van 2020 nog 3,5 procent onder het niveau van eind 2019.

Bronnen

Nieuwsbericht - Economische krimp tijdens lockdown minder sterk in Nederland dan in België (https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/42/economische-krimp-tijdens-lockdown-minder-sterk-in-nederland-dan-in-belgie)

Structuurvisie Duiven 2015

Gemeente Duiven

Vastgesteld op 28 september 2015

Inhoudsopgave

pagina

1. VERANTWOORDING; EEN NIEUWE STRUCTUURVISIE 6
1.1 Waarom een nieuwe structuurvisie voor Duiven? 6
1.1.1 Inhoudelijke aanleiding: ambitie en visie 7
1.1.2 Maar ook: een structuurvisie is gewoon wettelijk verplicht 7
1.1.3 Wettelijk kader 7
1.2 SV 2015 volledige actualisatie SV 2009 tot 'levend document' 8
1.3 Inzet en doel structuurvisie 9
1.3.1 Kader voor plannen en projecten 9
1.3.2 SV 2015 gericht op uitnodigingsplanologie en overheidsparticipatie 10
1.4 Coalitieakkoord: "Samen werken we aan onze gemeente" 11
1.5 Communicatie naar burgers en maatschappelijke organisaties 12
1.6 Leeswijzer 13

2. KERNKWALITEITEN EN GEZICHTEN VAN DUIVEN 14
2.1 Inleiding 14
2.2.1 Natuurlijke ondergrond (oude structuur) 15
2.2.2 Autonome lijnen (nieuwe structuur) 18
2.2.3 Dwarsrelaties 20
2.3 Bijzondere waarden geven Duiven haar vele gezichten 21
2.3.1 Duiven als landschappelijk bijzonder gebied 21
2.3.2 Kern Duiven als verstedelijkt dorp 22
2.3.3 Duiven als economische groeikern 23
2.3.4 Duiven als agrarische gemeente 23
2.3.5 Duiven centrale spin in het web van (inter)nationale infrastructuur 23
2.3.7 Duiven als cultuurhistorisch waardevolle gemeente 24

3. BELEIDSTHEMA'S 25
3.1 Inleiding 25
3.2 Landschap & natuur 25
3.2.1 Introductie en beleidskader landschap & natuur 25
3.2.2 Aandachtspunten 26
3.2.3 Ambities 27
3.2.4 Uitvoering 28
3.3 Erfgoed, cultuurhistorie & archeologie 29
3.3.1 Introductie en beleidskader erfgoed, cultuurhistorie & archeologie 29
3.3.2 Aandachtspunten 30
3.3.3 Ambities 30
3.3.4 Uitvoering 30
3.4 Water 31
3.4.1 Introductie en beleidskader water 31
3.4.2 Aandachtspunten 31
3.4.3 Ambities 32
3.4.4 Uitvoering 32

3.5 Economie, Duurzaam InnoFase, Detailhandelsbeleid, Vrijetijdseconomie, Overige bedrijventerreinen, Arbeidsmarktbeleid 33
3.5.1 Introductie en beleidskader economie 33
3.5.2 Aandachtspunten 35
3.5.3 Ambities 35
3.5.4 Uitvoering 36
3.6 Wonen 37
3.6.1 Introductie en beleidskader wonen 37
3.6.2 Aandachtspunten 38
3.6.3 Ambities 38
3.6.4 Uitvoering 39
3.7 Zorg (&RO) 40
3.7.1 Introductie en aandachtspunten zorg (&RO) 40
3.7.2 Ambities 41
3.7.3 Uitvoering 42
3.8 Verkeer 44
3.8.1 Introductie en beleidskader verkeer 44
3.8.2 Aandachtspunten 44
3.8.3 Ambities 45
3.8.4 Uitvoering 47
B. INTEGRALE, GEBIEDSGERICHTE THEMA'S 48
3.9 Binnenstedelijk 48
3.9.1 Introductie en beleidskader binnenstedelijk 48
3.9.2 Aandachtspunten en ambities 49
3.10 Buitengebied 50
3.10.1 Introductie en beleidskader buitengebied 50
3.10.2 Aandachtspunten 53
3.10.3 Ambities 54
3.10.4 Uitvoering 54
3.11 A15-zone 54
3.11.1 Introductie en beleidskader A15 - zone 54
3.11.2 Aandachtspunten 57
3.11.3 Ambities 57
3.11.4 Uitvoering 59
REGIE OP KWALITEIT LEEFOMGEVING & RUIMTELIJKE KWALITEIT 62
3.12 Milieu en duurzaamheid (+ externe veiligheid) 62
3.12.1 Introductie en beleidskader Milieu en duurzaamheid 62
3.12.2 Bodem 62
3.12.3 Lucht 63
3.12.4 Geluid 63
3.12.5 Geur 64
3.12.6 Klimaat en duurzame energie 65
3.12.7 Externe veiligheid 67
3.12.8 Elektromagnetische straling 67
3.12.9 Uitvoering 68
3.13 Welstand 69
3.13.1 Introductie en beleidskader welstand 69
3.13.2 Aandachtspunten 69
3.13.3 Ambities 69

3.13.4 Uitvoering 70

4. RUIMTELIJKE HOOFDSTRUCTUUR 71
4.1 Bouwstenen 71
4.2 Wonen 71
4.2.1 Programmatische context en opgave wonen 71
4.2.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief wonen 72
4.3 Werken 73
4.3.1 Programmatische context en opgave werken 73
4.3.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief werken 74
4.4 Infrastructuur 75
4.4.1 Programmatische context en opgave infrastructuur 75
4.4.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief infrastructuur 75
4.5 Landschap en cultuurhistorie 77
4.5.1 Programmatische context en opgave landschap en cultuurhistorie 77
4.5.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief landschap/cultuurhistorie 77
4.6 Het Ruimtelijk Structuurbeeld verbeeld 77

5. DEELGEBIEDVISIES 79
5.1 Open kommengebied 80
5.1.1 Bestaand 80
5.1.2 Behouden / versterken 80
5.1.3 Ontwikkelen 80
5.2 Bedrijventerreinen 82
5.2.1 Bestaand 82
5.2.2 Behouden / versterken 82
5.2.3 Ontwikkelen 82
5.3 Duiven 86
5.3.1 Bestaand 86
5.3.2 Behouden / versterken 86
5.3.3 Ontwikkelen 87
5.4 Groessen 90
5.4.1 Bestaand 90
5.4.2 Behouden / versterken 90
5.4.3 Ontwikkelen 91
5.5 Loo 93
5.5.1 Bestaand 93
5.5.2 Behouden / versterken 93
5.5.3 Ontwikkelen 94
5.6 Oeverwallengebied 96
5.6.1 Bestaand 96
5.6.2 Behouden / versterken 97
5.6.3 Ontwikkelen 97
5.7 Uiterwaarden 100
5.7.1 Bestaand 100
5.7.2 Behouden / versterken 100

5.7.3 Ontwikkelen 101
5.8 Randen van Duiven 103
5.8.1 Bestaand 103
5.8.2 Behouden / versterken 103
5.8.3 Ontwikkelen 104
5.9 A15: Alleen een doorgetrokken A15 mèt ruimtelijke kwaliteit 106
5.9.1 Achtergrond en houding gemeente Duiven 106
5.9.2 Naar een integrale gebiedsgerichte benadering vanuit ruimtelijke kwaliteit 107
5.9.3 Inhoudelijk standpunt en voorwaarden vanuit ruimtelijke kwaliteit 108

6. UITVOERINGSPARAGRAAF 115
6.1 Inleiding 115
6.1.1 Proces- en beleidsinstrumentarium 117
6.2 Juridische instrumenten 118
6.3 Financiële instrumenten 118
6.9.1 Inleiding 118
6.3.2 Bandbreedte mogelijkheden en besluit inzet extra financiële instrumenten 119
6.3.3 Kostenverhaal 122
6.3.4 Landschappelijke inpassing onderdeel van verplicht te verhalen gebiedseigen kosten 123
6.3.5 Bovenwijkse voorzieningen 124
6.9.6 Bovenplanse verevening 125
6.3.7 Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling 126
6.3.8 Subsidies en bijdragen van andere overheden en semioverheden 129
6.3.9 Inzet algemene middelen gemeentebegroting 130

BIJLAGEN 132
Bijlage 1: 133
Visiekaart 133
Bijlage 2: 134
Deelgebiedsvisiekaarten 134
Bijlage 3: 135
Dorpsvisie Groessen 135
Bijlage 4: 136
Dorpsplan Loo 136
Bijlage 5: 137
Zienswijzennota 137
Bijlage 6: 138
Raadsvoorstel 138
Bijlage 7: 139
Raadsbesluit 139

1. VERANTWOORDING; EEN NIEUWE STRUCTUURVISIE

1.1 Waarom een nieuwe structuurvisie voor Duiven?

Op 14 december 2009 heeft onze gemeenteraad de Structuurvisie, omgevingsvisie voor een duurzaam Duiven, vastgesteld. Sinds 2009 is er sprake van diverse veranderingen op verschillende ruimtelijke relevante beleidsterreinen. Denk hierbij onder meer aan de besluitvorming van de rijksoverheid over de A15, het geheel vernieuwde landschapsbeleid, het detailhandelsbeleid, de ontwikkeling van energie-milieutechnologie op InnoFase en de herziening van de gemeentelijke nieuwbouwopgave. Weliswaar leiden deze ontwikkelingen niet tot een wezenlijk andere ruimtelijke hoofdstructuur, maar de veranderingen zijn zodanig van aard dat het nodig is om de Structuurvisie 2009 volledig te actualiseren, waarbij het sedert 2009 binnen onze gemeente nieuw ontwikkelde ruimtelijk relevante beleid is meegenomen.

Naast de wijzigingen in het gemeentelijk beleid is de afgelopen vijf jaar ook de maatschappelijke context veranderd. De maakbare en volledig te plannen samenleving is steeds meer verleden tijd. Dat heeft gevolgen voor het ruimtelijk domein. Individuele investeringen en meer organische gebiedsontwikkelingen zijn steeds vaker de dragers van ruimtelijke ontwikkelingen. Dit zien we zeer zeker als positief, want dit leidt tot meer afwisseling, betrokkenheid, kwaliteit en een beter en duurzamer antwoord op de daadwerkelijke behoeften uit de samenleving. Individuele, kleinschalige investeringen vinden immers alleen plaats wanneer mensen er zelf profijt van hebben en het leidt tot een beter woon-, leef-, verblijf- of onderneemklimaat.
Daarnaast spelen er de ingrijpende decentralisaties op het sociaal-maatschappelijke vlak en de daaraan gerelateerde bezuinigingen. Ook wij gaan andere accenten leggen binnen de beperkingen van onze middelen en instrumenten.

De nu voorliggende Structuurvisie 2015 geeft duidelijkheid over de koers voor het gemeentelijk handelen en de ruimtelijke kaders die wij als gemeente hanteren bij het afwegen van initiatieven. Dit kan ook bijdragen aan het sneller doorlopen van procedures. Deze Structuurvisie biedt ook een inspiratiefunctie voor partijen in de samenleving om initiatieven te doen ontplooien.
Wij zullen veel minder dan voorheen actief aan het roer staan om zelf ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. We bieden meer ruimte voor particulieren binnen richtinggevende kaders met ruimte voor maatwerk. De Structuurvisie geeft de hoofdkoers, gemeentebreed, voor de ruimtelijk relevante thema's en voor de verschillende gebieden. Het vormt een afwegingskader met handvatten om meer op afstand regie te voeren, zonder op de stoel van de uitvoering te gaan zitten.
Wij zijn er ons van bewust dat dit nodig is. We beseffen ook dat het niet van vandaag op morgen te realiseren is, om zowel daadwerkelijk invulling te geven aan onze nieuwe rol, als ook aan het nieuwe bijbehorende regie-instrumentarium. Dit is ook een proces van leren in de praktijk, samen met anderen. We zien deze structuurvisie daarom als een levend document, dat zich in de loop der tijd dynamisch ontwikkelt naar een dergelijk instrument. Daar waar er omissies zijn, wordt de Structuurvisie op termijn aangepast.
Bij één van de komende herzieningen zullen ook de gevolgen van de nieuwe Omgevingswet worden meegenomen. Deze nieuwe wet vervangt onder meer de huidige Wet ruimtelijke ordening en treedt naar verwachting in 2018 in werking.

1.1.1 Inhoudelijke aanleiding: ambitie en visie

In en rond de gemeente Duiven vinden allerlei ontwikkelingen plaats zoals de realisatie van een nieuw centrumplan, de revitalisering van de bedrijventerreinen Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Noord, de ontwikkeling van de bedrijventerreinen InnoFase, Seingraaf, Graafstaete en De Nieuweling, de verbeteringen in de interne verkeersstructuur, de komst van de rijksweg A15, woningbouw en het versterking van de groenstructuur. De kwaliteit van de leefomgeving wordt hierbij als belangrijk economisch en sociaal-maatschappelijk goed gezien. Tegelijkertijd zorgt de economische crisis voor een bemoeilijking van de realisatie van al deze ambities. Dit brede scala aan ontwikkelingen heeft naast ruimtelijke gevolgen, ook gevolgen voor bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, de waterhuishouding en de bodemkwaliteit, met andere woorden voor de milieukwaliteit in het algemeen. Om te voorkomen dat de samenhang tussen al deze ontwikkelingen uit het oog wordt verloren en er alleen op sectorale terreinen beleid en deelkeuzes worden gemaakt, is gekozen voor een integrale structuurvisie. De structuurvisie geeft de ontwikkelingsrichting van de gemeente voor de komende jaren. De uitgangspunten voor de visie zijn gebaseerd op de begrippen 'kwaliteit en duurzaamheid'. Dit betekent dat specifieke kwaliteiten moeten worden behouden en benut en dat is de (on)mogelijkheden van het gebied centraal staan en niet het functionele programma!

1.1.2 Maar ook: een structuurvisie is gewoon wettelijk verplicht

Sinds 1 juli 2008 geldt de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Eén van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de daarvoor geldende WRO, is dat elke gemeente verplicht is één of meer structuurvisies vast te stellen. De verwachting is dat in de Omgevingswet die vanaf 2018 zal gaan gelden, een dergelijke strategische visie ook verplicht zal zijn. Een structuurvisie bevat kaders en beleid en bevat geen normstelling zoals wel het geval is bij bestemmingsplannen. Het opnemen van een uitvoeringsprogramma of -agenda is wettelijk verplicht, waarin we als bestuur aangeven hoe we de verschillende instrumenten voornemens zijn in te zetten zodat bijgedragen wordt aan het bereiken van de doelen en ambities uit de structuurvisie. De structuurvisie bevat geen juridisch bindende normen en is alleen zelfbindend voor ons als opsteller. Omdat de toekomst niet voorzien kan worden, is het mogelijk om beargumenteerd af te wijken van de structuurvisie wanneer zich op termijn onvoorziene omstandigheden voordoen. Wanneer er regelmatig sprake is van dergelijke afwijkingen, dan kan overwogen worden om de structuurvisie te actualiseren.

De wetgever heeft gekozen voor een zo groot mogelijke vrijheid voor het gemeente- bestuur. De structuurvisie is wettelijk gezien grotendeels vorm-, inhouds- en procedurevrij.

Er is geen herzieningsplicht om de structuurvisie te herzien binnen een bepaalde termijn. Omdat deze structuurvisie voor een belangrijk deel inhoudelijk gebaseerd is op bestaand beleid, heeft vooraf en tijdens het opstellen van deze structuurvisie geen uitgebreid overleg met partijen uit de samenleving plaatsgevonden. Deze partijen zijn in 2009 betrokken en tevens zo nodig bij de afzonderlijke (thematische) beleidsdocumenten, waarop de structuurvisie gebaseerd is. In paragraaf 1.5 wordt uitgebreider op communicatie en het proces ingegaan.

1.1.3 Wettelijk kader

Vanuit de Wro gelden er dus maar zeer beperkt vereisten voor de structuurvisie. Vanuit andere wetgeving gelden enige aanvullende aandachtspunten en vereisten:

- op basis van de Wet milieubeheer kan het zijn dat er een planMERprocedure doorlopen dient te worden, dit is aan de orde wanneer er bijvoorbeeld sprake is van kaderstelling voor (plan)MERplichtige activiteiten. Hierna wordt hierop ingegaan;
- wil een structuurvisie inzetbaar zijn als grondslag voor de vestiging van voorkeursrecht gemeenten, dan moeten in die structuurvisie aanwijzingen over de (toekomstige) bestemming worden gegeven. Dit is vooralsnog voor de gemeente Duiven niet aan de orde;
- op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt dat er mogelijk een plicht is om een passende beoordeling op te stellen, wat tevens betekent dat de planMERprocedure doorlopen

dient te worden. Dit is aan de orde wanneer er sprake is van significant negatieve effecten op (de instandhoudingsdoelstellingen van) een Natura2000-gebied.
- Ten slotte wordt in de Waterwet een relatie gelegd met de structuurvisie.

PlanMER-plicht?

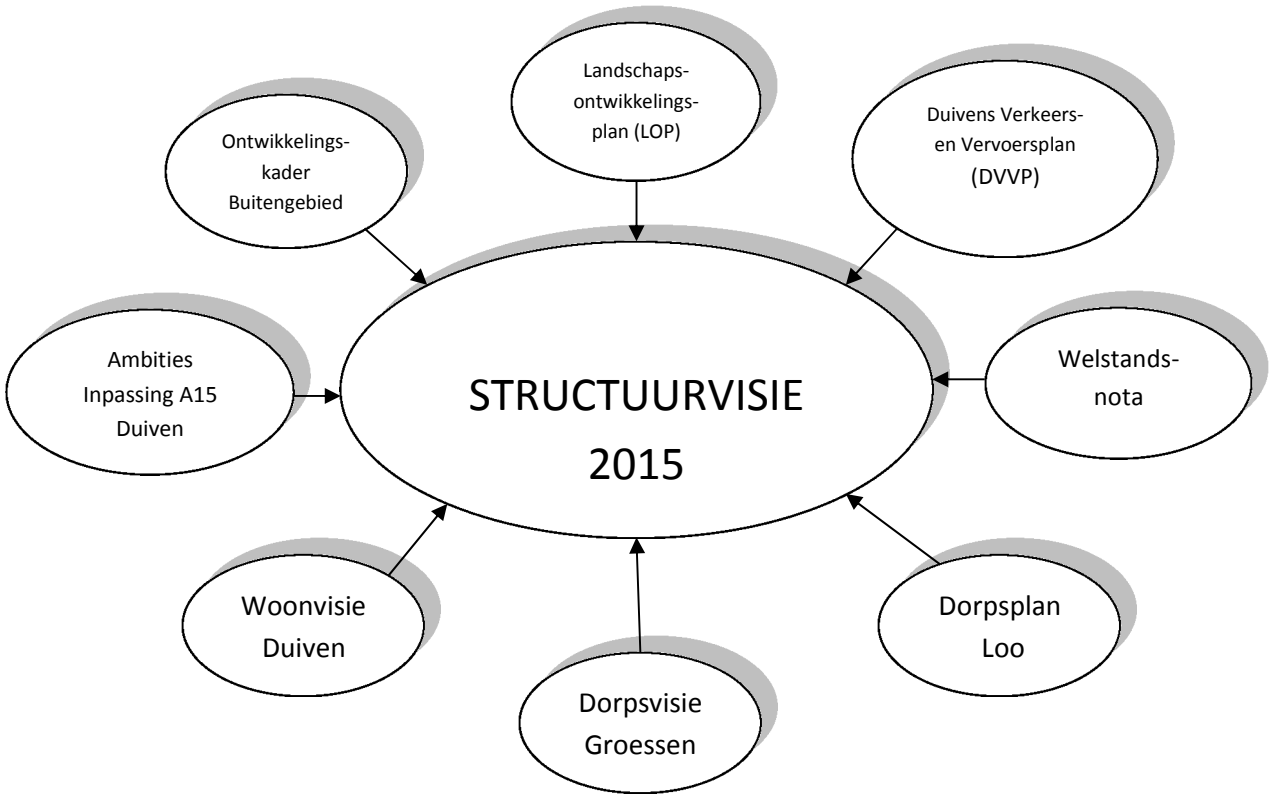
Een planMER is een milieueffectrapportage (MER) voor een specifiek (ruimtelijk) plan. Het kan voorkomen dat gekoppeld aan het opstellen van een structuurvisie een planMERprocedure doorlopen dient te worden, met als onderdeel het opstellen van een planMER. Dit is het geval als:
- De structuurvisie kaders stelt voor grote ingrepen zoals aangegeven in het bij de Wet milieubeheer behorende Besluit milieueffectrapportage;
- significante negatieve gevolgen van projecten / activiteiten zoals benoemd in de structuurvisie voor Natura 2000-gebieden niet uit te sluiten zijn.

Hoewel de komst van de verlengde A15 een voorbeeld is van een grote ingreep in de ruimte, geeft dit geen aanleiding om de structuurvisie als planMER-plichtig aan te merken. De A15 wordt immers geïnitieerd en gerealiseerd door hogere overheden. De structuurvisie vormt daarom niet het kader waaruit de A15 voortvloeit. De structuurvisie heeft juist als doel om een goede ruimtelijke inpassing van dit rijksproject te borgen en waar mogelijk te voorkomen dat er sprake is van negatieve effecten. Voor (de verschillende planniveaus van) het project wordt een eigen (plan)MERprocedure doorlopen.
Daarnaast geeft deze structuurvisie geen kaders voor grote ruimtelijke ingrepen die significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben, als gevolg waarvan een passende beoordeling en daarmee ook een planMER noodzakelijk is.

1.2 SV 2015 volledige actualisatie SV 2009 tot 'levend document'

De structuurvisie uit 2009 wordt met dit document volledig geactualiseerd. Daarnaast is het document zodanig opgezet en ingericht, dat indien een thema actualisatie behoeft of voor een nieuw thema met ruimtelijke impact beleid ontwikkeld wordt, dit eenvoudig in de structuurvisie kan worden opgenomen. Hiermee wordt de structuurvisie een dynamisch en 'levend document'.

Naast uiteraard de Structuurvisie 2009, is bij het opstellen van deze Structuurvisie 2015 gebruik gemaakt van het collegeprogramma; de programmabegroting 2014-2017; beleid van andere overheden en gemeentelijk beleid op de diverse thema's. De onderdelen / thema's waar specifiek sprake is van actualisatie (ten opzichte van de SV 2009) betreffen Binnenstedelijk, Buitengebied, Erfgoed, Economie, Duurzaam InnoFase, Detailhandelsbeleid, Vrijetijdseconomie, Overige Bedrijventerreinen, Arbeidsmarktbeleid, Landschap, Milieu & Duurzaamheid, Verkeer, Wonen, Zorg (& RO), Waterplan, Welstand en A15; maatschappelijke ontwikkelingen en meer algemeen de wet- en regelgeving. De illustratie op de volgende pagina geeft schematisch weer hoe de beleidsdocumenten en de dorpsvisie Groessen en het Dorpsplan Loo (de kleinere cirkels) input vormen voor het grotere geheel, de structuurvisie.



1.3 Inzet en doel structuurvisie

1.3.1 Kader voor plannen en projecten

De structuurvisie van de gemeente Duiven is een kaderstellende nota voor de uitvoering van een deel van de plannen en activiteiten. De structuurvisie wordt vertaald in de visie, doelen en uitgangspunten voor de afdelingsplannen, teamplannen, projecten en beheerplannen. Deze zijn op hun beurt bepalend, leidend voor de taakuitoefening voor de afdelingen en teams. De structuurvisie en de vertaling daarvan naar afdelingen en teams vormen het kader voor de te maken keuzes in de uitoefening van de taken en hieraan gerelateerd de inzet van middelen waaronder juridische, beleidsmatige en communicatieve instrumenten.
In de structuurvisie staat een aantal belangrijke bestuurlijke ambities centraal. De visie geeft een bestuurlijk antwoord op de volgende vragen:

- wat willen wij;
- hoe doen wij het;
- wat hebben wij ervoor over.

Gemeentelijk beleid wordt bepaald en beïnvloed door een tal van factoren en actoren. Beleidsprocessen hangen op een ingewikkelde manier samen. Binnen de structuurvisie wordt door middel van een centrale visie richting gegeven aan beleidsprocessen waardoor een integrale prioriteitstelling tussen deze beleidsprocessen mogelijk wordt. Deze visie is een borgingsinstrument voor de grip op ambities en prioriteitenstelling zodat er bewuste keuzes gemaakt kunnen worden. Deze visie wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De structuurvisie heeft daarmee een tweeledig doel:

- een politiek ruimtelijk-strategisch model waarmee een ruimtelijk structuurbeeld geborgd wordt;
- richtinggevend voor beleid en uitvoeringsprogramma's binnen de organisatie..

1.3.2 SV 2015 gericht op uitnodigingsplanologie en overheidsparticipatie

Als gevolg van de in de eerste paragraaf beschreven transitie is er sprake van een beweging van toelatingsplanologie (alleen toetsen of iets mag) naar 'uitnodigingsplanologie'. Hierbij hebben we als gemeente veel meer een faciliterende rol, krijgen burgerinitiatieven meer de ruimte, nodigen wij de samenleving hiertoe expliciet uit, streven we waar mogelijk zelfs naar 'overheidsparticipatie', maar we blijven ons als gemeentelijke overheid wel verantwoordelijkheid voelen voor de bescherming van waarden en kwetsbaren.

In de visie van de gemeente Duiven staat 'samen' centraal. De overheid is ontstaan vanuit de samenleving en niet andersom. De rol van de overheid is door de jaren heen echter steeds groter geworden. Deze tijden veranderen. Steeds meer en steeds vaker willen en nemen inwoners zelf het initiatief, ontwikkelen plannen of ideeën om hun buurt, hun leefomgeving te verbeteren. De overheid hoeft dan in feite alleen ruimte te geven, verbindingen te leggen en te ondersteunen waar nodig. Dit vraagt een andere rol en andere houding, van zowel de overheid als de inwoner. Loslaten of juist nemen van verantwoordelijkheid, samenwerken, stimuleren en kijken naar mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden. Dit zien we als overheidsparticipatie.

De Structuurvisie geeft de kaders op bestuurlijk niveau. Vooral in de uitvoering daarvan, willen we als gemeente Duiven de gelegenheid voor eigen initiatieven open houden. Daar waar de mensen en/of partijen uit de samenleving eigen initiatieven ontwikkelen, eigen verantwoordelijkheden willen en kunnen nemen, bekijken we als gemeente samen met de initiatiefnemer(s) op welke manier dat het beste kan. De gemeente laat los, faciliteert en ondersteunt.

Uitnodigingsplanologie betekent niet dat alles zonder meer mag! We hanteren de volgende filosofie en procesgang bij het afwegen van initiatieven die niet passen binnen de geldende bestemmingsplannen:

- uitgangspunt: goed luisteren naar de mensen, binnen kaders kleinschalige particuliere initiatieven maximaal mogelijk maken, immers dynamiek (investeringen) is noodzakelijk voor leefbaarheid, vitaliteit, ruimtelijke kwaliteit;
- initiatief beoordelen op betekenis voor de gemeente Duiven in het algemeen;
- vervolgens beoordelen op de mate waarin voldaan/bijgedragen wordt aan de benoemde ambities en aandachtspunten bij de relevante thema`s en deel- gebied(en) in de structuurvisie en andere beleidsnota's;
- ook wordt beoordeeld of de locatie voldoende geschikt is voor het initiatief;
- er wordt beoordeeld of de concrete invulling en `vormgeving` van het initiatief voldoende bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van die locatie en de omgeving;
- Als gemeente denken we (pro-)actief met de initiatiefnemers mee om tot een goede, kwalitatief hoogwaardige inpassing te komen van een initiatief waarvan het eerste gevoel is dat deze positief is voor Duiven. Hierbij willen waar mogelijk de (onnodige) onderzoeklasten voor de initiatiefnemers voorkomen en dragen intern bij aan een zo adequaat en efficiënt mogelijk proces gericht op het voorkomen van onnodige vertraging;
- Als dit proces met succes is doorlopen en er wordt een positief principebesluit tot medewerking genomen, wordt het publiekrechtelijke traject gestart. Dat vormt de basis voor de daadwerkelijke realisatie (zoals het opstellen van een bestemmingsplan, een omgevingsvergunning en een privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst).

1.4 Coalitieakkoord: "Samen werken we aan onze gemeente"

De nieuwe werkwijze en transitie is ook intrinsiek verweven in het coalitieakkoord 2014-2018, deze stelt: *"De gemeente moet een uitnodigende houding hebben naar inwoners, verenigingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een houding die gericht is op dialoog, een houding die open en transparant is. We willen daarbij, uitgaand van wederkerigheid, de uitdagingen en problemen duurzaam en integraal oppakken en oplossen."*

Zoals eerder beschreven zien we de structuurvisie als een levend en dynamisch document, welke wanneer nodig geactualiseerd kan en dient te worden. Alleen dan kan het immers ook zijn gebruikswaarde behouden! Het vaststellen van een nieuw coalitieakkoord kan een directe aanleiding vormen voor actualisatie of accent- verleggingen in de structuurvisie. Daarom worden hierna expliciet de opdrachten per programma uit het actuele coalitieakkoord geformuleerd, zoals deze ook mede een leidraad zijn geweest voor de inhoud van deze structuurvisie ten aanzien van de thema's en gebieden.

<u>Openbare ruimte</u>

- Zorg voor een faciliterende rol bij het uitbreiden en verbeteren van de digitale infrastructuur op de bedrijventerreinen en in de woonwijken en het buitengebied samen met inwoners en bedrijven.
- Ga bij het opstellen van het nieuwe DVVP uit van de actuele normen. Veiligheid in de woonwijken is leidend. Betrek bewoners bij de oplossingsrichtingen zowel voor de inrichting als bij de handhaving.
- Evalueer het snippergroenbeleid, onderzoek daarbij de effectiviteit en leg een relatie met de gedachte om in het kader van overheidsparticipatie inwoners actiever hierbij te betrekken.

<u>Economische zaken</u>

- Onderzoek en doe voorstellen hoe de acquisitie van nieuwe bedrijven en verkoop van meer gronden kan worden gerealiseerd. Werk hierbij een concrete opdracht uit waarin de doelstellingen en benodigde eenmalige investeringen zijn opgenomen. Streef daarbij naar het maximaal benutten en vullen van de huidige bedrijventerreinen en belichten van de sterke punten van Duiven en de Liemers.
- Leg hierover contact met de huidige bedrijven en de punten zoals die zijn opgenomen in de Liemerse economische agenda.
- Bij contacten met bedrijven vragen om meer werkervaringsplaatsen beschikbaar te stellen en/of meer werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking.
- De vrije tijdseconomie zien als kerntaak waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft en probeert beperkingen weg te nemen.
- Zet Duiven meer op de kaart door het naar de gemeente toehalen van meer evenementen met een bovengemeentelijke uitstraling. Doe onderzoek of daarvoor de toeristenbelasting gedeeltelijk kan worden ingezet.

<u>Milieu</u>

- Werk in het kader van het bevorderen van de duurzaamheid de afspraken uit het energie-akkoord van de VNG uit en zorg ervoor dat inwoners de burgers en bedrijven actief over de mogelijkheden worden geïnformeerd.

<u>Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting</u>

- Benut met het oog op de leefbaarheid de mogelijkheden die er zijn om te bouwen binnen de toegewezen capaciteit (hard en zacht) maximaal en handhaaf zo de beschikbare woningbouwcapaciteit en behoud het beschikbare contigent.
- Inwoners die mantelzorg willen bieden in de eigen woning maximaal informeren over de ruimere mogelijkheden die er komen op het vlak van vergunningsvrij bouwen. Zorg ervoor dat hierbij sprake is van een meedenkende houding.

- De minister heeft besloten tot doortrekking van de A15, de aanleg daarvan is hiermee een feit. Gezien de impact die dit heeft op onze gemeente, de inwoners en het landschap vragen wij het college zich sterk te maken voor:
    - Een maximale inpassing met minimale overlast.
    - Compensatie voor verlies aan sociale en fysieke leefbaarheid.
    - Herhuisvesting in het buitengebied.
    - Verhalen van kosten die we maken als gemeente op de initiatiefnemers.
    - Minimale gezondheidseffecten.
- Samen met de ondernemers creatieve oplossingen bedenken om meer bezoekers van onze bedrijventerreinen ook het centrum van Duiven te laten bezoeken.
- Blijf de leefbaarheid en vitaliteit van het centrum actief bevorderen.

1.5 Communicatie naar burgers en maatschappelijke organisaties

Het gemeentebestuur wenst de participatie van burgers in besluitvormingsprocessen te versterken. Duidelijke communicatie is hierbij belangrijk. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de Structuurvisie. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe het communicatietraject rondom de structuurvisie is verlopen. Daarnaast wordt aangegeven hoe over toekomstige (aangepaste, toegevoegde of gewijzigde) onderdelen zal worden gecommuniceerd.

Een korte terugblik.
In 2009 is via een interactief traject de nieuwe Structuurvisie tot stand gekomen. In de zogenaamde consultatieronde zijn verschillende communicatiemiddelen ingezet om bewoners en andere belanghebbenden (stakeholders en andere overheden) actief te betrekken bij de totstandkoming van deze structuurvisie.

Communiceren over de actualisatie 2014
Het college van B&W vindt het waardevol als vooral de mensen en partijen die in 2009 actief hebben meegedacht, ook bij deze actualisatie de gelegenheid krijgen mee te denken. Vandaar dat het college ervoor heeft gekozen om voor de door burgemeester en wethouders vastgestelde ontwerpversie een uitgebreider inspraaktraject open te stellen. Er is gekozen voor het participatieniveau ‘meedenken’. Dat wil zeggen dat de actoren input kunnen leveren, welke afgewogen wordt en betrokken bij het opstellen van de definitieve structuurvisie. Er wordt een *discussieavond met stakeholders* georganiseerd. Daarnaast worden de dorpsraden Groessen en Loo apart geïnformeerd. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de dorpsvisie voor beide kernen en hoe deze visies een plaats in de Structuurvisie hebben gekregen.

Daarnaast is en zal in informerende zin gecommuniceerd worden via de gemeente- pagina ‘Informeel’, de website, de projectpagina op de website en twitter. De in voorgaande alinea genoemde eerdere deelnemers worden uitgenodigd voor een *inloopavond*. Tijdens de inloopavond krijgen zij de gelegenheid kennis te nemen van de actualisatie en een reactie daarop in te dienen.

Blijven communiceren, ook bij wijzigingen en nieuwe onderdelen in de toekomst
Dat deze geactualiseerde Structuurvisie zo opgezet is dat het een ‘levend’ document is, betekent dat het na vaststelling op onderdelen kan wijzigen. Als gemeentebestuur vinden we het belangrijk dat inwoners en andere belanghebbenden goed geïnformeerd blijven worden over toekomstige wijzigingen en/of aanvullingen. Hiervoor maken we in eerste instantie de gebruik van de gemeente-pagina ‘Informeel’, de website en persberichten. Indien een gewijzigd of aanvullend onderdeel (naar verwachting) concrete gevolgen heeft voor belanghebbenden, dan worden deze partijen uiteraard eerst zelf geïnformeerd.

1.6 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk treft u de volgende onderdelen aan:

- Hoofdstuk 2 omvat een beschrijving van de (kern)kwaliteiten van Duiven. Dit wordt vertaald in een landschappelijke analyse, waaruit een aantal bijzondere waarden wordt benoemd, als basis voor het beleidskader, de mogelijkheden en het ruimtelijk structuurbeeld.
- Hoofdstuk 3 beschrijft alle deelthema's afzonderlijk, gebaseerd op de beschikbare beleidsdocumenten. Deze deelthema's zijn elk onderverdeeld in vier sub paragrafen: introductie en beleidskader, aandachtspunten, ambities en uitvoering. Wanneer we ten aanzien van een aanvullend ruimtelijk relevant thema een nieuw beleidsdocument vaststellen, wordt dit op hoofdlijnen in hoofdstuk 3 verwerkt en vindt zo nodig een doorvertaling plaats naar de deelgebieden.
- Hoofdstuk 4 typeert de hoofdstructuur, waarbij integraal gewogen en op hoofdlijnen 'antwoord' gegeven wordt op een aantal relevante ruimtelijke vraagstukken.
- Hoofdstuk 5 omvat een uitwerking van de hoofdlijnen toegespitst op de verschillende deelgebieden op ons grondgebied, hier komen de dwarsrelaties tussen de diverse deelthema's duidelijk naar voren.
- Hoofdstuk 6 is de wettelijk verplichte uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie.

2. KERNKWALITEITEN EN GEZICHTEN VAN DUIVEN

2.1 Inleiding

Een visie voor de toekomst moet geworteld zijn in 'dat wat er nu is'. De kernkwaliteiten van Duiven moeten gekoesterd en versterkt worden, ze vormen het startpunt voor de toekomst. Enerzijds worden deze bepaald door landschappelijke (hoofd)structuren en waarden die de huidige opbouw van de gemeente grotendeels verklaren. Anderzijds kenmerkt Duiven zich door een grote verscheidenheid aan bijzondere waarden, bijvoorbeeld haar specifieke betekenis en karakteristiek als woon-, werk- en winkelgemeente: de verschillende gezichten van Duiven. Paragraaf 2.2 omvat de analyse van landschappelijke (hoofd)structuren en waarden. in paragraaf 2.3 staan de verschillende gezichten van Duiven centraal.

2.2 Landschappelijke analyse

Ons Duivens grondgebied is landschappelijk onder te verdelen in drie hoofdzones:

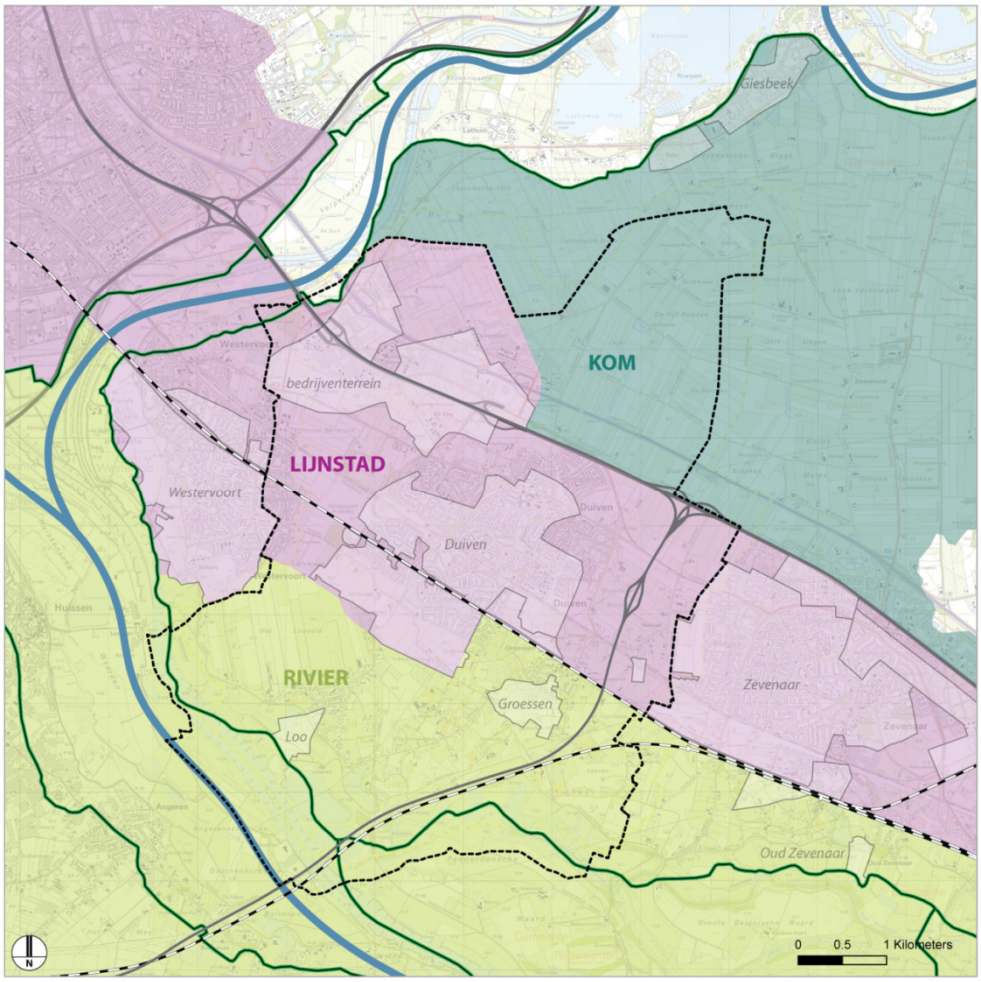
1. de **rivierenzone** in het zuiden met daarin de uiterwaarden, een dynamisch rivierenlandschap en het reliëfrijke stroomruggenlandschap; een kleinschalig oud cultuurlandschap met de dorpen Groessen en Loo;
2. de centrale **lijnstadzone** met daarin de kern Duiven die op één lijn ligt samen met de aangrenzende kernen Westervoort en Zevenaar;
3. de noordelijke **komzone** gekenmerkt door het karakteristieke, laaggelegen, open jong agrarisch ontginningslandschap.

Deze drie zones zijn grofweg begrensd door de Nederrijn / het Pannerdensch Kanaal[1], de spoorlijn Arnhem-Duiven-Doetinchem en de A12. In een bredere context is duidelijk zichtbaar dat de kernen Westervoort, Duiven en Zevenaar 'opgehangen' zijn tussen het spoor en de A12. In figuur 1 is bovengenoemde hoofdstructuur weergegeven.

Binnen deze hoofdzonering zijn verschillende structuren te herkennen, waarvan de herkomst terug te voeren is op verschillende periodes en natuurlijke en/of menselijke invloeden. Deze structuren zijn in de loop der tijd laag voor laag op elkaar gestapeld, er heeft interactie plaatsgevonden, uiteindelijk heeft het samenspel geleid tot de indeling in deze hoofdzones. Er zijn drie hoofdingrediënten die hieraan ten grondslag hebben gelegen, welke in deelparagrafen hierna worden beschreven:

1. allereerst zijn de structuren van de ondergrond te onderscheiden, zoals die zich manifesteren in het landschap door reliëf of geomorfologische kenmerken. In feite is hier sprake van de eerste, ofwel 'oude' structuur;
2. vervolgens zijn autonome structuren onderscheiden, die in vergelijking met de 'oude' structuren meer recent zijn toegevoegd, kortweg de 'nieuwe structuren';
3. ten slotte zijn dwarsrelaties onderscheiden; structuren die zich manifesteren op het snijvlak van oude en nieuwe structuren.

[1] De benaming 'Pannerdensch Kanaal' of Nederrijn leidt regelmatig tot verwarring. Beide benamingen worden in Duiven vaak gehanteerd voor hetzelfde stuk rivier. Het Pannerdensch Kanaal is officieel tussen Doornenburg en Huissen gegraven, daarna stroomt de rivier verder als Nederrijn' richting Arnhem en verder. Binnen de gemeentegrenzen van Duiven is feitelijk alleen de benaming Nederrijn van toepassing. In de structuurvisie worden voor de duidelijkheid beide benamingen gehanteerd.



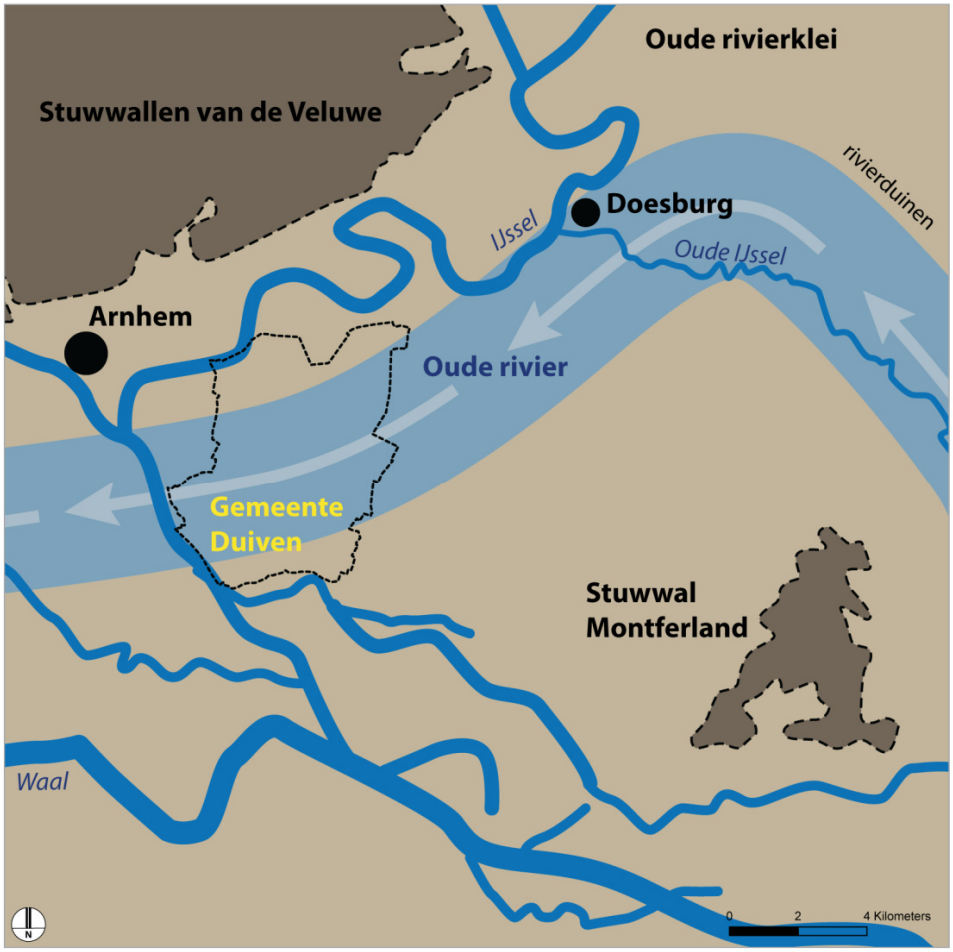
1. HOOFDSTRUCTUUR

Figuur 1: Hoofdstructuur gemeente Duiven

2.2.1 Natuurlijke ondergrond (oude structuur)

De natuurlijke ondergrond in Duiven wordt vooral gekenmerkt door structuren veroorzaakt door het rivierensysteem van de Rijn en de IJssel. Opduikingen (van nature hoger gelegen plekken in het landschap) in de vorm van rivierduinen, oude stroomruggen van meanders en terrasresten zijn in het reliëf in verschillende mate zichtbaar. Door de onophoudelijke riviersedimentatie liggen de oudste opduikingen inmiddels het diepst in het landschap (ter hoogte van de huidige komgronden), terwijl de jongere stroomruggen hoger liggen (bijvoorbeeld ter plaatse van het huidige Groessen).

Deze opduikingen vormden in de tijd voor de bedijking vanzelfsprekend de plaatsen waar men zich ging vestigen. Zo is Duiven ontstaan op een oude rivierdonk, Loo op een stroomrug van een oude Rijnmeander, en Groessen en de buurtschap Helhoek op crevasse-overslaggronden zijn ontstaan bij een oeverwaldoorbraak (in feite een natuurlijke dijkdoorbraak). Ook het bebouwingslint aan de Rouvenenstraat in het kommengebied is bijvoorbeeld duidelijk gelegen op een opduiking van terrasresten van de Rijn, die gedurende het geologisch tijdvak het Pleistoceen bovenlangs Montferland stroomde via het tracé van de huidige oude IJssel (zie figuur 2). Ook in de verkaveling zijn een aantal aan de rivier gerelateerde structuren nog duidelijk herkenbaar.



2. PLEISTOCENE RIJN

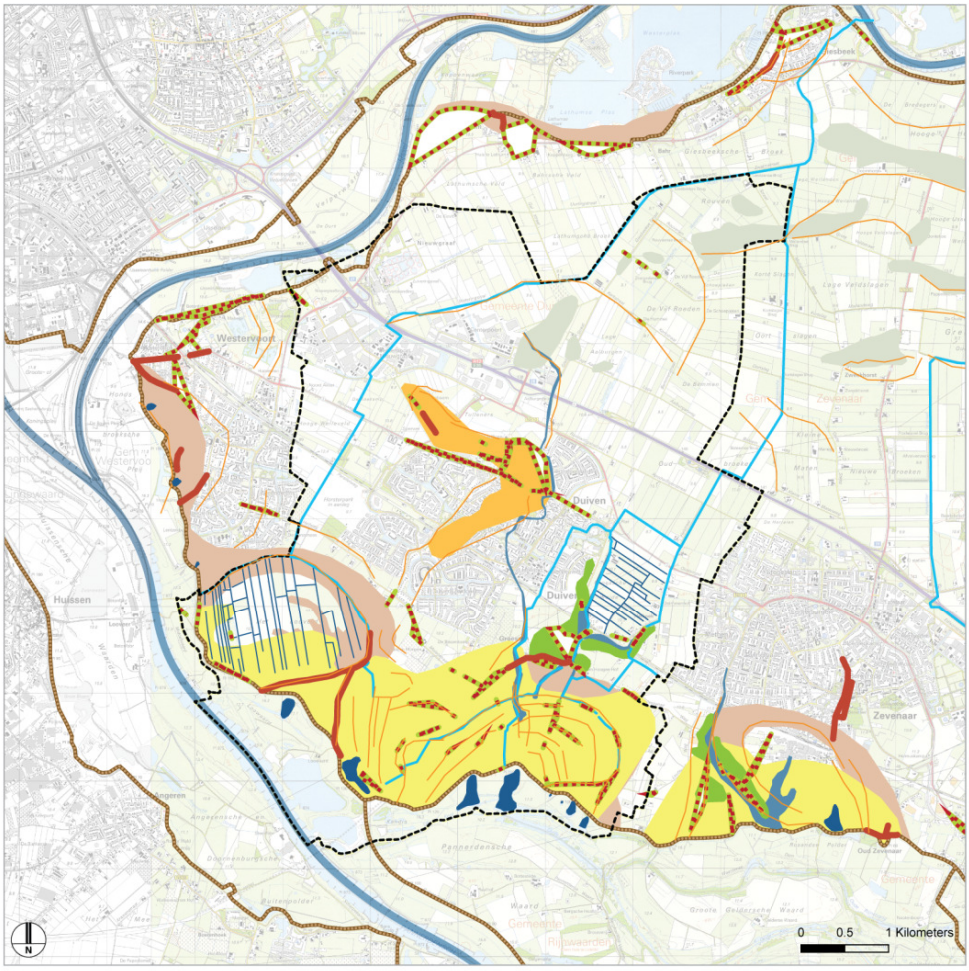
Figuur 2: Pleistocene Rijn

Dat de historie van verschillende stroomruggen in het landschap nog zo goed is af te lezen, is te danken aan de bedijking. Sinds ongeveer 1270 zijn er in heel Nederland aaneengesloten bandijken aangelegd en zijn alle rivieren tussen de bandijken gefixeerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat de door de rivier geschreven geschiedenis niet meer door zichzelf kon worden uitgewist. Wel ontstond een nieuw fenomeen: dijkdoorbraken. Met de realisatie van de bandijk in Duiven volgden vele dijkdoorbraken waarvan de littekens nog duidelijk in het landschap aanwezig zijn in de vorm van doorbraakgerelateerde elementen: wielen (of 'waaien' volgens lokaal spraakgebruik, getuige de buitengedijkte Boerboomwaai of de Waai van Bosman), oudhoevig land, kwelkommen en dammen en resten van ringdijken. Tegenwoordig zijn dit natuur- en cultuurhistorisch interessante objecten.

Met een dijkdoorbraak ontstond een wiel en de grond uit het wiel dat landinwaarts verspreid werd, ook wel bekend als 'overslaggrond'. De overslaggronden in Duiven waren eerst 'onlanden' waar niets op wilde groeien, behalve tabak. Door vele jaren van tabaksteelt werden deze onvruchtbare gronden vruchtbaar. Op die wijze ontstond juist op deze gronden de huidige glascultuur bestaande uit kassencomplexen.

Dijkdoorbraken vonden vaak plaats ter hoogte van de zwakke plaatsen in de dijk. Een dijk werd doorgaans op een ondoorlatende ondergrond aangelegd, meestal op de kleilaag aan de voet van een oeverwal. Wanneer dit niet mogelijk was - bijvoorbeeld ter hoogte van een oude meander - ontstond een kwelgevoelige plek, waar de dijk bij hoogwater verzwakte. In Duiven is dit duidelijk te zien aan de vele doorbraaklittekens op plaatsen waar de dijk oude meanders kruiste (waaien of kolken).

De natuurlijke ondergrond is voor een groot deel bepalend geweest voor de ontwikkeling van de gemeente Duiven. In feite is het gehele (cultuur-)landschap van Duiven ontwikkeld als één groot riviervolgend landschap (zie figuur 3). In het huidige landschap is dit nog steeds zeer goed zichtbaar aan verkaveling- en wegenpatronen en de ligging van de oude dorpskernen van Duiven, Groessen en Loo. De ronde vorm van het Looveld ligt bijvoorbeeld precies binnen een oude meander van de Rijn. Een ander voorbeeld is de ligging van de Rijksweg. Deze weg volgt enkele hoger gelegen stroomruggen in het landschap waarlangs gelijktijdig de eerste lintbebouwing is ontstaan. Gezamenlijk hebben deze oude structuren, in wisselwerking met het gebruik door de mens een goed bewaard gebleven gaaf ensemble gecreëerd, dat uniek is in Nederland. De natuurlijke ondergrond is daarom een belangrijke kernkwaliteit, omdat hierin de eerste identiteit van Duiven ligt opgeborgen.



3. OUD CULTUURLANDSCHAP

NATUURLIJK LANDSCHAP
- Donk / Pleistocene rivierduin
- Rivier
- Stroomruggen van voor de bedijking
- Crevasse overslaggronden
- Terrasresten
- Fossiele stroomlandschap structuren nog zichtbaar in de verkaveling

OUD CULTUURLANDSCHAP
- Bandijk
- Hoofdwatering door stroomgeulen, crevassegeulen en gegraven zegen / groen blauw raamwerk
- Dijkdoorbraak overslaggronden
- Bijzonder verkavelingspatroon / slagenverkaveling
- Compacte lintbebouwing ca. 1900
- Ruim opgezette lintbebouwing met veel erfbeplanting ca. 1900

OVERIGEN
- Gemeentegrens

Figuur 3: Oud cultuurlandschap

2.2.2 Autonome lijnen (nieuwe structuur)

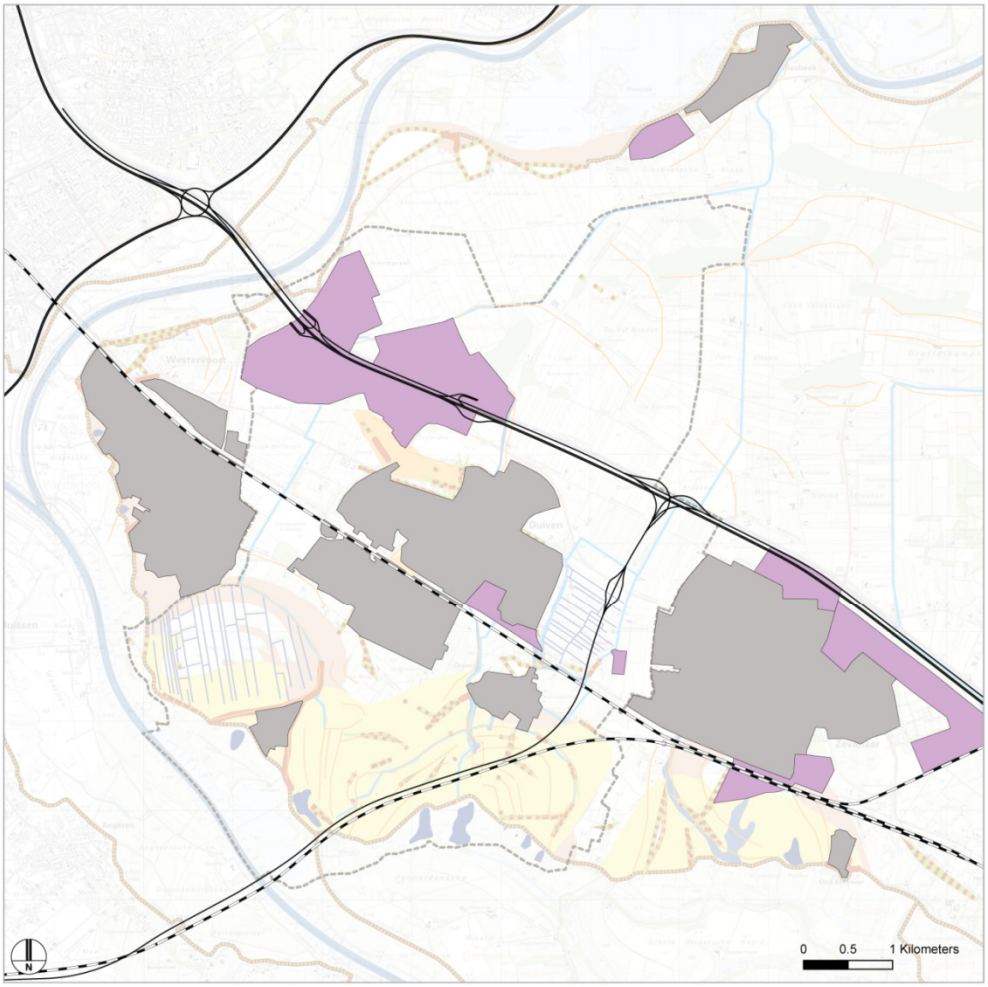
De autonome lijnen of nieuwe structuren in Duiven trekken zich in tegenstelling tot de oude structuren nauwelijks iets aan van het onderliggend landschap.

Overduidelijke structuren zijn de spoorlijn Arnhem-Winterswijk, de A12, de toekomstige A15 en de Betuwelijn. Het Pannerdensch Kanaal zou als de oudste autonome structuur in de buurt van Duiven beschouwd kunnen worden. Het is in eerste instantie aangelegd als Retranchement (dit is een verdedigingswerk) tegen de legers van Lodewijk XIV in 1707. Dat tijdens de aanleg weinig rekening is gehouden met de natuurlijke ondergrond blijkt wel uit het feit dat het kanaal door een aantal zwakke plekken toch ging meanderen en door de vele dijkdoorbraken die volgden.

Zoals het natuurlijke landschap de basis is geweest voor het ontstaan van onder andere de drie dorpskernen en de lintbebouwing, zo is te zien dat de autonome structuren de basis zijn geweest voor de verdere ontwikkeling van de gemeente. De latere uitbreidingen van Duiven in het kader van het groeikernbeleid, hangen bijvoorbeeld nauw samen met de ligging van het spoor en de A12. Door deze ontsluitingsmogelijkheden en de nabijheid van Arnhem lag het voor de hand om Duiven aan te wijzen als plaats waar de bevolkingsgroei van Arnhem opgevangen moest worden. De basisgedachte van de oorsprong van Duiven op een rivierdonk - bouwen op hoger gelegen delen om droge voeten te houden - is daarbij verlaten, immers de uitbreidingswijken zijn juist gebouwd in het omringende, natte kommengebied.

De bedrijventerreinen van Duiven zijn tevens grotendeels ontstaan langs de nieuwe autonome structuur van de A12, omdat dit een gewilde vestigingsplaats was met grote voordelen qua bereikbaarheid en ligging ten opzichte van grote steden in Nederland en Duitsland. Onderliggende natuurlijke structuren hebben daarin een veel minder grote rol gespeeld.

De autonome structuren hebben hiermee gezorgd voor een omkering in het landschap. Vonden vroeger ontwikkelingen plaats langs oude natuurlijke structuren, tegenwoordig zijn de ontwikkelingen vooral opgehangen aan de autonome structuren. In figuur 4 zijn de autonome structuren weergegeven.



4. KAART AUTONOME STRUCTUREN

AUTONOME STRUCTUREN
- Spoor
- Snelweg
- Mogelijk toekomstige aansluiting A15
- Neder-Rijn / Pannerdensch kanaal
- Bedrijventerrein
- Bebouwd oppervlak / groeikern

OVERIGEN
- Gemeentegrens

Figuur 4: Kaart autonome structuren

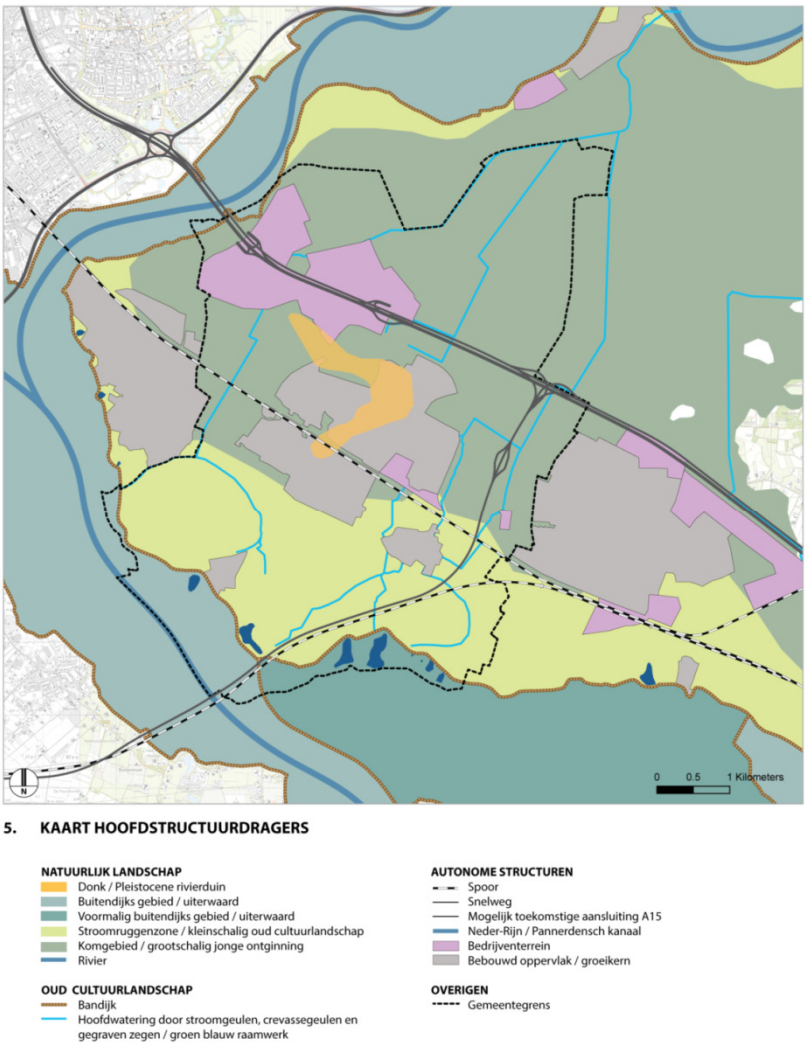
2.2.3 Dwarsrelaties

Op het snijvlak van oude en nieuwe structuren manifesteren zich zogenaamde dwarsrelaties.

De ligging van de Betuwelijn en de toekomstige A15 staan als het ware haaks op de lineaire zones van de rivier, lijnstad en kom. Door de Betuwelijn is het zuidoosten van de gemeente fysiek ‘afgesneden’ van het noordwesten. Ook door de komst van de A15 in de gemeente, zoals deze in het standpunttracé staat, zal deze in gang gezette verwijdering alleen maar toenemen, omdat het deel langs Zevenaar moeilijker bereikbaar en zichtbaar zal worden vanuit het westen. Dit zal in de toekomst de fysiek-landschappelijke relatie tussen Duiven en Zevenaar verzwakken. Dit vormt overigens een extra aanleiding voor een door ons geambieerde verdiepte ligging.

Een andere belangrijke dwarsrelatie is het groenblauwe raamwerk tussen Duiven en Westervoort en Duiven en Zevenaar. Het raamwerk wordt gevormd door de hoofdafwatering van het gebied. Bij deze hoofdafwatering is voornamelijk gebruik gemaakt van de ligging van oude stroomgeulen en crevassegeulen, die in de jonge komontginning tot rechte zegen zijn vergraven. Het Horsterpark is een doelbewust gecreëerd recreatiegebied om te voorkomen dat Duiven en Westervoort aan elkaar vastgroeien en om het groenblauwe raamwerk tussen beide kernen te behouden.

In figuur 5 zijn alle in deze paragraaf besproken hoofdstructuurdragers weergegeven van waaruit de huidige driedeling (rivier, lijnstad, kom) is ontstaan.



Figuur 5: Kaart hoofdstructuurdragers

2.3 Bijzondere waarden geven Duiven haar vele gezichten

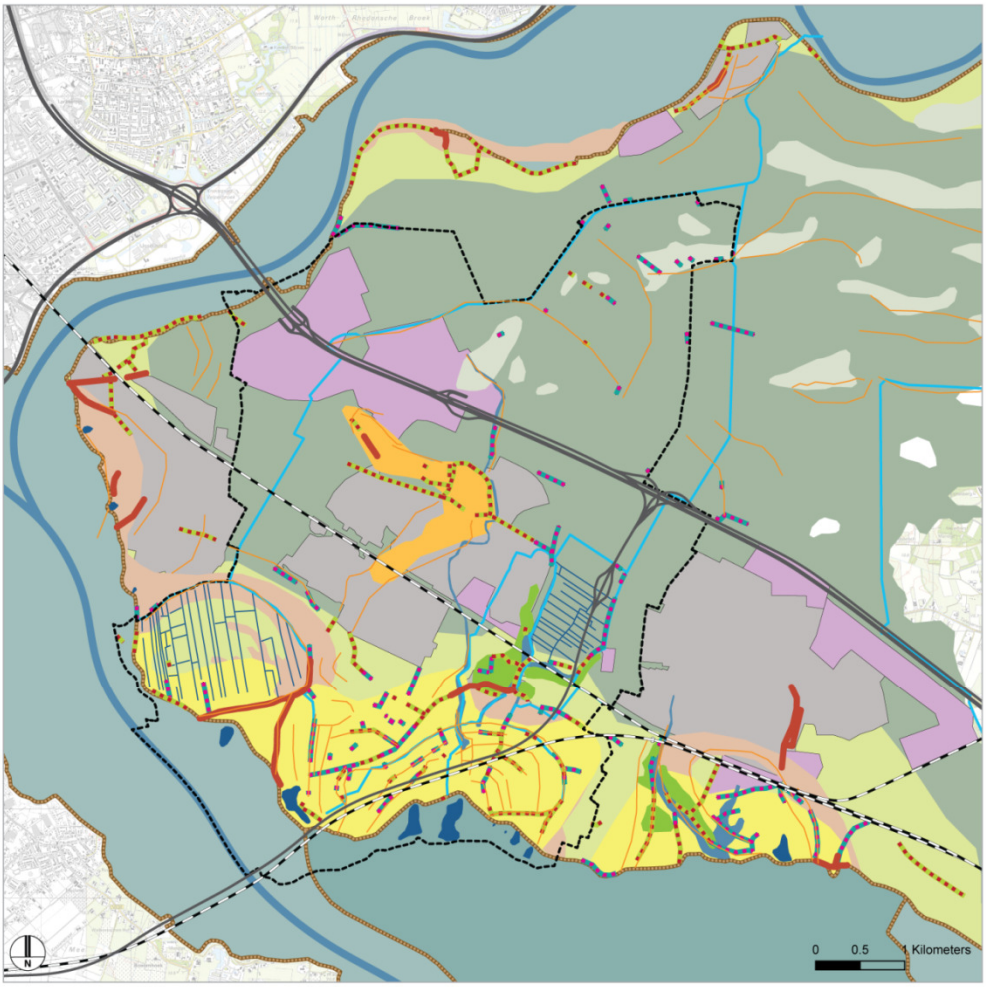
Duiven kan op verschillende wijzen getypeerd en gepositioneerd worden, afhankelijk van de 'bril' die men daarbij op heeft. Duiven heeft een aantal bijzondere waarden, die ervoor zorgen dat ze verschillende gezichten heeft, welke hierna uitgewerkt worden. Het samenspel van deze gezichten geeft Duiven haar unieke karakter:

- landschap: Duiven als landschappelijk bijzonder gebied;
- wonen: kern Duiven als verstedelijkt dorp;
- economie: Duiven als economische groeikern;
- landbouw: Duiven als agrarische gemeente;
- infrastructuur: Duiven centrale spin in het web van (inter)nationale infrastructuur;
- klimaat: Duiven als voorbeeld én stimulator van duurzame energie;
- cultuurhistorie: Duiven als cultuurhistorisch waardevolle gemeente.

2.3.1 Duiven als landschappelijk bijzonder gebied

Het landschap van Duiven is het resultaat van een aantal factoren en de wisselwerking daartussen: bodem, water, natuur en de mens. In de loop der tijd zijn verschillende typen landschappen ontstaan. Voorgaande paragraaf 2.2. omvat een landschappelijke analyse, figuur 9 geeft hiervan een verbeelding. Belangrijke onderdeken van ons waardevolle landschappelijke gezicht:

- Het Rijnstrangengebied, een belangrijk overblijfsel van een oude rivierloop van de Rijn. Samen met het dijklandschap ten zuiden van Loo vormt dit en een onderdeel van het grotere natuurgebied de Gelderse Poort.
- In het noordwestelijk deel van de gemeente ligt nog een gedeelte van de landschappelijk waardevolle IJsselbandijk.
- Het binnen- en buitendijkse stroomruggengebied (de geul en de sedimentatie in de vorm van oeverwallen) is waardevol door de wisselwerking tussen het natuurlijke gevormde reliëf en het menselijk gebruik (verkaveling, (lint)bebouwing, wegenpatronen). Het is ook cultuurhistorisch waardevol (zie '2.3.7 cultuurhistorie').
- De crevassegeulen (doorbraken van oeverwallen bij hoogwater) en de ermee samenhangende ligging van de dorpen Groessen en Loo. Zij zijn getuigen van de vroegere invloed van de rivieren op het gebied.
- De ontginning van het landschap vanuit beide dorpen heeft geresulteerd in twee polders met de duidelijke slagenverkaveling zoals we dat ook zien in een Hollandse polder; het Looveld en de Groessche Weide. Deze twee gebieden zijn om die reden uniek voor de gemeente Duiven.
- Het laaggelegen kommengebied is bijzonder door de lage ligging. In dit gebied ligt (ten noorden van InnoFase en Centerpoort-Noord) zelfs de laagste plek van de hele gemeente!



Figuur 6: Kaart landschappelijke structuur

2.3.2 Kern Duiven als verstedelijkt dorp

Duiven is een woongemeente bij uitstek, met nadruk op de kern Duiven. Dit is niet altijd zo geweest. De gemeente Duiven bestond amper 25 jaar geleden nog uit drie kleine dorpen in een grotendeels agrarisch landelijk gebied. In 1970 had de gemeente nog maar 7.000 inwoners. Als gevolg van de groeikernstatus nam het aantal inwoners tussen 1988 en 1998 toe van 13.800 tot 24.500. Het aantal woningen verdubbelde van 4500 tot 9000. De groei richtte zich vooral op de kern Duiven. De nieuwbouwwijken liggen concentrisch gebundeld binnen de toen aangelegde hoofdontsluitingsroutes en dit heeft geleid tot een vrij compacte verstedelijking. In 2003 wordt het hoogste inwonertal bereikt: 26.162. Sinds 2006 schommelt het aantal inwoners rond de 25.500.

Resultaat van deze groeikernperiode is het grote aandeel nieuwbouwwijken, waar maar liefst 80% van de woningvoorraad jonger is dan 35 jaar. Keerzijde is dat de woningvoorraad relatief eenzijdig is. Dat

Duiven in trek is als woonlocatie wordt onder andere geïllustreerd door een lage doorstroming die ligt onder het regionale gemiddelde. Slechts 2% van de voorraad staat leeg, wat lager is dan het regionaal gemiddelde van 3%.

De dorpen Loo en Groessen zijn eveneens gegroeid, maar in een veel bescheidener mate dan Duiven. Opvallend is dat de woonkern Duiven nooit vervlochten is geraakt met de kerkdorpen Groessen en Loo, die nog steeds een landelijk karakter kennen. De woonkernen van de nabijgelegen buurgemeenten Westervoort en Zevenaar zijn zichtbaar vanuit de kern Duiven, maar zijn eveneens nooit aan Duiven vastgegroeid. Met de aanleg van het Horsterpark is een groene buffer tussen Duiven en Westervoort gecreëerd. Dit versterkt de uitstraling van Duiven als verstedelijkt dorp: een grote woningvoorraad, dicht bij stedelijk voorzieningenpakket in een groene omgeving.

2.3.3 Duiven als economische groeikern

Naast traditionele groeikern op het gebied van wonen, is Duiven door de ontwikkeling van een aantal regionale bedrijventerreinen ook te typeren als *economische* groeikern. Opvallend is dat de economische groei gescheiden heeft plaatsgevonden van de groei als woonkern. Vanaf de jaren ’70 bestond er al enige bedrijvigheid langs de A12. Ten noorden van de A12 lag Roelofshoeve (nu: InnoFase) met de vuilverbranding en de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Ten zuiden van de A12 lag Nieuwgraaf. Na 1989 groeit Nieuwgraaf (nu: Centerpoort-Nieuwgraaf) verder en vanaf 1997 worden de nieuwe terreinen Centerpoort-Noord en -Zuid aangelegd. Op dit moment (december 2014) worden De Nieuweling, Graafstaete en InnoFase uitgegeven en ook aan Seingraaf wordt gewerkt.

Deze “tweede groeikerntaak” heeft de gemeente zelf geïnitieerd, maar vloeit ook voort uit beleids- en bestuurlijke keuzen van de provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Beide beschouwen de A12-zone als één van de economische zwaartepunten van de regio.
Grootschalige bedrijven als IKEA, Makro en Intratuin zijn te vinden ten zuiden van de A12, op de bedrijventerreinen Centerpoort-Nieuwgraaf en Graafstaete. Vergeleken met het Gelderse gemiddelde valt ook op dat de sectoren groothandel en transportbedrijven zeer goed in Duiven zijn vertegenwoordigd. Grotere kantooractiviteiten zijn in Duiven niet te vinden langs de A12. Deze dienen bij voorkeur bij openbaar vervoersvoorzieningen plaats te vinden. Naast de grote bedrijventerreinen kent Duiven nog vier kleinere terreinen: ’t Holland en De Nieuweling, de Helhoek en Welleveld/ Spoorzone. Het aanbod aan horecabedrijven is relatief beperkt.

Bijzonder is, dat het grote aantal bedrijven(terreinen) in Duiven, heeft geleid tot een grotere omvang van de werkgelegenheid dan de Duivense beroepsbevolking.

2.3.4 Duiven als agrarische gemeente

Naast de vele en grootschalige, stedelijke bedrijventerreinen waardoor Duiven getypeerd (en door velen gekend) wordt, is Duiven nog steeds ook een agrarische gemeente van belang. Het open kommengebied ten noorden van Duiven en het gebied tussen Duiven en Zevenaar heeft bijna uitsluitend een agrarische functie. In het oeverwallengebied rond Groessen en Loo zijn naast akker- en grasland ook tuinbouwconcentraties aanwezig. Uiteraard hebben de (inter)nationale trends als schaalvergroting ook invloed op Duiven, hierdoor neemt de werkgelegenheid in de agrarische sector namelijk af.

2.3.5 Duiven centrale spin in het web van (inter)nationale infrastructuur

Dat er in Duiven zoveel economische activiteiten/bedrijven gevestigd zijn en ook haar aantrekkingskracht als woonlocatie, komt voor een belangrijk deel door haar centrale ligging en goede bereikbaarheid. Duiven is bereikbaar via vele (inter)nationale infrastructurele verbindingen die ons grondgebied doorsnijden: de Nederrijn /Het Pannerdensch Kanaal (sinds 1708), de spoorlijn (sinds 1855), de A12 (begin jaren ’60 van de 20^{e} eeuw) en de Betuwespoorlijn (2006). Daarnaast zijn er 2 infrastructurele projecten van (inter)nationaal niveau van grote invloed voor Duiven:

- De Betuwespoorlijn is sinds 2008 in gebruik, deze loopt via een tunnel onder de Nederrijn /het Pannerdensch kanaal naar Zevenaar en zal minder (goederen-) spoorbewegingen over het traject Duiven-Arnhem tot gevolg hebben.
- Binnen enkele jaren zal de rijksweg A15 doorgetrokken worden vanaf het knooppunt Ressen. Het eerste deel zal parallel aan de Betuwespoorlijn lopen, om vervolgens tussen Duiven en Zevenaar aan te sluiten op de A12 (zie H3 en H5).

2.3.6 Duiven als voorbeeld én stimulator van duurzame energie

Als gemeente Duiven hebben we een belangrijke voorbeeldfunctie en stimuleren we intensief het opwekken van duurzame energie. Een typerend voorbeeld is het gebruik van de restwarmte die ontstaat bij de afvalverbranding door de AVR voor de verwarming van de meerderheid van de huizen en bedrijven in Duiven. Daarnaast wordt in het gebied ten noorden van Centerpoort-Noord en ten westen van de Giesbeeksestraat een locatie met vier windmolens ontwikkeld voor het geclusterd opwekken van windenergie. Daarnaast zijn er in onze gemeente verschillende installaties voor warmte-koude-opslag (WKO) gerealiseerd.

Als gemeente Duiven werken we mee aan de “De Groene Kracht”. Samen met de partijen Milieusamenwerking Regio Arnhem (MRA), Milieusamenwerking Afvalverwerking Regio Nijmegen (MARN) en Stadsregio Arnhem Nijmegen hebben we dit gezamenlijke klimaatbeleid ondertekend. We zien dat bundeling van krachten leidt tot grotere regionale slagkracht en efficiency. Ambities op het vlak van groene energie, energieneutraal bouwen, energie- en milieutechnologie (EMT) en duurzame mobiliteit verstaan zich goed met een (stads)regionale schaalgrootte.

2.3.7 Duiven als cultuurhistorisch waardevolle gemeente

Onze cultuurhistorische waardevolle elementen zijn onlosmakelijk verbonden met de landschappelijke waarden (zie ook paragraaf 2.2). Nu is nog veel herkenbaar / herleidbaar van de oudste natuurlijke structuren. Deze structuren worden breed gewaardeerd. Het historisch wegenpatroon is hier een belangrijk voorbeeld van. De situatie die omstreeks 1735 bestond is nog goed herkenbaar met wegen zoals de Rijksweg, Heilweg-Molenstraat-Schraleweidsestraat, Burgemeester Van Dorth tot Medlerstraat-Eltensestraat-Loostraat, Heiliglandsestraat, Dorpstraat-Lijkweg en Kerkakkers-Leuvensestraat alsmede kerkepaden in Groessen en Loo. Voorbeelden van gebieden en gebouwen met een bijzondere betekenis in de drie kernen zijn:

- Voor Duiven bijvoorbeeld de Remigiuskerk met kerkhof, De Woerd en De Eng. De Woerd is zeer waardevol. In de loop van de Ploenstraat, Woerdstraat en Lombokstraat met de laanbeplanting komt dit tot uitdrukking. De Eng is nog een herkenbaar deel. De bebouwing ligt hier op de rand van een rivierdonk. Kenmerkend voor het centrum is de diversiteit in bouwwerken (woningen, villa’s, boerderijen, bedrijven en bijzondere bouwwerken) die omgeven zijn door bomen en hagen. Langs de Rijksweg staan enkele waardevolle panden.
- In het dorp Groessen geldt dat de historisch-ruimtelijke opbouw goed bewaard is gebleven. De woerd is goed herkenbaar aan de iets verhoogde ligging en aan het historisch karakter van de lintbebouwing. De T-as boerderijen op terpen geven een goed beeld van de historische oriëntatie op hoger gelegen gronden.
- In het dorp Loo is de historische opbouw van de Loostraat, Loodijk en Husselarijstraat herkenbaar gebleven. Haaks daarop takken stegen aan. De open weide tussen het kerkepad en de molenromp dragen bij aan het dorpse karakter. De Husselarijstraat kent (weerszijden) historische bebouwing met laanbeplanting.

Kenmerkend voor de gemeenschap en haar geschiedenis, is dat Duiven een van de weinige gemeenten in Nederland is, waar elke dorpskern nog haar eigen eeuwenoude processie kent. Deze tradities hebben ook invloed uitgeoefend op het wegenpatroon (processiepaden).

3. BELEIDSTHEMA'S

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de beleidsthema's centraal. In de volgende hoofdstukken worden de dwarsverbanden gelegd. Uiteraard is bij het maken van de thematische beleidskeuzen wel 'over de grenzen' gekeken. Zoals beschreven, zien we de structuurvisie als een levend document. Dit betekent dat bij thematische beleidswijzigingen of een 'nieuw' ruimtelijk relevant beleidsveld, de structuurvisie daarop aangepast wordt. Afhankelijk van de omvang daarvan, zal de formele vaststellingsprocedure opnieuw doorlopen worden (met bijbehorende inspraak).

Dit themahoofdstuk vormt een belangrijk onderdeel bij de afweging van initiatieven: heeft een initiatief bijvoorbeeld betrekking op het thema wonen, dan wordt dat deel er in ieder geval bij betrokken. Een tweede belangrijk onderdeel is de paragraaf uit hoofdstuk 5 welke betrekking heeft op het deelgebied waarin het initiatief gelegen is.

'Iets' is als beleidsthema benoemd, wanneer er een specifieke beleidsnota voor opgesteld is. Daarom komen ook andere thema's dan de klassieke thema's (wonen en werken e.d.) aan de orde. Eerst komen de klassieke (sectorale) beleidsthema's aan de orde, vervolgens de gebiedsgerichte thema's en daarna de meer bijzondere beleidsthema's.

De volgende sectorale beleidsthema's komen in dit hoofdstuk aan bod:
- Landschap & natuur;
- Cultuurhistorie, erfgoed & archeologie;
- Water;
- Economie;
- Wonen;
- Zorg (&RO);
- Verkeer;

Gebiedsgerichte beleidsthema's
- Binnenstedelijk;
- Buitengebied;
- A15.

Bijzondere beleidsthema's: regie op kwaliteit leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit
- Milieu en Duurzaamheid;
- Welstand.

Elk thema is onderverdeeld in vier sub-paragrafen, te weten introductie, aandachts- punten, ambities en uitvoering.

3.2 Landschap & natuur

3.2.1 Introductie en beleidskader landschap & natuur

Het landschap in de gemeente Duiven is het resultaat van een aantal factoren en de wisselwerking daartussen: bodem, water, natuur en de mens. De rivieren hebben in vroegere tijden het landschap in grote mate bepaald. Sinds het opwerpen van dijken, is die invloed minder geworden, dijkdoorbraken daargelaten. In de loop der tijd zijn verschillende typen landschappen ontstaan. Hoofdstuk 2 omvat hiervan een analyse, leidend tot inzicht in de landschappelijke waarden en kernkwaliteiten van onze mooie gemeente.

Door de rivieren en hun dynamiek in het verleden, hebben we een relatief groot oppervlak aan natuurgebied binnen onze gemeentegrenzen, vooral aan de flanken. Dit zijn niet alleen fraaie natuurgebieden omdat we dat zelf zo ervaren als we er wandelen en fietsen of op een andere manier recreëren, maar het zijn ook natuurgebieden met een (formele) beschermde status. Het uiterwaarden- en Rijnstrangenlandschap is onderdeel van het grotere (gemeentegrensoverstijgende) gebied De Gelderse Poort, wat aangewezen is als Natura 2000-gebied. In het verleden was dit gebied tevens Nationaal Landschap, maar met het vaststellen van de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte is deze status vervallen. Echter de eerdere status toont nog wel de nationale importantie van dit gebied! De Gelderse Poort is een 6.000 hectare groot rivierenlandschap tussen de Duitse grens en de steden Arnhem en Nijmegen. De relatief kleine gebieden in de uiterwaarden aan onze andere flank, langs de IJssel, hebben ook de Natura 2000-status. Verder zijn er op kleinere schaal gebieden met natuurwaarden, zoals graslanden, bossen en natuurlijke elementen zoals poelen en wielen.

De Groessche Weide

Het bestaande beleid voor het thema natuur en landschap is opgenomen in het Landschapsontwikkelingsplan 2014. Wanneer hierin relevante wijzigingen plaatsvinden, wordt deze structuurvisie aangepast. Voor uitwerkingen en onderbouwingen wordt verwezen naar deze beleidsdocumenten.
De Flora- en faunawet vormt een vast onderdeel van het kader, waaraan ook bij verstedelijkingsprojecten wordt getoetst. In een aantal gevallen leidt dat tot concrete natuurbeschermende maatregelen.

Als gemeente Duiven hebben we in het verlengde van het Landschapsbeleidsplan 1996 in de periode 1996 en 2006 veel energie gestoken in daadwerkelijke landschapsontwikkeling, bijvoorbeeld door aanzienlijk te investeren in particuliere erfbeplantingsprojecten, aanleg van paddenpoelen en onderhoud van hoogstamfruitboomgaarden. Daarnaast werken we ook op andere manieren aan natuurontwikkeling, bijvoorbeeld door samen met betrokken partijen zorg te dragen voor ecologische ontwikkeling van oevers en natuurlijke inrichting van waterretentiegebieden. Ook in het kader van de landinrichting wordt werk-met-werk gemaakt en vindt natuur- en landschapsontwikkeling plaats.

3.2.2 Aandachtspunten

Met het huidige beleid zetten we in het algemeen in op het zoveel mogelijk handhaven en versterken van landschappelijke kwaliteit. Specifiek geldt daarnaast:

- Dat enkele gebieden aangeduid zijn als ‘open karakteristiek’ die in beginsel gevrijwaard van bebouwing moeten blijven. Dat geldt voor het kommengebied gelegen ten noorden van de A12 en de gebieden ten oosten van de Giesbeeksestraat en het Looveld.
- Dat het gebied tussen Duiven en Westervoort is aangewezen als landschappelijke buffer tussen twee sterk verstedelijkte dorpen. Het deel ten zuiden van de spoorlijn is inmiddels als het Horsterpark ingericht, waarmee in fysieke zin een stedelijk uitloopgebied is gerealiseerd.
- Dat tussen Duiven en Zevenaar door de stadsregio en de provincie een groot gebied als GIOS-gebied (Groen In en Om de Stad) is aangewezen. Dit maakt onderdeel uit van de A15-zone, zie hiervoor paragraaf 3.11.

Daarnaast vinden we het in het algemeen van groot belang dat er sprake is van een goede en kwalitatief hoogwaardige “landschappelijke inpassing” bij functieveranderingen en andere ontwikkelingen. Wanneer hiervan geen sprake is, zullen we over het verzoek geen positief principebesluit afgeven. Bij de afweging nemen we het volgende mee.

Het Landschapsontwikkelingsplan benoemt als aandachtspunten en opgaven:

- Behoud, herstel en versterking van de karakteristieken van de verschillende landschappen. Uitgangspunt is de indeling in landschapstypen en de daarbij behorende landschappelijke kwaliteiten (ruimtelijk, cultuurhistorische en natuurwaarden) in afstemming op de hoofdfunctie (agrarisch of natuur) van het buitengebied. Versterken van de samenhang tussen (waardevolle) landschapselementen is punt van aandacht.
- Behoud en versterking van bestaande parels en pareltjes van cultuurhistorie en natuur. Dit zijn de elementen die de bijzondere kwaliteiten van het buitengebied en de beleving daarvan bepalen.
- Nieuwe ontwikkelingen als dorpsuitbreidingen, nieuwe wegen, nieuwe erven en grote stallen dienen ingezet te worden voor versterking van landschappelijke kwaliteiten en herstel van landschapsstructuren.
- Vergroten van de relatie tussen de kernen en het buitengebied. Dorpsranden en kernrandzones vormen het raakvlak tussen de dorpen en het buitengebied. Bij de versterking van de beleving van het Duivense landschap vanuit de dorpen spelen zichtlijnen en doorzichten op het buitengebied een grote rol, maar ook een zorgvuldige inpassing van de (nieuwe) randen, versterking van de landschappelijke structuren in en om de kernen, entrees en wegbeplantingen langs invalswegen.
- De komende periode zullen we een strategie bepalen voor het behoud, herstel en aanleg van kleine landschapselementen en erfbeplantingen. Daarbij is het van belang om middelen voor aanleg en duurzaam beheer van landschapselementen beschikbaar te maken, prioriteiten te stellen en een aanpak voor efficiënte inzet van middelen te bepalen. Gerelateerd hieraan denken we na over de vraag hoe het behoud van erf- en kavelgrensbeplantingen kan worden gestimuleerd en georganiseerd.
- Daarnaast werken we aan de financiële en organisatorische borging voor ontwikkeling van natuur en landschap. In de uitvoeringsparagraaf (H6) hebben we hiervoor (als onderdeel daarvan) een eerste voorstel opgenomen. Specifiek voor de A15 zone en de grotere invloedssfeer hechten we grote waarde aan een landschappelijke investering als compensatie voor de aanleg van de A15 (zie paragraaf 3.11).

Een specifiek aandachtspunt welke we meenemen in het natuurbeleid in ontwikkeling, betreft de actieve natuurontwikkeling op percelen die in ons eigendom zijn. Hiervoor zijn enkele percelen in de laatste herziening van het bestemmingsplan Buitengebied bestemd als ‘natuur’. Onderzocht wordt hoe op deze percelen - maar ook elders in het landschap - te ontwikkelen natuur eventueel ingezet kan worden voor het verkrijgen van gebiedsdekkende ontheffingen op basis van de Flora- en faunawet.

3.2.3 Ambities

Het is goed dat de aspecten natuur en landschap voor een belangrijk deel goed verweven zijn in het afwegings- en sturingsinstrumentarium voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Harde (formele) natuur- en landschapswaarden zijn goed planologisch beschermd. Echter we hebben de ambitie om ook de minder harde waarden, bijvoorbeeld ‘openheid’ en ‘kleinschaligheid’, goed te beschrijven, te waarderen en te borgen.

Buiten deze ‘verbreding’ van de bescherming, hebben we ook een versterkingsambitie, welke in het Landschapsontwikkelingsplan verwoord is met de vier volgende doelen:

1. Versterking van de opbouw van het landschap -de landschappelijke structuur- met het onderscheid tussen de drie landschappen: het kommenlandschap, het oeverwallenlandschap en het uiterwaardenlandschap. Daarnaast zijn ook de belangrijke structuurlijnen in het landschap van belang: de oude Rijksweg (dwars door Duiven, het samenhangend stelsel van zuid-noord lopende weteringen (met beeldkwaliteit, ecologische waarde en recreatieve functies) en de huidige / voormalige Rijnbandijken.
2. Behoud en versterking van de identiteit en natuurwaarde van die drie landschappen.
3. Verbetering van de toegankelijkheid van het landschap met nieuwe recreatieve routes en het aanbrengen van schakels in het bestaande netwerk.

4. Inpassen en mitigeren van huidige en toekomstige infrastructurele doorsnijdingen in het landschap: de infrabundel Betuwelijn/A15, A15 door de Groessche Weide, A12 en het toekomstige knooppunt A12/A15.

3.2.4 Uitvoering

Naam	Omschrijving	Initiatief en Middelen?	Fasering en aandachtspunten
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Integraal beleid buitengebied	Werken aan integraal beleid, waarin de samenhang tussen de thema's versterkt wordt. Bijvoorbeeld in de vorm van het opstellen van een checklist voor nieuwe ontwikkelingen / particuliere initiatieven.	Gemeente	F1, F2[2]
Strategie bepalen rondom kleine landschapselementen en erfbeplanting.	Middelen genereren, efficiënte inzet hiervan en organisatie behoud erf- en kavelgrensbeplanting.	Gemeente	F1, F2
Inpassing A15	Door middel van lobby, overleg en in kader planvorming Tracébesluit door Rijk borgen dat inpassing A15 gekoppeld wordt met (onder andere) extra investering in landschap zoals opgenomen in het ambitiedocument. De aanleg mag niet leiden tot aantasting waarden, leefbaarheid, bereikbaarheid en economisch functioneren van (delen) van Duiven.	Gemeente i.s.m. partijen	F1 Op korte termijn in beeld brengen, spectrum verbreden t.o.v. Ambitiedocument uit 2012. Opstellen (deel)-gebiedsvisies, waaronder voor Helhoek. Lobby vooraf van belang. Gemeente mag niet in beroep gaan tegen OTB.
Natuurbeleid	Afronden in ontwikkeling zijnde natuurbeleid.	gemeente	F1 Gebied dekkende ontheffing i.h.k.v. FF-wet.
Juridisch instrumentarium			
Landschappelijke inpassing als onderdeel van juridisch-planologisch afwegingskader	Van belang bij al dan niet toestaan ontwikkelingen. Goed verankeren, zo mogelijk als gebiedseigen kosten.	gemeente	F1
Financieel instrumentarium, waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
Instellen Groenfonds	Te vragen bijdrage in exploitatieovereenkomst bij nieuwe ontwikkelingen, in kader van GREX-wetgeving. In te zetten voor in 3.5.1. benoemde aandachtspunten, in 3.5.2. benoemde ambities t.b.v. behoud en versterking landschappelijke kwaliteit, natuur, cultuurhistorie en belevingswaarde in het algemeen. Tevens specifiek in te zetten voor concrete projecten vanuit LOP, zoals hierna genoemd.	gemeente	F1 Dit is uitgewerkt in H6, de uitvoeringsparagraaf van deze structuurvisie.

[2] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

Concrete projecten LOP	Versterking oeverwallenlandschap; Aanpak weteringen; Aanpak oude rivierlopen, de Aa en de Lee; Ervenproject; Versterking recreatieve ontsluiting buitengebied; Aanpak wegbeplanting kommenlandschap; Versterking cultuurhistorische parels; Ecologisch bermbeheer; Verbetering leefgebieden flora en fauna.	Gemeente i.s.m. partijen	F1, F2, F3 Te realiseren wanneer middelen beschikbaar vanuit Groenfonds (zie H6). Daarnaast waar mogelijk aanspraak maken op subsidie landschap van de provincie, mits passend binnen de 'Regels subsidieverstrekking Landschap Gelderland'.
Natuurontwikkeling	Ontwikkeling door gemeente op percelen in gemeentelijk eigendom.	gemeente	F1, F2, F3

3.3 Erfgoed, cultuurhistorie & archeologie

3.3.1 Introductie en beleidskader erfgoed, cultuurhistorie & archeologie

Op het grondgebied binnen onze gemeentegrenzen is vanaf de Steentijd sprake van menselijke bewoning. Daarbij zijn de hogere delen van het landschap als eerste geoccupeerd. Hierdoor komen in onze gemeente gebieden voor met (hoge) archeologische waarde. Daarnaast is in Duiven een aantal gebieden met hoge archeologische verwachtingswaarden aangewezen. Ten noorden van Groessen ligt zelfs een terrein met een zeer hoge archeologische waarde. Dit gebied is een donk, een oude woongrond. Op het terrein zijn vondsten gedaan uit de Late IJzertijd, Romeinse tijd en Vroege en Late Middeleeuwen.

Remigiuskerk te Duiven

Daarnaast zijn cultuurhistorische waarden aanwezig in de vorm van herkenbare landschapstypen, historisch-bouwkundige waarden, oude wegenpatronen en historische dorpskernen. Dat laatste geldt specifiek voor de dorpskernen van Groessen en Loo en in (veel) mindere mate voor Duiven. De stormachtige ontwikkeling van de kern Duiven na de Tweede Wereldoorlog heeft een aantal cultuurhistorische waarden doen verdwijnen. Toch zijn in Duiven op enkele plaatsen nog historische dorpsbeelden herkenbaar, deze dienen bij ontwikkelingen zoveel mogelijk met respect behandeld te worden.

Graag verwijzen we naar de rapportages "Zeldzaam goed" (d.d. december 2005) en ''Een archeologische waarden- en verwachtingskaart met AMZ-adviezen'' (d.d. november 2006), die een uitgebreide beschrijving geven van de erfgoedwaarden in onze gemeente.

Voor monumenten en cultuurlandschappen, en voor archeologie bestaan er twee afzonderlijke waardenkaarten. De eerste is uit 2012 en daarmee actueel. De tweede stamt uit 2006 en is aan actualisatie toe. De archeologische waardenkaart is de basis voor het in 2010 vastgestelde facet bestemmingsplan Archeologie.

De gemeente Duiven kent 12 beschermde monumenten die vallen onder de bescherming van de Monumentenwet 1988 (rijksmonumenten). Op de gemeentelijke monumentenlijst staan 13 objecten geregistreerd. Daarnaast hebben in het bestemmingsplan Buitengebied 2013 vijf extra panden (met karakteristieke waarde) een erfgoedaanduiding gekregen. Al met al zijn er dus 30 bijzondere gebouwen in onze gemeente die enige vorm van bescherming genieten (Monumentenwet en/of Wet ruimtelijke ordening)!

3.3.2 Aandachtspunten

Als gemeente Duiven hebben we op dit moment geen specifiek gemeentelijk beleidsprogramma op het gebied van erfgoed (archeologie, monumenten en cultuurlandschapen), waarin aandachtspunten worden geduid. Het gangbare beleid, wat voor ons ten aanzien van dit thema het kader vormt, is dat 'historische panden en cultuurhistorische waarden worden gekoesterd en behouden, evenals de karakteristieke eigenschappen van de dorpen'.

3.3.3 Ambities

Als gemeente gaan we de komende jaren inzetten op behoud van de archeologische, monumentale en cultuurlandschappelijke waarden. Waar mogelijk kijken we ook naar kansen voor ontwikkelen en versterken. Bij ontwikkelingen dagen we de initiatiefnemers uit om erfgoed in den brede als inspirerend uitgangspunt bij ruimtelijke ontwikkelingen te hanteren.

Als gemeente gaan we in ieder geval ook de uitdaging aan om erfgoedwaarden beleefbaar te maken in toekomstige ontwerpen. Dit "beleefbaar maken" is een extra richtsnoer bij ontwerpen. We zien hiervan ook een meerwaarde voor recreatie en toerisme.

Daarnaast gaan we de komende periode als gemeente aan de slag met het ontwikkelen van integraal beleid voor dit thema. Daarbij kijken we ook naar de inzet van een geschikt instrumentarium, het gemeentelijk budget en de mogelijke koppeling met (gebieds)projecten. Ook onderzoeken we de kansen en mogelijkheden van het uitbouwen van de bestaande regionale samenwerking rondom archeologie.

Tot slot hebben we concreet voor onszelf als opgave gesteld om de waardenkaart uit 2006 te actualiseren, welke (sterk) gedateerd is (zie ook paragraaf 3.3.1. hiervoor).

3.3.4 Uitvoering

Naam	**Omschrijving**	**Initiatief en Middelen?**	**Fasering en aandachtspunten**
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Archeologische verwachtingskaart (en facet bestemmingsplan) actualiseren	In regionaal verband. In samenhang een archeologiebalans opstellen	Gemeente	F1[3] Mogelijk moeten gehanteerde verstoringsgrenzen worden bijgesteld.
Opstellen integraal erfgoedbeleid	Integraal beleid gericht op zowel archeologie, cultuurlandschappen, cultuurhistorische elementen en monumenten.	Gemeente	F1
Regionale samenwerking	Voortgezette regionale samenwerking zo mogelijk uitbouwen naar het gehele erfgoedveld.	Gemeente, regio	F1
Juridisch instrumentarium			
Erfgoedparagrafen	In handboek Ruimtelijke Plannen en Grex. Gericht op structureel aandacht voor ambitie 'beleefbaar maken archeologische en cultuurhistorische waarden'.	Gemeente	F1 Aansluiten bij handboek Openbare Ruimte
Financieel instrumentarium , waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
Archeologiefonds	Onderzoek naar nut en noodzaak instellen archeologiefonds, analoog aan groenfonds.	Gemeente	F1 Besteding volgt uit te ontwikkelen erfgoedbeleid. Uitgewerkt in H6.

[3] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

3.4 Water

3.4.1 Introductie en beleidskader water

Als gemeente Duiven liggen we regionaal gezien in het oostelijk rivierengebied. Een rivierengebied bestaat uit de rivier met uiterwaarden en daarlangs gelegen het dijklandschap met oeverwallen en stroomruggen. In het zuiden op ons grondgebied ligt een klein deel van de Nederrijn/Pannerdensch Kanaal. In het noordelijk deel van onze gemeente liggen enkele stukken uiterwaard van de IJssel. De uiterwaarden vervullen bij hoog water een bergingsfunctie. Het gehele Rijnstrangengebied is gevormd door de dynamiek van de Rijn in de geschiedenis. De relatie met het rivier- en uiterwaardenlandschap wordt gevormd door een uitstroming naar de Nederrijn bij het Candia-gemaal. Het gehele gebied is aardwetenschappelijk waardevol door de stroomgeulen en dalen.

Het (beheer van het) stedelijk water is in het kader van de Vierde Nota Waterhuishouding in 2005 overgedragen aan het Waterschap Rijn en IJssel. Het stedelijk water heeft in de bebouwde kom voornamelijk de vorm van singels of vijverpartijen en is onderling verbonden door duikers.

Vijver in Duiven

In 2012 hebben we als gemeente het nieuwe Waterplan en het vGRP (verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan) vastgesteld. In het Waterplan is de visie van water en riolering tot 2020 vastgelegd en in het vGRP zijn het beleid, de planning en de kosten vastgelegd. Beiden vormen voor ons de richting voor het eigen handelen en het kader voor de afweging van ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven.

3.4.2 Aandachtspunten

Niet alleen op ons lokaal of regionaal niveau, maar ook op nationaal en internationaal niveau vormt het water een belangrijk aandachtspunt, zowel kwalitatief maar zeker ook kwantitatief vanuit het opzicht van veiligheid. Daarom wordt om in de toekomst voldoende beschermd te zijn tegen negatieve invloeden van de rivieren, gewerkt aan het nationale Deltaprogramma. Ondanks dat de planvorming hiervan nog verre van concreet is, is al wel duidelijk dat de Rijnstrangen zeer kansrijk zijn om ingezet te worden als retentiegebied bij hoge waterstanden.

Waterplan

Het Waterplan vormt voor ons lokaal niveau een kader voor duurzame ontwikkeling. Het zorgt dat het waterbelang in het ruimtelijke ordeningsproces is geborgd en het watersysteem klimaatbestendig is. In het waterplan heeft de groenstructuur ook een prominente rol, de ruimtelijke kwaliteit kan alleen versterkt worden wanneer water en groen samen benaderd worden. Een samenhangende blauwgroene structuur vormt de basis voor een kwalitatief waardevolle leefomgeving die klimaatsensitiviteit en duurzaamheid mogelijk maken. Dit vormt voor ons een belangrijk aandachtspunt bij ontwikkelingen.

Verbreed Gemeentelijk RioleringsPlan (vGRP)

Het vGRP geldt voor de periode 2012 tot en met 2016 en heeft vier functies:

- Het kader voor invulling van de gemeentelijke zorgplichten;
- Interne afstemming zorgplichten met overige gemeentelijke beleidsvelden en taken;
- Externe afstemming gemeentelijke zorgplichten met andere overheden;
- Zorgen voor continuïteit in de invulling van de gemeentelijke zorgplichten.

Daarnaast is in het vGRP is een planning opgenomen voor het vervangen van riolen en riooltechnische zaken en zijn de milieutechnische verbeteringsmaatregelen beschreven.

3.4.3 Ambities

De regelgeving van Europa, het Rijk, de provincie en het waterschap is van grote invloed op de reikwijdte van onze gemeentelijke ambities. In de Wet ruimtelijke ordening bestaat de verplichting om een waterparagraaf in bestemmingsplannen op te nemen. De werking van de watertoets is geëvalueerd en het blijkt dat water in behoorlijke mate expliciet en evenwichtig in beschouwing wordt genomen bij ruimtelijke plannen op inrichtingsniveau.

Kortweg verwoorden we onze ambities als volgt:

- het watersysteem is voldoende robuust ingericht. Er is voldoende schoon en zichtbaar water van goede kwaliteit;
- het streven is om het watersysteem te laten voldoen aan de normen waarbij er geen sprake is van wateroverlast en droogte;
- het beheer en onderhoud is 'up-to-date' en er is geen sprake van achterstand;
- water en groen met elkaar verbinden om de ruimtelijke kwaliteiten te verhogen.

Vanuit deze ambities moet gezocht worden naar kansen waarbij water enerzijds een (grotere) bijdrage kan leveren aan de ruimtelijke ontwikkelingen van de leefomgeving, en anderzijds de ruimtelijke ontwikkeling geen 'claim' legt op het watersysteem, maar helpt om de ambitie op het gebied van water te realiseren. Dit is een uitdaging voor ons als gemeente, maar zeker ook voor andere partijen en particuliere initiatiefnemers!

3.4.4 Uitvoering

Naam	**Omschrijving**	**Initiatief en Middelen?**	**Fasering en aandachtspunten**
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Meedenken in planvorming Nationaal Deltaprogramma	In verband met kansrijkheid van de Rijnstrangen als retentiegebied.	Gemeente iom partijen	F2, F3[4]
Opstellen calamiteitenplan		Gemeente	F1
Financieel instrumentarium, waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
Controleren foutieve rioolaansluitingen / uitbreiden meetsysteem riolering.		Gemeente, Middelen vGRP	F1, F2
Uitvoeren projecten gericht op verbeteren waterkwaliteit conform Waterplan.		Gemeente, waterschap Middelen vGRP	F1, F2

[4] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

3.5 Economie, Duurzaam InnoFase, Detailhandelsbeleid, Vrijetijdseconomie, Overige bedrijventerreinen, Arbeidsmarktbeleid

3.5.1 Introductie en beleidskader economie

De Duivense economische situatie is in Nederlands opzicht bijzonder. In onze gemeente overstijgt het aantal arbeidsplaatsen het werkend deel van de bewoners (beroepsbevolking). We zijn daarmee belangrijk voor de regionale arbeidsmarkt. Het grote aantal arbeidsplaatsen is vooral geconcentreerd op de in totaal circa 250 hectare grote regionale bedrijventerreinen langs de A12. In totaal betreft het de volgende bedrijventerreinen:

- Aan de noordzijde de bedrijventerreinen InnoFase en Centerpoort-Noord;
- Aan de zuidzijde Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Zuid;
- Het bedrijventerrein Graafstaete is gelegen direct ten zuiden van Centerpoort-Zuid en wordt van dit bedrijventerrein gescheiden door de Graafsingel en aan de oostzijde begrensd door de Westsingel.
- De lokale bedrijventerreinen ’t Holland en De Nieuweling liggen ten zuidoosten van de kern Duiven, direct aansluitend aan de bebouwde kom en aan de zuidzijde begrensd door de spoorlijn Arnhem-Duitse grens.

Nieuw bedrijfspand op Nieuwgraaf

Korte typering bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Zuid

Centerpoort-Nieuwgraaf is een bedrijventerrein waar vooral (groot-)handels-, distributie- en transportbedrijven gevestigd zijn. Daarnaast behelst dit bedrijventerrein het grootste PDV-cluster binnen de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Ook is er horeca op het bedrijventerrein gevestigd. Op het bedrijventerrein zijn bedrijven met maximaal bedrijfscategorie 3.2 toegestaan. Op Centerpoort-Zuid is naast enkele autodealers, voornamelijk hoogwaardige bedrijvigheid gevestigd. Op dit bedrijventerrein zijn bedrijven met maximaal bedrijfscategorie 3.2 toegestaan.

Bedrijventerrein Centerpoort-Noord
Het bedrijventerrein Centerpoort-Noord is gericht op reguliere bedrijvigheid en er zijn vooral (groot-)handels-, distributie- en transportbedrijven gevestigd. Er zijn bedrijven met maximaal bedrijfscategorie 4.1 toegestaan.

Bedrijventerrein InnoFase
Op het bedrijventerrein InnoFase is vooral milieutechnologische bedrijvigheid gevestigd. Dit zijn bedrijven met maximaal bedrijfscategorie 5.1. Hiernaast zijn er enkele specifieke bedrijven gevestigd. Het betreft o.a. de vuilverbranding (AVR), een composteringsbedrijf en de rioolwaterzuivering.

Bedrijventerrein Seingraaf
Het bedrijventerrein Seingraaf is in ontwikkeling, het voorziet in de regionale vraag naar bedrijventerreinen voor vooral (groot-)handels-, distributie- en transportbedrijven. Seingraaf wordt een parkachtig bedrijventerrein in de lichtere bedrijfscategorieën. Bedrijvigheid met een bedrijfscategorie hoger dan 3.2 is niet toegestaan op dit bedrijventerrein.

Bedrijventerrein Graafstaete
Het bedrijventerrein Graafstaete is eveneens in ontwikkeling. Het terrein is 12,4 hectare groot, waarvan nog 4 hectare (stand van zaken december 2014) uitgeefbaar, en biedt plaats aan één van de grootste Intratuin-vestigingen van ons land.
Het terrein is bestemd voor reguliere bedrijvigheid, (groot)handel en industrie.
Bedrijvigheid met een bedrijfscategorie hoger dan 3 is niet toegestaan op dit bedrijventerrein.

Lokale bedrijventerreinen 't Holland en De Nieuweling
Op de bedrijventerreinen 't Holland en De Nieuweling is vooral lokale bedrijvigheid gevestigd. Het bedrijventerrein 't Holland en De Nieuweling wordt aan de noordkant begrensd door woningbouw. Bedrijvigheid met een bedrijfscategorie hoger dan 3.1 is hier daarom niet toegestaan.

In het verleden is door de Stadsregio Arnhem Nijmegen in het regionaal plan 2005-2020 een zone van circa 15 hectare boven Centerpoort-Noord als zoekrichting voor nieuwe regionale bedrijvigheid aangewezen. Hiervan is 3,3 hectare inmiddels bestemd voor een beveiligd parkeerterrein voor vrachtwagens. Als gevolg van trends en de economische situatie zullen de overige hectares op zijn vroegst pas na 2020 worden ontwikkeld.

Naast de echte bedrijventerreinen, zijn er ook in andere gebieden werkfuncties gevestigd die in totaal voor veel arbeidsplaatsen zorgen. Voorbeeld hiervan is het voormalige Unileverlaboratorium aan de Helhoek, dat dienst doet als bedrijfsverzamelgebouw voor onder meer startende ondernemers. De spoorzone is een gemengd gebied, waarin ook bedrijvigheid is gevestigd. De zogenaamde werkterp in het bestemmingsplan De Ploen-Zuid biedt nog beperkte ruimte aan zakelijke dienstverlening. Momenteel (december 2014) wordt volop uitvoering gegeven aan het plan 'Vitaal Centrum Duiven', gericht op de verplaatsing van het cultuurcentrum en uitbreiding van het winkelvloeroppervlak met 3.500 m². Fase 1 is inmiddels gerealiseerd. Onderdeel van het centrumplan is ook een uitbreiding van de horecafunctie. Momenteel vormt het hotel/restaurant op Centerpoort-Zuid een belangrijke trekker en het hotel op Centerpoort-Nieuwgraaf heeft de afgelopen periode een kwaliteitsverbetering ondergaan.

Ook in het buitengebied is vanouds veel bedrijvigheid aanwezig, hier is echter sprake van een trend die in het hele land waarneembaar is: het aantal land- en tuinbouwbedrijven neemt steeds verder af door verdergaande schaalvergroting en bedrijfsbeëindiging. De werkgelegenheid in de agrarische sector neemt af. Het open kommengebied ten noorden van Duiven en het gebied tussen Duiven en Zevenaar heeft bijna uitsluitend een agrarische functie. In het oeverwallengebied rond Groessen en Loo zijn naast akker- en grasland ook tuinbouwconcentraties aanwezig.

Het beleidskader voor het thema 'economie' wordt verder vorm gegeven door de bestemmingsplannen voor het betreffende bedrijventerrein.

3.5.2 Aandachtspunten

Bedrijventerreinen

Het thema 'economie' is een goed voorbeeld van een gemeentegrensoverstijgend thema. We vertalen het regionaal- en provinciaal beleid (zoals het Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB)) in concrete (bestemmings-) plannen, welke we hanteren als onderdeel van het afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven en uiteraard als richtsnoer voor ons eigen handelen.

Bijzonder aandachtspunt hierbij vormt het toepassen van duurzaamheids-principes, waaronder de ladder voor duurzame verstedelijking (voorheen: SER-ladder). Intensivering en revitalisering van bestaande bedrijventerreinen heeft in principe prioriteit boven nieuwe ontwikkelingen. Voorkomen moet worden dat de leegstand op bedrijventerreinen toeneemt. We onderzoeken de mogelijkheden voor en werken aan het tegengaan en terugdringen ervan.

Belangrijk aandachtspunt is dat bedrijventerreinen onderscheidende profielen dienen te hebben, zowel bestaand als nieuw. Voor het te ontwikkelen bedrijventerrein Seingraaf wordt in 2014 een duidelijk profiel vastgelegd op basis waarvan bedrijven worden geacquireerd.

De kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen blijft continu een belangrijk aandachtspunt. Centerpoort-Nieuwgraaf wordt sinds 2010 gerevitaliseerd, waarbij het gaat om een meervoudig revitaliseringprogramma met inzet van publiek en privaat geld. Hier spe(e)l-(d)en de volgende deelprojecten: 1. Verbetering van de bereikbaarheid naar en van Centerpoort-Nieuwgraaf; 2. Aanleg rotonde kruising Nieuwgraaf-Biograaf bij IKEA; 3. Stimuleringsbijdrage vastgoed en buitenopslag; 4. Ruimtelijke Intensivering Centerpoort-Nieuwgraaf; 5. Groenplan privaat- en openbaar groen; 6. Duurzaamheidscan; 7. Pilot openbaar vervoer.

Detailhandel

Naast het RPB is recentelijk het Regionaal Programma Detailhandel (RPD) opgesteld. Hierin is een belangrijk onderdeel van ons beleid uit de gemeentelijke detailhandelsnota 2012 geborgd, namelijk dat we als gemeente Duiven het thema "wonen/in-en-om-het-huis" verder kunnen uitrollen op Centerpoort-Nieuwgraaf binnen een concentratiegebied. Voor het centrumgebied vormt het een aandachtspunt dat het winkel- en horeca-aanbod nog beperkt in omvang is. De kansen en groeimogelijkheden die er liggen zijn onderdeel van het project Vitaal Centrum.

Vrijetijdseconomie

Recreatie en toerisme vormt een groeiende economische sector. Aandachtspunt vormt dat hiervoor op dit moment een ontwikkelingsvisie ontbreekt. Als eerste stap hiervoor heeft het Plattelandshuis Achterhoek en Liemers in 2012 een verkenning opgesteld over de Duivense Vrijetijdseconomie. De komende tijd wordt door de vier Liemerse gemeenten een gezamenlijke visie ten aanzien van vrijetijdseconomie opgesteld.

3.5.3 Ambities

Bedrijventerreinen en arbeidsmarktbeleid

Als regionale speler op de arbeidsmarkt is het van belang dat we als gemeente Duiven onze sterke positie behouden en zo mogelijk versterken. Deze positie wordt waar mogelijk benut om banen of werkplekken te creëren voor werkzoekenden (uitkeringsgerechtigden) vanuit Duiven en de overige regiogemeenten. Met een gerichte acquisitie in samenwerking met de regionale sociale dienst wordt gekeken naar kansen op de arbeidsmarkt onder de noemer 'Social Return on Investment'. Bij vestiging van bedrijven wordt voorgesorteerd op mogelijke vacatures voor werkzoekenden (uitkeringsgerechtigden).

Als gemeente werken we aan de uitvoering van de opgaven uit de Visie Wonen en Werken en het regionaal plan Stadsregio Arnhem-Nijmegen 2005-2020. Wat betreft onze ambitie rondom ontwikkelingen voor de periode na 2020, richten we ons als Duiven alleen op aantoonbare en in gezamenlijkheid met de Stadsregio bepaalde behoeften. Aan lokale, kleinschalige initiatieven wordt -

onder toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking- zo mogelijk binnen onze gemeentegrenzen medewerking verleend, rekening houdend met het beleid op het gebied van duurzaamheid, natuur en landschap en cultuurhistorie.

Een ambitieuze en belangrijke ontwikkeling betreft het bedrijventerrein InnoFase. Het cascaderen en opwekken van duurzame energie staat in dit gebied centraal. De output van het ene bedrijf vormt de input voor een ander bedrijf. Daar worden nieuw te vestigen bedrijven op geselecteerd. Het vormt voor ons een bijzondere uitdaging om de duurzaamheidsprincipes breder toe te passen bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, van kavelniveau tot individueel ontwerp.

Samen met het bedrijfsleven bouwen we het reeds ingezette beleid voor parkmanagement verder uit.

Detailhandel
Ook voor detailhandel hebben we een aantal duidelijke ambitie. Voor Centerpoort-Nieuwgraaf werken we aan het verder ontwikkelen van het thema “wonen/in-en-om-het-huis”. In het kader van het project Vitaal Centrum Duiven wordt gewerkt aan beperkte versterking van lokaal gerichte detailhandel in het centrum.

Vrijetijdseconomie
We signaleren dat onze rol ten aanzien van de vrijetijdseconomie vooral faciliterend is, maar anderzijds ook inspirerend en uitnodigend. Daarom zijn we samen met het Plattelandshuis Achterhoek en Liemers gestart met een visie hierop voor Duiven.

3.5.4 Uitvoering

Naam	**Omschrijving**	**Initiatief en Middelen?**	**Fasering en aandachtspunten**
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Tegengaan leegstand Centerpoort-Noord	Planmatige aanpak i.s.m. betrokken partijen.	Gemeente iom partijen	F1[5]
Onderzoek behoefte na 2020	Centerpoort-Noord-Noord zoekrichting. Samen met regio bepalen daadwerkelijke behoefte.	Gemeente, regio	F1, F2 Centerpoort-Noord-Noord is nog niet verankerd in een bestemmingsplan.
Acquisitie	Acquisitie nieuwe bedrijven op InnoFase en Seingraaf	Gemeente	F1
Parkmanagement	Beleid uitwerken i.s.m. bedrijfsleven	Gemeente, partijen	F1
Thema Centerpoort-Nieuwgraaf	Verder uitrollen thema ‘wonen in en om het huis’.	Gemeente, partijen	F1, F2
Visie Vrijetijdseconomie	In vervolg op verkenning Vrijetijdseconomie Duiven. Samen met regiogemeenten Achterhoek en Liemers	Gemeente, regio	F1
Onderzoek netwerken buitengebied	Missende schakels en completeren t.b.v. recreatie en toerisme.	Gemeente, regio, partijen	F1, F2 Mogelijk deels vanuit te vragen bijdragen particuliere initiatieven buitengebied.
Juridisch instrumentarium			
Faciliteren toerisme en recreatie, horeca, verbreding agrarische sector en ondergeschikte nevenactiviteiten.	Initiatieven afwegen, faciliteren wanneer passend in structuurvisie en Ontwikkelingskader Buitengebied. Waar mogelijk, bestemmingsplannen versoepelen en dergelijke initiatieven	Gemeente	F1, F2

[5] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

Financieel instrumentarium, waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
Revitaliseren Centerpoort-Nieuwgraaf	Vervolg ingezet traject vanaf 2010. Betreft deelprojecten zoals in deze paragraaf benoemd.	gemeente	F1 Gemeente draagt deel bestaand. In bestemmingsplannen t.b.v. nieuwe ontwikkelingen wordt een bijdrage gevraagd. Zie hoofdstuk 6.
Realisatie truckparking.	Beveiligd parkeerterrein voor vrachtwagens, van 3.3. hectare, onderdeel van Centerpark-Noord.	Particulier initiatief	F1, F2 Vastgesteld bestemmingsplan.
Uitgifte De Nieuweling en Graafstaete	De Nieuweling heeft 4,5 ha netto oppervlak, er is nog 3,3 ha uitgeefbaar, bestemd voor bedrijvigheid in maximaal de milieucategorie 3.1 Graafstaete heeft netto oppervlak 11 hectare.. Uitgifte in 2010 gestart. Graafstaete heeft zich door de ligging en door de er gevestigde ondernemers doorontwikkeld tot een regionaal bedrijventerrein.	Gemeente	F1 Voor beiden vastgesteld bestemmingsplan
Ontwikkelen Seingraaf en Centerpoort-Zuid-Oost.	Seingraaf moet goed in de markt gezet worden. Centerpoort-Zuid-Oost is reserveterrein voor aanvullende (regionale) behoefte.	Gemeente iom partijen	F1, F2 Voor Seingraaf is een bestemmingsplan vastgesteld F2, F3 Voor Centerpoort-Zuid-Oost is geen bestemmingsplan vastgesteld.
Vervolg uitvoering centrumplan	Vitaal Centrum Duiven, verplaatsen cultuurcentrum en uitbreiding winkelvloeroppervlakte. Start fase 2 in 2014, daarna fasen 3 en 4.	Gemeente i.s.m. partijen	F1, F2 Verankerd in vastgesteld bestemmingsplan.
	direct bestemmen.		

3.6 Wonen

3.6.1 Introductie en beleidskader wonen

De gemeente Duiven is in 1974 door het Rijk aangewezen als één van de zeventien groeikernen in Nederland. Door de woningbouw als gevolg van deze groeikernstatus is Duiven een belangrijk onderdeel geworden van het verstedelijkt gebied langs de A12 tussen Arnhem en Zevenaar. Door de grootschalige nieuwbouw als gevolg van het groeikernenbeleid is op dit moment maar liefst 80% van de woningen in de kern Duiven gebouwd na 1975. Vanuit de lucht gezien, zijn duidelijk de groeikernwijken zichtbaar, die rondom het centrum van Duiven zijn gebouwd. Deze wijken worden qua karakter gekenmerkt als centrumdorps en suburbaan. Het leidt echter ook tot een vrij eenzijdige samenstelling van de voorraad.

De woningvoorraad in Duiven bestaat in vergelijking tot het Gelderse gemiddelde relatief uit veel koopwoningen (65%) en relatief weinig huurwoningen (circa 25% sociale huur en 10% particuliere huur). Het woningaanbod bestaat voor het grootste deel uit eengezinswoningen. Meergezinswoningen komen weinig voor. De kwaliteit van de woningen wordt door de bewoners over de gehele gemeente gezien als goed beoordeeld. Ook de kwaliteit van de woonbuurt komt in het algemeen goed uit de bus.

Van en naar Duiven is sprake van een behoorlijke migratiestroom. Er bestaat een grote uitwisseling met de regiogemeenten zoals Arnhem, Westervoort en Zevenaar maar ook met gemeenten buiten de Stadsregio en zelfs buiten de provincie Gelderland. Als gevolg van de groeikernperiode was het migratiesaldo jarenlang positief. In de afgelopen jaren is het migratiesaldo negatief geworden; voor jongeren is er zelfs sprake van een sterk negatief saldo. Door een geboorteoverschot is het inwonertal

echter al een paar jaar min of meer stabiel. Doordat naar verwachting de komende jaren het geboorteoverschot afneemt en het migratiesaldo negatief blijft zal het inwonertal geleidelijk gaan dalen.

Door de groei van het aantal huishoudens (gezinsverdunning) blijft er naar verwachting tot 2030 nog een groei van de woningvoorraad noodzakelijk. De groei van het aantal huishoudens bestaat vooral uit de kleine huishoudens. Met deze kwalitatieve vraag zal in het toekomstige bouwprogramma rekening moeten worden gehouden.

Kortom, er kan anno 2014 geconcludeerd worden, dat de in de structuurvisie 2009 verankerde keuze om uit te gaan van een stabilisatie van het aantal inwoners niet meer realistisch is. Daarom gaan we in deze geactualiseerde structuurvisie uit van een lichte bevolkingskrimp en een (vooralsnog) lichte groei van het aantal huishoudens.

3.6.2 Aandachtspunten

Als een belangrijk aandachtspunt constateren we, dat er in Duiven vooral eengezinswoningen gebouwd zijn voor (jonge) gezinnen en dat dit kijkend naar de toekomst toe, minder zal aansluiten bij de bevolkingssamenstelling en de daaraan gekoppelde woningbehoefte. Juist door de korte periode waarin de meeste woningen zijn gebouwd, zullen we structureel aandacht moeten hebben voor de kwaliteit van een goed woon- en leefklimaat op wijk- en buurtniveau. Doordat er nog beperkt ruimte is om de woningvoorraad te laten groeien is er nu nog kans om met toevoegingen de lacunes in de bestaande voorraad (deels) op te vullen.

Het in 2015 op te stellen woonbeleid zal een antwoord moeten geven op voorgaand vraagstuk. Zodra duidelijk is welke kwalitatieve en kwantitatieve opgave er ligt, wordt dit thema ‘Wonen’ geactualiseerd.

3.6.3 Ambities

In 2015 gaan we aan de slag met nieuw woonbeleid. Uit de laatste bevolkings- en huishoudensprognoses (primos 2012^{+}) blijkt dat er in ieder geval tot 2020 nog een kwantitatieve opgave is voor nieuwe woningen. Een deel van deze opgave ligt ook al vast in woningbouwplannen. De ‘Laatste kwalitatieve prognoses’ (Socrates 2013) geven echter aan dat een deel van deze geplande nieuwbouw (kwalitatief) niet aansluit bij de “toekomstige” vraag. Ter voorbereiding op het nieuwe woonbeleid moet inzicht ontstaan in de kwalitatieve en kwantitatieve opgave, zowel voor de bestaande voorraad als voor nieuwbouw.

De prognoses gaan uit van een lichte daling van het inwonertal en een lichte stijging van het aantal huishoudens. In (sub)regionaal verband hebben we het woningbouwprogramma 2014-2030 afgestemd, het blijft vooralsnog beperkt tot bruto +/- 450 woningen. Met het nieuwe woonbeleid willen we inzicht bieden in de vraag of dit woningbouwprogramma nog steeds realistisch is, of dat er uitgegaan moet worden van een ander programma. Voor ons is het in ieder geval duidelijk, dat het in het licht van de nieuwe werkelijkheid niet meer realistisch is om te sturen op aantallen. We gaan veel meer vanuit kwaliteit denken (de juiste woning op de juiste plek) en daar past veel meer een flexibel nieuwbouw-woningbouwprogramma bij met een bepaalde bandbreedte.

Voor een deel (circa 300 woningen) bieden de bestaande in ontwikkeling zijnde locaties zoals De Ploen-Zuid, Kloosterkamp, Droo-Zuid, Vitaal Centrum, Welleveld en Westreenen Loo, en andere locaties waar al harde afspraken over zijn gemaakt ruimte om invulling te geven aan de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Al zal voor een deel van deze locaties gekeken moeten worden of het beoogde programma nog steeds aansluit bij de huidige/toekomstige vraag. Voor een deel van het resterende programma van circa 150 woningen zijn al mogelijke locaties in beeld, al zullen we naar aanleiding van het nieuwe woonbeleid bezien of deze locaties nog passen bij de vraag, bij de kernkwaliteiten van Duiven en bij onze ambities voor de andere beleidsthema’s. Op basis van de prognoses zien we al wel aanleiding om een aantal grotere mogelijke locaties te schrappen (zie ook de hoofdstukken 4 en 5). Ook behoort het wegbestemmen van bestaande harde (planologische)

capaciteit tot de mogelijkheden.

Voor de periode na 2020 kunnen we vooralsnog op basis van huidige cijfers concluderen dat er nog een behoefte is aan nieuwe woningen, al dan niet door middel van herstructurering. Wel zal het aantal toe te voegen woningen naar verwachting ongeveer de helft bedragen van het aantal woningen dat in de periode 2010-2020 is / wordt toegevoegd.

Medewerking aan verplaatsing van bedrijven of woningen:
Onze gemeente staat positief tegenover het verlenen van vroegtijdige planologische medewerking op concreet verzoek van de gedupeerden zelf, bij noodzakelijke verplaatsingen van bedrijven en/of woningen als gevolg van het project ViA15. In geval van een concrete, alternatieve locatie, zal de gemeente zich inspannen om tijdig de planologische haalbaarheid en/of de voorwaarden te onderzoeken en zo mogelijk daarna de noodzakelijke procedures starten. Veelal zal bij een verplaatsing ook provinciale medewerking nodig zijn.

3.6.4 Uitvoering

Naam	Omschrijving	Initiatief en Middelen?	Fasering en aandachtspunten
Proces- en beleidsinstrumentarium			
In beeld brengen en monitoren kwaliteit woon- en leefmilieu bestaande voorraad op wijk- en buurtniveau	Grootste deel woningen uit zelfde bouwperiode, hebben nu nog een hoge kwaliteit, voorkomen dient te worden dat dit omslaat naar een negatieve kwaliteit, door behoud van aantrekkelijkheid. Hierbij oog voor eventuele noodzaak herstructurering van delen van voorraad die niet passen bij de toekomstig gewenste/ benodigde voorraad.	Gemeente i.s.m. partijen	F1[6] Onderzoek in nauwe samenwerking met corporaties.
Spiegelen woningbouwprogramma met kwalitatieve behoefte	Afnemende behoefte maakt juiste woning op juiste locatie extra noodzakelijk. Ook voor bekende locaties heroverwegen.	Gemeente i.s.m. partijen	F1
Opstellen Woonvisie	Inzicht in kwantitatieve en kwalitatieve opgave en strategie. Dit betreft vooral de bestaande voorraad.	Gemeente	F1
Heroverwegen functieveranderingsbeleid naar wonen buitengebied.	Bij saneren / slopen vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing kunnen (onder ruimtelijke en financiële voorwaarden, zie OKBG) bouw- / gebruiksrechten verkregen worden (herbestemmen als woonfunctie).	Gemeente	F1 Afstemmen met op te stellen Woonvisie
Juridisch instrumentarium			
Aanpasbaarheid woningen	Er is vergunningsvrij al veel mogelijk.	Gemeente	F1 In woonvisie wordt nader in gegaan op de bestaande voorraad en de aanpasbaarheid ervan
Financieel instrumentarium, waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
	Te ontwikkelen binnen het kader van de Woonvisie 2015		

[6] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

3.7 Zorg (&RO)

3.7.1 Introductie en aandachtspunten zorg (&RO)

We zijn er ons van bewust dat het beleidsveld wonen in combinatie met zorg sterk in beweging is. Aan het adagium 'langer zelfstandig wonen' wordt via de wet- en regelgeving daadwerkelijk invulling gegeven en ook wij als gemeente zetten ons daarvoor in met de betrokken partijen.

In de periode 2013-2030 zien we dat er nog sprake is van een lichte groei van het aantal huishoudens in onze gemeente. Duiven krijgt te maken met een forse vergrijzing. Het aantal huishoudens tussen 65 en 75 jaar neemt in bijna 20 jaar tijd met 1.100 huishoudens toe (+ 85%) en het aantal 75-plus-huishoudens in diezelfde periode met 550 (+ 47%).

Alleen inwoners met een relatief zware zorgvraag kunnen nog in een intramurale[7] setting worden opgenomen. Alle andere mensen worden in de eigen woonomgeving verzorgd en begeleid. Zij bewonen (huur of koop) een zelfstandige woonruimte en zij kopen zelf de zorg in bij een zorgaanbieder. In 2014 hebben we onderzoek laten verrichten naar de effecten van het scheiden van wonen en zorg. Er wordt per doelgroep de situatie van nu en in 2030 geschetst. In de woonvisie waarmee we in 2015 aan de slag gaan, zal nader worden ingegaan op de gevolgen hiervan voor de woonagenda, de bestemmingsplannen en de aanspraak op WMO. Hierna gaan we kort in op de diverse onderscheiden doelgroepen in het onderzoek en benoemen waar relevant de daaraan verbonden aandachtspunten en opgaven.

<u>Mensen met mobiliteitsbeperking</u>

Onderzoek laat zien dat het aantal huishoudens met minimaal één gezinslid met een mobiliteitsbeperking in 2013 circa 1.800 bedraagt. Deze groep neemt, vooral als gevolg van de vergrijzing, toe met 470 huishoudens in de komende 20 jaar . Daarvan zal ongeveer de helft gebruik gaan maken van een rollator en circa 25 huishoudens krijgen zware beperkingen en hebben permanent een rolstoel nodig.

Er is nu getalsmatig een gering overschot aan geschikte woningen. Bijna 30% van alle geschikte woningen wordt echter bewoond door jongere huishoudens (tot 55 jaar) die over het algemeen relatief weinig mobiliteitsbeperkingen hebben. In de praktijk is er dus een tekort aan geschikte woningen voor mensen met mobiliteitsbeperkingen, terwijl de vraag dus toeneemt. Op dit moment zijn er geen plannen om het aantal geschikte woningen door nieuwbouw uit te breiden. In de nieuwe woonvisie zullen we nader ingaan op de behoefte en (potentieel) aanbod in de bestaande voorraad en wat er nog voor uitbreidingsvraag ligt. Het potentieel in de bestaande voorraad is vrij groot: 83% van de eengezinswoningen in de koopsector en 18% van de woningen in de huursector.

<u>Mensen met dementie</u>

In onze gemeente wonen ongeveer 280 mensen met dementie (1,1% van de bevolking) . Dat aantal neemt de komende 20 jaar met ruim 200 mensen toe (+ 75%; provinciaal 86%) . Slechts één op de vijf mensen met dementie woont in een verpleeghuis of kleinschalige woonvorm. De huidige behoefte bedraagt circa 60 (intramurale) verblijfsplaatsen. De behoefte neemt de komende tien jaar toe met

[7] Intramurale zorg (letterlijk: zorg binnen de muren) is gezondheidszorg die gedurende een onafgebroken verblijf van meer dan 24 uur geboden wordt in een zorginstelling, zoals een ziekenhuis, verpleeghuis, verzorgingshuis of een instelling voor verstandelijk gehandicapten. De geboden zorg kan bestaan uit begeleiding, verzorging en/of behandeling.

bijna 25 plaatsen en in de tien jaar daarna nog eens met hetzelfde aantal. Het aanbod aan intramurale plaatsen voor dementerenden is voldoende voor de huidige berekende lokale vraag. In de toekomstige vraag kan wellicht deels voorzien worden door huidige verzorgingshuisplaatsen in te zetten voor deze doelgroep. Daarnaast is er ruimte voor extra uitbreiding van de intramurale capaciteit voor mensen met dementie binnen de gemeente. Ook hierop zullen we nader ingaan in de nieuwe woonvisie.

Behoef te aan 'woonzorg'/verzorgd wonen (voormalig verzorgingshuis)
'Woonzorg' is het segment op de woningmarkt voor de groep ouderen die vanwege hun lichtere zorgvraag niet meer naar een verzorgingshuis kan. De vraag is wat deze mensen gaan doen. Gaan zij naar het verzorgingshuis om een appartement te huren (als de zorginstelling de strategie gekozen heeft om tot verhuur over te gaan van hun voormalig intramurale vastgoed) . Blijven zij in de huidige woning wonen? Sluit een ander vastgoedconcept beter aan bij hun behoeften? Dit zijn aandachtspunten en vraagstukken voor de nieuwe woonvisie. Uit onderzoek blijkt op basis van huidige gegevens dat de behoefte in Loo en Groessen te gering is om een woonzorginitiatief in deze dorpen te realiseren voor de lokale behoefte.

Mensen met een beperking (gehandicaptensector)
De totale intramurale capaciteit in gemeente Duiven in de gehandicaptensector bedraagt 52 plaatsen, terwijl er circa 95 mensen een indicatie hebben voor intramurale AWBZ- zorg in de gehandicaptensector. Blijkbaar hebben meer mensen recht op gehandicaptenzorg met verblijf dan zij nu afnemen in Duiven; zij blijven thuis wonen (extramuraal wonen) of gaan naar een andere gemeente. Als gevolg van de extramuralisering neemt de behoefte aan intramurale plaatsen in de periode tot 2030 af met circa 15 plaatsen. Er zal vooral groei zijn in de vraag naar ambulante begeleiding bij cliënten thuis. In de nieuwe woonvisie zal op de gevolgen nader in gegaan worden.

Mensen met een psychiatrische aandoening (Geestelijke gezondheidszorg)
Het aantal cliënten met een intramurale indicatie voor GGZ- zorg zal in 2030 ongeveer 10 personen lager zijn dan op dit moment als gevolg van extramuralisering. Momenteel is er geen intramurale capaciteit in gemeente Duiven, terwijl er per 1 januari i 2013 40 mensen een indicatie voor intramurale AWBZ-zorg hebben. Voor intramuraal verblijf met en zonder behandeling gaat men naar andere gemeenten in de Liemers. De zorginstanties geven wel aan dat er behoefte is om de intramurale capaciteit die nu geclusterd is in een aantal gemeenten meer over de Liemers te spreiden. Dit onderwerp zullen we in de nieuwe woonvisie uitwerken.

Effecten scheiden wonen en zorg
Alleen de zorgorganisaties die in gemeente Duiven zorg bieden aan mensen met een lichtere zorgvraag ervaren de gevolgen van het scheiden van wonen en zorg bij hun zorgvastgoed. Een aantal zorgorganisaties onderzoekt momenteel de mogelijkheden om een aantal intramurale complexen/ woningen te extramuraliseren. Ook dit vormt een onderwerp van de nieuwe woonvisie.

3.7.2 Ambities
Als gemeente Duiven zullen we de hierboven benoemde aandachtspunten per doelgroep nauwlettend monitoren, uitwerken in de nieuwe woonvisie en samen met betrokken partners ervoor zorgdragen dat er een passende oplossing gevonden wordt wanneer er zich problemen voordoen.

Periodiek overleg partners wonen-welzijn-zorg
Wij streven er naar om 2 á 3 maal per jaar gezamenlijk met corporaties, welzijnsorganisaties en zorgorganisaties op beleidsniveau te overleggen. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de Sociale Teams die nu naar aanleiding van de transities worden vormgegeven. Er zit immers een duidelijke wisselwerking tussen wonen en WMO/zorg.

Combinatie van maatregelen voor een betere match vraag en aanbod

Een combinatie van maatregelen is wenselijk om voor meer mensen een passende woonsituatie te creëren. De mogelijkheden via nieuwbouw zijn beperkt en corporaties/ zorgorganisaties hebben geen of beperkte plannen. Het accent zal vooral op de bestaande voorraad moeten komen te liggen.

- Verhuizen naar een geschikte woning
- Geschikter maken huidige woning
- Aandacht voor mantelzorgwoningen

In de op te stellen woonvisie zullen we deze maatregelen verder uitwerken. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het omzetten van intramurale capaciteit naar extramurale woonvormen gevolgen heeft voor de woonagenda, bestemmingsplannen en de aanspraak op de WMO.

Afweging nieuwe initiatieven

Nieuwe initiatieven voor senioren en mensen met een beperking zullen we beoordelen op basis van onderstaande criteria.

Criteria	**Parameters**
Markt	Voldoet aan lokale/ gemeentelijke marktvraag (invulling tekort zoals hierboven aangegeven)
	Voldoet aan regionale marktvraag (maatwerk voor specifieke doelgroepen die in gemeente Duiven te beperkt van omvang zijn om in een geclusterde woonvorm zorg aan te bieden. Bijvoorbeeld een woonvorm voor doofblinden, voor mensen met autisme)
Omgeving	Locatie is in wijkservicegebied/ versterkt steunpunten Duiven (zie De Snelbinder)
	De wijk heeft voldoende draagkracht (voorkom een te grote concentratie van mensen die zorg vragen/kwetsbaar zijn)
	Bereikbaarheid winkels en ruimte voor ontmoeting (lopend of met openbaar vervoer)
Herbestemming bestaand vastgoed	Herbestemming van bestaand vastgoed is overwogen
Kwaliteit	Gewone woningen (geen specifiek zorgvastgoed, ruime plattegronden)
	Zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen
	Kleinschalige opzet (circa 24 woningen)
Bestemmingsplan	Past binnen bestemmingsplan
Wmo	Positief effect op aanvragen Wmo
Zekerheden	Zorgleverantie
	Businessplan
Initiatiefnemers	Regionaal werkzame zorgorganisaties en/ of woningcorporaties of particuliere initiatieven

3.7.3 Uitvoering

Naam	**Omschrijving**	**Initiatief en Middelen?**	**Fasering en aandachtspunten**
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Voorbereiden op zo lang mogelijk in de wijk wonen en opvangen van mensen met zorgvragen in de wijk.	Goed ondersteuningsaanbod. In beeld brengen van de benodigde hard- en software als gevolg van de veranderingen op het gebied van wonen en zorg.	Gemeente ism partijen	F1, F2
Opzetten en uitvoering geven aan Nota gemeentelijk	Centrale vraag: waar welzijnsactiviteiten en ontmoetingspunten accommoderen?	Gemeente	F1

accommodatiebeleid.			
Juridisch instrumentarium			
Aanpasbaarheid woningen	Er is vergunningsvrij al veel mogelijk	Gemeente	F1
Financieel instrumentarium, waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
Toesnijden openbare ruimte en toegankelijkheid openbare ruimte gericht op mensen met zorgbehoefte en ouderen in de eigen omgeving.		Gemeente	F1, F2, F3

3.8 Verkeer

3.8.1 Introductie en beleidskader verkeer

Als gemeente Duiven liggen we in het oosten van de Stadsregio Arnhem Nijmegen, een regio waar ongeveer 720.000 mensen wonen, verdeeld over 20 gemeenten en met ongeveer 32.000 bedrijven. De concurrentiekracht van de stadsregio - en dat geldt zeker ook voor Duiven - ligt in de goede bereikbaarheid en de aantrekkelijke leefomgeving. We profiteren van een strategische ligging tussen de Randstad en het Europese achterland.
Duiven wordt ontsloten door de rijksweg A12 en de verbindingswegen richting de gemeente Westervoort (Rijksweg) en de gemeente Zevenaar (N810). Er is veel gaande op het gebied van 'verkeer'. De afgelopen jaren is de hoeveelheid verkeer sterk toegenomen. De druk op leefkwaliteit en veiligheid neemt daardoor alsmaar toe. Daarnaast wordt de A15 via ons grondgebied doorgetrokken vanaf knooppunt Ressen en aangesloten op de A12 tussen Duiven en Zevenaar (zie ook paragraaf 3.11).

3.8.2 Aandachtspunten

De komende jaren spelen er in onze gemeente veel ontwikkelingen rondom infrastructuur. We spelen hierop proactief in als gemeente Duiven, door middel van het opstellen van nieuw beleid en door een standpunt in te nemen ten aanzien van verschillende ontwikkelingen. Door de doortrekking van de A15 van knooppunt Ressen naar de A12 tussen Duiven en Zevenaar zullen de verkeersstromen in Duiven gaan veranderen. Dit vormt een zeer belangrijk aandachtspunt. Het effect op de Duivense verkeersstructuur zal de komende periode onderzocht worden en vervolgens vertaald naar het nieuwe Mobiliteitsplan.

Daarnaast zien we ook een aantal andere ontwikkeling in Duiven die aandacht vragen. Van alle verplaatsingen gerelateerd aan Duiven wordt ruim 40% door automobilisten gemaakt. Het fietsaandeel ligt rond de 20% en het aandeel van het openbaar vervoer op 2%. Het resterende deel maakt verplaatsingen als voetganger, autopassagier, op de motor op de fiets of op een andere wijze. In vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare omvang wordt er in Duiven minder gefietst, en minder gebruik gemaakt van het openbaar vervoer. De auto wordt vooral gebruikt voor verplaatsingen binnen de regio; het openbaar vervoer vooral voor daarbuiten. Toch wordt de auto ook nog veel op de korte afstand gebruikt; en dat terwijl die afstand eigenlijk het domein is van de fiets. Het aandeel van de elektrische auto is groeiende, maar op dit moment is het nog zeer beperkt: 0.2 per 1000 personenauto's op 1 januari 2012 (ECN, 2012).

Rotonde bij Eltensestraat

Daarnaast baart de ontwikkeling van het aantal verkeersdoden en de ernstig verkeersgewonden zorgen. In 2012 is de dalende tendens van het aantal verkeersdoden doorbroken. De komende jaren moet blijken of dit incidenteel is, of dat er sprake is van een trendbreuk. Het aantal ernstige verkeersgewonden vertoont al jaren een stijgende tendens. Ten opzichte van 2000 is er sprake van een stijging met bijna een kwart. Overigens komen beide ontwikkelingen overeen met de landelijke trends.

Belangrijke trend is dat de komende jaren er een verschuiving in de mobiliteitsbehoefte plaatsvindt als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Eén van die ontwikkelingen is de vergrijzing in combinatie met het feit dat ouderen langer zelfstandig en zelfredzaam blijven. Onze Duivense

samenleving vergrijst. Het aandeel 65-plus stijgt fors, wat ook een duidelijke daling van de beroepsbevolking met zich meebrengt. Deze vergrijzing heeft diverse implicaties voor verkeer en vervoer, zoals:

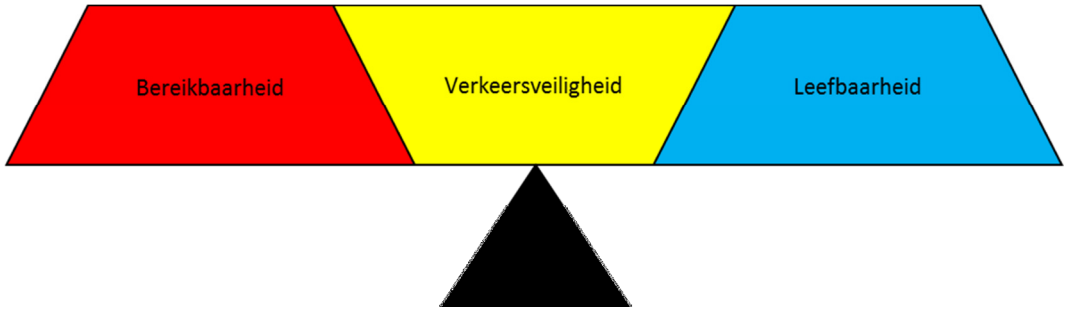
- Behoefte aan bredere voet- en fietspaden, ook geschikt voor mindervaliden en (een hoog aandeel) elektrische fietsen;
- Meer invalidenparkeerplaatsen, met een betere naleving (handhaving);
- Drukkere dalperioden, omdat ouderen zich relatief meer in de daluren verplaatsen. Door een toename van inwoners en banen blijven echter ook de spitsperioden druk;
- Een doelgroepgerichte verkeersveiligheidsopgave, gericht op de groep 65-plus op de (elektrische) fiets, die een steeds groter aandeel in de letselongevallen beslaat.

De vraag is wat dit betekent voor het aantal autoverplaatsingen en wat dit betekent voor ons (en het provinciale en nationale) wegennet. Het Onderzoek Verplaatsingen in Nederland (OViN) geeft een beeld van de ontwikkelingen in autobezit en autogebruik. Ondanks de ogenschijnlijke toenemende populariteit van de (elektrische) fiets, is de verwachting dat het aantal autoverplaatsingen in absolute zin toeneemt. Dit autoverkeer kent zeker de komende jaren nog een duidelijk spitsprofiel. Als gevolg van een toename van de sociaal-recreatieve verplaatsingen (door ouderen) is ook een toename te verwachten in de daluren en in het weekeinde.

Gezien deze ontwikkelingen zullen we op korte termijn starten met het opstellen van een nieuw Mobiliteitsplan. Het huidige plan, het zogenaamde Duivense Verkeers- en Vervoersplan (oftewel het DVVP) is verouderd en achterhaald. Maatregelen kunnen daardoor moeilijk worden getoetst en beoordeeld op nut en noodzaak noch worden geprioriteerd. De geplande ruimtelijke ontwikkelingen en recente sociaal-economische ontwikkelingen zoals toename van autobezit, vergrijzing en temporisering van de woningmarkt vragen om een actueel verkeers- en vervoersplan.

3.8.3 Ambities

Ons verkeersbeleid is erop gericht om een optimale balans te vinden tussen mobiliteit, leefbaarheid en veiligheid. Alleen op die manier ontstaan duurzame oplossingen. Hierin komen de landelijke en provinciale beleidsuitgangspunten terug: mobiliteit mag (groeien) met een juiste balans van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid: een betrouwbare bereikbaarheid van deur tot deur.



Bereikbaarheid van een gebied staat vaak op gespannen voet met de leefbaarheid en verkeersveiligheid. Het is onze ambitie om te streven naar het optimale resultaat op ieder van deze drie geformuleerde beleidsdoelen.

Hieronder zijn de drie hoofddoelstellingen opgenomen, met voorbeeldmatig enkele ambities hoe we beogen eraan bij te dragen dat de doelstellingen bereikt worden samen met andere betrokkenen. De opsommingen van ambities zijn niet uitputtend weergegeven. Daarbij geldt dat de bij het ene doel benoemde ambities dragen veelal ook bij aan het bereiken van de andere hoofddoelen.

1. *Het realiseren van een goede bereikbaarheid van de gemeente Duiven, zowel extern, als binnen de gemeente zelf.*

Bijbehorende ambities:

a) Bijdragen aan een goed vestigingsklimaat voor bedrijven, instellingen en kenniswerkers in Duiven door te zorgen voor een optimale en toekomstvaste multimodale bereikbaarheid van belangrijke woon-, onderwijs- ,werk- en winkelgebieden evenals een uitstekende multimodale bereikbaarheid van cultureel, maatschappelijke en recreatieve voorzieningen in de omgeving.
b) Optimaal ontsluiten van Duiven op de nieuwe A15, inclusief het ondervangen van de gevolgen hiervan op het onderliggend wegennet.
c) Hulpdiensten kunnen overal binnen de gemeente Duiven binnen de wettelijke normtijden bij een incidentlocatie komen.
d) Optimaliseren verkeerscirculatie en verblijfsklimaat in dorpskernen.

2. *Het verzorgen van een voor alle verkeersdeelnemers verkeersveilig wegennet binnen de gemeente Duiven.*

Bijbehorende ambities:

a) Stimuleren juist gebruik van het wegennet en gewenst verkeersgedrag. Dit enerzijds bijvoorbeeld door de vormgeving af te stemmen op de wegfunctie weg; anderzijds door verkeerseducatie.
b) Reduceren van verkeersoverlast, verkeersonveiligheid en onderhoudskosten door landbouwvoertuigen in het buitengebied te stimuleren bepaalde routes te gebruiken.
c) Voorkomen van zogenaamde black spots door continu aandacht voor locaties waar (letsel)ongevallen zich concentreren en het duurzaam veilig maken van deze locaties.
d) Creëren van verkeersveilige schoolomgevingen en het verminderen van doorgaand gemotoriseerd verkeer door woonbuurten.

3a. Het bijdragen aan een prettig woonklimaat in de gemeente Duiven door het beperken van de invloeden van het verkeer op geluid en luchtkwaliteit.

Bijbehorende ambities:

a) Het verder optimaliseren van het buslijnennet en fietspromotie.
b) Fietsen aantrekkelijker: verbeteren netwerk, hoogwaardige fietsverbindingen.
c) Doorontwikkeling recreatieve fietsroutes.
d) Autoverkeer reduceren door fietspromotie.
e) Verminderen geluidoverlast wegverkeer.
f) Met verkeersmaatregelen bijdragen aan de lokale luchtkwaliteit.

3b. Door het voeren van een parkeerbeleid bijdragen aan de leefbaarheid, bereikbaarheid en waar mogelijk versterken van economische en maatschappelijke functies binnen de gemeente Duiven.

Bijbehorende ambities:

a) Accommoderen parkeervraag, zo hoog mogelijke benutting parkeercapaciteit.
b) Aantrekkelijk parkeerklimaat en een klantvriendelijke parkeerregulering.
c) Parkeervraag oplossen met minimale overlast voor de openbare ruimte en andere gebruikers van de omgeving van de betreffende ontwikkeling.
d) Zowel kwantitatief als kwalitatief voldoen aan de vraag naar fietsparkeren.
e) Bijdragen aan het minimaliseren van fietsendiefstal.

Deze doelen en onderliggende ambities worden in het nieuw op te stellen DVVP verder uitgewerkt in verschillende programma's met projecten.

3.8.4 Uitvoering

Naam	Omschrijving	Initiatief en Middelen?	Fasering en aandachtspunten
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Verkeersbeleid	Beleid waarmee ingespeeld wordt op ontwikkelingen in infrastructuur. Betreft ook de herijking van het Mobiliteitsplan in 2015.	Gemeente	F1 [8]
Analyse effecten, mogelijkheden en standpuntbepaling i.r.t. A15	Analyse ten behoeve van lobby en overleg met ViA15 / RWS in kader planvorming Tracébesluit door Rijk. Inzet gemeente is het borgen dat de aanleg niet leidt tot aantasting waarden, leefbaarheid, kwaliteit milieu en leefomgeving, verkeersoverlast op onderliggende verkeersstructuur, bereikbaarheid en economisch functioneren van (delen van) Duiven.	Gemeente	F1 Op korte termijn in beeld brengen, spectrum verbreden t.o.v. Ambitiedocument uit 2012. Lobby vooraf van groot belang. Gemeente mag niet in beroep gaan tegen OTB. Analyse verder oppakken met gemeenten Zevenaar, Lingewaard, Overbetuwe en provincie.
Participatie in lobby-, overleg- en planvormingstraject rondom A15	Structureel ambtelijke inzet capaciteit. Lokale belangen moeten goed geborgd worden.	Gemeente	F1
Juridisch instrumentarium			
Actualiseren BP n.a.v. Tracébesluit	Mogelijk maken in bestemmingsplan(nen).	Gemeente	F3
Financieel instrumentarium, waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
Ontsluiting Duiven op A15 en A12	Realisatie door RWS als onderdeel van A15/A12-project.	RWS	F2, F3
Verbeteren hoofdwegenstructuur	Onderzoek en prioritering naar concrete maatregelen i.k.v. actualisatie Mobiliteitsplan.	Gemeente, RWS	F2, F3 Noodzakelijke maatregelen a.g.v. A15 dienen onderdeel te zijn en betaald te worden vanuit Tracébesluit.
Behoud optimale ontsluiting bedrijventerreinen.	Deel kosten verhalen als bovenwijkse voorziening op nieuwe ontwikkelingen op bedrijventerreinen.	Gemeente	F1, F2, F3
Inrichting wegen naar verhouding, functie en gebruik.	Onderdeel hiervan vormt in ieder geval: -instellen 30 km/h-zone van de Rijksweg tussen Pastoriestraat - Ploenstraat; -instellen 30 km/h-zone Burgem. Van Dorth tot Medlerstraat - Eltensestraat; -herontwikkelen kruising Rijksweg Burgemeester van Dorth tot Medlerstraat door middel van de aanbouw van een rotonde.	Gemeente	F1, F2
Doorontwikkeling OV	- verbeteren overstapmogelijkheden auto-fiets op trein / bus op station en andere OV-knooppunten	Gemeente ism partijen	F2, F3
Meer mensen op fiets	-realiseren hoogwaardige snelfietsroute woon-, werk- en schoollocaties; -verbeteren veiligheid, aantrekkelijkheid en directheid fietsnetwerk.	Gemeente ism partijen	F1, F2, F3

[8] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

B. INTEGRALE, GEBIEDSGERICHTE THEMA'S

3.9 Binnenstedelijk

3.9.1 Introductie en beleidskader binnenstedelijk

Met binnenstedelijk, bedoelen we het bestaande bebouwd gebied van de drie kernen. In de kernen komen alle thema's aan die in dit hoofdstuk benoemd zijn. In de kernen komt alles samen, net als in het buitengebied. Voor ieder thema geldt dat we verschillende accenten leggen, afgestemd op de aard van een gebied (binnenstedelijk of buitengebied). Deze paragraaf benoemt voor ieder relevant thema voor de kernen, de specifieke accenten en uitgangspunten. In hoofdstuk 5 is dit geconcretiseerd en gebiedsgericht uitgewerkt naar de deelgebieden. Dit leidt ertoe dat er in deze paragraaf elementen benoemd staan, die ook elders benoemd staan. Voor het overzicht (voor de lezer) en de integraliteit is ervoor gekozen om deze dubbelingen te handhaven. De deelparagraaf 'uitvoering' is niet opgenomen, hiervoor wordt verwezen naar de themaparagrafen.

Groen en parken

Duiven

De groeikernstatus met bijbehorende woningbouw heeft het karakter van Duiven sterk beïnvloed. In de oude dorpskern (het centrum en het gebied er omheen) heeft in deze periode een transformatie plaatsgevonden naar nieuwe patronen zoals singels, groen en waterstructuren met fiets- en wandelpaden die de wijken met elkaar verbinden en het karakter bepalen. Duiven heeft zich enige jaren geleden getypeerd als: 'tussen stad en platteland'.

Groen en water zijn nadrukkelijk als kwaliteiten in de wijken aanwezig en vormen een groene structuur. Deze structuur heeft een belangrijke recreatieve waarde (spelen, wandelen, hond uitlaten, vissen) voor de bewoners in de buurten. Open plekken hebben veelal een functie als onderdeel van de groene structuur met een recreatieve en esthetische functie.

Groessen en Loo

De dorpse sfeer is nog altijd voelbaar en zichtbaar aanwezig. Groessen en Loo zijn typische plattelandskernen. Ten opzichte van Duiven is er minder aangelegd groen aanwezig. De aanwezigheid van het omringende platteland geeft een groen, open en landelijk gevoel. Tussen de oude linten zijn nog open plekken wat maakt dat de dorpsomgeving met het achterliggende landelijk gebied op veel plaatsen zicht- en 'voelbaar' is. Daarnaast zijn er functionele open plekken in de zin van speelvoorzieningen en hebben sommige open plekken een agrarische functie.

Erfgoed

in het binnenstedelijk gebied zijn cultuurhistorische waarden aanwezig in de vorm van historisch-bouwkundige waarden, oude wegenpatronen en historische dorpskernen. Behoud hiervan (evenals groen en water) is van belang voor de identiteit, bij ontwikkelingen dient hierop voortgeborduurd te worden.

Economie

Op het gebied van detailhandel is Duiven in beweging. Zo wordt momenteel het plan 'Vitaal Centrum Duiven' uitgevoerd, waarbij het cultuurcentrum CCOG wordt verplaatst en het winkelvloeroppervlak met 3.500 m² wordt uitgebreid.

Stedelijk water

Het stedelijk water heeft in de bebouwde kom voornamelijk de vorm van singels of vijverpartijen en is onderling verbonden door duikers.

Verkeer
Duiven is een goed bereikbare kern en dat moet in de toekomst ook zo blijven. Het verkeersbeleid is mede hierop afgestemd.

Wonen
Het thema wonen is een onderwerp dat overal zeer actueel is, ook in Duiven. De kern Duiven is in 1974 door het Rijk als één van de zeventien groeikernen in Nederland aangewezen; daardoor is zeker 80% van de woningen in de kern na 1975 gebouwd. De (woon)wijken in de kern Duiven moeten daarnaast aangemerkt worden als centrumdorps en suburbaan. Ook kwalitatief gezien zijn deze wijken door de inwoners van Duiven goed beoordeeld.

Door de groeikernperiode is Duiven in inwonertal in de jaren ’70 en ’80 explosief gegroeid. Door de verwachte demografische ontwikkelingen zal Duiven naar alle waarschijnlijkheid te maken krijgen met een lichte krimp van het aantal bewoners. Ook hierdoor zal de woningvraag en -behoefte veranderen.

Zorg & RO
Hierbij vormen vooral de recent ontwikkelde woonservicegebieden in de kern Duiven een aanwinst. Vergrijzing en een veranderende woonbehoefte zijn belangrijke trends.

Welstand
Een aantrekkelijke, goed verzorgde omgeving verhoogt de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving en de waarde van het onroerend goed. Ook wordt het vestigingsklimaat voor bedrijven positief beïnvloed. De Welstandsnota is opgesteld vanuit de overtuiging dat we zowel als de gemeente alsook de inwoners het belang van een aantrekkelijke gebouwde omgeving kunnen en dienen te behartigen.

3.9.2 Aandachtspunten en ambities
Hoewel de kern Duiven kwalitatief op veel terreinen hoog scoort, zien we een aantal zaken dat extra aandacht vraagt om de hoge kwaliteit te kunnen vasthouden en waar mogelijk te verbeteren.

Groen en parken
Wij zetten in op het behoud en het versterken van de groenstructuur in de drie kernen. Deze doelstelling is nauw verweven met de ontwikkeling én het behoud van de ecologische zones in Duiven, Groessen en Loo. Waar mogelijk gaat deze ecologische ontwikkeling hand in hand met ambities op het gebied van bijvoorbeeld vrijetijdseconomie. Daarnaast dient er aandacht te worden besteed aan het behoud van de groene zones zoals deze nu tussen Duiven en Zevenaar, alsmede tussen Duiven en Westervoort liggen. Dit is essentieel om het behoud van de relatie dorp-landschap in de gemeente te waarborgen, zeker in verband met de komst van de A15 waardoor deze ecologische zone zal verzwakken.

Erfgoed
Duiven wil de uitdaging aangaan om archeologische en cultuurhistorische waarden beleefbaar te maken in toekomstige ontwerpen. Dit “beleefbaar maken” is een extra richtsnoer bij ontwerpen, tegelijk kan dit ook in recreatief/toeristisch opzicht een aanwinst zijn.

Economie
Zo is in de kern Duiven op dit moment het winkel- en horeca-aanbod nog beperkt in omvang. Binnen het kader van het plan Vitaal Centrum Duiven wordt dit aanbod kwalitatief en kwantitatief verbeterd en vergroot.

Stedelijk water
Voor de kern Duiven gelden er op dit moment geen concrete aandachtspunten.

Verkeer
In dit thema is vooral de komst van de doorgetrokken A15 een belangrijk punt van aandacht. Niet alleen in milieutechnische zin, maar ook bijvoorbeeld de verkeersintensiteiten in de kern Duiven, te denken valt aan onder andere aan de Rijksweg. Ook de burgemeester van Dorth tot Medlerstraat blijft een punt van aandacht. Zo bestaat de wens deze straat in te richten als een 30 km-zone en is de kruising met genoemde straat en de Rijksweg een plan dat actueel blijft.

In het Duivense Verkeers- en Vervoersplan (DVVP) staat een uitgebreide beschrijving van deze en andere aandachtspunten.

Wonen
Door demografische veranderingen (van stabilisatie tot een lichte daling van de bevolking en een lichte groei van het aantal huishoudens) komt de eerder, in 2009 geplande uitbreiding van de woningvoorraad, in een ander daglicht te staan. De kwantitatieve behoefte is afgenomen en leidt tot andere keuzes in deze structuurvisie. De regionale woonagenda Liemers is hier mede leidend in. Doordat er minder uitbreidingsbehoefte is, zijn er minder potentiele zoeklocaties nodig. Binnen de lopende woningbouwlocaties is fasering in de perioden 2015-2020 en 2020-2030 nodig. Daarnaast is het zaak om op de kwaliteit van de nieuwbouwwoningen te sturen én de bestaande woningvoorraad op peil te houden. Deze opgaven zullen in de in 2015-2016 op te stellen woonvisie worden uitgewerkt.

3.10 Buitengebied

3.10.1 Introductie en beleidskader buitengebied
Evenals in de kernen komen in het buitengebied alle thema's aan bod die in dit hoofdstuk benoemd zijn, er wordt gewerkt, gewoond, gesport en gerecreëerd. Voor ieder thema zoals hiervoor behandeld, geldt dat we verschillende accenten leggen, afgestemd op de aard van een gebied (binnenstedelijk of buitengebied). Deze paragraaf benoemt voor ieder relevant thema voor het buitengebied, de specifieke accenten en uitgangspunten. In hoofdstuk 5 is dit geconcretiseerd en uitgewerkt naar de deelgebieden. Dit leidt ertoe dat in deze paragraaf soms elementen benoemd zijn, die elders ook staan. Voor het overzicht (voor de lezer) en de integraliteit, is ervoor gekozen om deze dubbelingen te handhaven. In de deelparagraaf 'uitvoering' zijn alleen die elementen opgenomen die specifiek gelden voor het buitengebied, voor de andere uitvoeringsaspecten verwijzen we naar de themaparagrafen.

Het buitengebied is een dynamisch gebied. Van een gebied waar overwegend de werkfunctie naast natuur overheerste, is sprake van een transitie naar een meer 'gemengd' gebied. Recreatie en toerisme worden belangrijker, maar er wordt bijvoorbeeld ook meer gewoond en in vrijkomende agrarische gebouwen vestigen zich ook steeds meer andere werkfuncties, maar ook gebruik voor de zorg is een trend die we steeds meer signaleren.

Het beleidskader voor het buitengebied bestaat uit het bestemmingsplan Buitengebied 2013[9] en het Ontwikkelingskader Buitengebied Duiven (OKBG)[10]. Het bestemmingsplan is conserverend van aard. Het Ontwikkelingskader Buitengebied is ontwikkelingsgericht van aard en is per deelgebied - Duivense Broek, Oeverwallen, Randen van Duiven en de Uiterwaarden - uitgewerkt voor de thema's landschap en natuur, wonen, bedrijvigheid en recreatieve verbindingen. Dit Ontwikkelingskader vormt een belangrijk afwegingskader voor initiatieven die niet passend zijn in het bestemmingsplan.

Kerkpad Groessen

[9] Het bestemmingsplan Buitengebied is door de gemeenteraad vastgesteld op 28 oktober 2013.
[10] het Ontwikkelingskader Buitengebied Duiven is door de gemeenteraad vastgesteld op 6 februari 2012.

Landschap en natuur

Voor het thema landschap en natuur vormt het Landschapsontwikkelingskader voor ons een belangrijk (uitvoerings-)document. Behoud van de waarden en karakteristiek van natuur en landschap staat centraal. Het vormt een belangrijk sturingsinstrument voor de ruimtelijke kwaliteit van het landschap. Het geeft bijvoorbeeld ook randvoorwaarden voor ontwikkelingen, voor particuliere natuurontwikkeling en ten aanzien van duurzaam beheer en onderhoud.

De ontwikkeling van de A15 zal een grote impact op het buitengebied hebben. Onze inzet is om dit waar mogelijk te voorkomen. In de volgende paragraaf gaan we hierop verder in.

Economie - bedrijvigheid - agrarisch gebruik

Land- en tuinbouw is van oudsher een grote grondgebruiker in onze gemeente. Het gaat hierbij zowel om de landbouw als sociaal-economische functie, als om gebruiker en beheerder van het agrarische cultuurlandschap. Het open kommengebied ten noorden van Duiven en het gebied tussen Duiven en Zevenaar heeft bijna uitsluitend een agrarische functie. Agrarische bedrijven krijgen in dit gebied meer uitbreidingsruimte dan elders in de gemeente. In het oeverwallengebied rond Groessen en Loo is naast akker- en grasland ook tuinbouw aanwezig. Voor actieve glastuinbouwbedrijven is in het bestemmingsplan Buitengebied (beperkte) uitbreidingsruimte toegestaan.

De landelijke tendens van afname van het aantal land- en tuinbouwbedrijven, door de verdergaande schaalvergroting en bedrijfsbeëindiging, is ook bij ons waarneembaar. Reden voor dit laatste vormen in sommige situaties, de steeds strengere (milieu-) regelgeving waaraan agrarische bedrijven dienen te voldoen (t.a.v. stankhinder, ammoniakuitstoot en het reconstructiebeleid). Maar ook door ruimteclaims vanuit stedelijke, infrastructurele, ecologische en landschappelijke functies loopt het areaal landbouwgrond terug. Verbreding van agrarische bedrijfsvoering (ondergeschikte nevenactiviteiten) kan een aanvulling zijn op de bedrijvigheid. Het bestemmingsplan Buitengebied geeft hiervoor voorwaarden en ook het Ontwikkelingskader is hiervoor van belang. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan zorgboerderij, agro-toerisme (kamperen bij de boer, ‘bed & breakfast’) of verkoop van streekproducten. Deze verbreding is een onderdeel van plattelandsvernieuwing en kan de sociaal-economische basis van de agrarische sector en van het platteland versterken. Onder bepaalde omstandigheden zijn we van mening dat dergelijke nevenactiviteiten ook op beperkte schaal mogelijk zijn bij woningen in het buitengebied.

Economie - bedrijvigheid / werken

Naast de agrarische sector bevindt zich ook een aantal niet-agrarische bedrijven in het buitengebied. Deze variëren van opslag-, hoveniers-, grondverzetbedrijven tot ook bedrijfsverzamelgebouwen (voornamelijk gelegen aan de Helhoek) e.d. De bedrijven bieden niet alleen werkgelegenheid, maar ook diensten en producten aan de inwoners van Duiven. De meeste niet-agrarische bedrijven komen vooral voor aan de Helhoek, Lijkweg en Loostraat. Over het algemeen is de bedrijvigheid in het buitengebied andersoortig dan die op de ‘echte’ bedrijventerreinen. Deze bedrijven zijn vaak - met uitzondering van De Helhoek - als kleinschalige tak naast een landbouwbedrijf ontstaan en in de loop der jaren gegroeid. De beleidslijn voor niet-agrarische bedrijven is dat deze een beperkte uitbreidingsruimte geboden wordt. Mocht de vraag groter zijn, dan is verplaatsing naar één van de bedrijventerreinen een optie. Ook voor deze ontwikkelingen vormt het bestemmingsplan buitengebied in combinatie met het Ontwikkelingskader het afwegingskader.

Economie – vrijetijdseconomie - recreatie

Het buitengebied is bij uitstek een aantrekkelijke plek voor recreatie: natuur, cultuurhistorie, rust en ruimte. Vooral het extensief recreatief medegebruik van de wegen en uiterwaarden speelt hier een grote rol. Dit vinden wij een wenselijke ontwikkeling die verder versterkt zou moeten worden, bijvoorbeeld door het verbeteren van het recreatieve routenetwerk. Vooral in de deelgebieden (zie H5 en de kaart hierna) Randen van Duiven, Oeverwallengebied en Uiterwaarden heeft dit prioriteit, de mogelijkheden om het gebied te beleven worden zo vergroot en er ontstaan ook 'ommetjes' voor de bewoners. Van belang is dat dit niet ten koste gaat van de kwaliteiten van het gebied. Wandel- en

fietsroutes kunnen ondersteund worden door kleinschalige ontwikkelingen, zoals in de vorm van de eerder genoemde ondergeschikte nevenactiviteiten bij landbouwbedrijven.

Figuur 7: Recreatieve verbindingen (OKBG)

Een belangrijk element in de recreatieve (voorzieningen)structuur van het buitengebied is het Horsterpark, met een kinderboerderij, een theepaviljoen en een natuurspeelbos. Het vormt een groengebied (buffer) tussen Duiven en Westervoort en heeft een toeristisch opstappunt (TOP), van waaruit toeristen een aantal fietsroutes kunnen volgen.

Wonen

Naast (agrarische) bedrijfswoningen komen er in het buitengebied verspreid burgerwoningen voor. Deze zijn onder meer gelegen aan de Lijkweg, Schraleweidsestraat, Loostraat en Leuvensestraat. Daarnaast is in het bestemmingsplan Buitengebied 2013 het principe van 'plattelandswoning' verwerkt. De plattelandswoning vloeit voort uit nieuwe wetgeving (2013), waardoor er indien er meerdere bedrijfswoningen bij een agrarisch bedrijf aanwezig zijn, een derde (bijvoorbeeld rustende boer of een ander) in een voormalige agrarische bedrijfswoning kan wonen, zonder dat dit de voorzetting van het bedrijf hindert. Deze 'afgesplitste woning' wordt dan als 'plattelandswoning' aangemerkt en deze blijft binnen het bouwvlak van het agrarisch bedrijf aanwezig. We signaleren dat er in het land stemmen opgaan om dit ook mogelijk te maken voor andersoortige bedrijfswoningen. We houden hierbij als gemeente de ontwikkelingen in het oog.

De vraag naar woningbouw neemt vanwege de demografische veranderingen af, maar daarnaast neemt ook de financiële aantrekkelijkheid en betaalbaarheid van woningbouwontwikkeling af door de ingrepen in de financiering van woningen (beperking rente aftrek, terughoudendheid banken, etc). Bij onze sturing op woningbouwinitiatieven, hanteren we de ladder duurzame verstedelijking, wat betekent dat toekomstige bouwcapaciteit zoveel mogelijk binnen de stedelijke contour (bebouwde kommen) gerealiseerd dient te worden. Dit leidt tot minder woningen in het buitengebied. De nadruk ligt op binnenstedelijke ontwikkelingen en functieveranderingslocaties.

We signaleren dat het functieveranderingsbeleid zoals opgenomen in het Ontwikkelingskader Buitengebied geactualiseerd dient te worden, er is namelijk sprake van een beperkte behoefte terwijl er relatief veel plannen ingediend zijn voor functieverandering. Slopen van agrarische opstallen voor woningen lijkt door de demografische veranderingen niet meer voor alle plekken in het buitengebied een duurzame oplossing. Want als we voort blijven gaan op deze weg, kan dat op de lange termijn leiden tot leegstand in de slechte delen van de voorraad in het buitengebied en naar verwachting ook in Groessen en Loo. In de door de raad vastgestelde notitie "Woningbouwopgave gemeente Duiven 2015-2020 en verder" wordt het aantal functieveranderingen naar wonen tot 2020 beperkt tot het huidige aantal van 16 woningen waarover al eerder een positief principebesluit is genomen. De mogelijkheden voor functieverandering naar wonen werken we nader uit in de nieuwe woonvisie.

Voor de afweging van ontwikkelingsmogelijkheden en de te stellen (financiële) randvoorwaarden daarbij, hanteren we (met uitzondering van functieverandering) het Ontwikkelingskader Buitengebied als kader. Dit heeft ertoe geleid dat het in de voorgaande structuurvisie aangeduide 'zoekgebied buitenplaatsen' en de 'zoeklocaties verdichting bouwlint' nu niet meer gehanteerd worden.

3.10.2 Aandachtspunten

Van groot belang bij ontwikkelingen in het buitengebied vinden we dat er gezocht moet worden naar evenwicht in enerzijds het bieden van ruimte voor de nieuwe functies / nieuwe economische dragers en anderzijds behoud en waar mogelijk versterking van natuur, landschap en milieu en ook het sociaal en economisch functioneren van het buitengebied. In het buitengebied leggen we vanuit het zoeken naar deze balans, in het toestaan van ontwikkelingen vooral accenten bij:

- agrarische bedrijvigheid;
- vergroten van recreatie en toerisme door het stimuleren van het beleid voor functieverandering (zie voor kaders het OntwikkelingsKader BuitenGebied) en de beleidslijn voor nevenactiviteiten (zie het bestemmingsplan Buitengebied 2013) en;
- ontwikkeling van recreatie en toerisme door het zichtbaar maken, bundelen en uitbouwen van vrijetijdseconomie (zoals ook verwoord in het rapport 'Verkenning Vrijetijdseconomie Duiven).
- daarnaast zullen we in de nieuwe woonvisie een kader opnemen voor wonen in het buitengebied (in situatie van het functieverandering).

3.10.3 Ambities

In het Ontwikkelingskader Buitengebied (OKBG) hebben we onze visie op het buitengebied verwoord: “Het leefbaar en vitaal houden van het buitengebied met ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit“. Ook in de Dorpsvisie Groessen en het Dorpsplan Loo zijn de ambities voor de dorpen en de omringende landschappen verwoord. Voorbeelden van deze ambities zijn:

- Behoud van recreatiegebied De Waay. Dit is een wens van de inwoners van zowel Groessen als Loo. Aandachtspunt hierbij is echter dat de waterkwaliteit van De Waay van onvoldoende kwaliteit is.
- Behoud en versterking van de dorpsranden van de kern Loo, dit wordt door de dorpsbewoners van groot belang geacht.
- Een ´groene´ inpassing van de A15 voor Groessen. Groessen wil hiermee “het groenste stukje van de groenste snelweg van Nederland” realiseren.

3.10.4 Uitvoering

Naast het bestaande beleidskader uit het OKBG en het bestemmingsplan Buitengebied 2013, kunnen de ambities en doelstellingen voor het buitengebied worden bereikt door:

- In het algemeen: het beschikbaar stellen van tijd en geld;
- heroverwegen van het functieveranderingsbeleid naar wonen;
- versterken samenhang van thema’s (integrale benadering - bijvoorbeeld checklist opstellen voor afweging initiatieven);
- vergroten aandacht landschappelijk en recreatieve kwaliteit van het buitengebied;
- afdracht aan fondsen en LOP-projecten (zie uitvoeringsparagraaf in H6) bij ontwikkelingen;
- opstellen gebieds-/beleidsvisie voor het invloedsgebied van de ontwikkeling van de A15.

3.11 A15-zone

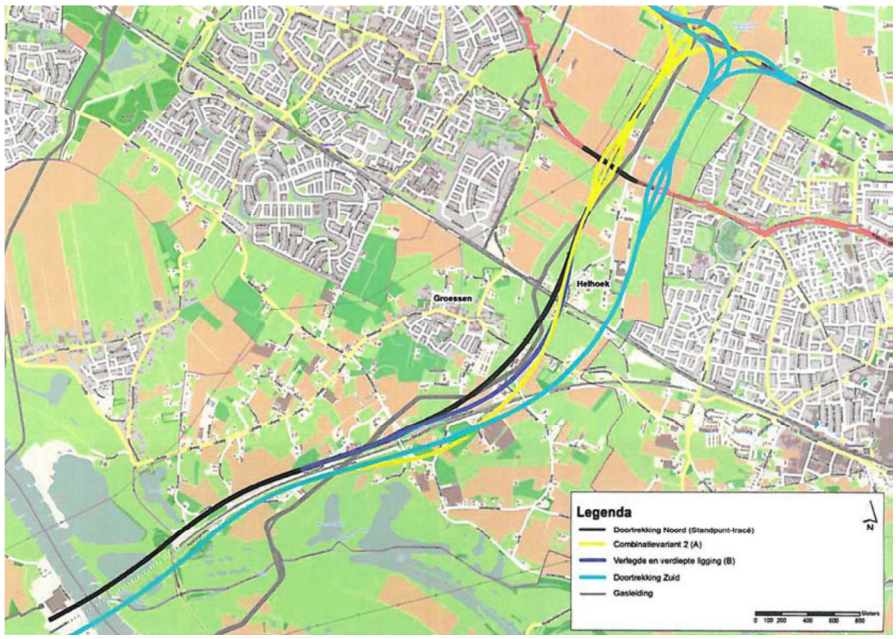
3.11.1 Introductie en beleidskader A15 - zone

Er is al jaren sprake van de aanleg van de A15 en op dit moment is de ontwikkeling rondom de doortrekking van de A15 en de verbreding van de A12 zeer actueel. Op basis van de planstudie “Betere bereikbaarheid door een robuust wegennetwerk in de regio Arnhem – Nijmegen” en de in 2011 doorlopen Trajectnota/MER, heeft op 5 juli 2012 de minister (en de Tweede Kamer) een standpunt uitgesproken over de ligging voor het tracé van de A15. In juli 2013 hebben de minister van Infrastructuur en Milieu, de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem-Nijmegen de bestuursovereenkomst ondertekend voor het project ViA15. Dit project omhelst de doortrekking van de A15 én de verbreding van de A12 tussen Westervoort en knooppunt Oud-Dijk. Met dit standpunt en de bestuursovereenkomst is een nieuwe bestuurlijke realiteit ontstaan en daarmee een nieuwe fase in de voorbereiding om tot daadwerkelijke realisatie van het project ViA15 te komen. Omdat het invloedsgebied van de A15/A12 groot is en een goede inpassing van de A15 van strategisch zwaarwegend belang is voor ons en het ook een integrale, gebiedsgerichte opgave betreft, zetten we dit thema in deze structuurvisie extra in de schijnwerpers door het als een apart thema te benaderen.

<u>Het Standpunttracé</u>

Het standpunttracé houdt in dat de A15 vanaf knooppunt Ressen wordt doorgetrokken naar de A12 met een brug over het Pannerdensch Kanaal (géén tunnel), een ligging ten noorden van de Betuweroute en een halfverdiepte ligging (-3 meter) bij Groessen en tussen Duiven en Zevenaar.

Wat voor ons als gemeente Duiven zeer van belang is, is dat het aangepaste standpunt tevens de politiek-bestuurlijke toezegging van de minister betreft om de A15 met een ruimere bocht op een afstand van minimaal 140 meter van de wijk Diesfeldt in Groessen te leggen (verlegde ligging). In de aanbesteding zal de markt worden uitgedaagd om een geheel verdiepte (-6 meter), in plaats van een halfverdiepte ligging bij Groessen binnen het budget aan te bieden. De minister heeft het vertrouwen uitgesproken dat de markt binnen het beschikbare budget (bij aanbestedingsmeevallers) de A15 nabij Groessen geheel verdiept zal kunnen aanleggen.



Figuur 8: Standpunttracé grondgebied gemeente Duiven (Bron: Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2012)

Het Standpunttracé voor de doortrekking van de A15 is als zwarte lijn weergegeven op bovenstaande kaart (figuur 8). Het aangepaste standpunttracé (de bocht om Groessen) is met donkerblauw aangegeven. Met dit aangepaste standpunt ligt het “kale” tracé (de ligging sec) van de A15 vast. In deze structuurvisie vormt dit tracé nu het actuele kader. Op de kaarten in deze structuurvisie is dit “kale” standpunttracé aangegeven. In de vorige structuurvisie was ons voorkeurstracé aangegeven uit de “Gebiedsvisie A15” (2008), zoals deze enkel ter informatie nog op bovenstaande kaart met lichtblauw is weergegeven. Met het besluit van de minister in 2012 is onze Duivense voorkeurstracé definitief niet meer aan de orde.

Status en planning A15/A12

Het tracé en de ligging van de A15 staat vast. Op 1 juli 2014 is op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro, 4^{e} wijziging), het zogeheten reserveringsgebied voor het project ViA15 in werking getreden.Het gebied is op onderstaande kaart (figuur 9) aangegeven, en volgt het (aangepaste) standpunttracé. Op of nabij deze lijn zijn geen (omgevingsvergunningsplichtige) ontwikkelingen toegestaan die de nieuw aan te leggen rijksinfrastructuur belemmeren.

Figuur 9: Reserveringsgebied project ViA15 (Bron: Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2014)

Op dit moment (januari 2015) wordt door Rijkswaterstaat en het projectbureau ViA15 verder gewerkt aan een Ontwerp Tracé Besluit (OTB). Dit is de eerstvolgende formele, juridisch-planologische stap. Het OTB geeft duidelijkheid over de uitwerking van het tracé en de precieze ligging en inpassing van de weg, evenals de effecten van de weg voor mens en milieu en de daarvoor te treffen maatregelen. De gevolgen voor ons als gemeente Duiven zullen daarin worden verantwoord. Het OTB is dus nog niet zover dat het als actueel kader kan worden meegenomen in deze structuurvisie. Ten aanzien van het tracé en de huidige ligging zal dit naar verwachting ook geen gevolgen hebben. Tijdens inloopavonden voor de bevolking heeft Rijkswaterstaat in februari 2014 de laatste stand van zaken in de uitwerking van het tracé toegelicht.

De planning van Rijkswaterstaat is op dit moment dat naar verwachting het OTB in 2015 in procedure kan worden gebracht, waarna kort daarna de aanbesteding richting de markt van start kan gaan. De planning van Rijkswaterstaat is er vooralsnog op gericht dat in 2017 kan worden gestart met de realisatie van de A15 en de verbreding van de A12, zodat het project in 2019/2021 gereed is.

Voor een uitgebreide weergave van onze gemeentelijke inzet, doel en ambitie in dit traject verwijzen we graag naar paragraaf 5.9. Voor de ontwikkeling van de doorgetrokken A15 en verbreding van de A12 vormt deze structuurvisie een document, waarin de gemeentelijke ambities en inspanning worden ge(waar)borgd.

3.11.2 Aandachtspunten

Met het opnemen van het standpunttracé biedt deze structuurvisie voor dit moment weer het meest actuele ruimtelijke kader. De A15 is als ontwikkeling immers een belangrijk element in het Ruimtelijk Structuurbeeld zoals dat in hoofdstuk 4 wordt weergegeven. De A15 heeft bovendien een grote impact op de leefomgeving van Duiven, waarover vele inwoners zich grote zorgen maken.

Het project ViA15 en het tracé staan weliswaar niet meer ter discussie. Echter de inpassing van de A15 is op lokaal en regionaal niveau zeker nog een aandachts- en discussiepunt. Voor ons als gemeente Duiven is de opdracht om er alles aan te doen om de meest optimale inpassing voor Duiven te bereiken.

Aandachtspunten ten aanzien van inpassing is het voorkomen of beperken van onevenredige negatieve gevolgen en effecten van het project ViA15. Hierbij gaat het om landschap, natuur en cultuurhistorie, de kwaliteit van de leefomgeving en diverse milieuaspecten en (externe) veiligheid, bereikbaarheid en onderliggend wegennet, het minimaliseren van de barrièrewerking, gevolgen voor woningen en bedrijven op of rond het tracé. Naast beperken van negatieve effecten gaat het ook om het benutten van kansen. Aandachtspunten zijn dan initiatieven op gebied van recreatie, vrijetijdseconomie, landschap, verbetering van fiets en openbaar vervoer die kunnen bijdragen aan een per saldo aanvaardbare ontwikkeling en/of leefomgeving.

Vanuit bovenstaande is het van belang om binnen het project ViA15 concreet de inpassing geagendeerd te krijgen vanuit een bredere benadering van Ruimtelijke Kwaliteit en Leefomgevingskwaliteit van het gebied. In hoofdstuk 5.9 van onze structuurvisie zijn de aandachtspunten voor de A15/A12 , als eerste aanzet voor bovenstaande benadering, uitgebreider uiteengezet. De inhoudelijke randvoorwaarden voor Duiven vanuit Ruimtelijke Kwaliteit, zijn zo concreet mogelijk op verschillende niveaus benoemd. Tevens zijn kansen en meekoppelende belangen benoemd. Dit resulteert in een Kansen- en Effectenkaart “Inpassing A15 met Ruimtelijke Kwaliteit”. Hiermee vormt deze structuurvisie, op grond van de huidige inzichten, de basis om de randvoorwaarden, belangen en ambities van onze gemeente in te brengen en te borgen richting provincie en Rijkswaterstaat. Het is tevens hiermee een actueel instrument om initiatieven en ontwikkelingen te toetsen en te sturen. Tevens is het onze inzet om samen met alle partijen tot een lokaal en regionaal breed gedragen Ruimtelijk Inpassingsplan of Ruimtelijk Kwaliteitskaart A15/A12 te komen.

3.11.3 Ambities

Wij als gemeente Duiven willen proactief en constructief meedenken en adviseren in het hele proces tot en met de realisatie van het project ViA15, teneinde tot een optimale inpassing te komen. Ten aanzien van deze externe ontwikkeling met een grote impact op de leefomgeving van Duiven hebben wij in relatie tot de vorige paragraaf het volgende doel geformuleerd: *“De doortrekking van de A15 en de verbreding van de A12 wordt gerealiseerd met een zo goed mogelijk behoud van de leefomgevingskwaliteit van de gemeente Duiven. De tijdelijk en structurele impact op Duiven is tijdens en na de realisatie van het project ViA15 zo beperkt mogelijk gebleven. In het voorbereidings-traject en bij de verdere uitwerking van het standpunttracé worden de gemeentelijke belangen voldoende geborgd in het proces.”*

Om ons doel te bereiken is het document “Ambities inpassing A15 Duiven” (oktober 2012) opgesteld. Hiermee is het actuele standpunttracé vergeleken met de eerder door Duiven en Zevenaar opgestelde, en door de stadsregio destijds overgenomen, “Gebiedsvisie A15” (2008) en de daarin beoordeelde gebiedskwaliteiten. In het document zijn vanuit die (landschappelijke én leefomgevings)kwaliteiten de inpassingsopgaven verwoord. Deze opgaven zijn benoemd tot 3 hoofdambities en verschillende aanvullende ambities, evenals een verbeelding van onze visie op de totale landschappelijke inpassing van de directe omgeving van het tracé. Onze ambities en visie (figuur 10) zijn hieronder opgenomen, en op deze wijze derhalve ook in de structuurvisie verankerd. Eerder genoemd hoofdstuk 5.9 is een aanvulling en verdere uitwerking van deze ambities, welke nog steeds onverminderd overeind staan.

Onze algemene ambitie en visie

Het tracé voor de A15 is een autonome lijn met veel impact en een belangrijk element in het Ruimtelijk Structuurbeeld van Duiven. De komst van de A15 zorgt tegelijkertijd ook voor een centrale(re) ligging van Duiven in het stedelijk netwerk Arnhem - Nijmegen. Deze nieuwe oriëntatie biedt kansen of genereert economische spin-off door goede bereikbaarheid en verbetering van het vestigingsklimaat voor bedrijven. Dit geldt met name ten aanzien van de bestaande omvang van het (geplande) bedrijventerreinareaal, de revitalisering of doorontwikkeling daarvan. De spin-off kan ook betrekking hebben op kansen voor vrijetijdseconomie of de werkgelegenheid die deze bedrijventerreinen al bieden.

Ons uitgangspunt in de “Gebiedsvisie A15” in 2008 was het ruimtelijk model ‘koesteren’. Het model gaat uit van bestaande gebiedskwaliteiten en daarom van een ‘groene inkleuring’ en behoud en/of versterking van de agrarische, landschappelijke en recreatieve functies, als leidend principe voor de invulling van het gebied. Behoud en versterking kan eventueel plaatsvinden door kleinschalige en lokale ontwikkelingen en initiatieven passend binnen die visie.

Op het schaalniveau van de gemeente Duiven is het huidige standpunttracé ‘verschoven’ ten opzichte van het ons voorkeurstracé, zoals opgenomen in onze vorige structuurvisie uit 2009. Enkel de verschuiving van deze autonome lijn, leidt niet tot een wezenlijk andere hoofdstructuur of Ruimtelijk Structuurbeeld op het schaalniveau van de totale gemeente. De deelgebiedsvisie “Randen van Duiven” (hoofdstuk 5.8), waar het tracé van de A15 grotendeels ligt, is in essentie ook niet veranderd. Uiteraard heeft de gewijzigde ligging wel gevolgen op niveau van de concrete inpassing in het gebied. Uitgangspunt in deze structuurvisie is de ‘groene inkleuring’ met behoud van omliggende agrarische functies en een mogelijk uitloopgebied tussen Duiven en Zevenaar. In deze structuurvisie (tot 2020) is het niet de ambitie van ons als gemeente Duiven dat de ontwikkeling van de A15 aanleiding is voor een geheel nieuwe visie met een ‘rode inkleuring’.

Ambities uit document “Ambities inpassing A15 Duiven”

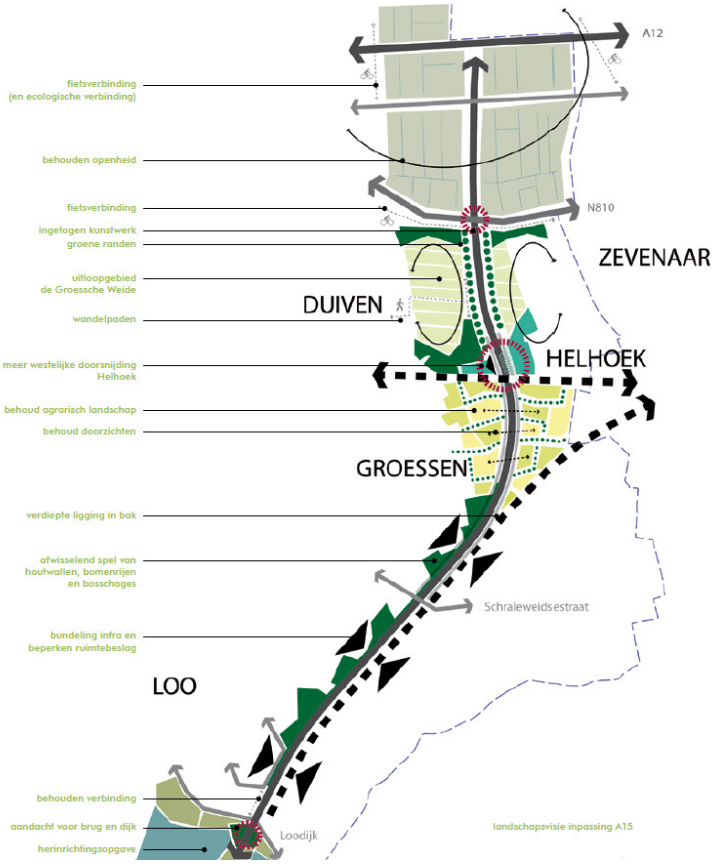
De ambities uit dit document zijn hieronder samenvattend weergegeven. De verbeelding van de ‘landschapsvisie op het tracé en de inpassing van de A15’ uit dit document, is opgenomen in figuur 10.

Drie hoofdambities:

1. Een verlegde én geheel verdiepte ligging (-6 m) van de A15 bij Groessen.
2. De doorsnijding van buurtschap de Helhoek is een specifieke inpassingsopgave. De cultuurhistorische en sociale waarden worden zo goed mogelijk gerespecteerd of anders worden mitigerende of compenserende maatregelen getroffen.
3. Het ontwerp van de brug (sober en ingetogen) houdt rekening met behoud van leefomgevings-kwaliteit in Loo. Er worden mitigerende of compenserende maatregelen genomen voor de gevolgen van de aanwezigheid van de brug.

De vijf overige inpassingsambities:

1. Behoud vrijliggende Kandiadijk / Loodijk; herinrichting uiterwaarden en behoud of versterking groenblauwe raamwerk.
2. Bundeling en inpassing A15 en Betuweroute; beperken ruimtebeslag en een landschappelijke inpassing die een beeld van een langgerekt lijnelement voorkomt.
3. Visie en inrichting Groessche Weide; behoud landschappelijke kwaliteiten en kansen voor stedelijk uitloopgebied.
4. Aansluiting N810 (Oostsingel); ingetogen kunstwerk (constructie aansluiting), behoud landschappelijk karakter, groene randen, behoud (vrijliggende) fietsverbinding.
5. Aansluiting A12; behoud van openheid, ranke uitvoering met behoud zicht op Veluwemassief, kansen voor fiets- en/of ecologische verbinding onder A12 door.



Figuur 10: Landschapsvisie inpassing standpunttracé A15 Duiven
(Bron: document 'Ambities inpassing A15 Duiven', 2012)

3.11.4 Uitvoering

Het project ViA15 bevindt zich op dit moment in de zogeheten planvoorbereidingsfase om tot een (Ontwerp) Tracé Besluit te komen. Pas daarna kan een start worden gemaakt met de realisatie. De uitgangspunten en randvoorwaarden ten aanzien van de A15 zoals die nu zijn verankerd in deze structuurvisie, vormen de actuele beleidsbasis voor het zo stevig mogelijk borgen van onze gemeentelijke belangen richting de betrokken partijen bij deze langdurige en complexe ontwikkeling. De wijze waarop wij als gemeente Duiven uitvoering geven aan en betrokken zijn bij de planvoorbereidingsfase van het project ViA15, is uitgewerkt in de projectnotitie A15/A12, die op 14 februari 2014 door de gemeenteraad is vastgesteld. De belangrijkste punten hieruit en enkele aanvullingen daarop zijn hieronder benoemd:

- *Een proactieve en constructieve grondhouding van Duiven in deze fase:*
  Vanaf 2012 wordt het project ViA15 en het gekozen tracé voor de A15 als bestuurlijke realiteit aanvaard. Deze realiteit is leidend in deze structuurvisie en leidend in deze fase van de ontwikkeling. Onze gemeentelijke betrokkenheid in het proces is proactief en constructief (meedenkend) met als doel om tot een optimale uitwerking en inpassing van de A15 en A12 te

komen. Hiervoor zal Duiven in het proces, haar stevige bestuurs- en lobbykracht via diverse kanalen, blijven inzetten.

- *De A15/A12 heeft ambtelijk en bestuurlijke prioriteit:*
  Het project ViA15 is een ontwikkeling met de grootste impact op onze gehele Duivense leefomgeving. Een professionele en intensieve betrokkenheid en inzet heeft daarom de hoogste prioriteit. Deze prioriteitstelling wordt meegenomen bij de afweging van benodigde middelen en personele inzet.
- *Meedenken in de uitwerking:*
  Het aan tafel zitten bij het ontwerp- en uitwerkingsproces en de diverse werkateliers, waarbij wij ons huiswerk vooraf goed gedaan hebben en zorgen dat we ook inhoudelijk een gelijkwaardige en professionele partner zijn waarvan het belang en de inbreng erkend en meegenomen wordt.
- *Inzetten en sturen op Ruimtelijk Inpassingsplan of Ruimtelijke Kwaliteitskaart Inpassing A15/A12:*
  Wij vinden als gemeente dat er principieel een grote verantwoordelijkheid ligt bij het rijk voor een goede en respectvolle verantwoording van de maatschappelijke gevolgen van het project ViA15 voor de leefomgevingskwaliteit (en milieuaspecten) van het gebied, ten eerste in een (Ontwerp) Tracé Besluit en/of in andere mogelijke, aanvullende (planologische) instrumenten. Daarnaast zetten wij als gemeente, samen met onze partners, in deze fase in op een goede inpassing en uitwerking van het tracé vanuit het brede(re) perspectief van Ruimtelijke Kwaliteit. Dit met als doel om voor het gebied tot een maatschappelijk aanvaardbare en toch ook regionaal gedragen haalbare gebiedsuitwerking rondom de A15/A12 te komen. Wij zien vanuit het principe van ‘een goede ruimtelijke ordening’ de provincie Gelderland hierbij als een belangrijke partner.
- *Een goede inpassing als resultaat van alle inzet vooraf:*
  Duiven is een belangrijke omgevingspartij, en investeert stevig in haar betrokkenheid, omdat wij vinden dat de maatschappelijke ‘winst’ van een goede inpassing groot is. Ook vinden wij dat daar tegenover hoort te staan dat die goede inpassing (effecten/gevolgen en maatregelen), ook geagendeerd en erkend wordt en dat deze inpassing en maatregelen vervolgens ook daadwerkelijk, en tijdig, verankerd en vastgelegd worden in aanvullende planologisch instrumenten en/of (bestuurlijke) overeenkomsten en (financiële) afspraken.
- *Benutten van kansen:*
  De gekozen grondhouding biedt mogelijkheden om breder te kijken en om ontwikkelingen, mogelijkheden en betrokken partijen te verbinden en ook buiten de letterlijke kaders van de A15/A12 draagvlak te vinden en te creëren voor (veelal ook relatief kleinere) zaken die een positieve betekenis hebben voor het gebied. De randvoorwaarden en het gewenste toekomstbeeld in deze structuurvisie kan bijdragen in het vinden van deze meerwaarde, en kan zo dienen als inspiratiekader voor initiatieven en ontwikkelingen op alle niveaus. Wij als gemeente Duiven zien deze grondhouding zo beschouwd als investering, en nodigen daarmee andere overheden uit mee te denken in het realiseren van kansen die zich vanuit de samenleving of anderszins aandienen.
- *Veranderende realiteit:*
  Niet alle ambities zullen haalbaar blijken. Ook onze gemeente is zich daarvan bewust. De uitwerking in een Ruimtelijk Inpassingsplan, in het (O)TB of in de aanbesteding richting de markt, kunnen aanleiding geven tot aanpassingen bij een doorlopende actualisatie van deze structuurvisie.
- *Samenwerking Duiven, Zevenaar, Lingewaard en Overbetuwe:*
  De vier grondgebonden gemeenten (Duiven, Zevenaar, Lingewaard en Overbetuwe) delen als belangrijke omgevingspartijen (stakeholders) de benoemde positieve grondhouding. De vier gemeenten trekken daarom samen op en werken samen om tot een zo goed mogelijke agendering en uitwerking van de inpassing te komen. Naast bundeling van krachten, zorgt dit voor continuïteit in deelprocessen en inbreng, en wordt aanwezige expertise gedeeld.
- *Bewonersoverleg A15:*
  Het kunnen mobiliseren van en aanhaken bij belanghebbende organisaties op diverse momenten in het proces, is belangrijk. Voor het project ViA15 heeft de gemeente met meerdere bewonersgroepen een gezamenlijke overlegvorm afgesproken. Aan dit ‘Bewonersoverleg A15’ nemen deel de dorpsraden Groessen en Loo, vertegenwoordigers van de Helhoek en de Stichting Bewonersoverleg Groessen A15, die de (overige) buurtschappen vertegenwoordigen.
- *Medewerking aan verplaatsing van bedrijven of woningen:*

Onze gemeente staat positief tegenover het verlenen van vroegtijdige planologische medewerking op concreet verzoek van de gedupeerden zelf, bij noodzakelijke verplaatsingen van bedrijven en/of woningen als gevolg van het project ViA15. In geval van een concrete, alternatieve locatie, zal de gemeente zich inspannen om tijdig de planologische haalbaarheid en/of de voorwaarden te onderzoeken en zo mogelijk daarna de noodzakelijke procedures starten. Veelal zal bij een verplaatsing ook provinciale medewerking nodig zijn.

- *Verleggen van de hoofdtransportleiding Aardgas:*
  De bestaande hoofd-aardgastransportleiding (van de Gasunie) ten oosten van Duiven en Groessen, doorkruist het tracé van de A15/A12 en dient derhalve te worden verlegd. Hiervoor is mogelijk, vooruitlopend op het OTB een aparte bestemmingsplanwijziging nodig. Het verleggen van deze leiding en de (eventuele) planologische medewerking die daarvoor nodig is, beschouwd de gemeente Duiven als onderdeel van de uitvoering van het project ViA15. Wij zijn als gemeente niet direct voornemens voortijdig planologische medewerking te verlenen, zolang er onvoldoende duidelijkheid bestaat over het OTB en/of de realisatie en haalbaarheid van de inpassingsambities van Duiven.

3.12 Milieu en duurzaamheid (+ externe veiligheid)

3.12.1 Introductie en beleidskader Milieu en duurzaamheid

Een goed, aantrekkelijk en gezond leefklimaat is van het grootste belang voor een goede woon-, werk- en leefomgeving. Schoon, heel en veilig zien wij hiervoor als belangrijke opgaven. Maar eveneens essentiële randvoorwaarden hiervoor zijn een goede milieukwaliteit en duurzame ontwikkelingen waardoor de toekomstwaarde van een gebied niet wordt aangetast. Wat een goede milieukwaliteit is voor een bepaald gebied of een bepaalde functie, varieert al naar gelang de gevoeligheid van de functies, maar is ook afhankelijk van de kenmerken van het gebied zelf. Als gemeente Duiven hanteren we minimaal de wettelijke kaders op het gebied van milieu en duurzaamheid bij de afweging van initiatieven en uiteraard ook voor ons eigen handelen. Waar wij als gemeente de mogelijkheid hebben tot maatwerk, doen we dat toegesneden op het gebied en de gebruikers. Daarnaast zijn we groot voorstander van beperking onderzoekslasten voor particuliere ontwikkelende partijen. De hoge lasten werken immers remmend op de gebiedsdynamiek. Daarom willen we waar mogelijk voorsorteren op het gedachtengoed van de Laan van de Leefomgeving zoals dat momenteel bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu in ontwikkeling is en onderzoeksgegevens waar mogelijk beschikbaar stellen (zodat daarvan opnieuw gebruik gemaakt kan worden).

In dit hoofdstuk stippen we beknopt de diverse aspecten binnen het thema milieu en duurzaamheid aan. Hierbij benoemen we naast het beleids- en toetsingskader, ook de (gebiedsgerichte) aandachtspunten, de ambities die we als gemeente hebben en wat we daarvoor als gemeente voornemens zijn te gaan doen. Dit hoofdstuk:

- geeft enerzijds aan dat en vooral ook hoe we als gemeente Duiven hard werken aan een hoogwaardig omgevingsklimaat en duurzame ontwikkelingen en
- anderzijds biedt het voor initiatiefnemers een eerste handreiking voor de milieuthema's die bij ruimtelijke ontwikkelingen aan de orde zouden kunnen zijn, ten behoeve waarvan voor het betreffende initiatief onderzoek noodzakelijk zou kunnen zijn ter onderbouwing van een goede ruimtelijke ordening en een goed omgevingsklimaat voor beoogde (nieuwe) functie.

3.12.2 Bodem

3.12.2.1 Introductie en kader

De gemeente Duiven ligt in het oostelijk rivierengebied wat gekenmerkt wordt door kleigronden en zavelgronden. In de loop der jaren is de bodemkwaliteit in de gemeente Duiven door bodemonderzoeken op veel plaatsen in beeld gebracht. De gemiddelde bodemkwaliteit is gekwalificeerd als schoon. Er zijn slechts enkele gevallen van (potentiële) bodemverontreiniging. De bodemkwaliteit is in dat opzicht weinig belemmerend voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Als gemeente hebben we een bodemkwaliteitskaart opgesteld met de chemische bodemkwaliteit binnen de gemeente voor de bodemlaag van 0 tot 2 meter minus maaiveld. Op dit moment zijn beperkt nieuwe ontwikkelingen bekend met invloed op de bodemkwaliteit. In de praktijk wordt het thema bodem in ruimtelijke projecten op dit moment veelal op uitvoeringsniveau geregeld. Op gemeentelijk niveau hebben we in het verleden bodembeleid opgesteld, echter dit is deels verouderd.

Op landelijk niveau is het bodembeleid de laatste jaren verschoven van multifunctioneel naar functiegericht saneren. In 2008 is het nieuwe Besluit bodemkwaliteit in werking getreden. Dit Besluit geeft regels voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op land- en waterbodems. In navolging op dit besluit is in 2011 in samenwerking met omliggende gemeenten (Milieusamenwerking Regio Arnhem) een Nota bodembeheer opgesteld. In deze nota is het hergebruikbeleid voor grond en baggerspecie in dit gebied vastgelegd. Concreet zijn in deze nota de voorwaarden vastgesteld waaronder grond en baggerspecie op of in de landbodem van het gemeentelijk grondgebied mag worden toegepast. Samen met de genoemde bodemkwaliteitskaart, vormt de Nota Bodembeheer een

belangrijk instrument waarmee een duurzaam en verantwoord hergebruiksbeleid van grond en baggerspecie wordt beoogd.

3.12.2.2 Aandachtspunten
Op ons grondgebied zijn enkele gevallen bekend van (potentiële) bodemverontreiniging, zoals daadwerkelijke verontreinigingen, stortplaatsen, AVI-slakken, ondergrondse tanks en bedrijven. Deze zijn vastgelegd in het gemeentelijk bodeminformatiesysteem. Bijzonder aandachtspunt op dit moment vormt de restverontreiniging (pluim) die is achtergebleven na de actieve sanering van de HSF-locatie in Loo (waar inmiddels woningbouw heeft plaatsgevonden). De komende jaren wordt de ontwikkeling van deze pluim gevolgd.

3.12.2.3. Ambities
Als gemeente haken we aan bij de landelijke koers, door onder andere het opstellen van nieuw bodembeleid zodat bekende informatie, standpunten en werkwijzen geactualiseerd en goed vastgelegd worden.

3.12.3 Lucht

3.12.3.1 Introductie en kader
De luchtkwaliteit in de gemeente Duiven is afhankelijk van een aantal factoren. Verkeer, industrie en landbouw zijn in het algemeen de belangrijkste oorzaken voor verslechtering van de luchtkwaliteit. De luchtkwaliteit rondom de wegen wordt gemonitord door het rijk in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Als gemeente leveren we hier jaarlijks input aan in de vorm van verkeersgegevens. Uit het NSL blijkt dat er op dit moment geen knelpunten zijn, en dat er ook in de nabije toekomst geen te verwachten knelpunten zijn op het gebied van luchtkwaliteit.

Recente inzichten tonen aan dat ook de bedrijfsactiviteiten bij diverse grootschalige veehouderijen flinke invloed hebben op de luchtkwaliteit en kunnen leiden tot knelpunten. Dit wordt jaarlijks gemonitord door het rijk in de ‘Actualisatie veehouderijen Monitoringstool NSL’. Hieruit blijkt dat er voor onze gemeente geen sprake is van knelpunten.

3.12.3.2 Aandachtspunten
Het blijft belangrijk om als gemeente actief input te leveren aan de verschillende NSL programma’s om de luchtkwaliteit in Duiven te monitoren. Op dit moment hebben wij geen knelpunten, en het is belangrijk om dit goed in de gaten te houden.

3.12.2.2 Ambities
Volgens het NSL hebben wij op dit moment geen problemen voor wat betreft de luchtkwaliteit. De ambitie is om te zorgen dat dit zo blijft.

3.12.4 Geluid

3.12.4.1 Introductie en kader
Als gemeente Duiven hebben we ons eigen, integraal gebiedsgericht, gemeentelijk geluidbeleid. Uitgangspunten in het geluidsbeleid zijn: ‘stand still’, ‘step forward’ en daar waar mogelijk deregulering. Daarbij worden niet overal dezelfde geluidsniveaus nagestreefd. De gedachte is dat bij iedere gebiedsfunctie een eigen passende geluidskwaliteit hoort. Het geluidsniveau in het drukke centrum van Duiven mag bijvoorbeeld hoger zijn dan in een natuurgebied of stiltegebied.

In ons nieuwe geluidsbeleid geven we verder aan hoe omgegaan moet worden met de thema’s hogere grenswaarden, industrielawaai, bouwlawaai en -trillingen, geluid en evenementen, akoestische woningkwaliteit en wettelijke saneringswoningen.

Daarnaast hebben we samen met de provincie Gelderland beleidsregels vastgesteld ten aanzien van zonebeheer geluid/geur op het industrieterrein InnoFase. Doel is:

- het creëren, garanderen en beheren van een acceptabele omgevingskwaliteit voor omwonenden en bezoekers van Nieuwgraaf;
- het verstrekken van milieuvergunningen op adequaat niveau;
- het optimaal verdelen van de milieugebruiksruimte en het faciliteren van bedrijven (wie eerst komt is niet wie eerst maalt).

3.12.4.2 Aandachtspunten

Binnen onze gemeentegrenzen liggen enkele hoofd(spoor)wegen zoals de A12, de Betuweroute en de spoorlijn Arnhem-Zevenaar. In de toekomstige situatie zal ook de doorgetrokken A15 van invloed zijn op de geluidsituatie binnen de gemeentegrenzen. De komende jaren zie we het als de centrale opgave om de geluidkwaliteit met deze ontwikkelingen zo min mogelijk te laten verslechteren.

3.12.4.3 Ambities

Als gemeente zetten we ons in voor een zodanige inpassing van de A15, dat er sprake is van een zo klein mogelijk negatief effect op het woongenot van de inwoners van de gemeente Duiven. In het algemeen streeft de gemeente Duiven kwaliteitsdoelstellingen na met een mix van maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer.

3.12.5 Geur

3.12.5.1 Introductie en kader

De voornaamste geurbronnen op ons grondgebied (en de directe omgeving daarvan) zijn in het algemeen de intensieve veehouderij en bedrijven. Daarnaast zijn op bedrijventerrein InnoFase enkele geurrelevante bedrijven gevestigd. Op 1 januari 2007 is de Wet geurhinder en veehouderij in werking getreden. Deze wet is het expliciete toetsingskader voor het thema geur bij veehouderijen. De wet geeft de gemeente de mogelijkheid een gemeentelijke verordening op te stellen waarmee ze kan afwijken van de algemeen geldende norm. Als gemeente Duiven hebben we in 2007 de mogelijkheden van deze wet benut en gebiedsgericht geurbeleid opgesteld.
Een onderdeel van het gebiedsgericht geurbeleid is de inventarisatie van de huidige situatie en mogelijk toekomstige situatie. De inventarisatie is input geweest voor de inmiddels vastgestelde ‘gebiedsvisie Wet geurhinder en veehouderij Duiven’. Uit de gebiedsvisie blijkt dat er in onze gemeente in de huidige situatie sprake is van een gemiddeld zeer goed leefklimaat, zowel in de bebouwde kom als in het buitengebied. Er is nu nergens in de gemeente sprake van een achtergrondbelasting boven de streefwaarde. Op basis van de gebiedsvisie heeft de Duivense gemeenteraad de ’Verordening geurhinder en veehouderij 2008’ vastgesteld. In deze verordening zijn voor enkele gebieden soepelere normen ten aanzien van geur van agrarische bedrijven vastgesteld.

Samen met de provincie Gelderland hebben we de beleidsregel ‘Verdeling geluid- en geurruimte bedrijventerrein InnoFase Duiven Gelderland 2008’ vastgesteld. Doel is:

- het creëren, garanderen en beheren van een acceptabele omgevingskwaliteit voor omwonenden en bezoekers van Nieuwgraaf;
- het verstrekken van milieuvergunningen op adequaat niveau;
- het optimaal verdelen van de milieugebruiksruimte en het faciliteren van bedrijven (wie het eerst komt is niet wie het eerst maalt).

Wat betreft het aspect geur op InnoFase wordt in de toekomst aansluiting gezocht bij het Gelders Geurbeleid. De cumulatieve beschouwing van geur laten we hiermee los. Ieder bedrijf wordt op zichzelf beoordeeld aan de hand van het in Gelderland gangbare toetsingskader, het Gelders Geurbeleid, opgesteld door de provincie Gelderland. De bedrijven op InnoFase zullen meer ruimte krijgen qua geuremissie, terwijl de totale geurbelasting minimaal toeneemt tot een nog steeds acceptabel niveau.

3.12.5.2 Aandachtspunten

De hiervoor genoemde gebiedsvisie opgesteld voor het gebiedsgericht geurbeleid laat zien, dat indien de veehouderijen uitbreiden tot wat er wettelijk mogelijk is, de achtergrondbelasting op zes locaties in het buitengebied en één locatie in de bebouwde kom zal worden overschreden. Dit vormt een aandachtspunt. Wanneer wordt uitgegaan van dit worstcase-scenario, zal de leefkwaliteit in de toekomst afnemen, vooral in het buitengebied. Dit zal in werkelijkheid echter veel genuanceerder liggen, zo is onze inschatting. We blijven hieraan structureel aandacht besteden in het kader van het gebiedsgerichte geurbeleid.
Verder vormt voor ons een continue aandachtspunt, het beheer en monitoring van de geurzone rond InnoFase.

3.12.5.3 Ambities

De komende jaren zal voor ons de nadruk liggen op gebiedsgericht geurbeleid. Hierin wordt de afstemming van het milieuaspect geur van veehouderijen en de gewenste ruimtelijke inrichting bevorderd. Per gebied maken we een keuze welk beschermingsniveau we onze burgers beogen te bieden en in welke gebieden we de ontwikkeling van de veehouderij ruimte willen geven of juist niet.
Het voordeel van een gebiedsgericht beleid is, dat het ontwikkelingsmogelijkheden geeft in gebieden die bij de wettelijke norm ‘op slot’ zouden zitten. Een en ander met behoud van een goed leefklimaat. Ontwikkelingen in de woningbouw, recreatie en/of van de veehouderijsector kunnen op die manier onder voorwaarden toch worden gerealiseerd.
Door dit gebiedsgerichte geurbeleid willen we duidelijkheid scheppen voor burgers en exploitanten van recreatievoorzieningen over de te verwachten achtergrondbelasting en bijbehorende geurhinder. Voor veehouders wordt zo duidelijkheid geschapen over de ontwikkelingsmogelijkheden die de geurnormen bieden voor de veehouderij en de condities waaronder. Specifiek hebben we in relatie tot geur voor de agrarische sector de volgende ambities / doelstellingen benoemd:

- nadruk op gebiedsgericht geurbeleid waarin afstemming plaatsvindt van het milieuaspect geur van veehouderijen en de gewenste ruimtelijke inrichting;
- een gemiddeld tenminste goede milieukwaliteit waarbij aan de randen van de woonkernen sprake mag zijn van een redelijk goede milieukwaliteit;
- beperkte ruimte voor de eventuele verplaatsing van agrarische bedrijven naar de noordzijde van de A12 voor zover het gaat om geurruimte.

3.12.6 Klimaat en duurzame energie

3.12.6.1 Introductie en kader

Als gemeente Duiven dragen we op dit moment reeds op diverse vlakken ons steentje bij aan het klimaat. Bijvoorbeeld door de vier windmolens in de Duivense Broek, door te sturen op het gebruik van duurzame restwarmte en door energievisies op te stellen voor woningbouwlocaties. Sinds mei 2008 beschikken we over een Duivens Klimaatbeleidsplan. Hierin hebben we acht thema’s benoemd, waarbinnen verschillende activiteiten plaatsvinden.

In mei 2012 heeft onze gemeenteraad het beleidsstandpunt/toetsingskader voor duurzame energie vastgesteld. Hierin zijn voor verschillende gebieden doelstellingen en randvoorwaarden geformuleerd rondom verschillende vormen van duurzame energie. De volgende gebiedstypen hebben we hierbij onderscheiden: woonkernen, buitengebied, rijksinfrastructuur, bedrijventerreinen en InnoFase. Hierbij hebben we aandacht besteed aan de volgende vormen van duurzame energie: wind, zon, WKO (warmte-koude-opslag), Geothermie, vergisting, WKK (warmte-kracht-koppeling), warmteproductie / warmtelevering, elektrische oplaadpunten.

3.12.6.2 Aandachtspunten

Met de vaststelling van het beleidsstandpunt en toetsingskader voor duurzame energie zetten we in op een integrale, gebiedsgerichte aanpak van energie in (her)ontwikkelingen in Duiven. Ieder gebiedstype heeft daarbij zijn eigen aandachtspunten.

Een integrale, gebiedsgerichte aanpak betekent ook dat er dwarsrelaties tussen de aspecten en thema's dienen te worden gelegd. We zien bijvoorbeeld dat het thema klimaat een duidelijke koppeling heeft met het thema water. Dit vormt voor ons een aandachtspunt. Het "werken aan water" staat de laatste jaren bijzonder in het teken van het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering.

3.12.6.3 Ambities

Een bijzonder ambitie is gekoppeld aan het traject "De Groene Kracht". Dit is de regionale visie op de verduurzaming van de energievoorziening in de regio Arnhem-Nijmegen. Hieraan hebben we gewerkt samen met de gemeenten die vallen binnen deze regio, provincie Gelderland, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Milieusamenwerking Regio Arnhem (MRA) en Milieusamenwerking Afvalverwerking Regio Nijmegen (MARN).

Met "De Groene Kracht" zetten we gezamenlijk in op een versnelde transitie van fossiele naar duurzame energievoorziening. De samenwerkende overheden willen handelen vanuit de belangen van de huidige en toekomstige inwoners met aandacht voor het (leef)milieu, voor welvaart en maatschappelijke winst. Het doel van dit traject voor de lange termijn is, dat de regio energieneutraal is in 2050. De regionale energievraag wordt dan volledig gedekt door regionale productie van duurzame energie. Als na te streven opbouw van de energievraag in 2050 hebben we geformuleerd: Biomassa = circa 13%; Wind = circa 37%; Zon= circa 37%; en Restwarmte = circa 13%. In de tussenperiode hebben we als regiopartijen afgesproken dat we een energiebesparing van 1.5% per jaar realiseren. Als tussenambitie is afgesproken dat in 2020 16% van de regionale energievraag wordt gedekt door regionale productie van duurzame energie.
Voorbeelden van projecten die vallen onder de Groene Kracht: De Groene Hub, Rijden op Groen Gas, Stimuleringsregeling elektrische fiets, Schonere binnenvaart, Beter Benutten Goederenvervoer, Routekaart de Groene Kracht, Duurzaam Bouwen, Collectieve inkoop zonnepanelen, uitvoering subsidie woningisolatie en Future Cities.

Als overheid hebben we een belangrijke voorbeeldfunctie op het vlak van energiebesparing. Daarnaast hebben we een stimulerende en faciliterende rol als overheid en gaan we aan de slag met het vergroten van de bewustwording van het belang van een duurzame energievoorziening.

Doelstelling van ons gemeentelijk beleidsstandpunt duurzame energie is de vermindering van CO_2-uitstoot door het realiseren van duurzame energievoorziening. Het "ja-tenzij" principe is hierin voor ons leidend bij de afweging van nieuwe initiatieven op dit vlak. We zetten in op de beperking van de energievraag, uitbreiden van gebruik van duurzame energiebronnen en het zo efficiënt mogelijk gebruiken van fossiele energiebronnen binnen Duiven. Klimaat dient een vanzelfsprekend onderdeel van de gemeentelijke beleidsformulering, planvorming, interne en externe advisering en van de eigen bedrijfsvoering te worden.

We zetten in ieder geval in op een goede ruimtelijke inpassing van de energieproductie uit zon, wind en biomassa. Dit door slimme combinaties en zorg voor ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast werken we de komende periode samen met betrokken partijen aan een verdere ontwikkeling van de EMT-sector in de regio en een betere benutting van de bestaande energie-infrastructuur.

Of we als gemeente zelf initiërend, of wellicht zelfs uitvoerend zijn of alleen het 'toetsende orgaan' verschilt per situatie en/of initiatief. Dan bepalen we ook of we bijvoorbeeld stimuleringsmaatregelen nemen of subsidies beschikbaar stellen voor investeringen of onderzoek. Ook bepalen we per situatie of we medewerking verlenen aan de aanvraag voor subsidie voor duurzame energie bij anderen instanties.

3.12.7 Externe veiligheid

3.12.7.1 Introductie en kader

Het externe veiligheidsbeleid in Nederland is vastgelegd in het Nationaal milieubeleidsplan 4, in de vorm van waarden en kansen op het overlijden van individuele personen (plaatsgebonden risico) en groepen personen (groepsrisico). Dit beleid is vertaald in wetgeving, zoals het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI). Het externe veiligheidsbeleid is een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid dat pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg omvat. Voor ons als gemeente zijn vooral het BEVI, het Besluit Externe Veiligheid Transport (BEVT), het Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen (BEVB) en het Registratiebesluit van belang.

Duiven werkt aan een gemeentelijke beleid externe veiligheid. Als eerste stap hebben we een inventarisatie naar de risico's met betrekking tot externe veiligheid verricht, deze laat zien dat:

- alle bedrijven voldoen aan de normen zoals opgenomen in het BEVI;
- de A12, Betuwespoorlijn en spoorlijn Arnhem-Winterswijk voldoen aan het BEVT; en
- de hogedruk aardgastransportleidingen voldoen aan het BEVB;

Om deze situatie zo te behouden ook in de toekomst, hebben we als gemeente een aantal generieke beleidsuitspraken gedaan. Deze uitspraken werken we verder uit in de beleidsvisie externe veiligheid. Dit vormt vervolgens het kader voor het omgaan met externe veiligheidsrisico's.

3.12.7.2 Aandachtspunten

Op en rondom ons grondgebied vindt de komende jaren een aantal grote ontwikkelingen plaats, zoals de doortrekking van de A15, de verbreding van de A12 en de verdere ingebruikname van de Betuweroute. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op het weg- en spoorgebruik en daarmee op externe veiligheid. Naar verwachting zijn de komende jaren vooral aandachtspunten verbonden aan de transportsector (weg, spoor en hoge druk aardgastransportleidingen).

3.12.8.3 Ambities

Op het gebied van externe veiligheid is onze ambitie het bieden van een veilige leefomgeving voor de burgers binnen onze gemeente. Verder richten we ons beleid op:

1. Risicobronnen en (beperkt) kwetsbare bestemmingen zoveel mogelijk scheiden.
2. Op bedrijventerreinen wordt een minder streng veiligheidsregime geaccepteerd dan in woonwijken.
3. Bestaande externe veiligheid risico's zijn een gegeven. Waarbij risicovolle bedrijven zich in de toekomst nog wel moeten kunnen ontwikkelen.
4. Op de bedrijventerreinen ten noorden van de A12 (InnoFase en Centerpoort-Noord) geldt dat zich daar in toekomst nieuwe BEVI-inrichtingen mogen vestigen. Op de overige bedrijventerreinen is nieuw vestiging van BEVI-inrichtingen uitgesloten (Centerpoort-Zuid, Centerpoort-Nieuwgraaf, Seingraaf, Graafstaete, 't Holland en De Nieuweling).

3.12.8 Elektromagnetische straling

3.12.8.1 Introductie en kader

Elektromagnetische straling is de voortplanting door de ruimte van elektrische en magnetische oscillaties (trillingen). De bekendste toepassingen van de straling zijn het uitzenden van radio, televisie en het gsm/UMTS-netwerk. Hoogspanningslijnen zenden ook elektromagnetische straling uit. Het effect van deze straling op de mens is momenteel een punt van discussie. (UMTS-)antennes in onze gemeente Duiven zijn voornamelijk op hoogspanningsmasten, zendmasten of op bedrijven geplaatst.

De rijksoverheid heeft een nationaal antennebeleid opgesteld. Het doel van dit beleid is om voldoende ruimte voor antenne-opstelpunten te stimuleren en faciliteren binnen duidelijke kaders van volksgezondheid, leefmilieu en veiligheid. Tevens is ten aanzien van bovengrondse hoogspanningslijnen door de rijksoverheid een beleidsadvies uitgebracht. We hebben dit nationaal

antennebeleid voor de gemeente Duiven vertaald in een beleidsnotitie 'Antennes; over de plaatsing van masten en antennes(-installaties) voor gsm en UMTS in de gemeente'.

Voor wat betreft de hoogspanningslijnen brengen we het advies van de rijksoverheid in Duiven in praktijk. Dit hebben we niet beleidsmatig vertaald. Wel is van de hoogspanningslijn in Duiven de specifieke magneetveldzone berekend zodat daar bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen rekening mee kan worden gehouden.

3.12.8.1 Aandachtpunten

Een aantal ontwikkelingen houden we nauwgezet in de gaten, waaronder:

- internationaal onderzoek naar de schadelijkheid van elektromagnetische straling en magneetvelden. Op basis van deze resultaten zal het nationale beleid indien nodig worden aangepast.
- Afgeronde en nog lopende juridische procedures die leiden tot jurisprudentie over elektromagnetische straling, magneetvelden en plaatsing van antennes en lijnen.

Zo nodig zullen we als gemeente Duiven anticiperen op deze ontwikkelingen door het opstellen van nieuw beleid en het meenemen van de uitkomsten in (ruimtelijke) ontwikkelingen.

3.12.8.3 Ambities

Kortweg zijn onze ambities:

- de gemeente handelt binnen de wetgevende kaders;
- nieuwe ontwikkelingen worden hierbij nauwlettend gevolgd.

3.12.9 Uitvoering

Naam	**Omschrijving**	**Initiatief en Middelen?**	**Fasering en aandachtspunten**
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Werken aan integraal gebiedsgericht milieubeleid en implementatie.	Voor geluid, geur en duurzame energie reeds aanwezig, in kader van aanstaande Omgevingswet verbreden naar andere milieuthema's. Koppelen beschermingsniveaus aan specifieke deelgebieden.	Gemeente	F1, F2 [11] T.z.t. verankeren in Omgevingsvisie (actualisatie structuurvisie op termijn)
Beleid externe veiligheid	Afronden in ontwikkeling zijnde Beleidsvisie Externe Veiligheid	Gemeente	F1 Aandacht voor wijzigend transport a.g.v. infrastructurele ontwikkelingen
Monitoren knelpunten en volgen nieuwe (inter)nationale (kennis)ontwikkelingen	Structureel inhoudelijk, onder andere t.a.v. luchtkwaliteit en input voor NSL. Daarnaast algemeen t.a.v. kennisontwikkeling bijv. op gebied elektromagnetische straling en magneetvelden.	Gemeente	F1, F2, F3
Inpassen A15	Door middel van lobby, overleg en in kader planvorming Tracébesluit door Rijk borgen dat inpassing A15 niet leidt tot aantasting woongenot en leefklimaat. Opstellen brede kwaliteitsdoelstellingen als input in lobbytraject.	Gemeente ism partijen	F1 Op korte termijn in beeld, spectrum verbreden t.o.v. Ambitiedocument uit 2012. Lobby vooraf van belang. Gemeente mag niet in beroep gaan tegen OTB
Energievisies	Voortgang opstellen energievisies (woning)bouwlocaties.	Gemeente ism partijen	F1, F2

[11] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

Implementatie Duivens Klimaatbeleidsplan en regionale Visie Groene Kracht	Werken aan de activiteiten die binnen de 8 thema's van het Klimaatbeleidsplan benoemd zijn. Daarnaast het goede voorbeeld geven, stimuleren en faciliteren t.b.v. bewustwording duurzame energie.	Gemeente ism partijen	F1, F2, F3
Juridisch instrumentarium			
Mogelijk maken maatregelen / projecten duurzame energie	Zo mogelijk direct bestemmen. Grotere initiatieven faciliteren. Gebiedsgericht beleidskader duurzame energie vormt onderdeel van afwegingskader.	Gemeente	F1
Financieel instrumentarium, waaronder (bijdrage aan) realisatie concrete projecten			
Voorbeeldprojecten en subsidies duurzame energie		gemeente	F1, F2, F3

3.13 Welstand

3.13.1 Introductie en beleidskader welstand

Een aantrekkelijke, goed verzorgde omgeving verhoogt de kwaliteit van de dagelijkse woon-, werk- en leefomgeving en daarmee ook de waarde van het onroerend goed. Het vestigingsklimaat voor bedrijven wordt positief beïnvloed. Om op de ruimtelijkje kwaliteit in de vorm van aspecten als vorm, detaillering en materiaalgebruik te kunnen sturen heeft de gemeente Duiven een Welstandsnota opgesteld.

Als gemeente zijn we bij het opstellen van de Welstandsnota ervan uitgegaan dat zowel de gemeente, als ook ondernemers en inwoners belang hechten aan een aantrekkelijke bebouwde omgeving en dit belang ook daadwerkelijk kunnen (en dienen te) behartigen. De verschijningsvorm van een bouwwerk (het 'wel staan') en hoe dat is ingepast in de omgeving, is immers niet alleen een zaak van de eigenaar van het bouwwerk alleen. Elke voorbijganger wordt ermee geconfronteerd, of hij nu wil of niet! Ons welstandsbeleid zoals opgenomen in de nota, is bedoeld om in alle openheid een bijdrage te leveren aan de kwaliteit en aantrekkelijkheid van Duiven. Initiatiefnemers weten daarmee ook waar ze aan toe zijn bij de planvorming voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

3.13.2 Aandachtspunten

Ter voorbereiding van het nieuwe welstandsbeleid hebben we discussies gevoerd over het nut en noodzaak van het welstandstoezicht. Het huidige welstandsbeleid is gericht op het inspelen op de wens van gemeente en burgers ten aanzien van minder en duidelijkere regels. Dit geheel heeft geleid tot gevarieerde welstandstoetsing, welke niet overal even strikt is. Waar de kwaliteit van de openbare ruimte niet in het geding is, is ook welstandsvrij bouwen mogelijk. Het welstandsbeleid is helder over wat waar wel of niet is toegestaan, met efficiënte en duidelijke criteria die recht doen aan onze actuele ruimtelijke ambities. Bovendien maakt dit welstandsbeleid een snel en efficiënt beoordelingsproces mogelijk.

3.13.3 Ambities

In de welstandsnota hebben we het kader voor de ruimtelijke kwaliteit-sturing ten aanzien van bouwwerken neergelegd, gericht op het doel 'het waarborgen van deze ruimtelijke kwaliteit als publiek belang'. Hierbij hebben we een afweging gemaakt in hoeverre burgers vrijheid krijgen om te bouwen en in hoeverre de gemeente regie voert door het stellen van regels. De Welstandsnota geeft:

- een duidelijke verantwoordelijkheid aan de burgers;
- transparante en voor iedereen begrijpelijke criteria;
- rechtszekerheid voor burgers.

3.13.4 Uitvoering

Naam	Omschrijving	Initiatief en Middelen?	Fasering en aandachtspunten
Proces- en beleidsinstrumentarium			
Communicatie en inspiratie samenleving	Eenieder is verantwoordelijk voor kwaliteit en aantrekkelijkheid Duiven.	Gemeente ism partijen	F1, F2, F3 [12]
Beeldkwaliteitsplannen	Voor grotere nieuwbouw- en herstructureringsprojecten.	Gemeente	F1, F2, F3
Juridisch instrumentarium			
Sturen op ruimtelijke kwaliteit met bestemmingsplannen	Afstemmen bestemmingsplannen op nieuw welstandsbeleid en Ontwikkelingskader Buitengebied. Sturen waar mogelijk en noodzakelijk met bebouwingspercentage, bouwhoogten, kapvormen en toegestane functies.	Gemeente	F1, F2

[12] F1 staat voor fase 1. Deze fase staat voor de periode 2014-2018. F2 - fase 2 - staat voor de periode 2019-2023 en F3 - fase 3 - voor de periode 2024 en verder.

4. RUIMTELIJKE HOOFDSTRUCTUUR

4.1 Bouwstenen

De opzet van deze structuurvisie is gestructureerd opgebouwd. In hoofdstuk 1 hebben we onze algemene doelstellingen van het omgevingsbeleid benoemd. Hoofdstuk 2 bevat vervolgens een beschrijving van de huidige kwaliteiten van Duiven die de basis vormen voor de visie. Hoofdstuk 3 bevat een beknopte beschrijving van onze doelen, aandachtspunten en ambities over de twaalf beleidsthema's, waarbij voortgebouwd wordt op de beide inleidende hoofdstukken. In dit hoofdstuk zetten we weer een stap verder. Samen met de resultaten van de gesprekken die we hebben gevoerd bij het opstellen van de structuurvisie in 2009 en in het kader van deze actualisatie, vormen deze bouwstenen de basis voor het ruimtelijk structuurbeeld: de beoogde ontwikkelingsrichting van onze gemeente op hoofdlijnen. Vraagstukken worden hierin integraal afgewogen in de context van ons totale grondgebied. In het volgende hoofdstuk werken we dit uit voor de acht deelgebieden die we onderscheiden.

De focus richten we in deze visie op de verdere ontwikkeling van de omgevingskwaliteit in den brede. Tegelijkertijd onderscheiden we een aantal specifieke ruimtelijk-programmatische opgaven. Opgaven waarvoor het uitdrukkelijk onze ambitie is deze op een kwalitatief hoogwaardige wijze te benaderen. Onze strategie op hoofdlijnen op dit gebied is onderwerp van dit hoofdstuk. Voor het overzicht wordt bij de beschrijving hiervan in dit hoofdstuk wederom een thematische opzet gehanteerd. Hierbij wordt gestart met die thema's die een (omvattend) nieuwe ruimteclaim met zich mee kunnen brengen en daarmee mogelijk tot een conflict / opgave kunnen leiden: wonen en werken. De elementen 'glastuinbouw' en ' vrijetijdseconomie' worden net als in hoofdstuk 3 betrokken bij het thema werken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een kaartbeeld van het ruimtelijk structuurbeeld, waarop alle integraal afgewogen keuzen voor de thema's verbeeld zijn.

4.2 Wonen

4.2.1 Programmatische context en opgave wonen

Ons programma op het gebied van wonen is gebaseerd op het WoON 2012, Primos 2012+, Socrates 2013, verhuisbewegingenanalyse en een woningmarktmonitor. Deze onderzoeken hebben geleid tot een regionale en subregionale woonagenda. Daarnaast is er specifiek voor Duiven met gebruikmaking van genoemde gegevens een onderzoek naar de gevolgen van scheiden van wonen en zorg uitgevoerd.

Op basis van deze onderzoeken is het realistisch dat de gemeentelijke prognose uitgaat van een lichte daling van het inwonertal en een lichte stijging van het aantal huishoudens. Het daarop afgestemde woningbouwprogramma 2014-2030 blijft vooralsnog beperkt tot bruto +/- 450 woningen. 2014-2020: 220 woningen en 2021-2030: 230 woningen. Wij zullen regelmatig monitoren of dit woningbouwprogramma nog steeds realistisch is of dat er uitgegaan moet worden van een ander programma. In het licht van de nieuwe werkelijkheid is het voor ons duidelijk dat het alleen sturen op aantallen niet meer realistisch is. Er moet veel meer vanuit kwaliteit gedacht worden (de juiste woning op de juiste plek) en daar past veel meer een flexibel woningbouwprogramma bij in een bepaalde bandbreedte.

<u>Bevolkingskrimp versus huishoudensgroei</u>

Door een licht geboorteoverschot is het aantal inwoners in onze gemeente, ondanks een negatief migratiesaldo, al jaren stabiel. Doordat volgens de prognoses het aantal geboorten de komende jaren blijft afnemen en het aantal sterftegevallen toeneemt, zal dit geboorteoverschot de komende jaren langzaam omslaan in een sterfteoverschot. We zien dat dit samen met een blijvend negatief migratiesaldo zal resulteren in een langzame daling van het aantal inwoners. Het aantal huishoudens blijft licht groeien, door een toename van de 1 en 2 persoonshuishoudens van 55 jaar en ouder. Het

aantal jongeren neemt alleen maar af, net als het aantal huishoudens met kinderen.

Vergrijzing
We zien dat het aandeel huishoudens < 55 jaar in de periode 2014 en 2030 met ongeveer 35% afneemt. Tegelijkertijd neemt aantal huishoudens > 55 jaar met ongeveer 40% toe. Dit heeft gevolgen voor het nog toe te voegen nieuwbouwprogramma.

Kwalitatieve behoefte
De kwalitatieve uitbreidingsbehoefte ligt vooral op het vlak van de huurwoningen onder de liberalisatiegrens en bij koopwoningen in het duurdere segment. Daarnaast wordt er ook een opgave verwacht voor huurwoningen met een huurprijs tussen de liberalisatiegrens en ongeveer € 850,-. Al zal hier nog een koppeling moeten worden gelegd met de bestaande voorraad.

Ruimtelijke consequenties opgaven wonen
Een groot deel van de kwantitatieve opgave wordt de komende jaren al ingevuld op de in ontwikkeling zijnde locaties zoals De Ploen-Zuid, Kloosterkamp, Thuvine, Droo-Zuid, Vitaal Centrum, Welleveld en Westreenen Loo. Deze lopende plannen leiden tot circa 300 nieuwe woningen, terwijl er in de periode 2015-2020 volgens de behoefteramingen nog ruimte is voor de toevoeging van ongeveer 190 woningen. Dit betekent dat er voor een derde van het momenteel reeds harde programma pas na 2020 behoefte is. Dit leidt er ook toe, dat er kwantitatief geen ruimte is voor de toevoeging van nieuw programma voor 2020. Voor de periode 2020-2029 is de behoefte circa 230 woningen. Deze behoefte kan naar verwachting op de reeds bekende locaties in combinatie met enkele nieuwe inbreidingslocaties ruimschoots worden geaccommodeerd.

Kwalitatief verwachten we echter, dat er in het reeds harde nieuwbouwprogramma nog het een en ander aangepast moet worden om het beter te laten aansluiten bij de huidige en toekomstige vraag. Met de huidige ruimte die er nog is om de woningvoorraad te laten groeien, zien we het als een belangrijke opgave en kans om met deze toevoegingen de lacunes in de bestaande voorraad (deels) aan te vullen.

Bestaande voorraad
Door de enorme groei van Duiven als gevolg van het groeikernenbeleid is 80% van de woningen in de kern Duiven van na 1975. De woningvoorraad in Duiven bestaat uit relatief veel koopwoningen (65%) en relatief weinig huurwoningen (circa 25% sociale huur en 10% particuliere huur). Het woningaanbod bestaat voor het grootste deel uit eengezinswoningen. Meergezinswoningen komen weinig voor. De wijken worden qua karakter gekenmerkt als centrumdorps en suburbaan. De kwaliteit van veruit de meeste wijken en straten is nu nog goed. Voor de nieuwe woonvisie zien we het als opgave om nader in te zoomen op die bestaande voorraad en daarbij de vraag te stellen welke uitdagingen (o.a. vergrijzing, ontgroening, betaalbaarheidsrisico's) er de komende jaren te verwachten zijn en wat hun effecten op de bestaande voorraad zouden kunnen zijn.

4.2.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief wonen

Duiven
Het woningbouwprogramma wordt op verschillende plaatsen geaccommodeerd. Grootschalige uitbreidingen passen niet meer bij de nog resterende bescheiden groei van de kwantitatieve woonbehoefte. De ten tijde van de voorgaande structuurvisies nog voorziene planmatige uitbreiding in een groot deel van De Ploen-Noord en de Plakse Weide is niet meer aan de orde. De verwachte behoefte aan nieuw toe te voegen woningen is dusdanig dat de nog noodzakelijke groei van het aantal woningen naar verwachting op reeds bekende locaties en op nieuwe inbreidingslocaties kan worden geaccommodeerd. Dit is ook geheel in lijn met de ladder voor duurzame verstedelijking. Voor slechts een klein deel van de Ploen-Noord wordt nog een aanduiding zoeklocatie wonen opgenomen. Het gaat om een zone ten noorden van de Hogeweg en een strook ten oosten van de Broekstraat.

Deze gebiedjes kunnen, indien de kwantitatieve behoefte daarom vraagt, nog worden gebruikt als afronding van de kern.

Groessen
Er is volgens de prognoses (Primos en Socrates) nog zeer beperkt behoefte aan uitbreiding van de bestaande voorraad. Daarom laten we de in de voorgaande structuurvisie opgenomen relatief grote herontwikkeling van het dorpshart in deze structuurvisie los. In de plaats daarvan wordt grenzend aan het Dorpsplein een kleinere zoekzone 'wonen' opgenomen. Ook de in de voorgaande structuurvisie uit 2009 genoemde tweede zoeklocatie wordt geschrapt. Dit is een voormalig agrarische bedrijf dat in de kern van Groessen ligt. Er wordt daar nog wel ruimte gezien om bij sloop van de agrarische opstallen gebruik te maken van de 'ruimte voor ruimte-regeling'.

Loo
De ontwikkeling van de woningbouwlocatie Westreenen zorgt de komende jaren nog voor een behoorlijke uitbreiding van het aantal woningen in Loo. Gelet op de behoefte is er voorlopig geen ruimte nodig voor een verdere uitbreiding van de voorraad. Daarom hebben we besloten om de in de vorige structuurvisie opgenomen zoekzone wonen te laten vervallen. Omdat de op deze locatie aanwezige voormalige glastuinbouwbedrijven in de kern van Loo liggen en woningbouw voor een versterking van het lint zou kunnen zorgen, zien we voor de periode na 2020 een mogelijkheid om bij sloop van de agrarische opstallen gebruik te maken van de 'ruimte voor ruimte-regeling'. Van belang is echter dat de woningbehoefte dan nog steeds onderbouwd moet kunnen worden.

4.3 Werken

4.3.1 Programmatische context en opgave werken
Volgens de afgesproken programmering met de Stadsregio worden momenteel en de komende jaren de locaties InnoFase, Seingraaf, Graafstaete en De Nieuweling uitgegeven. Dit is onderdeel van bestaand beleid.

Ten aanzien van de zoeklocatie van 15 hectare ten noorden van Centerpoort-Noord hebben we in regionaal verband afgesproken om deze niet te ontwikkelen vóór 2020. Van deze 15 hectare is 3,3 hectare bestemd voor de aanleg van een beveiligd parkeerterrein voor vrachtwagens. Of de resterende 11,7 hectare zal worden ontwikkeld, is afhankelijk van de behoefte te zijner tijd. Ditzelfde geldt voor een eventuele uitbreiding/afronding van Graafstaete. Hiervoor worden op dit moment (december 2014) geen plannen ontwikkeld.

Kwantitatief ligt er daarmee in ieder geval tot 2020 - en zoals het er nu uitziet ook voor de jaren daarna - voldoende ruimte om te voldoen aan de verwachte vraag. Dit wil echter niet zeggen dat er in de praktijk op dit moment geen (programmatische) opgaven zijn:
- Er is nog altijd vraag vanuit innovatieve en duurzame bedrijvigheid, die gefaciliteerd kan worden op en rondom InnoFase. Ruimtelijk-economisch en ecologisch is het zaak hier oog voor te houden. De ruimtelijke hoofdstructuur én de deelgebiedsvisie bedrijventerreinen voorzien hier overigens in, met de aanduiding 'Groene Economie';
- We constateren dat de lokale behoefte voorlopig nog goed kan worden opgevangen op Graafstaete en De Nieuweling. Een beperkte afronding van Graafstaete is op termijn denkbaar, wanneer de recessie achter de rug is. Het is wenselijk om voor lokale bedrijven uitbreidingsruimte beschikbaar te hebben.

Intensivering ruimtegebruik
Op de bestaande bedrijventerreinen kijken we zorgvuldig naar de mogelijkheden voor intensiever ruimtegebruik. Op Centerpoort-Nieuwgraaf zijn we hiermee gestart met de betrokken partijen. We hebben hiervoor van de provincie (middels tussenkomst van de Stadsregio) subsidiemiddelen ontvangen. Intensivering ruimtegebruik is bij uitstek een uitwerking van de ladder voor duurzame

verstedelijking (voorheen SER-ladder). Binnen dat kader is het een voorwaarde dat voordat nieuw mag worden gebouwd, eerst moet worden gekeken of op de locatie zelf aan de wensen van bedrijven kan worden meegewerkt dan wel elders op het bedrijventerrein (of kijkend naar andere leegstaande panden in de gemeente).

Leegstand en parkmanagement op Centerpoort-Noord
Op Centerpoort-Noord wordt middels de werkgroep Centerpoort-Noord, een samenwerkingsverband tussen het bedrijfsleven en de gemeente, de leegstand aangepakt en vorm gegeven aan parkmanagement op dit bedrijventerrein.

Kwalitatieve opgave
De kwalitatieve opgave voor de komende jaren betreft in de eerste plaats het op peil houden van de bestaande kwaliteiten. Daarnaast is het voorkomen en waar nodig oplossen van leegstand een speerpunt van beleid. De derde peiler is het (verder) vormgeven van parkmanagement op met name de bedrijventerreinen Centerpoort-Nieuwgraaf en Centerpoort-Noord.

Glastuinbouwclusters
In het kader van de voorgaande versie van de structuurvisie in 2009, hebben we nagedacht over de ontwikkeling van een glastuinbouwcluster in het oeverwallengebied. Hierbij was de gedachte om mogelijkheden te bieden aan bestaande glastuinbouwbedrijven om te komen tot schaalvergroting en samenwerking. Uit recent onderzoek door de tuinbouwsector is echter gebleken dat het ontwikkelen van een dergelijk concept niet haalbaar is. Daarmee is het draagvlak voor een dergelijk cluster komen te vervallen en hebben we besloten dit geen onderdeel meer te laten zijn van ons ruimtelijk structuurbeeld (en daarmee van de door ons beoogde ruimtelijke ontwikkelingsrichting). Dit sluit bovendien ook veel beter aan op de kernkwaliteiten van het oeverwallengebied.

Vrijetijdseconomie
Voor de gehele gemeente zien we een opgave voor en zetten we in op het verhogen van de mogelijkheden (en voorzieningen) voor recreatief medegebruik.

4.3.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief werken

Logisch voortvloeisel uit voorgaande schets van de programmatische opgave is, dat er naast de uitgifte van InnoFase, Seingraaf, Graafstaete en De Nieuweling er - zeker op korte termijn - geen uitbreiding van bedrijventerreinen plaatsvindt. Het zoekgebied handhaven we in ons ruimtelijk structuurbeeld aan de noordzijde van Centerpoort-Noord. Om invulling te kunnen geven aan de hiervoor gesignaleerde opgave in de dagelijkse praktijk, hebben we het gebied ten noorden van de Engsestraat, aansluitend op Graafstaete, aangewezen als zoekgebied bedrijventerrein en is tevens een gebied ten oosten van de Noordsingel aangewezen als reservelocatie[13]. Tot slot is ten oosten van InnoFase een aanduiding opgenomen voor de mogelijke ontwikkeling van ‘groene economie’.

Vrijetijdseconomie
Voor het totale grondgebied zetten we in op het verhogen van het recreatief medegebruik. Daarvoor is het zowel wenselijk en noodzakelijk om de toegankelijkheid van het buitengebied te verbeteren vanuit de kernen, als ook het ontwikkelen van meer doorgaande routes. Daarbij kan worden gedacht aan het realiseren van paden langs watergangen (schouwstroken), het ontwikkelen van struinpaden in de uiterwaarden en door het Looveld als ook het herstellen van oude kerkepaden. Als gemeente Duiven staan we niet alleen voor deze opgave. We zien een belangrijke rol op het gebied van realisatie voor particuliere initiatiefnemers, grondeigenaren en recreatieondernemers in het gebied.

De gronden begrenst door de zuidzijde van De Eng, de Westsingel en de Rijksweg zijn op het ruimtelijk structuurbeeld aangeduid met toeristisch/recreatief gebruik. De sportvelden in het Horsterpark als sport/recreatief gebruik.

[13] Deze locatie was reeds opgenomen in het Structuurplan uit 1999 en de visie wonen en werken uit 2003.

4.4 Infrastructuur

4.4.1 Programmatische context en opgave infrastructuur

A15
Het meest actuele onderwerp rondom het thema infrastructuur is het doortrekken van de snelweg A15 (en het in combinatie daarmee verbreden van de A12). In paragraaf 3.11 staat de stand van zaken beschreven. Het tracé voor de A15 en de verbreding van de A12 wordt door Duiven als bestuurlijke realiteit aanvaard. Het standpunttracé, de gewijzigde ligging ten opzichte van het gemeentelijk voorkeurstracé in de vorige structuurvisie, leidt niet tot een andere hoofdstructuur en een andere visie op het gebied. Uitgangspunt voor het gebied rondom de A15 blijft behoud van agrarische, recreatieve en landschappelijke functies en daarmee een 'groene inkleuring'. Paragraaf 5.9 beschrijft de gemeentelijke inhoudelijke doelstellingen en ambities voor het gehele gebied dat in de invloedsfeer ligt van dit ingrijpende project.

Projectbureau ViA15 (Rijkswaterstaat) werkt het tracé voor de A15 uit. Samen met de gemeenten Zevenaar, Lingewaard, Overbetuwe en de provincie, werken we aan een Ruimtelijk KwaliteitsKader, van waaruit ingrediënten voorgesteld worden die direct meegenomen kunnen worden in het Landschapsplan ten behoeve van het OTB. Bij dit RKK vertrekken we eveneens vanuit het standpunttracé.

Hoogwaardig Openbaar Vervoer en fietsroutenetwerk
Een ander punt waar een ruimtelijke opgave ligt, is waar mogelijk en (financieel) haalbaar een optimalisering en kwaliteitsversterking van het fietsroutenetwerk en het openbaar vervoer binnen de gemeente Duiven.

Wegenstructuur in Duiven
Als gevolg van het doortrekken van de A15 en de gewijzigde aansluitingenstructuur, ontstaat er een opgave voor de hoofdwegenstructuur in Duiven voor de komende jaren. In het kader van het Duivens Verkeers- en Vervoerplan (kortweg DVVP) zullen we dit analyseren en waar mogelijk tot oplossingsvoorstellen komen. Ook in het kader van het Ruimtelijke KwaliteitsKader voor het invloedsgebied van de A15 kijken we hiernaar. Maar ook algemene trends hebben invloed op de belasting en wenselijke dimensionering van onze wegenstructuur en het gebruik van de verschillende vervoermiddelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om trends als vergrijzing, toenemend aantal mindervaliden in het 'gewone' dagelijkse verkeer, toenemende auto(verplaatsingen) en meer elektrische auto's. Dit nemen we allemaal mee in het op te stellen DVVP.

Riolering
Riolering is onderdeel van de infrastructuur. In paragraaf 3.4 is bij de beschrijving van het 'verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan' op hoofdlijnen de opgave benoemd. Er spelen rondom dit thema geen opgave / projecten die relevant zijn op het gemeentebrede niveau van de structuurvisie.

4.4.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief infrastructuur

A15
Als gemeente zetten we ons actief in om mee te denken en te adviseren in het hele proces tot en met de aanleg van de A15. Samen met de twee eerder genoemde gemeenten en de provincie werken we aan een inhoudelijke uitwerking van onze ambities en de opgaven die we zien. Dit leidt niet tot nieuwe wensenlijstjes, maar tot concrete voorstellen. Het standpuntracé vormt het vertrekpunt, in combinatie met het inhoudelijke vertrekpunt 'koesteren en herstellen' voor het gebied dat doorsneden wordt door de A15. De agrarische en landschappelijke functies in de brede A15-zone moeten gehandhaafd worden. Tevens worden de gevolgen voor het onderliggend wegennet van de gemeente Duiven

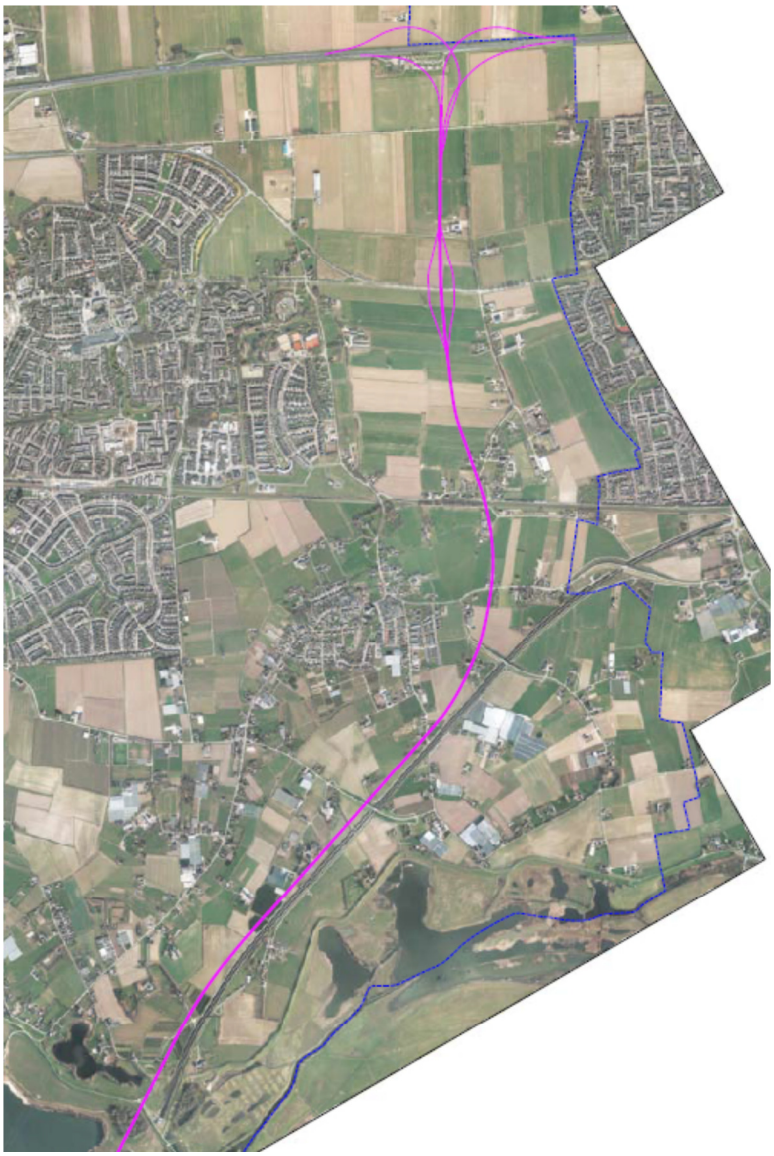
bekeken. Belangrijk aandachtspunt in dat kader is bijvoorbeeld de aansluiting op de N810 (Oostsingel – Arnhemseweg).

Hoogwaardig Openbaar Vervoer en fietsroutenetwerk

We zien kansen voor fiets- en Hoogwaardig Openbaar Vervoer-verbindingen. In de Stadsregio Arnhem Nijmegen, waarvan wij onderdeel uitmaken, wordt een HOV-netwerk gerealiseerd. Het betreft snelle(re), maar ook comfortabele(re) regionale bus- en treinverbindingen. Daarnaast wordt een fietsverbinding aangelegd tussen Zevenaar en Arnhem: de 'snelfietsroute' (een snelle fietsverbinding tussen Zevenaar en Arnhem, maar ook naar Nijmegen). Deze verbinding is naar verwachting in 2015 gereed.

Infrastructuur in Duiven

De hoofdwegenstructuur in Duiven wordt de komende jaren zwaar beïnvloed door de komst van de A15. In de actualisatie van het DVVP zullen de uitkomsten/effecten staan van de doortrekking van de A15 op de (hoofd-)wegenstructuur van Duiven.



Figuur 11: Indicatie ligging standpunttracé A15 in gemeente Duiven (Bron: document 'Ambities inpassing A15 Duiven')

4.5 Landschap en cultuurhistorie

4.5.1 Programmatische context en opgave landschap en cultuurhistorie

We hebben een stevige ambitie rondom behoud en versterking / doorontwikkeling van bestaande kwaliteiten en kernwaarden. Hieraan werken we samen met grondeigenaren en belangrijke ontwikkelingen / investeringen dienen plaats te vinden gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken en recreatie. Voor het buitengebied vormt het Ontwikkelingskader Buitengebied hiervoor de basis.

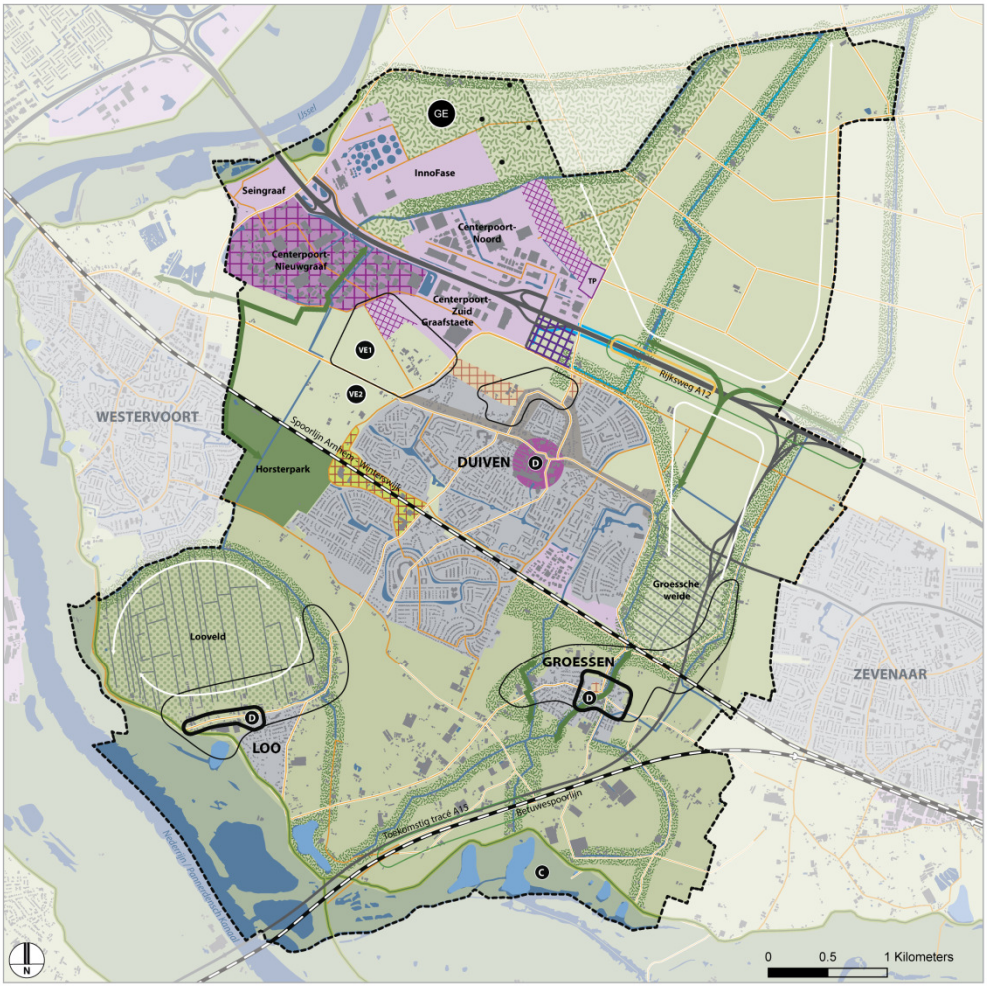
4.5.2 Ruimtelijk structuurbeeld vanuit perspectief landschap/cultuurhistorie

Het ruimtelijk structuurbeeld geeft op hoofdlijnen aan in welke gebieden we vooral inzetten op behoud en versterking van waarden en kernkwaliteiten. Van belang is bijvoorbeeld het behoud en respecteren van de openheid van het kommengebied door middel van de landschapspanorama's (het Duivense Broek) en de aanwijzing van het Looveld en de Groessche Weide als waardevolle landschappelijke en cultuurhistorische gebieden. Daarnaast beogen we in vier gebieden de relatie tussen dorp en landschap te behouden en te versterken. Maatregelen hiervoor (landschappelijke investeringen) dienen gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen plaats te vinden. Zowel in Groessen als in Loo ligt een cultuurhistorisch waardevol kerngebied. Dit is een waardevol ensemble van bebouwing, (open) ruimte en beplanting, waarvoor bij de ontwikkelingen rondom de A15 de grootste zorgvuldigheid betracht dient te worden.

Daarnaast geeft het ruimtelijk structuurbeeld weer, langs welke watergangen we in ieder geval streven naar een natuurlijke inrichting. Daarbij kijken we in het verlengde van het Landschapsontwikkelingsplan en het Ontwikkelingskader Buitengebied ook of de beleefbaarheid kan worden vergroot door middel van de realisatie van struinpaden. Ook bij deze ontwikkelingen hebben we als gemeente geen centrale rol in de realisatie. Het waterschap is hierbij bijvoorbeeld ook van belang.

4.6 Het Ruimtelijk Structuurbeeld verbeeld

Op het kaartbeeld hierna (figuur 12), zijn alle in dit hoofdstuk opgenomen (integraal afgewogen) keuzen verbeeld. Deze kaart toont op hoofdlijnen de door ons als gemeentebestuur beoogde, wenselijke ontwikkelingsrichting van de gemeente Duiven. In het volgende hoofdstuk wordt ingezoomd op de te onderscheiden deelgebieden. In de bijlagen is de kaart in een groter formaat opgenomen.



VISIE

BESTAAND
- Bedrijventerrein
- Bebouwd gebied
- Horsterpark / natuurpark
- Water (Groenblauw raamwerk)
- A12
- Spoor
- Bandijk
- Lokale weg
- Gemeentegrens
- Windmolen

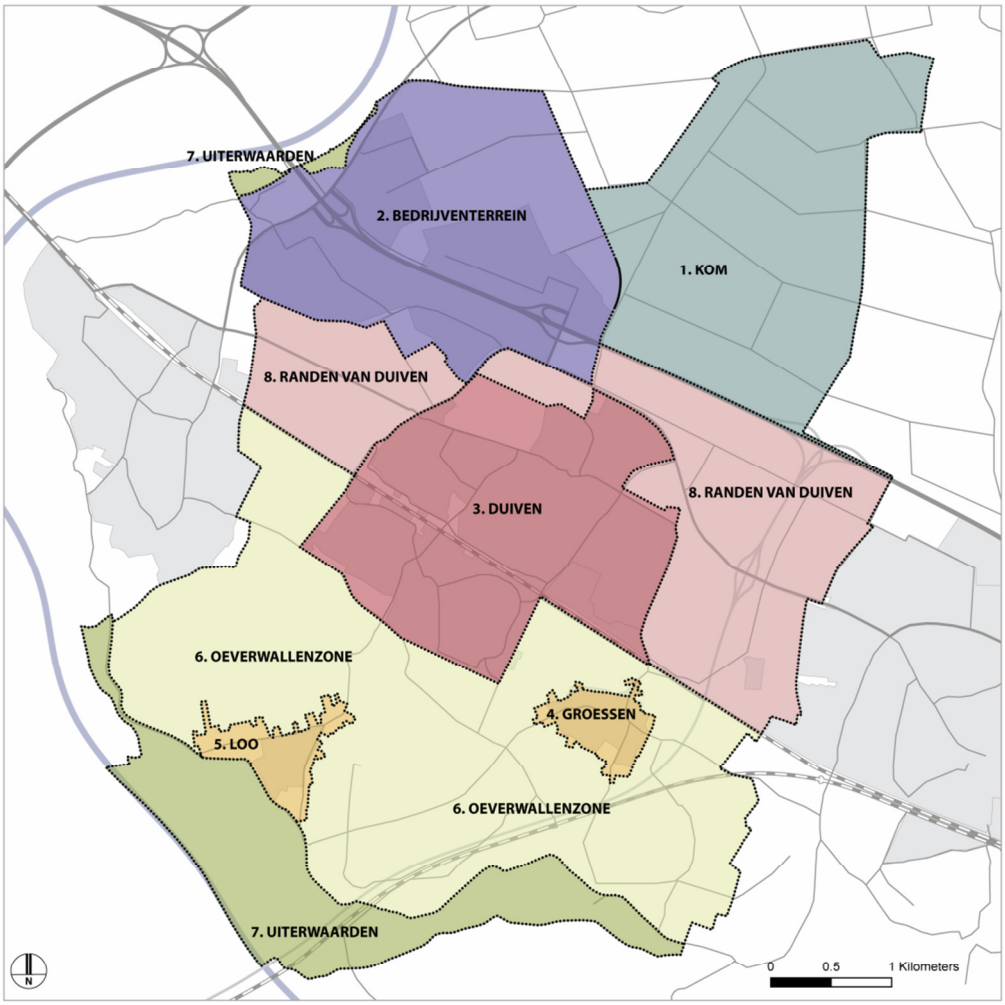
BEHOUDEN / VERSTERKEN
- Waardevolle relatie dorp - landschap
- Waardevol cultuurhistorisch kerngebied
- Historische weg
- Wiel
- Hoofdafwatering
- Cultuurhistorisch waardevol landschap
- Agrarisch, oeverwallengebied
- Agrarisch, open kom
- Landschapspanorama, doorzicht
- Historisch lint
- Vitaal centrum
- Spoorzone
- D Dorpshart
- VE2 Vrijetijdseconomie: sport / recreatief

ONTWIKKELEN
- Zoekgebied wonen
- Reservelocatie bedrijventerrein
- Zoekgebied bedrijventerrein
- Revitaliseren - intensiveren
- Zoeklocatie recreatieve doorgang
- Groenblauw raamwerk
- Zoeklocatie ecopassage
- Potentieel agrarische natuurontwikkeling
- EHS (ecologische hoofdstructuur)
- A15 toekomstig trace
- Potentieel ecologische verbinding
- GE Groene economie
- TP Truckparking
- C Cultuurhistorische bezoekerslocatie
- VE1 Vrijetijdseconomie: recreatief / toeristisch

Figuur 12: Visiekaart

5. DEELGEBIEDVISIES

In dit hoofdstuk worden de thematische beleidskeuzen (zie hoofdstuk 3) en de gemaakte keuzen rondom het gemeentebreed ruimtelijk structuurbeeld (RSB) uitgewerkt naar deelgebieden in onze gemeente. Naast de algemene opgaven zoals meegenomen in het RSB, zien we ook tal van gebiedspecifieke opgaven die we daarbij meenemen. We maken hierbij onderscheid in acht deelgebieden die een ruimtelijke en/of functionele eenheid vormen (zie kaart hierna). Aanvullend daaraan, zoomen we in de laatste paragraaf in op een deelgebied dat andere deelgebieden overlapt: de zone van het invloedsgebied van de A15. De volgende paragrafen omvatten de visie per deelgebied, waar mogelijk gevisualiseerd in een kaart (zie bijlagen voor kaarten in groter formaat). Voor ieder deelgebied maken we een onderscheid in de beschrijving naar 'bestaand', 'te houden/te versterken' en 'te ontwikkelen / realiseren'.



Figuur 13: Deelgebieden gemeente Duiven

5.1 Open kommengebied

5.1.1 Bestaand

Het open kommengebied omvat het gehele gemeentelijke grondgebied ten noorden van de A12, uitgezonderd de bedrijventerreinen en een deel van het uiterwaardengebied.

Bedrijvigheid

Het kommengebied heeft vrijwel uitsluitend een agrarische functie. Het gebied heeft beperkt kwetsbare natuurlijke en ecologische waarden, waardoor het wordt gezien als het landschapsontwikkelingsgebied van de gemeente Duiven. Agrarische bedrijven in dit gebied hebben meer uitbreidingsruimte. In het nieuwe bestemmingsplan buitengebied is uitbreiding onder voorwaarden toegestaan. Nieuw vestiging is niet toegestaan.

Landschap

Het is een grootschalig jong ontginningslandschap, relatief geïsoleerd gelegen door de fysieke barrière van de A12 en de weinige toegangswegen, waardoor hier bij uitstek enkele unieke kwaliteiten en kernwaarden van Duiven ervaren kunnen worden: rust, ruimte en openheid. Het laaggelegen kommenlandschap kent van oudsher weinig bewoning. In het noordoosten zijn lineaire verhogingen waarneembaar in het landschap. Dit zijn oude terrasresten van de Rijn, die hier lang geleden heeft gestroomd. Het is duidelijk zichtbaar dat de wegen en de huidige bewoning zich ook nu nog concentreren op deze 'eilandjes' in het landschap. Dit heeft geleid tot enige, meestal agrarische lintbebouwing aan de Rouvenenstraat en Zesroedenstraat. Deze lintbebouwing is door de concentratie op de oude opduikingen cultuurhistorisch waardevol.

5.1.2 Behouden / versterken

Landschap

De landschappelijke kwaliteit van het open kommengebied moet minimaal gewaarborgd worden. Waar mogelijk is het onze ambitie dat deze zelfs versterkt wordt. Het gebied moet gevrijwaard worden van nieuwe bebouwing. Door verweving van de landbouw met nieuwe functies recreatie en natuur mogelijk te maken, zal de agrarische functie in het open kommengebied zoveel mogelijk behouden kunnen blijven. Dit vormt de hoofddrager van de landschappelijke kwaliteit. Aandachtspunt bij deze (beperkte) verweving van functies, is het waar mogelijk voorkomen van (potentiele) conflicten tussen functies. Als gemeente zullen we actief in samenspraak met de eigenaars en/of gebruikers naar oplossingen/alternatieven zoeken.

5.1.3 Ontwikkelen

Landschap

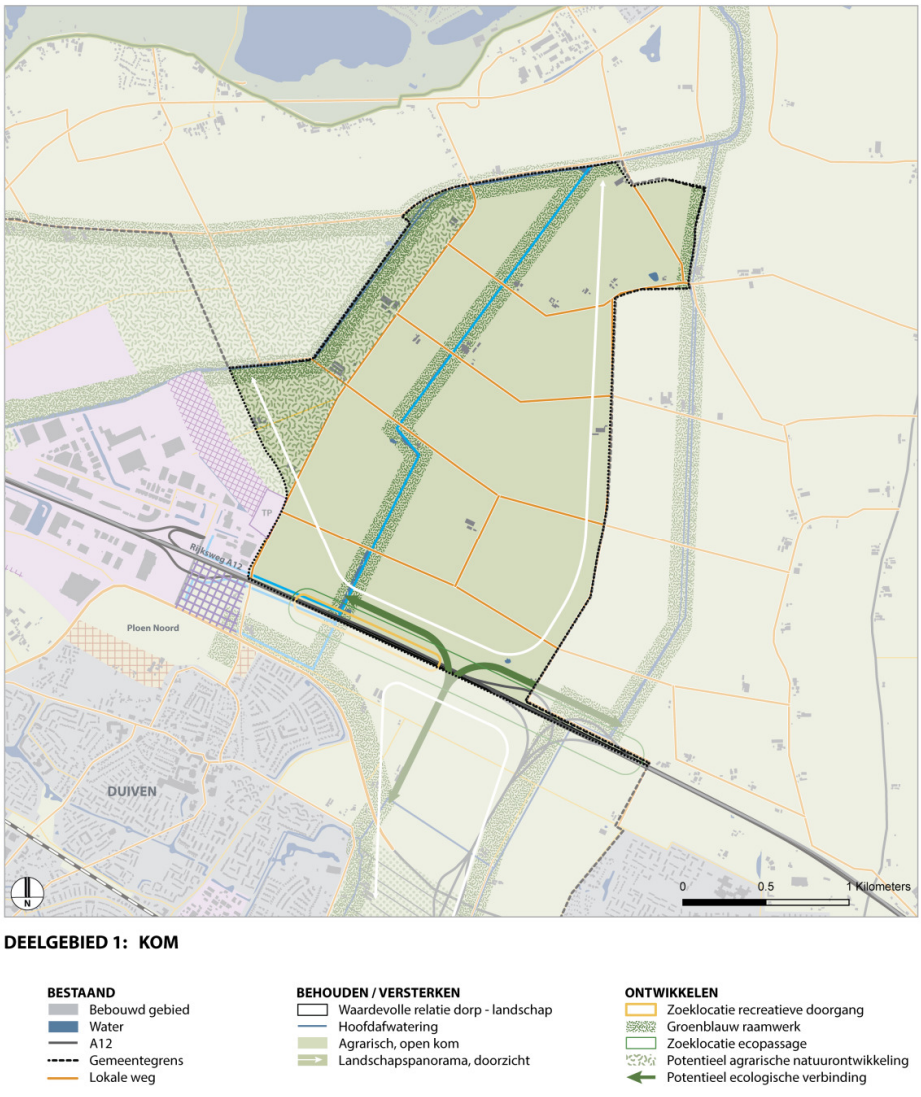
Van buitenaf vindt druk op de unieke kwaliteiten van het open kommengebied plaats, onder andere door een toename van het verkeer op de A12, het doortrekken van de A15, maar ook door de industriële activiteiten op de naastliggende bedrijventerreinen. De bedrijventerreinen Centerpoort-Noord en InnoFase vormen aan de westkant van het kommengebied een abrupt einde van het rustige en open karakter van het gebied. Als gemeente willen we de komende jaren de kwaliteiten van het gebied in ieder geval behouden en waar mogelijk versterken door de nadelige invloeden van buitenaf zoveel mogelijk te verminderen. Hiervoor zijn we bijvoorbeeld voornemens om de abrupte grens met InnoFase te verzachten tot een landschappelijke overgangszone. In deze overgangszone denken we aan actieve landschapsontwikkeling door agrarische natuurontwikkeling. Als gemeente doen we dit niet zelf, maar we zullen partijen hiertoe stimuleren en initiatieven (bijvoorbeeld van nevenfuncties) faciliteren. Hierdoor wordt niet alleen de grens van het bedrijventerrein verzacht en bijgedragen aan natuurontwikkeling, maar neemt ook de recreatieve aantrekkelijkheid toe (bijvoorbeeld in de vorm van agrotoerisme). De hoofdfunctie blijft echter agrarisch. In aansluiting op de overgangszone kan de landschapsontwikkeling zich uitbreiden in noordelijke richting langs de Giesbeeksestraat.

Milieu en duurzaamheid

Door de openheid van het gebied is het bij uitstek geschikt om duurzame energie op te wekken met windenergie, of zonne-energie, of andere mogelijkheden. Conform het beleidsstandpunt duurzame energie stimuleren we initiatieven voor duurzame energieopwekking. Hierbij zien we het als opgave om op een zorgvuldige wijze conflicten tussen functies en met de landschappelijke openheid te voorkomen.

Vrijetijdseconomie

De toegankelijkheid van het open kommengebied is beperkt in vergelijking met andere gebieden in Duiven. Alleen via de Rivierweg en Giesbeeksestraat is het gebied toegankelijk. Dit is jammer, want de unieke kwaliteiten van het gebied zouden door meer mensen beleefd moeten kunnen worden. Het gebied vormt ook een stapsteen naar andere interessante recreatieve punten in de omgeving (zoals het Huis te Lathum). Extra wandel- en fietsroutes kunnen aantakken op een groter regionaal netwerk, bestaande weteringen kunnen als drager van dit netwerk fungeren. Ook de ecologische potenties van de weteringen kunnen beter benut worden, wat bijdraagt aan een versterking van de recreatieve aantrekkelijkheid. Er liggen kansen om het groenblauwe raamwerk te verbinden met zuidelijk gelegen gebieden en daarmee tegelijk het kommengebied meer toegankelijk te maken voor recreanten vanuit het zuiden. Dit zijn kostbare ingrepen, welke alleen haalbaar zijn wanneer deze gekoppeld worden aan andere trajecten zoals de verbreding van de A12. Langs de A12 is daarom een zoekgebied aangewezen voor een dergelijke passage.



Figuur 14: Kommengebied

5.2 Bedrijventerreinen

5.2.1 Bestaand

Dit gebied is gelegen in het noordwesten van ons grondgebied. Hier ligt een relatief groot oppervlak aan bedrijventerreinen, met veel arbeidsplaatsen (wat de Duivense beroepsbevolking overstijgt): Centerpoort-Nieuwgraaf, Centerpoort-Noord, Centerpoort-Zuid, Seingraaf, Graafstaete en InnoFase (voorheen Roelofshoeve geheten). De rijksweg A12 doorkruist het bedrijventerreinengebied, wat het tot een aantrekkelijke, goed bereikbare zichtlocatie maakt. De terreinen hebben verschillende accenten (zie ook H3), zo is op Centerpoort-Nieuwgraaf een groot cluster aan perifere detailhandelsvestigingen (PDV-locaties) gevestigd en kenmerkt InnoFase zich nog door grootschalige en zware industrie, maar wordt voor dit terrein tegenwoordig ingezet op een duurzaamheidsmodel. Hieraan zijn synergievoordelen voor diverse partijen gekoppeld. Ten noorden van InnoFase is bijvoorbeeld een cluster van vier windmolens ontwikkeld.

Bedrijven en detailhandel
Een aantal bedrijventerreinen van de hiervoor benoemde terreinen is momenteel in uitvoering: InnoFase, Seingraaf en Graafstaete (een deel is inmiddels uitgegeven). Dit is conform bestaand beleid. Op de nieuwere bedrijventerreinen is meer aandacht besteed aan ruimtelijke kwaliteit dan bijvoorbeeld op InnoFase (met een functionele en sobere uitstraling). Ook is aandacht nodig voor de overgang tussen de bedrijventerreinen en de aangrenzende deelgebieden van de gemeente Duiven (zie ook voorgaande paragraaf).

5.2.2 Behouden / versterken

Bedrijven
In het bedrijventerreinengebied domineert de bedrijvenfunctie, met een (boven)regionale uitstraling. Als gemeente beschouwen we het als essentieel om deze regionale positie te behouden en waar mogelijk te versterken. We beogen hieraan bij te dragen, door ontwikkelingen op en rondom deze terreinen ten diensten te stellen van de hoofdfunctie. Ten noorden van InnoFase zien we kansen voor het verder door ontwikkelen van de ‘Groene economie’ (gekoppeld aan de agrarische functie).

5.2.3 Ontwikkelen

<u>Visie</u>

Bedrijven en detailhandel
Teneinde de bedrijventerreinen ook in de toekomst vitaal te houden, zien we dat het van belang is dat de bedrijventerreinen een hoge ruimtelijke kwaliteit uitstralen voor gebruikers en bezoekers. Vooral in sommige oudere delen van het bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf laat dit te wensen over. Ook is een intensiveringsslag mogelijk en er moet aandacht zijn voor een aantrekkelijke buitenruimte met goede ‘verpoos-voorzieningen’. Op de nieuwere bedrijventerreinen is hiervoor minder aandacht noodzakelijk, omdat hieraan bij de ontwikkeling (door middel van onder meer beeldkwaliteitsplannen) meer aandacht is besteed.

Samen met betrokken partijen streven we naar versterking van de kwaliteit en intensivering van bestaande bedrijventerreinen. Voor Centerpoort-Nieuwgraaf hebben we een revitaliseringsprogramma opgezet, waarbinnen door middel van zowel publiek als privaat geld de volgende (deel)projecten zijn en worden uitgevoerd:

1. Verbetering van de bereikbaarheid naar en van Centerpoort-Nieuwgraaf;
2. Aanleg rotonde kruising Nieuwgraaf-Biograaf bij IKEA;
3. Stimuleringsbijdrage vastgoed en buitenopslag;
4. Ruimtelijke Intensivering Centerpoort-Nieuwgraaf;

5. Groenplan privaat- en openbaar groen;
6. Duurzaamheidscan;
7. Pilot openbaar vervoer.

Revitaliseren heeft voor ons prioriteit boven ontwikkelen, onder andere door de afnemende ruimtevraag. Naast de revitalisatie van Centerpoort-Nieuwgraaf, werken we bijvoorbeeld ook aan het terugdringen van leegstand op de bestaande bedrijventerreinen. Op Centerpoort-Noord wordt ook dit de komende jaren planmatig aangepakt, in nauwe samenwerking met eigenaren, huurders, makelaars, ondernemersassociatie Lindus, hogere overheden, Oost NV en de Kamer van Koophandel. Op basis van het Regionaal Programma Detailhandel (RPD, zie ook H3) en de gemeentelijke detailhandelsnota 2012
vastgelegd dat Duiven werken we binnen een concentratiegebied aan het verder uitrollen van het thema “wonen/in-en-om-het-huis” op Centerpoort-Nieuwgraaf.

Van belang voor kwaliteitsversterking, is een sterk (eigen) profiel voor ieder bedrijventerrein. Zoals duurzaamheid voor InnoFase. Op basis daarvan werken we ook aan de acquisitie. Voor Seingraaf wordt momenteel aan een duidelijk profiel gewerkt, waarna ook daarvoor gericht de acquisitie kan starten.

Landschap
In de komende jaren ligt de nadruk op een goede invulling en afronding van de uit te geven bedrijventerreinen. Daarnaast kijken we naar de afronding van bestaande terreinen, waarvan de landschappelijke inpassing als onaantrekkelijk wordt gezien (met een te harde en abrupte afronding). Dit heeft vooral onze aandacht aan de noordkant van InnoFase en Centerpoort-Noord.

Als gemeente hebben we een gebied aangekocht ten noorden van de Engsestraat, welke is aangewezen als zoeklocatie bedrijventerrein in aansluiting op het bestaande terrein Graafstaete. Ook hier streven we naar een goede landschappelijke afronding. We zijn daarom voornemens om het gebied ten zuiden van de Engsestraat een meer groen en natuurlijk karakter te geven.

We zien synergiemogelijkheden tussen het investeren in de groenstructuur van de openbare ruimte op de bedrijventerreinen en het versterken van het natuurlijke netwerk. Een aantrekkelijke groenstructuur biedt voor werknemers en bezoekers de mogelijkheid om te recreëren en uit te waaien en daarnaast kan een groenstrook fungeren als migratieroute voor de kleinere flora en fauna. Echter doordat de hoeveelheid openbare ruimte vooral in de oudere delen betrekkelijk klein is, is het hiervoor van belang dat de bedrijven hiertoe zelf initiatieven nemen. Als gemeente willen we dit stimuleren, bijvoorbeeld middels parkmanagement bij nieuw uit te geven terreinen.

Milieu en duurzaamheid
Als gemeente streven we ernaar om onze duurzaamheidsambities te combineren met de werkgelegenheid. Concreet zien we hiervoor mogelijkheden in het eerder genoemde overgangsgebied aan de noordkant van InnoFase en Centerpoort-Noord. De aandacht wordt daarbij gericht op bedrijven die op duurzame wijze omgaan met uitwisseling van energie of energieopwekking. Dit draagt bij aan het ontstaan van een zogenaamde ‘groene economie’, waarbij we een combinatie beogen met agrarische natuurontwikkeling aan de randen en wellicht ook retentiegebied en recreatiegebied.

In het algemeen staan we in eerste instantie positief tegenover opwekking van duurzame energie bij bedrijven, waaronder ook windenergie. Uiteraard gelden hierbij de randvoorwaarden ten aanzien van planologische haalbaarheid, welstand, geluidhinder e.d.

Niet alleen ten aanzien van functies en typen bedrijventerreinen komt onze duurzaamheidsambitie naar voren, maar ook bij de inrichting van terreinen. Multifunctioneel ruimtegebruik en uitwisselbaarheid van functies in bebouwing en

openbare ruimte zijn voor ons ontwerpuitgangspunten voor de nieuwe bedrijventerreinen. Bij herstructurering van bestaande terreinen zoals Centerpoort-Nieuwgraaf geldt dit ook. Bestaande bedrijven zoals IKEA hebben hiertoe al initiatieven genomen door het realiseren van een parkeergarage, zodat een deel van het huidige parkeerterrein voor uitbreiding benut kan worden.

Het bedrijventerrein InnoFase is een goed voorbeeld, waarbij duurzaamheid en het een cradle-to-cradle-principe[14] centraal staat. Het terrein heeft een (boven)regionale functie op het gebied van bedrijven in de hogere milieucategorieën. Het cascademodel en het opwekken van duurzame energie staat in dit gebied centraal. De output van het ene bedrijf vormt de input voor een ander bedrijf. Waar de één afval ziet, ziet de ander grondstoffen. Dit principe gaat door tot de kringloop gesloten is. Nieuw te vestigen bedrijven worden geselecteerd op inpasbaarheid van deze principes. Een bijzondere uitdaging vormt het breder toepassen van duurzaamheidsprincipes bij de daadwerkelijke ontwikkeling van bedrijventerreinen, van kavelniveau tot individueel ontwerp.

Infrastructuur

Als gemeente Duiven hebben we de ambitie om samen te werken met (boven)regionale partijen aan een verbetering van de bestaande ontsluiting van de bedrijventerreinen voor (boven)regionaal en lokaal vracht- en werkverkeer. De voorgenomen ontwikkelingen rondom de verbreding van de A12 en de komst van de A15 kunnen bijdragen aan deze ambitie, maar zijn niet voldoende. Daarnaast is het ook van belang dat er een betere aansluiting op het OV-netwerk komt, waarbij de ketenmobiliteit verbetert en reizigers kunnen overstappen van trein op bus.

Op onze eigen lokale schaal streven we er als gemeente naar om voor fietsers de bedrijventerreinen beter bereikbaar te maken vanuit de rest van de gemeente. Om mensen op de fiets te krijgen moet fietsen daadwerkelijk aantrekkelijker worden. Dit willen we niet alleen bereiken door meer verbindingen te realiseren, maar ook door veilige fietsroutes en een goede vormgeving. Een goed voorbeeld hiervan is de snelfietsroute.

Realisatie

Bedrijven / milieu en duurzaamheid

Momenteel wordt Centerpoort-Nieuwgraaf gerevitaliseerd, vooral gericht op het tegengaan van leegstand en verloedering. Door middel van de volgende projecten wordt getracht dit tegen te gaan:

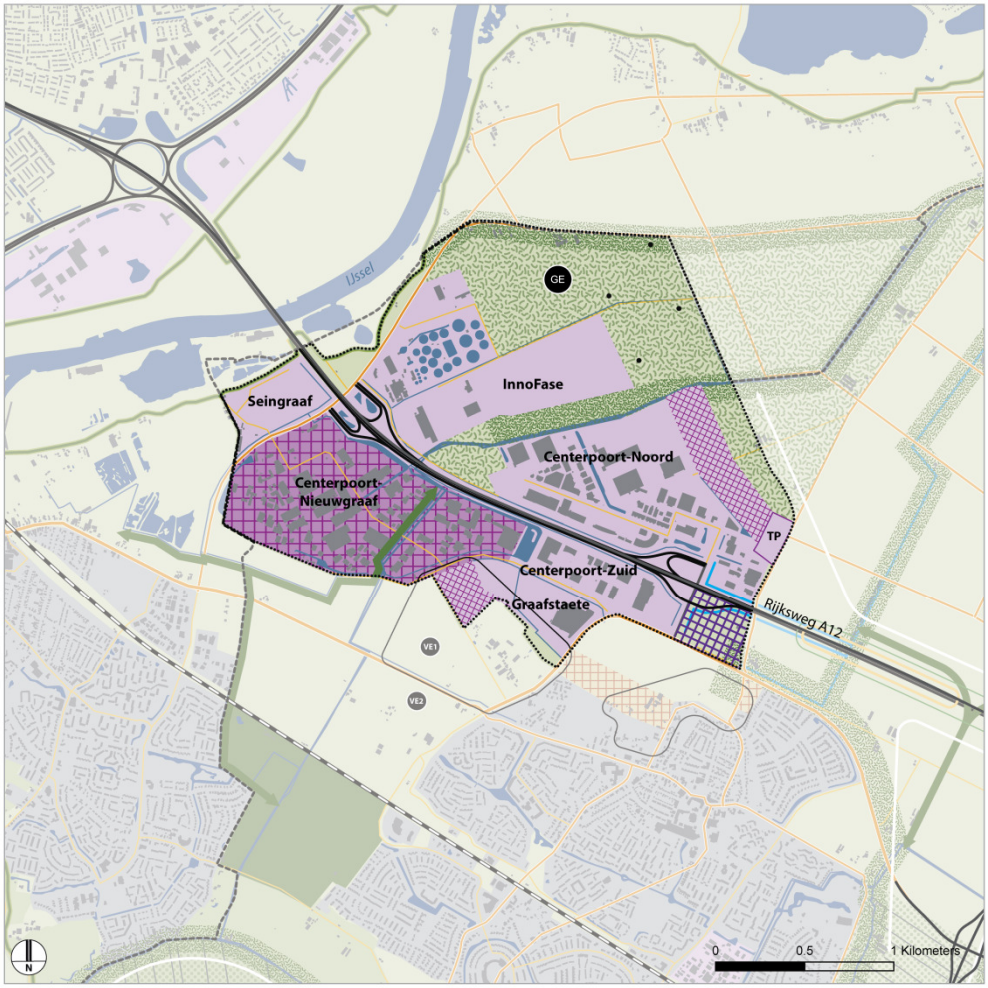
1. Openbaar groen: het kwaliteitsniveau van het openbaar groen is laag met als gevolg een slechte uitstraling.
2. Glasvezel: er ontbreekt momenteel een collectieve glasvezelverbinding op het terrein.
3. Camerabeveiliging: er ontbreekt momenteel een goed functionerend camerabeveiliging-systeem op basis van kentekenregistratie en opvolging door beveiligingspersoneel.
4. Parkmanagementorganisatie: er ontbreekt momenteel een parkmanagementorganisatie die collectieve voorzieningen aanbiedt en het dagelijks beheer aanstuurt.
5. Infrastructurele verbeteringen: in het bijzonder ten oosten van en op het bedrijventerrein zijn op termijn verkeersknelpunten te verwachten.
6. Koude voorzieningen: er is een collectief warmtenet op het bedrijventerrein, maar er ontbreekt een collectief koudenet. Vanaf 2015 is een mogelijke opschaling voorzien van de “koudepilot” die momenteel bij de AVR loopt.

Daarnaast :

- Werken we aan de aanpak van leegstand op Centerpoort-Noord, welke de komende jaren planmatig aangepakt wordt in nauwe samenwerking met de stakeholders. Hierdoor wordt het bedrijventerrein aantrekkelijker voor (nieuw) te vestigen bedrijven en private investeringen.

[14] Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things is een boek uit 2002 over duurzaam ontwerpen van William McDonough en Michael Braungart. Duurzame ontwikkeling is in 1987 in het Brundtland-rapport gedefinieerd als de ontwikkeling waarbij de huidige generatie in haar noden voorziet, zonder de mogelijkheden daartoe voor de volgende generatie te beperken. Het streven van Cradle to Cradle (C2C) gaat verder; het voorzien in onze eigen noden en de toekomstige generaties van meer mogelijkheden voorzien.

- Werken we aan acquisitie van nieuwe bedrijven op InnoFase.
- Wat betreft de overige bedrijventerreinen: de terreinen De Nieuweling en Graafstaete zijn momenteel in uitgifte, en de locatie Seingraaf beschikt over een vastgesteld en onherroepelijk bestemmingsplan. Momenteel onderzoeken we hoe dit terrein het best in de markt kan worden gezet.
- “Centerpoort-Zuid-Oost” dient als reserveterrein voor eventuele aanvullende (regionale) behoeften, dan wel bijzondere initiatieven die elders niet gehonoreerd kunnen worden.



DEELGEBIED 2: BEDRIJVENTERREIN

BESTAAND
- Bedrijventerrein
- Water
- A12
- Windmolen
- Gemeentegrens

BEHOUDEN / VERSTERKEN
- Waardevolle relatie dorp - landschap
- Hoofdafwatering
- Agrarisch, open kom

ONTWIKKELEN
- Reservelocatie bedrijventerrein
- Zoekgebied bedrijventerrein
- Revitaliseren - intensiveren
- Groenblauw raamwerk
- Potentieel agrarische natuurontwikkeling
- Potentieel ecologische verbinding
- GE Groene economie
- TP Truckparking

Figuur 15: Bedrijventerrein

5.3 Duiven

5.3.1 Bestaand

De kern Duiven is de grootste kern van de gemeente en ligt midden op het grondgebied. Sinds de jaren ’80 heeft de kern Duiven een enorme groei doorgemaakt, door de groeikernstatus die Duiven destijds had.

Landschap

De kern Duiven heeft zich ontwikkeld van een kleine agrarische dorpskern op een hoger gelegen rivierdonk (ter hoogte van de huidige Ploenstraat) tot een verstedelijkt dorp met hoofdzakelijk lokale voorzieningen. Het huidige Duiven bestaat uit de oude dorpskern aan de Rijksweg en de Ploenstraat en de uitbreidingswijken ten noorden van de spoorweg en grootschalige uitbreidingswijken ten zuiden van de spoorweg.

De kern heeft een ruime opzet en wordt gekenmerkt door veel groene parken en stroken. Ter hoogte van de Ploenstraat is het oorspronkelijke karakter van Duiven nog voelbaar vanwege de zichtbare relatie tussen dorp en landschap. Duiven heeft in het bijzonder tijdens de groeikernperiode in de jaren ‘80 en ’90 een behoorlijke metamorfose ondergaan. Aan het oorspronkelijke dorp zijn op concentrische wijze nieuwe woonwijken toegevoegd. Bij deze groei van Duiven is echter maar beperkt rekening gehouden met onderliggende landschappelijke structuren. Door de nieuwbouw zijn ook karakteristieke dorpse en landschappelijke elementen verloren gegaan. Zo heeft bijvoorbeeld de oude dorpsbebouwing in het centrum plaatsgemaakt voor nieuwbouw als het winkelcentrum de Elshofpassage en het nieuwe gemeentehuis. En aan de oude Rijksweg zijn oude panden vervangen door moderne gebouwen. De historische assen van de Rijksweg, Ploenstraat en Woerdstraat zijn daardoor niet overal meer als historische wegen herkenbaar.

Wonen

Door de groeikernperiode zijn in relatief korte tijd veel woningen in de kern Duiven gerealiseerd. De woningvoorraad bestaat grofweg voor 65% uit koopwoningen, voor 25% uit sociale huurwoningen en voor 10% uit particuliere huurwoningen. In 2015 starten we met een nieuwe woonvisie, waarin nader wordt ingegaan op de gevolgen van deze enorme toename van woningen in korte tijd en wat dit betekent voor de toekomstbestendigheid van de voorraad.

5.3.2 Behouden / versterken

Erfgoed

Gelukkig wordt in de huidige maatschappij in toenemende mate waarde gehecht aan de historie. De Duivense bevolking heeft bijvoorbeeld in 2009 duidelijk aangegeven dat zij voor een nieuw “uitnodigend dorpshart” kiest, waarbij aandacht is voor een dorpse uitstraling en historische beelden. Een aantrekkelijk dorpshart biedt ook belangrijke
kansen op het gebied van recreatie en toerisme. Daarom hebben we de ambitie, om de komende jaren het (nog resterende) historische karakter in Duiven tenminste te conserveren en waar mogelijk
te reconstrueren. Er zal een inventarisatie worden gemaakt van structuren, locaties en objecten die moeten worden behouden vanwege hun historische waarde. Voor ons heeft het prioriteit dat bij reconstructiemaatregelen, bij voorkeur die locaties worden aangepakt, waar ook andere ruimtelijke knelpunten spelen. Voor cultuurhistorie zien we dan bijvoorbeeld als kans, om via panelen of door middel van inrichtingsmaatregelen verwijzingen op te nemen naar verdwenen historische structuren.

Specifiek aandachtspunt vormen de historische wegen als De Ploenstraat en Woerdstraat, Rijksweg maar ook de Engsestraat. Gekeken moet worden of aan deze structuren een extra status verleend kan worden, zodat deze historische wegen ook in de toekomst door iedereen als zodanig herkenbaar zijn. Het is onze ambitie om de Rijksweg weer herkenbaar te maken als de oude doorgaande route met de aanliggende karakteristieke lintbebouwing. Door inrichtingsmaatregelen zoals het verbeteren van het historisch profiel, gebruik van juiste materialen en aanleg van laanbeplanting kan - in aansluiting op de welstandsnota - dit gewenste beeld onder meer bereikt worden. De oorspronkelijke relatie tussen dorp en landschap is aan de Ploenstraat nog zichtbaar, hoewel in de loop der tijd de kwaliteit wel is afgenomen door de aanleg van wegen, bebouwing en industrieterreinen. We hechten veel waarde aan deze oorspronkelijke relatie en bij toekomstige ontwikkelingen moet met dit bijzonder karakter rekening worden gehouden.

Openbaar groen

Parken en groenstroken zijn in Duiven volop aanwezig en worden hoog gewaardeerd. De parken zijn wel verbonden met elkaar, maar er ontbreekt echter een goede aansluiting op het buitengebied. Daarnaast heeft de aanwezige groenstructuur een geringe ecologische waarde. Het is onze ambitie dat de groenstructuur in Duiven in de toekomst een meer doorgaand karakter krijgt. Een doorgaande groenstructuur kan ook als raamwerk dienen voor (recreatieve) voet- en fietsverbindingen vanuit de bebouwde kom naar het buitengebied. Om een betere koppeling van de groenstructuur met het buitengebied te realiseren, is het ook deels noodzakelijk om in de bestaande wijken te zoeken naar mogelijkheden voor ‘groenversterking’ op een zorgvuldige wijze. Ook willen we daarbij de mogelijkheden onderzoeken om de ecologische potentie van het groen beter te benutten. Uiteraard moet de groenstructuur ook in de toekomst schoon, veilig en leefbaar zijn.

Bedrijven, voorzieningen, winkels en horeca

In de kern Duiven zijn diverse voorzieningen en bedrijven aanwezig. In het centrum of geclusterd op de lokale bedrijvenlocaties ’t Holland, De Nieuweling en de Spoorzone. Het voorzieningenaanbod draagt bij aan een leefbaar dorp. Grootschalige bedrijven horen niet in de woongebieden thuis. De gemeente Duiven beschikt over diverse grote en kleinere bedrijventerreinen, die voor dit soort bedrijven een passende locatie kunnen bieden. Voor de kleinere voorzieningen en bedrijven is afhankelijk van aard en omvang alleen plaats in het centrum of het Eilandplein, op de genoemde bedrijvenlocaties of op beperkte locaties langs de historische linten. Ook is er beperkt plaats voor voorzieningen op de stationslocatie. De winkelvoorzieningen dienen geconcentreerd te blijven in het centrum. Het aanbod van winkels en horeca is echter nog wel beperkt in omvang. Met het project ‘Vitaal centrum’ worden hiervoor kansen gecreëerd, het is erop gericht om een kwaliteitsimpuls te geven aan het centrum.

Infrastructuur

Met de komst van de A15 ten oosten van Duiven zal de verkeersintensiteit op het onderliggend wegennet - zoals de Vergertlaan - naar verwachting toenemen. Het project heeft ingrijpende invloed op de verkeersstromen. Het is ondanks deze verkeerstoename niet wenselijk om meer wegen in de kern Duiven aan te leggen. Een ringweg aan de zuidzijde van Duiven heeft bijvoorbeeld dusdanige consequenties (o.a. barrièrewerking richting het buitengebied) dat dit niet wenselijk is. Gekoppeld aan het traject ‘A15’ onderzoeken we samen met de provincie en regiogemeenten de effecten ervan en mogelijke oplossingsrichtingen (zie ook de laatste paragraaf van dit hoofdstuk).

5.3.3 Ontwikkelen

Visie

Wonen

Het woningbouwprogramma wordt op verschillende plaatsen geaccommodeerd. Grootschalige uitbreidingen passen niet meer bij de nog resterende bescheiden groei van de kwantitatieve woonbehoefte. De ten tijde van de voorgaande structuurvisies nog voorziene planmatige uitbreiding in

een groot deel van De Ploen-Noord en de Plakse Weide is niet meer aan de orde. De verwachte behoefte aan nieuw toe te voegen woningen is dusdanig dat de nog noodzakelijke groei van het aantal woningen naar verwachting op reeds bekende locaties en op nieuwe inbreidingslocaties kan worden geaccommodeerd. Dit is ook geheel in lijn met de ladder voor duurzame verstedelijking. Voor slechts een klein deel van de Ploen-Noord wordt nog een aanduiding zoeklocatie wonen opgenomen. Het gaat om een zone ten noorden van de Hogeweg en een strook ten oosten van de Broekstraat. Deze gebiedjes kunnen, indien de kwantitatieve behoefte daarom vraagt, nog worden gebruikt als afronding van de kern.

In verband met de veranderende woningbouwopgaven en -markt (in kwalitatief en kwantitatief opzicht) is bij deze actualisatie van de structuurvisie uit 2009 het gebied Spoorzone als ontwikkeling/zoekzone voor woningbouwontwikkeling (grotendeels) geschrapt.

Infrastructuur

Bij een optimale infrastructuur hoort een goede ontsluiting door openbaar vervoer. Door de spoorlijn tussen Arnhem en Zevenaar zijn we reeds goed hierop aangehaakt. Echter, het natransport voor treinreizigers is echter minder voorhanden in Duiven. In het bijzonder tussen het centrum, het station en de bedrijventerreinen zijn te weinig busverbindingen. De komende jaren zullen we met betrokken partijen overleggen en maatregelen ontwikkelen om meer busverbindingen tussen het station en de verschillende bedrijventerreinen in Duiven te realiseren. Regionale ontwikkelingen zoals de realisatie van een stadsregio-railverbinding tussen Duiven en Arnhem ondersteunen en stimuleren we.

De komende jaren werken we aan het verder verbeteren van de fietspadenstructuur. Fietsverbindingen dienen veilig te zijn en zo min mogelijk onderbroken door (gevaarlijke) kruisingen. Bestaande routes moeten worden verbeterd middels de juiste inrichtingsprincipes, maar er zullen ook nieuwe routes bij moeten komen. Voorkeur heeft dat deze aansluiten op bestaande structuren, zoals groenstructuren of langs bestaande wegen. Extra aandacht hebben we hierbij voor het fietspad tussen station en centrum. Bij een verbeteringsslag van dit fietspad, zien we de mogelijkheid om het historisch tracé langs de donk duidelijker naar voren te brengen.

Het huidige stationsgebied en de ruimtelijke kwaliteit daarvan heeft inmiddels een facelift ondergaan. Wanneer in de toekomst de HSL wordt gerealiseerd in combinatie met een verdiepte ligging van het spoor, dan zullen we de huidige functie en ligging van het station opnieuw bezien. Een mogelijk alternatieve locatie voor het station zou bijvoorbeeld kunnen zijn, ter plaatse van de kruising van het spoor en de Eltensestraat.

Ten aanzien van de (ingrijpend) veranderende verkeersstromen als gevolg van het doortrekken van de A15 geldt, dat we door het optimaliseren van bestaande verkeersstromen deze veranderingen zo goed mogelijk trachten te ondervangen.

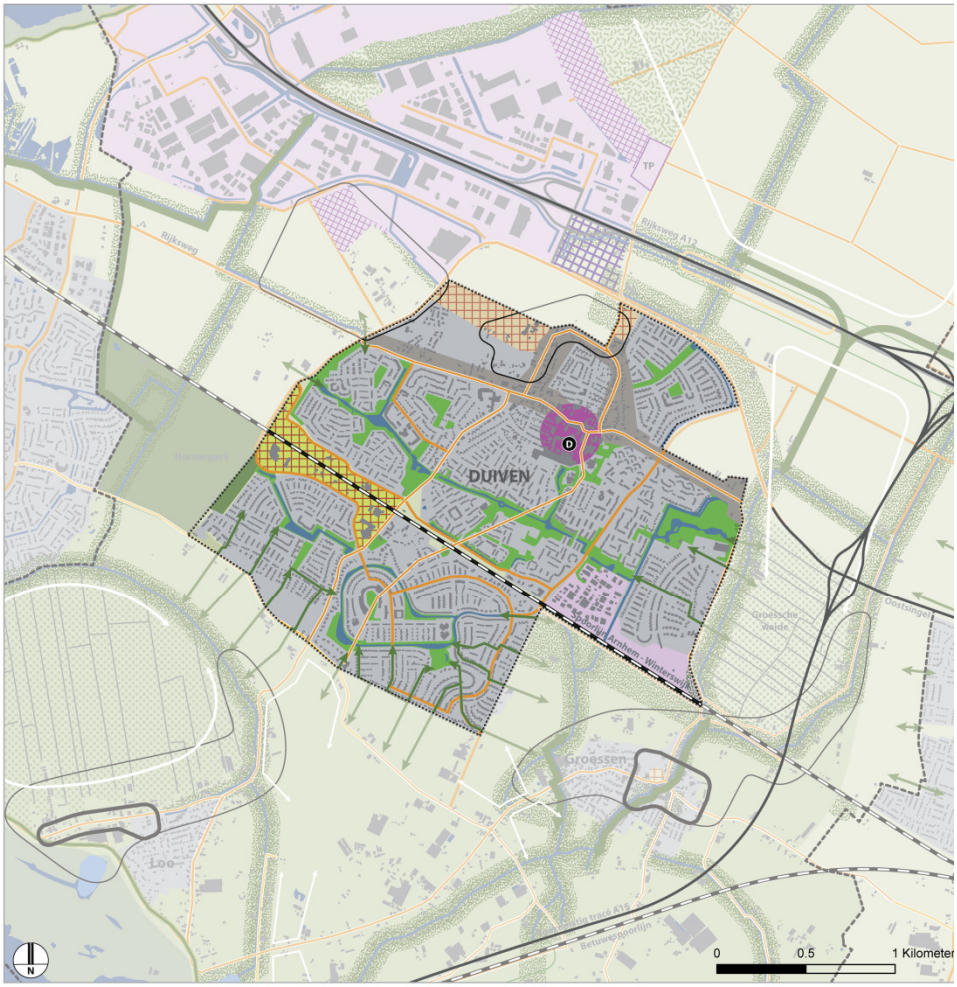
Erfgoed

Tegenwoordig wordt steeds meer waarde gehecht aan de ontstaansgeschiedenis van een dorp. Als gemeente dragen we hieraan bijvoorbeeld bij door een dorpse uitstraling na te streven, bijvoorbeeld door middel van historiserende gevelbeelden. Een aantrekkelijk dorp leidt ook tot meer kansen voor recreatie en toerisme. De komende jaren zetten we daarom in op het tenminste conserveren van de historische waarden en mogelijk reconstrueren (gekoppeld aan andere projecten / werkzaamheden). Om dit in beeld te brengen, wordt er een inventarisatie van structuren, locaties en objecten gemaakt.

Realisatie

Voorzieningen, winkels en horeca

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, wordt momenteel (eind 2014) volop uitvoering gegeven aan het plan ‘Vitaal Centrum Duiven’, gericht op de verplaatsing van het cultuurcentrum en uitbreiding van het winkelvloeroppervlak met 3.500 m². Fase 1 is inmiddels gerealiseerd.



DEELGEBIED 3: DUIVEN

BESTAAND
- Bebouwd gebied
- Water (Groenblauw raamwerk)
- A12
- Spoor
- Gemeentegrens
- Lokale weg

BEHOUDEN / VERSTERKEN
- Waardevolle relatie dorp - landschap
- Waardevol cultuurhistorisch kerngebied
- Historische weg
- Historisch lint
- Vitaal centrum
- Bestaande groenstructuur
- Spoorzone
- Dorpshart

ONTWIKKELEN
- Zoekgebied wonen
- A15 toekomstig tracé
- Voet, fiets en groene verbinding
- EHS (ecologische hoofdstructuur)

Figuur 16: De kern Duiven

5.4 Groessen

5.4.1 Bestaand

Het deelgebied Groessen betreft de bebouwde kom van het dorp Groessen inclusief de randen. Deze kern ligt in het oeverwallengebied, ten zuidoosten van de kern Duiven. Groessen telt circa 2.000 inwoners.

Wonen

Kenmerkend voor Groessen is de historische lintbebouwing. Daaraan liggen ook de karakteristieke gebouwen, zoals de kerk, het karkas van de molen en de monumentale boerderijen (klein Rijswijk of Diesfeldt). De oude kerkepaden die de gebieden achter het dorpslint verbonden met het dorpshart zijn nog steeds herkenbaar.

Landschap

Het dorp Groessen is ontstaan op de overslaggronden van een zogenaamde crevassegeul (natuurlijke doorbraakgeul) die ontstaan is na een doorbraak van een oude meandergordel van de Rijn. De voormalige stroomgeul van de meandergordel en de crevassegeul zijn nog grotendeels aanwezig, maar nu alleen nog direct zichtbaar als afwateringsgeul. Aanduidingen op de kaart zoals ‘kromme morgen’ ten zuiden van Groessen verwijzen nog naar de oude ligging van de meander. Door de verhoogde ligging is het niet verwonderlijk dat het dorp al een lange occupatiegeschiedenis kent. Vanuit het dorp is in de loop der tijd door Groessense boeren de Groessche Weide in het noorden in gebruik genomen als weidegebied. De langgestrekte verkaveling is hier nog steeds zichtbaar.

Het omliggende landschap van Groessen is door zichtlijnen tussen de bebouwing vanuit het dorp merkbaar. De gemeenschappelijke weide ofwel ‘gemeine Hütung’ die vroeger de verbinding was tussen het dorp en de noordelijke weiden (De Veenslagen en Groessche Weide) is echter deels bebouwd met een garagebedrijf. We zien de doorzichten en (het nog overgebleven deel van) de ‘Hütung’ als cruciaal voor de belangrijke relatie met het omringende landschap en de ontstaansgeschiedenis van Groessen. Het dorp is over het algemeen zeer groen door de ruime opzet en door de grote voortuinen. Groene plekken zijn tot diep in het dorp te vinden.

Erfgoed

Het historische dorpshart van Groessen ligt ter hoogte van de Dorpsstraat en is samen met de historische linten Leuvensestraat en Heiliglandsestraat beeldbepalend en karakteristiek voor Groessen. In de kern is sprake van een duidelijke verdichting van de historische bebouwing, die verder vrijwel alleen bestaat uit vrijstaande panden. In het centrum staat een van de oudste parochies uit de Liemers.

5.4.2 Behouden / versterken

Landschap

We zien de rafelige randen, doorzichten en gemeenschappelijke als van grote waarde voor het dorp, vanwege hun landschappelijke waarde. Zij vormen de waardevolle relatie met het buitengebied. Bij nieuwe ontwikkelingen moet hiervoor respect getoond worden.

Daarnaast hechten we veel waarde aan het reliëf (zichtbaar vanuit het dorpshart) veroorzaakt door twee oude crevassegeulen: hier ligt de oorsprong van Groessen. De belangrijkste wegen van het dorp liggen niet voor niets ter hoogte van deze geulen. Daarnaast willen we zoveel mogelijk verwijzingen naar het onderliggende landschap behouden zoals ten oosten van de meest oostelijke geul, waar de voormalige boerderij Klein Rijswijk ligt op een duidelijk hoger gelegen deel van de oeverwal. De ambitie is om dit soort structuren in de toekomst te accentueren. Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan het inrichten van de functionele afwateringsgeulen tot ecologische oevers, waardoor de oude rol van stroomgeul weer benadrukt kan worden. De relatie met het verleden wordt weer leesbaar gemaakt.

Erfgoed
Het historische dorpshart en de bebouwingslinten zien we in zijn geheel als waardevol cultuurhistorisch kerngebied met beeldbepalende waarde, die naar de toekomst toe behouden dient te worden. Het moet echter geen beschermd gebied worden dat 'op slot' gaat, maar juist een vitale dorpskern, waar we steeds samen met betrokkenen zullen zoeken naar een passende oplossing bij nieuwe ontwikkelingen.

Openbaar groen
Het gemeenschappelijk groen dat aansluit op het dorpshart heeft haar functie deels verloren als gemeenschappelijke grond. Daarom zijn we van mening dat hier herwaardering nodig is. In het bijzonder ter hoogte van de Mazepoel zijn de oude gemeenschappelijke weidegebieden nog goed zichtbaar vanaf de Heiliglandsestraat. De zichtlijnen hierop moeten dan ook zoveel mogelijk in stand gehouden worden. Een mogelijkheid is om de toegankelijkheid van dit prachtige gebied de komende jaren voor wandelaars te verbeteren. We zien dat aan de zijde van de Dorpsstraat een opwaardering en structuurverbetering van het gebied noodzakelijk is. Betrokkenen en toekomstige initiatiefnemers nodigen we uit om dit bij nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk op te pakken.

Bedrijven en detailhandel
Tuinbouw is een agrarische bedrijfstak die van oudsher hoort in dit gebied. Deze bedrijfstak heeft echter vanuit economisch oogpunt te maken met een noodzakelijke opschaling. We zien dat op dit moment sommige bedrijven in Groessen aanlopen tegen beperkingen in hun uitbreiding door omliggende bebouwing en wegen. Sommige kiezen er zelfs voor om te stoppen met de bedrijfsvoering. Als gemeente hanteren we regels voor dergelijke uitbreidingen. Voor bestaande bedrijven is uitbreiding onder voorwaarden mogelijk. Grootschalige kassencomplexen tasten het kleinschalige karakter van Groessen echter teveel aan. We zien het daarom als onvermijdelijk dat bij een te grote uitbreidingswens kassen op termijn naar elders verplaatst dienen te worden.

5.4.3 Ontwikkelen
Het dorpsplan voor Groessen is als bijlage bij deze structuurvisie opgenomen. Hierna worden enkele elementen benoemd op gemeentebreed structuurvisieniveau, voortvloeiend uit in deze structuurvisie gemaakte beleidskeuzen.

<u>Visie</u>

Wonen
Er is volgens de prognoses (Primos en Socrates) nog zeer beperkt behoefte aan uitbreiding van de bestaande voorraad. Daarom laten we de in de voorgaande structuurvisie opgenomen relatief grote herontwikkeling van het dorpshart in deze structuurvisie los. In de plaats daarvan wordt grenzend aan het Dorpsplein een kleinere zoekzone 'wonen' opgenomen. De in de voorgaande structuurvisie uit 2009 genoemde tweede zoeklocatie komt te vervallen. Dit is een voormalig agrarische bedrijf dat in de kern van Groessen ligt. Daarom wordt daar nog wel ruimte gezien om bij sloop van de agrarische opstallen gebruik te maken van de 'ruimte voor ruimte-regeling'.

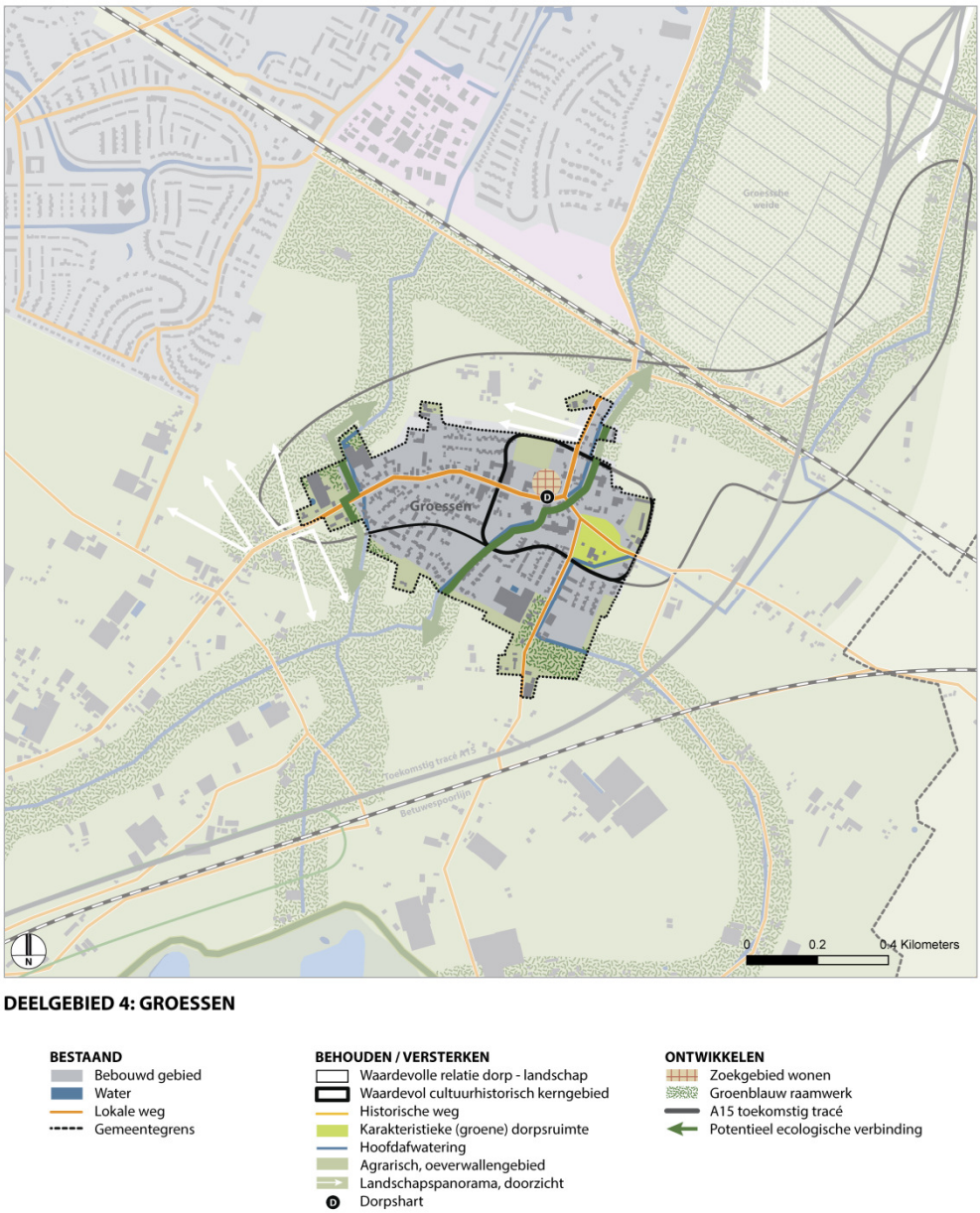
Bedrijven, voorzieningen en winkels
We zien dat winkels en voorzieningen essentieel zijn voor de vitaliteit van een dorp. We moedigen daarom winkels (aan huis) en enige bedrijvigheid aan, mits het past bij de schaal, aard en karakter van een dorp als Groessen. Groessen hoeft qua voorzieningen niet zelfvoorzienend te zijn, maar moet wel enig basisaanbod bieden voor de lokale Groessenaren (en deels ook voor de overige inwoners van de gemeente). We zijn van mening dat bedrijven zoals het autobedrijf aan de Dorpstraat eigenlijk niet passen in het gewenste kleinschalige, dorpse streefbeeld.

Infrastructuur
In vergelijking met vroeger, is de ontsluiting van het buitengebied verslechterd. Toen was er sprake van een groot netwerk van kerkepaden, waarvan een deel al weer in ere is hersteld, maar er is nog

een slag te maken. Het omringende landschap van Groessen moet nog meer betrokken worden bij de dorpskern via doorzichten en toegangspaden. Ook in recreatieve zin zijn deze ontsluitingen waardevol.

Openbaar groen

In relatie tot groen, openbare ruimte en zeker ook recreatie zien we ideeën zoals het in ere herstellen van fruitgaarden, aanleggen van faunapassages bij de spoorlijn en het aanbrengen van ecologische oevers langs waterlopen zeer zeker als interessant voor nader onderzoek en verdere uitwerking. Dit biedt ook andere kansen, bijvoorbeeld dat door middel van bosschages esthetisch minder hoog gewaardeerde elementen in het landschap - zoals het bedrijventerrein De Nieuweling - zoveel mogelijk aan het zicht onttrokken worden.



Figuur 17: De kern Groessen

5.5 Loo

Onder het deelgebied Loo wordt verstaan; het dorp Loo en het overgangsgebied dorp - buitengebied. De kern Loo ligt ten zuidwesten van de kern Duiven, is net als Groessen gelegen in het oeverwallengebied en grenst ook aan de zuidelijke uiterwaarden.

5.5.1 Bestaand

Wonen

De Loostraat en de Husselarijstraat zijn de belangrijkste bebouwingslinten, die vanaf de Loodijk landinwaarts naar elkaar toelopen. De binnenkant van de driehoek is door toenemende bebouwing in de loop der tijd verdicht, maar kent nog steeds groene open plekken met zichtlijnen naar buiten toe. De linten vormen nog steeds een duidelijk overgangsgebied van de kern van Loo naar het buitengebied.

Landschap

Loo is ontstaan op een oeverwal van een oude meander van de Rijn ter plaatse van een splitsing van wegen naar de dijk. De driehoekige structuur is kenmerkend langs bandijken. De ligging van de drie zijden van de driehoek - Loostraat, Husselarijstraat en Loodijk – bepaalt nog steeds de beleving van het dorp. Langs deze drie lijnen is het dorp ontwikkeld, waarbij het oudste deel rondom de kerk het dorpshart is. In dit (van oudsher) hart van Loo vindt vermenging plaats van bebouwing en het buitengebied.

De relatie met het buitengebied is nog goed herkenbaar: het Looveld aan de noordzijde is door de ruimten tussen de bebouwing vanuit het dorp nog steeds goed zichtbaar. Bijzonder is dat het Looveld onbebouwd is gebleven. Aan de bebouwingslinten zelf is sprake van afwisselende bebouwing, met een verspringende rooilijn.

Erfgoed

Kenmerkend voor Loo is de landelijke, dorpse sfeer. De dorpse sfeer is een resultante van verschillende beeldbepalende elementen. Zoals het lint met een verspringende rooilijn, waarbij afwisselend sprake is groen en stenig ingerichte delen. Daarnaast wordt de dorpse sfeer in het bijzonder bepaald door het samenhangende gebied rondom de kerk: met begraafplaats, pastorie, processiepark en kapel, in combinatie met het pleintje, het brinkachtige grasveld tegenover de kerk met daarnaast de restanten van de molen en het algemene beeld van de bebouwing aan de Loostraat. Dit ensemble van beeldbepalende dorpse elementen is gaaf en wordt beschouwd als cultuurhistorisch waardevol kerngebied.

Bedrijven

Wat uiteraard ook bijdraagt aan de dorpse, landelijke sfeer is de ligging midden in het landelijk gebied met agrarische bedrijvigheid in en rondom Loo. Het betreft zowel landbouw, veeteelt maar ook kastuinbouw. Het agrarische karakter van Loo neemt echter langzamerhand af doordat steeds meer bedrijven in de agrarische sector verdwijnen.

5.5.2 Behouden / versterken

Landschap en erfgoed

Het gave dorpsgezicht langs de Loostraat met cultuurhistorische bebouwing, afgewisseld met karakteristieke groene ruimtes dient behouden en waar mogelijk versterkt te worden. Ook de doorzichten naar het buitengebied vanaf de dorpslinten vinden we zeer waardevol, dit maakt de relatie met het buitengebied voelbaar. In het bijzonder vanaf de Loostraat richting het Looveld is dit het sterkst aanwezig. Daarom is het gebied Loostraat op de kaart van de structuurvisie aangeduid als te behouden ‘waardevolle relatie tussen dorp en buitengebied’ en ‘waardevol historisch kerngebied’. Ook de doorzichten aan de oostelijke zijde (Husselarijstraat) dienen behouden te worden. Bij nieuwe

ontwikkelingen moet hiermee zorgvuldig worden omgegaan en respect getoond worden voor de open delen met zichtlijnen. Van belang is ook, dat daarbij voortgeborduurd wordt op de verspringende, rafelige rooilijnstructuur met de kenmerkende diversiteit in de bebouwing.
Loo ligt op een oeverwal van een oude meander van de Rijn. We zien het als een uitdaging en opgave om deze landschappelijke 'onderlegger' (die aan het ontstaan van Loo ten grondslag ligt) te accentueren en beter beleefbaar te maken bij ontwikkelingen. De verhoogde ligging van het dorp is een inspiratiebron voor (kleinschalige) ontwikkelingen.

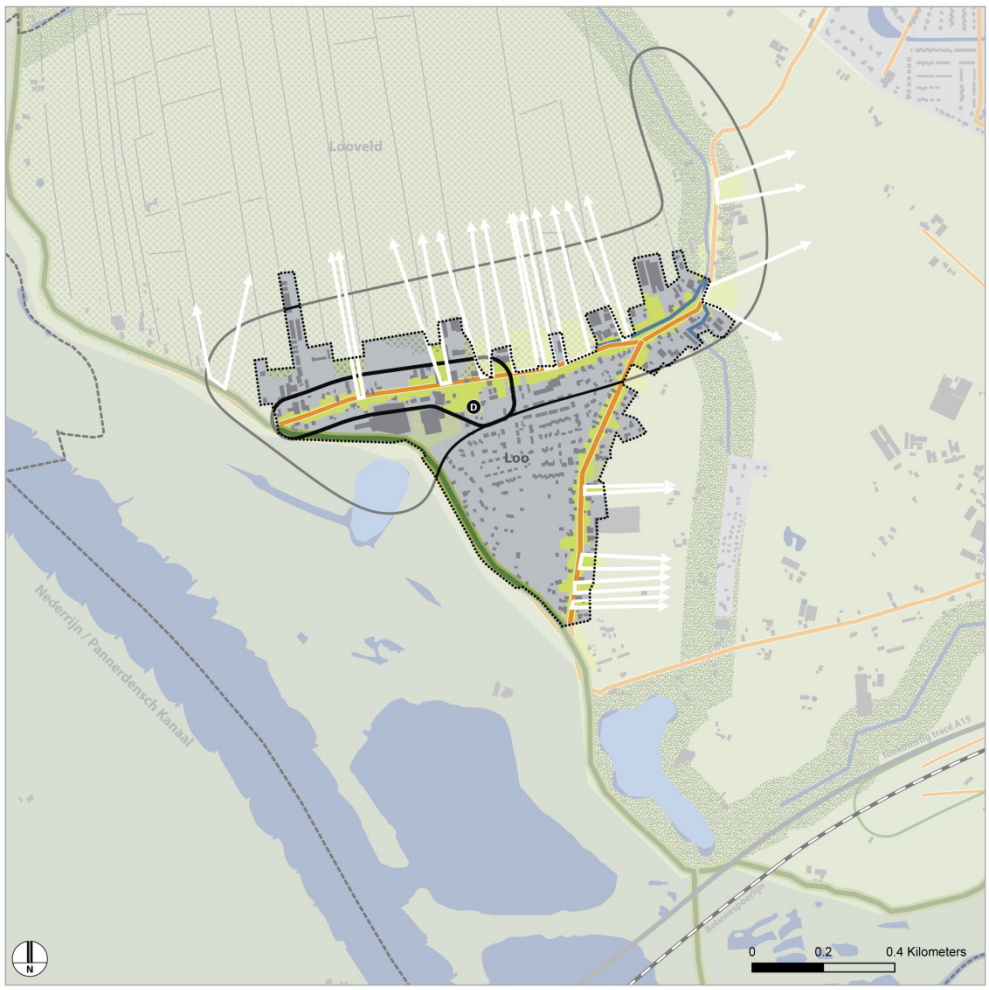
In het algemeen geldt dat in Loo voor ons bij de afweging van toekomstige initiatieven het behoud van het dorpse karakter een belangrijk criterium is.

Openbare ruimte
Ter versterking van het dorpse karakter van Loo, is ook aandacht voor het openbaar gebied nodig en de daarop aansluitende ruimten/gebouwen. Gedacht kan worden aan zorgvuldige keuzen van materialen en profielen aan de linten. Op een aantal plaatsen is het parkeren een aandachtspunt en moet worden gezocht naar oplossingen op bijvoorbeeld binnenterreinen.

Bedrijven
Het verdwijnen van agrarische bedrijven baart ons enerzijds zorgen, onder meer omdat deze activiteiten mede bijdragen aan het huidige landelijke en dorpse karakter. Met het verdwijnen van die activiteiten, kan het dorpse karakter aangetast worden. Anderzijds zien we dat het ook kansen biedt: door de juiste ontwikkelingen (in functie en vormgeving/uitstraling) op vrijkomende agrarische locaties kan het landelijke, dorpse karakter juist versterkt worden. Het toekennen van een woonbestemming is dan bijvoorbeeld afweegbaar voor ons, wanneer bijgedragen wordt aan behoud en versterking van de karakteristieke uitstraling. Dit kan bijvoorbeeld wanneer gekoppeld aan dergelijke initiatieven herstel van oude of verdwenen elementen - zoals een kerkepad – plaatsvindt. Dit doen we in overleg met de initiatiefnemers.

5.5.3 Ontwikkelen
De dorpsvisie voor Loo is als bijlage in deze structuurvisie opgenomen. Hierna worden enkele elementen benoemd op gemeentebrede structuurvisieniveau, voortvloeiend uit in deze structuurvisie gemaakte beleidskeuzen.

Wonen
De ontwikkeling van de woningbouwlocatie Westreenen zorgt de komende jaren nog voor een behoorlijke uitbreiding van het aantal woningen in Loo. Gelet op de behoefte is er voorlopig geen ruimte nodig voor een verdere uitbreiding van de voorraad. Daarom hebben we besloten om de in de vorige structuurvisie opgenomen zoekzone 'wonen' te laten vervallen. Omdat de op deze locatie aanwezige voormalige glastuinbouwbedrijven in de kern van Loo liggen en woningbouw voor een versterking van het lint zou kunnen zorgen, zien we voor de periode na 2020 een mogelijkheid om bij sloop van de agrarische opstallen gebruik te maken van de 'ruimte voor ruimte-regeling'. Van belang is echter dat de woningbehoefte dan nog steeds onderbouwd moet kunnen worden.



DEELGEBIED 5: LOO

BESTAAND
- Bebouwd gebied
- Water
- Bandijk
- Gemeentegrens
- Lokale weg

BEHOUDEN / VERSTERKEN
- Waardevolle relatie dorp - landschap
- Waardevol cultuurhistorisch kerngebied
- Historische weg
- Karakteristieke (groene) dorpsruimte
- Hoofdafwatering
- Agrarisch, oeverwallengebied
- Landschapspanorama, doorzicht
- Dorpshart

ONTWIKKELEN
- Groenblauw raamwerk
- Zoeklocatie ecopassage
- EHS (ecologische hoofdstructuur)

Figuur 18: De kern Loo

5.6 Oeverwallengebied

Het deelgebied 'oeverwallen' in Duiven betreft het buitengebied ten zuiden van Duiven, rondom Groessen en Loo. Het uiterwaardengebied wordt hierbij niet betrokken, dit wordt beschreven als apart deelgebied. Het Horsterpark maakt wel onderdeel uit van dit gebied.

5.6.1 Bestaand

Landschap

Het oeverwallengebied kan getypeerd worden als een kleinschalig cultuurlandschap en reliëfrijk stroomruggenlandschap. Het gebied heeft een wezenlijk andere structuur dan het open, laaggelegen ontginningslandschap van het kommengebied in het noorden. Het kleinschalige karakter wordt onderbroken door het polderlandschap van het Looveld. Samen met de polders Groessche Weide en Looveld, vormt het kleinschalige oeverwallenlandschap een goed bewaard gebleven uniek ensemble. Het unieke van dit gebied is de combinatie van het reliëfrijke rivierenlandschap (gevormd door oeverwallen, stroomgordels en natuurlijke laagten) en de menselijke invulling van dit landschap (bedijking, bewoning, cultivering). Het resultaat is een cultuurlandschap met een mozaïekvormige verkaveling, afgewisseld door het open slagenlandschap van de polder. De ontstaansgeschiedenis is nog steeds goed af te lezen: de bebouwing van Loo en Groessen ligt nog overwegend op de hogere (en drogere) plekken in het landschap. Landschapselementen zoals afwateringsgeulen en verkavelingspatronen markeren nog steeds oude stroomgeulen van de Rijn. De ontginning van het lager gelegen Looveld is nog duidelijk zichtbaar door het slagenpatroon.

Het Horsterpark is een uitzondering binnen het oeverwallengebied. Het is een stedelijk uitloopgebied, een park, waarbij de agrarische functie niet meer aanwezig is. Het gebied heeft een recreatieve functie voor zowel de inwoners van Duiven als van Westervoort.

Bedrijven

In het gebied is sprake van bedrijvigheid, vooral in de agrarische sector. Maar er is ook een aantal niet-agrarische bedrijven aanwezig, zoals opslag-, hoveniers-, grondverzetbedrijven en ook bedrijfsverzamelgebouwen. Dit is van belang voor de werkgelegenheid en daarbij voor de lokale productie van goederen en diensten voor de Duivense inwoners. Uitbreidingsmogelijkheden van deze bedrijven zijn beperkt. Wanneer er een uitbreidingsbehoefte ontstaat, die groter is dan de mogelijkheden ter plaatsen dan is verplaatsing naar één van onze bedrijventerreinen elders in Duiven aan de orde.

Wonen

Naast (agrarische) bedrijfswoningen komen er in het gebied verspreid burgerwoningen voor, zoals aan de Lijkweg, Schraleweidsestraat, Loostraat en Leuvensestraat.

Horsterpark

Het Horsterprak is een openbaar groen recreatiepark gelegen direct aangrenzend de kernen Duiven en Westervoort. Het is reeds in de 70'er jaren van de vorige eeuw voorzien als een stedelijk uitloopgebied, een groene buffer tussen de groeikernen Duiven en Westervoort.
De planvorming en de uitvoering van het park is meegenomen met de Landinrichting in de periode 1984-2010. Tot 2014 viel het park onder het Recreatieschap Achterhoek-Liemers (RAL). Het RAL is inmiddels opgeheven en het park is nu eigendom van de gemeente Duiven.
Een deel van het park is sinds 2006 in gebruik bij Stichting Activiteiten Horsterpark (SAH). Deze stichting beheert een kinderboerderij, een theepaviljoen en een directiewoning. SAH is sinds 2014 in opdracht van de gemeente ook belast met het onderhoud van het groen en de wegen van het park.

De hoofdfunctie van het park is het bieden van diverse vormen dagrecreatie.

5.6.2 Behouden / versterken

Landschap
Het afwisselende oeverwallengebied is een uniek cultuur landschap en landschappelijk waardevol. Dit maakt het ook een aantrekkelijk recreatie- en uitloopgebied voor bewoners en bezoekers. De vele doorzichten vanuit Loo en Groessen geven een uniek beeld van de historische relatie tussen dorp en landschap. Deze elementen (afwisselen, relaties, doorzichten) moeten behouden en gerespecteerd worden bij toekomstige ontwikkelingen.

De herkenbaarheid van deze elementen is echter niet overal meer even duidelijk. We streven ernaar om die herkenbaarheid weer te vergroten. De mogelijkheden hiervoor zijn beperkt en het is kostbaar. We willen werken aan landschapsversterking en 'restauratie' van landschappelijke elementen gekoppeld aan initiatieven van particulieren en derden (zoals waterschap). We zien kansen langs de zegen in het gebied, de gekanaliseerde natuurlijke afwateringsgeulen. Door de kanalisering is hier niet meer zichtbaar dat er een oude stroomgeul ligt. Door te werken aan een natuurlijke inrichting van de oevers, kan bijgedragen worden aan herstel van het oorspronkelijke landschap.

Het gebied tussen Duiven en Westervoort zien we als een landschappelijke buffer tussen twee sterk verstedelijkte dorpen. Het deel ten zuiden van de spoorlijn is inmiddels als het Horsterpark ingericht, een stedelijk uitloopgebied. Tussen Duiven en Zevenaar is door de stadsregio en de provincie een groot gebied als GIOS-gebied (Groen In en Om de Stad) aangewezen. Realisatie hiervan is nauw verbonden met de ontwikkelingen rondom het doortrekken van de A15 (zie ook de laatste paragraaf van dit hoofdstuk).

Vrijetijdseconomie
Het gebied is aantrekkelijk voor recreatieve activiteiten, door de afwisseling van natuurgebieden, cultuurhistorische elementen en in het algemeen de rust en de ruimte. In eerste instantie kan hierbij gedacht worden aan het extensieve recreatieve medegebruik van wegen en uiterwaarden. Er zijn diverse fiets- en wandelroutes. In het bestemmingsplan Buitengebied 2013 hebben we extensief recreatief medegebruik binnen de diverse bestemmingen mogelijk gemaakt. We hechten veel waarde aan het versterken van de recreatieve routestructuren, niet alleen in dit deelgebied maar ook in de deelgebieden 'Randen van Duiven' en 'Uiterwaarden'. De kwaliteiten die er zijn moeten ook goed beleefd kunnen worden. Voorwaarde is wel dat dit niet ten koste gaat van die kwaliteiten.
Onder diezelfde voorwaarde zien we daarnaast mogelijkheden om de wandel- en fietsroutes te ondersteunen met kleinschalige ontwikkelingen in de vorm van ondergeschikte nevenactiviteiten bij landbouwbedrijven.

Horsterpark
Voor de lange termijn bestaat er behoefte aan een toekomstvisie voor de inrichting en het gebruik van het park. Daarbij zal de gemeente samen met de SAH in 2015-2016 invulling aan geven.

5.6.3 Ontwikkelen

Landschap
In het gebied zijn er veel kansen en mogelijkheden voor extensieve recreatie. In voorgaande deelparagraaf hebben we de ambitie uitgesproken om te werken aan de versterking van de padenstructuur en dat er in de vorm van nevenactiviteiten ook kleinschalige recreatieve voorzieningen mogelijk zijn (zoals een kleinschalig kampeerterrein bij een agrarisch bedrijf of woning). Daarnaast streven we ernaar om relaties te leggen en te versterken met andere (recreatieve) trekpleisters in de omgeving, zoals het natuurgebied de Gelderse Poort, maar ook de grootschalige detailhandelsvestigingen in de A12-zone en het Romeins bolwerk de Limes (Romeins voor grens).

Het gebied is in het verleden reeds doorgesneden door (infra)structuur, zoals de Betuwelijn. Daar komt in de toekomst de doorgetrokken A15 bij. Dit heeft gevolgen op diverse fronten (geluid, lucht, landschappelijke openheid etc.). Deze structuren zijn harde gegevens, maar deze mogen de beleving van het oeverwallengebied niet overheersen. Gekoppeld aan de rijksprojecten, zoeken we naar mogelijkheden om het landschap te versterken en daarmee de nadelen zoveel mogelijk te compenseren. We vertrouwen erop dat we samen met de gemeenten Zevenaar, Lingewaard, Overbetuwe en de provincie, in overleg met het rijk, tot voor alle partijen acceptabele oplossingsrichtingen komen. Samen met de twee gemeenten en de provincie zijn we dit najaar gestart met een Ruimtelijk KwaliteitsKader, waarin we de effecten op het grotere invloedsgebied van de A15 in beeld brengen gekoppeld aan kansen en mogelijkheden om negatieve effecten waar mogelijk om te buigen. Tot een goede inpassing behoort in onze visie in ieder geval een verdiepte ligging, maar ook aanleg van ecopassages en landschapsversterking waardoor de nieuwe structuren zo min mogelijk opvallen in het landschap.

Vrijetijdseconomie

Het is onze ambitie om het buitengebied beter beleefbaar te maken voor iedereen. Noodzakelijke voorwaarde daarvoor is een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid voor voetgangers en fietsers vanuit de kernen, ook vanuit de Zevenaarse zijde. Het versterken van het tussengebied Duiven - Zevenaar maakt onderdeel uit van het hiervoor genoemde Ruimtelijk KwaliteitsKader A15/A12.

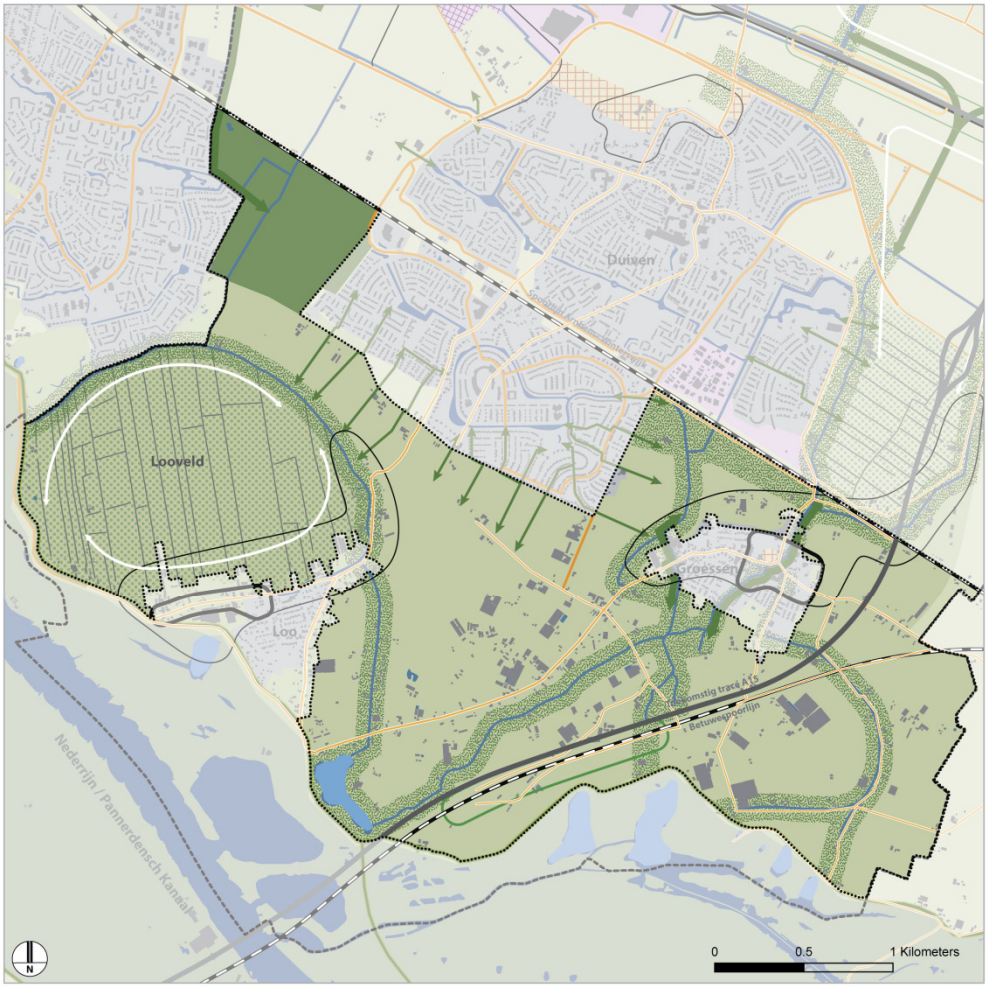
Bedrijven

Tuinbouw hoort van oudsher bij het oeverwallengebied. Trends leiden de afgelopen jaren ertoe dat voor het voortbestaan deze bedrijven genoodzaakt zijn tot uitbreiding in de vorm van grootschalige kassencomplexen. In het bestemmingsplan buitengebied hebben we onder voorwaarden uitbreiding van bestaande kassen mogelijk gemaakt. Nieuwe kassencomplexen en grootschalige kassencomplexen in het algemeen horen niet thuis in dit kleinschalige landschap.

Wonen

Omvangrijke woningbouwinitiatieven vinden we in het oeverwallengebied niet afweegbaar. Dit leidt tot aantasting van de unieke landschappelijke kwaliteiten. Maar ook extensief wonen gekoppeld aan landschapsversterking (het rood-voor-groen-principe) is geen optie meer. De vraag naar woningbouw neemt af vanwege de demografische veranderingen en extra remmend werken de ingrepen in de financieringsmogelijkheden van woningen (zoals beperking renteaftrek en terughoudendheid banken). Conform de ‘ladder voor duurzame verstedelijking’ dient toekomstige woningbouw zoveel mogelijk binnen de stedelijke contour (bebouwde kommen) gerealiseerd te worden, waardoor er minder mogelijkheden voor bouwen in het buitengebied zijn.

Een nieuwe woning toevoegen aan het buitengebied is in beginsel niet meer mogelijk. Reden is dat er door de eerder genoemde trends maar een beperkte woningbehoefte is en er zijn in de afgelopen jaren al relatief veel aanvragen ingediend. We zien het slopen van agrarische opstallen voor woningen in het buitengebied niet meer als een duurzame oplossing. Het risico bestaat namelijk dat door een overaanbod op termijn leegstand in de slechtste delen van de voorraad in het buitengebied gaat ontstaan en ook in de kleine kernen Groessen en Loo. Dit vraagt om het zorgvuldig benaderen van dit vraagstuk en van nieuwe initiatieven hiertoe. In de nieuwe woonvisie worden de te maken beleidskeuzen hieromtrent verankerd.



DEELGEBIED 6: OEVERWALLENZONE

BESTAAND
- Bebouwd gebied
- Horsterpark / natuurpark
- Water
- A12
- Spoor
- Bandijk
- Gemeentegrens
- Lokale weg

BEHOUDEN / VERSTERKEN
- Waardevolle relatie dorp - landschap
- Waardevol cultuurhistorisch kerngebied
- Historische weg
- Wiel
- Hoofdafwatering
- Cultuurhistorisch waardevol landschap
- Agrarisch, oeverwallengebied
- Landschapspanorama, doorzicht

ONTWIKKELEN
- Groenblauw raamwerk
- Zoeklocatie ecopassage
- Potentieel agrarische natuurontwikkeling
- A15 toekomstig tracé
- Potentieel ecologische verbinding

Figuur 19: Oeverwallenzone

5.7 Uiterwaarden

Het huidige uiterwaardengebied in Duiven bestaat uit de noordelijke uiterwaarden langs de IJssel en de zuidelijke uiterwaarden langs de Nederrijn/het Pannerdensch Kanaal. De uiterwaarden hebben de beschermende Natura 2000-status gekregen, als onderdeel van het grotere gebied de Gelderse Poort.

5.7.1 Bestaand

Zuidelijk deel

Landschap

Het zuidelijk uiterwaardengebied valt uiteen in het buitendijks en het voormalig buitendijks gebied. Het voormalig buitendijks gebied is door dijkverleggingen onderdeel geworden van het binnendijks gebied. De invloed van de rivier is hier nog duidelijk zichtbaar door het reliëfrijke landschap, de wielen en dammen. In het verleden is het gebied door de mens in cultuur gebracht. Langs de IJssel en het Pannerdensch Kanaal zijn nog resten van oude steenfabrieken zichtbaar. Het oudhoevig land is nog zichtbaar door de overblijfselen van rabatstructuren en dammen. Het door een dijkdoorbraak verdronken dorp Leuven is niet meer zichtbaar, maar spreekt des te meer tot de verbeelding. In het oosten ligt een klein deel van het Rijnstrangengebied nog net binnen de gemeentegrenzen.

Het buitendijks deel van het zuidelijk uiterwaardengebied wordt gekenmerkt door ruige natuur en een reliëfrijk rivierenlandschap. Het is een dynamisch gebied door fluctuaties in het rivierpeil van de Rijn. Naast natuur en water zijn in het gebied twee zandwinputten aanwezig. In de noordelijkste put Loowaard ligt een klein jachthaventje. De huidige zandwinactiviteiten zullen op korte termijn verdwijnen en daarmee ook de tijdelijke jachthaven. Wielen en dammen zijn overgebleven getuigen van de verloren én gewonnen strijd tegen het rivierwater. Het huis Loowaard is vandaag de dag de enige bewoning in het gebied en ligt op een pol.

Het zuidelijk uiterwaardengebied maakt onderdeel uit van de Gelderse Poort en de ecologische hoofdstructuur. Het gebied de Gelderse Poort heeft in het verleden de status Nationaal Landschap gekregen. Met het vaststellen van de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte is deze status echter komen te vervallen en is de verantwoordelijkheid voor dergelijke gebieden gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Dat deze status vervallen is, wil echter niet zeggen dat er geen waarde meer gehecht wordt aan dit aantrekkelijke en unieke gebied! Daarnaast is ook het traject ‘Ruimte voor de rivier’ voor dit gebied relevant. Vanuit het kabinet is voor het Pannerdensch kanaal de opgave geformuleerd om met rivierverruimende maatregelen de dynamiek van de rivier en de natuur in de Gelderse Poort een kwaliteitsimpuls te geven. Voor dit gebied richten de nationale doelstellingen zich de komende jaren op natuurontwikkeling in combinatie met retentie in een dynamisch rivierlandschap.

Noordelijk deel

Landschap

Het noordelijk uiterwaardengebied betreft de zuidoostelijke uiterwaarden van de IJssel aan weerszijden van de A12, welke vallen binnen onze gemeentegrenzen. Direct ten noorden van de A12 ligt een afgedekte vuilstortplaats. Het gebied ligt geheel buitendijks en valt in de ecologische hoofdstructuur. Het is overwegend in gebruik als landbouwgebied. De rivieroever zelf ligt op het grondgebied van buurgemeenten.

5.7.2 Behouden / versterken

Infrastructuur

De ontsluiting van het uiterwaardengebied loopt hoofdzakelijk over de dijken. Doordat langzaam en snel verkeer gebruik maken van dezelfde dijk, signaleren we dat er soms onveilige situaties ontstaan. We zien het daarom als wenselijk om een deel van de Loodijk autovrij of autoluw te maken. De komende periode zullen we mogelijkheden hiertoe onderzoeken. Een goede bereikbaarheid van het

Looveer is daarbij uiteraard een belangrijk uitgangspunt, gezien de belangrijke functie voor het woon-werkverkeer van en naar de gemeente Duiven.

Vrijetijdseconomie
Buiten de ontsluiting via de dijken is de toegang naar de uiterwaarden zelf vrij beperkt voor wandelaars en fietsers. Er is alleen een wandelpad naar de Loowaard. We zien hier echter wel kansen, in het bijzonder in het zuidelijk uiterwaardengebied voor een toename van extensieve recreatie (wandelen, fietsen), maar wellicht ook riviergebonden recreatiemogelijkheden (watersport, strandje). Een belangrijke voorwaarde om te recreëren is een goede toegankelijkheid. Het gebied heeft echter ook diverse te beschermen waarden, dit betekent dat we terughoudend omgaan met ontwikkelingen. We zien in ieder geval als een mogelijkheid het beperkt creëren van enkele struinpaden. Ook het ontwikkelen van een voet-fietsverbinding op de (voormalige waterkerende) Leuvensedijk biedt kansen om het gebied beter te ontsluiten voor extensieve recreatie. Met informatieborden of themaroutes kunnen vervolgens belangrijke cultuurhistorische en natuurlijke waarden in het gebied onder de aandacht gebracht worden.

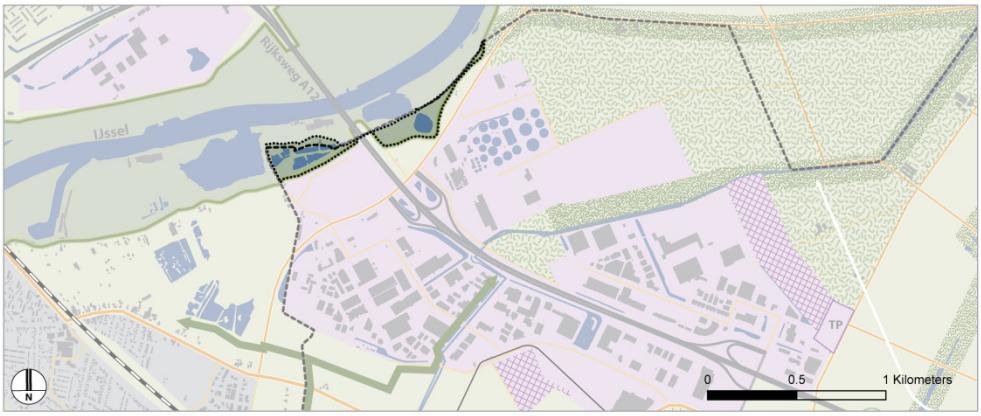
Erfgoed
We vinden het van groot belang, dat het beschermen en waar mogelijk versterken van de natuurlijke en cultuurhistorische waarden in samenhang benaderd wordt. In het verleden waren dit vaak losse trajecten, waardoor cultuurhistorische elementen zoals dammen en wielen en het oud-hoevig landschap in het kader van natuurontwikkeling niet meegenomen werden. Door het gebied en haar kwaliteiten in samenhang te benaderen, zien we het als een belangrijke kans om in navolging van de Ooijpolder in Nijmegen, ook de Duivense uiterwaarden met kenmerken van het oud-hoevig landschap terug te brengen. Het conserveren of restaureren van oude dammen, het terugbrengen van oude perceelafgrenzingen kan ook daartoe behoren. Dit leidt tevens tot een toename van de biodiversiteit. Het verdwenen dorp Leuven vormt hierbij een interessant te betrekken element. Deze ontwikkelingen zijn echter kostbaar en als gemeente staan we hiervoor niet alleen aan de lat. Dit pakken we graag op met bij het gebied betrokken partijen. Bij ontwikkelingen en verdere inrichtingsmaatregelen van de uiterwaarden vragen we aandacht voor natuurontwikkeling en cultuurhistorische elementen.

5.7.3 Ontwikkelen

Vrijetijdseconomie
We zien het vrijkomen van de zandwinlocatie bij de Loowaard als een kans voor nieuwe initiatieven op gebied van dagrecreatie. Gedacht kan worden aan een zandstrandje of een horecavoorziening. De tijdelijke jachthaven zal worden opgeheven. Een dergelijke functie op zichzelf past in onze visie op vrijetijdseconomie.

Landschap
Het zuidelijke uiterwaardengebied wordt doorsneden door enkele belangrijke hoofdinfrastructuren. De Betuwelijn ligt in een tunnel onder de Kandiaplas. Diverse gasleidingen zijn aangelegd. Een hoogspanningsleiding loopt door het gebied. Ook het tracé van de toekomstige A15 is hier gedacht. Al deze structuren conflicteren met de wenselijke en geambieerde ontwikkeling van het gebied. Een goede landschappelijke inpassing is minimaal noodzakelijk om de invloed zoveel mogelijk te beperken.

Voor het noordelijk uiterwaardengebied zijn door de aanwezigheid van de A12, de nabijheid van InnoFase, de ligging van de vuilstort en de toewijzing van de ecologische hoofdstructuur nauwelijks mogelijkheden tot functieverandering. Het huidige gebruik als natuurlijke buffer tegen stedelijke invloeden van snelweg en industriegebieden blijft daarom gehandhaafd.

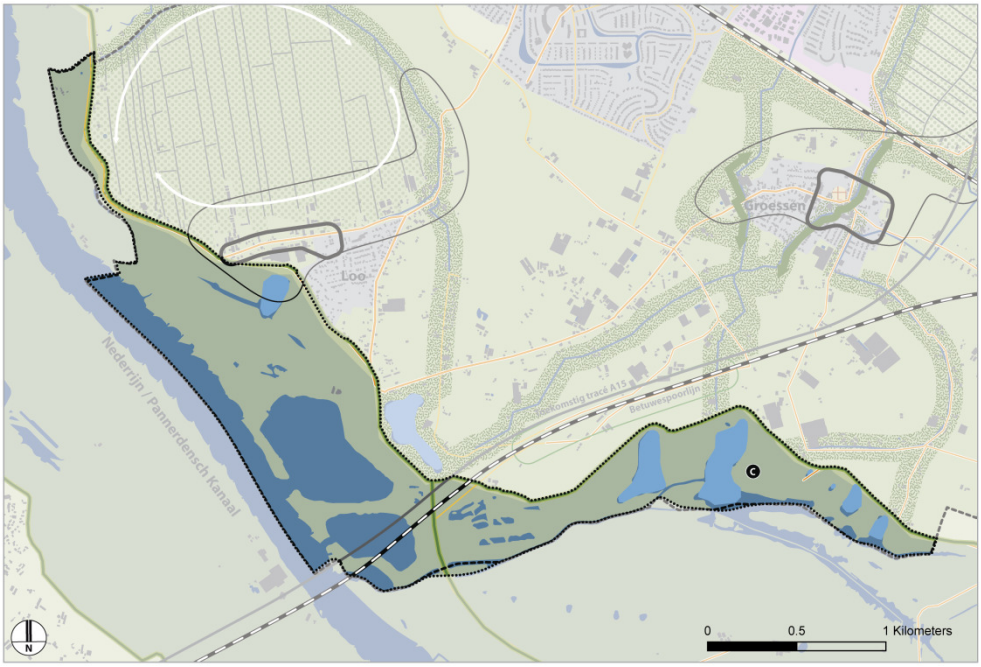


DEELGEBIED 7: UITERWAARDEN

BESTAAND
- Bebouwd gebied
- Water
- Bandijk
- Spoor
- Gemeentegrens

BEHOUDEN / VERSTERKEN
- Waardevolle relatie dorp - landschap
- Wiel
- Historische weg

ONTWIKKELEN
- EHS (ecologische hoofdstructuur)
- A15 toekomstig trace
- Cultuurhistorische bezoekerslocatie



Figuur 20: Uiterwaarden

5.8 Randen van Duiven

Het deelgebied ‘randen van Duiven’ betreft het buitengebied aan weerszijden van de kern Duiven. Het is landschappelijk gezien een overgangsgebied van enerzijds het zuidelijke oeverwallengebied en anderzijds het noordelijke kommengebied.

5.8.1 Bestaand

Landschap

Het deelgebied ‘randen van Duiven’ betreft een gemengd gebied waar agrarisch buitengebied en stedelijke invloeden samenvallen. Er zijn geen grote bebouwingsconcentraties. In het oostelijk deel ligt de buurtschap Helhoek en het gelijknamige bedrijventerrein. In het noordwestelijk deel ligt de kleinschalige bebouwingsconcentratie De Eng aan de Engsestraat. In het westen liggen de sportvelden van het Horsterpark. De rest van het gebied heeft voornamelijk een agrarische functie.

Het oorspronkelijk open en landelijke gebied ondervindt steeds meer invloed van de verstedelijking. Dit uit zich bijvoorbeeld in het gedachte tracé van de doorgetrokken A15 naar de A12 in het oostelijk deelgebied. De westelijke rand tussen Duiven en Westervoort functioneert vooral als groene buffer tegen de verstedelijking vanuit deze kernen. De kernen mogen niet aan elkaar groeien. De oostelijke rand van de kern Duiven heeft een iets minder duidelijke bufferrol.

Door uitbreidingen van de bedrijventerreinen aan de noordwestzijde is het open zicht op en vanuit de oorspronkelijke dorpskern Duiven langs de Ploenstraat geleidelijk verminderd. Ook vanuit de oostrand van Duiven is het open landschap richting Zevenaar niet overal meer duidelijk zichtbaar. Om dit gebied landschappelijk te versterken is door de stadsregio Arnhem Nijmegen en de provincie tussen Duiven en Zevenaar een groot gebied als GIOS-gebied (Groen In en Om de Stad) aangewezen.

Landschappelijk gezien is het gebied een overgangsgebied tussen het zuidelijk oeverwallengebied en het noordelijk komgebied. Er zijn een aantal recht gegraven zegen in het gebied. Dit maakt dat het groenblauwe raamwerk hier weinig ecologische waarde heeft. De Groessche Weide (de gemeenschappelijke gronden) ligt aan de oostelijke rand, deze is in het verleden ontgonnen vanuit Groessen. Tussen de Groessche Weide en Groessen ligt een fysieke barrière in de vorm van een spoorlijn.

Bedrijvigheid

Het gebied tussen Duiven en Zevenaar heeft overwegend een agrarische functie en zien we als deel van ons landbouwontwikkelingsgebied. Agrarische bedrijven krijgen in dit gebied, net als in het open kommengebied, meer uitbreidingsruimte dan elders.
Tevens zijn er ook enkele niet-agrarische bedrijven in het gebied, vooral aan de Helhoek. Vergeleken met ‘reguliere’ bedrijventerreinen heeft dit gebied een eigen karakter.

5.8.2 Behouden / versterken

Landschap

De Groessche Weide wordt net als het Looveld in het oeverwallengebied gekenmerkt door de duidelijke slagenverkaveling van een Hollandse polder. We zien het daardoor als een waardevol cultuurlandschap. De Groessche Weide is echter minder herkenbaar in het landschap dan het Looveld. We streven er naar om vergelijkbaar met het Looveld het unieke karakter beter tot zijn recht te laten komen. Het terugbrengen en versterken van de herkenbaarheid van de Groessche Weide streven we de komende jaren na gekoppeld aan particuliere initiatieven. Versterking door ontwikkeling is het credo. De landschappelijke openheid kan bijvoorbeeld worden teruggebracht, door het stimuleren van particulieren om op hun percelen bijpassende beplanting aan te brengen.

De Helhoek heeft als buurtschap een bijzondere rol. Er is sprake van een unieke relatie tussen dorp en het omringend landschap. De cultuurhistorische waarde van dit gebied moeten ook voor de toekomst behouden blijven. Dit vormt een belangrijk zorg- en aandachtspunt voor ons bij de ontwikkelingen rondom de door te trekken A15 (zie volgende paragraaf). Ook bij de Ploenstraat en de Engsestraat is deze bijzondere relatie een punt van aandacht.

Infrastructuur
Door de oost-westelijke barrière van de spoorlijn is de Helhoek minder toegankelijk vanuit zuidelijke richting. Helaas zien we hier geen directe oplossing voor. Voor deze bestaande en nieuwe structuren (landschappelijke doorsnijdingen) zien we het als opgave om tot een landschappelijke inpassing met ruimtelijke kwaliteit te komen. Hierbij kan gedacht worden aan het verleggen van de natuurlijke structuren. Zegen die oude stroomgeulen volgen kunnen bijvoorbeeld geaccentueerd worden door een natuurlijke inrichting. Gekoppeld daaraan is het een kans, om dit soort ecologische verbindingen door te trekken richting het open kommen- en oeverwallengebied. Ook het weer herkenbaar maken van het polderlandschap van de Groessche Weide, nemen we mee in het Ruimtelijk KwaliteitsKader als noodzakelijke landschapsversterking gekoppeld aan de realisatie van de A15.

Vrijetijdseconomie
Het deelgebied is bij uitstek het recreatief uitloopgebied. Dit willen we versterken door onder andere de belevingswaarde, bereikbaarheid en toegankelijkheid te versterken. De structuur van recreatiepaden moet versterkt worden, bijvoorbeeld door ontbrekende koppelingen te realiseren. Bij deze ontwikkelingen mogen (agrarische en landschappelijke) kwaliteiten niet aangetast worden. Een bijzonder rol vervullen de sportvelden in het Horsterpark. Hier staat sport en recreatie voorop.

5.8.3 Ontwikkelen

Vrijetijdseconomie
Vanuit de kernen Duiven en Zevenaar is de oostelijke dorpsrand van Duiven nauwelijks toegankelijk. Een wandelaar uit Duiven komt in de regel niet verder dan de Heiliglandsestraat, vanwaar alleen over de bestaande weg de route vervolgd kan worden naar de Helhoek. Het is jammer dat de rest van het gebied ontoegankelijk is. Hier liggen belangrijke kansen voor recreatie en verpozing in de vrije tijd. De komende periode onderzoeken we, onder andere gekoppeld aan de planvorming rondom de A15, hoe de recreatieve toegankelijkheid versterkt kan worden en de recreatieve potentie daarmee beter benut. Te denken valt aan struinpaadjes en aansluiting op een groter fietspadennetwerk. Het groenblauwe raamwerk kan hiervoor dienen als drager. De gronden begrenst door de zuidzijde van De Eng, de Westsingel en de Rijksweg hebben we aangeduid op de structuurvisiekaart met de functie toerisme en recreatie.

Wonen
Onze woningvoorraad moet goed aansluiten bij de huidige en toekomstige gewenste kwalitatieve en kwantitatieve woningbehoefte. Doordat er in de kern Duiven nog ruimte is voor uitbreiding van de bestaande voorraad biedt dat mogelijkheden om aanwezige lacunes in de bestaande voorraad (deels) in te vullen. In het verleden zijn de randen van Duiven altijd de aangewezen plaats geweest voor woningbouwuitbreidingen. We zien nu echter dat de grenzen voor deze manier van woningbouwuitbreiding bereikt zijn. De komende jaren vinden de laatste uitbreidingen in Duiven-zuidwest plaats tussen de bestaande wijken en de Heilweg.

De ten tijde van de voorgaande structuurvisies nog mogelijk geachte grootschalige uitbreiding in een groot deel van De Ploen-Noord en de Plakse Weide is niet meer aan de orde. Voor Duiven-noord is nog een kleine zoekzone wonen opgenomen voor het gebied ten noorden van de nu in afbouw zijnde terpen van de Ploen-zuid. Het gaat om een zone ten noorden van de Hogeweg en daarnaast betreft het een strook ten oosten van de Broekstraat. Deze gebiedjes kunnen, indien de kwantitatieve behoefte daarom op termijn vraagt, nog worden gebruikt als afronding van de kern.

Werken

Een terrein ten noorden van de Engsestraat is aangewezen als zoeklocatie bedrijventerrein in aansluiting op het bestaande terrein Graafstaete. Wanneer hieraan invulling wordt gegeven, dan is een landschappelijke afronding van groot belang. Eveneens om tot een goede landschappelijke afronding te komen krijgt het gebied ten zuiden van de Engsestraat een meer groen en natuurlijk karakter (zie de paragraaf over het deelgebied Bedrijventerreinen).

DEELGEBIED 8: RANDEN VAN DUIVEN

BESTAAND
- Bebouwd gebied
- Water
- A12
- Spoor
- Lokale weg
- Gemeentegrens

BEHOUDEN / VERSTERKEN
- Waardevolle relatie dorp - landschap
- Historische weg
- Hoofdafwatering
- Cultuurhistorisch waardevol landschap
- Agrarisch, oeverwallengebied
- Agrarisch, open kom
- Landschapspanorama, doorzicht
- VE2 Vrijetijdseconomie: sport / recreatief

ONTWIKKELEN
- Zoekgebied wonen
- Zoeklocatie recreatieve doorgang
- Groenblauw raamwerk
- Zoeklocatie ecopassage
- A15 mogelijk toekomstig trace
- Potentieel ecologische verbinding
- Voet, fiets en groene verbinding
- VE1 Vrijetijdseconomie: recreatief /toeristisch

Figuur 21: Randen van Duiven

5.9 A15: Alleen een doorgetrokken A15 mèt ruimtelijke kwaliteit

5.9.1 Achtergrond en houding gemeente Duiven

De situatie is dat op rijksniveau het doortrekken van de A15 naar de A12 niet meer ter discussie staat: in juli 2012 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu definitief gekozen voor het doortrekkingsalternatief A15 Noord met een brug over het Pannerdensch Kanaal en verbreding van de A12. Hiervoor is in juli 2013 ook een bestuursovereenkomst getekend. Door de realisatie van dit project is het de bedoeling dat de dagelijkse files op de A50, A12 en A325 (de Pleijroute) verminderen en dat - in het algemeen - de bereikbaarheid van Duiven verbetert.

Echter op ons lokaal en ook regionaal niveau staat de wijze waarop de A15 (en de aanhaking op de A12) vormgegeven wordt en de inpassing ervan, zeer zeker nog wel ter discussie. Als gemeente Duiven maken we maximaal gebruik van onze formele en informele mogelijkheden om deze aspecten zodanig te beïnvloeden, dat voor onze gemeente, onze inwoners, ondernemers en bezoekers het meest optimale resultaat bereikt wordt. We leveren onze inzet als gemeente in dit traject vanuit een proactieve en constructieve houding en gaan uit van een sfeer van onderling vertrouwen en toekomstgerichtheid van alle betrokken partners.

De afgelopen periode zijn we er ons bewust van geworden, dat het rijk bij het uitwerken van het project A15 en het opstellen van het Tracébesluit daarvoor een (zeer) beperkt blikveld heeft. De uitwerking en het plan wordt gericht op het tracé zelf, waarbij alleen maar rekening wordt gehouden met (minimale) wettelijke vereisten en normen ten aanzien bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid, kwaliteit leefomgeving, geluid en natura2000 gebieden. Het is niet wettelijk verplicht om bij een Tracébesluit rekening te houden met allerlei andere aspecten die behoren bij een ‘goede ruimtelijke ordening’, zoals wel het geval is bij de inpassing van een gemeentelijke of provinciale weg waarvoor een bestemmingsplan of inpassingsplan opgesteld wordt in het kader van de Wet ruimtelijke ordening. Het standpunt van de minister vormt het kader waarbinnen de weg wordt aangelegd en hierin zit beperkt flexibiliteit.

Het voorgaande beseffende zetten we als gemeente maximaal in op:
a) het verbreden van dat ministeriële kader en
b) op het binnen dat kader, het maximaal mogelijke te bereiken, door:

- Inzet van bestuurlijk mandaat en bestuurs- en lobbykracht via diverse kanalen;
- Het mobiliseren van en aanhaken bij belanghebbende organisaties: bondgenoten zoeken, samen sta je sterk. Voorbeelden zijn bewonersorganisaties en de provincie;
- Het hierin samen optrekken met de gemeente Zevenaar, Lingewaard, Overbetuwe en de provincie, in afstemming met de andere regiogemeenten;
- Het aan tafel zitten bij het ontwerp- en uitwerkingsproces en de diverse werkateliers, waarbij wij ons huiswerk vooraf goed gedaan hebben en ervoor zorgen dat we ook geaccepteerd worden als inhoudelijk een gelijkwaardige partner, waarvan het belang en inbreng erkend, onderschreven en meegenomen wordt.

We zetten in om een goede inpassing (een bredere blik op effecten en maatregelen) op een goede wijze in het proces geagendeerd en meegewogen te krijgen. De in deze paragraaf opgenomen elementen nemen we mee in het recent gestarte proces (november 2014) om samen met de gemeente Zevenaar, Lingewaard, Overbetuwe en de provincie Gelderland te werken aan een Ruimtelijk KwaliteitsKader (RKK). Dit RKK zal enerzijds vanuit onze visie op een goede inpassing van de A15 (zie ook hoofdstuk 3.11 onder ‘Ambities’ en ’Uitvoering’) concrete elementen aandragen die door RWS verankerd kunnen worden in het Tracébesluit en daarnaast worden ook andere kansen en maatregelen benoemd die bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardige inpassing van de A15/A12. Daarbij benoemen we direct ook de strategie die stappen zet naar de verwezenlijking ervan. Het is ons doel om het niet weer een ‘nieuw’ wensenlijstje te laten zijn, welke ‘in de la terecht komt’.

In het vervolg van deze paragraaf, omschrijven we wat in het proces ons standpunt is en wat onze voorwaarden zijn rondom de inpassing van het doortrekken van de A15 en het verbreden van de A12. De inhoudelijke randvoorwaarden voor Duiven zijn vanuit Ruimtelijke Kwaliteit, en op basis van huidige inzichten, zo concreet mogelijk op verschillende niveaus. Dit resulteert in een Kansen- en Effectenkaart (zie figuur 22) Inpassing A15 met Ruimtelijke Kwaliteit). Deze visualiseert een groot deel van de effecten, kansen en wensen gerelateerd aan de A15. Ondanks dat het geheel omvangrijk is, is het zeer zeker niet uitputtend omdat een groot aantal wensen en eisen een detailniveau hebben welke niet passend is voor een gemeente brede structuurvisie. Hiermee vormt de structuurvisie wel mede een (vastgestelde) beleidsbasis om de randvoorwaarden, belangen en ambities van Duiven in te brengen en te borgen richting Rijkswaterstaat en de provincie Gelderland.

5.9.2 Naar een integrale gebiedsgerichte benadering vanuit ruimtelijke kwaliteit

In de voorbereiding op de Trajectnota/MER hebben de gemeenten Duiven en Zevenaar, in een breed participatietraject met belanghebbende organisaties en bewoners, in 2008 de “Gebiedsvisie A15” opgesteld. De visie is een studie naar de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied. Deze is destijds op- en overgenomen in de regionale structuurvisie van de stadsregio Arnhem-Nijmegen en in onze vorige gemeentelijke structuurvisie uit 2009. Onze, in die visie aangegeven regionale voorkeurstracé is met het huidige standpunttracé niet meer aan de orde. Echter, ook voor de verdere uitwerking en inpassing van dit standpunttracé dient ruimtelijke kwaliteit (lees: optimale inpassing) voorop te staan, dat is ook waarvoor de gemeente zich inzet. De in die “Gebiedsvisie A15” (2008) benoemde kwaliteiten van het gebied, zijn nog steeds van toepassing.

Op grond van de Crisis- en herstelwet kunnen lagere bestuursorganen (gemeenten) niet in beroep tegen een Tracé Besluit. Daartegenover is nadrukkelijk met artikel 11 van de Tracéwet bedoeld, dat deze lagere bestuursorganen nauw betrokken worden bij de voorbereiding op het (Ontwerp) Tracé Besluit. Dit beperkt zich niet tot het enkel kunnen uitbrengen van een zienswijze. Een goed voortraject is daarom primair van belang om overeenstemming en draagvlak te bereiken en er op gericht om ook op gebiedsniveau tot een maatschappelijk verantwoorde en toekomstbestendige uitwerking te komen. Tevens is überhaupt een zorgvuldige voorbereiding vereist. Ten behoeve van een zorgvuldige en gebiedsgerichte voorbereiding door Rijkswaterstaat, zijn wij als gemeente Duiven, als grondgebonden omgevingspartij, en vanuit meerdere andere rollen, een belangrijke samenwerkende partij.

Een goede inpassing met het oog op de zorg voor ruimtelijke kwaliteit is een gezamenlijk belang en verantwoordelijkheid van alle betrokken hogere en lagere overheden. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het functioneren van rijksinfrastructuur, ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor Rijkswaterstaat. In de landelijke Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (ministerie van Infrastructuur en Milieu, maart 2012), draagt het Rijk de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit op regionale schaal over aan de provincies.

Onze gemeente haakt hierbij aan bij de hoofdambitie van de provincie Gelderland, zoals vastgesteld in de nieuwe ‘Omgevingsvisie Gelderland’ (juli 2014). De provincie ziet het werken aan de ruimtelijke kwaliteit ook als haar taak en verantwoordelijkheid. De provincie heeft in de omgevingsvisie twee doelen gedefinieerd, welke de kerntaken van de provincie benadrukken:

1. een duurzame economische structuurversterking,
2. het borgen van de kwaliteit en de veiligheid van onze leefomgeving.

Deze doelen versterken elkaar en kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het project ViA15 is daarvan een prominent voorbeeld. De uitdaging die de provincie omschrijft bij deze complexe projecten, is ons dan ook uit het hart gegrepen: “*Bij ruimtelijke initiatieven is het de uitdaging de match te maken tussen de kwaliteiten van het betreffende initiatief en de kwaliteiten van de plek of het gebied waar het initiatief speelt”.* Aanvullend daarop stelt de provincie dat ontwikkelingen:

- recht moeten doen aan de ruimtelijke, landschappelijke en cultuurhistorische (waaronder archeologische) kwaliteiten van de plek,

- zorg moeten dragen voor een compact, hoogwaardig stelsel van verbonden natuurgebieden en behoud en versterking van de kwaliteit van het landschap,
- zorg moeten dragen voor een robuust en toekomstbestendig water- en bodemsysteem voor alle gebruiksfuncties; bij droogte, hitte en wateroverlast,
- een gezonde en veilige leefomgeving moeten borgen, waarbij gezondheidsschade en hinder door milieubelastende activiteiten voorkomen moeten worden.

Vanuit de Tracéwet wordt gewerkt aan een (Ontwerp) Tracé Besluit voor het project ViA15. Zoals al benoemd speelt het principe van een 'goede ruimtelijke ordening' hierbij minder een rol, omdat de verantwoording vanuit de Tracéwet zich beperkt tot nut en noodzaak en milieuaspecten (minimaal wettelijke normen). Het plangebied van de A15/A12 is smal en ligt als een wezensvreemde slinger in het landschap. De invloedssfeer is veel groter. Het is een complex project, waarvan de effecten (ook in positieve zin) breed uitwaaieren.
Doelstelling van onze gemeente is dat de realisatie van het project ViA15 in het invloedsgebied niet mag leiden tot onevenredige aantasting van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en vitaliteit van het gebied. De nieuwe infrastructuur moet zich goed voegen in de bestaande weefsels en structuren, die 'gewoon' en toekomstbestendig door moeten kunnen blijven functioneren. Andersom is dit ook voor het goed functioneren van de A15 en A12 zelf van groot belang. Geen goede aansluiting en afwikkeling op het onderliggend provinciaal en gemeentelijk wegennet bijvoorbeeld, leidt tot een belemmerende doorstroming op de A15 en A12.

Het beoogde en noodzakelijke 'Ruimtelijk KwaliteitsKader' (RKK) is een gebiedsvisie, met daarin de aandachtspunten en (een goede strategie en/of afspraken anderszins vastgelegd ter borging van) oplossingen voor de inpassing van de A15 en A12 binnen een breder invloedsgebied, en waarin nadere projectgebieden worden gedefinieerd. Belangrijke projectgebieden vormen bijvoorbeeld de provinciale wegen N810 (Duiven-Zevenaar) en de N839 (Lingewaard). Aanpassing en reconstructie van deze wegen is een noodzakelijke randvoorwaarde voor het slagen van het project ViA15. Wanneer de aanpassing op deze wegen niet gereed is, kan immers de verkeersveiligheid en de doorstroming op de A15 en A12 niet worden gegarandeerd en komt daarmee de haalbaarheid (en nut en noodzaak) in het geding. Voor een goede inpassing van deze wegen, vanuit een integrale gebiedsbenadering, kan een Provinciaal InpassingsPlan (PIP) wenselijk of noodzakelijk zijn, als aanvullend planologisch instrumentarium op een (O)TB. Gelet op de wederzijdse afhankelijkheid daarvan is een tenminste vastgesteld PIP van belang bij de vaststelling van een TB door de minister. Hiermee zijn een Ruimtelijk Kwaliteitskaart, een provinciaal inpassingsplan en het OTB onlosmakelijk met elkaar verknoopt.

Dit geheel steunt en onderstreept ons standpunt ten aanzien van het belang van de inpassing van de A15. Wij als gemeente sturen daarom aan op een gezamenlijk traject en rekent daarbij op een bijdrage van alle verantwoordelijke partijen. De gemeente beschouwd de provincie Gelderland hierbij als een belangrijke partner, die de ruimtelijke kwaliteit mede hoog in het vaandel heeft. Wij werken onze ambities en doelstellingen graag samen uit, zodat deze ook voor de inpassing van de A15 bereikt worden.

5.9.3 Inhoudelijk standpunt en voorwaarden vanuit ruimtelijke kwaliteit

Specifiek betekent ruimtelijke kwaliteit in relatie tot de inpassing van de A15/A12 voor de gemeente Duiven, dat er geen sprake mag zijn van negatieve effecten op (delen van) het landschap (natuur, cultuurhistorie), de Duivense identiteit, de kwaliteit van de leefomgeving (milieuaspecten) van woon- en verblijfsgebieden, de bereikbaarheid (in- en extern) van de gemeente en van bedrijventerreinen en voorzieningen(clusters), de waterhuishouding, ecologische systemen en op de sociale entiteiten en de dorpse gemeenschappen. Hierbij kijken we als gemeente Duiven veel breder dan alleen naar het toekomstige A15-tracé en de directe omgeving daarvan (waar Rijkswaterstaat zich vooral toe beperkt in het Tracébesluit). De gemeente Duiven vraagt aan het Rijk en andere betrokkenen om dat ook te doen. Duiven kijkt naar de inpassing van de A15 vanuit het omringende gebied in den brede: naar

effecten, kansen (werk-met-werk) en aanvullende wensen die mee kunnen liften. Dit gaan we samen met Zevenaar, Lingewaard, Overbetuwe en de provincie Gelderland in het RKK uitwerken.

In ons document 'Ambities inpassing A15 Duiven' (eind 2012) hebben we de inpassingsambities benoemd (zie hoofdstuk 3.11). Het document had en heeft als doel onze hoofdambities en wensen te verantwoorden en kenbaar te maken aan het projectbureau ViA15 (Rijkswaterstaat). Er worden daarin geen oplossingen aangedragen, dit geschiedt in het kader van het te ontwikkelen RKK begin 2015. In dit traject nemen we de volgende harde randvoorwaarden en vereisten mee (niet uitputtend), waarbij ook kansen voor werk-met-werk en meekoppelende belangen niet uit het oog verloren worden. We maken hierbij onderscheid tussen elementen op regionaal / gemeentelijk niveau, op gebiedsniveau en op lijnniveau van het A15-tracé zelf. Ook belichten we enkele kansen ten aanzien van werk-met-werk maken en mogelijk meekoppelende belangen die we zien.

1. Randvoorwaarden op regionaal / gemeentelijk niveau

- Het project ViA15 leidt tot een wijziging in verkeersstromen, niet alleen op het rijkswegennet, maar ook op gemeentelijk- en provinciaal wegennet. Voorkomen moet worden dat het onderliggend wegennet dit niet kan opvangen en overbelast raakt. Berekeningen laten zien dat de N810 (veel) meer verkeer te verwerken krijgt, wat vooral ingrijpend (negatieve) gevolgen heeft voor Zevenaar. Ook de Vergertlaan in Duiven wordt meer belast, waardoor de doorstroming op kruisingen en rotondes een knelpunt kunnen vormen.
  De gemeente Duiven gaat er van uit dat het rijk of de provincie Gelderland voor de aanpassing van de N810 een (provinciaal) InpassingsPlan (IP) opstelt, waarbij vanuit het vereiste van een goede ruimtelijke ordening ook gekeken wordt naar de effecten op het onderliggend wegennet (naast het aspect ruimtelijke kwaliteit en leefomgevingskwaliteit). Daarnaast moet de doorstroming van het verkeer door de Helhoek betrokken worden in onderzoek en verkeersmodellen. Een toename van doorgaand verkeer (lees: sluipverkeer) moet maximaal worden voorkomen. Onderzoek en verkeersmodellen door Rijkswaterstaat, moeten ook de effecten van maatregelen aantonen.
  Om knelpunten te voorkomen, dient bijvoorbeeld een (P)IP parallel te lopen aan de procedure van het Tracébesluit, zodat op tijd de werkzaamheden aan de N810 kunnen starten om knelpunten te voorkomen.
- De gewijzigde verkeersstromen, en primair de A15 zelf, beïnvloeden ook de (verkeers)veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving, bijvoorbeeld door extra geluidsbelasting op aanliggende woongebieden en een verslechterde luchtkwaliteit. Het uitgangspunt van de gemeente Duiven is dat de omgevingskwaliteit per saldo gelijk blijft. Wanneer verslechtering aan de orde is, dienen de noodzakelijke maatregelen onderdeel uit te maken van het project ViA15 of van gerelateerde projecten (zoals bijvoorbeeld in een PIP voor de N810). Hierbij gaat de gemeente ervan uit dat verder wordt gekeken dan alleen de invloed van de A15 en A12 zelf, maar dat ook de effecten als gevolg van wijzigende verkeersstromen op onderliggend weggennet, worden meegenomen.
- De gemeente vindt dat ook cumulatie-effecten, en de reflectie door aanwezige geluidschermen, met de (toekomstige) geluidhinder van het railverkeer op de Betuweroute, betrokken worden. Ook het handhaven en behouden van het externe veiligheidsniveau (huidige situatie) in relatie tot de Betuweroute, is een belangrijke randvoorwaarde.
- Voorkomen moet worden dat door wijzigende verkeersstromen bedrijven(terreinen) of voorzieningen minder goed bereikbaar worden. Dit geldt niet alleen voor de uiteindelijke situatie, maar vooral de realisatiefase vraagt hierbij aandacht. Voorkomen moet worden dat bedrijven-terreinen en woongebieden tijdelijk niet meer of slecht bereikbaar zijn.
- Het groene-blauwe-raamwerk is zeer kwetsbaar voor een ingrijpende ontwikkeling als de A15. Grondwaterstromen bijvoorbeeld zijn complex en hangen op regionaal niveau met elkaar samen. Van belang is dat dit wordt meegenomen in een vroeg stadium en de noodzakelijke maatregelen onderdeel zijn van het project.
- Naast het grijze en het blauwe raamwerk, overstijgen de effecten op het groene raamwerk het gebieds- en lijnniveau van het tracé. Natuurlijke verbindingen (ook buiten de formele EHS) mogen niet doorsneden worden. Het project heeft invloed op het Natura2000-gebied en stiltegebied 'De Gelderse Poort'. Er zal naar mitigerende en/of compenserende maatregelen moeten worden gezocht. Een randvoorwaarde is dat compenserende maatregelen bijdragen aan een goede inpassing en de ruimtelijke kwaliteit op Duivens grondgebied.
- Ook de effecten op de beleving en identiteit spelen op een hoger niveau. Het gaat om de beleving van inwoners, maar ook die van passanten en recreanten. De beleefde identiteit van

de Liemers, van de landschappen en van de entrees van de kernen, mogen niet worden aangetast. Belangrijk is het behoud van het zicht op de Veluwe vanaf de A12, wat uniek is. Dit vraagt om veel meer dan alleen een inpassing als een 'groene ruggengraat' door het gebied. Het behouden of versterken van gebiedskwaliteiten en -kenmerken en het behouden van doorzichten, vragen om gebiedsgerichte visie en maatwerk.

2. Randvoorwaarden op gebiedsniveau

In het algemeen wordt met nadruk door ons aan alle betrokken partijen gevraagd om het project A15 integraal te benaderen vanuit het gebied en niet (alleen) vanuit het tracé dat door een gebied loopt. Gevraagd wordt om maatwerk en om rekening te houden met specifieke gebiedskenmerken ten aanzien van cultuurhistorie, natuur, water, bodem en de hechte gemeenschappen. Voorkomen moet worden dat unieke kwaliteiten aangetast worden. Hierna enkele voorbeelden.

- We zetten in in op een geheel verdiepte ligging bij Groessen (minimaal -6 meter onder maaiveld). Hierdoor blijven de effecten op het landschap en op de leefomgevingskwaliteit van Groessen beperkt. Daardoor kan ook het kleinschalige, karakteristieke, afwisselende agrarische oeverwallenlandschap zo optimaal mogelijk behouden blijven.
  Bij deze randvoorwaarde is een ruimtelijk-fysiek motief de hoofdgedachte. Immers, de milieuhinder van de A15 moet bij elke vorm wegontwerp (tenminste) aan de wettelijk norm voldoen. Hierin zijn geen onderscheidende motieven die de keuze voor halfverdiept of geheel verdiept beïnvloeden. Wat van wezenlijk belang is, is de confrontatie met het landschap en de ernstige verstoring van de bestaande weefsels en structuren (barrièrewerking), die bij geheel verdiepte aanleg het kleinst is. In visuele zin is een volledig verdiepte aanleg (in een bak) de beste oplossing, waar het gaat om ruimtebeslag en breedte van de doorsnijding van het landschap. De confrontatie met het landschap wordt bovendien niet verder benadrukt door geluidschermen, grondwallen etc. De aanwezigheid van niet gebiedseigen landschapselementen (schermen, wallen, taluds, en ook zonder zicht op uitstekende portalen, bebording, lichtmasten enz.) wordt hierbij tot nul beperkt. Een geheel verdiepte ligging maakt het mogelijk om op bestaand maaiveld het landschap in zichtlijnen en structuur zonder al te veel verstoring te kunnen handhaven, zelfs te versterken. Verder volgt het tracé van de A15 specifiek in Duiven niet meer het onderliggende kavelpatroon, en gaat daar juist in een contrasterende richting dwars doorheen. Inpassing van een dergelijk lang lijnelement wordt daardoor een extra moeilijke opgave, die vrijwel op een halfverdiepte wijze niet op maaiveldniveau landschappelijk goed inpasbaar kan worden gemaakt, zonder de bestaande landschapsstructuur teveel geweld aan te doen. Door deze geheel verdiepte ligging kan de bestaande maaiveldsituatie daar waar dat het meest van belang is (ter plaatse van de afbuiging van Betuweroute) vrijwel volledig in tact blijven. Hierdoor ontstaat ook geen (betekenisloos) restlandschap tussen A15 en Betuweroute. De impact blijft beperkt tot de incisie (en niet meer dan dat) in het landschap.
- We zetten in op het respecteren en borgen van de waarden van het buurtschap De Helhoek met een sociale hechte structuur en een cultuurhistorisch waardevolle lint- en verkavelingspatroon. Duiven is van mening dat het hier niet ter discussie staat dat er een aanvullende extra opgave ligt. Het betreft meer dan de maatschappelijke verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het standpunt, omdat het zowel de hechte gemeenschap als de historische structuur dwars doormidden snijdt. Hier gaat het in het bijzonder om de leefomgevingskwaliteit van mensen. Bij voorkeur wordt de geheel verdiepte ligging zover als mogelijk doorgetrokken met een deksel. Deze opgave en de haalbaarheid hiervan moet ten minste op een goede wijze nader worden onderzocht en afgewogen. Ook voor woningen die blijven staan nabij de nieuwe snelweg, moet sprake zijn van een aantoonbare en vanuit menselijk oogpunt aanvaardbare leefomgevingskwaliteit. Woningen die moet verdwijnen, moeten desgewenst in het buurtschap teruggebouwd kunnen worden op een logische plek.
- We zetten in op het goed in kaart brengen, behouden en borgen van de cultuurhistorische waarden en op het koesteren van het landschap in het algemeen: naast het landschappelijk (verkavelings)patroon, voorkomen van (extra) versnippering betekent dit ook het borgen van de kwaliteit van het (rijks)monument Huis Rijswijk. Dit gaat verder dan alleen het behoud van het object, het moet ook nog in de toekomst een gebruikswaarde kunnen hebben die recht doet aan de historische waarde van deze Havezate en het bijbehorende landschap (een middeleeuwse vestiging aan het voormalige riviertje de Aa). Deze waarden voor Duiven en de omgeving, het verlies of de mogelijkheden van behoud daarvan, moet worden meegenomen in een zorgvuldige afweging binnen het project ViA15.
- Omdat de waarde van het gebied tussen Duiven en Zevenaar als gewaardeerd recreatief uitloopgebied tussen Duiven en Zevenaar sterk aangetast wordt door de doorsnijding met de A15 (verder verslechterd door de noodzakelijke aanpassingen aan de N810), zet Duiven in op het bereiken van een nieuw aantrekkelijk verblijf- of parkgebied voor de bewoners. Dit kan in de

restgebieden aan weerszijden van de infrastructuur en vraagt om gerichte investeringen in paden, groen, cultuurhistorie, water en voorzieningen.
- We zetten in op behoud van de leefomgevingskwaliteit en gezondheid van inwoners in Loo. Impact van geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit en licht moet maximaal beperkt worden bij het ontwerp van de brug en de aanlanding van de weg over het Pannerdensch Kanaal. Ook hier ligt een innovatieve of bijzondere opgave. Er mag per saldo geen sprake zijn van een verslechtering van de leefomgevingskwaliteit, waarbij de gemeente Duiven aandacht vraagt voor de cumulatie van de effecten van de Betuweroute. Dit stelt ook specifieke, of extra bijzondere eisen ten aanzien van het ontwerp van de brug.

3. Randvoorwaarden op lijnniveau

Als gemeente Duiven bekijken we het concept van de 'groene ruggengraat' (zoals ontwikkeld door de projectorganisatie A15, een beplante wal) anders. Het tracé van de A15 doorsnijdt diverse deelgebieden met ieder een eigen specifieke karakteristiek. Ons uitgangspunt is dat er per landschapstype andere eisen gesteld dienen te worden aan een goede inpassing met ruimtelijke kwaliteit. Gevraagd wordt daarom om de inpassing van het tracé vanuit het omringende landschap te benaderen. In het ontwerptraject levert Duiven hiervoor ook een bijdrage aan, waarvoor in het document 'Ambities inpassing A15 Duiven' een aanzet is gegeven. Hieronder worden enkele punten vanuit dit document onderstreep en aangevuld.

- Behoud vrijliggende Kandiadijk/Loodijk. Het cultuurhistorische en landschappelijk waardevolle dijkenlandschap dient behouden te blijven, evenals de mogelijkheden om dit daadwerkelijk te beleven vanaf fiets- en wandelroutes. De situering (binnen- of buitendijks), bereikbaarheid, dimensionering en hoogteligging van de fietsroute, vraagt om maatwerk zodat deze zo gebruiksvriendelijk mogelijk is.
- Vanuit het oogpunt van kostenbesparing is helaas gekozen voor een brug in plaats van een tunnel. Deze is voor Duiven alleen acceptabel als er toekomstgerichte, innovatieve maatregelen worden getroffen gericht op een laagst haalbare overlast (geluid, veiligheid, fijnstof, verlichting) en wanneer de brug goed ingepast wordt. Het ontwerp van de brug over het Pannerdensch Kanaal dient subtiel en ingetogen te zijn. Ook de (naar relatief grote hoogte stijgende) aanloop naar de brug vraagt hierbij aandacht. Denkbaar is een 'landschapsbrug' die bij wijze van spreken als een natuurlijke heuvel de weg over het water tilt en ook de recreatieve fiets- en wandelverbindingen draagt tussen de Liemers en de Betuwe.
- Randvoorwaarde is een fysieke bundeling en inpassing van de A15 en Betuweroute, zodanig dat het ruimtebeslag zo beperkt mogelijk is. De landschappelijke inpassing moet het beeld van een langgerekt lijnelement voorkomen.
- De ligging en dimensionering van de A15 tussen de brug en de verdiepte ligging vanaf de Schraleweidsestraat, moet zo laag mogelijk zijn. Ten aanzien van de geluidhinder en cumulatie met de Betuweroute is specifiek onderzoek nodig naar het treffen van de meeste effectieve geluidmaatregelen voor het hele gebied en niet enkel ten behoeve van incidentele woon- of bedrijfspercelen.
- Randvoorwaarde voor Duiven is de geheel verdiepte ligging om Groessen. Aandachtspunt hierbij is de reconstructie van de Aa als ontsluiting van het achterliggende gebied, richting de kern Groessen. Ter plaatse is alleen een rechtstreekse verbinding over de A15 (en Betuweroute) een veilige oplossing. Een alternatieve ontsluiting tussen A15 en Betuweroute richting de Achtergaardsestraat is in geen enkel geval een optie.
- Het (visueel) zoveel mogelijk beperken van de doorsnijding van het open en historische slagenlandschap van de Groessche Weide. Dit landschap is nog altijd duidelijk beleefbaar en vormt onderdeel van het huidige gewaardeerde recreatief uitloopgebied tussen de kernen Duiven en Zevenaar. Dit stelt eisen aan de vormgeving en het tracé, maar vraagt (als compensatie) ook investeringen in een 'nieuw' aantrekkelijk verblijfslandschap. Eerder (gebiedsniveau) is hierop ingegaan.
- De aansluiting op / kruising met de N810 (Oostsingel – Arnhemseweg) vraagt om specifieke aandacht, niet alleen op het gebied van de verkeersafwikkeling, maar ook ten aanzien van de landschappelijke inpassing en de verkeersveiligheid en het minimaliseren van het ruimtebeslag. Randvoorwaarden is het behouden of realiseren van een veilige (vrijliggende) fietsverbinding van en naar Zevenaar. Tevens is het behoud van de verbinding Helhoek / Helstraat en de bereikbaarheid/ontsluiting voor landbouw verkeer belangrijk.
- Ten noorden van de N810 zet Duiven in op het behoud van het open kommenlandschap, opgaande beplanting is hier niet gewenst. Ook ten noorden van de aansluiting op de A12 moeten de zichtlijnen (met aan de horizon het Veluwemassief) behouden blijven. Dit stelt een extra ontwerpopgave voor het knooppunt De Liemers.

- Tot slot heeft de gemeente Duiven een groot aantal randvoorwaarden en sterke voorkeurswensen ten aanzien van de detaillering van het ontwerp van het tracé, inpassing, materiaalgebruik enz. Deze brengt de gemeente Duiven structureel in het ontwerpproces in. Voorbeelden zijn:
    - het buitentalud van de (half)verdiepte ligging zo glooiend mogelijk;
    - toepassen van graffitibestendige geluidwerende voorzieningen;
    - ontwerpen van hellingspercentages gericht op fietsvriendelijkheid, verkeersveiligheid en duurzaam brandstofverbruik;
    - voorkomen aantasting beleving omliggend landschap door het vermijden van boven de (geluids)wal uitstekende portalen met bewegwijzering;
    - het gebruik van verlichting afstemmen op waarden omringend landschap;
    - landbouwvoertuigen moeten kunnen passeren op viaducten over A15 en
    - in het algemeen: het toepassen van de meest actuele kennis en innovaties over geluid-, fijnstof- en lichthinder bij het ontwerp en materiaalkeuze.

4. Kansen, werk-met-werk maken en meekoppelende belangen

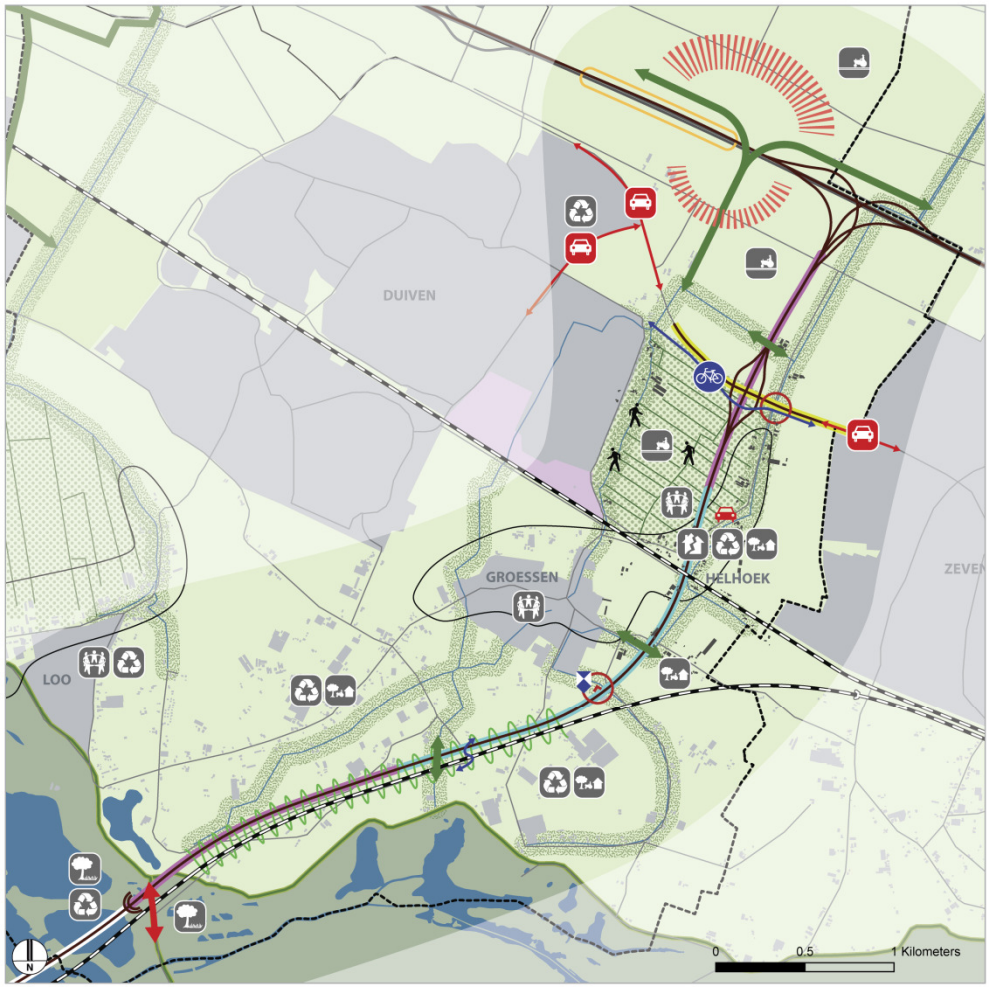
- Een belangrijke maar ook reële kans ligt er ten aanzien van de eerder beschreven randvoorwaarde van een geheel verdiepte, en verlegde ligging bij Groessen. De gemeente Duiven rekent erop dat dit bereikt wordt, nu immers deze bestuurlijke toezeggingen van de minister ook in de bestuursovereenkomst is vastgelegd en dat een gedeelte (maximaal € 12 miljoen) van de € 55 miljoen aan provinciale middelen voor éxtra inpassing en infrastructuur (buiten nog te voeren reguliere scope- en inpassingsdiscussies, zoals dat door verantwoordelijke partijen in het proces is toegezegd), hiervoor beschikbaar is. Tevens is vastgelegd dat een geheel verdiepte ligging, eerste prioriteit heeft bij meevallers in de aanbesteding van het project ViA15 richting de markt. Om hierop op het juiste moment goed in te kunnen spelen en daadwerkelijk in lijn met deze randvoorwaarde door te kunnen pakken, vraagt de gemeente Duiven aan Rijkswaterstaat om in het op te stellen landschapsplan (en/of andere benodigde documenten voor een goede uitvraag en aanbesteding) tenminste beide opties (halfverdiept en geheel verdiept) uit te werken voor Groessen. Daarbij stelt de gemeente Duiven voorop, dat een (Ontwerp) Tracé Besluit een geheel verdiepte ligging (juridisch-planologisch) mogelijk maakt, dan wel dat de mogelijkheid niet in juridische zin op voorhand wordt uitgesloten (immers nu inzichtelijk is dat een aanbesteding pas na een (O)TB zal starten).
- Gekoppeld aan de aanleg van de nieuwe infrastructuur, ontstaat de mogelijkheid om werk met werk te maken en de fietsinfrastructuur en de OV- en carpoolstructuur op de nieuwe situatie toe te snijden en te optimaliseren. Wanneer er toch gegraven wordt, of een brug gerealiseerd, dan zijn de meerkosten relatief beperkt om ook een fietsverbinding mee te nemen. De Stadsregio brengt de mogelijkheden op het gebied van OV en carpoolvoorzieningen in beeld en brengt dat in het ontwerpproces voor de A15/A12 in. De gemeente Duiven ondersteunt dit en brengt daarnaast de wensen en mogelijkheden rondom de fietsinfrastructuur in het ontwerpproces in. Een voorbeeld is het koppelen van een fietsverbinding aan de nieuwe brug of het Pannerdensch kanaal, maar ook vrijliggende fietspaden langs de N810 en (sociaal- en verkeers)veilige passages van de A15 en A12.
- Bij de aanleg van het knooppunt tussen de A15 en de A12 (en de verbreding van de A12 zelf) is het mogelijk en sterk gewenst om een extra onderdoorgang mee te nemen voor fietsers, evenals een ecologische verbinding (welke ook de provinciale ecologische hoofdstructuur versterkt).
- Als compensatie voor het doorsnijden van een fraai (en beschermd) natuurgebied met een rijke flora en fauna (zoals bevers) is het wenselijk dat er geïnvesteerd wordt in de ruimtelijke kwaliteit van het landschap in de wijde omgeving van het tracé. Gedacht kan worden aan het aantrekkelijker maken van de recreatiemogelijkheden voor bewoners en recreanten (zoals nieuwe paden en ommetjes, verbeteren bestaande paden, realiseren ‘missing links’ en knooppunten in de routestructuur. Cultuurhistorisch waardevolle plekken kunnen beter ontsloten worden, waardoor een parelketting ontstaat en er kan gedacht worden aan de aanleg van voorzieningen (zoals bankjes, bebording en vuilnisbakken). OP deze manier worden aantrekkelijke plekken en gebieden, zoals Looveld en Loowaard beter bereikbaar, zichtbaar en beleefbaar. Dit is van belang omdat natuur(beleving) en recreatie een steeds grotere rol in het leven van de mensen speelt. De gemeente Duiven hecht er daarom grote waarde aan dat deze kansen benut worden en dat hierin daadwerkelijk mede-geïnvesteerd wordt en zo op respectvolle wijze, zichtbaar en in positieve zin tegemoet gekomen wordt aan kleinschalige ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteiten van het gebied.

- Gekoppeld aan het voorgaande, liggen er kansen voor versterking van de economische vitaliteit van het gebied en (nieuwe) economische dragers. Gedacht kan worden aan meer mogelijkheden voor bestaande bedrijven (op Helhoek bijvoorbeeld) maar ook voor nieuwe kleinschalige, groene duurzame bedrijven en initiatieven. Kansen liggen er bijvoorbeeld voor streekproducten, maar ook over natuurbad De Waay, het creëren van een TOP (toeristisch ontmoetingspunt) en/of een kleine camping en ambachtelijke bedrijfjes. Niet alleen ten zuiden van de kern dienen dergelijke kansen afweegbaar te zijn, maar ook in het gebied tussen de kernen Duiven en Zevenaar waar geïnvesteerd moet worden in een nieuw recreatief uitloopgebied. Daar kan gedacht worden aan kleinschalige initiatieven, onder de voorwaarde dat dit bijdraagt aan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Overeenkomstig het vorige punt hechten wij daarom grote waarde aan dat hierin daadwerkelijk wordt geïnvesteerd.
- Specifiek zien wij een mogelijkheid om bij te dragen aan het leefklimaat en de ruimtelijke kwaliteit in en om Groessen, door bij te dragen aan zwaar verkeer om de kern te leiden en het dorpshart en de Dorpstraat her in te richten.
- Voor bedrijventerrein Helhoek ligt er een specifieke kans: na realisatie van het tracé ligt dit direct aan de A15 en wordt daarmee een zichtlocatie. Dit biedt kansen voor opwaardering / kwaliteitsverhoging, in de huidige situatie is het bedrijventerrein verouderd (mede veroorzaakt door de onzekerheid over de A15).
- Wij beschouwen de landelijke ambitie om van de A15 de groenste of duurzaamste snelweg te maken als positief en een kans, maar benadrukt dat hieraan met maatwerk invulling moet worden gegeven. Hierdoor kan die ambitie daadwerkelijk bereikt worden, in meerdere opzichten: maatwerk ten aanzien van inpassing in het landschap én bijvoorbeeld ook het benutten van kansen op het gebied van duurzame energievoorziening. De groenste snelweg, betekent in de ogen van de gemeente Duiven geen standaard doorgetrokken lijn aan weerzijden van het tracé met gebiedsvreemde beplanting. De gemeente Duiven geeft aan dat deze ambitie binnen het wegontwerp moet worden gerealiseerd, en niet ten koste mag gaan van de inspanning om de weg goed in te passen in de omgeving.

Afsluitend

Wij zijn ambitieus, maar zeker ook realistisch. We beseffen - het voorgaande overziend - dat niet alles bereikt kan worden binnen het standpunttracé zoals de minister dat als kader vastgelegd heeft. Daarom zetten we ons er maximaal op in om dit (ministeriële) kader te verbreden. Daarbij zien we ook als aangrijpingspunt, dat de onderbouwing van dat bestuurlijke mandaat voor verbreding ook wordt gevormd door de opgave die er ligt op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit, wat óók direct onderdeel is van het belang en verantwoordelijkheid van hogere overheden. Daarom gaan we structureel, intensief en proactief samen met de gemeenten Zevenaar, Lingewaard en Overbetuwe, de provincie Gelderland en andere partijen om tafel, om gezamenlijke belangen te benoemen, mogelijkheden te verkennen gekoppeld aan het A15-tracé, maar ook via andere (parallelle) trajecten.

We hechten hierbij aan een goede communicatie in een sfeer van vertrouwen, niet alleen tussen overheden onderling, maar ook met de samenleving. Het is onze inzet om als volwaardige partner aan tafel te zitten en mee te werken aan het ontwerp- en planvormingsproces. Onze inhoudelijke basis daarvoor wordt gevormd door deze structuurvisie en het in ontwikkeling zijnde Ruimtelijk KwaliteitsKader.



KANSEN EN EFFECTENKAART INPASSING A15 MET RUIMTELIJKE KWALITEIT

BESTAAND
- Bebouwd gebied
- Water
- Agrarisch gebied
- EHS
- A12
- Spoor
- Bandijk
- Gemeentegrens
- Hoofdafwatering

NIEUW
- A15 toekomstig trace

KANSEN / EFFECTEN
- Behouden waardevolle relatie dorp - landschap
- Behoud van het kleinschalig agrarische karakter
- Sociale structuur borgen
- Sloop woonhuis, nieuw woonhuis terugbouwen
- Behoud open landschap, geen opgaande begroeiing (tussen A12 - N810 / Duivenbroek)
- Groenblauw raamwerk
- Cultuurhistorisch waardevol landschap, behoud van het slagenpatroon
- Landschapspanorama, doorzicht
- Leefomgevingskwaliteit behouden
- Koppelen inpassing Betuweroute
- Compensatie / mitigatie agv effecten op Natura 2000 koppelen aan goed inpassing A15
- Zoeklocatie recreatieve doorgang
- Ecopassage / ecologische verbinding
- Verbeteren fietsverbinding
- Padenstructuur verbeteren, toegankelijk maken Groessche weide
- Tweezijdig fietspad aan zuidzijde N810
- Zo verdiept mogelijk aanleggen A15 met groene rugdekking, glooiend
- Verdiept aanleggen A15
- Hoogwaardige passage Pannerdensch kanaal incl. fietsverbinding
- Vergroting verkeersdruk voorkomen
- Vergroting sluipverkeer voorkomen
- Aansluiting Kandiadijk behouden
- Behouden oude kruispunt met bebouwing
- Behouden ruimte rondom + gebruiks-mogelijkheden rijksmonumentaal pand
- Soepele verkeersafwikkeling / inpassing N810

Figuur 22: Kansen- en effectenkaart A15

6. UITVOERINGSPARAGRAAF

6.1 Inleiding

In deze structuurvisie worden de hoofdlijnen benoemd van het gemeentelijk beleid voor de verschillende thema's en de te onderscheiden deelgebieden. De structuurvisie betreft de gehele gemeente, is opgesteld vanuit een regionale context en kijkt ongeveer 15 jaar vooruit. De structuurvisie heeft daarmee een hoger abstractieniveau dan bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Anders dan een bestemmingsplan, is een structuurvisie niet bindend voor de burger. De structuurvisie is een bestuursverantwoordelijkheid. Het gemeentebestuur verplicht zichzelf naar deze structuurvisie te handelen. Burgers mogen verwachten dat het bestuur bij verzoeken en vragen van burgers haar antwoord zal baseren op de beleidsuitspraken. De structuurvisie is dus een beleidsvisie, die als gemeentelijk afwegingskader dient voor ruimtelijke beslissingen en de inzet van uitvoeringsinstrumenten, zoals het vaststellen van bestemmingsplannen, inzet van ambtelijke capaciteit, beschikbaar stellen van financiën, het aangaan van overleg en het sluiten van overeenkomsten.
Daarnaast vormt de structuurvisie ook uitdrukkelijk een uitnodiging en inspiratiekader voor organisaties en particuliere initiatiefnemers in de samenleving, om initiatieven te ontplooien die bijdragen aan de 'stip op de horizon', zoals die voor Duiven thematisch en voor de deelgebieden in deze structuurvisie beschreven is.

Communicatiemiddel!

De structuurvisie is een belangrijke communicatie-instrument, zowel intern gemeentelijk, richting de samenleving en zeker ook naar (semi-)particuliere organisaties en hogere overheden. Een goed voorbeeld hiervan is dat we in deze structuurvisie helder onze visie en standpunt opgenomen hebben over de inpassing van de door te trekken A15 en de te verbreden A12: een complex project (inter)nationaal van strategisch belang, welke door het rijk geïnitieerd en gerealiseerd wordt. Als gemeente denken en werken we mee aan een constructief project en proces, onder voorwaarden dat de inpassing zodanig plaatsvindt dat er (per saldo) geen sprake is van aantasting van:

- het woon-, leef- en ondernemersklimaat (ook in milieu- / gezondheidsopzicht);
- landschappelijke- en cultuurhistorische structuren en elementen;
- de externe- en interne bereikbaarheid van Duiven;
- een goede doorstroming op ook het onderliggend wegennet;
- het functioneren van bedrijven, detailhandel en andere ondernemingen;
- de gevoelsmatige identiteit van Duiven.

In deze structuurvisie benoemen we hiervoor de aandachtspunten en mogelijke oplossingsrichtingen (ter bevestiging en aanvulling op het Ambitiedocument uit 2012), welke we structureel in (zullen) brengen in het overleg-, planvormings- en lobbytraject. Met de gemeenten Zevenaar, Lingewaard, Overbetuwe en de provincie Gelderland, werken we aan een Ruimtelijk KwaliteitsKader waarin dit centraal staat en uitgewerkt wordt.

Opstap naar de nieuwe Omgevingswet met deze omgevingsvisie

De structuurvisie Duiven gaat een stap verder dan een reguliere ruimtelijke structuurvisie. De diverse thema's worden geïntegreerd en ook het gebiedsgerichte milieubeleid in ontwikkeling is hierin meegenomen. Hierdoor ontwikkelt de structuurvisie zich al naar een integrale omgevingsvisie, zoals ook beoogd wordt in de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet. Deze kan daardoor daadwerkelijk de rol van centraal regie-instrument vervullen in de dagelijkse praktijk van het afwegen van initiatieven. Want daar draait het om in de huidige tijd: de gemeente is voor de 'uitvoering' van haar beleid voor een belangrijk deel afhankelijk van particuliere initiatieven. Particulieren ontplooien geen initiatieven om bij te dragen aan de realisatie van overheidsbeleid, maar omdat ze daar zelf een belang bij hebben. Het is daarom de opgave, om met de structuurvisie aan te sluiten op waar in de samenleving behoefte aan is en om voor te sorteren op trends die komen gaan. De stip op de horizon voor Duiven, moet een breed gedragen stip zijn. Dat is wat de gemeente Duiven voor ogen heeft met deze structuurvisie. Dan

vervult de structuurvisie ook een rol in het door ons als gemeentebestuur beoogde proces van overheidsparticipatie.

Uitvoeringsparagraaf wettelijk verplicht
Volgens de Wet ruimtelijke ordening gelden er maar weinig verplichtingen voor de structuurvisie. Een van de verplichte elementen, is het opnemen van een uitvoeringsparagraaf. In een dergelijke paragraaf dient het gemeentebestuur aan te geven welke instrumenten ze voornemens is in te zetten om de in de structuurvisie opgenomen beleidsuitspraken te verwezenlijken.

Zoals aangegeven is de gemeente Duiven voor de meeste ontwikkelingen en projecten niet de (enige) realiserende partij. De gemeente heeft daarbij vooral een faciliterende rol. Dat bepaalde investeringsprojecten niet (op korte termijn) gerealiseerd kunnen worden, heeft enerzijds te maken met deze gemeentelijke faciliterende rol en anderzijds (daar waar gemeentelijke middelen noodzakelijk zijn) met de beperkte ruimte op de gemeentebegroting. Maar, dit wil echter niet zeggen dat de gemeente geen waarde aan die investeringsprojecten hecht!

In het traject naar uitvoering en uitwerking van projecten en beleidsvoornemens dienen vele activiteiten ondernomen te worden, telkens weer door/met andere partijen. Gedurende dit traject zijn er ook nog andere instrumenten dan alleen ‘geld’ welke de gemeente kan inzetten om realisatie van een doel / project een stap dichterbij te brengen. De gemeente kan verschillende instrumenten inzetten, welke gecategoriseerd kunnen worden naar: proces/beleids-, juridisch- en financieel instrumentarium. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 is per thema / gebied, benoemd welke projecten en activiteiten de gemeente op hoofdlijnen voorziet, die bijdragen aan het verwezenlijken van de opgenomen ambities en beleidsuitspraken voor die betreffende thema’s en gebieden.

Die projecten / activiteiten worden in dit hoofdstuk niet opnieuw herhaald, tenzij dat noodzakelijk is als onderbouwing voor het verankeren van het kostenverhaalinstrumentarium. De keuzen die de gemeente maakt rondom de inzet van de kostenverhaalsmogelijkheden zijn nauw verbonden aan de structuurvisie. Afdeling 6.4 Wro vormt de juridische grondslag en bevat tevens de verplichting voor de gemeente om bepaalde kosten te verhalen bij bouwplannen. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn de verplicht te verhalen kostensoorten expliciet benoemd: gebiedseigen kosten, bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten (bovenplanse verevening). In de wet is opgenomen dat wanneer bovenplanse verevening aan de orde is, de gemeente dit in een formele structuurvisie dient te verankeren. Wanneer dit niet is geschied, vervalt de wettelijke basis voor de bovenplanse verevening. Voor bovenwijkse voorzieningen is deze verplichte verankering in een structuurvisie niet opgenomen. Ook voor wat betreft het verhalen van gebiedseigen kosten ligt er geen directe wettelijke relatie met de structuurvisie. Voor zowel de bovenwijkse voorzieningen als de bovenplanse verevening dient de toerekening van eventuele bovenplanse kosten plaats te vinden op basis van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Naast de genoemde wettelijk verplicht te verhalen kostensoorten, is het middels de Wro ook mogelijk gemaakt om zogenaamde ‘bijdragen ruimtelijke ontwikkeling’ te vragen bij bouwplannen. Deze te vragen bijdragen kunnen alleen in anterieure exploitatieovereenkomsten worden opgenomen. Fondsafdrachten ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse verevening zijn dus wel bijdragen die verplicht opgelegd kunnen worden en welke zowel opgenomen kunnen worden in een exploitatieplan als in een anterieure exploitatieovereenkomst.

Inzet van het kostenverhaalinstrumentarium is alleen aan de orde:
- bij particuliere initiatiefnemers, organisaties of andere (semi-) overheden;
- de ontwikkeling nog niet verankerd is in bestemmingsplan of omgevingsvergunning;
- de projectgrondexploitatie door het aanvullende kostenverhaal niet negatief wordt.

De beleidskeuzen van de gemeente Duiven over de inzet van het kostenverhaalinstrumentarium komen aan de orde in paragraaf 6.4 (financieel instrumentarium). Allereerst gaat 6.2 in op het proces- en beleidsinstrumentarium en komt in 6.3 het juridische instrumentarium aan de orde.

6.1.1 Proces- en beleidsinstrumentarium

Inzet van proces- en beleidsinstrumenten zegt iets over de wijze waarop de gemeente voornemens is stappen te doen richting de uitvoering van het beleid. Het kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten gericht op:

- een goede afstemming van beleidsontwikkelingen (binnen de gemeente, maar ook met de provincie en het rijk), om maximale win-win situaties te bereiken;
- het verrichten van haalbaarheids- en behoefte-onderzoeken ter voorbereiding van nieuw beleid;
- nadere uitwerking van beleid, om beleid op hoofdlijnen te concretiseren en daarna uit te voeren (samen met anderen);
- de wijze waarop de gemeente bij de verdere beleidsuitwerking wil omgaan met andere partijen, zoals het vastleggen van overleg- en communicatietrajecten;
- proces- en procedureafspraken.

Bij de thema's (hoofdstuk 3) is het instrumentarium geconcretiseerd. Daarbij is ook aangegeven of er middelen beschikbaar zijn, of naar verwachting beschikbaar zullen komen. Niet voor al het benoemde beleidsinstrumentarium is dekking (verwacht). Wanneer er in de komende periode aanvullende middelen beschikbaar komen / anders gelabelde bedragen niet ingezet worden, wordt heroverwogen voor welke doeleinden / projecten de vrijgekomen middelen (alsnog) ingezet zullen worden.

Nieuw beleid en onderzoeksresultaten, zullen aanleiding zijn voor een actualisatie van de structuurvisie op korte of langere termijn. Deze structuurvisie is inhoudelijk en technisch zodanig opgezet dat deze dynamisch beheerd kan worden (een levend document).

Proces op hoofdlijnen afweging initiatieven

Bij het afwegen van initiatieven van derden die niet passen binnen de geldende bestemmingsplannen, hanteren we als gemeente Duiven de volgende procesgang:

- uitgangspunt: goed luisteren naar de mensen, binnen kaders kleinschalige particuliere initiatieven maximaal mogelijk maken (vanuit het oogpunt dat dynamiek (investeringen) noodzakelijk is voor leefbaarheid, vitaliteit, ruimtelijke kwaliteit;
- initiatief beoordelen op haar betekenis voor de gemeente Duiven in het algemeen;
- vervolgens beoordelen op de mate waarin voldaan/bijgedragen wordt aan de benoemde ambities en aandachtspunten bij de relevante thema`s en deelgebied(en) in de structuurvisie en andere beleidsnota's;
- ook wordt beoordeeld of de locatie voldoende geschikt is voor het initiatief;
- er wordt beoordeeld of de concrete invulling en `vormgeving` van het initiatief voldoende bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van die locatie en van de directe omgeving;
- Als gemeente denken we (pro-)actief met de initiatiefnemers mee om tot een goede, kwalitatief hoogwaardige inpassing te komen van een initiatief waarvan het eerste gevoel is dat deze positief is voor Duiven. Hierbij willen waar mogelijk de (onnodige) onderzoekslasten voor de initiatiefnemers voorkomen en dragen intern bij aan een zo adequaat en efficiënt mogelijk proces gericht op het voorkomen van onnodige vertraging;
- Als dit proces met succes is doorlopen en er wordt een positief principebesluit tot medewerking genomen, wordt het publiekrechtelijke traject gestart. Dat vormt de basis voor de daadwerkelijke realisatie (zoals het opstellen van een bestemmingsplan, een omgevingsvergunning en een privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst).

6.2 Juridische instrumenten

De juridische instrumenten vertalen het beleid in concrete rechten en plichten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen publiek- en privaatrechtelijke instrumenten.

Publiekrechtelijke instrumenten

Publiekrechtelijke instrumenten zijn primair de instrumenten uit de Wro, zoals het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. De gemeente Duiven wil gericht regie kunnen voeren en daarom de mogelijkheid hebben om bij nieuwe initiatieven `nee` te kunnen zeggen, waar dat nodig is (bijvoorbeeld als het niet past binnen een deelgebiedsvisie (H5), of wanneer niet voldaan wordt aan de kaders zoals genoemd bij de thema's in H3). De gemeente kiest er daarom voor om ontwikkelingen die ingrijpender zijn dan een `gewone` uitbreiding of een bepaalde verbetering of verbreding van activiteiten (die noodzakelijk is voor een financieel gezonde bedrijfsvoering), niet meer rechtstreeks te regelen bij een actualisatie van de bestemmingsplannen voor woon- en werkgebieden en voor het buitengebied. Er wordt een uitzondering gemaakt voor ontwikkelingen die bij het in procedure brengen van het bestemmingsplan reeds voldoende concreet zijn, de rechten en plichten bekend zijn en deze indien noodzakelijk in een anterieure overeenkomst verankerd zijn.

Privaatrechtelijke instrumenten

Privaatrechtelijke instrumenten zijn de overeenkomsten tussen de gemeente en derden, zoals een realisatieovereenkomst. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, wordt er waar mogelijk en verantwoord door de gemeente Duiven naar gestreefd om (waar mogelijk én waar een publiek belang gediend wordt) via actieve grondpolitiek zelf realisatie-verantwoordelijkheid te nemen. Het in eigendom verwerven van een locatie vormt immers het sterkste regie-instrument om de gewenste ontwikkeling ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Indien actieve grondpolitiek niet mogelijk of noodzakelijk is, zal er via een privaatrechtelijke overeenkomst voor zorggedragen worden dat de algemene belangen worden veiliggesteld.

In het buitengebied zal, nog meer dan in de kernen Duiven, Groessen en Loo, sprake zijn van een diversiteit aan individuele (her)ontwikkelingen. Het is ons streven om hierbij met de partij(en) privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten, ter borging van de gewenste kwaliteiten en om het noodzakelijke kostenverhaal veilig te stellen (zie 6.4). Indien door omstandigheden een privaatrechtelijke overeenkomst niet haalbaar blijkt, maar we als gemeente de realisatie publiekrechtelijk toch mogelijk willen maken, dan worden die doelen via de publiekrechtelijke weg in een exploitatieplan verankerd dat samen met het bestemmingsplan wordt vastgesteld.

In het themahoofdstuk (H3) zijn per thema de specifiek in te zetten juridische instrumenten benoemd.

6.3 Financiële instrumenten

6.9.1 Inleiding

Het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in deze structuurvisie vraagt om (flinke) financiële inspanningen. Deze zullen voor een deel samengaan met opbrengsten via de grondexploitatie (ontwikkelingsprojecten). In de huidige economische situatie is dit echter beperkt.

Bij andere projecten is alleen sprake van kosten (investeringsprojecten). De projecten kunnen noodzakelijk zijn om ontwikkelingsprojecten mogelijk te maken (zoals de aanleg van een weg). In die situatie kan een deel van de kosten van dat investeringsproject, op basis van de grondexploitatiewetgeving zoals verankerd in de Wro worden `verhaald` op een of meerdere ontwikkelingsprojecten. Dat wordt kostenverhaal genoemd.

Gezien de beperkte inkomsten vanuit ontwikkelingsprojecten, gecombineerd met de teruglopende middelen in het gemeentefonds in verband met bezuinigingen, zijn we als gemeente Duiven

genoodzaakt om een zeer zorgvuldige afweging te maken over de vraag om al dan niet met een investeringsproject aan de slag te gaan. In het algemeen geldt, dat de prioriteit uitgaat naar het verder brengen en realiseren van reeds in gang gezette projecten en plannen. Als gemeente zijn we hierin binnen de financiële kaders flexibel. Bijvoorbeeld wanneer een project (langdurig) stagneert en er geen zicht op (door)start is of wanneer er zich een initiatief/kans voordoet waarvan de gemeente het wenselijk vindt om hierop in te spelen omdat bijgedragen wordt aan onze doelstellingen.

6.3.2 Bandbreedte mogelijkheden en besluit inzet extra financiële instrumenten

Voor de totale financiering van het beleid uit de structuurvisie zijn er in beginsel globaal de volgende financiële mogelijkheden:

- financiering via een gemeentelijk grond- en/of gebouwenexploitatie;
- financiering door het aangaan van een PPS (publiek private samenwerking);
- financiering via kostenverhaal op derden (bijvoorbeeld bij aanleg van een weg waarvan een nieuw woongebiedje profijt heeft);
- extra financiële bijdragen van derden (bijdrage ruimtelijke ontwikkeling) op basis van een anterieure overeenkomst;
- subsidies en bijdragen van andere overheden en semioverheden en financiering door derden (waaronder particulieren);
- vanuit de algemene middelen via de gemeentebegroting.

Extra, aanvullende financiële instrumenten

Omdat het in de huidige tijd juist extra van belang is om zorgvuldig met het bestaand stedelijk gebied om te gaan en het behoud (en zo mogelijk de versterking) van de kwaliteit daarvan structureel aandacht behoeft, kiezen we als gemeente Duiven voor het inzetten van drie extra, aanvullende 'financiële instrumenten' ter verwezenlijking van de doelen zoals opgenomen in deze structuurvisie, zie ook in het algemeen belang zijn:

1. Instellen van **twee Bedrijven- Investerings-Zones**: voor het centrumgebied en voor het bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf (verderop wordt hierbij kort stil gestaan);
2. Daarnaast zal de **gemeentelijke legesverordening** kritisch tegen het licht gehouden, geactualiseerd en geoptimaliseerd worden.
3. Inzet van de **kruimelgevallenregeling** waar dat aan de orde en ook mogelijk is. In wettelijk vastgelegd situaties (zie artikel 6.12 lid 2 in samenhang met artikel 6.2.1a) is de gemeente niet verplicht om een exploitatieplan vast te stellen, maar kan wel kosten verhalen met een maximum van € 10.000,-).

De inzet van deze extra mogelijkheden is van het grootste belang omdat onze gemeente kampt met teruglopende middelen op de gemeentebegroting, waardoor het reeds een grote opgave is om de reguliere, noodzakelijke projecten en investeringen te verrichten. Aanvullende middelen voor investeringen in de kwaliteit en voor aantrekkelijke 'extra's (zoals kunst in de openbare ruimte) is slechts in zeer beperkte mate aanwezig. Omdat ondernemers en bewoners eveneens profijt hebben bij (preventieve) investeringen in (het (behoud van) de kwaliteit hebben, ondernemen we als gemeente Duiven deze investeringen en activiteiten samen met die particuliere partijen. In de huidige tijd zijn het ook vooral deze particuliere initiatiefnemers die bij de ruimtelijke dynamiek het voortouw nemen.

Ad 1 Het instellen van een Bedrijven-Investerings-Zone (voortaan BIZ)

In de gemeentelijke Detailhandelsnota hebben we reeds het voorstel opgenomen om een BIZ in te stellen. We onderzoeken de mogelijkheden voor het instellen van een BIZ voor het centrum en een BIZ voor Centerpoort-Nieuwgraaf. Een BIZ biedt de mogelijkheid voor gemeenten en ondernemers om te voorzien in een gebiedsgerichte bestemmingsheffing voor gezamenlijke investeringen door ondernemers in de kwaliteit van een bedrijfsomgeving. De gemeenteraad stelt hiervoor een gebiedsgerichte heffing in, die alleen in werking kan treden wanneer hiervoor voldoende draagvlak bestaat bij de betrokken ondernemers. De gemeente verstrekt de opbrengst van de gebiedsgerichte

heffing in de vorm van een subsidie vervolgens aan de desbetreffende vereniging of stichting van ondernemers. Met deze subsidie kunnen kosten betaald worden van activiteiten in de openbare ruimte die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de BIZ. De BIZ voor Centerpoort-Nieuwgraaf kan zich in ieder geval richten op revitalisering en versterking van de groenstructuur, openbare ruimte en bereikbaarheid, maar bijvoorbeeld ook op parkmanagement, cameratoezicht, reiniging en beveiliging. De BIZ voor het centrumgebied kan zich in ieder geval richten op centrummanagement, marketing, aankleding openbare ruimte, ondersteuning van evenementen en bijvoorbeeld het bevorderen van combinatiebezoeken aan zowel de grootschalige detailhandelsclusters als ook aan het centrumgebied.

Als gemeente Duiven streven we naar maximale regie. Daarom streven we ernaar om - daar waar mogelijk - ontwikkelingen te realiseren via een gemeentelijke grondexploitatie, al dan niet in samenwerking met één of meerdere private partijen. Uiteraard zal daarbij zo optimaal mogelijk gebruik gemaakt worden van de extra financiële middelen die andere overheden, de regio en semioverheden via subsidiemogelijkheden en bijdrageregelingen beschikbaar stellen. De mogelijkheden van het wettelijk kostenverhaal worden maximaal ingezet wanneer er sprake is van particuliere ontwikkelingen. Via anterieure overeenkomsten worden extra financiële bijdragen gevraagd in het kader van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Naast deze vormen van financiering worden in de algemene middelen bijdragen vrijgemaakt om een aantal door de gemeente als noodzakelijk beschouwde ontwikkelingen ook daadwerkelijk te realiseren.

Ontwikkelingsprojecten

Als gemeente Duiven streven we onder andere voor de volgende ontwikkelingsprojecten naar een maximale (financiële) regie, hierbij is sprake van een “actieve grondexploitatie” door ons als gemeente:

<u>Woningbouwlocaties</u>	Droo-Zuid Westreenen Huize Welleveld
<u>Bedrijventerreinlocaties</u>	InnoFase Graafstaete Seingraaf De Nieuweling.
<u>Locaties gemengde functies</u>	De Ploen-Zuid (wonen en werken) Vitaal Centrum Duiven (wonen, detailhandel, horeca en maatschappelijke functies).

Voor de overige ontwikkelingsprojecten op het gebied van wonen en/of werken, geldt dat er sprake is van een particuliere initiator en realisator. Deze ontwikkelingen worden voor rekening en risico van deze particulieren gerealiseerd. Dit wil echter niet zeggen dat we dan als gemeente geen centrale regierol hebben. Met de initiatiefnemers wordt een anterieure ontwikkelovereenkomst afgesloten. In combinatie met ruimtelijk-/planologische regelingen worden de gemeentelijke belangen gewaarborgd.
Voor de volgende particuliere woningbouwprojecten geldt dat hiervoor een dergelijke overeenkomst gesloten is en er sprake is van een juridisch-planologische regeling:

- De Ploen-Zuid, 3e fase
- Heilweg 3
- Heilweg 22
- Achterste Hoek
- Leuvensestraat 19 en
- Woonzorgcentrum Thuvine.

- Daarnaast is er nog een aantal kleinschalige initiatieven met de ontwikkeling van (een) enkele woning(en).

Naast deze woningbouwontwikkelingen lopen de volgende particuliere projecten in de sfeer van bedrijvigheid:
- Truckparking Centerpoort-Noord
- Detailhandelsontwikkelingsgebied, met onder meer:
    - herontwikkeling GrootHandelsCentrum Nieuwgraaf
    - vestiging van MediaMarkt (voorheen Saturn)
    - herontwikkeling voormalig TNT-terrein (De Corridor)
    - Makro-terrein.

Ook voor deze ontwikkelprojecten geldt dat die voor rekening en risico van particuliere initiatiefnemers worden gerealiseerd.

Als gemeente Duiven hebben we in de loop der jaren, met het oog op toekomstige ontwikkelingen zoals destijds voorzien in de structuurvisie Duiven 2009, verspreid over de gehele gemeente grondposities verworven. Voor een aantal locaties is vastgesteld dat die binnen een aantal jaren worden ontwikkeld en in exploitatie worden genomen. Dit betreft de woningbouwlocatie aan de oostzijde van de Broekstraat te Duiven, aansluitend aan de wijk Lommerweide en twee posities met een heersende woonbestemming in de Spoorzone te Duiven. Van de gronden aan de noordzijde van de Engsestraat te Duiven aansluitend aan het bedrijventerrein Graafstaete is nu voorzien dat die vanaf 2024 als bedrijventerrein worden ontwikkeld.

Investeringsprojecten

Als gemeente Duiven streven we naast de ontwikkelingen die zijn voorzien in de gemeentelijke actieve grondexploitatie onder andere naar de (financiële) regie voor investeringsprojecten (waar geen of zeer beperkte exploitatieresultaten tegenover staan). De hierna genoemde projecten zijn in uitvoering resp. nagenoeg afgerond (zie ook H3 en H5 voor toelichting projecten):
- Revitalisering bedrijventerrein Centerpoort-Nieuwgraaf
- Aanleg recreatief fietspad Leuvensedijk
- Aanleg snelfietsroute Zevenaar - Arnhem langs de spoorlijn
- Herinrichting Rijksweg / Burg. Van Dorth tot Medlerstaat / Eltensestraat te Duiven.

Voor de financiering van deze investeringsprojecten is naast de inzet van de algemene middelen een beroep gedaan op bijdragen van belanghebbende derden-partijen en/of overheidssubsidies.

Daarnaast mondt een aantal door de gemeenteraad vastgestelde (beleids)plannen uit in concrete investeringsprojecten ten behoeve van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving, het verblijfsklimaat en de leefbaarheid:
- Duivens Verkeers- en Vervoersplan 2005–2016
- Waterplan
- Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2012–2016
- Landschapsontwikkelingsplan.

In voorbereiding is een nieuwe Woonvisie. Daarin komen integraal aan de orde de taken en voornemens op het gebied van volkshuisvesting, wonen, welzijn en zorg. Het is reëel te veronderstellen dat met de vaststelling van de woonvisie ook een beroep op de gemeentelijke middelen nodig zal zijn.

In de programmabegroting 2014–2017 zijn de investeringsprojecten opgenomen:

Maatregelen vanuit het rioleringsplan
2014 verbeteringsmaatregelen rioolstelsel kern Groessen
2015 ombouw gescheiden rioolstelsels
maatregelen verbetering afstroming
verbetering rioolstelsel kern Groessen

2016 verbeteringsmaatregelen Centrum Duiven
ombouw geschieden rioolstelsels
Maatregelen vanuit het Duivens Verkeers- en Vervoersplan:
2014 aanleg/inrichting snelfietsroute langs de spoorlijn
Herinrichting Rijksweg/Burg. Van Dorth tot Medlerstaat/Eltensestraat

Voor de in de jaarschijf 2014 van de programmabegroting opgenomen onderwerpen is ook de financiële dekking beschikbaar. Voor de projecten opgenomen in de jaarschijven 2015–2017 geldt dat het daadwerkelijk beschikbaar komen van de financiële middelen jaarlijks een aparte afweging is bij de vaststelling van de programmabegroting.

Het initieel vastgestelde uitvoeringsprogramma van het DVVP dateert van 2008 en voorziet in investeringen in een groot aantal maatregelen in de periode van 2008 tot 2016 op het gebied van verkeersveiligheid, doorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid, stimulering van fietsgebruik en gebruik van openbaar vervoer.

Bij de vaststelling van het Landschapsontwikkelingsplan (17 maart 2014) is uitwerking gegeven aan de visie op landschap en natuur. Op hoofdlijnen is becijferd dat de uitvoering in een periode van tien jaren ruim € 1,0 miljoen vergt. Binnen de gemeentebegroting is ruim € 0,3 miljoen in het Groenfonds geoormerkt beschikbaar. Bewoners en ondernemers hebben eveneens profijt van investeringen in de groenstructuur, dit maakt het wonen, werken en leven in Duiven aantrekkelijker. Daarom vragen we als gemeente bij ontwikkelingen ten aanzien van wonen, werken en (recreatieve) voorzieningen aan de betreffende initiatiefnemer een bijdrage voor investeringen in het landschap in de op te stellen overeenkomst. In deze structuurvisie is deze fondsvorming (Groenfonds) verankerd in de vorm van te vragen bijdragen ruimtelijke ontwikkeling (zie deelparagrafen hierna). De volgende stap is het opstellen van een uitvoeringsprogramma in het kader van het Landschapsontwikkelingsplan. Jaarlijks zal op basis daarvan (voortschrijdend) een prioritering opgesteld worden van projecten, afgestemd op de omvang van de middelen in het Groenfonds. Als gemeente zullen we binnen deze prioritering zorgdragen voor kostbare en minder kostbare projecten, zodat de middelen in het fonds in ieder geval toereikend zullen zijn om een of meerdere projecten daadwerkelijk uit te kunnen voeren.

6.3.3 Kostenverhaal

De grondexploitatiewetgeving zoals verankerd in de Wro, verplicht gemeenten om alle kosten en investeringen die ze moet maken om planontwikkeling mogelijk te maken te verhalen op partijen die door de planontwikkeling nieuwe bouwrechten krijgen. De gemeente is verplicht om een exploitatieplan vast te stellen als het gaat om een bouwplan in de zin van 6.12 lid 1 Wro in samenhang met artikel 6.17 Wro en waarbij een bouwplan moet vallen onder de definitie van artikel 6.2.1 Bro. De gemeente is dan verplicht om kosten te verhalen op de eigenaar van gronden waarop dat bouwplan van toepassing is. Een plan dat aan een van onderstaande gevallen van artikel 6.2.1 Bro voldoet, is een bouwplan in de zin van artikel 6.12 lid 1 Wro: een bouwplan voor:

a. de bouw van een of meer woningen;
b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits tenminste 10 woningen worden gerealiseerd;
e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies tenminste 1.500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
f. de bouw van kassen met een oppervlakte van tenminste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt in:

1. de gebiedseigen kosten (de kosten die nodig zijn om het gebied bouwrijp te maken, inclusief inrichting en plan- en procedurekosten), deze zijn voor de gemeente verplicht om te verhalen en tevens bindend op te leggen in een exploitatieplan en exploitatieovereenkomst;
2. bovenwijkse voorzieningen (kosten die nodig zijn om het gebied bouwrijp te maken, inclusief inrichting-, plan- en procedurekosten, maar die over meerdere plannen kunnen worden verdeeld), deze zijn voor de gemeente verplicht om te verhalen en tevens bindend op te leggen in een exploitatieovereenkomst;
3. bovenplanse verevening (verevenen van een negatief planexploitatieresultaat van een plan door een bijdrage uit een plan met een positief planexploitatieresultaat), het staat de gemeente hierbij vrij om ervoor te kiezen om dit instrument in te zetten, wanneer ze hiervoor kiest kan ze de fondsbijdrage bindend opleggen in zowel een exploitatieplan als een exploitatieovereenkomst;
4. daarnaast kan de gemeente bij anterieure overeenkomsten zogenaamde 'bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen' vragen (financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen elders in de gemeente die een kwalitatieve meerwaarde hebben voor het plan, het betreft veelal 'extra' projecten buiten de regulier noodzakelijke investeringen, gericht op versterking kwaliteit, of leuke elementen zoals aankleding van de openbare ruimte); ook hiervoor geldt dat het een vrije keuze van de gemeente is om dit instrument in te zetten.

In de Wro (Wet ruimtelijke ordening) en het Bro (Besluit ruimtelijke ordening) is bepaald welke kostensoorten als gebiedseigen kosten of als bovenwijkse voorzieningen mogen worden verhaald: dit zijn de kostensoorten die de gemeente dus verplicht is te verhalen en welke bindend opgelegd kunnen worden. Wettelijk verplicht kostenverhaal kan niet worden toegepast voor ontwikkelingen waarvan de bestemmingsplanprocedure nog onder de oude WRO valt. In de deelparagrafen hierna wordt op de vier typen kostenverhaal afzonderlijk ingegaan.

6.3.4 Landschappelijke inpassing onderdeel van verplicht te verhalen gebiedseigen kosten

Als gemeente Duiven beschouwen we het als een onlosmakelijke onderdeel van gebiedseigen kosten, dat nieuwe ontwikkelingen op een goede ruimtelijke, functionele en landschappelijke wijze ingepast worden. Ook indien deze kosten buiten de plangrens vallen (bijvoorbeeld compensatie natuur, cultuurhistorie en waterretentie) zijn deze kosten noodzakelijk om een goede functionele en ruimtelijke inpassing te garanderen. De gemeente is verplicht om de noodzakelijke binnenplanse en buitenplanse gebiedseigen kosten op de initiatiefnemer te verhalen indien de gemeente deze kosten maakt in plaats van de initiatiefnemer. In principe gaan we er als gemeente echter van uit dat de investeringen t.a.v. een goede inpassing (op de diverse schaalniveaus) door de initiatiefnemer zelf verricht worden als onlosmakelijk onderdeel van het project en dat 'kostenverhaal' daardoor niet aan de orde zal zijn in dit kader.

Bij de beoordeling van een goede ruimtelijke en landschappelijke inpassing van een ontwikkeling, kijken we als gemeente in het algemeen op 3 schaalniveaus naar de beoogde ontwikkeling (voor gebiedspecifieke aandachtspunten wordt verwezen naar H5 van deze structuurvisie, het OntwikkelingsKaderBuitengebied en het LandschapsOntwikkelingsPlan):

- Hoofdstructuren en essentiële waarden: Als eerste wordt op hoofdstructuurniveau gekeken naar een goede ruimtelijke, functionele en landschappelijke inpassing. De ontwikkeling mag géén negatieve invloed uitoefenen op bijvoorbeeld zichtlijnen, aanwezige functionele, natuur-, cultuur- en landschapsstructuren en waarden. Waar deze structuren en waarden direct, dan wel indirect in gevaar komen door de beoogde ontwikkeling dient het plan zodanig vormgegeven te worden dat aantasting van de structuren en essentiële waarden wordt voorkomen (of wanneer dit echt niet anders kan en er sprake is van een algemeen maatschappelijk belang, dan dienen de waarden gecompenseerd te worden als onderdeel van het plan). In hoofdstuk 5, het Ontwikkelingskader Buitengebied (OKBG) en het LOP worden belangrijke waarden van deelgebieden geduid. Bij iedere ontwikkeling dient hiervoor aandacht te zijn en zo nodig aanvullend onderzoek plaats te vinden.

- Substructuren en belangrijke waarden: Ten tweede dienen de ontwikkelingen goed te worden ingepast in de structuur van de bebouwingsconcentratie / het landelijk gebied. Het ontwikkelen van de nieuwe functie moet een toevoeging zijn voor de (kwaliteit van de) verschillende groene, blauwe, rode en grijze structuren. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het zorgen voor (nieuwe) aantrekkelijke dorpsranden en randen van bedrijventerreinen direct gekoppeld aan nieuwe uitbreidingen / herontwikkelingen (komen tot een goede overgang stad/land). Ook het (gedeeltelijk) slopen, verbeteren en afschermen van ongewenste bebouwing kan de structuur versterken. In hoofdstuk 5, het OKBG en het LOP wordt dit geduid (bijvoorbeeld door middel van bouwstenen en het landschappelijk raamwerk buitengebied). Bij iedere ontwikkeling dient hiervoor aandacht te zijn en zo nodig aanvullend onderzoek plaats te vinden.

- Inpassing op perceel niveau: Het laatste schaalniveau waarop gekeken wordt naar de nieuwe ontwikkeling is het perceel niveau. Ook op dit niveau dient de ontwikkeling goed ruimtelijk ingepast te zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het aanbrengen van type beplanting veel voorkomend in de nabije omgeving. Ook de plaats van de nieuwe functie/het gebouw op het perceel is een aspect voor een goede landschappelijke en ruimtelijke inpassing. Op dit niveau wordt ook onder andere de welstandsnota als kader gehanteerd (naast het OKBG en LOP).

Er is dus ruimte voor dynamiek en voor vernieuwing, maar alleen wanneer dat leidt tot een meerwaarde voor natuur, landschap en de gemeenschap. Wanneer de initiatiefnemer niet zelf kan zorgdragen voor de vereiste goede inpassing en het is in het algemeen belang dat de ontwikkeling wel voortgang vindt, dan levert de initiatiefnemer een financiële bijdrage aan de gemeente. Deze wordt gestort in het gemeentelijke groenfonds. Als gemeente zullen we vervolgens zorgdragen voor een goede inpassing van de ontwikkeling met behulp van de specifiek gelabelde middelen in het groenfonds. Wanneer de landschappelijke inpassing grenzend aan / in de directe nabijheid van het initiatief niet mogelijk is, wordt er door de gemeente met behulp van de specifiek gelabelde middelen in het groenfonds een andere kwaliteitsimpuls in de omgeving gerealiseerd. Dit kan met andere woorden gezien worden als een ‘compensatie van de aantasting van waarden’ op het gebied van landschap, natuur, water en/of cultuurhistorie. Bij de vormgeving van die investering / kwaliteitsimpuls gebruikt de gemeente het Ontwikkelingskader Buitengebied en het Landschapsontwikkelingsplan als kader.

6.3.5 Bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen zijn investeringsprojecten waar zowel nieuwe initiatieven, als reeds gerealiseerde initiatieven profijt van hebben. Veelal gaat het om grijze, groene en blauwe structuurinvesteringen waarvan (een groot deel van) de gemeente profijt ondervindt. Een bovenwijkse voorziening is dus een voorziening voor meerdere locaties, waaronder ook een bestaande bebouwd gebied kan vallen.

Daarnaast spelen er Investeringen in infrastructuur, waterhuishouding en/of groen binnen het bestaand bebouwd gebied voor het verbeteren van het totale functioneren van het stedelijk gebied, waarvan nieuwe projecten uiteraard wel profijt hebben. Wettelijk gezien is de gemeente verplicht dit profijt te verhalen, tenzij dit verhaal in financiële zin beperkt is (minder dan € 10.000,-). Bij investeringen binnen het bestaande gebied speelt het aspect van proportionaliteit een belangrijke rol. Dit betekent dat de investeringskosten naar rato van ‘belang’ moeten worden toegerekend. De gemeente draagt bij de bovenwijkse voorzieningen in principe de kosten van het proportionele deel van het bestaand stedelijk gebied.

Als gemeente Duiven hebben we geïnventariseerd welke voorzieningen in aanmerking kunnen komen voor kostenverhaal door middel van bovenwijkse voorzieningen. Ook zijn de toekomstige ontwikkelingslocaties en het aandeel bestaande bebouwing in kaart gebracht. Resultaat is dat slechts een klein deel van de kosten verhaald kan worden op nieuwe initiatieven. De gemeente Duiven kiest er dan ook voor om geen bovenwijkse voorzieningen aan te wijzen. Wel zal bij het aangaan van

anterieure overeenkomsten een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling worden gevraagd voor de 'reserve infrastructuur' (zie 6.4.6).

Voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op termijn, waarvoor buiten de projectlocatie investeringen noodzakelijk blijken, zal op dat moment worden beoordeeld of kostenverhaal middels het aanduiden van bovenwijkse voorzieningen aan de orde is.

6.9.6 Bovenplanse verevening

Verevening van bovenplanse kosten heeft betrekking op het verevenen van grondexploitatieresultaten tussen afzonderlijke plannen met een duidelijke onderlinge samenhang. Die samenhang kan programmatisch zijn of ruimtelijk. Verevening vindt plaats via een fonds dat gevoed wordt vanuit de plannen met een positief exploitatieresultaat. Om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage (als gevolg van bovenplanse verevening) dient sprake te zijn van een 'objectief' negatief exploitatiesaldo. We stellen als gemeente Duiven voor verevening van bovenplanse kosten de volgende fondsen in.

A. Fonds betaalbare woningbouw

Betaalbaarheid en diversiteit van woningen speelt een belangrijke rol in de visie op het wonen, naast kwaliteit van woon- en leefomgeving. Door gezinsverdunning en de toename van alleenstaanden is er een blijvende relatief grote vraag naar betaalbare woningen. Vooral starters komen moeilijk aan een woning. De gemeente Duiven heeft dan ook het doel gesteld om 50% van de (nieuwbouw)woningen te realiseren in de betaalbare sector (conform geldende huurgrens c.q. betaalbare koopgrens). Gezien deze doelstelling bestaat er ruimtelijke en functionele samenhang tussen het realiseren van betaalbare en niet betaalbare woningbouw. In de praktijk zal het niet uitvoerbaar zijn om dit percentage van 50% binnen elk afzonderlijk woningbouwplan te realiseren. Om deze doelstelling te realiseren zullen we gebruik maken van onze gemeentelijke bevoegdheid om bovenplanse verevening toe te passen. Het totale woningbouwprogramma kan hierdoor als het ware als een ruimtelijke exploitatie worden beschouwd. Woningbouwplannen met een lager percentage sociale woningbouw dienen daarom een bijdrage te leveren aan het Fonds betaalbare woningbouw.
De fondsbijdrage wordt bepaald door de gemeente Duiven op basis van de onrendabele top van sociale woningen. Deze ligt op € 40.000,- per woning. Aangezien de woningbouwcorporatie ook bijdraagt in de aftopping (aanname 50%), en de totale nieuwbouw voor 50% uit sociale koop/huur dient te bestaan, is 50% x 50% x € 40.000,- ofwel € 10.000,- nodig als compensatie.
Er kan en mag geen sprake zijn van onderuitputting van het fonds of voorfinanciering door de gemeente Duiven.

B. Fonds revitalisering bedrijventerrein

Dit fonds is gericht op aantrekkelijke, goed functionerende bedrijventerreinen met een optimaal ruimtegebruik. Nieuwe terreinen mogen niet leiden tot een negatieve spiraal op bestaande terreinen. De grondexploitatie van de te ontwikkelen bedrijvenlocaties zal bij moeten dragen aan de kosten van revitalisering van bestaande bedrijventerreinen.

In regionaal verband zijn afspraken gemaakt over bedrijventerreinenontwikkelingen. Gezien de huidige marktsituatie, is realisatie van nieuw bedrijventerrein (welke nog niet verankerd is in een bestemmingsplan en waarbij dus kostenverhaal aan de orde is in het verlengde van deze structuurvisie*)* in de tijd vooruitgeschoven. Op het moment dat zicht is op de realisatie van nieuw bedrijventerrein en ook voor de bestaande terreinen revitalisering aan de orde is, zal dit fonds revitalisering bedrijventerreinen uitgewerkt worden.

Specifiek voor het bedrijventerrein Nieuwgraaf is een revitaliseringsfonds ingesteld. De fondsbijdragen daarvoor worden beschouwd als te vragen bijdragen in het kader van ruimtelijke ontwikkeling. Dit hebben we uitgewerkt in de volgende paragraaf.

6.3.7 Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

Als gemeente willen we op basis van deze structuurvisie ook investeringen doen die bijdragen aan een algemene verbetering van de woon-, leef- en werkkwaliteiten van de gemeente. Het woon-, werk- en leefklimaat van Duiven is reeds aantrekkelijk door de nabijheid van het complete stedelijk voorzieningenpakket in combinatie met het reeds uitgebreide eigen pakket in het centrum, de perifere detailhandelsvestigingen, veel werkgelegenheid, ligging aan een infrastructurele hoofdader, natuur- en recreatiegebieden op loop- en fietsafstand en voldoende rustige woongebieden. Het is onze ambitie om deze kwaliteiten verder te versterken en te benutten. Door de bezuinigingen, de verminderde inkomsten in het gemeentefonds en de toenemende (financiële) opgave voor ons als gemeente op het sociaal-maatschappelijke domein, heeft de gemeente Duiven beperkt middelen beschikbaar die (bovenop het noodzakelijke) 'extra' geïnvesteerd kunnen worden in de ruimtelijke kwaliteit. We beperkten ons in eerste instantie tot de direct noodzakelijke investeringen. Omdat investeringen in de ruimtelijke kwaliteit echter ook een positieve uitwerking hebben op de waarde van bestaand, maar ook op de marktwaarde van nieuw te realiseren onroerend goed, zijn we als gemeente Duiven van mening dat het gerechtvaardigd is om bij het aangaan van een anterieure overeenkomst betreffende de grondexploitatie ook een financiële bijdrage te vragen ten behoeve van investeringen in deze kwaliteiten. We maken hierbij onderscheid tussen vijf doelen / fondsen:

1. Groenfonds
2. Erfgoed-/Archeologiefonds
3. Fonds reserve infrastructuur
4. Fonds kwaliteit openbare ruimte
5. Fonds kwalitatief hoogwaardige bufferzone Duiven - Zevenaar
6. Tijdelijk Fonds revitalisering Nieuwgraaf

De te vragen bijdragen in het kader van 'bijdragen ruimtelijke ontwikkeling' worden ingezet voor 'extra' investeringen in de ruimtelijke kwaliteit, bovenop de reguliere investeringen op de gemeentebegroting. Het betreft projecten die niet gepland zijn, maar gerealiseerd worden wanneer er voldoende middelen in de betreffende fondsen aanwezig zijn.

Jaarlijks wordt er een prioritering gemaakt, met kostbare en minder kostbare projecten, afgestemd op de omvang van het gevormde fonds. Hierdoor is het reëel dat er op basis van de overeengekomen bijdragen, investeringen kunnen plaatsvinden die bijdragen aan de doelomschrijving van het betreffende fonds.

1. Groenfonds

Het buitengebied van Duiven heeft veel kwaliteiten op het gebied van natuur en landschap. Als gemeente werken we actief aan behoud en versterking van natuur en landschap, onder meer door uitvoering van projecten, maatregelen en activiteiten zoals voortvloeiend uit het Ontwikkelingskader Buitengebied uit 2012 en het Landschapsontwikkelingsplan uit 2014. Deze zijn gekoppeld aan het bereiken van 2 algemene ambities voor ruimtelijke kwaliteit. Ten eerste gericht op behoud en versterking van de landschappelijke identiteit (beeld, cultuurhistorie) en ten tweede op behoud en versterking van de biodiversiteit (flora en fauna). Voor het bereiken van beide ambities is een landschap met sterke economische dragers van belang, waarin ruimte is voor dynamiek voor een vitaal platteland. Er is dus ruimte voor vernieuwing, maar alleen zodanig dat die vernieuwing leidt tot een meerwaarde voor natuur en landschap. Een goede landschappelijke inpassing is een basisvereiste en wordt daarom als een gebiedseigen kostenpost beschouwd (zie 6.4.3).

Daarnaast wordt in op te stellen exploitatie-overeenkomst aanvullend een bijdrage gevraagd van € 1,- per m2 uitgeefbaar terrein (zowel voor woon-, werk-, recreatie en overige functies) voor het Groenfonds. Naast deze bijdragen omvat het Groenfonds ook een reserve van de gemeente Duiven. Investeringen in het landschap versterken het woon-, werk- en verblijfsklimaat van de gemeente, waardoor de gemeente Duiven het gerechtvaardigd acht om hiervoor een bijdrage te vragen aan initiatiefnemers.

Vanuit het Groenfonds wordt structureel jaarlijks een budget beschikbaar gesteld voor uitvoering van maatregelen zoals benoemd op beleids- en visiekaarten van het Landschapsontwikkelingsplan 2014 en benoemd in het Uitvoeringsprogramma periode 2014 - 2023 (LOP Deel 2). Naast het jaarlijkse budget afkomstig uit de reserve, worden ook de opgebouwde gevraagde fondsbijdragen vanuit exploitatieovereenkomsten met particulieren hiervoor benut. De omvang van de bestedingen is gekoppeld aan de jaarlijkse opgebouwde fondsgelden. Als gemeente dragen we niet meer bij dan het jaarlijkse bedrag vanuit de reserve, zoals besloten bij het vaststellen van het LOP 2014.

In het Groenfonds worden ook (gelabelde) de fondsbijdragen gestort, welke aan de orde zijn wanneer initiatiefnemers niet zelf kunnen zorgdragen voor de landschappelijke inpassing. Met behulp van deze gelabelde bedragen, dragen we als gemeente Duiven zorg voor de landschappelijke inpassing. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt met het betreffende bedrag een investering in het landschap in de omgeving van het initiatief gedaan op basis van het LOP (zie 6.4.3).

We stellen als gemeente Duiven jaarlijks een prioritering op van projecten op basis van het LOP, afgestemd op de omvang van het fonds. Dit betekent dat wanneer er beperkt middelen in het fonds beschikbaar zijn, er kleinschalige projecten uit het LOP prioriteit krijgen en met de betreffende middelen gerealiseerd worden. Er kan geen sprake zijn van onderuitputting van het fonds. Daarom is een jaarlijkse herprioritering van projecten noodzakelijk, afgestemd op de omvang van het fonds en de begroting.

2. Erfgoed-/Archeologiefonds

Onlosmakelijk onderdeel van de landschappelijke kwaliteiten vormt cultuurhistorie, erfgoed en archeologie. Deze kwaliteiten zijn lang niet altijd zichtbaar en de kennis hierover dient verder uitgebouwd te worden. Optimaal benutten en beleefbaar maken van deze waarden draagt bij aan het versterken van de identiteit van Duiven als geheel en het woon-, leef- en ondernemingsklimaat in het bijzonder. Dit vormt voor de gemeente Duiven een speerpunt. Daarom vragen we analoog aan het Groenfonds, in op te stellen exploitatie-overeenkomst een bijdrage van € 1,- per m2 uitgeefbaar terrein (voor alle functies) voor het Archeologiefonds. De inzet van de middelen vloeit voort uit de in 2014-2015 op te stellen Erfgoednota. Analoog aan het groenfonds, vindt ook hiervoor jaarlijks een herprioritering plaats van investeringen welke uit dit fonds gedekt zullen worden, afgestemd op de fondsomvang. Evenals bij het Groenfonds, kan ook bij het archeologiefonds geen sprake zijn van onderuitputting.

3. Fonds reserve infrastructuur (bovenwijkse voorzieningen)

De goede bereikbaarheid van en binnen Duiven is een van de sterke punten en bepaalt mede het aantrekkelijke woon-, werk-, ondernemings- en recreatieklimaat. Het is zaak hier continu alert op te zijn. Aanpassing van infrastructuur is noodzakelijk als gevolg van autonome ontwikkelingen, maar ook als gevolg van de optelsom van allerlei kleinere ontwikkelingen. Investeringen in de kwaliteit, veiligheid en capaciteit van infrastructuur hebben voor alle ontwikkelingen en uiteraard ook voor het bestaande gebied een meerwaarde. Als gemeente dragen we hieraan uiteraard zelf ook bij en om het goede niveau te behouden en te kunnen reconstrueren wanneer noodzakelijk vragen we een fondsbijdrage in de anterieure overeenkomsten. Bij het overeenkomen van de hoogte van deze fondsbijdragen, hanteren we vanuit het oogpunt van transparantie en gelijkheid de tot op heden gehanteerde berekening voor de ‘Reserve Infrastructuur/Fonds Bovenwijkse Voorziening’: zijnde € 5,- per m2 uitgeefbaar terrein voor het fonds Reserve infrastructuur. Ook bij dit fonds geldt dat jaarlijks een herprioritering plaatsvindt van gemeentelijke investeringen in dit kader op basis van het DVVP en op basis van de fondsomvang. Ook hierbij geldt dat er hierdoor in principe geen sprake kan zijn van onderuitputting van het fonds. Op de begroting reserveren we - afgestemd op de financiële ruimte - eveneens middelen voor projecten voortvloeiend uit het DVVP en daarnaast uiteraard voor algemene onderhoud- en beheerwerkzaamheden. De te ontvangen bijdragen worden ingezet voor niet-reguliere onderhoudsprojecten (waarvoor we als gemeente zelf verantwoordelijkheid dragen).

4. Fonds kwaliteit openbare ruimte

Voor een aantrekkelijk woon-, verblijfs- en ondernemingsklimaat, is meer nodig dan alleen kwalitatief goede en voldoende woningen van het juiste type. Een aantrekkelijke ingerichte, veilige en aansprekende openbare ruimte zijn hierbij van groot belang. Gedacht kan hierbij worden aan fraai straatmeubilair, aantrekkelijk beplante plantsoenen, verlichting afgestemd op de functie, goede toegankelijkheid voor de vergrijzende bevolking, maar ook beeldende kunst. We hebben als gemeente hiervoor uiteraard ook een basisverantwoordelijkheid. Zo mogelijk wordt echter gestreefd naar aanvullende investeringen waardoor de aantrekkelijkheid en kwaliteit verder versterkt wordt. Daarom vinden we het als gemeente Duiven gerechtvaardigd om in het kader van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling een fondsbijdrage te vragen aan ontwikkelende partijen. Het is immers ten nutte van het woon-, leef- en ondernemingsklimaat voor eenieder. In op te stellen exploitatie-overeenkomst wordt hiervoor een bijdrage gevraagd van € 11,- per m2 uitgeefbaar terrein (zowel voor woon-, werk-, recreatie en overige functies). Hiervan wordt € 1,- specifiek gereserveerd voor beeldende kunst in de openbare ruimte.
Vergelijkbaar aan de voorgaande benoemde fondsen, geldt dat jaarlijks een herprioritering plaatsvindt van gemeentelijke investeringen in dit kader op basis van de fondsomvang. Ook hierbij geldt dat er daardoor in principe geen sprake kan zijn van onderuitputting van het fonds. Op de begroting reserveren we - afgestemd op de financiële ruimte - eveneens middelen voor de reguliere inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte.

5. Fonds kwalitatief hoogwaardige bufferzone Duiven – Zevenaar

In het landschappelijk aantrekkelijk en open gebied tussen Duiven en Zevenaar wordt door het rijk de doortrekking van de A15 gerealiseerd, evenals de aansluiting daarvan op de A12 en de verbreding van de A12. In de inleidende paragraaf 6.1 is op hoofdlijnen en in hoofdstuk 5 is meer specifiek beschreven wat de ambitie en inzet van ons als gemeente is ten aanzien van een goede inpassing in alle opzichten. Deze aspecten zullen onderdeel uit dienen te maken van het ontwerp-Tracébesluit. Om het gebied landschappelijk weer opnieuw aantrekkelijk te maken en het ook daadwerkelijk te kunnen laten functioneren als dagelijks-recreatief uitloopgebied voor de bewoners, zijn echter aanvullende landschappelijke en recreatieve investeringen noodzakelijk.

Het gebied tussen Duiven en Zevenaar is een duurzame landschappelijke bufferzone en mag niet geleidelijk aan bebouwd worden met stedelijke ontwikkelingen en daardoor dichtslibben. Hiervoor is het noodzakelijk dat de waarden versterkt worden (of waar mogelijk toegevoegd worden), waar de gemeenschap trots op is en die erkend en gerespecteerd worden. Dit betekent niet dat het gebied geheel ‘op slot zit’. Kleinschalige investeringen zijn afweegbaar en kunnen juist leiden tot het ontstaan van die waarden en identiteitsversterking. Belangrijk is dat bebouwing slechts een incident in het groen is. Dergelijke incidentele investeringen zijn afweegbaar wanneer er ook een investering plaatsvindt die bijdraagt aan de nagestreefde waardevermeerdering van het gebied in landschappelijk, ecologisch- en/of cultuurhistorisch opzicht. Het in ontwikkeling zijn Ruimtelijk KwaliteitsKader – welke we samen met de provincie en gemeenten Zevenaar, Lingewaard en Overbetuwe maken – vormt hiervoor het kader.

De gemeente Duiven is voornemens om voor deze integrale gebiedsdynamiek een fonds in te stellen in het kader van bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Doel hiervan is het voorkomen dat alleen de winstgevende projecten gerealiseerd worden en de geldkostende projecten (kwaliteitsinvesteringen in bijvoorbeeld landschap, routes en recreatievoorzieningen) niet van de grond komen. Gekoppeld aan de verdere planuitwerking betreffende de inpassing van de A15 en de initiatieven die zullen ontstaan, werken we op termijn dit gebiedsfonds verder uit. Uitgangspunt is hoogwaardige landschappelijke inpassing, ondersteunend aan de ontwikkeling van een nieuw recreatief uitloopgebied tussen Duiven en Zevenaar (als compensatie voor de aantasting van het hooggewaardeerde huidige uitloopgebied). Incidentele, kleinschalige rode ontwikkelingen zijn alleen mogelijk in dit gebied wanneer er ook een investering in het landschap plaatsvindt.

6. Tijdelijk fonds revitalisering Centerpoort-Nieuwgraaf

Zoals geformuleerd in de gemeentelijke Detailhandelsnota (2012) zijn er kansen en mogelijkheden voor ontwikkelingen op het terrein Centerpoort-Nieuwgraaf, vooral rondom het thema “wonen/in-en-om-het-huis”. In de Detailhandelsnota is ook geduid dat een van de belangrijkste opgaven en uitdaging voor Nieuwgraaf liggen op het vlak van versterking van het verblijfsklimaat, uitstraling en een verdere concentratie. Vooral investeringen in de groenstructuur hebben een grote meerwaarde voor de identiteit en aantrekkelijkheid van het gebied. Ondernemers hebben hiervan profijt. Daarom vragen we als gemeente aan nieuwe ondernemers, die zich gaan vestigen op nog uitgeefbare terreinen van Nieuwgraaf een bijdrage in het kader van ruimtelijke ontwikkeling. Hiervoor maken we onderscheidt in 2 voedingen:

- Verbetering infrastructuur: waarbij de te vragen bijdrage gebaseerd is op het principe van ‘de vervuiler betaalt’. Het rekenprincipe is gebaseerd op een bedrag per extra auto dat gebruik maakt van de wegen (waardoor nieuwe infrastructuurmaatregelen nodig zijn en extra slijtage op bestaande wegen plaatsvindt).
- Verbetering groenstructuur: waarbij het gemeentelijk voorstel voor de te vragen bijdrage € 5,- / m^2 bedraagt.

Dit is een tijdelijk fonds, waarvoor bijdragen gevraagd worden aan ondernemers die nieuw vastgoed ontwikkelen. Zodra Nieuwgraaf geheel is uitgegeven zullen hiervoor geen bijdragen meer worden gevraagd. Om naar de toekomst toe breder en ook structureel te kunnen blijven werken aan de kwaliteit van Nieuwgraaf samen met alle ondernemers, onderzoeken we het instellen van een BedrijfsInvesteringsZone (zie begin van deze uitvoeringsparagraaf).

6.3.8 Subsidies en bijdragen van andere overheden en semioverheden

Een aantal ontwikkelingen kan niet worden gerealiseerd zonder substantiële steun van andere overheden. Het subsidielandschap is dynamisch en sluit aan op de beleidscycli van hogere overheden. Een inschatting van subsidiekansen voor de komende vijftien jaar kan daarom alleen op globaal niveau worden gemaakt, aan de hand van de beleidsontwikkelingen bij de verschillende overheidslagen.

Provincie

De provincie is traditioneel veruit de belangrijkste subsidiënt voor de gemeente. Dit zal zo blijven. In 2015 zijn er Provinciale Statenverkiezingen. Daarna worden er nieuwe beleidsprogramma’s vastgesteld met nieuwe speerpunten en bijhorend financieel instrumentarium. Subsidiekansen zullen er blijven op de provinciale beleidsthema’s. Belangrijke provinciale thema’s zijn infrastructuur, stedelijke vernieuwing, leefbaarheid, mobiliteit, economie en natuur en landschap.

Rijksoverheid

In toenemende mate decentraliseert het Rijk overheidstaken. Subsidieregelingen vanuit het Rijk zullen daarom verder afnemen. De subsidiekansen bij de rijksoverheid liggen vooral in het topsectorenbeleid (economische stimulering gericht op het faciliteren van innovatie in het bedrijfsleven). Voor ons als gemeente betekent dit concreet dat onze subsidiekansen steeds meer liggen bij het faciliteren van een innovatief bedrijfsleven in de regio.

Europese Unie

De Europese Unie heeft bij haar nieuwe programmacyclus 2014-2020 een bijbehorend financieel instrumentarium. Dit is geheel gericht op doelen als ‘het in 2020 zijn van de meest innovatieve en concurrerende economie ter wereld’, ‘terugbrengen van CO2-uitstoot’ en ‘sociale inclusie’. Uit de operationele programma’s van de verschillende regelingen blijkt (ook EFRO-Oost Nederland) dat gemeenten als Duiven het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen kunnen faciliteren bij het verwerven van Europese subsidies. Op die wijze kunnen subsidies ‘neerslaan in de regio’. Dit draagt bij aan versterking van de economische kracht van Duiven en de regio. Al zijn we als gemeente in deze periode nauwelijks meer de begunstigde voor Europese subsidies, we blijven een essentiële speler in het verzilveren van subsidiekansen in de regio Duiven.

6.3.9 Inzet algemene middelen gemeentebegroting

In onze gemeentelijke meerjarenbegroting hebben we de financiële middelen benoemd welke vrijgemaakt kunnen worden om noodzakelijke/gewenste ontwikkelingen binnen de betreffende begrotingsperiode te kunnen realiseren. De begrotingssystematiek staat ons niet toe voor de langere termijn reeds reserveringen en investeringen te benoemen, zonder dat daar concrete besluiten en dekkingsmiddelen aan ten grondslag liggen.

De inzet van algemene middelen beschouwen we als sluitstuk van de financiering nadat de financiële randvoorwaarden van een project zijn geoptimaliseerd en alle andere financieringsmiddelen zijn ingezet. De financiële speelruimte van de gemeente is niet zodanig van omvang dat structurele meerjarige verplichtingen met grote financiële risico`s binnen de speelruimte van de begroting kunnen worden opgevangen.

BIJLAGEN

Bijlage 1:

Visiekaart

Bijlage 2:

Deelgebiedsvisiekaarten

Bijlage 3:

Dorpsvisie Groessen

Bijlage 4:

Dorpsplan Loo

Bijlage 5:

Zienswijzennota

Bijlage 6:

Raadsvoorstel

Bijlage 7:

Raadsbesluit

Gemeente Duiven

Nota Grondbeleid gemeente Duiven

Vastgesteld door de raad van de gemeente Duiven op 14 april 2008

m.P.M. Gijsbers, raadsgriffier.

Gemeente Duiven

Inhoud

1.	**Inleiding**	**5**
1.1.	Algemeen	5
1.2.	Grondbeleid en grondpolitiek versus Ruimtelijke ordening	6
1.3.	Doel nota grondbeleid	6
1.4.	Aanleiding	7
1.5.	Leeswijzer	7
2.	**Actief grondbeleid**	**9**
2.1.	Actief grondbeleid	9
2.2.	Facilitair grondbeleid	9
2.3.	Passief grondbeleid	10
2.4.	Gemeente Duiven: Actief Grondbeleid	10
3.	**Relatie Nota Grondbeleid met overige gemeentelijke nota's**	**13**
3.1.	Inleiding	13
3.2.	Nota Weerstandsvermogen	13
3.3.	Visie Wonen en Werken 2003	15
3.4.	Woonconvenant Duiven 2002-2007 met Vivare	16
3.5.	Duiven, klaar voor de starter(s)	17
3.6.	Beleidsnota Wonen 2000	18
3.7.	Richtlijn budgethouders	19
3.8.	Verordening Kunstvoorzieningen	19
3.9.	Richtlijn Inkoop 2008	20
3.10.	Gemeenschappelijke regeling Bedrijfschap Arnhem-Liemers (in liquidatie)	20
3.11.	Onderhoudscomponent in planexploitaties	20
3.12.	Parkmanagement	21
4.	**Financieel instrumentarium**	**23**
4.1.	Inleiding	23
4.2.	Marktconforme grondprijzen en sluitende grondexploitaties	23
4.3.	Grondprijsmethoden	23
4.3.1.	Woningbouw	24
4.3.2.	Commerciële voorzieningen	25
4.3.3.	Diversen	26
4.4.	Strategische aankopen	26
4.5.	Omslagfondsen	27
4.6.	Weerstandvermogen grondexploitaties	28
4.7.	Tussentijdse winstneming	29
5.	**Juridisch instrumentarium**	**31**
5.1.	Inleiding	31

5.2. Verwerving 31
5.3. Beheer 34
5.4. Uitgifte 35
5.4.1. Instrumenten 35
5.4.2. Aanbesteding en Staatssteun 36
5.5. Kostenverhaal 36
5.6. PPS-constructies 39

6. Conclusies 41
6.1. Actief grondbeleid 41
6.2. Financieel instrumentarium 42
6.3. Juridisch instrumentarium 42
6.3.1. Verwerving 43
6.3.2. Beheer 43
6.3.3. Uitgifte 43
6.3.4. Kostenverhaal 43

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Beleid is de voor een bestuursorgaan binnen het kader van wet- en regelgeving overblijvende ruimte om een bepaalde weg in te slaan. Onderscheid kan worden gemaakt tussen situaties waarin de gemeente autonoom kan bepalen welk beleid ze wil voeren en situaties waarin er sprake is van medebewind, het uitvoeren van door hogere organen opgestelde regels. Soms heeft gemeentelijk beleid ook betrekking op een nadere interpretatie van regelgeving van hogere overheidsorganen of betreft het de uitdrukkelijk aan de gemeente overgelaten keuzemogelijkheden. Beleid is binnen het wettelijke kader in principe vrij invulbaar en alleen gebonden aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht die kortweg zeggen dat beleid voor iedereen gelijk moet zijn. Afwijkingen van vastgesteld beleid krijgen daarmee direct algemene werking tenzij ze uitdrukkelijk slechts voor specifieke situaties worden voorbehouden.

Beleid kan op verschillende wijzen worden onderscheiden. Enerzijds kan een onderscheid worden gemaakt tussen sturend en volgend beleid, anderzijds tussen initieel en instrumenteel beleid. Initieel beleid neemt initiatieven, beschrijft plannen derhalve, terwijl instrumenteel beleid de gereedschapskist vormt waarmee de plannen worden uitgevoerd. Grondbeleid is instrumenteel beleid. Het bevat de juridische en financiële instrumenten om ruimtelijke plannen te realiseren. Het volkshuisvestingsbeleid en het werkgelegenheidsbeleid zijn sturend aan het ruimtelijke ordeningsbeleid in die zin dat daarin de beleidswensen ruimtelijk worden vormgegeven in respectievelijk bestemmingsplannen voor woningbouw en voor bedrijventerrein. Het ruimtelijke ordeningsbeleid is sturend aan het grondbeleid. Het grondbeleid is volgend beleid, het voert immers het ruimtelijke ordeningsbeleid feitelijk uit, zorgt ervoor dat de bestemmingsplannen worden gerealiseerd, meestal middels verwerving, bouwrijp maken en gronduitgifte. Het vervaardigen en hanteren van het instrumentarium dat daarvoor nodig is, is een primaire taak van het grondbeleid.

In Duiven is het grondbeleid in het nabije verleden natuurlijk allereerst sterk beïnvloed door het realiseren van de groeikerntaak. In de tijd van de groeikern werd het grondbeleidinstrumentarium sterk pragmatisch gevoed vanuit de verwerving en veel minder gestuurd vanuit de ruimtelijke planvorming dan thans het geval is. Dat was ook noodzakelijk, omdat anders de immense taak om in 10 jaar meer dan een verdubbeling van het aantal woningen te realiseren, nooit zou kunnen worden gehaald. `
Inmiddels is er ook sprake van een veel grotere transparantie van het gemeentelijke beleid en wordt via zorgvuldig met het publiek gecommuniceerde ruimtelijke planvorming gewerkt. Dat heeft verschillende effecten. Dezelfde transparantie die de burgers informeert zet ook marktpartijen die in toekomstige ontwikkelingen geïnteresseerd zijn op scherp. En dat noodzaakt weer tot het inzetten van een bepaald grondbeleidsinstrumentarium.
Binnen het grondbeleid geldt dan ook dat transparantie nodig en nuttig is, maar niet mag leiden tot negatieve financieel-economische effecten.

Tijdens het groeikernbeleid is op grote schaal grond gekocht door de gemeente. Mede daardoor is het tot op heden meestal mogelijk geweest om een actief grondbeleid te voeren. En dat beviel goed. Omdat dat in de huidige tijd niet altijd meer mogelijk is, zullen in deze

nota beleidskeuzes moeten worden gemaakt waardoor een hoge mate van gemeentelijke regievoering wordt gewaarborgd.

1.2. Grondbeleid en grondpolitiek versus Ruimtelijke ordening

Er wordt onderscheid gemaakt tussen grondbeleid en grondpolitiek. In de literatuur wordt onder grondbeleid verstaan:
"*Het realiseren van de gewenste verandering in het grondgebruik en het handhaven van het bestaande grondgebruik vanuit de gemeentelijke doelstelling voor ruimtelijke ordening*"

Grondpolitiek kan worden omschreven als:
"*Het doen van bestuurlijke keuzes voor het voeren van beleid op verschillende gebieden van het grondbeleid*"

Omdat Grondbeleid en grondpolitiek anderzijds niet van elkaar te scheiden zijn en daarnaast vooral volgend zijn aan het Ruimtelijke ordeningsbeleid[1], is er in Duiven na afloop van het groeikernbeleid voor gekozen om organisatorisch een vergaande integratie tussen deze beleidsgebieden tot stand te brengen (grondbeleid geïntegreerd in VROG). Dat waarborgt enerzijds dat het grondbeleid inderdaad instrumenteel blijft werken, maar anderzijds dat er nimmer een vervreemding ontstaat tussen de ruimtelijke planvorming en de financieel-economische planbegeleiding. Daarnaast kan de bij de verwerving opgedane gebiedskennis direct nuttig bij de planvorming worden ingezet. Een integratie die niet alleen afdelingstechnisch is doorgevoerd maar ook op individueel ambtelijk niveau. Men werkt binnen de planvorming ook individueel gezien op beide beleidsvelden tegelijkertijd. De ervaringen daarmee zijn ronduit goed te noemen.

1.3. Doel nota grondbeleid

Het doel van de nu voor u liggende Nota Grondbeleid is om het initiatief vast te leggen voor:
- Een actief, passief of facilitair beleid
- Een heldere grondprijsmethodiek
- Een eenduidige werkwijze en goede modellen voor verwerving, beheer en uitgifte
- Kennisopbouw en kennisborging

Daarnaast wordt in de nota kort en bondig aangegeven wat de gemeentelijke beleidsmatige en instrumentele keuze zijn met betrekking tot de grondpolitiek.

De gemeentelijke hoofddoelstelling met betrekking tot het grondbeleid is de volgende:
"*Het op tijd voldoende grond beschikbaar hebben voor het realiseren van onder andere de functies wonen, werken en voorzieningen met een optimaal exploitatieresultaat en waarborging van de noodzakelijke publieke kwaliteit.*"

Het effect dat met deze nota wordt beoogd is het aangeven van de keuzes waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid door het college zal plaatsvinden, welke instrumenten daarvoor worden gebruikt en op welke wijze. In de Nota Grondbeleid wordt daarmee het integrale beleid beschreven ten dienste van het beheersen, bewaken en onderling afstemmen van de te onderscheiden deelterreinen binnen het grondexploitatieproces, met als effect het voeren van een samenhangend, strategisch en effectief grondbeleid. Daartoe worden de relevante juridische, maatschappelijke en financiële instrumenten ingezet.

---

[1] Enige nuancering is hier op zijn plaats. Niet in alle gevallen is het grondbeleid volgend aan het RO-beleid. Onder de Grondexploitatiewet kunnen er zelfs situaties ontstaan waarin het initiatief voor een ruimtelijke planvorm, het exploitatieplan bij het grondbeleid ligt. In algemene zin is dit echter wel het geval

1.4. Aanleiding

Eén van de belangrijkste aanleidingen tot het schrijven van deze Nota is het op papier zetten en vastleggen van enkele uitgangspunten aangaande grondbeleid zoals die al tijden door het college en verschillende afdelingen binnen de gemeente worden gehanteerd. Door deze in deze Nota op een heldere manier te formuleren wordt een stevige, persoonsonafhankelijke basis gelegd voor een consequent en eenduidig grondbeleid voor de toekomst.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2' wordt de gemeentelijke keuze voor het voeren van een actief grondbeleid toegelicht. Hoofdstuk 3 behandelt uitgangspunten uit overige nota's die samenhangen met deze Nota Grondbeleid. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële instrumenten die de gemeente ter beschikking staan bij de uitvoering van haar grondbeleid. Hoofdstuk 5 gaat in op de juridische instrumenten. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies. Tevens wordt in hoofdstuk 6 een actielijst gepresenteerd van Nota's danwel instrumenten die de gemeente nog nodig heeft om op geheel juiste wijze het beleid zoals in deze Nota geformuleerd, uit te kunnen voeren.

2. Actief grondbeleid

Grondbeleid kan actief, passief of facilitair zijn. Actief grondbeleid omvat een uitdrukkelijke keuze voor eigendomsverwerving door de gemeente, gevolgd door bouw- en woonrijp maken en uitgifte van bouwgrond in plangebieden. Passief grondbeleid geeft de voorkeur aan het volgen van initiatieven uit de markt, zonder zelfstandig optreden. Onder facilitair grondbeleid wordt verstaan het beleid dat streeft naar realisatie van (ruimtelijke) plannen, maar zonder daarbij uit te gaan van een voorkeur voor gemeentelijk initiatief of marktinitiatief. Onderstaand volgt een meer gedetailleerde omschrijving van de typen grondbeleid waarna een gemeentelijke keuze volgt inclusief onderbouwing.

2.1. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf de gronden, maakt deze zelf bouw- en woonrijp en geeft deze vervolgens uit aan derden. Mits de markt het toelaat kan de gemeente de productiekosten volledig in de uitgifteprijs verhalen en zelfs een winst genereren, als de verkoopprijs hoger ligt dan de kostprijs.

- **Gemeentelijke regie**

De gemeente heeft de regie aangaande de projectontwikkeling volledig in eigen hand. De gemeente bepaalt zelf (voor zover dat al niet mogelijk is met andere gemeentelijke instrumenten) de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs.

- **Exploitatie en risico**

De gemeente draagt zelf voor 100 % het risico van de grondexploitatie. Tegenover dit risico staat het kunnen realiseren van winsten en verevening met andere gemeentelijke plannen.

- **Kostenverhaal**

Indien kosten worden verhaald in de uitgifteprijs is het mogelijk alle productiekosten te verhalen en zelfs een winst te behalen.

Bij actief grondbeleid kunnen de grondopbrengsten geoptimaliseerd worden en heeft de gemeente de volledige regie in handen. Nadeel is echter dat de gemeente ook het volledige risico van de locatieontwikkeling loopt. Om daadwerkelijk actief grondbeleid te kunnen voeren, is het doen van strategische aankopen zeer aan te raden. Met het doen van strategische aankopen verzekert de gemeente zich in een vroeg stadium van de eigendom van percelen die in de toekomst voor planontwikkeling noodzakelijk zijn en kunnen marktpartijen daar niet meer tussen treden. Daar staat de rentelast die een vroege aankoop met zich meebrengt tegenover.

2.2. Facilitair grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid zet de gemeente al haar middelen in om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

De gemeente werkt in dit geval echter samen met een private partij (in de meeste gevallen een projectontwikkelaar). Tezamen wordt de locatie ontwikkeld en worden winsten, verliezen en risico's gedeeld (PPS-constructies, zie hoofdstuk 5.6).
Dergelijke PPS-constructies kunnen noodgedwongen tot stand komen indien de ontwikkelaar zich in het plangebied heeft ingekocht.

- **Gemeentelijke regie**

De gemeente verliest ten opzichte van het actief grondbeleid een deel van haar regie. Vaak wordt tezamen de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs bepaald.

- **Exploitatie en risico**

Het risico wordt gedeeld. Hiermee samenhangend worden ook de kosten en opbrengsten gedeeld.

- **Kostenverhaal**

Voor het kostenverhaal in deze optie gelden apart gemaakte afspraken. Hierbij dient met name de relatie met de exploitatieverordening in de gaten te worden gehouden. Er mogen geen kosten verhaald worden als die niet in de exploitatieverordening opgenomen zijn. Uiteraard is hier de relatie met de regels over de Grondexploitaties in de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening van belang, die op 1 juli 2008 van kracht zullen worden. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 5.

Bij het gezamenlijk uitvoeren van de locatieontwikkeling kan maximaal gebruik worden gemaakt van elkaars kennis en expertise en worden de risico's gedeeld. De gemeente verliest hierdoor wel een deel van haar regie en mogelijke winst.

2.3. Passief grondbeleid

Bij passief grondbeleid neemt de gemeente geen enkel initiatief tot het uitvoeren van ruimtelijke plannen. Dit wordt volledig overgelaten aan marktpartijen. Zowel de grond- als vastgoedexploitatie kan worden overgelaten aan de marktpartij.

- **Gemeentelijke regie**

De regierol beperkt zich bij deze vorm van grondbeleid tot de standaard publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente ter beschikking staan (bestemmingsplan, vergunningen). Extra voorwaarden kunnen eventueel gesteld worden in een exploitatieovereenkomst.

- **Exploitatie en risico**

De gemeente draagt feitelijk geen risico voor zowel de grond- als vastgoedexploitatie. Dit risico ligt volledig bij de marktpartij evenals overigens de winstpotentie.

- **Kostenverhaal**

Verhaal van gemeentelijke kosten vindt plaats op basis van een te sluiten exploitatieovereenkomst gebaseerd op de exploitatieverordening. Ook is het heffen van baatbelasting een mogelijkheid.

2.4. Gemeente Duiven: Actief Grondbeleid

De gemeente Duiven heeft een historie waarin actief grondbeleid een cruciale rol heeft gespeeld als strategie om de groeikerntaak te realiseren.
Daar zijn dan ook uitstekende ervaringen mee opgedaan. Het loslaten van deze strategie zou betekenen dat de gemeente op veel grotere schaal dan nu al het geval is afhankelijk zal worden van marktpartijen en via het reguliere kostenverhaal plankosten zal moeten

verhalen[2]. Bij een actieve grondpolitiek geldt dat op beperktere schaal. Een passieve grondpolitiek zou erop neerkomen dat de gemeente het initiatief voor toekomstige ontwikkelingen volledig in handen van marktpartijen zou leggen. Dat past niet in de Duivense praktijk.

De gemeente Duiven kiest er dan ook nadrukkelijk voor een actief grondbeleid te blijven voeren. Projecten worden zoveel mogelijk in eigen beheer ontwikkeld. De gemeente maakt zelf bouw- en woonrijp en geeft vervolgens de bouwrijpe kavels uit. Heeft de gemeente binnen een bepaald project de gronden niet in eigendom dan zal er zoveel mogelijk aan worden gedaan de gronden toch in bezit te krijgen. Tevens worden, indien mogelijk, strategische aankopen gedaan. Redenen om als gemeente Duiven te kiezen voor actief grondbeleid zijn de volgende:

- **Wens voor een actieve en regisserende rol bij ruimtelijke processen om publieke doelen beter en sneller te bereiken**
    - De gemeente heeft de volledige regie ten aanzien van de planning, het programma en de toekomstige kwaliteit
- **De wens om maximale winst te realiseren**
    - De kans op het behalen van winst is in deze situatie het grootst
- **De mogelijkheid om maximale kosten toe te rekenen**
    - Via gronduitgifte kunnen alle gemeentelijke kosten worden verhaald

Een verwijzing naar het verleden is in dit verband op zijn plaats. Van 1986 tot 1994 is de gemeente een groeigemeente geweest. In die periode heeft de gemeente altijd een actief grondbeleid gevoerd. Hoewel dit destijds niet formeel is vastgelegd is dit beleid toch met veel succes gevoerd. Mede naar aanleiding van deze ervaringen kiest de gemeente ervoor ook in de toekomst haar actief grondbeleid te handhaven en als zodanig vast te leggen in deze Nota.

De keuze voor een actief grondbeleid houdt in dat het gebruik van verschillende mogelijke instrumenten daar op afgestemd moet zijn. In de navolgende hoofdstukken wordt daartoe eerst aangegeven wat de relatie is van het grondbeleid met het overige gemeentelijke beleid. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële en juridische instrumenten.

Tabel 2.1 Uitgangspunten

Gemeente Duiven kiest voor een actief grondbeleid
Alleen risicodragende deelnemingen in PPS constructies als het beleidsmatig wenselijk en onontkoombaar is

[2] In hoofdstuk 5 wordt de relatie gelegd met de toekomstig vast te stellen grondexploitatiewet

3. Relatie Nota Grondbeleid met overige gemeentelijke nota's

3.1. Inleiding

De Nota Grondbeleid heeft een relatie met diverse andere gemeentelijke nota's. In sommige van deze nota's worden uitgangspunten geformuleerd die van belang zijn voor deze nota Grondbeleid. Het gaat daarbij om de volgende nota's:

- Nota Weerstandsvermogen uit Programmabegroting 2005-2008
- Visie Wonen en Werken 2003
- Nota Wonen 2000
- Woonconvenant Duiven 2002-2007 met Vivare
- Duiven, klaar voor de starter(s) 2006
- Verordening Kunstvoorzieningen
- Richtlijn Inkoop 2008
- Besluit tot opname van onderhoudscomponent in toekomstige planexploitaties

Uiteraard zal het ruimtelijke beleid daarbij de in de Structuurvisie vastgelegde uitgangspunten volgen.

3.2. Nota Weerstandsvermogen

In de begroting 2005 is ook een Nota Weerstandsvermogen opgenomen. In de Nota Weerstandsvermogen wordt ingegaan op de kwantificering van risico's en de weerstandscapaciteit. Door een goed inzicht in het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller onmiddellijk dwingt tot bezuinigingen. De Nota Weerstandsvermogen dient om de richtlijnen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) op een positieve manier inhoud te geven.

Eén van de gevolgen van de Nota Weerstandsvermogen betreft de integratie van de reserves en voorzieningen van de Grondexploitatie met andere reserves en voorzieningen van de Algemene Dienst. Vanaf 1 januari 2005 is dat doorgevoerd en bestaat er geen aparte algemene reserve voor de grondexploitaties meer en is er dus sprake van dus één Algemene Reserve. Daarnaast zijn enkele voormalige bestemmingsreserves grondexploitaties omgezet in 'gewone' bestemmingsreserves, dan wel voorzieningen.

Het weerstandsvermogen kan statisch dan wel dynamisch worden vormgegeven. De gemeente Duiven kiest ervoor op een dynamische wijze met het weerstandsvermogen om te gaan.
Dit betekent dat de robuustheid van de begroting meer wordt bepaald door de meerjarenbegroting dan door de jaarbegroting. Op deze manier ontstaat een weerstandsvermogen waarbij rekening is gehouden met toekomstige ontwikkelingen.

Om het weerstandsvermogen te bepalen is onder andere de hoogte van de Algemene Reserve van belang. Deze moet ten minste de omvang hebben van de gewogen gekwantificeerde risico's. Bij het kwantificeren van deze gewogen risico's geldt dit voor de gehele organisatie. Eén van de onderdelen wordt daarbij gevormd door het kwantificeren van risico's in de lopende grondexploitaties.

Dit is een lastige opgave omdat deze risico's grofweg in twee soorten risico's onder te verdelen zijn. Enerzijds betreft het 'normale', tot op zekere hoogte voorzienbare bedrijfsrisico's die bijvoorbeeld door specifieke voorzieningen reeds in de lopende exploitaties zijn opgenomen. Voorbeeld hiervan is het risico op planschade. Dit is een normaal bedrijfsrisico, waarvan de hoogte weliswaar niet exact van te voren vaststaat, maar die wel in enige mate voorzienbaar is en het is dan ook steeds vaker de praktijk dat hiervoor in de afzonderlijke grondexploitaties voorzieningen worden getroffen (dan wel in voorkomende gevallen hiervoor een planschadeovereenkomst wordt gesloten waardoor het risico is opgeheven).
Ook risico's van bodemverontreiniging kunnen op dergelijke wijze in de grondexploitaties opgenomen worden. Een bijzonder risico betreft politieke en juridische risico's van een project:
Deze risico's zijn vooral manifest in geval van complexen waarover nog geen definitieve besluitvorming bestaat, dan wel waarvoor nog nodige planologische procedures moeten worden gevoerd, met risico's op een volledige dan wel gedeeltelijke planwijzigingen, of planvertragingen.
Deze 'normale' risico's horen in beginsel bij de grondexploitaties een plek te krijgen.

Waar nieuwe exploitaties in voorbereiding zijn, dient overigens bij voorkeur gewerkt te worden met voorbereidingskredieten.

De risico's die in het kader van het algehele weerstandsvermogen relevant zijn, betreffen risico's die niet specifiek per exploitatie worden ondervangen met een voorziening c.q. afzonderlijke raming.
Bij de bepaling van deze algemene risico's voortvloeiende uit de grondexploitaties is tot nu toe in de paragraaf Weerstandsvermogen het risico van 'daling van de marktprijs' benoemd en kwantitatief en gewogen ingeschat. Gelet op één van de uitgangspunten van ons grondbeleid om marktconforme uitgifteprijzen te hanteren, vormt de stand van de economische conjunctuur een algemeen risico. Bij een plotselinge terugval van de economie kunnen de prijzen dalen (en overigens ook stijgen) en waarschijnlijk zal ook de uitgifte stagneren.
Daarnaast is rekening gehouden met risico's ten aanzien van de apparaatskosten.

Om algemene mogelijke tegenvallers zoals hiervoor genoemd financieel te kunnen opvangen, dient in voldoende mate een buffer aanwezig te zijn. Dat wordt de 'dynamische weerstandscapaciteit' genoemd. Deze buffer wordt in de programmabegroting in de paragraaf Weerstandsvermogen jaarlijks onderbouwd en beschreven.

De omvang van deze capaciteit wordt door drie componenten bepaald:
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Stille reserves
- Algemene reserve

In de vigerende programmabegroting 2008-2011 is geconcludeerd dat de berekende weerstandscapaciteit zich ruim boven de berekende ondergrens bevindt waardoor er sprake is van een robuust weerstandsvermogen.

Het verdient overigens wel aanbeveling om te bezien in hoeverre bij de bepaling van het onderdeel algemene risico's grondexploitaties volstaan kan worden met het bepalen van het risico op daling van de marktprijs en te overwegen om ook andere factoren mee te nemen.

Daarnaast is medio 2007 gebleken dat nog niet in alle afzonderlijke grondexploitaties in voldoende mate de specifieke bedrijfsrisico's zijn opgevangen c.q. zijn geraamd. Aanbevolen wordt dan ook om in ieder geval in de exploitaties met een relatief grote omvang deze risico's te analyseren en af te dekken. Bij de eerstvolgende jaarrekening over 2007 wordt de kwantificering van de omvang van het risico grondig herzien.
Tot die tijd wordt overigens aanbevolen om zeer terughoudend te zijn met 'tussentijdse winstnemingen' , juist vanwege het feit dat alleen nog deels specifieke risico's zijn afgedekt (zie verder inzake winstnemingen Hoofdstuk 4.7).

Tenslotte is in de Nota Weerstandsvermogen vastgelegd dat de grondexploitaties niet meer als een dekkingsmiddel gebruikt wordt, dat wil zeggen voor de dekking van uitgaven die niet voortvloeien uit grondexploitaties. De formele weg die in plaats daarvan bewandeld dient te worden is die van – tussentijdse - winstnemingen (zie wederom Hoofdstuk 4.7).

Tabel 3.1 Uitgangspunten Weerstandsvermogen

Er wordt geen aparte Algemene Reserve voor het grondbedrijf aangehouden
De algemene Reserve moet ten minste de omvang hebben van de gewogen gekwantificeerde risico's
Gemeente Duiven kiest ervoor om op een dynamische wijze met het weerstandsvermogen om te gaan
Waar nieuwe exploitaties in voorbereiding zijn, dient bij voorkeur gewerkt te worden met voorbereidingskredieten.
De grondexploitatie wordt niet als algemeen dekkingsmiddel gebruikt. Daarvoor in de plaats geldt een gedragslijn voor een verantwoorde tussentijdse winstneming (zie H. 4.7)

3.3. Visie Wonen en Werken 2003

Op 30 mei 2005 is een raadsnotitie vastgesteld over de voortgang van de gemeentelijke woningbouwplannen zoals die in de Visie Wonen en Werken 2003 waren verwoord. Het raadsbesluit over de woonprogrammering van 2005 geeft een analyse van de verwachte vraag en een prognose voor de periode 2010 met een doorkijk tot 2015. Daaruit is geconcludeerd dat er op basis van de Visie Wonen en Werken een tekort zou ontstaan. Om dat effect te compenseren is de ontwikkeling van de reservelocatie Kloosterkamp naar voren gehaald. Om te bepalen wat de behoefte is voor de periode 2010-2020 is een nieuw woonbehoefteonderzoek (WBO) 2007 uitgevoerd . Mogelijke locaties waarmee in de toekomst in de woonbehoefte kan worden voorzien, zijn het Vitaal Centrum, De Ploen Noord, de Spoorzone en de Plakse weide.

Tabel 3.2 Uitgangspunten Wonen en Werken

Concentrische opbouw dorpskernen
Realisatie bedrijventerreinen concentreren rond A12
Nadruk op bouwen van woningen voor ouderen en levensloopbestendige woningen
Realisatie van gebiedsprofielen zoals geformuleerd in de Visie Wonen en Werken
Kloosterkamp en Plakse Weide gelden als (mogelijke) nieuwe woongebieden
Een woningbouwprogramma voor de periode 2010-2030 wordt geënt op de behoeften uit het WBO 2007

3.4. Woonconvenant Duiven 2002-2007 met Vivare

In juli 2002 is het woonconvenant tussen de gemeente Duiven en Vivare ondertekend. Het document heeft als doel het vastleggen van een aantal gemeenschappelijke opgaven op het gebied van wonen.

Voor de Nota Grondbeleid zijn onderstaande elementen met betrekking tot het convenant van belang:

- Ervan uitgaande dat meer corporaties een wettelijke verplichting hebben voor het realiseren van betaalbare woningbouw en het toekennen van voorkeursposities zonder meer niet meer in het huidige rechtsbestel passen, zal de gemeente nieuw toewijzingsbeleid voor bouwen in de betaalbare sector formuleren en in toekomstige convenanten verwerken.
  Daarbij hebben partijen per convenant een gezamenlijke inspanningsverplichting voor het genereren van eventuele relevante subsidies en bijdrageregelingen.
- De gemeente betrekt de Woningstichtingen waarmee convenanten worden gesloten bij het formuleren van het nieuwbouwprogramma voor geheel Duiven.
- De gemeente bepaalt per project het aandeel betaalbare woningbouw dat dient te worden gerealiseerd. De gemeente nodigt de betrokken Woningstichting in een zo vroeg mogelijk stadium van de planontwikkeling uit gezamenlijk te bekijken op welke wijze het aandeel betaalbare woningbouw het beste kan worden gerealiseerd.
- Het aandeel betaalbare woningbouw wordt financieel mede mogelijk gemaakt op de volgende wijzen:
  - De betrokken Woningstichting als ontwikkelaar verevent de opbrengsten uit koop met de tekorten in de betaalbare sector
  - De gemeente stelt aan eventuele zelfrealisatoren voorwaarden met betrekking tot bouw in de betaalbare sector overeenkomstig het toekomstige kostenverhaalregime (Grondexploitatiewet)
- De hoogte van de grondprijs zal vrijwel altijd deel uitmaken van de set aan instrumenten die het mogelijk maakt betaalbare woningbouw te realiseren.

Het bestaande convenant heeft een looptijd tot en met 2007. Inmiddels wordt gewerkt aan nieuwe prestatieafspraken en daartoe is de Lokale Woonopgave 2008-2011 opgesteld. Hiermee vervalt de voorkeurspositie die Vivare voorheen had. Er wordt nader onderhandeld wat de exacte uitvoeringsopgaven zijn en in gesprek met de woningcorporaties worden vervolgens prestatieafspraken gemaakt.

Tabel 3.3 Uitgangspunten Woonconvenant Duiven 2002-2007

Er wordt geen toewijzingsbeleid geformuleerd
De grondprijs wordt vrijwel altijd ingezet om de bouw van woningen in de betaalbare sector financieel mogelijk en haalbaar te maken
De voorkeurspositie van Vivare vervalt bij de nieuw te formuleren prestatieafspraken

3.5. Duiven, klaar voor de starter(s)

De beleidsnota "Duiven, klaar voor de starter(s)" (14 november 2006) gaat in op mogelijkheden die het starterhuisvestingsprobleem kunnen oplossen. Er zijn op dit moment te weinig mogelijkheden voor starters om een eigen huis te kopen dan wel te huren. Er wordt concreet gesteld dat de gemeente Duiven de komende jaren actief gaat bouwen voor starters. Belangrijk is wat er dan wordt verstaan onder een starter. De nota maakt onderscheid tussen de volgende twee groepen:

Starters

Een huishouden dat na verhuizing voor het eerst hoofdbewoner is en ofwel:

- *nieuw gevormd is (huwelijk, samenwonen, zelfstandig wonen)*
- *geïmmigreerd is*
- *de vorige woning niet leeg achterlaat*
- *uit een wooneenheid verhuisd is*

Koopstarters

Een huishouden dat voor de eerste maal een woning koopt.

Starters, zo concludeert de nota, hebben met name behoefte aan een gedifferentieerd aanbod van twee- maar voornamelijk drie kamerwoningen zowel op inbreidings- als uitbreidingslocaties en kleine(re) grondgebonden woningen op uitbreidingslocaties. In de VON-prijs dienen de prijzen te liggen onder de € 172.000,-.

De nota concludeert dat het Rijks- en provinciaal beleid goed aansluit bij het gemeentelijk beleid zoals dat is geformuleerd in de gemeentelijke nota "Duiven kiest voor kwaliteit". Daarmee kan de gemeente waarschijnlijk op steun rekenen van deze partijen bij de realisatie van woningen voor starters.

Vervolgens wordt ingegaan op de beschikbare instrumenten die het mogelijk (kunnen) maken woningen voor starters te realiseren. Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende instrumenten:

- Financiële instrumenten die de maandlast verlagen
- Instrumenten die de prijs van het aanbod verlagen
- Aangepast aanbod
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap

Voor deze Nota Grondbeleid zijn de volgende punten van belang;

- Lage grondprijs: In Duiven worden voor dergelijke woningen al prijzen gevraagd die aan de onderkant van de marktconforme bandbreedte liggen (zie hoofdstuk 4). Daarmee kunnen ook de VON-prijzen laag worden gehouden. Voorts wordt aangegeven dat er een anti-speculatiebeding wordt gehanteerd bij de verkoop van dergelijke woningen

- Erfpacht: Door de grond in erfpacht uit te geven kan de VON-prijs laag worden gehouden. Men koopt de woning, maar huurt als het ware de grond. De gemeente houdt deze mogelijkheid open
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO): CPO blijkt een goede mogelijkheid te zijn om kosten laag te houden. Probleem is dat dergelijke groepen vaak de kennis en financieringsmiddelen missen om projecten van de grond te krijgen. De gemeente kan daarbij wellicht behulpzaam zijn. De gemeente Duiven houdt deze mogelijkheid open bijvoorbeeld in de zin van begeleiding

Tabel 3.4 Uitgangspunten Duiven, klaar voor de starter(s)

De gemeente hanteert reeds lage marktconforme grondprijzen voor starterswoningen
De mogelijkheid voor uitgifte in erfpacht wordt opengehouden om lage VON-prijzen mogelijk te maken
De gemeente hanteert een anti-speculatiebeding bij de verkoop van goedkope woningen
De gemeente zal waar mogelijk CPO ondersteunen

3.6. Beleidsnota Wonen 2000

De beleidsnota Wonen (van kwantiteit naar kwaliteit) is in januari 2000 vastgesteld. Na vaststelling van deze nota is de Visie Wonen en Werken (zie paragraaf 2.3) en het woonconvenant met Vivare (zie paragraaf 2.4) vastgesteld. Een groot gedeelte van de uitgangspunten zoals genoemd in de beleidsnota Wonen is overgenomen in de later vastgestelde Visie Wonen en Werken en in het convenant met Vivare. Bovendien is in het bovenstaande reeds vermeld dat wordt gewerkt aan een nieuw woonbehoefteonderzoek. Onderstaand wordt daar verder niet bij stilgestaan.

Uitgangspunt in de nota is het bouwen voor de lokale behoefte. Belangrijk is ook het uitgangspunt dat de gemeente ten behoeve van de bouw van betaalbare woningen een gereduceerd tarief voor de grond rekent. In dit verband dient "gereduceerd" opgevat te worden als een tarief passend bij het type woning. In alle gevallen zal het tarief marktconform zijn, maar de prijs is lager dan bijvoorbeeld de grondprijs bij een dure woning. Dit is een normaal economisch effect. Het gaat erom dat de prijs passend is bij het betreffende product en dat is voor een betaalbare woning een lagere grondprijs dan bij een dure woning. In alle gevallen zal de grondprijs echter marktconform zijn (zie hoofdstuk 4). De gemeente zal zich inzetten dit tarief ook te realiseren indien de gronden in bezit zijn van derden.

Bij de kwaliteit van het bouwen benoemt de nota bovendien een aantal uitgangspunten voor de openbare ruimte.

Tabel 3.4 Uitgangspunten Beleidsnota Wonen

Bouwen voor de lokale behoefte
Gereduceerde grondprijs voor betaalbare woningbouw

3.7. Richtlijn budgethouders

Binnen de gemeente Duiven geldt een regeling aangaande budgethouders. Een budgethouder is verantwoordelijk voor het aangaan van overeenkomsten tot levering van goederen, aanneming van werk en/of verlening van diensten (verplichtingen) aan en/of door de gemeente Duiven. Onder budget wordt verstaan een taakstelling op basis van de productbegroting, gekwantificeerd tot uitdrukking komend in het bedrag dat verbonden is aan één of meer (sub)producten.

Voor deze Nota Grondbeleid is van belang dat de volgende producten onderdeel uitmaken van de productbegroting:

- Bouwgrondexploitatie woningbouw
- Bouwgrondexploitatie gronden (nog) niet in exploitatie
- Bouwgrondexploitatie bedrijventerreinen

Daarnaast biedt de regeling de mogelijkheid de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten met toestemming van burgemeester en wethouders over te dragen, op te dragen en te mandateren aan functionarissen binnen of buiten de eigen afdeling of sector.

Over de stand van zaken van de budgetten dient minimaal eenmaal per jaar verantwoording te worden afgelegd. Daarbij houdt een herziening in dat uitspraken worden gedaan over de werkelijke uitkomsten van de toegewezen budgetten, de te verwachten uitkomsten en de verschillen daartussen.

Tabel 3.5 Uitgangspunten richtlijn budgethouder

Voor de grondexploitaties is de portefeuillehouder Grondzaken de budgethouder waarbij het sectorhoofd in mandaat het budgethouderschap uitvoert.
De grondexploitaties worden minimaal jaarlijks herzien

3.8. Verordening Kunstvoorzieningen

Ten behoeve van de realisatie van kunstvoorzieningen is door de gemeenteraad op 10 maart 2003 de gemeentelijke verordening Kunstvoorzieningen vastgesteld. In relatie tot deze Nota Grondbeleid houdt dit in dat bij nieuwe exploitatieplannen 1% van de kosten voor het bouw- en woonrijp maken zoals opgenomen in de exploitaties wordt opgenomen ter realisatie van dergelijke voorzieningen. Bij bestaande plannen betreft het de kosten van stedenbouwkundige, civiel- en cultuurtechnische werken waarbij het door de raad beschikbaar gestelde krediet als uitgangspunt geldt (ook aanvullende kredieten). Hiermee worden nadrukkelijk uitgesloten de kosten voor verwerving, inventaris, vervanging, onderhoud en btw.

Tabel 3.6 Uitgangspunten Verordening Kunstvoorzieningen

Bij nieuwbouwplannen wordt 1% van de kosten voor bouw- en woonrijp maken opgenomen ter realisatie van kunstvoorzieningen
Bij bestaande plannen gaat het om 1% van de kosten van stedenbouwkundige, civiel- en cultuurtechnische werken

3.9. Richtlijn Inkoop 2008

Het aanbestedingsbeleid is vastgelegd in de Richtlijn Inkoop. Naast een regeling waarin de budgetverantwoordelijkheid is vastgelegd, het inkoopbeleid en een beschrijving van de relevante regelgeving, kent de Richtlijn aanwijzingen voor de keuze van de aanbestedingsvorm. De keuze is afhankelijk van de geschatte contante waarde van de aan te besteden dienst of het aan te besteden werk en geeft aan de hand van deze waarde aan welke procedure dient te worden gevolgd. Uiteraard wordt bij de keuze voor een bepaalde aannemer ook gelet op andere criteria dan alleen de prijs. Zo is onder meer de geboden kwaliteit van belang.

3.10. Gemeenschappelijke regeling Bedrijfschap Arnhem-Liemers (in liquidatie)

Ten behoeve van de ontwikkeling van bedrijventerreinen is de gemeente Duiven in 2003 met de gemeenten Arnhem, Didam, Duiven, Rheden, Westervoort en Zevenaar een gemeenschappelijke regeling overeengekomen. Het doel van het bedrijfschap was in de zone Arnhem-Duitse grens nieuwe regionale bedrijventerreinen te ontwikkelen, te realiseren en te beheren. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de verschillende planexploitaties in één gezamenlijk grondbedrijf zouden worden ondergebracht, dat door de kapitaalmarkt gefinancierd zou worden zonder aanvullende garantstelling van de gemeenten. Dit is echter niet haalbaar gebleken en vooralsnog is gestart met een verkoop- en marketingorganisatie. De organisatie zou kunnen kan groeien naar meer in de toekomst. De gemeentelijke afdracht om de organisatie draaiende te houden bedraagt € 2,50/m² uitgeefbaar.

De verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de bedrijventerreinen zou voor rekening van de individuele gemeenten blijven. Inmiddels is het voortbestaan van het BAL door deelnemende partijen geëvalueerd waarbij de conclusie is getrokken dat het BAL geen significante meerwaarde meer heeft en derhalve kan worden opgeheven. Gemaakte kosten worden zoals eerder besloten ten laste gebracht van de desbetreffende grondexploitaties.

Tabel 3.6 Uitgangspunten bedrijfschap Arnhem-Liemers

Het Bedrijfschap is in liquidatie; lopende verplichtingen worden ten laste gebracht van de desbetreffende grondexploitaties regionale bedrijventerreinen.

3.11. Onderhoudscomponent in planexploitaties

Op 11 september 2000 is door de raad besloten tot het opnemen van toekomstige onderhoudskosten in de grondexploitaties. Het voorstel is gedaan naar aanleiding van een onderzoek waaruit is gebleken dat het toekomstig onderhoud van zowel bedrijventerreinen als woningbouwlocaties structureel nadeel oplevert. Met andere woorden: de opbrengsten uit OZB en een verhoogde Algemene Uitkering zijn niet voldoende om de kosten van onderhoud te dekken. Vanuit die context is ervoor gekozen voortaan in iedere grondexploitatie vast een bedrag te reserveren voor het toekomstig onderhoud van het gebied. Om te bepalen hoe hoog dat bedrag moet zijn, wordt voortaan bij iedere grondexploitatie een raming gemaakt van de toekomstige onderhoudskosten.

Als vuistregel noemt het voorstel de volgende twee elementen:

- Voor bedrijventerreinen geldt als vuistregel: Opnemen van een onderhoudscomponent, zijnde de gekapitaliseerde waarde van 31% van de totale kosten van het toekomstig jaarlijks onderhoud van het betreffende plan. Het

kapitalisatiepercentage is gelijk aan het in de gemeentebegroting gehanteerde percentage voor het aantrekken van externe lange financiering.
- Voor woningbouwlocaties geldt als percentage 16 in plaats van 31.

Tabel 3.7 Uitgangspunten onderhoudscomponent

In elke grondexploitatie wordt een bedrag opgenomen voor het toekomstig onderhoud
Bij iedere grondexploitatie wordt een raming gemaakt van de kosten van toekomstig onderhoud van het gebied
Het bedrag is gelijk aan de gekapitaliseerde waarde van 31% (bedrijventerreinen) danwel 16% (woningbouw) van de totaal geraamde kosten voor toekomstig onderhoud

3.12. Parkmanagement

Bij de nieuw in exploitatie te nemen of reeds in exploitatie genomen bedrijfsterreinen (Graafstaete, Nieuweling, Seingraaf en Roelofshoeve), wordt per verkochte m2 bedrijfsterrein € 1,- geheven ten behoeve van de invoering van parkmanagement op die bedrijfsterreinen.
Deze middelen vloeien uiteindelijk geheel terug naar de per bedrijfsterrein verplicht op te richten Vereniging Parkmanagement. Deze Vereniging zal deze middelen inzetten om parkmanagement tot stand te brengen. Voorbeelden waarbij hier aan gedacht kan worden zijn een duurzaamheidscan, vervoersmanagement, afvalinzameling, onderhoud terreinen, inkoop van goederen en diensten e.d.
De kopers van kavels op de genoemde terreinen zijn daarnaast verplicht tot deelname aan een vorm van collectieve beveiliging en bewegwijzering (infostopzuilen).

4. Financieel instrumentarium

4.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de gemeentelijke keuze voor een actief grondbeleid vastgelegd. In hoofdstuk 2 is tevens een aantal uitgangspunten vastgelegd die betrekking heeft op het financiële aspect van grondbeleid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële instrumenten die een rol spelen binnen het grondbeleid waarbij de relatie wordt gelegd met de voorgaande hoofdstukken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Marktconforme grondprijzen
- Grondprijsmethoden
- Strategische verwervingen
- Omslagfondsen
- Algemene Reserve en Weerstandsvermogen
- Werkwijze grondexploitaties.

4.2. Marktconforme grondprijzen en sluitende grondexploitaties

Eén van de aspecten die van belang is bij het grondbeleid is de hoogte van de grondprijzen. De gemeente Duiven kiest ervoor om marktconforme grondprijzen te hanteren. Marktconform wordt hierbij gedefinieerd als:
"De waarde die de markt maximaal bereid is te betalen en die door vraag en aanbod tot stand komt."
De gemeente kiest er niet voor om voor bepaalde doelgroepen danwel bepaalde vormen van woningbouw een prijs te hanteren die onder de marktconforme waarde ligt. Vanuit wetgeving met betrekking tot Staatssteun is dit ook niet geoorloofd. Marktconform houdt een prijs in passend bij de toekomstige functie. Dit betekent dat voor functies met een lagere commerciële waarde (bijvoorbeeld betaalbare woningbouw) een lagere prijs wordt gehanteerd dan functies met een hoge commerciële waarde. Dit is een normaal economisch effect. Het is niet mogelijk een hele hoge grondprijs te vragen als er slechts een goedkope(re) woning op mag staan. Marktconform houdt in dat verband dus een lagere grondprijs in maar wel marktconform bij de toekomstige bestemming. Dit strookt met de uitgangspunten zoals die opgenomen zijn in paragraaf 2.4.
Dit betekent dat voor de grondprijsbepaling voor betaalbare koopwoningen zorgvuldig maatwerk nodig zal zijn. De afspraken over de VON-prijs mede in relatie tot factoren zoals ligging, bouwplattegrond, specifieke afspraken over anti-speculatie dan wel verplichte aanbod tot verkoop, eventuele verrekeningen van verkoopwinsten kunnen alle van invloed zijn op de hoogte van grondprijs.

Tabel 4.1 Uitgangspunten marktconformiteit

Algemeen geldt voor de grondexploitaties dat deze ten minste sluitend dienen te zijn
De gemeente Duiven hanteert marktconforme grondprijzen

4.3. Grondprijsmethoden

Het gemeentelijk grondprijsbeleid heeft betrekking op de te hanteren methodiek om grondprijzen te bepalen. Grondprijzen kunnen worden bepaald op verschillende manieren.

In het onderstaande wordt ingegaan op de methodiek per functie zoals die de gemeente voor ogen staat. Vooraf wordt echter benadrukt dat altijd geanalyseerd moet worden hoe de op deze manier ontstane grondprijs zich verhoudt tot de grondprijzen zoals die ontstaan met behulp van andere methoden.
Grondprijzen hangen veelal af van de toekomstige functie van de locatie. Functiegewijs wordt in het onderstaande behandeld met welke methode de grondprijzen worden bepaald.
De functies betreffen:

- Woningbouw
  - Betaalbare woningbouw
  - Projectmatig
  - Vrije kavels
- Commerciële functies
  - Kantoren
  - Bedrijven
  - Winkelvoorzieningen
- Diversen
  - Maatschappelijke functies
  - Snippergroen

Als bijlage 1 is een omschrijving toegevoegd van de werking en het gebruik van de verschillende methoden. Deze methoden zijn:

- Kostprijsbenadering
- Comparatieve methode
- Residuele waardemethode
- Grondquotes

4.3.1. Woningbouw

Betaalbare woningbouw
De uitgifte van grond voor betaalbare woningbouw verloopt via comparatief vastgestelde vaste kavelprijzen. Hierbij wordt in de prijs een onderscheid gemaakt naar meergezinswoningen en grondgebonden woningen. In de Startersnotitie 2006 is een en ander uitgewerkt.

De bouw van dergelijke typen woningen kan in principe door iedere willekeurige partij worden uitgevoerd (zie hiervoor de opmerkingen in hoofdstuk 2).

Vrije sector woningbouw (complex en vrije kavels)
Voor vrije sector woningbouw worden de prijzen ook comparatief bepaald. Hierbij wordt uitgegaan van vaste m² prijzen die zowel voor vrije kavels (uitgifte aan particulieren) als voor complexkavels (uitgifte aan projectontwikkelaars) gelden. Bij de taxatie worden onder meer gerealiseerde en gehanteerde grondprijzen van projecten binnen de gemeente meegenomen, maar tevens wordt contact gezocht met omringende gemeenten.

Tabel 4.2 Uitgangspunten grondprijzen woningbouw

Woningbouw betaalbaar: Comparatief bepaalde vaste kavelprijzen
Woningbouw vrije sector: Comparatief bepaalde vaste m²-prijzen

Bij de beoordeling van de hoogte van de op bovenstaande manier ontstane grondprijzen wordt onder meer gebruik gemaakt van de residuele methode. Op hoofdlijnen wordt via deze methode een check uitgevoerd met betrekking tot de realiteit van de grondprijzen zoals die via de comparatieve methode zijn ontstaan. Nadrukkelijk wordt vermeld dat deze methode slechts als aanvulling dient op de comparatieve methode. Een eventuele discussie met ontwikkelaars over de grondprijs zoals die via de residuele methode ontstaat, is nadrukkelijk niet de bedoeling. Indien het verschil tussen de comparatief bepaalde grondprijs en residueel bepaalde grondprijs substantieel is, wordt uitgezocht hoe dit verschil is ontstaan en hoe dat te verklaren is. Tevens wordt de kostprijs berekend waarmee de grondprijs berekend wordt die noodzakelijk is om een sluitende grondexploitatie te waarborgen. Grondexploitaties waarbij woningbouw betrokken is, zijn opgesomd in hoofdstuk 2, paragraaf 3 (Visie Wonen en Werken).

4.3.2. Commerciële voorzieningen

Voor de diverse commerciële voorzieningen geldt dat de prijzen op comparatieve wijze worden bepaald. Voor de nabije toekomst zijn van de commerciële voorzieningen met name de bedrijventerreinen van belang. Grondexploitaties waarbij bedrijventerrein ontwikkeld wordt, zijn opgesomd in hoofdstuk 2, paragraaf 3 (Visie Wonen en Werken).

De grondprijzen voor diverse functies worden daarmee op comparatieve wijze bepaald. Daarbij wordt zo veel mogelijk met uitgifteprijzen in soortgelijke functies en locaties vergeleken. Voor de verschillende functies gelden wel verschillende eenheden.

Onderstaand volgt het uitgangspunt voor afrekening:
- Bedrijventerrein: Bij een fsi (floor space index, de verhouding tussen het grondoppervlak en het gebouwde oppervlak) kleiner dan 1 wordt afgerekend per m² grondoppervlak. Bij een fsi groter dan 1 wordt afgerekend per m² BVO
- Kantoren: Er wordt afgerekend per m² BVO
- Winkelvoorzieningen: Er wordt afgerekend per m² BVO

Bij de vergelijking worden onder meer gerealiseerde en gehanteerde grondprijzen van projecten binnen de gemeente meegenomen, maar tevens wordt contact gezocht met omringende gemeenten

Tabel 4.3 Uitgangspunten grondprijzen commerciële voorzieningen

Bedrijventerrein: Comparatief bepaalde vaste m²-prijzen bij fsi kleiner dan 1, comparatief bepaalde vaste prijzen per m² BVO bij fsi groter dan 1
Kantoren: Comparatief bepaalde vaste prijzen per m² BVO
Winkelvoorzieningen: Comparatief bepaalde vaste prijzen per m² BVO

Ook hier geldt dat ter aanvulling op de comparatief bepaalde grondprijs via de residuele methode een grondprijs wordt bepaald. Op hoofdlijnen wordt via deze methode een check uitgevoerd met betrekking tot de realiteit van de grondprijzen zoals die via de comparatieve methode zijn ontstaan. Nadrukkelijk wordt vermeld dat deze methode slechts als aanvulling dient op de comparatieve methode. Een eventuele discussie met ontwikkelaars over de grondprijs zoals die via de residuele methode ontstaat, is nadrukkelijk niet de bedoeling. Indien het verschil tussen de comparatief bepaalde grondprijs en residueel bepaalde grondprijs substantieel is, wordt uitgezocht hoe dit verschil is ontstaan en hoe dat te verklaren is. Tevens wordt de kostprijs berekend waarmee de grondprijs berekend wordt die noodzakelijk is om een sluitende grondexploitatie te waarborgen.

4.3.3. Diversen

Snippergroen

De gemeente is enige tijd geleden gestopt met de uitgifte van snippergroen. Uitgangspunt is dat er in beginsel geen snippergroen meer is en ook niet wordt verkocht. Wel wordt gewerkt aan een plan van aanpak ten behoeve van het beleid c.q. handhaving van illegaal in gebruik genomen grond. In sommige gevallen kan het zo zijn dat die grond toch te koop wordt aangeboden. Dit zal dan gebeuren tegen een marktconforme prijs.

Maatschappelijke voorzieningen

De grondprijzen voor maatschappelijke voorzieningen worden op comparatieve wijze bepaald. Hierbij wordt uitgegaan van vaste prijzen per m² BVO.

Tabel 4.4 Uitgangspunten grondprijzen diversen

De gemeente geeft in beginsel geen snippergroen uit.
Een Plan van aanpak ten behoeve van illegaal in gebruik genomen grond wordt in 2008 opgesteld en in uitvoering gebracht. In specifieke gevallen kan tot verkoop worden overgegaan tegen een marktconforme prijs.
Maatschappelijke voorzieningen: Comparatief bepaalde vaste prijzen per m² BVO

4.4. Strategische aankopen

In relatie tot het actief grondbeleid kiest de gemeente ervoor zoveel mogelijk gronden binnen een plangebied zelf te verwerven. Tot op heden is dit beleid met veel succes toegepast en was in veel gevallen de grondeigendom binnen een plangebied 100%. Dit feit blijft ook voor de toekomst een doelstelling.

Het loslaten van deze strategie zou betekenen dat de gemeente op veel grotere schaal dan nu al het geval is afhankelijk zal worden van marktpartijen en via het reguliere kostenverhaal plankosten zal moeten verhalen[3]. Bij een actieve grondpolitiek geldt dat op beperktere

[3] In hoofdstuk 5 wordt apart op de nieuwe mogelijkheden van de Grondexploitatiewet ingegaan.

schaal. Een passieve grondpolitiek zou erop neerkomen dat de gemeente het initiatief voor toekomstige ontwikkelingen volledig in handen van marktpartijen zou leggen. Dat past niet in de Duivense visie.

Het bovenstaande houdt in dat de gemeente in sommige gevallen gronden zal moeten aankopen om eigenaar te worden. Hiertoe wordt in de lopende grondexploitaties budget opgenomen. In eerste instantie worden daartoe door de planeconoom ramingen opgesteld. In een later stadium zal een onafhankelijk taxateur om een taxatie gevraagd worden van de beoogde verwervingen. Dit houdt in dat in iedere grondexploitatie budget is opgenomen om verwervingen uit te voeren.

De gemeente kiest ervoor een apart budget voor strategische aankopen in te stellen. Hiermee kan de gemeente snel handelen in geval zich de mogelijkheid tot een strategische aankoop voordoet. Onder een strategische aankoop wordt het volgende verstaan:

Aankoop van grond en eventueel daarop staande gebouwen die de gemeente in het kader van toekomstige ontwikkelingen belangrijk vindt om in eigendom te hebben. Het gaat om ontwikkelingen die nog niet in een (ontwerp)bestemmingsplan zijn opgenomen maar waarvan het belang wel door het college wordt onderkend.

Bij de bepaling van de hoogte van het bedrag zal jaarlijks een raming worden gemaakt van eventueel aan te kopen gronden. Hierbij wordt eveneens een inschatting gemaakt van de te verwachten verwervingsprijs zodat een budget voor strategische aankopen bepaald kan worden. Te allen tijde zal hier echter de relatie worden gelegd met de te verwachten resultaten uit de lopende grondexploitaties.

Tabel 4.5 Uitgangspunten strategische aankopen

Binnen een plangebied wordt zoveel mogelijk alle grond verworven, liefst 100 %
Om verwervingen mogelijk te maken wordt in de grondexploitatie budget opgenomen, bij de bepaling van de hoogte wordt onder meer gebruik gemaakt van een onafhankelijke taxatie
Er is een separaat fonds voor strategische aankopen

4.5. Omslagfondsen

Via de grondexploitatie worden diverse fondsen gevoed. Eén van de voordelen van een actief grondbeleid en het feit dat alle gronden in eigendom zijn, is dat ieder willekeurig fonds opgevoerd mag worden in de grondexploitatie. Alle kosten zijn via de grondexploitatie in te brengen en via de uitgifte van grond te verhalen. Wordt een project samen met een projectontwikkelaar gerealiseerd, dan kunnen niet onbeperkt alle kosten via de grondexploitatie op de andere partij verhaald worden. Hierop wordt apart ingegaan in hoofdstuk 5.

Los van bovenstaande problematiek hanteert de gemeente de volgende fondsen:

- Fonds bovenwijkse voorzieningen
- Fonds kunstvoorzieningen
- Fonds onderhoud
- Fonds sociale huisvesting

Fonds Bovenwijkse voorzieningen
Ten behoeve van de bepaling van de hoogte en doelstellingen van dit fonds dient nog een aparte nota opgesteld te worden. In deze nota dient een relatie te worden gelegd tussen de bovenwijkse voorzieningen die in de komende jaren zijn voorzien en de kosten ervan en de gronduitgifte in de komende jaren. Deze nota moet nog worden gemaakt en is één van de actiepunten in de lijst in hoofdstuk 6.

Fonds beeldende kunst
Zoals is gebleken uit hoofdstuk 2 is er een Verordening Kunstvoorzieningen. In deze nota wordt daarbij aangesloten.

Fonds Onderhoud
In 1997 is door de gemeente onderzoek gedaan naar de hoogte van de onderhoudskosten van de openbare ruimte in relatie tot de ontvangen OZB. De ontvangen OZB bleek niet voldoende om aan de onderhoudslasten te voldoen. Naar aanleiding daarvan wordt nu in iedere grondexploitatie budget opgenomen om in de eerste jaren aan de onderhoudsverplichtingen te voldoen. De exacte lengte is afhankelijk van de looptijd van de grondexploitatie De hoogte is omschreven in hoofdstuk 3.11.
Na invoering van de Grondexploitatiewet kan dit fonds ook in anterieure overeenkomsten met zelfrealisatoren worden toegepast. Het is aan te bevelen deze fondsvorming dan in een exploitatieverordening te vermelden.

Fonds Sociale huisvesting
De gemeente hanteert voor het algehele bouwprogramma tot 2010-2012 de Stadsregio-normen ten aanzien van betaalbare woningbouw. Voldoet een ontwikkelaar hier niet aan dan wordt per missende woning een vast bedrag in rekening gebracht. Hiermee wordt een fonds gevuld waarmee in andere projecten investeringen in betaalbare huisvesting worden gedaan. Na invoering van de Grondexploitatiewet kan dit fonds ook in anterieure overeenkomsten met zelfrealisatoren worden toegepast. Het is aan te bevelen deze fondsvorming dan in een exploitatieverordening te vermelden.

Tabel 4.6 Uitgangspunten fondsvorming

Gemeente hanteert een Fonds Bovenwijkse voorzieningen
Gemeente hanteert een Fonds Beeldende kunst
Gemeente hanteert een Fonds Onderhoud
Gemeente hanteert een Fonds Sociale huisvesting

4.6. Weerstandvermogen grondexploitaties

Het voeren van grondexploitaties is een bedrijfsmatig proces, welke zich, afhankelijk van het plan, over langere tijd kunnen afspelen. In het algemeen zijn met het voeren van grondexploitaties grote investeringen noodzakelijk en zijn de bedrijfsrisico's derhalve aanzienlijk.

Bij het voeren van een dergelijk bedrijfsmatig proces is het noodzakelijk dat jaarlijks inzicht bestaat over de totaalstand van de lopende grondexploitaties. Hiermee is in de programmarekening 2006 inmiddels een start gemaakt en zal in de rekening over 2007 verder worden doorgevoerd. Ook worden hier de specifieke exploitatierisico's in beeld gebracht.

Het saldo van de exploitatie-uitkomsten en de gekwantificeerde risico's vormen het bedrijfsresultaat van de lopende grondexploitaties.

Jaarlijks wordt geëvalueerd worden of voldoende middelen aanwezig zijn (het benodigd weerstandsvermogen grondexploitatie) om een verantwoorde bedrijfsvoering te kunnen voeren.
Hier ligt ook het ijkpunt of er middelen uitgenomen kunnen worden of dat juist nog middelen toegevoegd moeten worden aan het exploitatieproces. Eén en ander kan jaarlijks bij de vaststelling van het jaarverslag plaatsvinden; dan is immers weer een geactualiseerde stand van de grondexploitaties voorhanden.

Op deze werkwijze kan jaarlijks bezien worden of een winstneming uit de grondexploitatie verantwoord is. Op deze manier wordt voorkomen dat individuele grondexploitaties ad hoc als dekkingsmiddel worden gebruikt. Hiermee wordt voldaan aan de aanbeveling 6 uit de programmabegroting 2005-2008:

"De grondexploitatie wordt niet meer als dekkingsmiddel gebruikt. Om dit te realiseren wordt een methode afgesproken voor een verantwoorde tussentijdse winstneming."

Kort samengevat wordt gepleit voor een inzichtelijke bedrijfsvoering van de integrale grondexploitatie, waarbij de uitwisseling van middelen jaarlijks plaatsvindt.
Het grondexploitatieproces wordt dus bedrijfsmatig benaderd, hetgeen ook noodzakelijk is teneinde het productieproces van bouwrijpe gronden verantwoord te voeren.

4.7. Tussentijdse winstneming

Indien sprake is van een verantwoorde bedrijfsvoering grondexploitatie (daarbij gelet op de integrale vermogenpositie van alle complexen) is tussentijdse winstneming mogelijk, echter onder nadrukkelijk strikt afgesproken spelregels.
Het standpunt van de accountancy hierover is:

"Met het jaarlijks vaststellen van de exploitatieresultaten geen tussentijdse winsten meer uit complexen te nemen, maar deze pas te verantwoorden bij het afsluiten van een complex. Wij wijzen u erop dat ingevolge de verslagleggingvoorschriften (BBV) het verplicht is om winsten te verantwoorden, zodra deze zijn gerealiseerd. Hoewel de definitie van realisering arbitrair is, mag worden verondersteld dat een substantiële negatieve boekwaarde, voor zover deze niet belast zal worden door nog te maken kosten, als "gerealiseerd" dient te worden beschouwd. Gezien het arbitraire karakter daarvan is het wenselijk nadere spelregels vast te stellen voor het moment van realisatie en verantwoording, die recht doen aan bedrijfseconomische principes en verslagleggingvoorschriften. Met name het tijdig en zo mogelijk fasegewijs afsluiten van projecten is daarbij een belangrijk element."

Tussentijdse winstneming is alleen verantwoord onder bepaalde voorwaarden.
De accountant adviseert kort samengevat: " tussentijds winst te nemen indien er geen belangrijke onzekerheid meer is ten aanzien van de verwachte winst, en de reeds gerealiseerde winst betrouwbaar kan worden vastgesteld".

Verder adviseert de accountant om in de Nota Grondbeleid een standpunt in te nemen inzake de methode van tussentijdse winstneming.

Als mogelijke (voorzichtige) methode wordt door de accountant aangegeven dat:

"wanneer de negatieve boekwaarde van een complex groter is dan de betrouwbaar geraamde nog te maken kosten dan kan het meerdere tussentijds veilig als winst verantwoord worden."

Bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het mogelijk winst te nemen. Het is dan echter wenselijk dat het project is onderverdeeld in duidelijk herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd en er geen verlies verwacht wordt op andere deelprojecten, tenzij daar voldoende voorzieningen zijn getroffen.

In het kader van deze Nota Grondbeleid kiezen wij als gedragslijn voor het tijdstip van tussentijdse winstneming uit een grondexploitatie de lijn van de opvatting van de accountant:

Indien het bedrijfsresultaat van de grondexploitaties - zoals in 4.6 beschreven- voldoende degelijk is én wanneer de negatieve boekwaarde van een complex groter is dan de betrouwbaar geraamde nog te maken kosten, dan kan het meerdere tussentijds veilig als winstneming verantwoord worden.

5. Juridisch instrumentarium

5.1. Inleiding

De onderverdeling van het juridische gereedschap waar het Grondbedrijf gebruik van kan maken is in verwerving, beheer, uitgifte, kostenverhaal en publiek private samenwerking. Het gaat om juridisch gereedschap, dat meestal privaatrechtelijk (burgerlijk rechtelijk) van aard is. Dat betekent dat het bestuursrecht daar veelal alleen indirect op van toepassing is. De gemeente treedt hier op als rechtspersoon in het (handels)verkeer en niet zozeer in haar rol van overheid.

In het onderstaande wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Verwerving
- Beheer
- Uitgifte
- Kostenverhaal
- PPS-constructies

5.2. Verwerving

In het jargon van de grondexploitaties is verwerven kopen onder drang of kopen onder dwang. In het eerste geval gaat het om kopen op initiatief van de gemeente, maar wel in onderlinge overeenstemming tussen de eigenaar en de gemeente. Kopen onder dwang is in het uiterste geval onteigening, gedwongen verkoop.

Verwervingsinstrumenten kunnen worden ingedeeld in actieve en passieve instrumenten. Onderstaande tabel geeft een weergave.

Tabel 5.1 Juridische instrumenten verwerving

Instrument	Actief	Passief
Aankoop (ook strategisch)	X	
Onteigening	X	
Voorkeursrecht		X
Grondbank		X
Verwervingsfonds		X

Actieve instrumenten zijn koop en onteigening. Daarmee kan de gemeente op eigen initiatief feitelijk onroerende zaken in eigendom krijgen. Daarnaast bestaan er meer passieve instrumenten. Juridisch instrumentarium dat wel helpt, maar waarvoor het gemeentelijk initiatief niet voldoende is om de eigendom ook te doen overgaan. De belangrijkste is de mogelijkheid van het vestigen van een voorkeursrecht.
Onteigening is een instrument waarmee de gemeente dwang kan uitoefenen in die situaties dat het gemeenschapsbelang dat met een ontwikkeling is gemoeid zwaarder moet wegen dan het individueel belang van de eigenaren in het betrokken gebied. Onteigening kan niet zomaar plaatsvinden. De procedure is ingewikkeld, bestaat uit een administratief deel waarbij een onteigeningsplan wordt goedgekeurd en de te onteigenen percelen worden vastgesteld. Dit levert de onteigeningstitel op. Daarna volgt een gerechtelijke procedure waarmee de rechter de hoogte van de schadeloosstelling bepaalt en de gemeente middels een uitspraak uiteindelijk een titel geeft om de eigendom te doen overgaan. Met de inschrijving van de onteigeningstitel in het kadaster gaat niet alleen de eigendom over, maar

vervallen ook alle zakelijke en persoonlijke rechten. Onteigening is aan een aantal criteria onderworpen en er is heel veel en ook heel strikte jurisprudentie over. Terecht, want het ontnemen van iemands eigendommen moet natuurlijk met zeer zorgvuldige waarborgen worden omgeven. Tevens moet ervoor worden gezorgd dat degene die wordt onteigend daarmee financieel-economisch gezien niet in een slechtere positie komt te verkeren dan voorheen. Daarom voorziet de wet in een schadeloosstelling. De schadeloosstelling omvat naast de economische waarde van de betrokken eigendommen ook de vergoeding van alle bijkomende schaden, zulks onder aftrek van de eventuele te genieten voordelen.

Onteigening is een noodmaatregel, die in de gemeente Duiven gelukkig hoogst zelden behoeft te worden toegepast. Indien noodzakelijk zal er echter zeker van het instrument gebruik worden gemaakt.

In de situatie dat de eigenaar in een toekomstig plangebied zelf in staat en bereid is om de nieuwe bestemming te realiseren in de vorm waarin de gemeente dat wenst, is vaste jurisprudentie dat onteigening niet mogelijk is. Het gaat er immers om dat de nieuwe bestemming wordt gerealiseerd. Wie dat doet, de gemeente of de eigenaar is daarbij minder relevant. In die situatie zal de gemeente de kosten die zij met betrekking tot de planontwikkeling en realisatie maakt bij die eigenaar in rekening brengen, dit wordt aangeduid met de term kostenverhaal.

Van onteigening moet het gemeentelijk voorkeursrecht in die zin worden onderscheiden dat de gemeente met behulp van een voorkeursrecht alleen kan kopen als de eigenaar zelf wil verkopen. Daarom wordt het een passief verwervingsinstrument genoemd.

In een gebied waar een gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd mag de eigenaar zijn grond of gebouw niet verkopen zonder dat eerst aan de gemeente aan te bieden. De werkingsduur van het gemeentelijk voorkeursrecht is afhankelijk van de procedurele stappen die moeten worden gezet; het gaat om de volgende drie tot vijf stappen, indien er geen structuurplan wordt opgesteld, kunnen stappen twee en drie worden overgeslagen.

1 Het collegebesluit tot toepassing van het vestigen van het voorkeursrecht dient binnen 8 weken na dit besluit door de raad bekrachtigd te zijn
2 Uiterlijk 2 jaar na dit raadsbesluit dient het structuurplan ter visie te worden gelegd
3 Vervolgens dient dit structuurplan binnen 5 maanden te zijn vastgesteld
4 Binnen 2 jaar na het onder stap 1 genoemd raadsbesluit dient het bestemmingsplan ter visie worden gelegd, deze termijn kan met een jaar worden verlengd.
5 Binnen 5 maanden na tervisielegging van het bestemmingsplan dient het door de raad te zijn vastgesteld

Daarna geldt het voorkeursrecht tot de nieuwe bestemming is gerealiseerd. Als de betrokken ruimtelijke ordeningsmaatregelen niet binnen de genoemde termijnen kunnen worden vastgesteld door de raad, vervalt het voorkeursrecht na verloop van de termijn.

Bij het voorkeursrecht heeft de gemeente een passieve rol, het initiatief ligt altijd bij de eigenaar. Als die niet (uit zichzelf) wil verkopen, kan de gemeente ook niet kopen. Er is dus sprake van een recht van eerste koop. Als het recht wordt uitgeoefend moet er wel onderhandeld worden over de prijs. Degene die het recht van eerste koop heeft, is dus

afhankelijk van de marktprijs en de onderhandelingen daaromtrent. De prijs kan eventueel door deskundigen of de rechter worden bepaald. De eigenaar is echter nooit verplicht te verkopen en mag ook van de koop afzien (maar mag deze grond binnen de werkingsduur van de Wvg ook niet aan een ander verkopen).

Het recht van eerste koop moet niet worden verward met een koopoptie. Bij een koopoptie wordt doorgaans afgesproken dat een koper het recht heeft om het object te kopen voor een vooraf bepaalde prijs of volgens vooraf bepaalde formule in een vooraf bepaalde periode.

Andere passieve instrumenten zijn het hanteren van een grondbank en het hanteren van een fonds voor strategische aankopen. Een grondbank is een voorraad ruilgrond om verwervingen eenvoudiger te maken. De grond kan gebruikt worden om alternatieven aan te kunnen bieden indien een stuk grond in een nieuw te ontwikkelen plangebied ligt en daartoe moet worden aangekocht.

Het onderwerp strategische aankopen is reeds aan de orde geweest in hoofdstuk 4.

Actief grondbeleid
Nu gekozen is voor een actief grondbeleid zal de gemeente in alle gevallen in eerste instantie trachten zelf grond te verwerven. De gebruikelijke wijze hiertoe is minnelijke aankoop. Onteigening wordt alleen toegepast indien daar absolute noodzaak voor blijkt te bestaan. Van een dergelijke noodzaak is slechts sprake als bij het vaststellen van een bestemmingsplan voor een bepaald gebied geen uitzicht bestaat op verwervingsmogelijkheden van voor de realisatie van het plan noodzakelijke grond en er ook geen sprake is van een eigenaar die zelfrealisatie kan toepassen. Bovendien zal voor de gemeente onaanvaardbare vertraging moeten ontstaan.
In sommige gevallen kan het college vanuit strategische overwegingen besluiten om bij het vaststellen van het bestemmingsplan ook een onteigeningsplan in te dienen.
In geval onteigening wordt toegepast zal uitdrukkelijk worden gestreefd naar "minnelijke onteigening", de situatie waarbij de rechter de schadeloosstelling heeft vastgesteld en getracht wordt voor dat bedrag gewoon te kopen en niet via de rechter de eigendomsoverdracht te bewerkstelligen.

Ook het toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten kan soms noodzakelijk of nuttig zijn. Dit is voornamelijk het geval indien de mogelijkheid dreigt dat marktpartijen zich in het plangebied inkopen. Hiermee wordt vaak de grondprijs onnodig verhoogd en wordt het gemeentelijk exploitatieresultaat ongunstig beïnvloed. Het initiatief voor het toepassen van de Wvg ligt bij het college.

Tabel 5.2 Uitgangspunten verwerving

Waar nodig worden de bevoegdheden uit de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Onteigeningswet ingezet.
Er is binnen de gemeente ruilgrond aanwezig

5.3. Beheer

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen tijdelijk beheer en permanent beheer. De tijdelijk te beheren objecten hebben betrekking op onroerende zaken in toekomstig plangebied en dienen veelal om na bouwrijp maken in het kader van de gronduitgifte te worden afgestoten.

Op het gebied van het tijdelijk beheer van grond is er altijd een spanningsveld tussen het financieel beheer (een marktconforme opbrengst) en het tijdig beschikbaar krijgen van de grond. Er zijn verschillende beheerinstrumenten die gehanteerd kunnen worden. Er wordt binnen de gemeente Duiven gebruik gemaakt van kortlopende pacht en huur. Bruikleenovereenkomsten en erfpachtovereenkomsten worden als instrument niet gehanteerd.

Kortlopende pacht in verschillende soorten (bijvoorbeeld teeltpacht voor specifieke gewassen) is tot maximaal 12 keer telkens voor een jaar mogelijk, daarna wordt het omgezet in reguliere pacht, die telkens voor zes jaar geldt en alleen ontbindingsmogelijkheden tegen een stevige vergoeding kent. Bovendien heeft een reguliere pachter een recht van koop. De gemeente zal zelden reguliere pacht toestaan omdat dan niet meer tijdig over de grond kan worden beschikt als die nodig is voor planontwikkeling.

De kortlopende en reguliere pacht zijn aan wettelijk voorgeschreven normen verbonden die door de pachtkamer worden verstrekt. Modelvorming op dit gebied is niet noodzakelijk.

Het beheer van bedrijventerreinen vergt specifieke aandacht. Vormen van parkmanagement worden reeds toegepast op Seingraaf en Roelofshoeve 2, Graefstate en bedrijventerrein De Nieuweling.

Welke objecten de gemeente in beheer heeft, is bekend en wordt bijgehouden in een daartoe beschikbaar GIS. Binnen het GIS ontbreekt nog de informatie over de vorm van beheer per object. Dit zal in de nabije toekomst worden aangepast en is één van de actiepunten in hoofdstuk 6.

Tabel 5.3 Uitgangspunten beheer

Er wordt gebruik gemaakt van kortlopende pachtcontracten
Er wordt gebruik gemaakt van kortlopende huurcontracten
Er wordt gebruik gemaakt van bruikleenovereenkomsten
Er wordt geen gebruik gemaakt van erfpacht
Beheer van bedrijventerreinen wordt afgestemd in regionaal verband
Beheeraspecten van onroerende goederen dienen te worden opgenomen in een GIS

5.4. Uitgifte

5.4.1. Instrumenten

Het juridisch instrumentarium voor gemeentelijke gronduitgifte is het meest veelzijdig. Er bestaat een scala aan zakelijke en persoonlijke rechten, zoals verkoop, erfpacht, huurkoop, het verlenen van erfdienstbaarheden, opstalrechten en mandeligheid. De voor de bedoelde rechten te gebruiken bepalingen kunnen vastgelegd worden in algemene uitgiftevoorwaarden. De noodzaak hiertoe is vooralsnog niet aanwezig.

Onderstaande tabel geeft aan van welke instrumenten de gemeente bij de uitgifte gebruik zal maken.

Tabel 5.4 Instrumenten uitgifte

Instrument	Wordt toegepast
Verkoop	Ja
Huurkoop	Nee
Erfpacht	Nee
Mandeligheid	Ja
Opstalrecht	Ja
Erfdienstbaarheden	Ja
Kwalitatieve verplichtingen	Ja
Kettingbedingen	Ja
Loting	Ja, na inschrijving op een gegadigdenlijst
Ontwikkelcompetitie	Ja, bij complexverkopen
Wachtlijst	Nee
Opties	Ja
Reserveringen	Ja

De verkoop van kavels aan particulieren verloopt in de meeste gevallen via loting. Hierbij wordt eerst een gegadigdenlijst opgesteld waarna geloot wordt uit de personen op de gegadigdenlijst.

Bij de verkoop van complexkavels heeft de gemeente in het verleden met veel succes een ontwikkelcompetitie voor De Ploen toegepast. De ambitie is om dit instrument ook voor de toekomst bij de verkoop van complexkavels te hanteren.

Opstalrechten worden vooral gevestigd om kabels en leidingen in de uit te geven grond te mogen hebben, eventueel voor het mogen plaatsen van tijdelijke bebouwing. Op deze manier kan de gemeente gronden met daarin kabels en leidingen uitgeven.

De gemeente Duiven gebruikt erfdienstbaarheden met name om rechten van overpad vast te leggen, maar ze worden ook gebruikt om andere verplichtingen te dulden of niet te doen vast te leggen. Een erfdienstbaarheid van uitweg kan eventueel uit de wet voortvloeien.

Kwalitatieve verplichtingen lijken op erfdienstbaarheden. Zij werken ten laste van een bepaald perceel, maar ten behoeve van een (rechts)persoon. Zo kan er een zakelijk recht worden gevestigd dat rust op de grond en mee over gaat op iedere volgende eigenaar, maar werkt ten opzichte van de gemeente. Ook deze verplichtingen mogen alleen een dulden of niet doen bevatten. In bepaalde juridische situaties is het beter voor een kwalitatieve verplichting te kiezen.

Mandeligheid kan in bijzondere situaties een middel zijn om (zeer beperkt) extra grondopbrengst te realiseren, zoals bij de uitgifte van een parkeerterrein aan de aanliggende eigenaren van kavels grond gezamenlijk. Dit kan eveneens een besparing van onderhoud betekenen.
Er zijn veel toepassingsmogelijkheden, maar de gevolgen voor de eigenaren zijn niet altijd even gunstig. Immers wat gezamenlijk eigendom is moet gezamenlijk onderhouden worden en dat kan conflicten opleveren. Toepassen van mandeligheidsrechten moet dan ook zorgvuldig overwogen worden, maar kan binnen de gemeente wel worden toegepast.

Tabel 5.5 Uitgangspunten instrumenten uitgifte

Verkoop aan particulieren via loting
Verkoop complexkavels via ontwikkelcompetitie
Eventueel vestigen opstalrecht
Eventueel vestigen erfdienstbaarheden
Eventueel uitgifte in mandeligheid

5.4.2. Aanbesteding en Staatssteun

In het kader van de uitgifte van grond wordt hier tevens de link gelegd met Europese aanbestedingsrichtlijnen en Staatssteun.

Een aanbesteding is iets anders dan de verkoop van grond. Toch hebben beide onderwerpen verband met elkaar en om die reden wordt hier kort iets gezegd over de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De gemeente heeft hiertoe de Richtlijn inkoop en budgetbeheer vastgesteld, waarin ook het aanbestedingsbeleid is vastgelegd.

Tevens wordt hier ingegaan op het risico op het verlenen van Staatssteun bij de verkoop van grond. Dit risico is aanwezig indien grond wordt aangeboden onder een marktconforme prijs. De gemeente kiest ervoor indien het risico zich lijkt voor te doen een onafhankelijke taxatie te laten uitvoeren, ook het houden van een ontwikkelcompetitie is een methode om het risico te voorkomen. Uitgangspunt is echter dat de gemeente tegen marktconforme grondprijzen verkoopt. Daarmee kan in feite nooit strijd met deze richtlijn ontstaan.

Om bovenstaande risico's te vermijden zal de gemeente werken aan het opstellen van een checklist voor Europese regelgeving. Dit is opgenomen in de actielijst in hoofdstuk 6.

Tabel 5.6 Uitgangspunten Europese regelgeving

Om het risico op Staatssteun te voorkomen wordt een taxatie uitgevoerd danwel een ontwikkelcompetitie georganiseerd
Er komt een checklist Europese regelgeving

5.5. Kostenverhaal

Bij kostenverhaal gaat het om het verhalen van de kosten van voorzieningen van openbaar nut (straten, parkeerplaatsen, openbaar groen, openbare verlichting, enz.) die de gemeente bij diegenen die daar profijt van hebben, realiseert. Het kostenverhaal wordt toegepast bij eigenaren van grond waarvan de gemeente niet kan verwerven. Op grond van al tientallen jaren zeer standvastige jurisprudentie is het namelijk niet mogelijk te onteigenen van een eigenaar die zelf in staat en bereid is om de nieuwe bestemming te realiseren (zelfrealisatie).

Als de betrokkene ook niet bereid is te verkopen kan de gemeente nimmer over de grond van die eigenaar beschikken. Kostenverhaal via de gronduitgifte, waarbij de kostprijs in de verkoopprijs van de bouwrijpe grond wordt versleuteld, is dan niet mogelijk. Wil de gemeente de kosten van aanleg van voorzieningen van openbaar nut toch aan de betrokkene zelfrealisator in rekening brengen, dan moet dat via een exploitatieovereenkomst of via baatbelasting gebeuren. Andere mogelijkheden bieden wet en jurisprudentie op dit moment nog niet. De nieuwe Grondexploitatiewet zal echter meer mogelijkheden bieden.

Traditioneel
Kostenverhaal kan traditioneel op 3 manieren plaatsvinden: namelijk via de gronduitgifte wanneer de gemeente zelf kan verwerven (actieve grondpolitiek), of via artikel 222 Gemeentewet (baatbelasting) of artikel 42 WRO (exploitatieovereenkomst). Het hoofdprincipe van het huidige kostenverhaal is, dat de gemeente alleen naar rato van profijt kosten in rekening mag brengen (en geen winst), aan diegenen die gebaat zijn door (profijt hebben van) de gemeentelijke voorzieningen in een toekomstig plangebied.

Er ligt bij kostenverhaal een duidelijke relatie met andere sectoren, maar het beleidsinitiatief en het vervaardigen van exploitatieovereenkomsten vindt plaats binnen het grondbeleid. De financiële gegevens worden aangeleverd vanuit de planeconomische functie. Kostenverhaal berust altijd op een wisselwerking tussen het college en de gemeenteraad.
Exploitatieovereenkomsten kunnen door het college worden gesloten, maar alleen de gemeenteraad kan bekostigingsbesluiten nemen en eventueel baatbelasting inzetten. Ook in het duale stelsel berust de gemeentebelastingtaak immers bij de gemeenteraad. Delegatie van deze belastingtaak is niet mogelijk.
Dat betekent dat de raad in alle gevallen voldoende op de hoogte van de exploitatieovereenkomsten zal moeten zijn om het bijbehorende bekostigingsbesluit te kunnen nemen.
Het invoeren van baatbelasting, een fiscaal instrument dat de gemeente zelden of nooit zal behoeven te gebruiken, maar waarvoor altijd wel de mogelijkheid opengehouden moet blijven, kent een aantal formaliteiten. De belangrijkste zijn dat er voor de start van de aanleg van te bekostigen voorzieningen een bekostigingsbesluit moet worden genomen door de raad en er binnen 2 jaar na het gereedkomen van de voorzieningen een baatbelastingverordening moet worden vastgesteld door de raad.

Omdat de inzet van baatbelasting via de exploitatieverordening sterk verweven is met het sluiten van exploitatieovereenkomsten, ligt het initiatief voor het vervaardigen van bekostigingsbesluiten (voor zover die dienstbaar zijn aan grondbeleid) binnen het grondbeleid. De afdeling financiën/planeconomie zal daar echter bij betrokken moeten zijn.

De wetgeving en jurisprudentie op het gebied van kostenverhaal is erg ingewikkeld en kent veel knelpunten en valkuilen. Het is van groot belang om te beschikken over een actuele exploitatieverordening en goede modellen. De huidige exploitatieverordening zal dan ook worden getoetst en vervangen als daartoe de noodzaak blijkt, voor bekostigingsbesluiten en exploitatieovereenkomsten zullen modellen worden vervaardigd. Deze acties zijn opgenomen in de actielijst.

Grondexploitatiewet
Naar verwachting zullen op 1 juli 2008 nieuwe wetsbepalingen op het gebied van de grondexploitatie (hierna te noemen: GrexW) in werking treden. Deze bepalingen zijn opgenomen in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).
De GrexW legt een bredere en stevigere basis onder vrijwillig te sluiten exploitatieovereenkomsten en verkleint het risico dat de gemeente geconfronteerd wordt met een claim uit onverschuldigde betaling. Er wordt namelijk uitgegaan van een nieuw systeem: de veronderstelling dat wat partijen overeenkomen op vrijwillige basis , is voor beide partijen bindend.

De gemeente kan echter besluiten om in voorkomende gevallen voor het publiekrechtelijke spoor te kiezen. Dat zal in die gevallen zijn waarbij onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden. In dat geval moet er gewerkt worden met een nieuw publiekrechtelijk fenomeen: het exploitatieplan. Dit plan is echter omgeven met tal van wettelijke voorschriften en procedures .

De publiekrechtelijke werking van de GrexW loopt via het bindend opleggen van een exploitatiebijdrage aan die eigenaren in een bestemmingsplangebied die geen exploitatieovereenkomst met de gemeente hebben gesloten. Dat is alleen mogelijk als de gemeente tegelijkertijd met de vaststelling van een bestemmingsplan of projectbesluit ook een exploitatieplan vaststelt. Op dat exploitatieplan is de openbare voorbereidingsprocedure van toepassing die ook geldt voor het flankerende ruimtelijke ordeningsplan. En dat vereist een optimale samenwerking tussen een aantal verschillende functies binnen de gemeente.
Er zal altijd getracht worden om met exploitanten tot overeenstemming te komen over een exploitatieovereenkomst. In veel gevallen kan dan het vaststellen van een exploitatieplan achterwege blijven en kan het keurslijf van de bestuursrechtelijke kostenmethodiek met de daarbij behorende toerekeningscriteria door onderhandelingen worden vervangen.
De nieuwe wet vereist ook dat het sluiten van een exploitatieovereenkomst wordt gepubliceerd waarmee in principe opvragen van die overeenkomst via de Wet Openbaarheid van Bestuur mogelijk wordt. Het exploitatieplan is openbaar en bevat de integrale grondexploitatie. Op het exploitatieplan (en dus op de grondexploitatie) kunnen ook zienswijzen worden ingediend en is beroep mogelijk.
Is zo'n plan eenmaal vastgesteld, dan mag een eventuele privaatrechtelijke overeenkomst niet meer van dat plan afwijken.

In de vakpraktijk heeft inmiddels de gedachte post gevat dat het publiekrechtelijk instrumentarium vooral als ultimum remedium ingezet dient te worden, derhalve bij wijze van stok achter de deur.
Niettemin zullen in voorkomende gevallen bij de onderhandelingen toch al voorbereidingen voor zo'n exploitatieplan getroffen moeten worden. En dat betekent in de praktijk van alle dag een grotere juridificering en daarmee een grotere werklast voor de desbetreffende ambtelijke diensten.

De bij invoering van de nieuwe wet bestaande exploitatieverordening zal moeten worden vervangen. Onder de vigeur van de nieuwe GrexW is een exploitatieverordening facultatief en zal betrekking hebben op de procedure voor het vaststellen en de inhoud van binnen de gemeente te sluiten exploitatieovereenkomsten. Het kan zeker interessant zijn voor de gemeente om een nieuwe verordening vast te stellen, maar die zal er volstrekt anders uit zien dan de huidige.

In de Wet is ook een bredere mogelijkheid van bovenplanse verevening opgenomen. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Daarmee wordt een samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties mogelijk op grond van een structuurvisie waar de samenhang duidelijk in wordt beschreven, zonder dat gemeenten gedwongen worden om al die locaties in één grondexploitatie onder te brengen. De verdere uitwerking van de nieuwe grondexploitatiewetgeving zal worden meegenomen bij het opstellen van de Structuurvisie, een omgevingsvisie op een duurzaam Duiven. In het bijzonder zullen de mogelijkheden voor verevening ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse kosten maximaal worden benut.

De implementatie van de GrexW vereist een behoorlijke inspanning, waarvoor gerekend moet worden met een langere doorlooptijd waarbij vooral zelf ervaring moet worden opgedaan. Er is een goede coördinatie nodig tussen het grondbeleid , het ruimtelijke beleid en de toepassing van procedures als de gemeente van de bestuursrechtelijke mogelijkheid die de GrexW biedt, ook feitelijk gebruik wil kunnen maken. Er zijn meer dan 50 punten in de Wro aan te wijzen waarop coördinatie tussen verschillende functies binnen de gemeente noodzakelijk is. De huidige organisatiestructuur binnen de gemeente Duiven, waarbij Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, incl. grondexploitaties in één afdeling verenigd zijn, is daar in beginsel voor geschikt en biedt de gemeente Duiven in dit kader een voorsprong op gemeenten met een andersoortige organisatie waarbij het grondbedrijf een aparte dienst is. Gelet op het grote aantal nieuwe wettelijke bepalingen en het ontstaan van nieuwe mogelijkheden, kansen en evenzo vele nieuwe complicaties, zijn de gevolgen op de staande organisatie en bedrijfsprocessen groot.

Tabel 5.7 Uitgangspunten kostenverhaal

Vanwege actief grondbeleid zal de gemeente zoveel mogelijk kosten verhalen in de uitgifteprijs van de grond dan wel verhalen bij een particuliere ontwikkelaar
De gemeentelijke exploitatieverordening zal worden gecontroleerd en mogelijk worden herzien
De gemeente zal, waar mogelijk, gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt

5.6. PPS-constructies

In principe kiest de gemeente voor een actief grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente zelf de grond aankoopt en bouw- en woonrijp maakt. De voordelen hiervan zijn reeds aan de orde gekomen in de behandeling van de keuze voor het actieve grondbeleid.
PPS-constructies zijn dan in beginsel niet nodig. Indien projectontwikkelaars grondposities hebben verworven zal de gemeente er in sommige gevallen niet aan ontkomen samen te werken. Gestreefd wordt dan naar een voor de gemeente zo optimaal mogelijke vorm van samenwerking in de vorm van een bouwclaimmodel of een PPS-constructie. Of daarbij risicodragend kan en/of moet worden geparticipeerd is een zaak die van geval tot geval zal moeten worden bezien door het college in samenspraak met de raad.

6. Conclusies

In deze Nota Grondbeleid ligt een groot aantal uitgangspunten vast ten aanzien van het Grondbeleid. De Nota zelf waarborgt een aantal doelen:

- Een actief beleid
- Een heldere grondprijsmethodiek
- Een eenduidige werkwijze en goede modellen voor verwerving, beheer en uitgifte
- Kennisopbouw en kennisborging

De gemeentelijke hoofddoelstelling met betrekking tot het grondbeleid is:
"Het op tijd voldoende grond beschikbaar hebben voor het realiseren van onder andere de functies wonen, werken en voorzieningen met een optimaal exploitatieresultaat en waarborging van de noodzakelijke publieke kwaliteit."

Bij het opstellen van deze Nota Grondbeleid is aansluiting gezocht met de uitgangspunten zoals opgesteld in onderstaande nota's:

- Nota Weerstandsvermogen uit Programmabegroting 2005-2008
- Visie Wonen en Werken 2003 aangevuld met de nota RBS 2005 met de woonprogrammering
- Nota Wonen 2000
- Woonconvenant Duiven 2002-2007 met Vivare
- Duiven, klaar voor de starter(s)
- Verordening Kunstvoorzieningen
- Aanbestedingsbeleid
- Gemeenschappelijke regeling Bedrijfschap Arnhem - Liemers
- Besluit tot opname van onderhoudscomponent in toekomstige planexploitaties

In het onderstaande wordt kort ingegaan op de belangrijkste uitgangspunten zoals vastgelegd in deze Nota Grondbeleid.

6.1. Actief grondbeleid

De gemeente Duiven heeft een historie waarin actief grondbeleid een cruciale rol heeft gespeeld als strategie om de groeikerntaak te realiseren. Daar zijn dan ook uitstekende ervaringen mee opgedaan. Het loslaten van deze strategie zou betekenen dat de gemeente op veel grotere schaal dan nu al het geval is afhankelijk zal worden van marktpartijen en via het reguliere kostenverhaal plankosten zal moeten verhalen. Bij een actieve grondpolitiek geldt dat op beperktere schaal. Een passieve grondpolitiek zou erop neerkomen dat de gemeente het initiatief voor toekomstige ontwikkelingen volledig in handen van marktpartijen zou leggen.
Dat past niet in de Duivense visie. De gemeente Duiven kiest er dan ook nadrukkelijk voor een actief grondbeleid te blijven voeren.

6.2. Financieel instrumentarium

Bij het vaststellen van de grondprijzen voor de verschillende functies kiest de gemeente voor de comparatieve methode. Het gaat daarbij om onderstaande functies.

- Woningbouw
  - Betaalbare woningbouw
  - Projectmatig
  - Vrije kavels
- Commerciële functies
  - Kantoren
  - Bedrijven
  - Winkelvoorzieningen
- Diversen
  - Maatschappelijke functies
  - Snippergroen

Snippergroen wordt in beginsel niet uitgegeven. De grondprijzen dienen van een marktconform niveau te zijn. Dit betekent een grondprijs passend bij de toekomstige functie.

Voor het voeren van een actief grondbeleid wordt een apart verwervingsbudget ingesteld.

Bij het opstellen van de grondexploitaties wordt rekening gehouden met onderstaande fondsen:

- Fonds bovenwijkse voorzieningen
- Fonds beeldende kunst
- Fonds onderhoud
- Fonds sociale huisvesting

Bovendien geldt ten aanzien van de grondexploitaties dat, in overeenstemming met het BBV, winsten pas worden genomen zodra deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Met toekomstig mogelijke tegenvallers (risico's) wordt in het weerstandsvermogen wel rekening gehouden. Hierbij geldt dat er sprake is van één weerstandsvermogen voor de gehele gemeente. De risico's in de grondexploitaties maken daar onderdeel van uit.

Het koppelen van plannen kan. Dit houdt in dat mogelijk negatieve projecten worden gekoppeld aan te voorziene winsten in de toekomst. Overigens wordt hier terughoudend mee omgegaan.

Het tussentijds winstnemen is afhankelijk van de risico's die nog in een project onderkend worden. In het project moeten deze risico's nog af te dekken zijn.
Daar bovenop wordt nog een percentage onvoorzien berekend. Het te nemen bedrag aan winst mag niet zodanig zijn dat deze risico's inclusief opslag niet meer af te dekken zijn.

6.3. Juridisch instrumentarium

Binnen het juridisch instrumentarium wordt onderscheid gemaakt in drie onderdelen:

- Verwerving
- Beheer
- Uitgifte

6.3.1. Verwerving

In samenhang met het actieve grondbeleid zal de gemeente in plangebieden de gronden zoveel mogelijk in eigendom willen verwerven. Hiertoe zal zij in eerste instantie gebruik maken van de mogelijkheid tot minnelijke verwerving. Indien dit niet lukt, zal de gemeente tevens gebruik maken van de instrumenten die geboden worden door de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de mogelijkheid tot onteigening.

6.3.2. Beheer

Ten aanzien van beheer maakt de gemeente, afhankelijk van de situatie, gebruik van kortlopende pachtcontracten, kortlopende huurcontracten en bruikleenovereenkomsten. Middels deze instrumenten kan de gemeente tijdig de grond krijgen indien dat voor een ontwikkeling noodzakelijk is. Erfpacht wordt niet toegepast.

Ten aanzien van bedrijventerreinen geldt dat het beheer in de vorm van parkmanagement wordt nagestreefd.

6.3.3. Uitgifte

Met betrekking tot uitgifte heeft de gemeente een groot aantal instrumenten voorhanden. Complexkavels worden zoveel mogelijk verkocht via ontwikkelcompetities. Kavels voor particulieren worden verkocht via een lotingsysteem. Bij de uitgifte zal de gemeente, indien nodig, kwalitatieve verplichtingen opleggen en kettingbedingen opnemen. In sommige gevallen zal de grond in mandeligheid worden uitgegeven en kan het tevens mogelijk zijn dat erfdienstbaarheden en opstalrechten worden gevestigd.

Uitgifte via een ontwikkelcompetitie voorkomt het risico op het verlenen van staatssteun. Indien de grond niet via een ontwikkelcompetitie wordt uitgegeven zal de gemeente een taxatie laten uitvoeren om daarmee te voldoen aan de richtlijnen zoals vastgesteld ten aanzien van het verlenen van staatssteun.

6.3.4. Kostenverhaal

Vooralsnog geldt ten aanzien van kostenverhaal een drietal mogelijkheden:

- Via de gronduitgifte;
- Via een exploitatieovereenkomst;
- Via baatbelasting

Vanwege het actieve grondbeleid zal de gemeente normaal gesproken zoveel mogelijk van haar kosten verhalen via gronduitgifte. Indien dit echter niet mogelijk blijkt zal de gemeente gebruik maken van de mogelijkheid kosten te verhalen via het sluiten van een exploitatieovereenkomst gebaseerd op de exploitatieverordening. De exploitatieverordening zal daartoe worden herzien.

Zodra de Grondexploitatiewet haar intrede zal doen, zal de gemeente tevens gebruik maken van de mogelijkheden die deze wet biedt om kosten te verhalen. Op basis van overeenkomsten mag dan alles wat afgesproken is verhaald worden. De uitvoering ervan zal echter voor de gemeente extra inspanningen betekenen ten opzichte van de huidige werkprocessen.

Gaaf Gelderland

Omgevingsvisie

provincie Gelderland

Inhoud

1 Gaaf Gelderland 3

2 Ons doel: gezond, veilig, schoon en welvarend 7

3 Waarde toevoegen: vanuit een brede blik focussen 13

4 Onze ambities 19

5 Een visie met werking 50

6 Gaaf Gelderland maken we samen... 56

Wat we blijven doen... 58

Kijk naar de praktijk 61

Informatie 69

(Inhoudsopgave is aanklikbaar)

Gaaf Gelderland

Gaaf: (bijvoeglijk naamwoord, bijwoord) ongeschonden, onbeschadigd (informeel) goed, mooi, leuk: onwijs gaaf (Dikke van Dale)

Deze Omgevingsvisie gaat over 'Gaaf Gelderland'. 'Gaaf' is een woord met twee betekenissen. 'Gaaf' betekent 'mooi' en gaat over wat – historisch en landschappelijk gezien - heel en mooi en ongeschonden is. Het beschermen waard! Maar 'Gaaf' verwijst ook naar dat wat 'cool' en nieuw en vernieuwend is; aantrekkelijk voor nieuwe generaties. Het ontwikkelen waard! Beide kanten zijn van toepassing op Gelderland en onlosmakelijk verbonden met de Gelderlanders. Beide aspecten zijn dan ook opgenomen in onze Gelderse Omgevingsvisie. Wij benoemen wat voor ons van waarde is en wat we willen beschermen. En: we geven richting aan wat we willen en ook moeten veranderen en ontwikkelen. Zo kunnen we met overtuiging en in vertrouwen de provincie doorgegeven aan volgende generaties. Een Gelderland van en voor ons allemaal en voor de kinderen van de toekomst.

Willen we Gelderland in de toekomst 'gaaf' houden, dan moeten we daar nu wat voor doen. We staan voor stevige uitdagingen. De wereld verandert ingrijpend en snel. Er zijn grote, grensoverschrijdende ontwikkelingen die ook Gelderland raken. Het energievraagstuk, klimaatverandering, uitputting van grondstoffen, kwetsbare biodiversiteit, verdere verstedelijking in combinatie met krimp, toenemende mobiliteit op de weg en in de lucht, digitalisering, internationalisering. Uitdagingen die om antwoorden vragen. Daar hebben we elkaar voor nodig: inwoners, bedrijven, organisaties, overheden. De vraagstukken van nu zijn te groot en te ingewikkeld om los van elkaar aan te pakken. Niemand heeft de oplossing alleen in handen. Samen de krachten bundelen. Dat vraagt een andere rolinvulling, ook van ons. Steeds weer en meer samen met partners optrekken op basis van gelijkwaardigheid. En, waar dat kan en nodig is, het initiatief en de ruimte aan anderen laten. Of zelf de handschoen oppakken en doorpakken.

Om samen stappen te zetten, hebben we een gezamenlijke horizon nodig: een gedeeld vergezicht, een gedeelde ambitie dat dient als leidraad voor ons handelen. In onze Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' beschrijven wij dit vergezicht: het beeld op de toekomst. Dit beeld is het resultaat van vele vruchtbare gesprekken met partners: inwoners, ondernemers, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, overheden. Een vergezicht dat het accent legt op wat wij samen belangrijk vinden. Een vergezicht dat tot de verbeelding spreekt en uitnodigt en aanspoort tot actie. En: dat ons helpt bij het gesprek over de keuzes die te maken zijn bij het vinden van concrete oplossingsrichtingen.

Een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland staat daarbij centraal. Dat is het streven. Dat is waar wij aan willen werken. Dit doen wij door bij de uitoefening van onze taken de focus te leggen op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Met behulp van zeven ambities – op het terrein van energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, biodiversiteit, bereikbaarheid, economisch vestigingsklimaat en op het woon- en leefklimaat – geven wij hier richting aan. En door vier 'spelregels' of 'Doe-principes' – DOEN, LATEN, ZELF en SAMEN – geven we hier werking aan. Tezamen vormen zij het kader waar binnen wij werken en afwegingen maken.

Welke afwegingen we van geval tot geval maken? Graag nodigen wij u uit om met ons hierover in gesprek te gaan: over de keuzes die gemaakt moeten worden, de prioriteiten die we daarbij stellen en de acties die wij samen inzetten. En: om afspraken te maken en deze vast te leggen in uitvoeringsprogramma's waar we samen – ieder vanuit zijn of haar kracht en verantwoordelijkheid – aan werken. Zo geven we invulling aan de Gelderse Omgevingsvisie en realiseren we ons wensbeeld. Als koersen wijzigen en droombeelden veranderen, dan gaan wij opnieuw met u in gesprek en passen desgewenst de Gelderse Omgevingsvisie aan. De weg naar de toekomst is immers geen rechte lijn. Maar het begin van de toekomst is nu!

Gaaf Gelderland

Ik zie een Gelderland voor me
waar we alles opnieuw gebruiken
waar afval als primair probleem afvalt
en we niet met onze kop het zand induiken

Ik zie een Gelderland voor me
waar we streven naar gezond -
waar dat geldt voor het water,
voor de lucht en voor de grond

Ik zie een Gelderland voor me
waar we niet blind of bang zijn voor de toekomst -
waar we anticiperen op automatisering,
op overal draadloos internet, en op digitalisering

Ik zie een Gelderland voor me
waar werknemers op een groene manier naar hun werk toegaan -
waar bijna alles met het OV bereikbaar is,
en er voldoende oplaadpunten voor de auto staan

Ik zie een Gelderland voor me
waar stad en natuur naast elkaar kunnen groeien -
waar we rekening houden met het rijzen van de industrie,
het behouden van ruimte, en het land laten bloeien

Ik zie een Gelderland voor me
waar we niet schuwen te werken aan hoe alles nu eenmaal gaat -
waar we stappen moeten en durven ondernemen tegen
de grillen van het veranderend klimaat

Ik zie een Gelderland voor me
met haar voeten in de aarde -
met een gezonde industrie, een standvastige natuur,
en een uitgangspunt van waarde

Ik zie een Gelderland voor me
dat we, waar nodig, positief veranderen -
en zoiets doe je niet alleen
- maar samen met de anderen

Jesse Laport
Dichter van Gelderland

Ons doel: gezond, veilig, schoon en welvarend

Vanuit het verleden: de Kracht van Gelderland

Natuur en water
Sterke natuurkrachten hebben eeuwen geleden in Nederland huisgehouden. IJs, wind, zand en water hebben de uiteenlopende, prachtige landschappen van Gelderland gevormd. Het is de Kracht van Gelderland. Gevormd door de oerkrachten van de natuur: de stuwwallen uit de IJstijd, de grote rivieren die Gelderland doorklieven en de in het landschap nog zichtbare invloed van de Zuiderzee.

De inrichting van het landschap
Maar er is meer. Niet voor niets sloegen trekkende jagers ver voor Christus in Gelderland hun kampen op. Want ook toen al had het gebied grote aantrekkingskracht. Net zoals op verschillende Germaanse stammen en latere bewoners die hier neerstreken. Mensenhanden bewerkten de natuur en het land. En hoewel de krachten van de natuur Gelderland zijn gevarieerde vormen heeft gegeven, hebben mensen het gebied ingericht. Ingenieuze plannen leidden tot het aanleggen van de Gelderse bossen, het droogmaken van laaggelegen gronden, de aanleg van coulissen in de Achterhoek en het in goede banen leiden van rivieren. Ook dat is de Kracht van Gelderland: de mooie streken die de provincie te bieden heeft. Maar liefst 7 van de 20 nationale landschappen liggen in Gelderland. De Veluwe, de Graafschap, de omgeving bij Winterswijk, het Rivierengebied. Stuk voor stuk prachtige gebieden, waar mensen tot rust komen, ontspannen, recreëren. Gelderland is niet voor niets vakantieprovincie nummer één binnen Nederland: één op de zes binnenlandse vakanties vindt plaats in Gelderland.

Handel en onderwijs

Door groeiende landbouw en handel zijn dorpen en steden tot ontwikkeling gekomen. Op strategische plaatsen waar land- en waterwegen elkaar kruisen, zoals de Hanzesteden, Nijmegen en Arnhem. Landgoederen en verbindings-, beschermings- en verdedigingswerken werden aangelegd, waaronder de Limes en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Locaties voor bedrijvigheid zijn ontwikkeld. De unieke ligging op de oostwest-as en de noordzuid-as van ons land maakt Gelderland tot op de dag van vandaag een regio met grote aantrekkingskracht. Met sterke sectoren: Food, Health, Energy, Tech, Logistiek en hun cross-overs. Tel daar bij op: de enige landbouwhogeschool in Nederland – uitgegroeid tot de Wageningen Universiteit – uniek in zijn soort in de wereld. De Radboud Universiteit en het Universitair Medisch Centrum met haar grote wetenschappelijke invloed. Plus: de kampioenen van het Gelderse midden- en kleinbedrijf. Krachtige vertegenwoordigers van de Gelderse manier van denken en vooral: doen!

Kunst, cultuur en sport

De Kracht van Gelderland is ook dat zij de bakermat is van veel nieuw talent in Nederland. Of het nu gaat om kunst of sport. Op beide vlakken biedt Gelderland een podium. De honderden culturele instellingen – waaronder de ArtEZ hogeschool voor de kunsten, het Gelders orkest, het Openlucht museum enzovoort – dragen hier aan bij. Net zoals sportvoorzieningen en -evenementen, zoals de Nijmeegse Wandelvierdaagse en sportcentra als Papendal en Omnisport.

Eenheid en verscheidenheid
De Kracht van Gelderland zit er ook in dat de verscheidenheid van de verschillende streken geen belemmering vormt om samen te werken. Integendeel. Eenheid en verscheidenheid: dat is wat de Gelderse cultuur kenmerkt en wat leidt tot creativiteit en vernieuwing. Samen optrekken en samenwerken aan en in de Gelderse gebieden. Dat is wat we doen.

Natuur en water, de inrichting van het landschap, handel en onderwijs, cultuurhistorie, kunst, cultuur en sport, eenheid en verscheidenheid. Het beste van veel werelden komt hier samen. Dit maakt Gelderland aantrekkelijk om in te wonen, te werken, te leren en te recreëren. Dit maakt Gelderland, met recht, een Gaaf Gelderland.

Unieke kwaliteiten en waarden die wij koesteren

Gaaf Gelderland:

- Staat van oudsher bekend om haar Gelderse streken. Gelderse streken en hun inwoners hebben elk hun eigenheid, van waaruit zij elkaar weten te vinden; noaberschap, zorgzaamheid en soms ook een ‘gezonde’ rivaliteit;

- Is gevormd door haar strategische ligging tussen grote stedelijke netwerken in binnen- en buitenland. Onze regio is via wegen, water en spoor altijd dichtbij. Dit brengt ons handel;

- Biedt het beste van twee werelden: onze steden en dorpen met bedrijven, anderzijds onze natuur en landschappen. In elke streek worden deze werelden anders ingekleurd;

- Biedt een variatie aan Gelderse streken met unieke landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten: het coulisselandschap in de Achterhoek, de Veluwe met haar bossen, heidevelden en zandverstuivingen, het rivierenlandschap met dijken, oeverwallen, stuwwallen en uiterwaarden, karakteristieke dorpen en de stedelijke Regio Arnhem-Nijmegen.

- Heeft groene steden die dynamisch zijn en opereren op menselijke maat;

- Kent een diepgewortelde handelsgeest. IJzervondsten brachten al vroeg een industrie en handel op gang. Vanuit Hanzeverbonden ontstonden diepgewortelde kwaliteiten als betrouwbaarheid, handelsgeest en innovatief vakmanschap;

- Geeft ruimte aan Gelderse kampioenen, vaak mkb- en familiebedrijven. Zij weten hoe je op menselijke schaal en in balans met kwetsbare natuur en landschap onderneemt, met de blik gericht op de rest van de wereld;

- Heeft diverse kenniscentra, waaronder twee universiteiten en verschillende hogescholen, met wereldwijde uitstraling en aantrekkingskracht;

- Heeft een sterke economie, met topkwaliteiten in de Food-, Health-, Energy- en Techsector;

- Is een belangrijke schakel in het Europese logistieke netwerk met een sterk ontwikkelde logistieke sector en een goede ligging op de belangrijke Europese Corridors;

- Heeft een sterke creatieve sector, zoals ArtEZ hogeschool voor de kunsten;

- Is vakantieprovincie nummer 1 in Nederland, mede dankzij de Veluwe, het grootste aaneengesloten natuurgebied van Noordwest Europa;

- Is een sportieve regio. Zowel in de breedte (Wandelvierdaagse) als in de top (Papendal, Omnisport);

- Kent vermaarde culturele voorzieningen, festivals en evenementen (Kröller-Müller museum, ArtEZ hogeschool, Nederlands Openluchtmuseum, Het Gelders Orkest).

Naar de toekomst: een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland

Vanuit ons rijke verleden en het heden werken we aan de toekomst. We bevinden ons op een cruciaal punt in de tijd. De wereld verandert ingrijpend. We zien veel op ons afkomen. Het energievraagstuk, klimaatverandering, uitputting van grondstoffen, kwetsbare biodiversiteit, digitalisering, internationalisering. Deze wereldwijde ontwikkelingen raken ook Gelderland en zetten druk op de Gelderse leefomgeving. Ze vragen van ons stevige antwoorden en oplossingen als investering in de toekomst. Niet alles kan zomaar. Balans is nodig. De Gelderse leefomgeving is in omvang beperkt. We zullen keuzes moeten maken. Met de schaarse ruimte en de vele uiteenlopende belangen en inzichten gaat dit niet vanzelf. We zullen met elkaar in gesprek moeten gaan en samen keuzes moeten maken over de vraagstukken die voorliggen en de betekenis daarvan voor de inrichting van Gelderland. Zoeken naar synergie, samenhang en uitruil-mogelijkheden. Alleen dan kunnen we Gelderland ook in de toekomst gaaf houden.

Daarom zetten wij een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland centraal.

Gezond en veilig
Dat = een gezonde leefomgeving, schone en frisse lucht, een schoon milieu, een niet vervuilde bodem, voldoende schoon en veilig (drink)water, bescherming van onze flora en fauna. Dat = voorbereid zijn op klimaatverandering, zoals hitte, droogte, bosbranden en overstromingen. En, dat = aandacht hebben voor verkeersveiligheid en veilige bedrijvigheid.

Schoon en welvarend
Dat = een dynamisch, duurzaam en aantrekkelijk woon-, werk- en ondernemersklimaat, goed bereikbaar en met een goed functionerende arbeidsmarkt en dito kennis- en onderwijsinstellingen. Maar dat = ook: het tegengaan van schadelijke uitstoot, afval en uitputting van grondstoffen. En: het investeren in nieuwe, alternatieve vormen van energie.

Dat is waar wij voor willen gaan.
Dat is waar wij in willen investeren!

Waarde toevoegen: vanuit een brede blik focussen

Waarde toevoegen

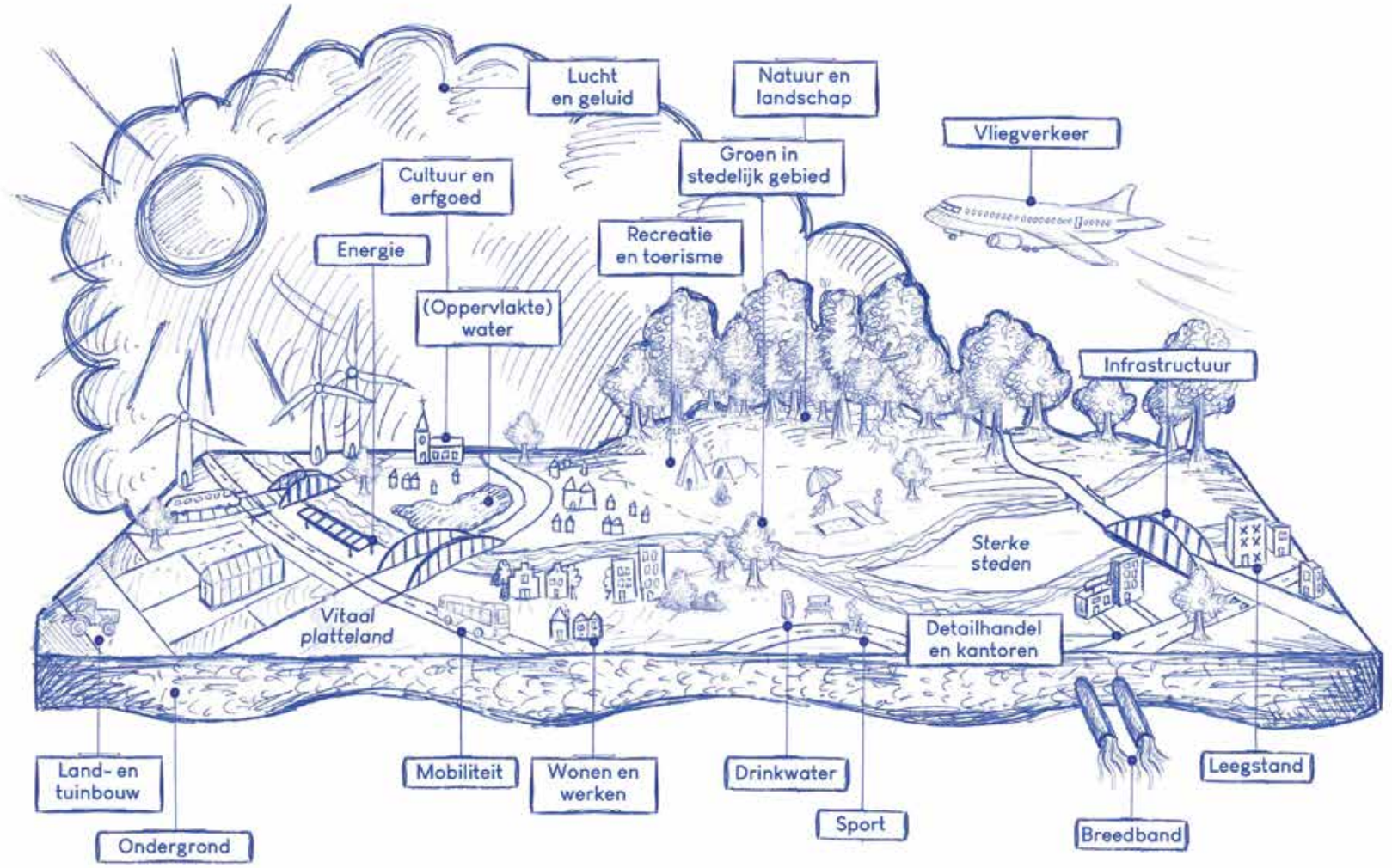
Gelderland gezond, veilig, schoon en welvarend houden en maken kunnen wij niet alleen. Daarvoor zijn de vraagstukken – zoals het energievraagstuk, de klimaatverandering, uitputting van grondstoffen, kwetsbare biodiversiteit, verdere verstedelijking en de toenemende mobiliteit – te groot en te complex. Per definitie zijn meerdere spelers betrokken. Wij zijn één van de schakels in een omvangrijk netwerk van partijen: ondernemers, inwoners, maatschappelijke organisaties, overheden. Elke schakel in de keten voegt waarde toe. Vanuit zijn of haar eigen kracht. We willen de kracht van Gelderland benutten, want er zit veel energie in de ruim 2 miljoen inwoners en vele Gelderse ondernemers.

Wijzelf voegen als volgt waarde toe:

1. Wij hebben een brede blik op de inrichting en kwaliteit van de Gelderse leefomgeving

Wij hebben veel ervaring met de inrichting en de kwaliteit van de leefomgeving. We beschikken over kennis en kunde – opgebouwd vanuit onze manier van werken – met een breed palet aan taken en bevoegdheden. Die taken hebben betrekking op onze omgeving: op wat er gebeurt op en in de grond, in de lucht en op en in het water (zie figuur). Het vormt de basis voor een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland.

Door dit brede palet aan taken kunnen wij steeds met een brede blik naar de Gelderse gebieden kijken en bij de oplossing verschillende elementen aandragen en wegen. Breed kijken – vertrekkend vanuit de unieke kwaliteiten van de Gelderse streken – en steeds weer verschillende belangen en boven-regionale mogelijkheden afwegen. Dat is wat nodig is om te komen tot een goede inrichting én een goede kwaliteit van de Gelderse leefomgeving. Zeker nu we zien dat de druk op de leefomgeving – door de vraagstukken waar we vandaag de dag voor staan – toeneemt. Dit vraagt voortdurend om een afweging van verschillende belangen en waarden, die geregeld botsen. Keuzes moeten worden gemaakt, wil Gelderland een Gaaf Gelderland zijn en blijven.



Figuur: kerntaken in beeld

2. Wij ontwikkelen en beschermen
Om Gelderland gezond, veilig, schoon en welvarend te maken en te houden, pakken we kansen en stimuleren we ontwikkelingen. En: we beschermen wat voor ons van waarde is en wat we willen behouden. We houden ons aan wettelijke voorschriften en regels, vaak bepaald door andere overheden (Europa, Rijk). Deze wettelijke eisen en bevoegdheden geven ons positie en zijn randvoorwaardelijk bij wat we doen (zie bijlage). Steeds wegen wij af welke bevoegdheden wij inzetten om samen met onze partners onze doelen te bereiken. Als wetten of bevoegdheden knellen om tot een gezond, veilig, schoon, welvarend Gelderland te komen, dan gaan wij in gesprek over het creëren van ruimte in regels.

3. We focussen op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland
Hoe we onze taken invullen – wat we precies gaan doen en afwegen – varieert afhankelijk van wat de vraag is en wat nodig is. Wat wel vaststaat, is dat wij bij onze taakinvulling de focus leggen op duurzaamheid, verbondenheid en een krachtige economie als werkende bestanddelen voor een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Zo voegen wij waarde toe. Bij alles wat we doen, stellen we ons steeds de vraag: hoe draagt dit bij aan een duurzaam én een verbonden én een economisch krachtig Gelderland. Deze focus past bij onze taken en verantwoordelijkheden. Door de focus hierop te leggen, dragen wij bij aan een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Duurzaam, verbonden en economisch krachtig staan niet los van elkaar, maar versterken elkaar wanneer we taken ‘slim’ combineren en ‘gericht’ inzetten.

De ontwikkelingen waarvoor wij staan, laten zich immers zelden terugbrengen tot uitsluitend een duurzaamheids-, verbondenheids- of economisch vraagstuk. Ze raken de leefwereld van de inwoners van Gelderland in de volle breedte, op alle drie aspecten, tegelijkertijd. Alleen door deze zaken steeds en consequent ten opzichte van elkaar te wegen, kunnen we er zeker van zijn dat we optimaal bijdragen aan een schoon, gezond, veilig én welvarend Gelderland.

Figuur: onze focus

Duurzaam: groen doen!
Duurzaam is voor ons geen keuze. Onze manier van wonen, werken, verplaatsen, leven moet echt anders. Het roer moet om, willen we het gave Gelderland dat we hebben opgebouwd ook vast kunnen houden in de toekomst. Een duurzaam Gelderland in alle opzichten. Of het nu gaat om water, natuur, landbouw of om hoe wij wonen en werken en ons verplaatsen. Een ambitieuze, maar onvermijdelijke opgave. Duurzaam is minder zeggen en meer doen! Wij schuwen niet de lat hoog te leggen, ongewenste ontwikkelingen tegen te houden en waar nodig buiten de gebaande paden te treden. Met ons van oorsprong groene karakter zit duurzaamheid in ons DNA. We beschikken over talrijke bewezen initiatieven en kansrijke aanknopingspunten om werk te maken van een duurzame omgeving, samenleving en economie.

Blijvend Verbonden!
Wij, mensen, zijn sociale wezens. We vormen samen een gemeenschap. We willen elkaar kunnen ontmoeten. We willen ons kunnen verplaatsen en bereikbaar zijn. Dat geldt voor jong en oud, voor stedelingen en dorpelingen. Of het nu gaat om ondernemen, sociale contacten, recreatie, of het bezoeken van een van de vele Gelderse cultuur- of sportevenementen, de samenleving heeft behoefte aan flexibele en efficiënte netwerken die voor iedereen open staan en beschikbaar zijn. Naast traditionele manieren van verplaatsen - als de auto en openbaar vervoer - doen nieuwe spelers en technologieën hun intrede, zoals zelfrijdende auto's en deelauto's maar ook elektrische (snel)fietsen, scooters en drones. Ook in de logistiek zien we veel nieuwe, duurzame ontwikkelingen. Het is essentieel dat bestaande systemen en infrastructuur meebewegen met deze nieuwe ontwikkelingen. Ook het belang van snelle, betrouwbare en veilige data-uitwisseling is hier onderdeel van. De ontwikkelingen volgen elkaar snel op en zijn soms onstuimig. Wij vinden het belangrijk dat Gelderland ook in de toekomst optimaal bereikbaar en verbonden blijft. Dat geldt uiteraard voor de steden en belangrijke economische locaties binnen en buiten de provincie. Maar even zo goed zijn bereikbaarheid en digitale ontsluiting van het platteland van belang.

Een krachtige economie: leefbare groei!
Een economie in balans met haar sociale, ecologische en ruimtelijke omgeving: dat is waar het om gaat. Nieuwe verdienmodellen en nieuwe technologieën doen hun intrede. De internationale concurrentie neemt toe en mensen en bedrijven verhuizen sneller als het elders beter is. De maakindustrie beleeft in Nederland een her- en opwaardering. De kwaliteit van het vestigingsklimaat, een kwalitatief en kwantitatief sterke arbeidsmarkt, vakmanschap en kennisinfrastructuur worden in dit licht steeds belangrijker.
Bij uitstek kan Gelderland garen spinnen bij deze nieuwe industriële revolutie. Gelderland heeft immers sterke troeven voor een internationaal onderscheidende en concurrerende positie. Zo kent Gelderland sterke clusters van economische activiteiten, een uitstekende bereikbaarheid en logistieke kracht, sociaal ondernemerschap, arbeidsmarkt, kennis en onderwijs, veel ruimte en een strategische ligging. Een goed vestigingsklimaat vereist ook een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. Ook op dit vlak heeft Gelderland een goede uitgangspositie. De fraaie natuur, de mooie landschappen, de vele mogelijkheden op het vlak van cultuur, recreatie en toerisme en sport. Gelderland heeft economische dynamiek én ruimte voor ontspanning in het groen en is daarmee aantrekkelijk voor burgers, bedrijven én bezoekers.

4. Zeven ambities voor een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland

Wij leggen de focus op een duurzaam, verbonden en een economisch krachtig Gelderland. Daar investeren wij in. Daar willen en kunnen we van meerwaarde zijn. Hoe we dat doen? Door zeven met elkaar samenhangende ambities na te streven waar wij het verschil kunnen maken voor een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland.

Figuur: onze ambities

Onze ambities

Onze ambities

1. Energietransitie

2. Klimaatadaptatie

3. Circulaire economie

4. Biodiversiteit

5. Bereikbaarheid

6. Vestigingsklimaat

7. Woon- en leefomgeving

Toelichting bij visieschetsen
De Omgevingsvisie Gaaf Gelderland bevat thematische visieschetsen. Deze schetsen zijn niet bedoeld als geografische plankaart of ontwikkelkaart; ze bieden geen volledig en limitatief beeld. De schetsen zijn wel een grove schets van in het oog springende bestaande en nieuwe initiatieven, kansen, mogelijkheden en ontwikkelingen die wij op dit moment zien vanuit het perspectief van de Omgevingsvisie.
De schetsen sluiten op voorhand ook niets uit. De visieschetsen dienen wat ons betreft als onderlegger om met onze partners het gesprek te voeren over de thema's, vraagstukken en oplossingsrichtingen, zowel op de schaal van Gelderland als op regionale en lokale schaal.

1. Energietransitie: Van fossiel naar duurzaam

Wat we zien in Gelderland...

Het energievraagstuk is een wereldwijd vraagstuk. Het gaat aan niemand voorbij en raakt iedereen, ook in Gelderland. ‘Oude’ manieren van energie opwekken en gebruiken hebben teveel negatieve effecten en passen niet meer. Nieuwe manieren zijn nodig. Ons streven is dat Gelderland in 2050 volledig klimaatneutraal is. Het begin van verandering is er, maar het tempo en de kracht waarmee moeten flink omhoog, willen we Gelderland in de toekomst schoon en gezond houden. We hebben geen tijd te verliezen. In 2030 willen wij – als tussenstap – dan ook verder zijn dan landelijk is afgesproken.

Forse ingrepen in de gebouwde omgeving zijn nodig om de overstap naar alternatieve, duurzame energiebronnen voor elkaar te krijgen. Om te beginnen, zetten wij in op energie-besparing en het terugdringen van het energieverbruik door isolatie en efficiëntere toepassingen: in huizen en gebouwen, bij verkeer en vervoer, in de industrie, in de landbouw. Daarnaast zetten we in op duurzame opwekking. Wind, zon, biomassa, waterstof, geo- en aquathermie en waterkracht; ze zijn allemaal van belang en nodig. Wij stimuleren de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën. En: we pakken de kansen die dit biedt voor de werkgelegenheid door de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt op dit vlak te versterken.

Voor het opwekken, opslaan en transporteren van duurzame energie is ruimte nodig; veel ruimte. Windturbines, zonne-parken, warmtecentrales, (mest)vergisters, waterkracht-centrales moeten een plek krijgen in het Gelderse landschap, willen wij onze ambitie halen. In de bodem zoeken wij naar mogelijkheden voor het benutten van aardwarmte (geothermie). Dit raakt de leefomgeving van alle Gelderlanders en kan botsen met sterke Gelderse kwaliteiten – zoals de natuur, het rivierenlandschap met haar uiterwaarden, het zicht op ons mooie erfgoed. Tegelijkertijd ontbreekt het in de Gelderse steden vaak aan ruimte om duurzame alternatieven in te passen.
We zien al veel, en steeds meer, energie-initiatieven van onderop komen: zonneakkers, windmolens. Deze initiatieven willen we verder ontwikkelen. Maar er is meer nodig: een gezamenlijke regionale aanpak. Samen met onze partners moeten we bepalen waar we de noodzakelijke extra meters kunnen maken en waar initiatieven zich niet en waar wel kunnen ontwikkelen en onder welke voorwaarden, bijvoorbeeld langs wegen of op vrijgekomen landbouwgronden. Niet zomaar en overal, maar met oog voor de kwaliteiten die Gelderland uniek maken. Hier zetten we ons voor in en pakken we door, als dat nodig is.

Waar we naar streven...

Een versnelde energietransitie, gericht op forse vergroting van het aandeel duurzame energie en passend bij de Gelderse kwaliteiten; dat is wat wij nastreven. Zo versterken wij Gelderland: nu en in de toekomst.

Onze ambitie

- In 2050 is Gelderland klimaatneutraal. Dit bereiken we door grootschalige besparing en opwekking uit verschillende duurzame bronnen van energie, zoals wind, zon, waterkracht, biomassa en bodemenergie. En we stimuleren innovatie en het uitrollen van bewezen technieken.
- Als tussendoel realiseren we in 2030 55% broeikasgasreductie in Gelderland.

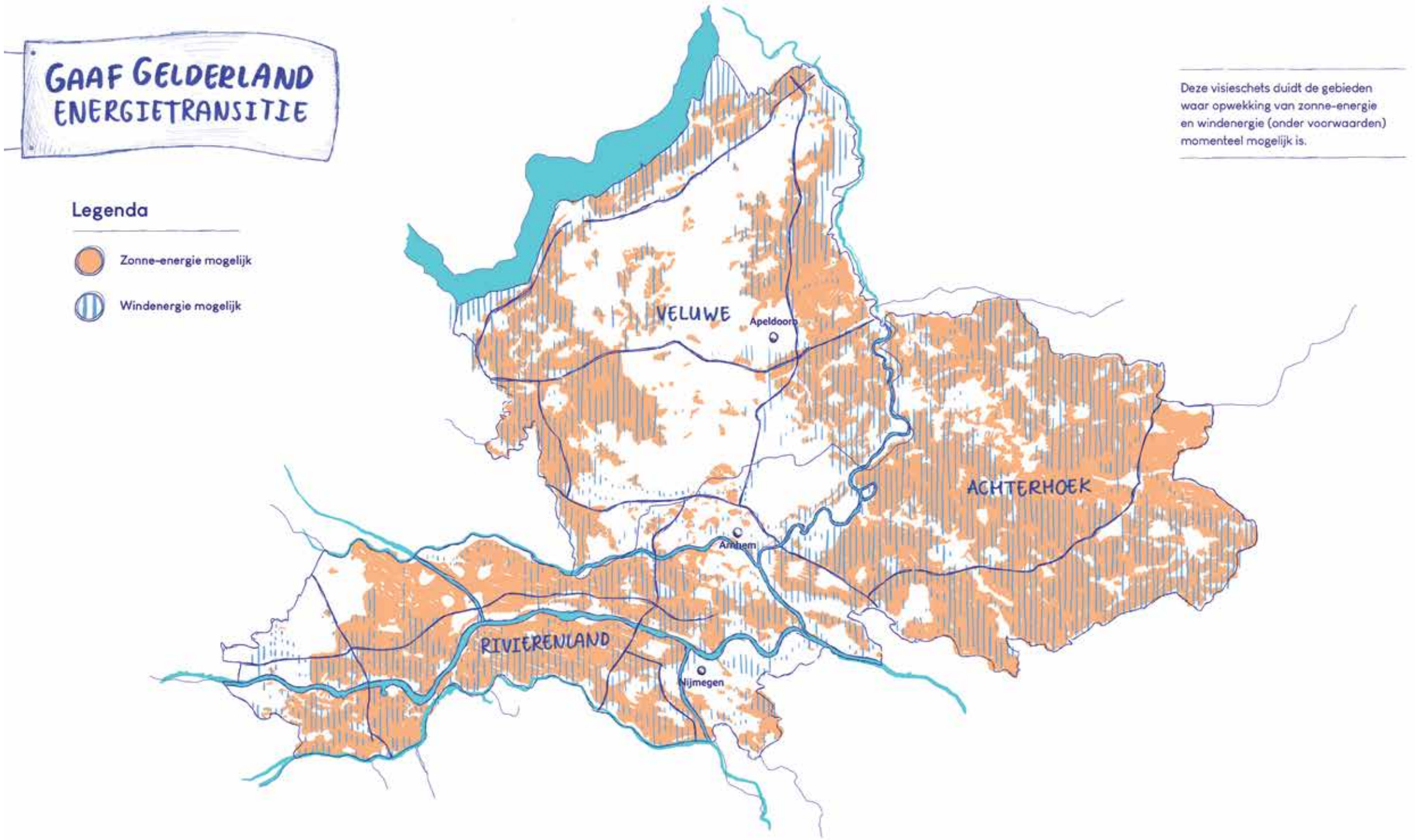
Onze aanpak

- Wij stellen samen met partners regionale energie (en klimaat)strategieën op. We zoeken samen in gebieden waar de potentie zit en maken samen afspraken om deze te realiseren. Waar aanvullend stappen nodig zijn zullen we onze verantwoordelijkheid daarin nemen. We gaan voor de versnelling, zonder de Gelderse kwaliteiten uit het oog te verliezen.
- Om kansen te pakken, kijken wij breed en verbinden we de energieopgave met onze andere vraagstukken: klimaat-adaptatie, circulaire economie, biodiversiteit, bereikbaar-heid, wonen en woonomgeving en economisch vestigings-klimaat in Gelderland. Als wij merken dat het niet snel genoeg gaat, nemen wij onze verantwoordelijkheid en pakken wij door. Ook onze eigen organisatie is in 2030 klimaatneutraal.
- Wij creëren in samenwerking met het Rijk en de Gelderse gemeenten experimenteer- en innovatieruimte, bijvoorbeeld om bestaande wijken versneld aardgasvrij te maken, of om huizen en bedrijven zelf te laten voorzien in hun energiebehoefte. En we starten proefprojecten rondom nieuwe manieren van duurzame energie, zoals ultradiepe geothermie, of energieopslag.

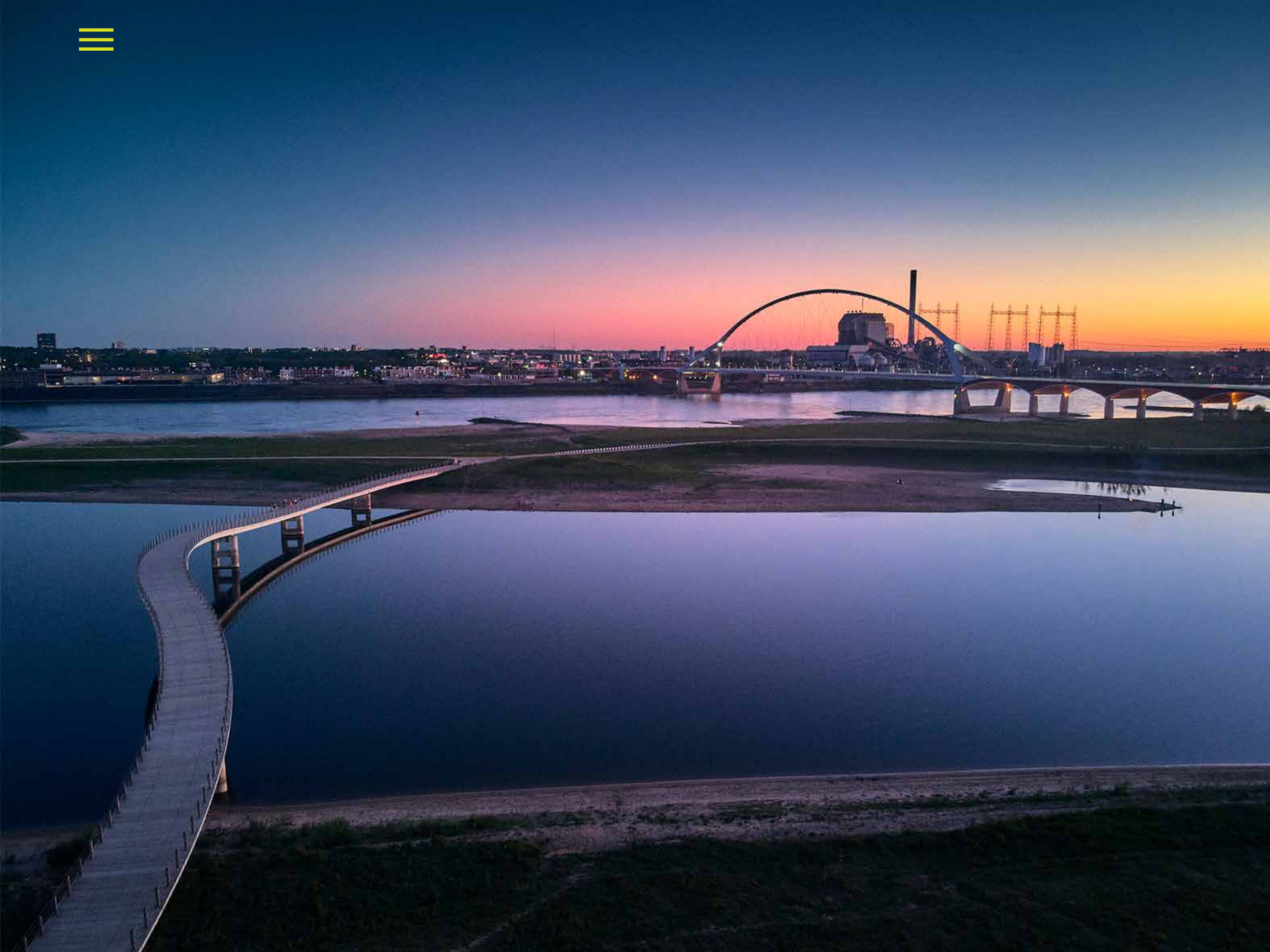
Kijk naar de praktijk

Bekijk het verhaal van Betuwewind

Visieschets voor het gesprek over Energietransitie



Deze visieschets duidt de gebieden waar opwekking van zonne-energie en windenergie (onder voorwaarden) momenteel mogelijk is.



2. Klimaatadaptatie: Omgaan met veranderend weer

Wat we zien in Gelderland...

Ons klimaat verandert merkbaar. Hoosbuien, stijgende temperaturen, extreme hitte, langdurige droogte, de uitdroging van land- en tuinbouwgronden, bodemdaling, bosbranden en toenemende overstromingsrisico's. Het veranderend klimaat gaat aan niemand voorbij en raakt alle facetten van onze omgeving. Zoals de Gelderse natuur – met haar vele grote en kleinere rivieren en rijkdom aan dier- en plantsoorten. Maar ook onze eigen gezondheid en veiligheid. We willen hierop voorbereid zijn. We zetten daarom vooral en eerst in op het tegengaan van de risico's en gevaren van de klimaatverandering. Dit heeft voor ons prioriteit: dat wij in 2050 in Gelderland optimaal beschermd zijn en kunnen meebewegen met het veranderend klimaat. Overtollig water moet dan zonder problemen kunnen worden opgevangen, wegstromen en in de bodem kunnen zakken en verdroging van land- en tuinbouwgebieden en bossen moet worden tegengaan.
Wij werken hier vooral aan vanuit onze betrokkenheid bij waterveiligheid, waterkwaliteit, bodem en natuur en houden daarbij rekening met de variatie van de Gelderse streken.
In tijden van overvloed vangen we water op en houden het voor langere tijd vast in onze beken. En: we zorgen voor voldoende schoon en gezond grond- en oppervlaktewater voor onze Gelderse natuur en land- en tuinbouw. En: voldoende schoon en gezond drinkwater voor mens en dier.

Met onze partners willen we verder kijken. Bij de aanleg, inrichting, veiligheid en leefbaarheid van de gebouwde omgeving – steden, dorpen, bedrijventerreinen – nemen we de gevolgen van het veranderende klimaat mee en maken afspraken over hoe met de risico's om te gaan. Onze groene Gelderse steden bieden hier een uitstekende uitvalsbasis voor. Klimaatbestendig werken is daarbij voor onszelf een logische voorwaarde als wij samenwerken met anderen. Op onze beurt geven wij dit aan onze samenwerkingspartners mee als eis of randvoorwaarde. Het warmere weer brengt ook kansen met zich mee, bijvoorbeeld voor de teelt van nieuwe gewassen en voor toerisme en recreatie. Deze willen we benutten. Voor ons is het daarbij steeds van belang dat ontwikkelingen passen bij de Gelderse kwaliteiten.

Waar we naar streven...

Een op de toekomst toegerust klimaatbeleid dat is wat wij willen. Zo versterken wij Gelderland: nu en in de toekomst.

Onze ambitie

- In 2050 is Gelderland klimaatbestendig. We zijn goed voorbereid en toegerust op de gevolgen van klimaatverandering: wateroverlast, droogte, hittestress en overstromingsgevaar.
- In 2020 hebben we samen met partners de risico's en kansen van het veranderend klimaat in beeld gebracht en strategieën opgesteld die leidraad zijn voor ons handelen.

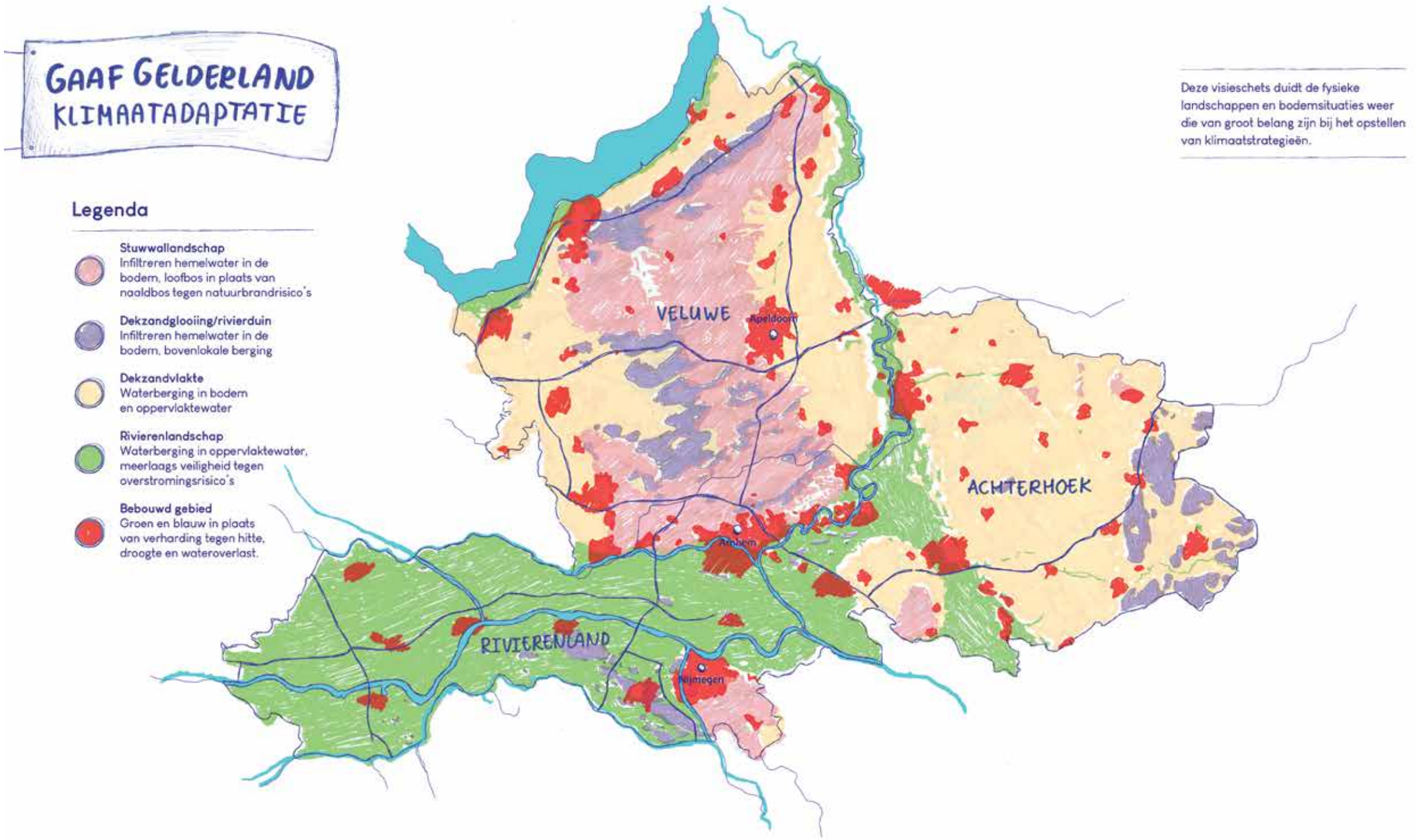
Onze aanpak

- We zorgen voor een veerkrachtig en duurzaam water-, natuur- en bodemsysteem. Dit systeem bestaat uit een klimaatbestendige en schone bodem en ondergrond en uit schoon en gezond grond- en oppervlaktewater en drinkwater.
- Samen met partners brengen we toekomstige risico's en kansen van het veranderend klimaat voor Gelderland in kaart. We dragen bij aan het opstellen van Regionale Adaptatie Strategieën en helpen bij de uitvoering daarvan.
- Wij werken zelf klimaatbestendig en wegen dit aspect bij al onze beslissingen mee. En: geven dit als voorwaarde mee aan onze partners.

Kijk naar de praktijk

Bekijk het verhaal van het Waterplein in Tiel

Visieschets voor het gesprek over Klimaatadaptatie



Deze visieschets duidt de fysieke landschappen en bodemsituaties weer die van groot belang zijn bij het opstellen van klimaatstrategieën.

3. Circulaire economie: Sluiten van kringlopen

Wat we zien in Gelderland...

Het gebruik van natuurlijke grondstoffen is wereldwijd in de afgelopen honderd jaar explosief gestegen. Met schaarste, uitputting en schade aan de omgeving tot gevolg. Minder afval en meer kringloop, recycling en hergebruik is nodig om Gelderland schoon en groen te houden. Wij vinden het daarom belangrijk dat wij en de partners en opdrachtnemers waarmee wij samenwerken circulair werken: bij de aanleg en het onderhoud van gronden, landschappen, wegen en waterwegen en bij het verduurzamen van vastgoed in de stad. Wij gaan zoveel mogelijk voor duurzame materialen en voor het hergebruik daarvan.

Verder zijn in Gelderland verschillende bedrijven op dit terrein innovatief bezig. Wij willen dit stimuleren en focussen daarbij vooral en eerst op: de Gelderse Foodsector vanuit Ede-Wageningen, op circulaire regio's en bedrijventerreinen in Gelderland, op Smart Industry en op het recyclen van kunststoffen en consumentengoederen. Tegelijkertijd is wet- en regelgeving niet altijd ingericht op circulair werken. Zo mag bijvoorbeeld niet alle afval als grondstof worden aangemerkt. Wij vinden het belangrijk dat beperkende regels worden weggenomen en zetten ons daarvoor in.

Waar we naar streven...

Een voortvarend en innovatief circulair beleid; dat is wat wij willen. Zo versterken wij Gelderland: nu en in de toekomst.

Onze ambitie

- Wij willen de eerste afvalloze provincie van Nederland zijn. Afval bestaat niet meer; er zijn alleen nog grondstoffen die blijvend hun waarde behouden in onze schone industrie.
- Om dit te bereiken is in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen in Gelderland met 50% teruggebracht.

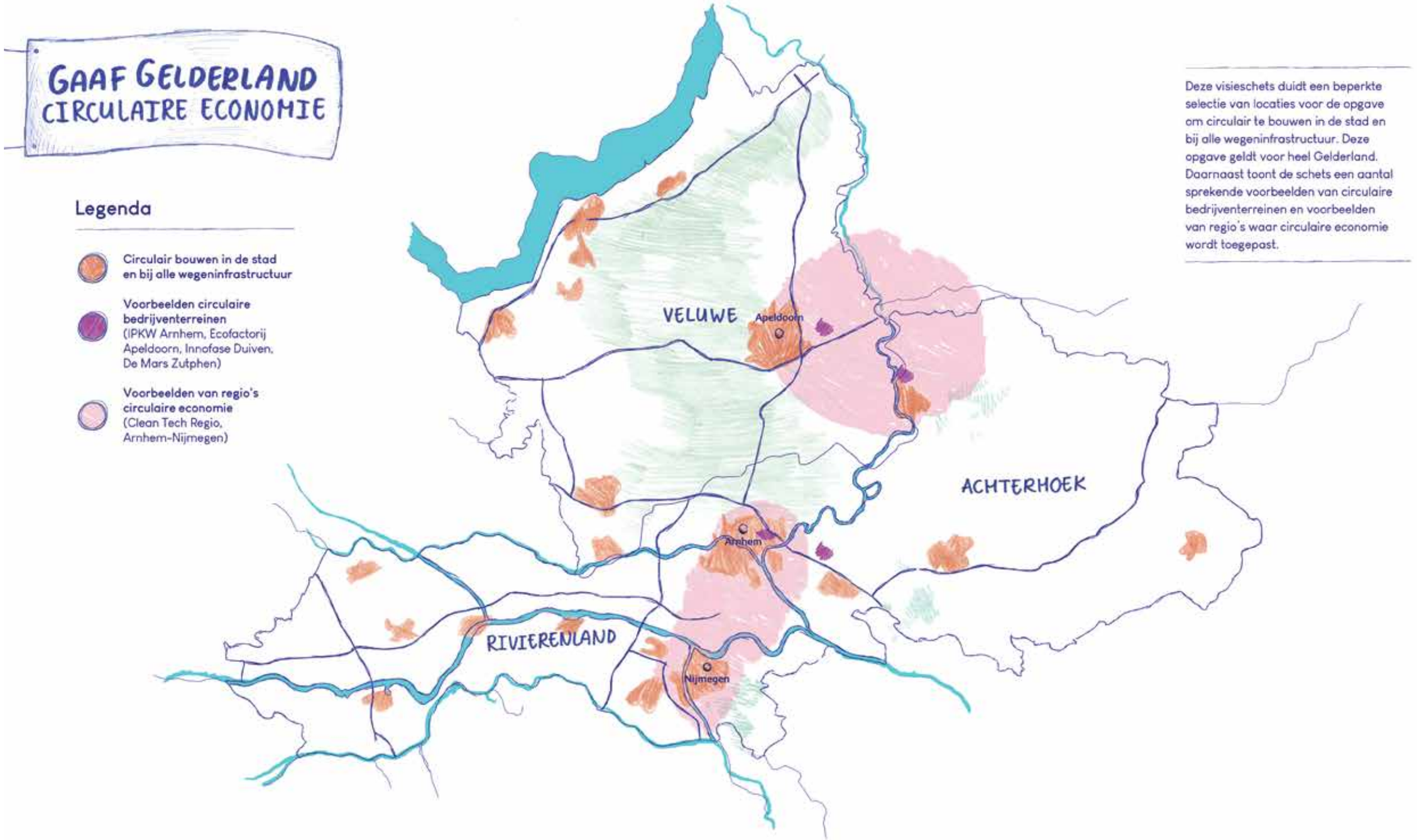
Onze aanpak

- Wij en de partners en opdrachtnemers waarmee we samenwerken werken circulair - zoals bij het beheer en onderhoud van gronden, dijken en (water)wegen en bij bouwprojecten.
- We stimuleren tal van innovaties in sectoren met een groot potentieel. We streven daarbij naar het maken van schaalsprongen. We focussen om te beginnen op de Gelderse Foodsector en op het recyclen van kunststoffen en consumentengoederen en we kijken naar de manier waarop regio's en bedrijven zich circulair kunnen ontwikkelen in Gelderland.
- We zoeken de ruimte in de regels die circulair werken belemmeren.

Kijk naar de praktijk

Bekijk het verhaal van de Remeker-kaas

Visieschets voor het gesprek over Circulaire economie



4. Biodiversiteit: Werken met de natuur

Wat we zien in Gelderland...

Gelderland heeft een rijke natuur, waaronder de Veluwe met haar bossen, heide, stuifzand en haar specifieke dier- en plantensoorten. We hebben een groot Gelders Natuurnetwerk ontwikkeld met allerlei verbindingszones – ecologische poorten, ecoducten, uiterwaarden – dat voor de biodiversiteit belangrijke gebieden in en buiten Gelderland verbindt.
Het beschermen en het versterken van dit netwerk staat bij ons voorop. Hierbij streven we robuuste verbindingen na.
We realiseren een netwerk van verbindingen langs rivieren, uiterwaarden en kleinere watergangen in het Gelders Natuurnetwerk en andere voor ons waardevolle landschappen en gebieden. Gebieden die rijk zijn aan vogels beschermen we.
En: we spelen in op de gevolgen van het veranderende klimaat voor de natuur, zoals bijvoorbeeld verdroging.

Tegelijkertijd merken we, ook in Gelderland, dat de variatie in planten- en diersoorten daalt. Er is meer nodig om dit weer op peil te krijgen. De meeste kansen zien we door veehouderij, land- en tuinbouw en natuur slimmer te verbinden. We werken met betrokken partijen aan een betere balans tussen de intensieve veehouderij, natuurwaarden, lucht- en bodemkwaliteit en het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw en fruitteelt.

Ten slotte vinden wij het belangrijk de biodiversiteit in de gebouwde omgeving te versterken. Aandacht voor natuur in de woonwijken in de groene Gelderse steden, bij de bouw en renovatie van werklocaties en het Gelders erfgoed en bij de aanleg van wegen en dijken. Werken mét de natuur, in plaats van ertegen; dat is wat wij voorstaan. Dit helpt, niet alleen om ervoor te zorgen dat de variatie in planten- en diersoorten weer groeit, maar ook in het kader van klimaatadaptatie – bijvoorbeeld het wegvloeien van overtollig water in de bodem.

Waar we naar streven...

Een stimulerend en beschermend beleid voor biodiversiteit; dat is wat wij willen. Zo versterken wij Gelderland: nu en in de toekomst.

Onze ambitie

- In 2050 gaat het goed met de biodiversiteit in Gelderland. In Gelderland wordt natuurinclusief gewerkt. Biodiversiteit wordt overal waar mogelijk versterkt en ingepast, óók buiten de specifiek als natuur aangewezen gebieden.
- In 2030 is 75% van de Europese doelen van de vogel- en habitatrichtlijn behaald.

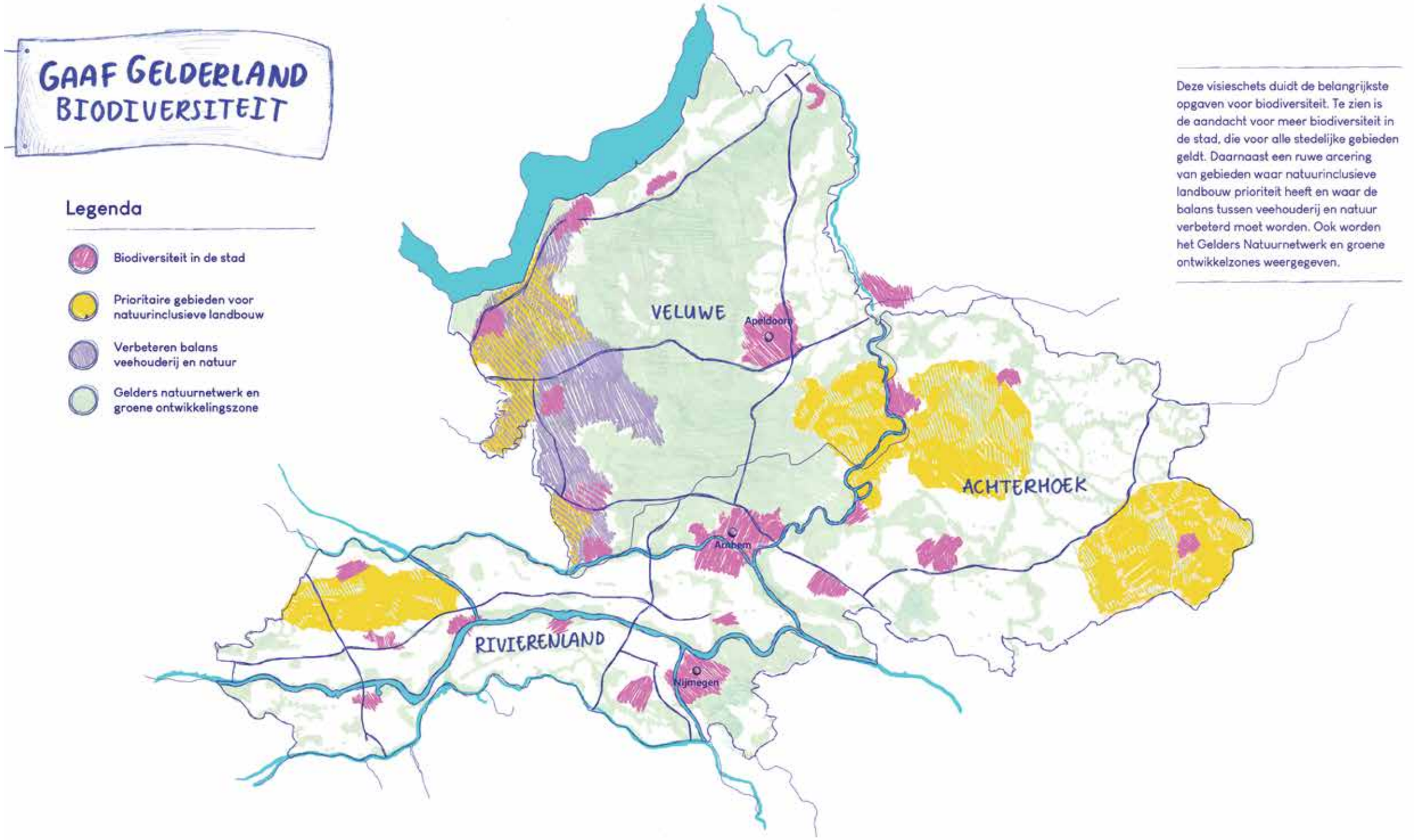
Onze aanpak

- We blijven werken aan een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden. Wij hebben aandacht voor de kwaliteiten van onze bijzondere natuurgebieden en landschappen en beschermen de flora en fauna.
- Wij zien overal potentie om de biodiversiteit te vergroten. In het bijzonder in de landbouw en daarnaast in de bebouwde omgeving in woonwijken, bij werklocaties en bij renovatie van erfgoedlocaties, bij de aanleg van wegen en dijken en het winnen van zand en klei.
- Wij denken en werken zelf natuurinclusief en wegen dit aspect bij onze beslissingen mee. We stimuleren onze partners dit ook te doen.

Kijk naar de praktijk

Bekijk het verhaal van de schooltuin

Visieschets voor het gesprek over Biodiversiteit



Deze visieschets duidt de belangrijkste opgaven voor biodiversiteit. Te zien is de aandacht voor meer biodiversiteit in de stad, die voor alle stedelijke gebieden geldt. Daarnaast een ruwe arcering van gebieden waar natuurinclusieve landbouw prioriteit heeft en waar de balans tussen veehouderij en natuur verbeterd moet worden. Ook worden het Gelders Natuurnetwerk en groene ontwikkelzones weergegeven.

5. Bereikbaarheid: Duurzaam verbonden

Wat we zien in Gelderland...

Bereikbaarheid is een kritische succesfactor voor een verbonden samenleving en een krachtige, duurzame Gelderse economie. De samenleving heeft behoefte aan flexibele en efficiënte netwerken die voor iedereen open staan en beschikbaar zijn. Mensen willen snel en veilig op hun werk kunnen komen, elkaar kunnen ontmoeten, ervaringen kunnen delen, de vele Gelderse evenementen kunnen bezoeken, grenzen kunnen verleggen. Een sterk netwerk zorgt daarvoor. En de behoefte daaraan neemt toe. We worden met zijn allen steeds mobieler en verplaatsen ons vaker. Naar verwachting nemen de vervoersstromen in Gelderland richting 2040 met 40% toe. Maar niet op de standaard manier. Steeds vaker worden verschillende vormen van vervoer gecombineerd, zowel door mensen als bij het vervoeren van goederen.

We zien nieuwe concepten en technieken ontstaan, zoals zelfrijdende auto's, leen- en deelauto's, snelle elektrische fietsen en slimme manieren van bevoorrading van binnensteden. Dit zet druk op het grote en gevarieerde Gelderse mobiliteitsnetwerk – voor auto's, schepen, openbaar vervoer, (snel)fietsen, voet- en wandelpaden en vliegverkeer. Het is onze taak te zorgen voor de veiligheid en vlotte doorstroming op dit netwerk. Wij willen faciliteren dat mensen elkaar kunnen blijven bereiken en ontmoeten. Slim maatwerk en nieuwe vormen van mobiliteit zijn daarbij nodig, willen we Gelderland - in de toekomst - bereikbaar houden. We willen vanuit ieders verantwoordelijkheid gezamenlijk bevorderen dat het openbaar vervoer en alternatieve vormen van mobiliteit toekomst- en vraaggericht blijven. Sommige Gelderse streken kennen hoge concentraties aan mensen en activiteiten. We kijken hoe we slimmer kunnen omgaan met de vele verbindingen en knooppunten die er zijn – op de weg, in de lucht, op het water – zoals in de Gelderse Corridor (Railterminal Gelderland), de spoorverbinding Amersfoort-Deventer, spoorverbinding Arnhem-Winterswijk, het knooppunt A1-A30, de spoorboog Arnhem-Oost, IJssellijn en de doorstroming op de A1, de A28 en de A50. Versterking van de A15 is van belang voor de doorontwikkeling van de Gelderse Corridor. Om knelpunten te voorkomen en op te lossen, bekijken we verder hoe we bedrijventerreinen zo kunnen clusteren dat we vervoers- en goederensystemen slimmer met elkaar en met ontwikkelingen in de stad kunnen verbinden.

Ook bezien we hoe alternatieve manieren van vervoer - in het bijzonder de fiets - verder kunnen stimuleren. In andere delen van Gelderland zien we juist de bevolking krimpen. Daar staat met name het ‘klassieke’ openbaar vervoer onder druk. Ook ICT-ontwikkelingen en snel internet bieden opties die kunnen leiden tot andere of slimmere vervoersstromen. We zoeken samen met partners naar goede alternatieven. Ongeacht de verschillen tussen de Gelderse streken geldt voor ons: we kijken eerst naar het benutten en optimaliseren van bestaande mogelijkheden, voordat we overgaan tot het aanleggen van nieuwe infrastructuur. Naast de verkeersveiligheid, houden we altijd rekening met de leef- en luchtkwaliteit van de omgeving.

Het verkeer en (openbaar) vervoer moet schoner, gezonder en duurzamer. Fossiele brandstoffen raken op en maken plaats voor duurzame energiebronnen, zoals elektrische auto’s en waterstofvoertuigen. Hetzelfde geldt voor het beheer en onderhoud van onze wegen. Dit doen we zo schoon en duurzaam mogelijk; iets wat we als voorwaarde ook aan onze partners meegeven. Er liggen tal van kansen op het terrein van duurzame mobiliteit: vervoers- en goederensystemen slimmer verbinden, meer oplaadpunten voor elektrische auto’s en duurzame tankpunten, stimuleren van fietsgebruik, experimenten met nieuwe duurzame vormen van vervoer, snel internet als alternatief voor fysieke mobiliteit. Ontwikkelingen vragen een brede blik en een samenhangende aanpak tussen mobiliteit en de inrichting van woonwijken en bedrijventerreinen, voor-zieningen – zoals laadpalen en internet – en vervoerssystemen. Wij zijn hierover steeds in gesprek met onze partners. En zetten ons in voor een dekkend netwerk van duurzame oplaad- en tankpunten in Gelderland. Ook stimuleren we experimenten die bijdragen aan duurzame manieren van vervoer.

De sterke groei in de luchtvaart door toerisme en transport geeft een intensivering van het luchtruimgebruik, ook boven de groene provincie Gelderland. Een duurzaam, economisch krachtig en verbonden Gelderland noodzaakt tot expliciete aandacht om nadelige gevolgen van luchtvaart te voorkomen.

Waar we naar streven...

Efficiënte, duurzame en innovatieve bereikbaarheid, toegesneden op de veranderende vraag; dat is wat wij willen. Zo versterken wij Gelderland: nu en in de toekomst.

Onze ambitie

- In 2050 is de groei van de mobiliteit op een slimme manier opgevangen en verplaatsen mensen in Gelderland zich veilig, snel, betaalbaar en klimaatneutraal. Snel en veilig internet fungeert daarbij als alternatief voor fysieke verplaatsingen.
- In 2050 is het netwerk voor goederenvervoer in Gelderland toegankelijk, duurzaam en klimaatneutraal.
- In 2030 is al ons busvervoer zonder uitstoot en is 35% van het totaal aantal verplaatsingen met de fiets.

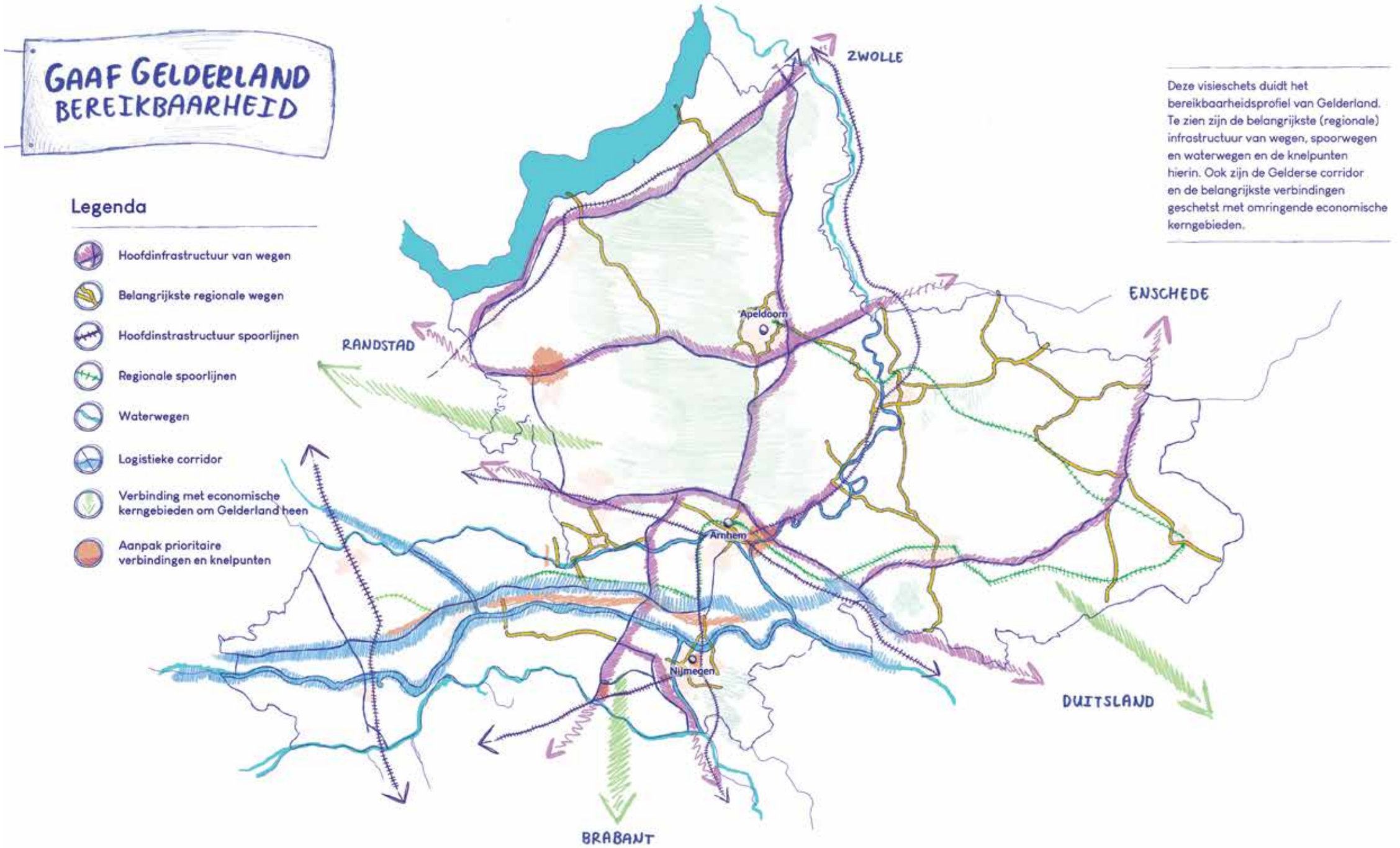
Onze aanpak

- We blijven een veilig en toegankelijk Gelderse netwerk van (water)wegen, spoor, fiets- en voetpaden verbeteren en pakken knel- en knooppunten en ontbrekende schakels aan. Onze aandacht richt zich daarbij vooral en in eerste instantie op (logistieke) knelpunten en knelpunten rond de Gelderse steden. We zoeken naar slimme alternatieve vormen van vervoer voor het landelijk gebied. We benutten en optimaliseren bestaande mogelijkheden, voordat we overgaan tot het aanleggen van nieuwe infrastructuur.
- Wij stimuleren duurzame en alternatieve vormen van vervoer. Zoals elektrisch rijden. Wij werken samen met partners aan een dekkend netwerk van duurzame oplaad- en tankpunten in Gelderland en een goede aansluiting daarvan op nationale en internationale netwerken. Ook willen we het gebruik van de fiets stimuleren, onder andere met de aanleg van snelfietspaden en het oplossen van knelpunten in het (snel)fietsnetwerk.
- Wij werken zelf duurzaam. Bijvoorbeeld bij de aanleg, het beheer en onderhoud van onze provinciale wegen. Duurzaamheid is ook een voorwaarde die wij meegeven aan onze partners en opdrachtnemers. Wij gaan voor een emissieloos spoor in 2050 en voor busvervoer zonder uitstoot in 2030.
- Duurzame bereikbaarheid betekent voor ons ook: kansen creëren en investeren in nieuwe, duurzame vormen: in een snel internet – daar waar de markt het niet oppakt – als alternatief voor fysieke verplaatsingen. Maar ook in proeftuinen, bijvoorbeeld rondom duurzaam asfalt of zelfrijdende auto's.

Kijk naar de praktijk

Bekijk het verhaal van de snelfietspaden

Visieschets voor het gesprek over Bereikbaarheid



SDU 478 8
2G1
SDU 8930 6
2G1

6. Vestigingsklimaat: Een krachtige, duurzame topregio!

Wat we zien in Gelderland...

Gelderland heeft een unieke ligging op de oostwest-as en de noordzuid-as van ons land; een strategische en aantrekkelijke positie te midden van andere sterke regio's – Amsterdam (Randstad), Brussel (Vlaamse Ruit), Keulen (Rheinland). We zijn daarmee uitstekend verbonden en werken daarmee samen, net zoals met onze buurprovincies. Juist door de bijzondere kwaliteiten en veelzijdigheid van Gelderland – haar natuur, groene steden op menselijke schaal, kennis-infrastructuur, cultuur, recreatie en toerisme en sport – kan zij zich verder ontwikkelen als ideale vestigingsplek en uitvalslocatie om te werken en te wonen. Met onze brede blik op de leefomgeving geven wij dan ook een krachtige impuls aan de regionale economie en arbeidsmarkt. Zo kunnen mensen in Gelderland zich ontplooien, ontspannen en ontwikkelen.

De Gelderse economie heeft grote behoefte aan voldoende en kundige mensen. De concurrentie op de arbeidsmarkt is groot. We willen onze strategische ligging en de aantrekkingskracht van onze Gelderse regio's vergroten, zodat mensen hier willen (blijven) wonen en zich willen binden aan Gelderland. Sterke stedelijke netwerken en toegankelijke ontmoetingsplekken zijn van vitaal belang. Plekken waar mensen elkaar makkelijk kunnen vinden om kennis, ideeën en plannen uit te wisselen en elkaar vooruit te helpen. Plekken die goed ontsloten zijn, zoals innovatieve campussen, bruisende binnensteden en dynamische bedrijventerreinen. Het concentreren en combineren van activiteiten heeft daarbij onze voorkeur, boven versnippering door de hele provincie. Activiteiten die elkaar versterken, brengen wij met elkaar in contact en willen wij zoveel mogelijk bij elkaar in de buurt of in dezelfde voorziening plaatsen. Zo houden we Gelderland, naast dynamisch, ook open, groen en gezond. Het omvormen van bestaande en leegstaande bedrijvenlocaties heeft de voorkeur, boven de aanleg van nieuwe terreinen. Pas als er geen andere mogelijkheden zijn, breiden we uit aan de randen van onze steden of dorpen. En: we kijken naar hoe we de inrichting van de Gelderse werklocaties zo duurzaam mogelijk kunnen maken in termen van energie en klimaat.

Gelderland heeft sterke troeven: Health, Energy, Tech, Food, Logistiek, een sterk midden- en kleinbedrijf. Nationaal en internationaal werkende Gelderse bedrijven die in volle verbinding staan met gebieden buiten Gelderland. Daar zit veel innovatieve kracht. Die willen we volop de ruimte geven, maar wel op voorwaarde dat ook bijgedragen wordt aan het duurzaamheidsvraagstuk. Want schoon en groen is ons uitgangspunt. We denken mee met deze bedrijven en helpen ze bij de toegang tot kennis, middelen, markten, netwerken, locaties en het onderwijs. Omdat wij vinden dat iedereen die in Gelderland mee wil doen, dat ook moet kunnen, stimuleren wij dat het onderwijs optimaal is afgestemd op de arbeidsmarkt. Dit doen we om tekorten op de arbeidsmarkt te voorkomen en kansen te pakken naar de toekomst toe, zoals bijvoorbeeld op het terrein van energietransitie.

Waar we naar streven...

Een duurzaam, dynamisch en toegankelijk economisch vestigingsklimaat, waar voor ondernemers en inwoners een sterke aantrekkingskracht vanuit gaat; dat is wat wij willen. Zo versterken wij Gelderland: nu en in de toekomst.

Onze ambitie

- Wij willen onze concurrerende positie binnen het internationale stedelijke netwerk van Amsterdam, Brussel en Keulen verder versterken. Om onderscheidend te blijven, halen we in 2050 maximaal profijt uit onze unieke combinatie van stedelijke en groene kwaliteiten.
- In 2050 zijn alle werklocaties in Gelderland duurzaam ingericht qua energie, klimaatbestendigheid en logistieke en productiestromen. We zijn koploper in Nederland.

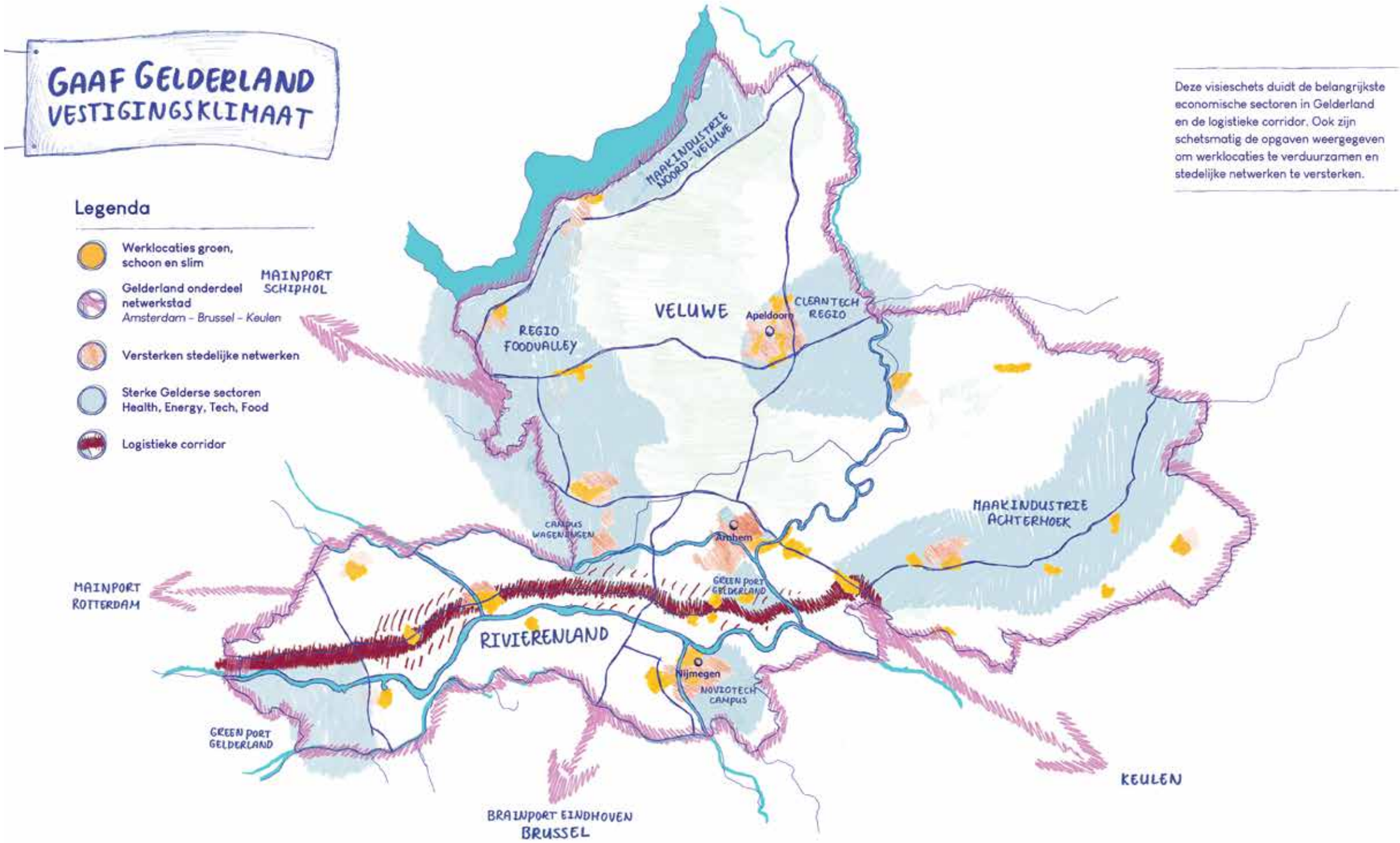
Onze aanpak

- Wij zorgen voor een gevarieerd aanbod aan goed ontsloten, kwalitatief hoogwaardige, duurzame werklocaties. We gaan hierover in gesprek met de Gelderse regio's en maken regionale afspraken over een goede balans tussen de vraag en het aanbod van werklocaties. Het concentreren van economische activiteiten heeft daarbij onze voorkeur, boven versnippering. En: het omvormen van bestaande en leegstaande bedrijvenlocaties gaat boven de aanleg van nieuwe terreinen.
- Samen met de regio's spelen we in op veranderende behoeften van het bedrijfsleven. Toekomstige behoeften veranderen immers continue, dit vraagt om regelmatig herzien van de regionale afspraken. Ook stimuleren we het omvormen van bestaande gebouwen en locaties zodat deze weer aansluiten bij de wensen van bedrijven en werknemers.
- We zorgen dat bedrijven die zich hier willen vestigen of die willen uitbreiden snel en effectief geholpen worden bij het vinden van een zo optimaal mogelijke locatie.
- We stimuleren de aansluiting tussen het Gelderse onderwijs en de arbeidsmarkt. We stimuleren dit ook in fysieke zin met campusontwikkeling.
- We stimuleren (kleinschalig) ondernemerschap en innovatie, ook met oog voor ontwikkeling van lokale arbeidsmarkten. Zeker wanneer ondernemers een duurzaam Gelderland dichterbij brengen.

Kijk naar de praktijk

Bekijk het verhaal van de papierfabriek Neenah Coldenhove

Visieschets voor het gesprek over Vestigingsklimaat



Deze visieschets duidt de belangrijkste economische sectoren in Gelderland en de logistieke corridor. Ook zijn schetsmatig de opgaven weergegeven om werklocaties te verduurzamen en stedelijke netwerken te versterken.

7. Woon- en leefomgeving: Dynamisch, divers, duurzaam

Wat we zien in Gelderland...

Om Gelderland voor mensen en bedrijven aantrekkelijk te houden, is de kwaliteit van de leefomgeving van groot belang. Bovendien draagt een goede kwaliteit van de leefomgeving bij aan gezondheid. Goed bereikbare voorzieningen, aansprekende evenementen, unieke cultuurhistorie, inspirerende culturele voorzieningen, een mooie natuur; het is allemaal van belang. Ook goed wonen hoort daarbij. Gelderland heeft op woongebied een bijzondere positie met uiteenlopende woonkwaliteiten, zowel stedelijke als landelijke. De Gelderse streken hebben ieder hun eigen aard, waar mensen zich thuis en verbonden met elkaar voelen. In onze groeiende Gelderse steden komen veel activiteiten samen. Tegelijkertijd investeren we in een vitaal platteland, juist als daar krimp plaatsvindt. Om het landschap open, groen en het voorzieningenniveau op peil te houden en leegstand te voorkomen, is bouwen binnen bestaand verstedelijkt gebied ons vertrekpunt. Wij geven de voorkeur aan het benutten van bestaande gebouwen. Wij gaan voor concentraties van bebouwing. Pas als er geen andere goede mogelijkheden zijn, breiden we uit aan de randen van onze steden of dorpen.

Woonwensen veranderen door de tijd en met de leeftijd. Mensen worden ouder, wonen steeds langer alleen en zelfstandig, worden steeds meer energiebewust en zijn mobieler dan vroeger, waardoor ze ook meer en makkelijker verhuizen. De dynamiek op de woningmarkt is groot, ook als gevolg van ontwikkelingen in de Randstad. Het grootste deel van de woningen die we in 2050 in Gelderland nodig hebben, staat er al. Maar deze woningen zijn niet klaar voor de toekomst en moeten aangepast of vervangen worden. Soms zijn zelfs tijdelijke woonvormen nodig, willen we snel in kunnen spelen op de vraag. Voor ons staat een goede balans tussen de vraag en aanbod van woningen in verschillende prijscategorieën voorop, ook voor specifieke doelgroepen. We hebben zorg en aandacht voor de woonbehoeften van alle Gelderlanders en maken hier met onze partners afspraken over. Ook zijn de meeste woningen verre van energieneutraal en klimaatbestendig. Wij stimuleren innovaties op dit terrein, zoals het aardgasloos maken van bestaande woningen en het verduurzamen van woonwijken. Ook zijn wij met onze partners in gesprek over hoe we het vraagstuk van klimaatadaptatie en wonen slimmer kunnen aanpakken. Voldoende groene ruimte, koele plekken, opvang van water in het licht van de klimaatverandering is immers van belang, zeker met het oog op de gezondheid van onze inwoners.

Waar we naar streven...

Een duurzaam en divers woon- en leefklimaat, dat steeds weet te anticiperen op ontwikkelingen; dat is wat wij willen. Zo versterken wij de economische kracht en kwaliteit van leven in Gelderland: nu en in de toekomst.

Onze ambitie

- Gelderland heeft een aanbod aan woningtypen en woonmilieus passend bij de diversiteit aan woningvraag; voor ieder een passende, duurzame woning. We benutten de bestaande bebouwde omgeving optimaal met voldoende ruimte voor klimaatadaptieve maatregelen.
- Alle nieuwbouw wordt aardgasloos aangelegd en zoveel mogelijk circulair gebouwd. In 2035 zijn alle (bestaande) wijken van het aardgas.
- Woningen in Gelderland zijn in 2050 klimaatneutraal.

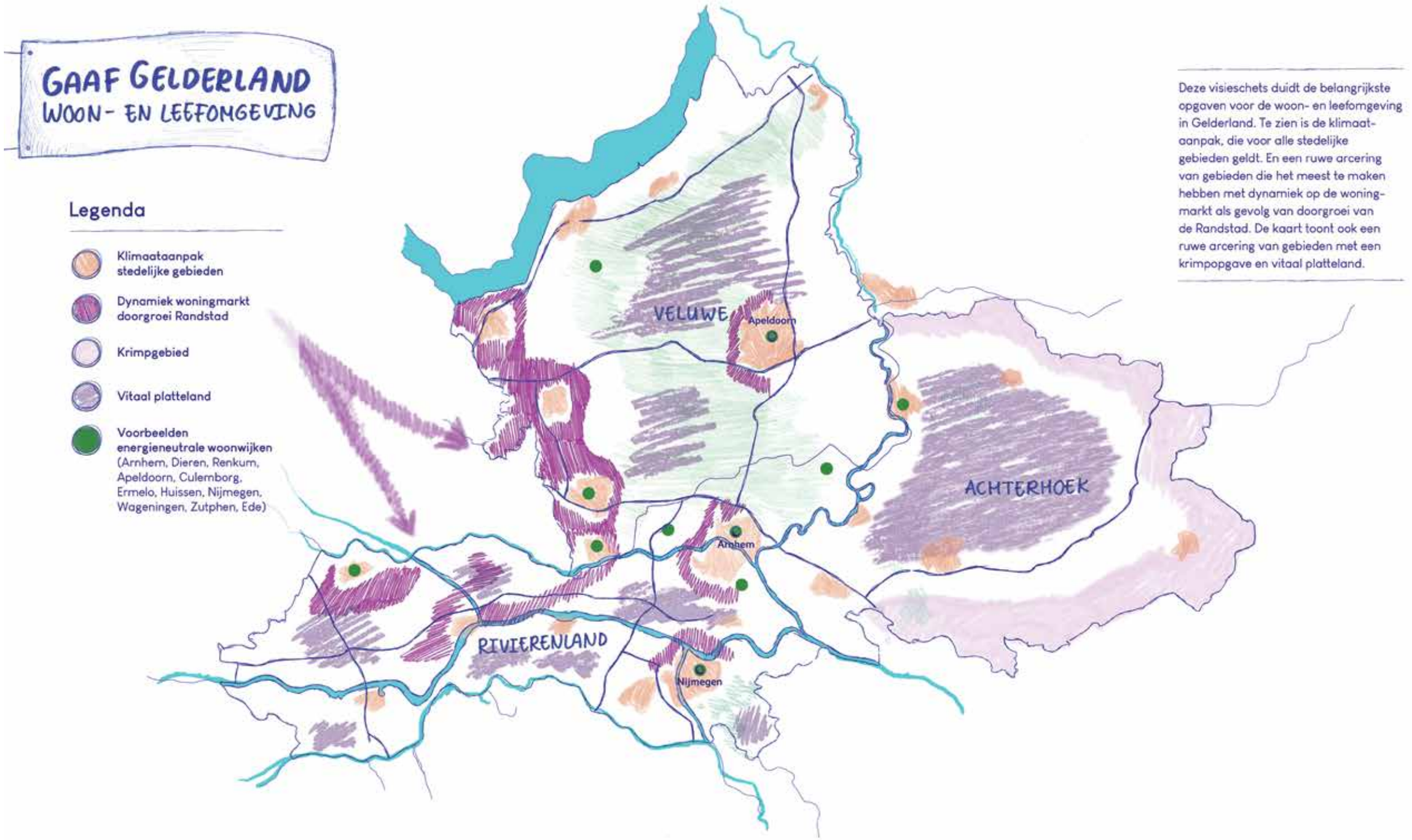
Onze aanpak

- We gaan in gesprek met de Gelderse regio's en maken regionale afspraken over een goede balans tussen de vraag en het aanbod van woningen. We hebben specifieke aandacht voor de gemeentegrens overstijgende woonvraagstukken.
- We stimuleren innovaties in woonwijken op het vlak van duurzaamheid en het omvormen van bestaande gebouwen tot woonruimte.

Kijk naar de praktijk

Bekijk het verhaal van de Kolkakkerbuurt in Ede

Visieschets voor het gesprek over Woon- en leefomgeving



Deze visieschets duidt de belangrijkste opgaven voor de woon- en leefomgeving in Gelderland. Te zien is de klimaat-aanpak, die voor alle stedelijke gebieden geldt. En een ruwe arcering van gebieden die het meest te maken hebben met dynamiek op de woning-markt als gevolg van doorgroei van de Randstad. De kaart toont ook een ruwe arcering van gebieden met een krimpopgave en vitaal platteland.

Een visie met werking

Vier Gelderse ‘Doe-principes’

Voor ons is een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland meer dan een vergezicht. En is onze focus op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland tezamen met onze zeven ambities op deze terreinen meer dan een gedachtenoefening. Bij de invulling van de schaarse ruimte zijn lastige keuzes onvermijdelijk. Juist het effectief oplossen van ingewikkelde dilemma’s en botsende belangen vraagt om gebiedsgericht maatwerk en samenwerken. Ambities en belangen lijken al gauw tegenstrijdig, maar tegenstellingen kunnen elkaar ook versterken in de oplossing. Dat is waar wij steeds naar zoeken. Door ons brede palet aan taken kunnen wij steeds met een brede blik naar de Gelderse gebieden kijken en bij de oplossing verschillende elementen aandragen en wegen. Breed kijken – vertrekkend vanuit de unieke kwaliteiten van de Gelderse streken – en steeds weer verschillende belangen en bovenregionale mogelijkheden afwegen.

Wij willen ontwikkelingen stimuleren, ruimte maken voor nieuwe technologieën en werkgelegenheid, kansen pakken op het terrein van duurzaamheid, economische kracht en verbondenheid. Niet zomaar en overal, maar met oog voor de veiligheid en de kwaliteiten die Gelderland uniek maken. Zo gaat bijvoorbeeld clustering van bebouwing in combinatie met een open landschap voor ons boven versnippering, het omvormen van bestaande en leegstaande bebouwing heeft de voorkeur boven de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen of woonlocaties en we optimaliseren onze bestaande infrastructuur voordat we overgaan tot het aanleggen van nieuwe wegen. We zien het als een opdracht waar we niet omheen kunnen en waar we aan willen werken. Een opdracht die ons denken en doen stuurt en waar wij ons aan houden. Uit onze focus en ambities voor een duurzaam, economisch krachtig en verbonden Gelderland volgen dan ook ‘spelregels’ of ‘Doe-principes’ voor onze verdere inzet en uitvoering. Zo geven we invulling aan onze ambities.

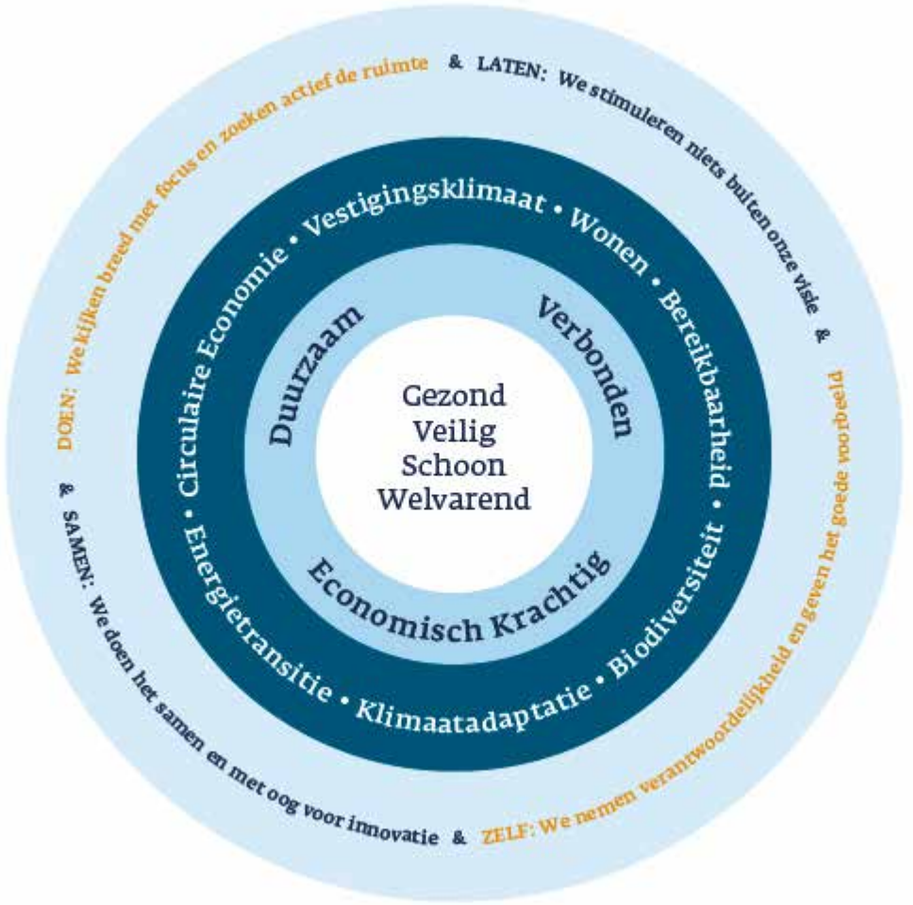
Onze ‘Doe-principes’ zijn:

Doen
Wij kijken breed en werken met focus consequent vanuit het perspectief van duurzaam én verbonden én economisch krachtig. Waar nodig stellen we regels en kaders ter discussie en zoeken we de ruimte;

Laten
Wij stimuleren geen zaken die niet aansluiten op onze visie;

Zelf
Wij geven zelf het goede voorbeeld en nemen onze verantwoordelijkheid en zetten door als het vraagstuk erom vraagt;

Samen
Wij werken met open vizier en bouwen aan gezamenlijke agenda’s met onze partners en stimuleren kansen voor innovatie en kennisdeling.



Figuur: onze Doe-principes

Doen en Laten: een brede blik en het wegen van alle aspecten

Voor ons staat een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland voorop. Daar willen wij optimaal aan bijdragen. Wij leggen daarbij de focus op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Deze focus sluit aan bij onze kennis en kunde. Wij hebben zeven ambities geformuleerd. Bij het maken van keuzes in de uitvoering maken wij steeds inzichtelijk hoe we deze ambities ten opzichte van elkaar wegen: wat de voorkeur heeft en wat misschien minder bedeeld wordt en op een andere manier moet worden opgepakt. Ook geven we aan in welke mate onze keuze bijdraagt aan het realiseren van onze ambities: is dat op basisniveau, zetten we een 'plus', of dragen we maximaal bij? Door dit steeds inzichtelijk te maken – dus hoe wij zaken met elkaar in verband brengen, afwegen en wat dat voor het realiseren van onze ambities betekent – maken we concreet hoe wij bijdragen aan een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland.

Samen: partnerschap

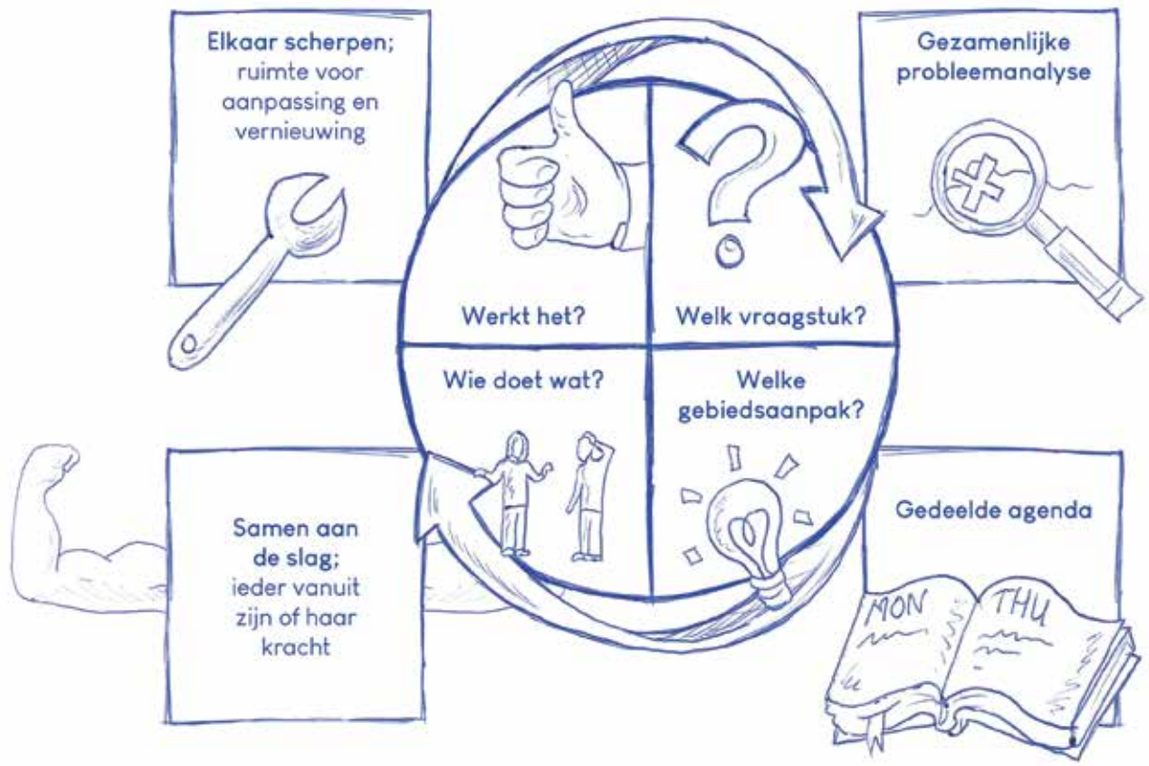
De vraagstukken die wij voor ons zien zijn groot, complex en langjarig. Geen enkele partij heeft de sleutel voor de oplossing alleen in handen. Ook wij niet. Daarom zetten we samen met vele andere partners onze schouders onder initiatieven die waardevol zijn en bijdragen aan het oplossen van de vraagstukken waar we voor staan. Zoals met ondernemers, inwoners, maatschappelijke organisaties, gemeenten, waterschappen, collega-provincies, Rijk, andere overheden en onze Duitse partners. Een Gaaf Gelderland voor huidige en toekomstige generaties bouwen we niet alleen, maar samen met anderen. Waarbij de samenstelling van partners per vraagstuk wisselt.

Partnerschap is maatwerk. Bij de zoektocht naar aanpakken nodigen we partners uit om met nieuwe plannen, oplossingen en ideeën te komen. We kijken breed en wegen af. Daar waar regels goede plannen in de weg staan zoeken we actief naar mogelijkheden. Om tot oplossingen te komen, is het samen met partners (h)erkennen van het vraagstuk een cruciale eerste stap. Het je (mede-)eigenaar voelen van het vraagstuk en willen helpen aan de oplossing is de volgende. We stellen ons dan ook steeds de vragen: Waar zien wij mogelijkheden en kansen? Waar zijn wij goed in en wat willen en kunnen we zelf bijdragen? Waar zijn anderen goed in en moeten wij aan hen overlaten of hen overhalen?

Voor ons staan steeds de vraagstukken centraal. Als die vragen om een 'hand-in-hand' aanpak met partners, dan zoeken wij deze op en werken we aan coalities en allianties. Samenwerken, partnerschap, aansluiten bij energie van anderen en open staan voor nieuwe ontwikkelingen zijn voor ons van belang. Steeds onderzoeken we waar de kracht en mogelijkheden van onszelf en onze (potentiële) partners liggen: of en hoe partijen van meerwaarde kunnen en willen zijn.

Samen: gebiedsgericht maatwerk

Gelderland blinkt uit in variatie. Er zijn verschillende regio's; ieder met een eigen kleur. Elke regio, elk gebied heeft zijn eigen achtergrond en karakter; een eigen DNA. Dit kenmerkt Gelderland en maakt haar sterk. Bij de oplossingsrichtingen die wij kiezen, houden wij dan ook bewust rekening met de verscheidenheid van de Gelderse streken. Maatwerk is nodig. Elke regio heeft zijn eigen kwaliteiten, iconische projecten, specifieke locaties; 'game changers' of 'epicentra'. Zaken die een cruciale bijdrage leveren aan een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Met onze partners in de regio verkennen wij welke kansen we kunnen en willen benutten. Daar hoort een cyclus bij van komen tot een gezamenlijke kijk op het vraagstuk, het maken van een gedeelde agenda, hier samen uitvoering aan geven en ruimte laten voor aanscherping en aanpassing. Al doende leren we van elkaar en op basis van de geleerde lessen scherpen we onze plannen aan of wijzigen we onze koers. Zo blijven we met elkaar in gesprek over wat er voor ons toe doet, welke koers we willen bewandelen en waar wij samen kansen zien en benutten.



Zelf: bestuurskracht

Steeds kijken we naar onze eigen mogelijkheden. Waar kunnen en willen wij van meerwaarde zijn? Dat wij taken hebben met betrekking tot de inrichting en de kwaliteit van de Gelderse leefomgeving betekent niet dat wij ook altijd de eerst aangewezen partij zijn om het initiatief te nemen. Ons uitgangspunt is: hoe dichter bij de Gelderlanders hoe beter.

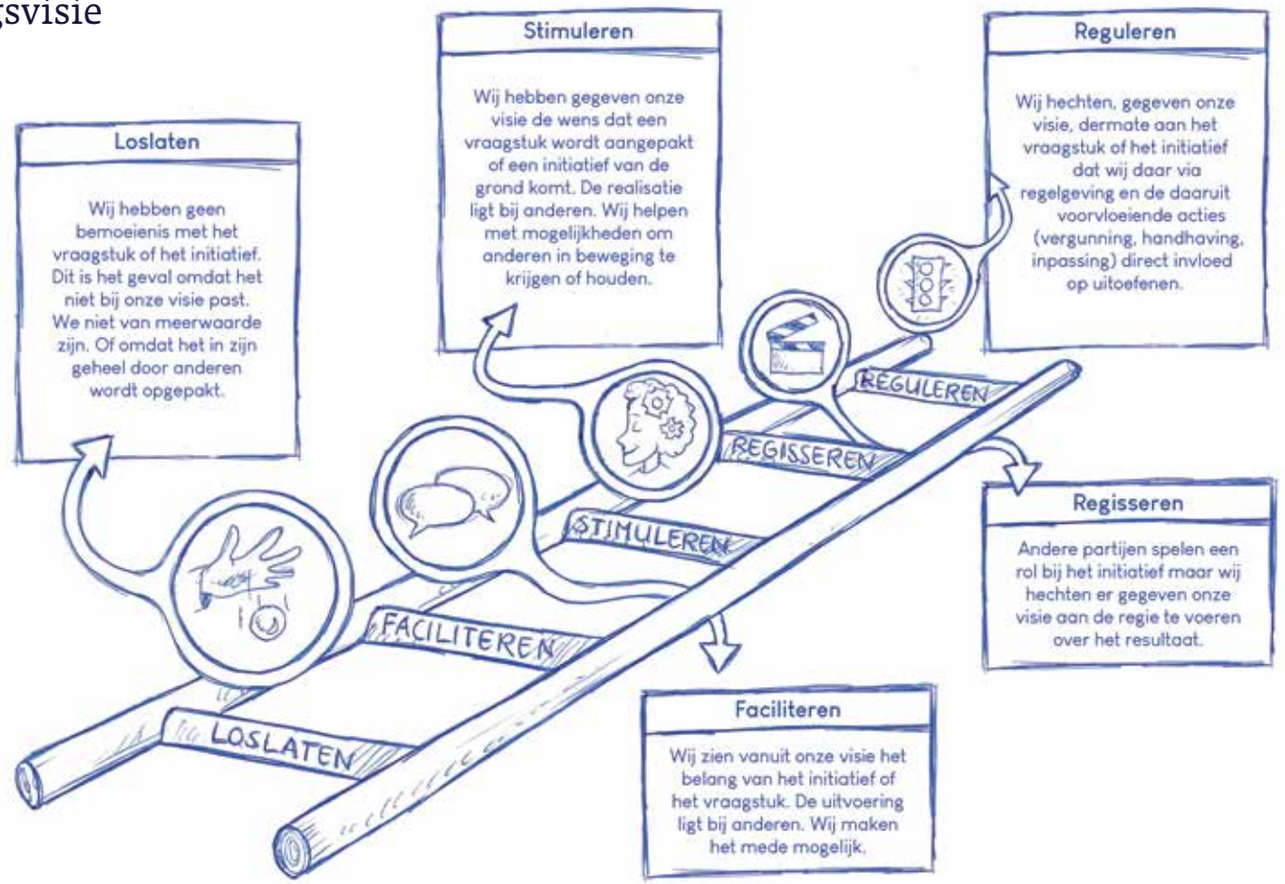
Wij zijn van doorslaggevende waarde:

- als het vraagstuk een bovenlokale aanpak vraagt die niet afdoende door samenwerkende gemeenten wordt opgepakt, maar als dit wel van belang is voor een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland;
- als het vraagstuk volgens de wet onze zaak en taak is en aan onze doorzettingsmacht raakt of als onze Omgevingsvisie hier de focus op legt;
- als wij door ons netwerk gevraagd worden om het vraagstuk op te pakken en het vraagstuk bijdraagt aan een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland;
- als wij zien dat wij, door de inzet van onze middelen, werkwijzen en instrumenten, het verschil kunnen maken voor een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland.

Voorbeelden

Voorbeelden van werkwijzen en instrumenten die wij gebruiken of hebben ontwikkeld om een goede afweging te maken tussen alle drie aspecten zijn onder andere:

- Het Gelderse ambitie-web
- De GelderseGezondheidswijzer/Quickscan Gezonde leefomgeving
- Gelderse Aanpak Gebiedsontwikkeling
- Aanpak SteenGoed Benutten
- Regionale programma's werklocaties en agenda's wonen
- Regionale energie strategieën (RES)
- De ladder voor duurzame stedelijke ontwikkeling



Gaaf Gelderland maken we samen...

Gaaf Gelderland maken we samen...

De Omgevingsvisie Gaaf Gelderland is tot stand gekomen met de inbreng van velen. Inwoners van Gelderland – jong en oud –, gemeenten, waterschappen, instellingen en experts op het terrein van zorg, natuur, cultuur, onderwijs en vele, vele andere partners hebben in de afgelopen jaren op meerdere momenten gedurende het proces van visievorming meegedacht, meegepraat en actief hun bijdrage geleverd. Hiervoor zijn wij eenieder zeer dankbaar.

Het begin van de toekomst van Gelderland is nu. Wij nodigen u dan ook allen van harte uit om met ons verder invulling te geven aan Gaaf Gelderland. Om met ons in gesprek te gaan over de keuzes die gemaakt moeten worden en welke prioriteiten we stellen en over de acties die wij samen moeten inzetten. En: om met ons afspraken te maken en deze vast te leggen in onder andere thematische of gebiedsgerichte uitvoeringsprogramma's waar we samen – ieder vanuit zijn of haar kracht en verantwoordelijkheid – aan werken. Zo geven we invulling aan de Gelderse Omgevingsvisie en realiseren we ons wensbeeld. Zo komen we tot een visie met werking. Mochten koersen wijzigen en droombeelden veranderen, dan gaan wij opnieuw met u in gesprek en passen desgewenst de Gelderse Omgevingsvisie aan. De weg naar de toekomst kent immers geen rechte lijn, maar is een gezamenlijke zoektocht.

Een visie met werking

Wat we blijven doen...

Een vijftal wettelijk verplichte planfiguren voor het provinciaal beleid voor de leefomgeving gaat sinds 2014 op in de Omgevingsvisie. Dit gaat over planfiguren voor ruimte, natuur, water, milieu en verkeer en vervoer. Vanuit de Omgevingsvisie 2014 vinden wij de volgende zaken van belang. Deze continueren we.

In verband met de planfiguren zijn sinds de Omgevingsvisie 2014 gebieden en functies aangewezen, die blijven voortbestaan onder deze omgevingsvisie. Dit gaat om de aanwijzing van functies van regionale oppervlaktewateren, van gebieden waar milieukwaliteit bijzondere bescherming behoeft, van Natura 2000-gebieden en van bijzondere natuurgebieden. Andere kaarten en functiebeschrijvingen uit de visie 2014 hebben een uitvoerend of informerend karakter en worden daarom overgeheveld naar programma's of andere beleidsdocumenten.

Ruimtelijk beleid
Al sinds 2014 is de ruimtelijke ontwikkeling van Gelderland een maatschappelijke opgave met verantwoordelijkheden voor overheden, organisaties en partners. De provincie draagt op een toekomstbestendige manier bij, met beleid dat een duurzame economische structuur in de provincie en regio's versterkt en dat richting geeft aan de vestigingsmogelijkheden en milieugebruiksruimte voor bedrijven. Het provinciaal belang ligt in het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit. Onze klimaatbestendigheid wordt vergroot, de mogelijkheden om zonne- en windenergie op te wekken zijn in kaart gebracht (zie themakaart) en onze natuur- en landschappelijke kwaliteit blijft behouden. De provincie zet zich in voor vitale steden en dorpen en voor een duurzame verstedelijking, gericht op versterking van de stedelijke netwerken, gecombineerd met aandacht voor de vitaliteit van kleine kernen en dorpen. De kwalitatieve regionale opgave voor wonen is van provinciaal belang, net als het belang dat bij locaties met een bovenlokaal ontwikkelpotentieel die potenties benut worden. Het beleid voorziet in provinciale kaders voor het terugdringen van leegstand en overcapaciteit in gemeentelijke plannen en voor zorgvuldige locatie-afwegingen op regionaal niveau, waarbij de ladder voor duurzame verstedelijking wordt ingezet. Voor wonen en werken geldt een regionale aanpak die gericht is op een gezonde en veilige woonomgeving, waarin mensen zich met elkaar verbonden voelen en die goed bereikbaar is en goede voorzieningen heeft. Voor ontwikkelingen in de niet grondgeboden landbouw hanteert de provincie het 'plussen-beleid'. Daarmee geeft de provincie veehouders de ruimte om hun bedrijf te ontwikkelen, maar onder voorwaarden.
Bij ruimtelijke ontwikkelingen en bij het beheer van terreinen wil de provincie dat aandacht wordt besteed aan onder andere het risico op natuurbranden.

Waterbeleid

De hoofdzaken van het provinciaal beleid voor water zijn gericht op een veerkrachtig en duurzaam water- en bodemsysteem. Dit systeem bestaat uit bodem en ondergrond, grondwater en oppervlaktewater en is duurzaam als het ook in de toekomst kan blijven functioneren en in stand kan worden gehouden tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. De provincie onderschrijft de ambitie van de Europese Kaderrichtlijn Water, dat uiterlijk in 2027 het grond- en oppervlaktewater in Europa schoon en ecologisch gezond moet zijn en dat er voldoende water is voor duurzaam gebruik en voert deze uit. De beschermde gebieden voor grondwater, waterberging, de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 zijn leidend bij de uitwerking van dit beleid in programma's of in kaders in de verordening. Er worden condities gesteld voor effectief en zuinig gebruik van drinkwater, speciale waterecologie (Hoogst Ecologisch Niveau wateren en Specifiek Ecologische Doelstelling wateren), (grond)waterafhankelijke landnatuur plus de beschermingszones natte landnatuur en grondwateronttrekkingen voor drinkwater en industrie, groter dan 150.000 m3/jaar. De provincie stelt via uitvoerend beleid de doelen voor de regionale wateren voor de Kaderrichtlijn Water vast en geeft daarbij ook invulling aan de voorzieningenniveaus. Met de Gelderse waterschappen en de landbouw geeft de provincie invulling aan het vasthouden van water in de bodem, het grondwater en de haarvaten van het watersysteem. Bescherming tegen overstromingen vindt primair plaats op basis van preventie, waar nodig aangevuld met maatregelen in de ruimtelijke ordening en evacuatie. Deze bescherming gebeurt bij voorkeur in combinatie met het ontwikkelen en versterken van karakteristieke riviernatuur in Natura 2000-gebieden.

Milieubeleid

Een gezonde en veilige leefomgeving is de hoofdzaak van het milieubeleid. Dit vraagt om provinciaal beleid dat zorgt voor goede milieukwaliteit en veilige ruimtelijke keuzes. Gezondheidsschade, onacceptabele risico's en onaanvaardbare geur- en geluidhinder moeten worden voorkomen. Er wordt voldaan aan milieukwaliteitseisen. Spoedeisende bodemverontreiniging wordt gesaneerd. Ook is het van belang om op toekomstige ontwikkelingen te anticiperen, met name vanwege de energietransitie en klimaatverandering. Vooral in het stedelijk gebied kunnen de gevolgen hiervan van invloed zijn op de gezondheid. De provincie streeft naar een op gezondheid gerichte benadering van de kwaliteit van de leefomgeving en het milieu.

Natuur- en landschapsbeleid
De provincie spant zich in voor een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden en behoud en versterking van de kwaliteit van het landschap. Het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en de Groene Ontwikkelingszone (GO) worden beschermd tegen aantasting van de kern-kwaliteiten: dat zijn de natuurwaarden, de potentiële waarden en de omgevingscondities. Het GNN is een samenhangend netwerk van bestaande en te ontwikkelen natuur van internationaal, nationaal en provinciaal belang. Het uitgangspunt is dat in het GNN geen nieuwe initiatieven plaatsvinden, behalve ontwikkelingen van een groot algemeen of provinciaal belang of waarvoor geen alternatieven bestaan.
In de GO is ruimte voor economische ontwikkeling in combinatie met een (substantiële) versterking van de samenhang tussen aangrenzende en inliggende natuurgebieden. De ecologische verbindingszones maken deel uit van de GO, evenals de weidevogelgebieden en de rustgebieden voor winterganzen. De provincie treft maatregelen vanwege de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen, leefgebieden, een gunstige staat van instandhouding en het Natuurnetwerk Nederland. De provincie beschermt de achttien Natura2000 gebieden die in het GNN liggen. Verder richt het beleid zich op behoud van de basiskwaliteit van landschappen in Gelderland. Voor de landschappen van bovenregionale waarde geldt een beschermingsregime met kernkwaliteiten en met een juridisch vangnet in de verordening, zodat de provincie in gesprek kan komen indien het provinciaal belang in het geding raakt.

Verkeers- en vervoersbeleid
De provincie streeft naar een veilige, betrouwbare en duurzame mobiliteit, als hoofdzaak van het verkeers- en vervoersbeleid. Dit wordt benaderd als een systeem waarin verschillende mobiliteitsnetwerken op elkaar inwerken, ook over provinciegrenzen heen, ter ondersteuning van een sterke economie, welvaart en welzijn. Hierbij houden wij rekening met de kwaliteit van de leefomgeving, de doorstroming binnen elk netwerk en verkeersveiligheid. De provincie heeft specifiek aandacht voor de wisselwerking en knooppunten in het systeem en gaat uit van drie principes: voorkomen, benutten en bouwen.
Dit gebeurt op basis van een meerjaren-investeringsagenda en met een regionale aanpak. Via die aanpak wordt het provinciaal beleid afgestemd op het beleid van het Rijk en de gemeenten. Het beleid richt zich ook op een goede regionale ontsluiting over water en ontwikkelingen van de luchtvaart.

Kijk naar de praktijk

Betuwewind

Sinds 2013 een coöperatie van 180 betrokken leden die leven van de wind. In de oksels van de A15 en A2 willen wij windmolens plaatsen. Onze energiebron van de toekomst. Voor 40.000 huishoudens in de West-Betuwe.

We zijn van, voor en mét bewoners. Van onderop en in samenwerking met de overheid en projectontwikkelaars. Dat is het fundament waarop we elke windmolen bouwen.

Onze ambitie Energietransitie

Waterplein, Tiel

Het Waterplein in Tiel loopt vol bij een hevige stortbui. Voor kinderen verandert daarmee een speelplein in een heerlijk waterfestijn.

Het ontwerp is gemaakt samen met de bewoners. Het Waterplein kan 570 m^3 regenwater bergen. Het water is dan 70 cm diep.

De gemeente Tiel en het Waterschap Rivierenland combineerden het nuttige met het aangename. Overtollig regenwater stroomt niet het riool in, maar kan langzaam inflitreren.

Onze ambitie Klimaatadaptatie

Remeker-kaas

Sinds 1650 wordt de grond van boerderij De Groote Voort bij Lunteren beheerd door de familie Van de Voort.

In de jaren ’80 schakelde het bedrijf over naar biologische productie van kaas, gemaakt van melk van Jersey koeien. Geen eenvoudige, maar wel een bewuste keuze die heeft geleid tot succes. De biodiversiteit heeft zich hersteld. De productie van de kaas volgt een natuurlijk, lokaal, circulair proces.

De exclusieve Remeker-kaas, met z’n bekende eetbare natuurkorst. Die gaat heel Europa door. En staat op de menukaarten van befaamde restaurants in Frankrijk, Italië en Duitsland.

Onze ambitie Circulaire economie

De schooltuin

Kinderen die hun eigen sla, spinazie en wortelen verbouwen. Voor basisschool Meander uit Nijmegen is de schooltuin net zo belangrijk als het klaslokaal. Als je leert hoe plantjes groeien en hoe nuttig het bodemleven is, weet je ook later het belang van biodiversiteit.

Biodiversiteit is niet is iets van alleen de Veluwe, maar heeft overal aandacht nodig. In woonwijken, op bedrijventerreinen en in de land- en tuinbouw.

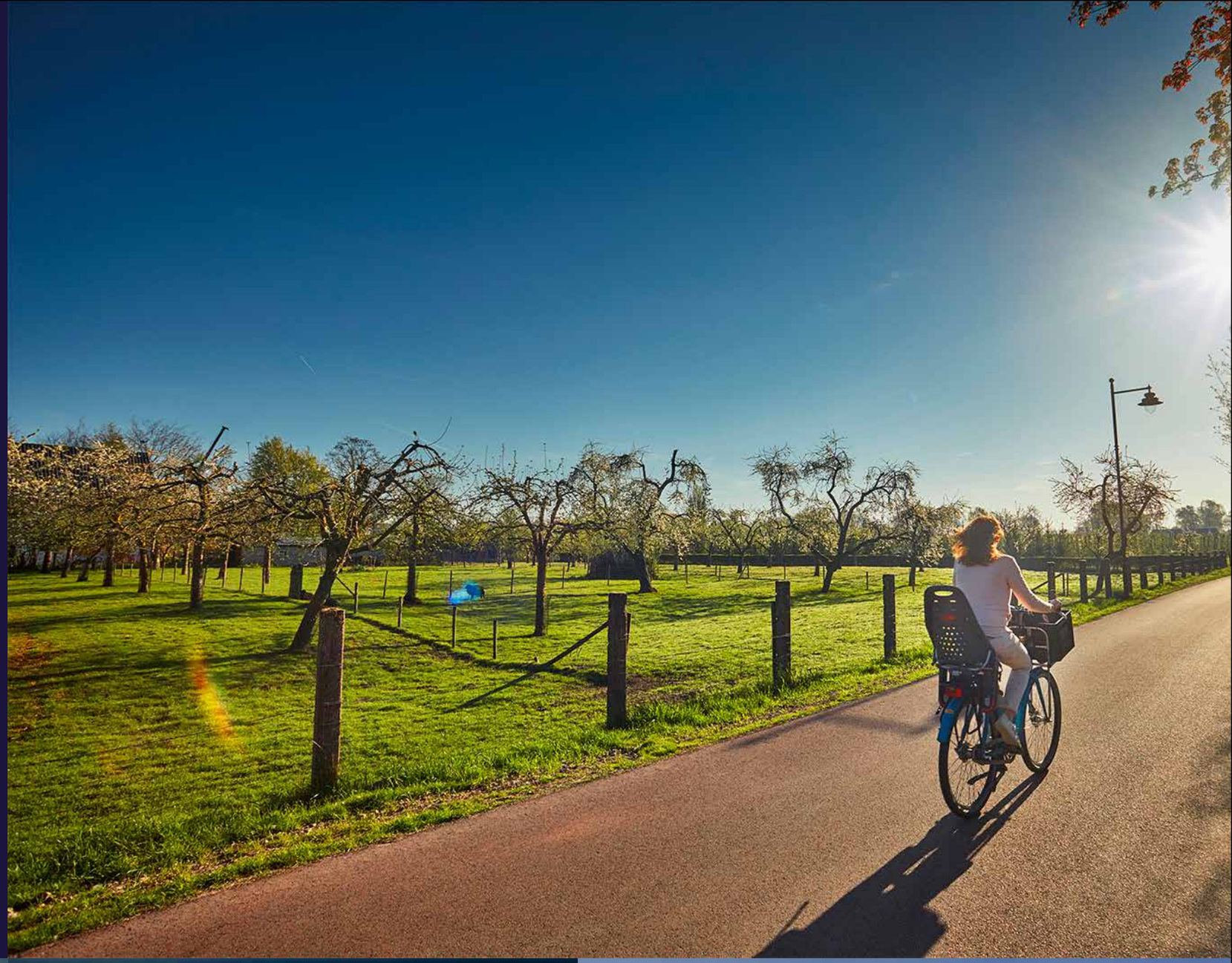
Onze ambitie Biodiversiteit

Snelfietspaden

De fiets wordt een steeds belangrijker vervoermiddel. Voor de dagelijkse woonwerk-rit en voor vrije tijd. Nieuwe snelfietsroutes verbinden de belangrijkste steden en werklocaties. Op de fiets win je vaak tijd en je houdt jezelf fit.

Tussen Wageningen en Arnhem wordt het wegdek van de snelfietsroute deels verwarmd. Dat gebeurt met restwarmte van papierfabriek Parenco in Renkum. Dat scheelt veel strooizout en houdt het fietspad ook in de winter veilig.

Onze ambitie Bereikbaarheid



Papierfabriek Neenah Coldenhove
Sinds 1661 gevestigd midden in het Eerbeekse bos. Dichtbij hout en zuiver water, twee van de belangrijkste grondstoffen voor het maken van papier.

Circulaire economie is belangrijk voor ons, met de restwarmte uit onze fabriek verwarmen wij onze gebouwen en het naastgelegen zwembad. Ons afvalwater wordt op zorgvuldige wijze gezuiverd bij IWE. Hierbij vrijkomende energie leveren we terug aan het net. Ook het gezuiverde water wordt deels hergebruikt.

We voelen ons verantwoordelijk voor onze omgeving en de kwaliteit hiervan. We zijn eigenaar van een deel van het bos en onderhouden dit zelf. Onze sterke band met Eerbeek leeft al vele generaties. en veel van onze medewerkers komen uit de buurt. Mede dankzij deze waarden kunnen wij verder groeien in onze rol als internationaal innoverende specialiteitenfabriek.

Onze ambitie Vestigingsklimaat

Kolkakkerbuurt, Ede

De Kolkakkerbuurt in Ede is een klassiek tuindorp uit de jaren ’20. Bij de volledige renovatie van 50 woningen kiest woningcorporatie Woonstede voor behoud van de karakteristieke stijl in combinatie met 100% duurzaamheid.

De woningen gaan van het aardgas af. Ze krijgen duurzame energie, onder andere van zonnepanelen.

Bewoners praten volop mee. In het bijzonder ook ouderen, die graag gelijkvloers willen wonen. Ook aan dieren en planten is gedacht. Zo komen er vleermuiskasten en nestkasten voor vogels.

Onze ambitie Woon- en leefomgeving

Informatie

Dit is de omgevingsvisie Gaaf Gelderland van de Provincie Gelderland, vastgesteld door Provinciale Staten op 19 december 2018. De informatie ‘Kijk naar de praktijk’ op pagina 61 tot en met 68 maakt formeel geen onderdeel uit van de omgevingsvisie. U kunt de Omgevingsvisie hier bekijken in planoview.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het provincieloket op 026 359 99 99 of per mail via provincieloket@gelderland.nl.

10. Legger - Waterschap Rijn en IJssel

Onderwerp: 10. Legger - Waterschap Rijn en IJssel

https://www.wrij.nl/thema/kennis-informatie/legger/

Aandeel bus t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2018

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

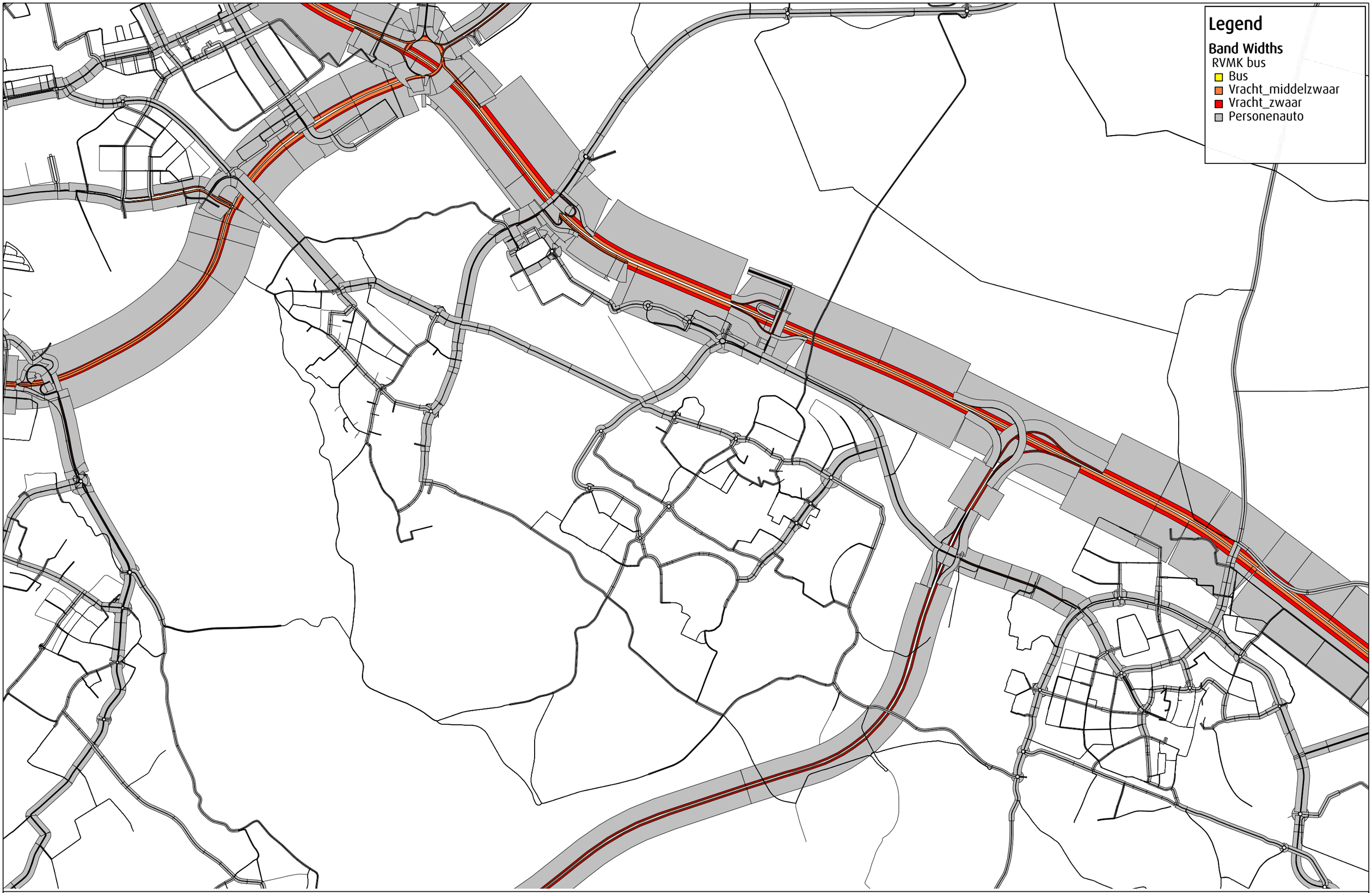
adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Aandeel bus t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2028H

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng



Aandeel bus t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2028L

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Aandeel middelzware vracht t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2018

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Aandeel middelzware vracht t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2028H

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Aandeel middelzware vracht t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2028L

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Aandeel zware vracht t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2018

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

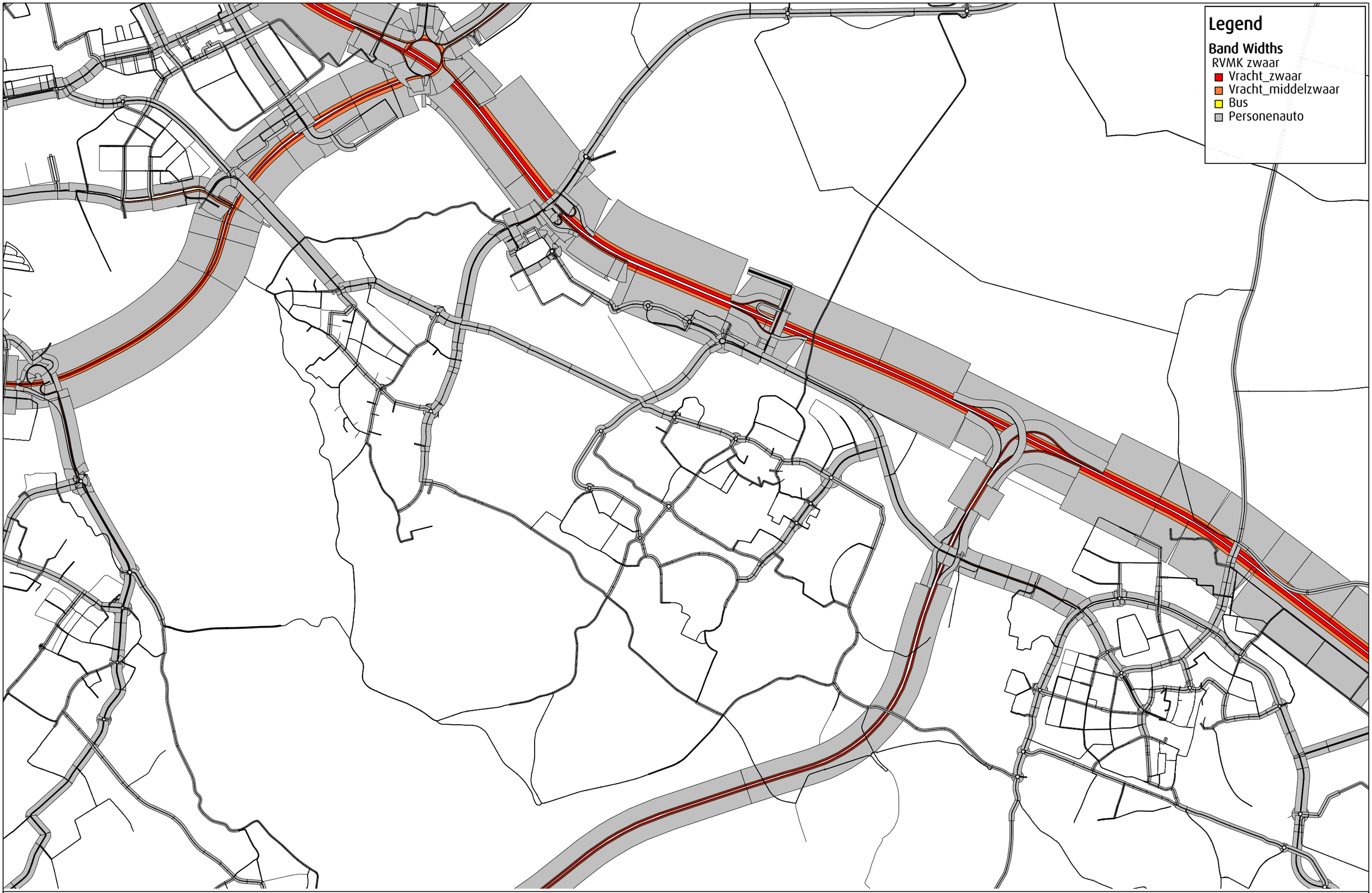
adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Aandeel zware vracht t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2028H

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

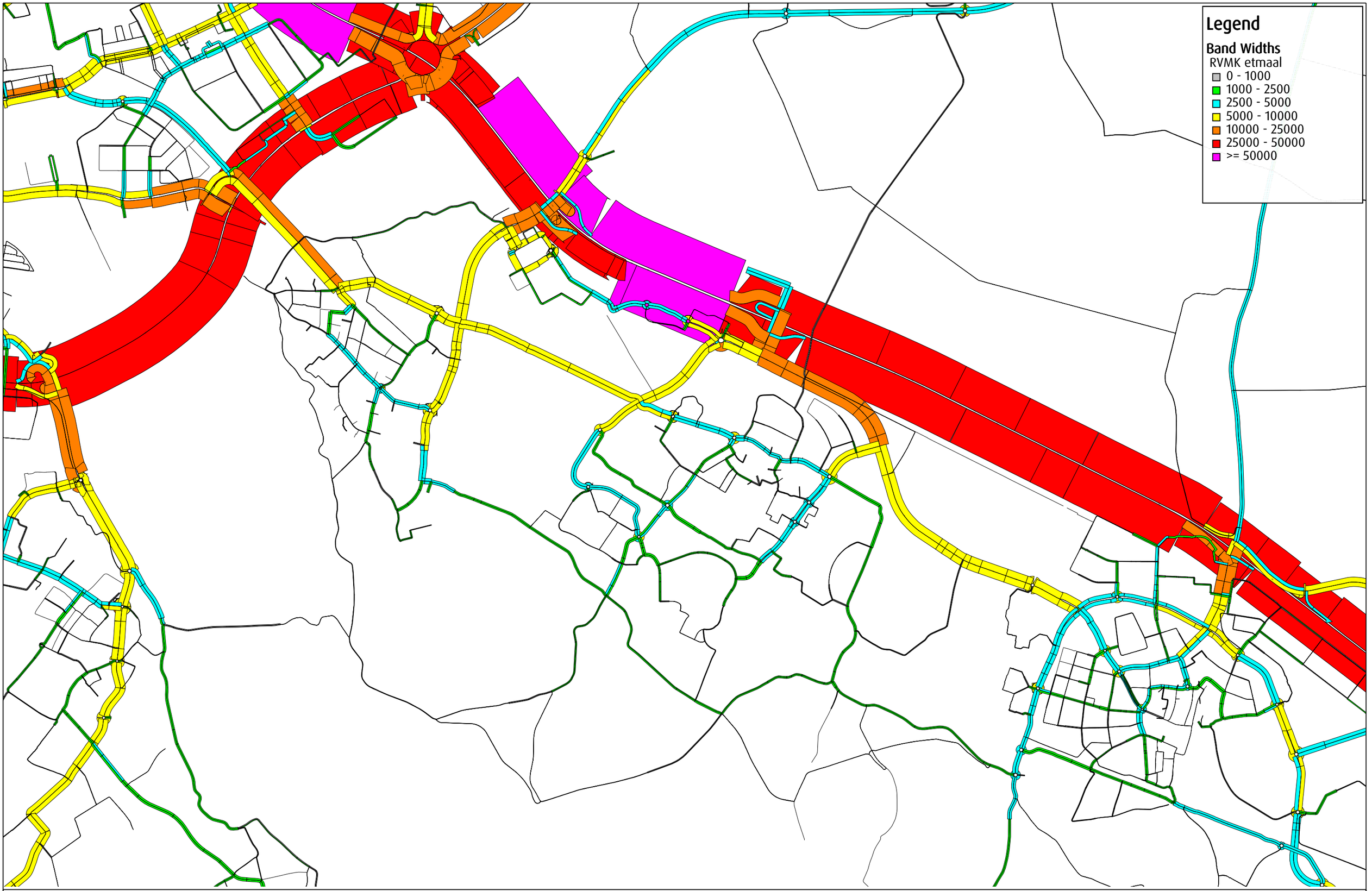


Aandeel zware vracht t.o.v. totaal verkeer (%) werkdag 2028L

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

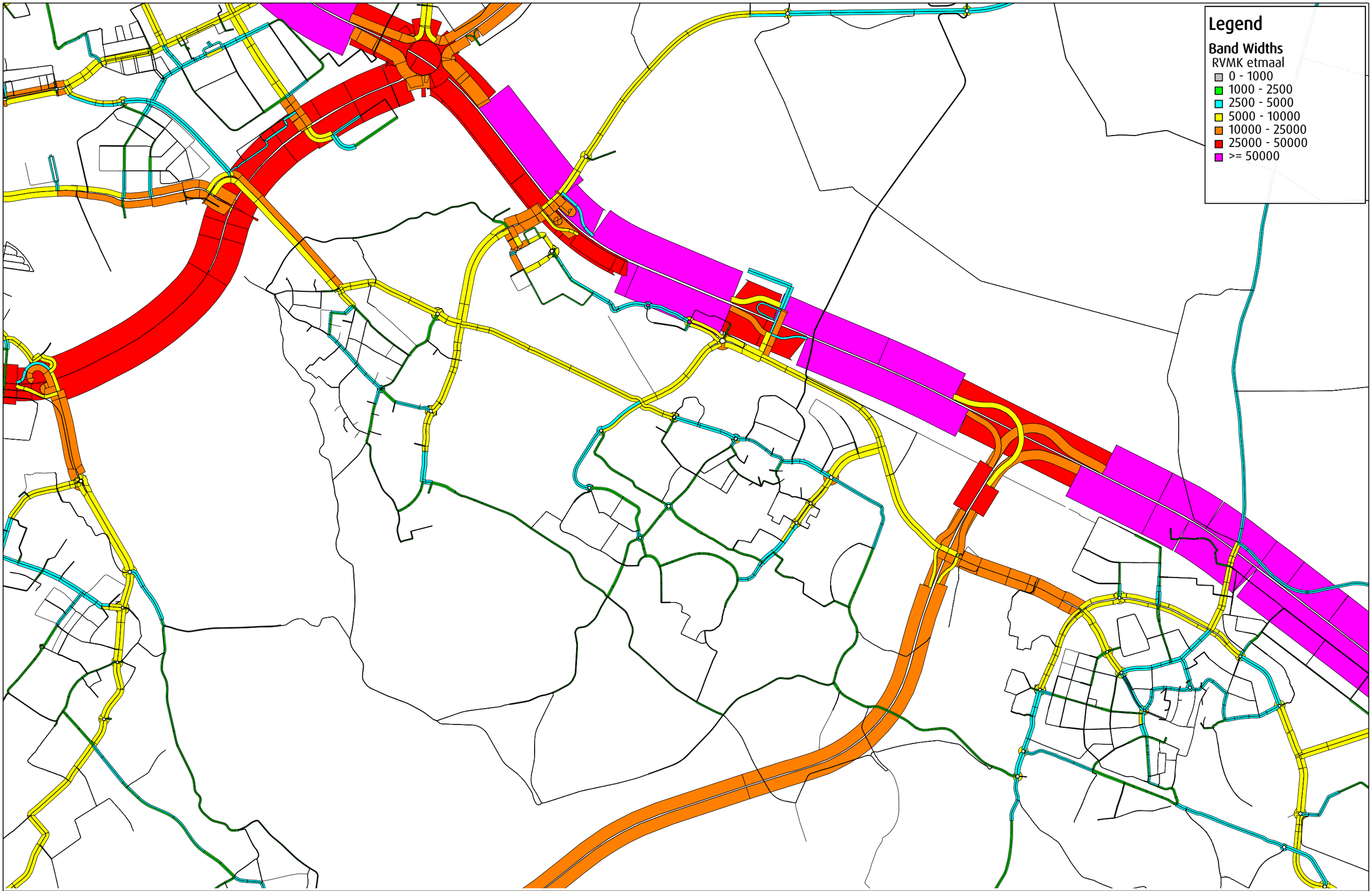


Etmaalintensiteiten werkdag 2018 (mvt in honderdtallen)

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

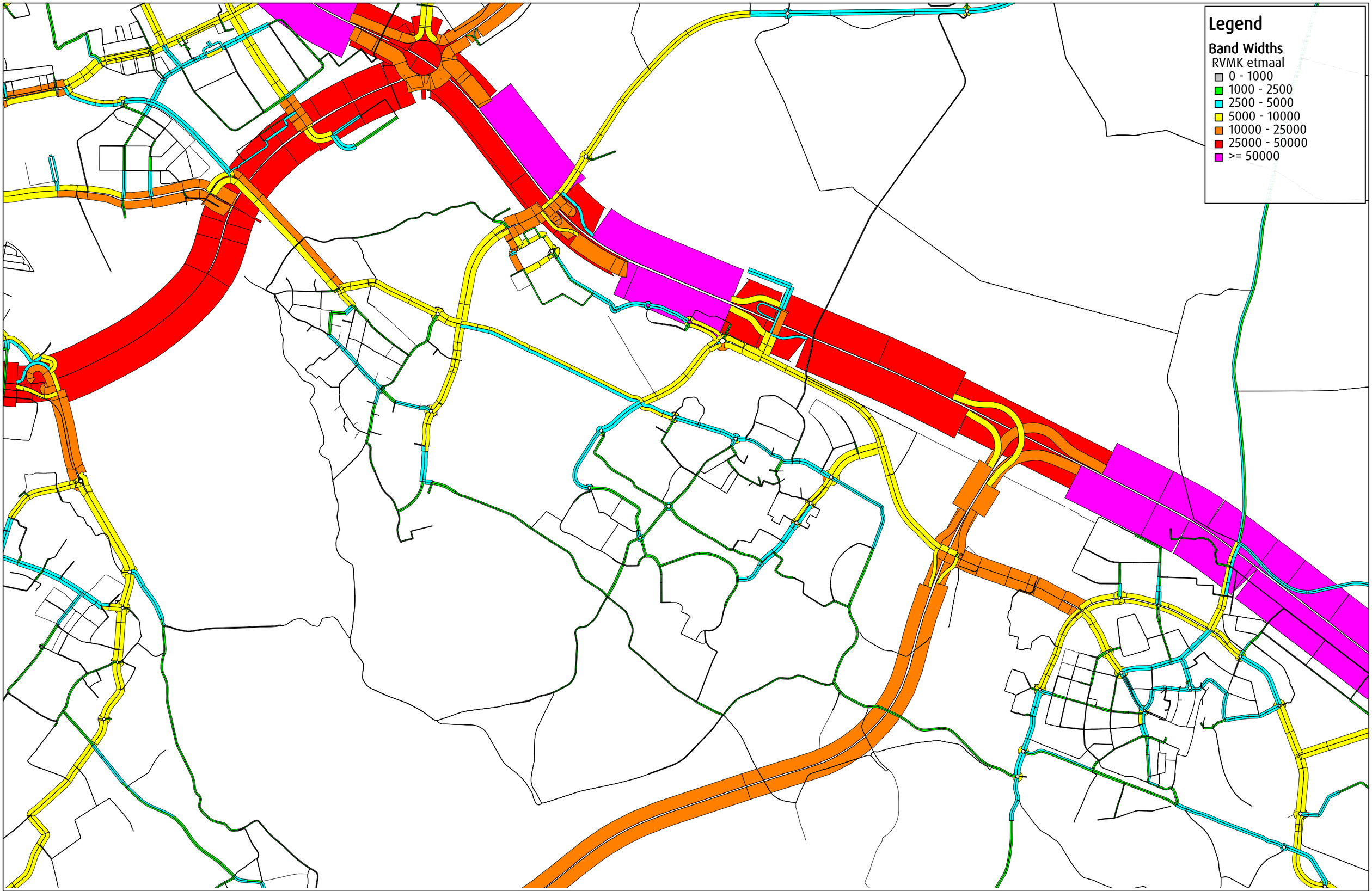


Etmaalintensiteiten werkdag 2028H (mvt in honderdtallen)

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng



Etmaalintensiteiten werkdag 2028L (mvt in honderdtallen)

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

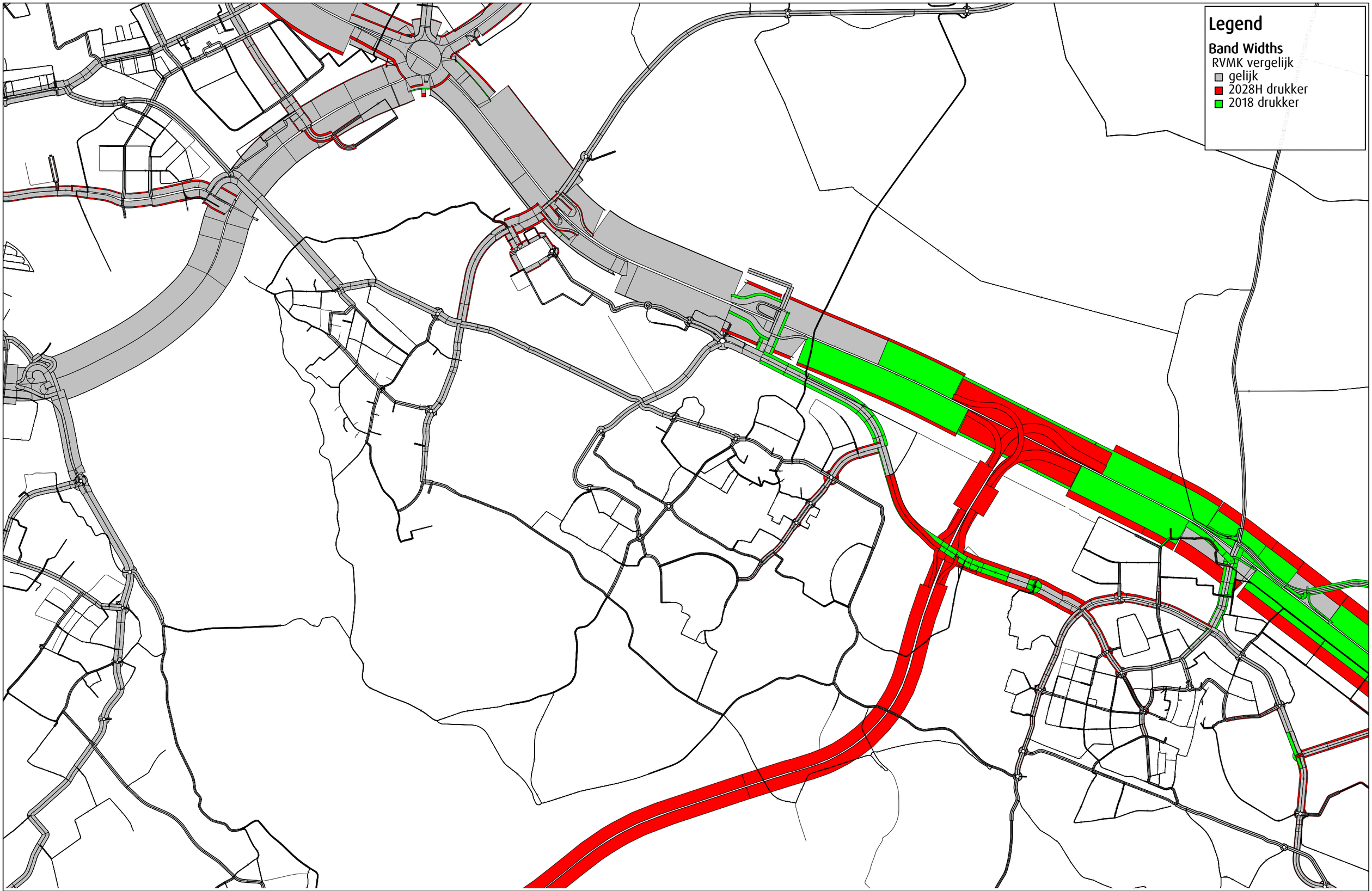
adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Tellingen vs. Modelwaarden mvt 2018

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

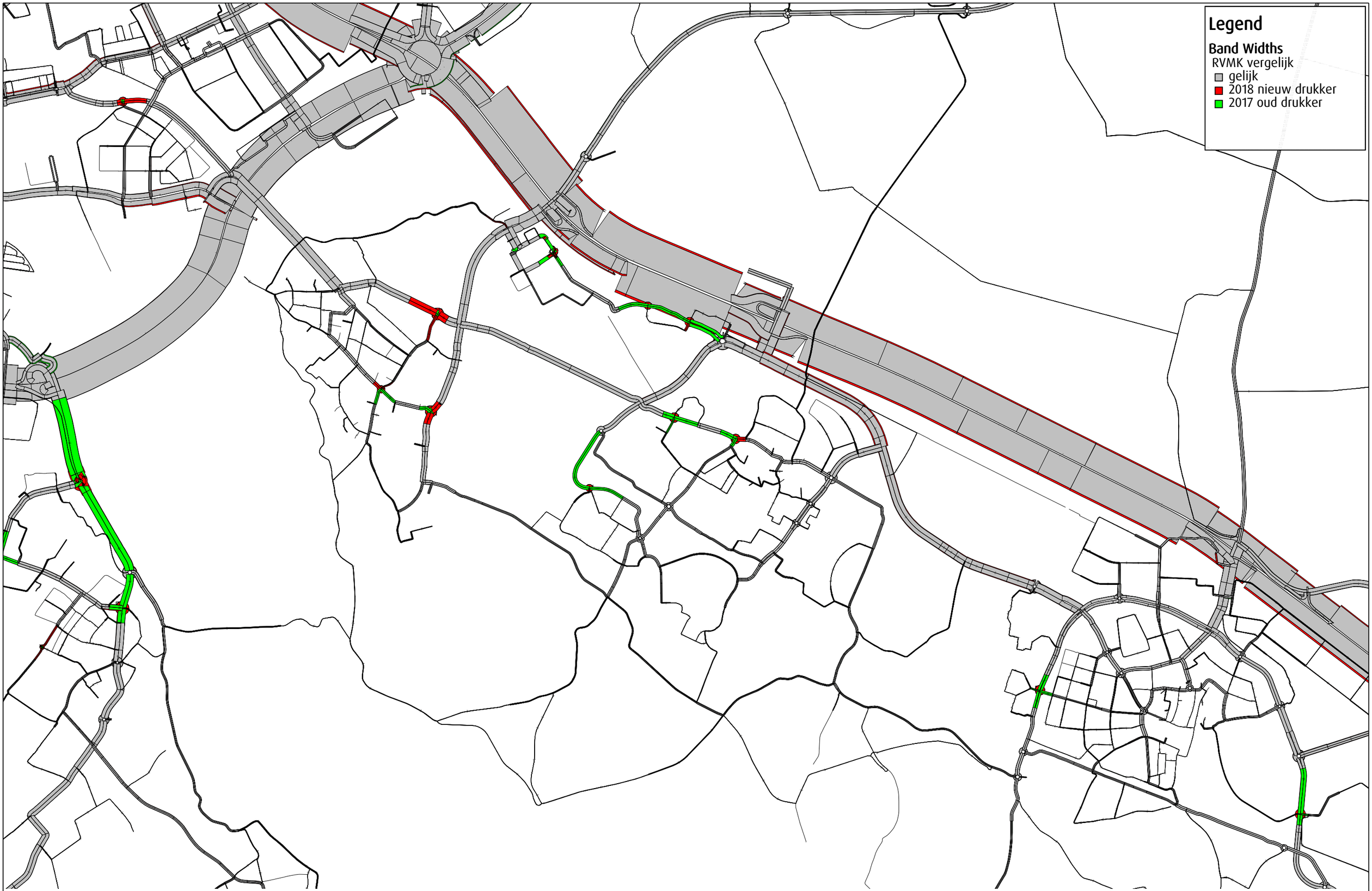


Verschil etmaalintensiteiten mvt 2018-2028H (%)

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng



2018 etmaalintensiteiten mvt, verschil t.o.v. vorige model (%)

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

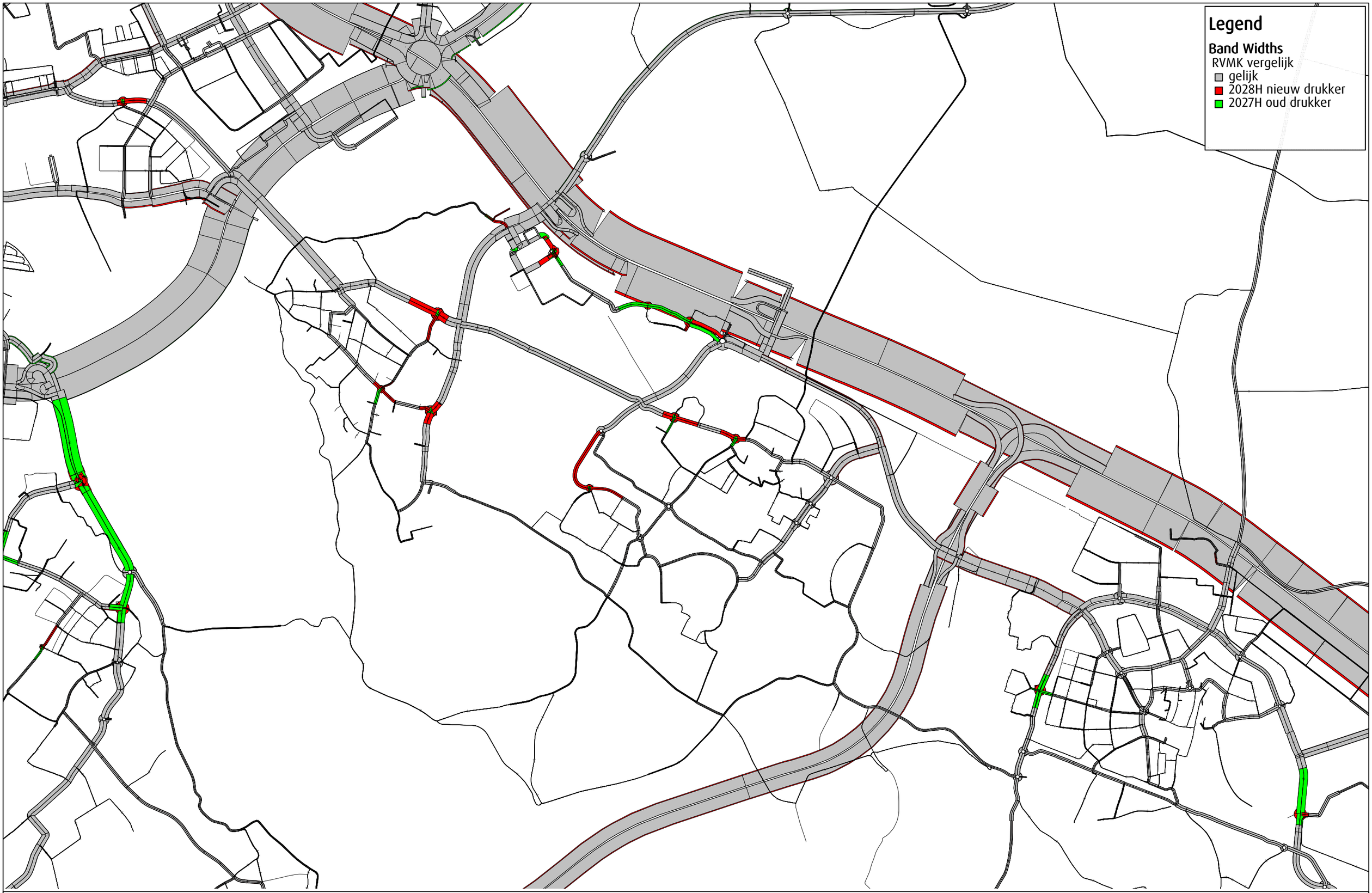
adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

2028H scenario mvt, verschil t.o.v. L scenario (%)

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng



2028H etmaalintensiteiten mvt, verschil t.o.v. vorige model (%)

Gemeente Duiven

Project RVMK arhnmg 2019
file versie 71
Goudappel Coffeng BV

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

12. Bestemmingsplan Archeologie

https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0226.BPARCHEOLOGIE001-VS01/r_NL.IMRO.0226.BPARCHEOLOGIE001-VS01_index.html

13. IBIS provincie Gelderland

https://bedrijventerreinen.gelderland.nl/app/IBISPUBLIEK?debug=false&version=

Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland

Uitkomsten werkgelegenheidsonderzoek 2019

provincie Gelderland

Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland

Uitkomsten werkgelegenheidsonderzoek 2019

De uitvoering van de PWE 2019 vond plaats in opdracht van de onderstaande instanties:
- Gemeenten in Gelderland
- Provincie Gelderland

Provincie Gelderland
Onderwijs en Arbeidsmarkt
Bureau Economisch Onderzoek
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 91 91
pwe@gelderland.nl

Overname van cijfers is toegestaan mits bron duidelijk vermeld wordt: PWE-Gelderland 2019

Een digitale versie van dit rapport is te vinden op: www.gelderland.nl/pwe

Over het materiaal

De PWE voert jaarlijks onderzoek uit naar de Gelderse werkgelegenheid. De uitkomsten van het onderzoek 2019 (peildatum 1 april 2019) worden in dit document gepresenteerd.

Hoewel veel bedrijven reageren op de enquête is de respons geen 100%, bij het onderzoek 2019 is uiteindelijk een respons bereikt van 77% van de werkgelegenheid. Daarom is aanvullend, middels ophoging/bijschatting voor elk non-responsbedrijf (vestiging), een schatting van de werkgelegenheid gemaakt. Daarnaast wordt steeds gekeken in hoeverre de gegevens corresponderen met die uit voorgaande jaren. Anders dan bij andere bronnen is sprake van een compleet register waarin ook de historie van individuele bedrijven wordt bijgehouden. Dat maakt het mogelijk om analyses te doen op elk gewenst ruimtelijk en/of sectoraal niveau. De PWE onderscheidt zich daarmee van andere bronnen.

De PWE verbetert continu haar historische gegevens. Eventueel geconstateerde fouten, omissies of dubbeltellingen worden met terugwerkende kracht hersteld. Maar ook gemeentelijke herindelingen en SBI-conversies worden op deze wijze verwerkt. Dat maakt het mogelijk om consistente ontwikkelingen weer te geven door de tijd. *Het is daardoor niet mogelijk de gegevens uit deze rapportage naast die van eerdere rapportages te leggen, analyses dienen plaats te vinden binnen de actuele database, d.w.z. met de (historische) gegevens zoals die momenteel in het PWE-bestand zijn opgenomen.*

In dit rapport worden cijfers voor uiteenlopende perioden gepresenteerd. Daar is voor gekozen om zo veel mogelijk kleur te geven aan ontwikkelingen en omslagen. Wel is getracht zo veel mogelijk de ontwikkelingen 2018-2019 en 2010-2019 in beeld te brengen. Het PWE-register bevat cijfers vanaf 1986. In beginsel kan vanaf dat jaar elke periode gepresenteerd worden. Als gevolg van afrondingen en weglaten van cellen met zeer weinig waarnemingen kan het voorkomen dat de totalen afwijken van de som der cellen. De totalen zijn dan leidend.

Samenvatting

- Het afgelopen jaar bedroeg de **groei** van de werkgelegenheid in Gelderland 2,8%. Inmiddels is de werkgelegenheid uitgekomen op 1.044.780 banen, een toename van 28.870 banen.

- In vergelijking met de andere provincies zijn de ontwikkelingen in Gelderland gunstig. De groei voor Nederland komt uit op 2,5%. Alleen de provincies Noord Holland, Utrecht en Flevoland hebben het afgelopen jaar nog een gunstiger groei doorgemaakt.

- De werkgelegenheid in de **industrie** blijft zich herstellen, sinds 2016 valt een forse toename van het aantal banen waar te nemen. Dit jaar zijn er bijna 2.900 banen bijgekomen (+2,5%). Met ruim 115.000 banen zit de werkgelegenheid inmiddels weer boven het niveau van 2011.

- Ook de **bouw** heeft met een opvallend herstel te maken heeft. Tot 2014 is een behoorlijke hoeveelheid banen verloren gegaan. De recente jaren laten weer een forse groei zien, het afgelopen jaar kwamen er weer ruim 3.500 banen bij. Met 6,0% lag de groei dit jaar ver boven de gemiddelde sectorale groei van 2,8%.

- In de **groothandel** zijn er het afgelopen jaar 2.360 banen bijgekomen, goed voor een groei van 3,2%.

- De **detailhandel** groeit weer sinds 2015. Dit jaar kwamen er 2.240 banen bij en kwam het totaal aantal banen daardoor uit op 119.590, goed voor 11,4% van de Gelderse werkgelegenheid.

- Het afgelopen jaar was de sector **vervoer/opslag en communicatie** goed voor 2.640 nieuwe banen (3,7%), daarmee lag de groei boven het gemiddelde groeicijfer van 2,8%.

- De **horeca** blijft zich opvallend goed ontwikkelen. Dit jaar zijn er weer 1.680 banen bijgekomen. Ten opzichte van 2010 bedroeg de toename maar liefst 8.500 banen.

- De werkgelegenheid in de **zakelijke dienstverlening is** ook het afgelopen jaar fors gegroeid. De sector nam toe met 5.900 banen (+4,1%) en groeide tot totaal 150.520 banen. Het sectoraandeel ligt momenteel op 14,4% en is langzamerhand gegroeid vanaf 8,2% in 1986.

- Sinds 2015 groeit het aantal banen in het **onderwijs** weer. Het afgelopen jaar kwamen er 2.070 banen bij. De groei van 2,9% lag daarmee zelfs iets boven de gemiddelde groei.

- Het aantal banen in de **zorg** blijft groeien na de forse dip in de periode 2012-2015. Het afgelopen jaar nam de werkgelegenheid toe met 5.360 (+3,0%) tot 185.270 banen. Inmiddels is het banenverlies uit de periode 2012-2015 weer gecompenseerd.

- De **Cleantech regio** telde in 2019 173.000 banen. Met een groei van 2,3% lag de ontwikkeling (-0,6%-punt) wat onder het Gelderse beeld. In de gezondheidszorg (+1.190) en de zakelijke dienstverlening (+670) zijn er veel banen bijgekomen. Ook de bouwnijverheid was goed voor +620 banen. Banenverlies was er bij het openbaar bestuur, grotendeels toe te schrijven aan defensie. Het banenverlies bij de landbouw, financiële sector en overige dienstverlening was beperkt.

- De **Achterhoek** kende het afgelopen jaar met een groei van 4.170 banen (+3,4%) net als vorig jaar een gunstige ontwikkeling. Er was een bovengemiddelde groei in de gezondheidszorg (+1.300), maar ook de industrie (+560), zakelijke dienstverlening (+580) en groothandel (+530) waren goed voor de nodige nieuwe banen.

- Het afgelopen jaar nam de werkgelegenheid in **Arnhem-Nijmegen** toe met 10.350 banen (+2,7%) en de regio was daarmee goed voor 36% van de totale werkgelegenheidsgroei in Gelderland. De zakelijke dienstverlening zorgde met bijna 2.000 banen voor de meeste nieuwe banen, maar ook de gezondheidszorg (+1.500) en vervoer (+1.400) waren goed voor veel nieuwe banen.

- Net als vorig jaar lag ook dit jaar de groei (+3,4%) in **Rivierenland** weer boven het Gelderse gemiddelde (+2,8%). Er kwamen 3.870 banen bij waardoor het totaal nu op 117.440 staat. Nieuwe banen waren er dit jaar vooral in de sectoren zakelijke dienstverlening (+770), vervoer (+630) en bouw (+560).

- De regio **Food Valley** kende de afgelopen jaren veruit de hoogste banengroei. Daar waar de meeste regio's in de periode 2012-2015 een fors banverlies kenden is in Food Valley het aantal banen slechts beperkt afgenomen. Het afgelopen jaar groeide de werkgelegenheid met 4.460 banen (+3,2%). De groei vond vooral plaats in de sectoren zakelijke dienstverlening (+1.520), bouwnijverheid (+760) en industrie (+730).

- De groei op de **Noord Veluwe** heeft het afgelopen jaar (+2,4%) net onder het Gelderse gemiddelde gelegen. Er kwamen vooral banen bij in de bouw (+540), gezondheidszorg (+440) en de zakelijke dienstverlening (+410).

- Het aantal **bedrijven** blijft snel groeien. Werden er vorig jaar ongeveer 7.670 nieuwe bedrijven geteld (netto toename), dit jaar waren dat er weer 6.840. Daarmee herbergt Gelderland inmiddels 191.790 bedrijven. 20 jaar geleden waren dat er nog slechts 105.890.

- De **eenmansbedrijven** (meestal ZZP-ers) maken inmiddels 69% uit van de bedrijvenpopulatie. In termen van banen is de bijdrage van bijna 13% een stuk bescheidener. De afgelopen 20 jaren kwamen er ruim 95.000 eenmansbedrijven bij, goed voor evenzoveel banen.

- Gelderland kent momenteel ca. 460 **bedrijventerreinen**. In totaal gaat het om 10.466 ha. bruto waarvan 8.546 ha. netto beschikbaar is voor bedrijven. Er was 7.868 ha al uitgegeven aan bedrijven. Op deze terreinen zijn 19.580 bedrijven gevestigd, goed voor 341.750 banen. Terreinen herbergen daarmee 10% van de Gelderse bedrijvigheid en 33% van de werkgelegenheid. Gemiddeld genomen werken er 43 mensen per ha. bedrijventerrein. Op de nieuwe logistieke terreinen zijn dat er minder.

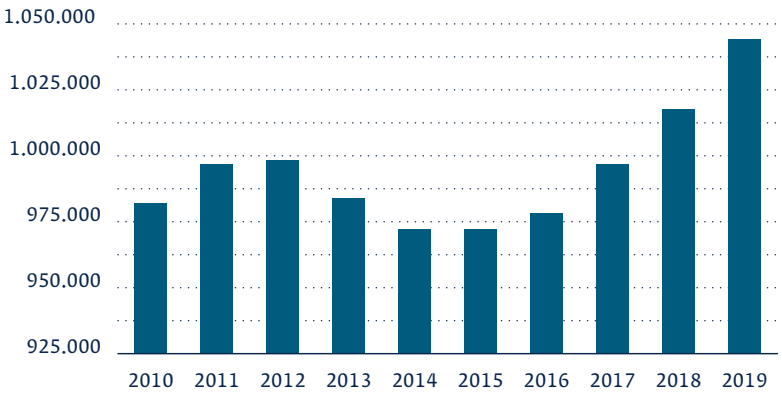
Inhoud

	Over het materiaal	**3**
	Samenvatting	**4**
1	**Algemeen**	**7**
2	**Sectoren**	**8**
2.1	Ontwikkeling aantal banen naar sector afgelopen jaar	8
2.2	Landbouw	9
2.3	Industrie	9
2.4	Bouw	11
2.5	Groothandel	11
2.6	Detailhandel/autohandel	12
2.7	Vervoer, opslag en communicatie	13
2.8	Horeca	13
2.9	Financiële sector	14
2.10	Zakelijke dienstverlening	14
2.11	Openbaar bestuur	15
2.12	Onderwijs	15
2.13	(Gezondheids-) Zorg	16
2.14	Overige dienstverlening	18
3	**Regionaal**	**19**
3.1	Cleantech regio	19
3.2	Achterhoek	21
3.3	Regio Arnhem-Nijmegen	22
3.4	Rivierenland	23
3.5	Food Valley	24
3.6	Noord Veluwe	25
4	**Type baan**	**26**
5	**Bedrijven**	**27**
6	**Bedrijventerreinen**	**29**
	Bijlage A: Ontwikkelingen aantallen banen Gelderland, regio's naar sector	32
	Bijlage B: Ontwikkelingen aantallen banen naar gemeente	41
	Bijlage C: Overzicht banen, bedrijven en bedrijventerreinen waar 25ha of meer is uitgegeven	44
	Bijlage D: Indeling regio's	49
	Kaart: WGR regio's	50
	Kaart: Gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei 2015-2018 per gemeente	51
	Kaart: Werkgelegenheidsgroei 2018-2019 per gemeente	51

1 Algemeen

De werkgelegenheid in Gelderland groeit inmiddels al weer een flink aantal jaren op rij. In 2018 was het aantal banen voor het eerst boven de 1 mln. uitgekomen. De groei bedroeg in 2018 2,4%. Het afgelopen jaar was de groei met 2,8% nog hoger dan vorig jaar. Inmiddels is de werkgelegenheid uitgekomen op 1.044.780 banen, een toename van 28.870 banen.

Grafiek 1.1
Aantal banen Gelderland



In Nederlands perspectief zijn de ontwikkelingen gunstig te noemen. De groei in Gelderland lag met 2,8% boven de gemiddelde ontwikkeling van 2,5%. Alleen de provincies Noord Holland, Utrecht en Flevoland wisten een hogere groei te realiseren.

Provincie	Vestigingen	Banen	Ontwikkeling 2018-2019
Groningen	49.140	290.520	2,1%
Friesland	62.030	302.460	1,2%
Drenthe	42.640	221.610	2,2%
Overijssel	103.720	609.380	2,0%
Gelderland	191.790	1.044.780	2,8%
Flevoland	42.020	194.590	3,6%
Utrecht	148.910	765.800	3,0%
Noord Holland	353.380	1.632.070	3,2%
Zuid Holland	325.920	1.774.590	2,3%
Zeeland	39.630	183.850	1,5%
Brabant	244.150	1.335.610	2,7%
Limburg	97.670	537.380	1,3%
Nederland	**1.700.920**	**8.892.340**	**2,5%**

Bron: LISA-2019

2 Sectoren

2.1 Ontwikkeling aantal banen naar sector afgelopen jaar

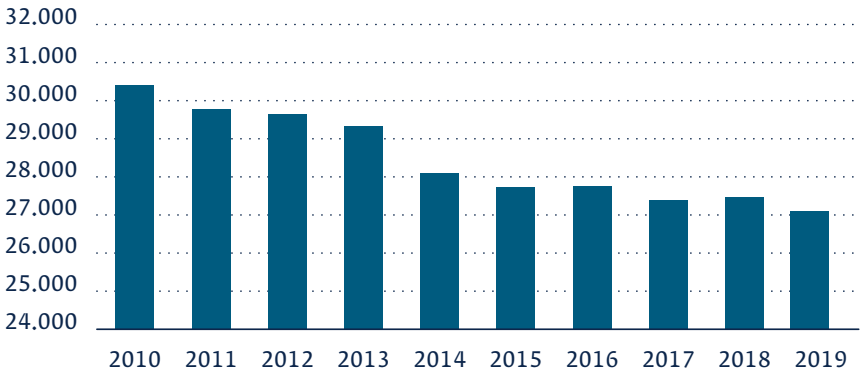
Met uitzondering van de financiële sector, landbouw en overheid lieten alle sectoren het afgelopen jaar een groei van het aantal banen zien. Het totale banenverlies in de eerste drie sectoren was zeer beperkt, in totaal gingen hier 790 banen verloren. De grootste banengroei was er in de zakelijke dienstverlening (+5.900). De gezondheidszorg blijft ook hard groeien, dit jaar +5.360 banen. Daarnaast leverden de bouw (+3.540) en industrie (+2.860) een forse bijdrage aan de banengroei. Handel (groothandel en detailhandel) en transport waren samen goed voor 7.240 nieuwe banen.

Ontwikkeling banen naar sector

Gelderland, alle banen		Banen 2019	Absoluut 2018-2019	In procenten 2018-2019	Sectoraandeel 2019
A	Landbouw/Visserij	27.090	-220	-0,8%	2,6%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	115.340	2.860	2,5%	11,0%
DE	Nutsbedrijven	13.560	440	3,4%	1,3%
F	Bouwnijverheid	63.070	3.540	6,0%	6,0%
GA	Groothandel	63.310	2.360	3,9%	6,1%
GB	Detailhandel/autohandel	119.590	2.240	1,9%	11,4%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	74.180	2.640	3,7%	7,1%
I	Horeca	50.710	1.680	3,4%	4,9%
K	Financiële instellingen	14.570	-470	-3,1%	1,4%
LN	Zakelijke dienstverlening	150.520	5.900	4,1%	14,4%
O	Openbaar bestuur	49.770	-100	-0,2%	4,8%
P	Onderwijs	73.520	2.070	2,9%	7,0%
Q	Gezondheidszorg	185.270	5.360	3,0%	17,7%
RS	Overige dienstverlening	44.290	560	1,3%	4,2%
	Alle sectoren	**1.044.780**	**28.870**	**2,8%**	**100,0%**

2.2 Landbouw

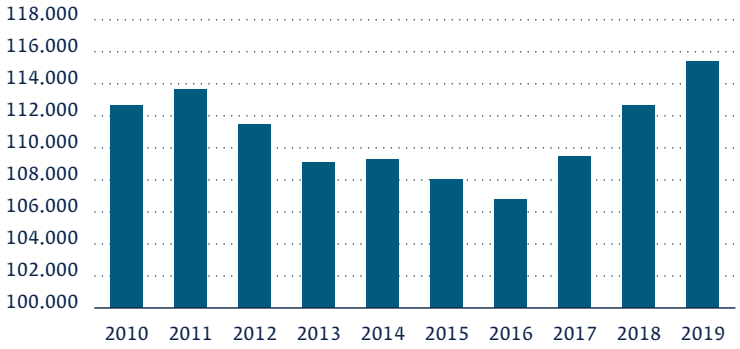
Grafiek 2.2
Ontwikkeling banen landbouw Gelderland



Het aantal banen in de landbouw is de afgelopen jaren structureel afgenomen. In dat licht bezien is het banenverlies van 220 het afgelopen jaar bescheiden te noemen. Rond 1990 werden er in Gelderland nog rond de 46.000 banen geteld. Inmiddels is dat aantal afgenomen tot 27.100. Er zijn bijna 20.000 banen verloren gegaan. Het sectoraandeel daalde daarmee van 8,0% in 1990 tot 2,6% in 2019.

2.3 Industrie[1]

Grafiek 2.3
Ontwikkeling banen industrie Gelderland



De werkgelegenheid in de industrie blijft zich herstellen, sinds 2016 valt een forse toename van het aantal banen waar te nemen. Dit jaar zijn er bijna 2.900 banen bijgekomen (+2,5%). Met ruim 115.000 banen zit de werkgelegenheid inmiddels weer boven het niveau van 2011, echter nog niet op het niveau van het topjaar 2000 toen 135.000 mensen werkzaam waren in de industrie. Het sectoraandeel schommelt sinds 2012 rond de 11%.

Binnen de industrie valt op dat vooral de voedingsmiddelenindustrie zich de afgelopen jaren goed heeft ontwikkeld. De afgelopen 5 jaren kwamen er bijna 4.000 banen bij, waarvan het afgelopen jaar een kleine 600. Ook de metaalproductiesector (sbi-25) en machine-industrie (sbi-28) waren goed voor veel nieuwe banen. Het banenverlies bij Vervaardiging van overige goederen (sbi-32) is geheel toe te schrijven aan banenverlies bij Sociale Werkvoorziening. Wordt deze deelsector buiten beschouwing gelaten dan is het groeicijfer van de industrie nog gunstiger en rest een groei van ongeveer 12.000 banen in de afgelopen 5 jaren.

1 Exclusief delfstoffenwinning. In de delfstoffenwinning zijn ca. 250 mensen werkzaam.

Ontwikkeling werkgelegenheid industrie Gelderland 2015-2019

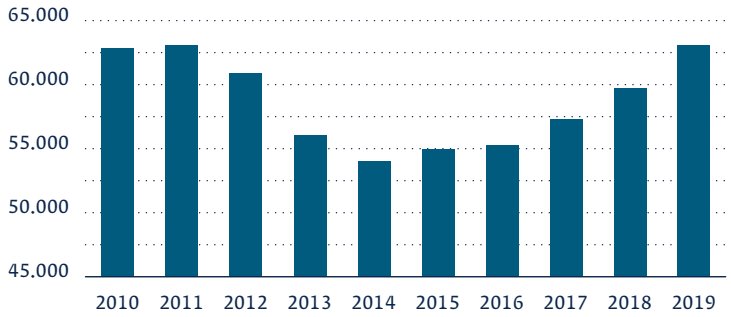
Sector		Banen 2019	Toename 2018-2019	Toename 2015-2019
10	Vervaardiging van voedingsmiddelen	23.840	580	3.890
11	Vervaardiging van dranken	490	120	190
12	Vervaardiging van tabaksproducten	0	0	0
13	Vervaardiging van textiel	1.770	-50	-120
14	Vervaardiging van kleding	420	-30	-40
15	Vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen	250	20	-30
16	Primaire houtbewerking en vervaardiging van artik. van hout	3.530	290	900
17	Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren	3.800	-70	130
18	Drukkerijen, reproductie van opgenomen media	2.370	-150	-600
19	Vervaardiging van cokesovenproducten en aardolieverwerking	20	0	0
20	Vervaardiging van chemische producten	3.450	40	490
21	Vervaardiging van farmaceutische grondstoffen en producten	840	30	60
22	Vervaardiging van producten van rubber en kunststof	5.320	130	640
23	Vervaardiging van overige niet-metaalhoudende minerale prod.	4.090	50	270
24	Vervaardiging van metalen in primaire vorm	2.150	-80	130
25	Vervaardiging van prod. van metaal (geen machines en app.)	15.870	1.080	2.720
26	Vervaardiging van computers, elektronische en optische mach.	6.400	190	690
27	Vervaardiging van elektrische apparatuur	2.360	-20	-70
28	Vervaardiging van overige machines en apparaten	13.730	470	1.530
29	Vervaardiging van auto's, aanhangwagens en opleggers	1.700	-40	170
30	Vervaardiging van overige transportmiddelen	2.020	90	140
31	Vervaardiging van meubels	4.150	200	440
32	Vervaardiging van overige goederen	11.220	-260	-4.910
33	Reparatie en installatie van machines en apparaten	5.320	280	520
	Totaal Industrie (exlc. Delfstoffen)	**115.110**	**2.870**	**7.140**

2.4 Bouw

Net als de industrie geldt dat de bouw met een opvallend herstel te maken heeft. Tot 2014 is een behoorlijke hoeveelheid banen verloren gegaan. De recente jaren laten weer een forse groei zien, het afgelopen jaar kwamen er weer ruim 3.500 banen bij. Met 6,0% lag de groei ver boven de gemiddelde sectorale groei van 2,8%. Het totaal aantal banen ligt met 63.000 banen nog net niet op het niveau van het eerste crisisjaar (2008) toen er nog bijna 67.000 mensen in de bouw werkzaam waren.

Het aantal eenmansbedrijven in de bouw blijft toenemen. Zo kwamen er het afgelopen jaar opnieuw bijna 1.000 eenmansbedrijven bij. Het aantal andere bedrijven bleef gelijk. Wel realiseerden deze bedrijven ook een aanzienlijk deel van de groei.

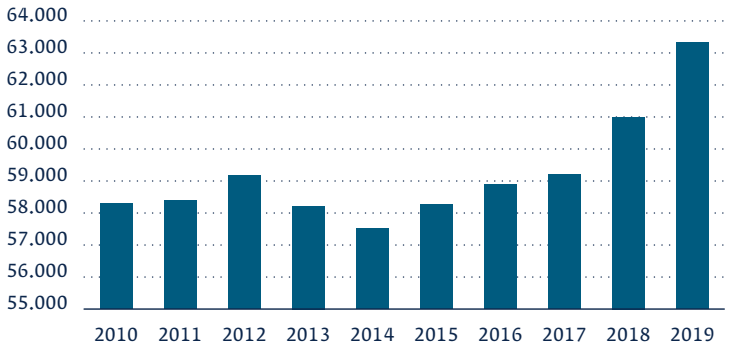
Grafiek 2.4
Ontwikkeling banen bouw Gelderland



2.5 Groothandel

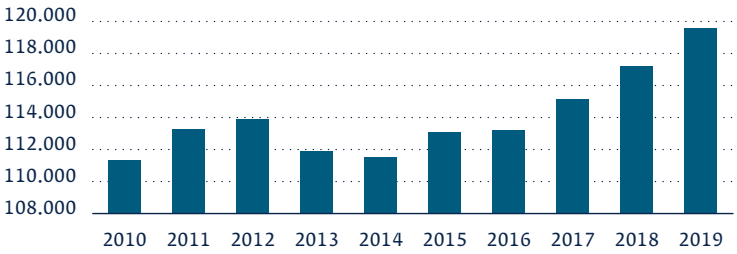
In de groothandel zijn er het afgelopen jaar 2.360 banen bijgekomen, goed voor een groei van 3,9%. Niet eerder waren er zo veel mensen werkzaam in deze sector. In het topjaar (2008) waren er 61.820 mensen werkzaam. Door de gunstige groeicijfers is het sectoraandeel iets toegenomen van 5,9% in 2014 tot 6,1% in 2019.

Grafiek 2.5
Ontwikkeling banen groothandel Gelderland



2.6 Detailhandel/autohandel

Grafiek 2.6
Ontwikkeling banen detailhandel Gelderland



Net als de groothandel groeit de detailhandel weer sinds 2015. In 2019 kwamen er 2.240 banen bij (iets minder dan vorig jaar) en kwam het totaal aantal banen daardoor uit op 119.590, goed voor 11,4% van de Gelderse werkgelegenheid. Het aantal banen groeide het afgelopen jaar met 1,9%, de groei lag daarmee onder het gemiddelde groeicijfer van 2,8%.

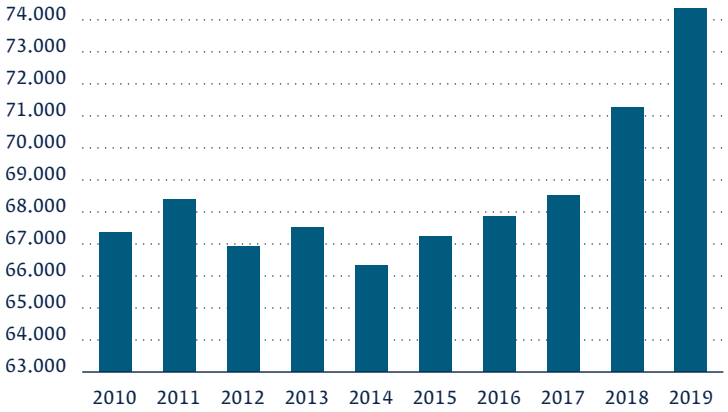
Detailhandel/autohandel: deelsectoren met grootste absolute toename of afname aantal banen 2015-2019

Sector		Banen 2019	Ontwikkeling 2018-2019	Ontwikkeling 2015-2019
4711	Supermarkten e.d. winkels met een algemeen assort. (v&g)	36.420	1.200	3.790
4791	Detailhandel via internet	7.520	760	2.210
4511	Handel in en reparatie van personenauto's	11.420	180	1.020
4752	Winkels in doe-het-zelfartikelen	4.930	160	530
4519	Handel in en reparatie van zwaardere bedrijfsauto's	2.450	10	370
4774	Winkels in drogisterij-, medische en orthopedische artikelen	3.580	10	250
4799	Colportage, straathandel en bijbeh. detailhandel	1.090	-30	250
4520	Gespecialiseerde reparatie van auto's	3.050	60	200
4751	Winkels in kledingstoffen, huishoudtextiel en fournituren	150	-10	-40
4776	Winkels in bloemen, planten, zaden, tuinbenodigdheden	3.790	-30	-60
4782	Markthandel in textiel, kleding en schoenen	180	-30	-70
4724	Winkels in brood, banket, chocolade en suikerwerk	1.220	-50	-70
4781	Markthandel in voedings- en genotmiddelen	1.030	-30	-80
4777	Winkels in juweliersartikelen en uurwerken	570	-30	-80
4743	Winkels in audio- en videoapparatuur of in algemeen assort.	980	0	-100
4762	Winkels in kranten, tijdschriften en kantoorbehoeften	650	-20	-100
4741	Winkels in computers, randapparatuur en software	260	-90	-120
4789	Markthandel in non-food artikelen (geen textiel, kleding)	580	-60	-130
4719	Warenhuizen e.d. winkels met een algemeen assort. (nonfood)	4.150	100	-160
4765	Winkels in speelgoed	330	-120	-230
4771	Winkels in kleding en mode-artikelen; textielsupermarkten	7.690	-200	-710
4772	Winkels in schoenen en lederwaren	1.360	-120	-750

De ontwikkelingen binnen de detailhandel lopen nogal uiteen. Zo geldt dat veel deelsectoren nauwelijks groei laten zien of zelfs fors banenverlies, vooral in de kleding-, schoenen- en speelgoedbranche. Dat de sector als geheel aanzienlijk groeit is vooral toe te schrijven aan de gunstige ontwikkeling bij de supermarkten, internetwinkels, autobranche en winkels in doe-het-zelf artikelen.

2.7 Vervoer, opslag en communicatie

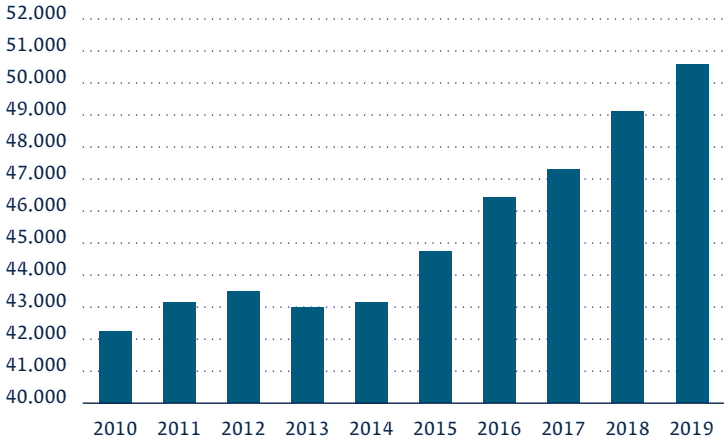
Grafiek 2.7
Ontwikkeling banen vervoer/opslag en communicatie Gelderland



Het afgelopen jaar was in de sector vervoer/opslag en communicatie goed voor 2.640 nieuwe banen (3,7%), daarmee lag de groei boven het gemiddelde groeicijfer van 2,8%. De groei in banen werd binnen de sector vooral gerealiseerd door de het goederenvervoer over de weg (+1.010), expediteurs (+600) en distributiecentra (+320). Het sectoraandeel is de afgelopen langzaam gegroeid van 6,6% in 2010 tot 7,1% in 2019.

2.8 Horeca

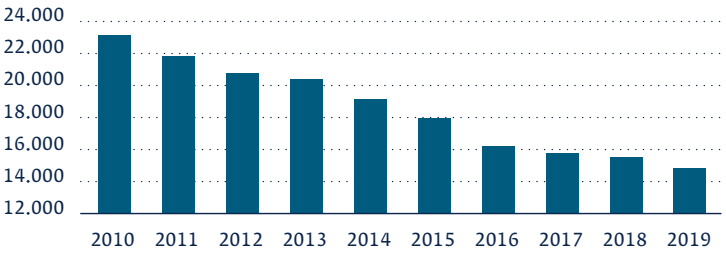
Grafiek 2.8
Ontwikkeling banen horeca Gelderland



De horeca blijft zich opvallend goed ontwikkelen. Dit jaar zijn er weer 1.680 banen bijgekomen. Ten opzichte van 2010 bedroeg de toename maar liefst 8.500 banen. Alleen de zakelijke dienstverlening groeide in die periode nog harder. Het sectoraandeel groeide als gevolg hiervan van 4,3% in 2010 tot 4,9% in 2019.

2.9 Financiële sector

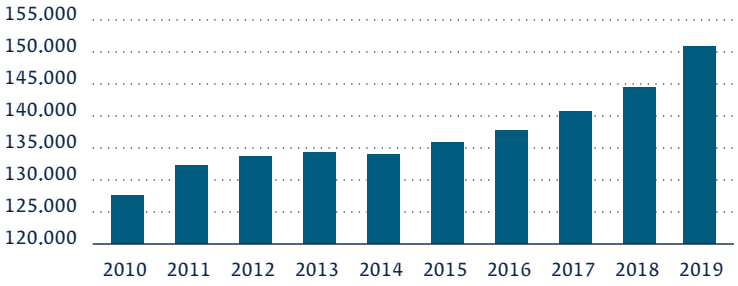
Grafiek 2.9
Ontwikkeling banen financiële dienstverlening Gelderland



De financiële sector verliest al sinds 2000 banen. Na 2008 is het banenverlies in een stroomversnelling gekomen. Waren er in 2000 nog 29.000 mensen werkzaam in de financiële sector, inmiddels is dat afgenomen tot 14.570, een halvering. Het sectoraandeel is hierdoor gedaald van 3,2% tot 1,4%. Ook het afgelopen jaar was weer sprake van banenverlies, -470 banen ofwel -3,1%.

2.10 Zakelijke dienstverlening

Grafiek 2.10
Ontwikkeling banen zakelijke dienstverlening Gelderland



De werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening is ook het afgelopen jaar fors gegroeid. De sector nam toe met 5.900 banen (+4,1%) en groeide tot totaal 150.520 banen.
Het sectoraandeel ligt momenteel op 14,4% en is langzamerhand gegroeid vanaf 8,2% in 1986.

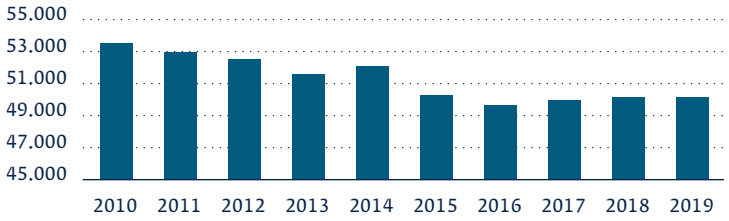
Grootste deelsector binnen de zakelijke dienstverlening

		Banen 2019	Toename 2018-2019	Toename 2010-2019
8121	Interieurreiniging v. gebouwen	17.890	360	3.570
70221	Organisatie-adviesbureaus	16.780	330	3.510
7112	Ingenieurs/ov. techn.ontwerp	14.140	680	1.660
7311	Reclamebureaus	8.650	60	80
78202	Uitleenbureaus	6.820	80	2.090
69209	Overige administratiekantoren	6.560	230	720
8130	Landschapsverzorging	5.420	270	1.240
70222	Advisering gebied management	4.460	290	1.740
69202	Accountants-administratieconsulenten	3.030	200	-230
69203	Boekhoudkantoren	2.940	80	610

Binnen de zakelijke dienstverlening is de interieurreiniging de grootste deelsector gevolgd door de organisatie-adviesbureaus. Beide deelsectoren waren de afgelopen 10 jaar goed voor ieder meer dan 3.500 nieuwe banen. Naast groeiers waren er ook een aantal deelsectoren met opvallend banenverlies: zo gingen bij de particuliere beveiliging bijna 1.000 banen verloren. Bij architecten gingen 310 banen verloren. Het afgelopen jaar gingen binnen deze deelsector overigens bijna nergens banen verloren.

2.11 Openbaar bestuur

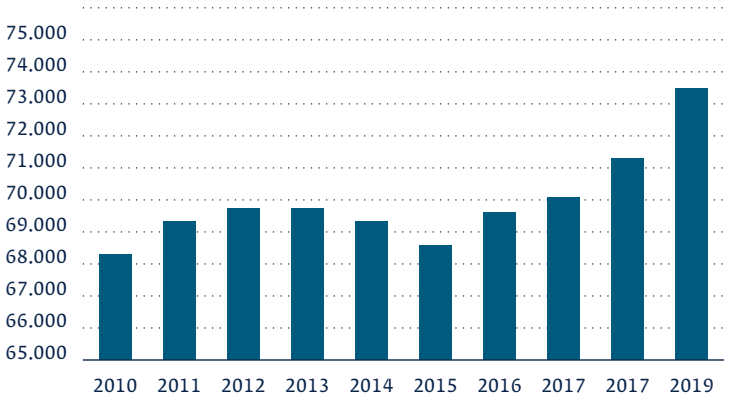
Grafiek 2.11
Ontwikkeling banen openbaar bestuur Gelderland



Het aantal banen bij de overheid is sinds 2016 min of meer stabiel. Dit jaar gingen er 100 banen verloren waardoor het totale aantal banen nu op 49.770 uitkomt. Vanaf 2005 is het aantal in de loop van de tijd aanzienlijk afgenomen. In 2009 werden nog 54.730 banen geteld.

2.12 Onderwijs

Grafiek 2.12
Ontwikkeling banen onderwijs Gelderland



Sinds 2015 groeit het aantal banen in het onderwijs weer. Het afgelopen jaar kwamen er 2.070 banen bij. De groei van 2,9% lag daarmee zelfs iets boven de gemiddelde groei. Het aantal banen in deze sector was nog niet eerder zo hoog. Het sectoraandeel is de afgelopen 20 jaren nauwelijks gewijzigd en ligt rond de 7,0%. Over lange termijn bezien is de groei in de pas gelopen met de gemiddelde ontwikkeling.

Ontwikkeling banen binnen onderwijs

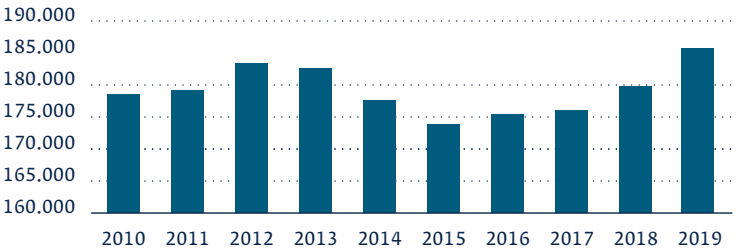
Sector		Banen 2019	Ontwikkeling 2018-2019	Ontwikkeling 2010-2019
8520	Primair en speciaal onderwijs	21.830	670	-1.750
8531	Algemeen vormend voortgezet onderwijs	16.190	-270	-420
8532	Middelbaar beroepsonderwijs en educatie	5.220	0	330
8541	Niet-universitair hoger onderwijs	5.930	160	1.400
8542	Universitair hoger onderwijs	9.120	120	620
8551	Sport- en recreatieonderwijs	2.510	370	1.800
8552	Cultureel onderwijs	1.790	120	210
8553	Auto- en motorrijscholen	1.460	80	0
8559	Overig onderwijs (rest)	8.900	810	2.800
8560	Dienstverlening voor het onderwijs	580	20	370
	Totaal onderwijs	**73.520**	**2.070**	**5.350**

Bijna een derde van de onderwijssector wordt gevormd door het basisonderwijs. De afgelopen 10 jaar is hier, ondanks de groei van de afgelopen jaren, netto nog steeds een banenverlies geteld (-1.750). De ontwikkelingen bij het algemeen vormend voortgezet onderwijs zijn nog steeds niet gunstig, dit jaar -270 banen.

De groei van het aantal banen bij “Overig Onderwijs” wordt vooral bepaald door bedrijfsopleidingen en studiebegeleiding, de afgelopen 10 jaren respectievelijk +1.520 en +1.250 nieuwe banen.

2.13 (Gezondheids-) Zorg

Grafiek 2.13
Aantal banen zorg Gelderland



Het aantal banen in de zorg blijft groeien na de forse dip in de periode 2012-2015. Het afgelopen jaar nam de werkgelegenheid toe met 5.360 (+3,0%) tot 185.270 banen. Inmiddels is het banenverlies uit de periode 2012-2015 weer gecompenseerd. Niet eerder waren zo veel mensen in de zorg werkzaam. Hiermee is de sector de grootste in Gelderland. Een beeld dat de zorg onevenredig hard groeit is echter niet terecht, het sectoraandeel in de afgelopen 10 jaren gedaald van 18,1% naar 17,7%.

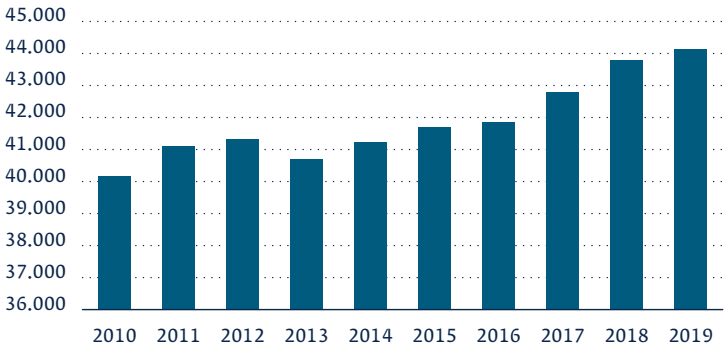
Ontwikkeling banen binnen de zorg, grootste groeiers en dalers

		Banen 2019	Ontwikkeling 2018-2019	Ontwikkeling 2010-2019
86919	Ov.paramed.praktijken	7.130	160	3.850
86922	Arbobegeleiding/reïntegratie	3.950	-50	2.620
8621	Praktijken van huisartsen	5.940	340	2.060
8720	Huizen verstand. gehandic.	22.260	420	1.600
86913	Prakt.psychothera,-logen,pedag	4.470	300	1.190
86912	Praktijken fysiotherapeuten	4.200	200	1.140
8891	Kinderopvang	11.040	310	1.100
86102	Algemene ziekenhuizen	21.400	330	1.000
88102	Welzijnswerk voor ouderen	400	10	-10
88999	Overig maatschappelijk advies	2.270	180	-40
88993	Lokaal welzijnswerk	1.330	80	-290
86103	Categorale ziekenhuizen	2.110	-60	-370
86104	Geestelijke gezondheidszorg	7.640	-60	-460
88991	Ambulante jeugdzorg	1.750	110	-580
8710	Verpleeghuizen	14.700	250	-1.130
88992	Maatschappelijk werk	3.590	60	-1.890
86923	Preventieve gezondheidszorg	2.550	30	-3.600
88101	Thuiszorg	19.240	600	-5.830
	Totaal zorg	**185.270**	**5.360**	**6.760**

De groei van de werkgelegenheid bij de paramedische praktijen (o.a. acupunctuur, ergotherapie, logopedie, voetzorg) is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een forse toename van het aantal nieuwe eenmansbedrijven. De groei bij arbobegeleiding/reïntegratie kan voor een groot deel worden toegeschreven aan het “overhevelen” van banen uit de sociale werkvoorziening. Opvallend zijn ook de ontwikkelingen bij de thuiszorg; in de periode 2010-2017 zijn in totaal 6.440 banen verloren gaan. De afgelopen jaren zijn er weer banen bij gekomen, 600 in 2019. In de kinderopvang doet zich een vergelijkbaar fenomeen voor; in de periode 2011-2015 gingen er 1.470 banen verloren waardoor er in 2015 nog 9.060 banen waren. Inmiddels is dat weer toegenomen tot 19.240, mede door een groei van 310 banen afgelopen jaar. In tegenstelling tot de thuiszorg is hier de afgelopen 10 jaren bezien wel sprake van een netto groei van 1.100 banen.

2.14 Overige dienstverlening

Grafiek 2.14
Ontwikkeling banen overige dienstverlening Gelderland



Met een sectoraandeel van 4,2% is de overige dienstverlening een van de kleinere sectoren in Gelderland. Sinds 2013 neemt het aantal banen gestaag toe. Dit jaar goed voor een groei van bijna 560 banen. Het groeipercentage lag met 1,3% onder het Gelders gemiddelde.

Ontwikkeling banen binnen de overige dienstverlening

		Banen 2019	Ontwikkeling 2018-2019	Ontwikkeling 2015-2019
90	Kunst	9.340	570	1.590
91	Culturele uitleencentra, archieven, musea, dierentuinen	2.470	-90	-230
92	Loterijen en kansspelen	490	30	90
93	Sport en recreatie	10.320	50	310
94	Levensbeschouwelijke en politieke organisaties	2.480	-30	-230
95	Reparatie van computers en consumentenartikelen	2.060	-60	-10
96	Wellness en overige dienstverlening; uitvaartbranche	17.130	100	1.020
	Totaal overige dienstverlening	**44.290**	**560**	**2.540**

Opvallend is de groei van de kunstsector. Bleven de andere deelsectoren min of meer stabiel, bij de kunstsector nam het aantal banen toe met 570. Voor een belangrijk deel is de groei hiervan terug te voeren op de podiumkunst (+220) en scheppende kunst (+160). In beide deelsectoren is het aantal eenmansbedrijven met bijna dezelfde aantallen toegenomen.

3 Regionaal

In regionaal perspectief geldt dat de gunstige werkgelegenheidsontwikkelingen breed terug te vinden zijn, alle regio's kenden het afgelopen jaar een banengroei van meer dan 2%. De regionale verschillen zijn beperkt. Opvallend is dat de regio Achterhoek ook dit jaar weer een forse banengroei laat zien. Tot 2016 kende de Achterhoek steeds aanzienlijk banenverlies, de afgelopen jaren is sprake van toename van de werkgelegenheid. Over de lange termijn (2010-2019) valt op de dat Food Valley veruit de hoogste banengroei kent, gemiddeld 1,3% per jaar. Binnen de regio's tellen alle gemeenten groei van de werkgelegenheid, geen enkele gemeente heeft het afgelopen jaar banenverlies te zien gegeven (zie bijlage kaart).

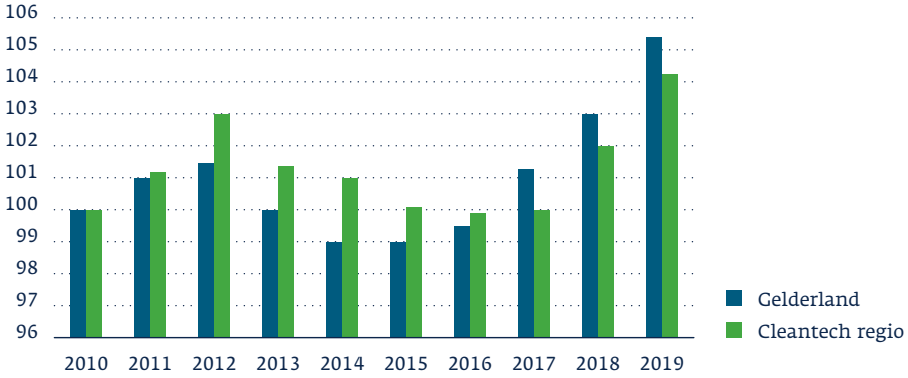
Banengroei naar regio

Regio	Banen 2019	Absoluut 2018-2019	In % 2018-2019	Gem. in % 2010-2019	Regio aandeel 2019
Cleantech regio	173.000	3.820	2,3%	0,5%	16,6%
Achterhoek	127.050	4.170	3,4%	0,1%	12,2%
Regio Arnhem-Nijmegen	390.240	10.350	2,7%	0,7%	37,4%
Rivierenland	117.440	3.870	3,4%	0,6%	11,2%
Food Valley	143.750	4.460	3,2%	1,3%	13,8%
Noord Veluwe	93.310	2.190	2,4%	0,6%	8,9%
Gelderland	**1.044.780**	**28.870**	**2,8%**	**0,6%**	**100,0%**

3.1 Cleantech regio

Tot en met 2016 verliep de werkgelegenheidsontwikkeling in de regio relatief gunstig. De afgelopen 3 jaren is het beeld net wat minder gunstig dan in de rest van Gelderland. Over de afgelopen 10 jaren bezien is de gemiddelde ontwikkeling met 0,5% iets minder dan het Gelders cijfers van 0,6%. Het indexcijfer voor de regio ligt met 104,4 iets onder het Gelderse cijfer (106,0).

Grafiek 3.1
Indexcijfer Cleantech en Gelderland (2010 = 100)



Ontwikkeling banen Cleantech regio

Sector		Banen 2019	Ontwikkeling absoluut 2018-2019	in % 2018-2019	Sector aandeel	Verschil t.o.v. Gelderland Groei	Verschil t.o.v. Afwijking[2] Sector-aandeel
A	Landbouw/Visserij	4.010	-40	-0,9%	2,3%	-0,2%	-0,3%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	19.810	330	1,7%	11,5%	-0,8%	0,4%
DE	Nutsbedrijven	1.710	-20	-1,1%	1,0%	-4,5%	-0,3%
F	Bouwnijverheid	8.970	620	7,4%	5,2%	1,4%	-0,9%
GA	Groothandel	8.180	250	3,2%	4,7%	-0,7%	-1,3%
GB	Detailhandel/autohandel	19.480	290	1,5%	11,3%	-0,4%	-0,2%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	9.100	310	3,5%	5,3%	-0,2%	-1,8%
I	Horeca	8.340	190	2,3%	4,8%	-1,2%	0,0%
K	Financiële instellingen	5.330	-100	-1,8%	3,1%	1,3%	1,7%
LN	Zakelijke dienstverlening	25.300	670	2,7%	14,6%	-1,3%	0,2%
O	Openbaar bestuur	13.610	-260	-1,9%	7,9%	-1,7%	3,1%
P	Onderwijs	9.640	480	5,2%	5,6%	2,3%	-1,5%
Q	Gezondheidszorg	31.970	1.190	3,9%	18,5%	0,9%	0,7%
RS	Overige dienstverlening	7.560	-80	-1,1%	4,4%	-2,4%	0,1%
	Alle sectoren	**173.000**	**3.820**	**2,3%**	**100,0%**	**-0,6%**	**12,6%**

De Cleantech regio telde in 2019 173.000 banen. Met een groei van 2,3% lag de ontwikkeling (-0,6%-punt) onder het Gelderse beeld. In de gezondheidszorg (+1.190) en de zakelijke dienstverlening (+670) zijn er veel banen bijgekomen. Ook de bouwnijverheid was goed voor +620 banen. Banenverlies was er bij het openbaar bestuur, grotendeels toe te schrijven aan defensie. Het banenverlies bij de landbouw, financiële sector en overige dienstverlening was beperkt.

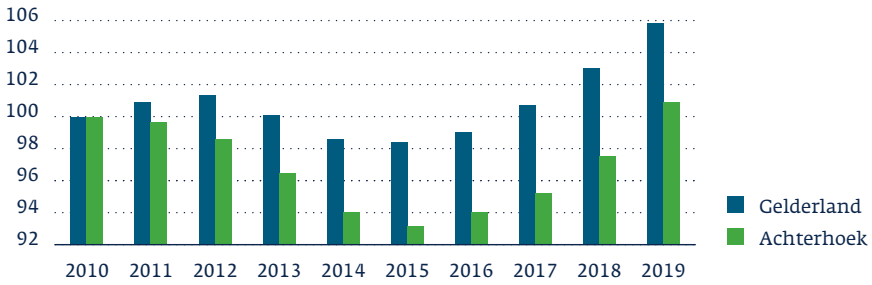
Bij de sectorstructuur geldt dat overheid en financiële sector goed zijn vertegenwoordigd. Daarnaast is de gezondheidszorg met een sectoraandeel van 18,5% relatief goed vertegenwoordigd. Groothandel, vervoer en onderwijs zijn wat minder sterk aanwezig. De verschillen in sectorstructuur met de rest van Gelderland zijn beperkt.

2 Als maatstaf voor afwijking van de Gelderse structuur zijn de absolute verschillen per sector gesommeerd. Met 12,6% kent de regio de kleinste afwijking van de sectorstructuur.

3.2 Achterhoek

De werkgelegenheidsontwikkeling in de Achterhoek is de afgelopen 10 jaren aanzienlijk minder gunstig verlopen dan in de rest van Gelderland. Het is dan ook opvallend dat de groei in 2019 op 3,4% uitkomt. Door de toename van het aantal banen dit jaar is het niveau inmiddels uitgekomen boven dat van 2009. Door de ongunstige ontwikkelingen in de periode 2009-2015 geldt wel dat het indexcijfer met 100,9 wel aanzienlijk is achtergebleven bij dat van de andere regio's.

Grafiek 3.2
Indexcijfer Achterhoek en Gelderland (2010 = 100)



De Achterhoek kende het afgelopen jaar, met een groei van 4.170 banen net als het voorgaande jaar, een gunstige ontwikkeling. Er was een bovengemiddelde groei in de gezondheidszorg (+1.300), maar ook de industrie (+560), zakelijke dienstverlening (+580) en groothandel (+530) waren goed voor de nodige nieuwe banen. Bij de sectorstructuur valt op dat de industrie met 17,9% sterk vertegenwoordigd is (maar liefst 6,9%-punt boven het gemiddelde Gelderse aandeel). Ook de landbouw is met een aandeel van 4,9% nog sterk vertegenwoordigd. In de dienstverlenende sectoren is het aandeel banen juist wat lager. De Achterhoek lijkt daarmee een wat meer traditionele sectorstructuur te hebben en ook aanzienlijk (22,9%) af te wijken van de structuur in Gelderland.

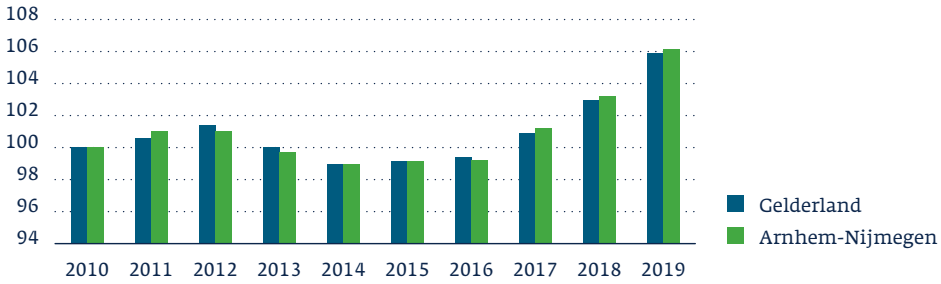
Ontwikkeling banen regio Achterhoek

Sector		Banen 2019	Ontwikkeling absoluut 2018-2019	in % 2018-2019	Sector-aandeel	Verschil t.o.v. Gelderland Groei	Verschil t.o.v. Afwijking sector-aandeel
A	Landbouw/Visserij	6.280	-50	-0,7%	4,9%	0,1%	2,3%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	22.740	560	2,5%	17,9%	0,0%	6,9%
DE	Nutsbedrijven	990	10	1,2%	0,8%	-2,1%	-0,5%
F	Bouwnijverheid	8.280	330	4,1%	6,5%	-1,9%	0,5%
GA	Groothandel	8.590	530	6,6%	6,8%	2,7%	0,7%
GB	Detailhandel/autohandel	15.670	210	1,4%	12,3%	-0,6%	0,9%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	5.680	190	3,5%	4,5%	-0,2%	-2,6%
I	Horeca	6.390	150	2,4%	5,0%	-1,1%	0,2%
K	Financiële instellingen	970	-10	-1,4%	0,8%	1,7%	-0,6%
LN	Zakelijke dienstverlening	12.890	580	4,7%	10,1%	0,6%	-4,3%
O	Openbaar bestuur	3.710	120	3,3%	2,9%	3,5%	-1,8%
P	Onderwijs	7.320	120	1,6%	5,8%	-1,3%	-1,3%
Q	Gezondheidszorg	22.340	1.300	6,2%	17,6%	3,2%	-0,1%
RS	Overige dienstverlening	5.210	150	2,9%	4,1%	1,7%	-0,1%
	Alle sectoren	**127.050**	**4.170**	**3,4%**	**100,0%**	**0,6%**	**22,9%**

3.3 Regio Arnhem-Nijmegen

De werkgelegenheidsontwikkeling in de regio Arnhem-Nijmegen (de grootste regio qua aantal banen) loopt vrijwel in de pas met de Gelderse ontwikkeling. Het indexcijfer komt met 106,3 vrijwel op het niveau van Gelderland (106,0).

Grafiek 3.3
Indexcijfer Arnhem-Nijmegen en Gelderland (2010 = 100)



Het afgelopen jaar nam de werkgelegenheid toe met 10.350 banen (+2,7%) en de regio was daarmee goed voor 36% van de totale werkgelegenheidsgroei in Gelderland.

Ontwikkeling banen regio Arnhem-Nijmegen

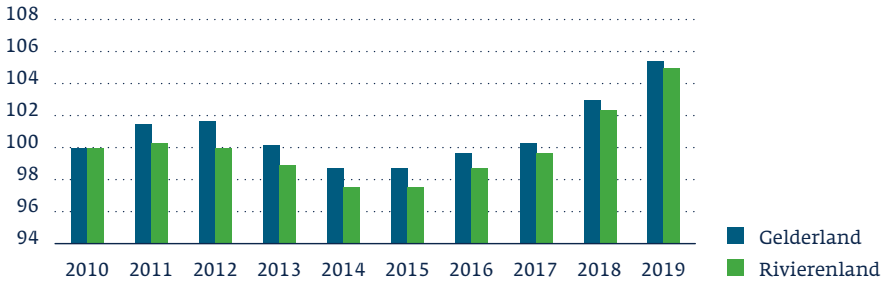
Sector		Banen 2019	Ontwikkeling absoluut 2018-2019	in % 2018-2019	Sector-aandeel	Verschil t.o.v. Gelderland Groei	Verschil t.o.v. Afwijking sector-aandeel
A	Landbouw/Visserij	4.580	-130	-2,8%	1,2%	-2,1%	-1,4%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	31.710	970	3,1%	8,1%	0,6%	-2,9%
DE	Nutsbedrijven	8.740	510	6,3%	2,2%	2,9%	0,9%
F	Bouwnijverheid	17.060	740	4,6%	4,4%	-1,4%	-1,7%
GA	Groothandel	19.420	890	4,8%	5,0%	1,0%	-1,1%
GB	Detailhandel/autohandel	41.880	740	1,8%	10,7%	-0,1%	-0,7%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	30.370	1.400	4,8%	7,8%	1,2%	0,7%
I	Horeca	19.900	610	3,2%	5,1%	-0,3%	0,2%
K	Financiële instellingen	4.530	-140	-2,9%	1,2%	0,2%	-0,2%
LN	Zakelijke dienstverlening	61.790	1.950	3,3%	15,8%	-0,8%	1,4%
O	Openbaar bestuur	19.980	290	1,5%	5,1%	1,7%	0,4%
P	Onderwijs	31.840	620	2,0%	8,2%	-0,9%	1,1%
Q	Gezondheidszorg	81.100	1.500	1,9%	20,8%	-1,1%	3,0%
RS	Overige dienstverlening	17.340	400	2,4%	4,4%	1,1%	0,2%
	Alle sectoren	**390.240**	**10.350**	**2,7%**	**100,0%**	**-0,1%**	**16,1%**

Bij de sectorstructuur valt op dat met name de landbouw, industrie, bouw en groothandel wat minder vertegenwoordigd zijn, de dienstverlenende sectoren (met name gezondheidszorg) daarentegen juist wat meer. De zakelijke dienstverlening zorgde met bijna 2.000 banen voor de meeste nieuwe banen, maar ook de gezondheidszorg (+1.500) en vervoer (+1.400) waren goed voor veel nieuwe banen.

3.4 Rivierenland

De afgelopen 10 jaar is de werkgelegenheidsontwikkeling in Rivierenland net iets minder gunstig geweest dan in Gelderland gemiddeld genomen. Het indexcijfer 2019 ligt met 105,7 net iets onder het Gelderse cijfer (106,0).

Grafiek 3.4
Indexcijfer Rivierenland en Gelderland (2010 = 100)



Net als vorig jaar lag ook dit jaar de groei (+3,4%) weer boven het Gelderse gemiddelde (+2,8%). Er kwamen 3.870 banen bij waardoor het totaal nu op 117.440 staat. Nieuwe banen waren er dit jaar vooral in de sectoren zakelijke dienstverlening (+770), vervoer (+630) en bouw (+560).

Ontwikkeling banen regio Rivierenland

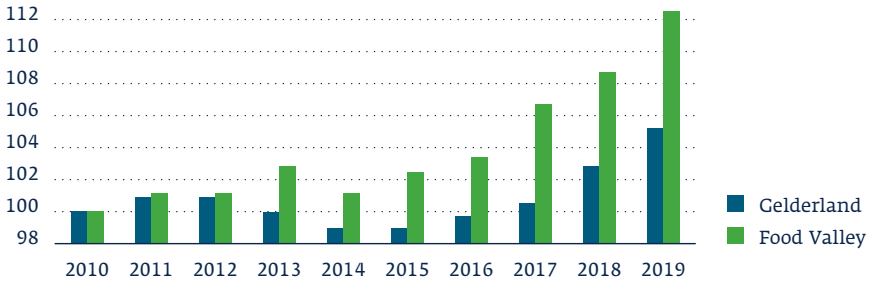
Sector		Banen 2019	Ontwikkeling absoluut 2018-2019	in % 2018-2019	Sector-aandeel	Verschil t.o.v. Gelderland Groei	Verschil t.o.v. Afwijking sector-aandeel
A	Landbouw/Visserij	6.240	-20	-0,3%	5,3%	0,5%	2,7%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	13.650	380	2,9%	11,6%	0,4%	0,6%
DE	Nutsbedrijven	1.270	-40	-3,1%	1,1%	-6,4%	-0,2%
F	Bouwnijverheid	8.950	560	6,6%	7,6%	0,7%	1,6%
GA	Groothandel	10.700	180	1,8%	9,1%	-2,1%	3,0%
GB	Detailhandel/autohandel	13.530	290	2,2%	11,5%	0,3%	0,1%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	13.750	630	4,8%	11,7%	1,1%	4,6%
I	Horeca	4.460	210	5,0%	3,8%	1,6%	-1,1%
K	Financiële instellingen	880	70	8,3%	0,8%	11,5%	-0,6%
LN	Zakelijke dienstverlening	16.330	770	5,0%	13,9%	0,9%	-0,5%
O	Openbaar bestuur	2.720	-30	-1,2%	2,3%	-1,0%	-2,5%
P	Onderwijs	6.060	330	5,7%	5,2%	2,8%	-1,9%
Q	Gezondheidszorg	14.000	430	3,2%	11,9%	0,2%	-5,8%
RS	Overige dienstverlening	4.910	100	2,1%	4,2%	0,9%	-0,1%
	Alle sectoren	**117.440**	**3.870**	**3,4%**	**100,0%**	**0,6%**	**25,2%**

Wat betreft de sectorstructuur geldt dat de sectoren groothandel, vervoer, landbouw, industrie, en bouwnijverheid meer dan gemiddeld zijn vertegenwoordigd. De dienstverlenende sectoren juist wat minder waarbij vooral het lage aandeel gezondheidszorg opvalt. Met 25,2% telt de regio de grootste verschillen in de sectorstructuur. De afwijking in sectorstructuur lijkt in de loop van de tijd wat groter te worden.

3.5 Food Valley

De regio Food Valley kent de afgelopen jaren veruit de hoogste banengroei. Daar waar de meeste regio's in de periode 2012-2015 een fors banverlies kenden is in Food Valley het aantal banen slechts beperkt afgenomen. Vanaf 2015 is er sprake van forse groei hetgeen heeft geleid tot een indexcijfer van ruim 112.

Grafiek 3.5
Indexcijfer Food Valley en Gelderland (2010 = 100)



Het afgelopen jaar groeide de werkgelegenheid met 4.460 banen (+3,2%). De groei vond vooral plaats in de sectoren zakelijke dienstverlening (+1.520), bouwnijverheid (+760) en industrie (+730). Alleen in de financiële sector was sprake van substantieel banenverlies (-260).

Ontwikkeling banen regio Food Valley

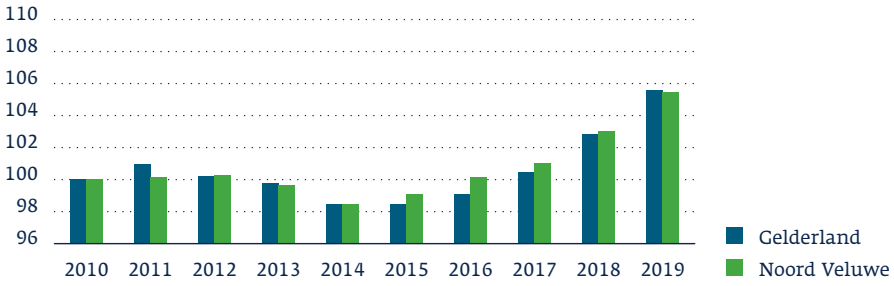
Sector		Banen 2019	Ontwikkeling absoluut 2018-2019	in % 2018-2019	Sector-aandeel	Verschil t.o.v. Gelderland Groei	Verschil t.o.v. Afwijking sector-aandeel
A	Landbouw/Visserij	3.760	-20	-0,5%	2,6%	0,3%	0,0%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	16.040	730	4,7%	11,2%	2,2%	0,1%
DE	Nutsbedrijven	610	-30	-5,2%	0,4%	-8,5%	-0,9%
F	Bouwnijverheid	10.670	760	7,7%	7,4%	1,7%	1,4%
GA	Groothandel	11.560	290	2,6%	8,0%	-1,3%	2,0%
GB	Detailhandel/autohandel	16.410	390	2,4%	11,4%	0,5%	0,0%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	10.530	-20	-0,2%	7,3%	-3,9%	0,2%
I	Horeca	6.210	310	5,2%	4,3%	1,8%	-0,5%
K	Financiële instellingen	2.130	-260	-11,0%	1,5%	-7,8%	0,1%
LN	Zakelijke dienstverlening	23.740	1.520	6,8%	16,5%	2,7%	2,1%
O	Openbaar bestuur	4.840	-80	-1,5%	3,4%	-1,3%	-1,4%
P	Onderwijs	13.310	390	3,0%	9,3%	0,1%	2,2%
Q	Gezondheidszorg	18.720	510	2,8%	13,0%	-0,2%	-4,7%
RS	Overige dienstverlening	5.240	-40	-0,7%	3,6%	-2,0%	-0,6%
	Alle sectoren	**143.750**	**4.460**	**3,2%**	**100,0%**	**0,4%**	**16,3%**

Opvallende zaken in de sectorstructuur zijn de hoge aandelen van het onderwijs, zakelijke dienstverlening en groothandel en het lage aandeel gezondheidszorg.

3.6 Noord Veluwe

Op de Noord Veluwe is het ontwikkelingsbeeld wat wisselvallig geweest. Een aantal jaren was de ontwikkeling net wat gunstiger dan gemiddeld. De groei heeft het afgelopen jaar (+2,4%) echter net onder het Gelderse gemiddelde gelegen. Hierdoor is het indexcijfer uitgekomen op 105,9, maar net iets onder de 106,0 voor Gelderland.

Grafiek 3.6
Indexcijfer Noord Veluwe en Gelderland (2010 = 100)



Het afgelopen jaar kwamen er vooral banen bij in de bouw (+540), gezondheidszorg (+440) en de zakelijke dienstverlening (+410). De bouw lijkt daarmee een inhaalslag te maken. Was de industrie vorig jaar nog goed voor ruim 400 nieuw banen, dit jaar gingen er 120 banen verloren. Het banenverlies bij de overheid (-140) is net als vorig jaar geheel toe te schrijven aan ontwikkelingen bij defensie. De sectorstructuur op de Noord Veluwe wijkt niet sterk af van die van Gelderland. De zakelijke dienstverlening is wat minder aanwezig, terwijl de bouw juist meer vertegenwoordigd is.

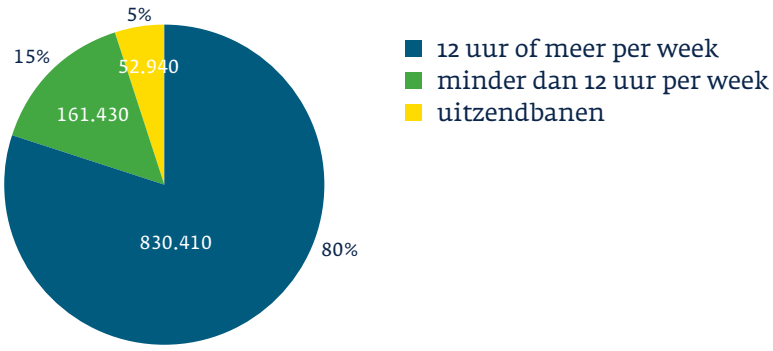
Ontwikkeling banen regio Noord Veluwe

Sector		Banen 2019	Ontwikkeling absoluut 2018-2019	in % 2018-2019	Sector-aandeel	Verschil t.o.v. Gelderland Groei	Verschil t.o.v. Afwijking sector-aandeel
A	Landbouw/Visserij	2.230	40	1,9%	2,4%	2,7%	-0,2%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	11.380	-120	-1,0%	12,2%	-3,5%	1,2%
DE	Nutsbedrijven	250	10	2,9%	0,3%	-0,5%	-1,0%
F	Bouwnijverheid	9.140	540	6,3%	9,8%	0,3%	3,8%
GA	Groothandel	4.860	210	4,4%	5,2%	0,5%	-0,8%
GB	Detailhandel/autohandel	12.630	320	2,6%	13,5%	0,7%	2,1%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	4.750	120	2,6%	5,1%	-1,1%	-2,0%
I	Horeca	5.420	220	4,1%	5,8%	0,7%	0,9%
K	Financiële instellingen	730	-30	-3,7%	0,8%	-0,6%	-0,6%
LN	Zakelijke dienstverlening	10.470	410	4,1%	11,2%	0,0%	-3,2%
O	Openbaar bestuur	4.920	-140	-2,7%	5,3%	-2,5%	0,5%
P	Onderwijs	5.350	140	2,7%	5,7%	-0,2%	-1,3%
Q	Gezondheidszorg	17.140	440	2,6%	18,4%	-0,4%	0,6%
RS	Overige dienstverlening	4.050	30	0,6%	4,3%	-0,7%	0,1%
	Alle sectoren	**93.310**	**2.190**	**2,4%**	**100,0%**	**-0,4%**	**18,4%**

4 Type baan

De gegevens in deze rapportage over banen hebben betrekking op alle banen. Bij de registratie van de aantallen banen wordt onderscheid gemaakt tussen grote banen (12 uur en meer), kleine banen (minder dan 12 uur) en uitzendbanen. In 2019 betreft 80% van alle banen reguliere banen van 12 uur of meer. Het aandeel banen minder dan 12 uur ligt op 15%. Het gebruik van uitzendarbeid ligt met 52.940 banen op 5,1% en is daarmee ten opzichte van vorig jaar toegenomen met 0,2%-punt. In 2010 was dat aandeel nog 3,5%. In absolute termen groeide het aantal uitzendbanen van 34.360 in 2010 tot 52.940 in 2019 (+18.580).

Grafiek 4.1
Banen naar type dienstverband



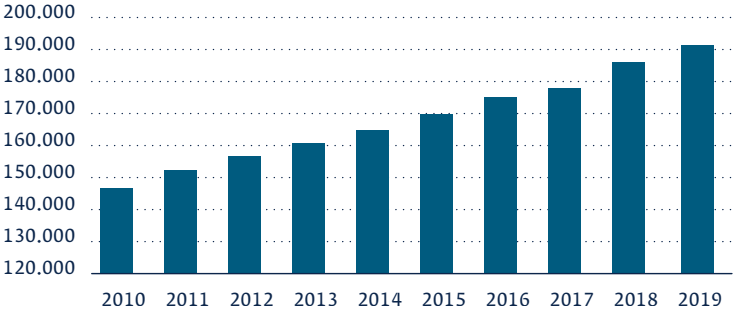
Het afgelopen jaar is de banengroei vooral tot stand gekomen door toename van het aantal grote banen (>=12 uur). Opmerkelijk is de groei van het aantal kleine banen; vorig jaar was hier juist een afname geteld. Daarbij valt ook de toename bij de detailhandel op. Hier lijkt ook deels sprake van een verschuiving van grote naar kleine banen.

Ontwikkeling aantal banen naar type 2018-2019

Sector		Grote banen	Kleine banen	Uitzend-banen	Alle banen
A	Landbouw/Visserij	-200	0	-10	-220
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	2.410	20	430	2.860
DE	Nutsbedrijven	50	40	360	440
F	Bouwnijverheid	2.660	220	670	3.540
GA	Groothandel	1.670	250	440	2.360
GB	Detailhandel/autohandel	-310	2.380	170	2.240
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	2.040	340	260	2.640
I	Horeca	950	620	120	1.680
K	Financiële instellingen	-300	20	-190	-470
LN	Zakelijke dienstverlening	4.040	1.210	660	5.900
O	Openbaar bestuur	140	-90	-150	-100
P	Onderwijs	2.040	200	-160	2.070
Q	Gezondheidszorg	3.870	1.140	360	5.360
RS	Overige dienstverlening	220	450	-110	560
	Alle sectoren	**19.250**	**6.780**	**2.840**	**28.870**

5 Bedrijven[3]

Grafiek 5.1
Aantal bedrijven Gelderland



Het aantal bedrijven blijft snel groeien. Werden er vorig jaar ongeveer 7.670 nieuwe bedrijven geteld (netto toename), dit jaar waren dat er weer 6.840. Daarmee herbergt Gelderland inmiddels 191.790 bedrijven. 20 jaar geleden waren dat er nog slechts 105.890.

Ontwikkeling aantal bedrijven naar sector

		1999	2018	2019	Ontwikkeling totaal 2018-2019	Waarvan eenpitter 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	15.610	10.680	10.600	-80	230
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	6.530	8.260	8.490	220	290
DE	Nutsbedrijven	240	390	400	10	20
F	Bouwnijverheid	7.760	18.950	19.960	1.010	1.080
GA	Groothandel	8.350	9.080	9.040	-40	100
GB	Detailhandel/autohandel	17.680	21.220	21.580	360	780
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	5.860	12.350	12.850	500	630
I	Horeca	5.130	6.240	6.390	150	240
K	Financiële instellingen	2.280	1.360	1.380	20	30
LN	Zakelijke dienstverlening	16.900	43.870	45.820	1.960	1.930
O	Openbaar bestuur	610	400	400	-10	0
P	Onderwijs	3.750	10.510	11.360	850	550
Q	Gezondheidszorg	6.510	21.450	22.730	1.280	1.220
RS	Overige dienstverlening	8.680	20.200	20.810	610	640
	Alle sectoren	**105.890**	**184.950**	**191.790**	**6.840**	**7.740**

3 (In deze rapportage wordt overwegend gesproken over bedrijven. De PWE telt in feite echter vestigingen; locaties waar of van waaruit gewerkt wordt. Omdat sommige bedrijven uit meerdere vestigingen bestaan zal het aantal bedrijven/organisaties wat kleiner zijn.)

De toename van het aantal bedrijven was vooral te vinden bij de zakelijke dienstverlening (+1.960), gezondheidszorg (+1.280) en de bouw (+1.010). Wordt gekeken naar de bedrijfsgrootte dan valt op dat de groei geheel wordt bepaald door de ontwikkelingen bij de eenmansbedrijven. Het afgelopen jaar kwamen er 7.740 eenmansbedrijven bij, wat dan ook betekent dat het aantal overige bedrijven met bijna 900 is afgenomen.

Ook bezien over de afgelopen 20 jaar was de zakelijke dienstverlening verantwoordelijk voor de meeste nieuwe bedrijven (+28.920). Daarnaast kwamen er veel nieuwe bedrijven in de gezondheidszorg (+16.220) , overige dienstverlening (+12.130) en de bouw (+12.200). In de landbouw verdwenen ruim 5.000 bedrijven.

Ontwikkeling bedrijven en banen bij eenmansbedrijven en overige bedrijven

	1999	2009	2019	Toename 1999-2019
Bedrijven				
Eenmansbedrijven	36.980	77.820	132.320	95.340
Overige bedrijven	68.910	65.530	59.470	-9.440
Alle bedrijven	105.890	141.350	191.790	85.900
Aandeel eenmansbedrijven	34,9%	55,1%	69,0%	
Banen				
Eenmansbedrijven	36.980	77.820	132.320	95.340
Overige bedrijven	833.540	907.730	912.460	78.920
Alle bedrijven	870.520	985.810	1.044.780	174.260
Aandeel banen van eenmansbedrijven	4,2%	7,9%	12,7%	

De eenmansbedrijven maken inmiddels 69% uit van de bedrijvenpopulatie. In termen van banen is de bijdrage van bijna 13% een stuk bescheidener. De afgelopen 20 jaren kwamen er ruim 95.000 eenmansbedrijven bij, goed voor evenzoveel banen. Het aantal overige bedrijven nam met bijna 9.500 af maar de resterende bedrijven waren wel goed voor 79.000 extra banen. Het gemiddelde aantal banen per (niet eenmans-) bedrijf is daarmee toegenomen van 12,1 naar 15,3.

6 Bedrijventerreinen

Gelderland kent momenteel ca. 460 bedrijventerreinen[4]) waar bedrijven zijn gevestigd. In totaal gaat het om 10.466 ha. bruto (totaal oppervlak van de terreinen) waarvan 8.546 ha. netto beschikbaar is voor bedrijven. Er was 7.868 ha. al uitgegeven aan bedrijven. Op deze terreinen zijn 19.580 bedrijven gevestigd, goed voor 341.750 banen.

Banen op bedrijventerreinen, sectorstructuur 2019

Sector		Banen 2019	Delen op terreinen	Structuur terreinen	Structuur elders
A	Landbouw/Visserij	1.520	5,6%	0,4%	3,6%
BC	Industrie/Delfstoffenwinning	89.170	77,3%	26,1%	3,7%
DE	Nutsbedrijven	7.280	53,7%	2,1%	0,9%
F	Bouwnijverheid	30.500	48,4%	8,9%	4,6%
GA	Groothandel	48.040	75,9%	14,1%	2,2%
GB	Detailhandel/autohandel	28.030	23,4%	8,2%	13,0%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	45.820	61,8%	13,4%	4,0%
I	Horeca	2.520	5,0%	0,7%	6,9%
K	Financiële instellingen	6.540	44,9%	1,9%	1,1%
LN	Zakelijke dienstverlening	58.580	38,9%	17,1%	13,1%
O	Openbaar bestuur	6.230	12,5%	1,8%	6,2%
P	Onderwijs	3.070	4,2%	0,9%	10,0%
Q	Gezondheidszorg	9.280	5,0%	2,7%	25,0%
RS	Overige dienstverlening	5.180	11,7%	1,5%	5,6%
		341.750	**32,7%**	**100,0%**	**100,0%**

Terreinen herbergen 10% van de Gelderse bedrijvigheid en 33% van de werkgelegenheid. Van de industriële werkgelegenheid is 77% te vinden op bedrijventerreinen. Ook groothandel (75%) en vervoer (62%) zijn overwegend gevestigd op bedrijventerreinen. Onderwijs, zorg, horeca en landbouw zijn maar in geringe mate te vinden op terreinen. E.e.a. vertaalt zich ook in de sectorstructuur op terreinen. Meer dan een kwart van het aantal banen op terreinen valt binnen de industrie. Ook de sectoren zakelijke dienstverlening, groothandel en vervoer zijn sterk vertegenwoordigd op terreinen; tezamen vormen deze sectoren 69% van de werkgelegenheid op terreinen.

4 Oppervlaktegegevens komen uit IBIS-Gelderland: www.gelderland.nl/bedrijventerreinen.

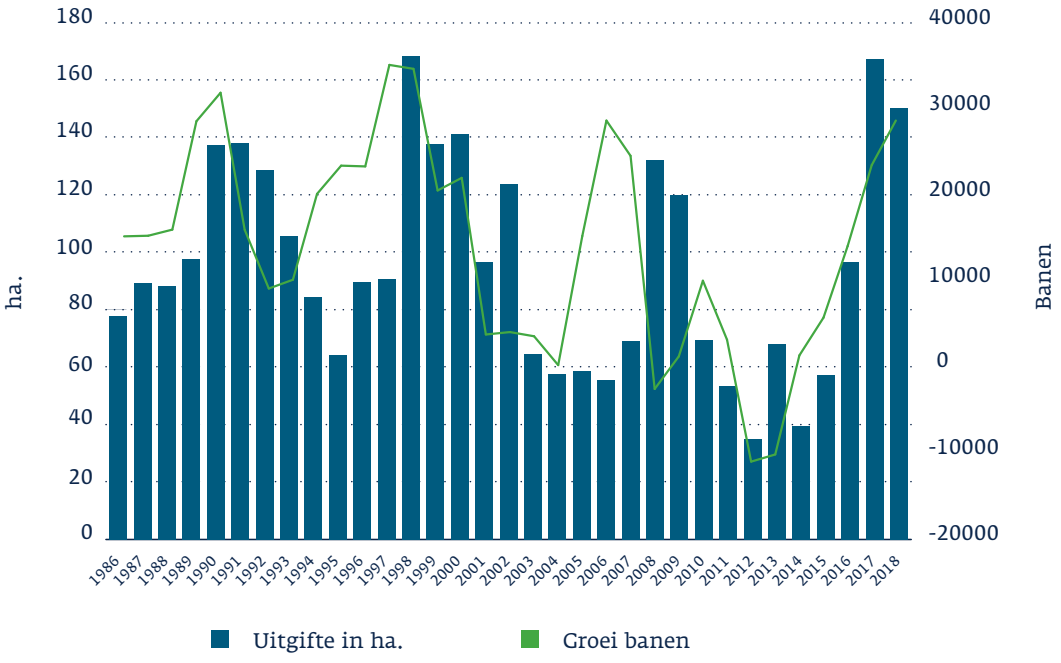
Aandeel banen op terreinen

		1986	2000	2011	2019
12	Cleantech regio	23,5%	30,9%	30,7%	33,1%
13	Achterhoek	25,0%	35,5%	35,5%	36,3%
14	Regio Arnhem-Nijmegen	20,6%	27,1%	26,9%	29,4%
15	Rivierenland	28,9%	36,2%	35,0%	35,9%
16	Food Valley	24,9%	33,3%	33,8%	36,5%
17	Noord Veluwe	24,4%	29,1%	28,1%	31,3%
	Gelderland	**23,4%**	**30,8%**	**30,5%**	**32,7%**

Het belang van vestigingsplaats voor bedrijven (werkgelegenheid) is in de loop van de tijd toegenomen. In de periode 1986-2000 is het aandeel banen op bedrijventerreinen gegroeid van 23,4% naar 30,8%. In de periode daarna, tot 2011 was sprake van een stabilisatie en zelfs lichte afname. Sinds 2011 stijgt het aandeel banen op bedrijventerreinen weer. In regionaal perspectief valt op dat in de Achterhoek, Food Valley en Rivierenland relatief veel werkgelegenheid op terreinen te vinden is, in de regio Arnhem-Nijmegen juist relatief weinig. Dit beeld is in de loop van de tijd nauwelijks gewijzigd.

In de hele periode 1986-2019 is er gemiddeld jaarlijks in Gelderland bijna 100 ha. terrein uitgegeven. Er is wel een enorme spreiding geweest in de uitgifte. In het topjaar (2017) werd maar liefst 170 ha. uitgegeven terwijl in 2012 de uitgifte bleef steken op 36 ha. In de loop van de tijd blijkt de uitgifte van bedrijventerrein aardig in lijn te lopen met de groei van de totale werkgelegenheid. Wel lijkt de uitgifte wat vertraagd te reageren op de groei van de werkgelegenheid.

Uitgifte bedrijventerreinen en groei banen



Het totaal uitgegeven oppervlak aan bedrijventerreinen bedraagt 7.868 ha. Dit betekent dat ongeveer 43 mensen per ha. terrein werkzaam zijn. Hierin blijkt een aanzienlijke spreiding te zitten. Voor de 10 grootste terreinen (in termen van banen) geldt dat het aantal banen/ha veelal aanzienlijk boven het gemiddelde ligt. Met name op IJsseloord II ligt het aantal banen per ha. erg hoog.

Banen, bedrijven en banen/ha voor de 10 grootste terreinen in Gelderland

Terrein	Gemeente	Banen	Bedrijven	Uitgegeven ha.	Banen/ha
Zuid West Poort	Apeldoorn	8.710	210	99,0	88,0
Malkenschoten	Apeldoorn	8.550	180	85,8	99,6
Frankeneng	Ede	7.390	340	103,4	71,4
Centerpoort-Nieuwgraaf	Duiven	6.660	170	73,8	90,2
Verheulsweide	Doetinchem	6.240	300	111,8	55,8
Het Broek	Arnhem	6.030	300	56,1	107,5
Bijsterhuizen (Nijmegen/Wijchen)	Nijmegen/Wijchen	5.480	260	150,8	36,3
Apeldoorn Noord	Apeldoorn	5.360	230	52,2	102,9
IJsseloord II	Arnhem	5.120	170	25,3	202,1
Bedrijventerrein Pavijen I-IV	Culemborg	4.930	270	102,8	48,0

In termen van ha. zijn de terreinen Kellen (Tiel, bruto 218 ha) en Bijsterhuizen (Nijmegen/ Wijchen, bruto 222 ha.) de grootste terreinen. Voor beide terreinen geldt dat er relatief weinig mensen werken. Op Kellen komt het aantal banen per ha. uit op slechts 20,6, op Bijsterhuizen is dat 36,3.

Ook een aantal andere logistieke terreinen zoals Park 15 Overbetuwe (17,6) en EBT1 Montferland (9,4) kennen een laag aantal banen per ha. In bijlage C zijn de cijfers opgenomen van alle terreinen waar momenteel 25 ha. of meer is uitgegeven.

Bijlage A: Ontwikkelingen aantallen banen Gelderland, regio's naar sector[5]

	Gelderland, alle banen	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	27.670	27.700	27.340	27.310	27.090	-0,4%	-0,8%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	108.200	107.110	109.570	112.480	115.340	1,3%	2,5%
DE	Nutsbedrijven	11.680	11.390	12.370	13.120	13.560	3,9%	3,4%
F	Bouwnijverheid	54.850	55.140	57.200	59.520	63.070	2,8%	6,0%
GA	Groothandel	58.160	58.810	59.200	60.950	63.310	1,6%	3,9%
GB	Detailhandel/ autohandel	113.020	113.170	115.060	117.350	119.590	1,3%	1,9%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	67.150	67.770	68.430	71.540	74.180	2,1%	3,7%
I	Horeca	44.720	46.410	47.440	49.030	50.710	3,1%	3,4%
K	Financiële instellingen	17.880	16.140	15.610	15.040	14.570	-5,6%	-3,1%
LN	Zakelijke dienstverlening	135.760	138.230	141.000	144.620	150.520	2,1%	4,1%
O	Openbaar bestuur	50.250	49.710	49.800	49.870	49.770	-0,3%	-0,2%
P	Onderwijs	68.850	69.770	70.140	71.450	73.520	1,2%	2,9%
Q	Gezondheidszorg	173.930	175.590	176.490	179.900	185.270	1,1%	3,0%
RS	Overige dienstverlening	41.750	41.880	42.810	43.740	44.290	1,6%	1,3%
	Alle sectoren	**973.850**	**978.820**	**992.450**	**1.015.910**	**1.044.780**	**1,4%**	**2,8%**

5 (Cijfers betreffen alle banen: minder dan 12 uur, 12 uur en meer, uitzendkrachten tenzij anders vermeld. Regionale cijfers hebben alleen betrekking op Gelders grondgebied.)

Gelderland, grote banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	22.820	22.830	22.560	22.490	22.280	-0,5%	-0,9%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	94.040	91.930	92.820	94.160	96.570	0,0%	2,6%
DE	Nutsbedrijven	9.840	9.420	9.900	10.310	10.360	1,6%	0,5%
F	Bouwnijverheid	49.370	49.430	50.570	52.620	55.280	2,2%	5,1%
GA	Groothandel	50.290	50.740	50.450	51.700	53.370	0,9%	3,2%
GB	Detailhandel/ autohandel	73.530	73.350	72.890	74.660	74.350	0,5%	-0,4%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	54.090	55.010	55.330	57.950	59.990	2,3%	3,5%
I	Horeca	24.240	25.280	25.870	27.110	28.050	3,8%	3,5%
K	Financiële instellingen	16.620	15.230	14.680	13.950	13.660	-5,7%	-2,1%
LN	Zakelijke dienstverlening	107.470	109.500	112.160	116.730	120.770	2,8%	3,5%
O	Openbaar bestuur	43.820	43.020	42.950	42.820	42.960	-0,8%	0,3%
P	Onderwijs	60.850	60.660	61.190	62.470	64.510	0,9%	3,3%
Q	Gezondheidszorg	143.250	145.540	146.380	149.940	153.800	1,5%	2,6%
RS	Overige dienstverlening	32.370	32.910	33.280	34.250	34.470	1,9%	0,6%
	Alle sectoren	**782.580**	**784.840**	**791.030**	**811.170**	**830.410**	**1,2%**	**2,4%**

Gelderland, kleine banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	3.630	3.650	3.530	3.440	3.440	-1,7%	-0,1%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	3.890	3.860	3.890	3.900	3.920	0,1%	0,6%
DE	Nutsbedrijven	120	90	160	180	210	15,2%	19,6%
F	Bouwnijverheid	1.940	1.850	1.890	1.970	2.180	0,5%	11,1%
GA	Groothandel	3.580	3.600	3.740	3.910	4.150	2,9%	6,3%
GB	Detailhandel/ autohandel	38.890	39.140	41.260	41.820	44.200	2,4%	5,7%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	8.980	8.040	7.840	7.710	8.050	-5,0%	4,4%
I	Horeca	19.590	20.090	20.310	20.790	21.410	2,0%	3,0%
K	Financiële instellingen	300	290	300	300	310	-0,9%	5,1%
LN	Zakelijke dienstverlening	24.010	23.940	23.670	22.600	23.810	-2,0%	5,3%
O	Openbaar bestuur	3.330	3.240	3.300	3.480	3.390	1,4%	-2,5%
P	Onderwijs	7.070	8.070	7.970	7.970	8.170	4,1%	2,5%
Q	Gezondheidszorg	29.470	28.720	28.700	28.230	29.370	-1,4%	4,0%
RS	Overige dienstverlening	8.100	7.930	8.330	8.370	8.820	1,1%	5,4%
	Alle sectoren	**152.900**	**152.500**	**154.880**	**154.650**	**161.430**	**0,4%**	**4,4%**

Gelderland, uitzendbanen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	1.230	1.220	1.260	1.380	1.370	4,0%	-0,7%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	10.280	11.320	12.860	14.420	14.850	12,0%	3,0%
DE	Nutsbedrijven	1.730	1.880	2.310	2.630	2.990	15,0%	13,6%
F	Bouwnijverheid	3.550	3.870	4.740	4.940	5.600	11,7%	13,5%
GA	Groothandel	4.280	4.470	5.010	5.340	5.780	7,6%	8,3%
GB	Detailhandel/ autohandel	590	680	900	880	1.040	14,0%	19,2%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	4.080	4.720	5.260	5.880	6.140	13,0%	4,5%
I	Horeca	890	1.040	1.250	1.140	1.260	8,7%	10,2%
K	Financiële instellingen	950	620	630	790	600	-6,1%	-23,8%
LN	Zakelijke dienstverlening	4.280	4.800	5.180	5.290	5.940	7,3%	12,4%
O	Openbaar bestuur	3.100	3.450	3.560	3.570	3.420	4,8%	-4,1%
P	Onderwijs	930	1.040	970	1.000	840	2,6%	-16,3%
Q	Gezondheidszorg	1.210	1.330	1.410	1.740	2.090	12,9%	20,6%
RS	Overige dienstverlening	1.280	1.040	1.190	1.120	1.000	-4,5%	-10,2%
	Alle sectoren	**38.360**	**41.480**	**46.540**	**50.100**	**52.940**	**9,3%**	**5,7%**

Corop	Veluwe, alle banen	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	8.150	8.120	8.020	8.050	8.020	-0,4%	-0,3%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	36.160	37.310	38.420	39.450	40.170	2,9%	1,8%
DE	Nutsbedrijven	1.920	2.000	2.250	2.320	2.260	6,6%	-2,7%
F	Bouwnijverheid	22.410	23.040	24.370	25.300	27.170	4,1%	7,4%
GA	Groothandel	21.150	21.520	21.700	21.950	22.570	1,2%	2,8%
GB	Detailhandel/ autohandel	39.440	39.480	40.180	41.530	42.430	1,7%	2,2%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	21.010	20.930	21.660	22.190	22.640	1,8%	2,0%
I	Horeca	15.210	15.790	16.340	16.730	17.350	3,2%	3,7%
K	Financiële instellingen	9.600	8.780	8.480	8.080	7.790	-5,6%	-3,6%
LN	Zakelijke dienstverlening	48.980	49.790	51.310	52.400	54.850	2,3%	4,7%
O	Openbaar bestuur	22.480	22.540	22.370	21.940	21.490	-0,8%	-2,0%
P	Onderwijs	23.790	24.130	24.070	24.670	25.660	1,2%	4,0%
Q	Gezondheidszorg	56.530	55.900	54.780	55.910	57.870	-0,4%	3,5%
RS	Overige dienstverlening	14.220	14.240	14.570	14.950	14.820	1,7%	-0,8%
	Alle sectoren	**341.050**	**343.560**	**348.490**	**355.470**	**365.100**	**1,4%**	**2,7%**

Corop	Achterhoek, alle banen	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	8.850	8.840	8.790	8.770	8.740	-0,3%	-0,3%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	29.710	30.390	30.750	31.340	32.130	1,8%	2,5%
DE	Nutsbedrijven	1.570	1.580	1.240	1.270	1.300	-6,9%	2,6%
F	Bouwnijverheid	10.410	10.040	10.370	10.640	11.110	0,7%	4,4%
GA	Groothandel	10.540	10.230	10.470	10.900	11.580	1,1%	6,2%
GB	Detailhandel/ autohandel	22.320	22.220	22.710	23.020	23.290	1,0%	1,2%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	9.220	9.240	9.060	9.380	9.890	0,6%	5,5%
I	Horeca	9.190	9.300	9.430	9.750	10.030	2,0%	2,8%
K	Financiële instellingen	1.790	1.590	1.580	1.530	1.410	-5,1%	-7,6%
LN	Zakelijke dienstverlening	17.260	17.790	17.700	18.210	19.070	1,8%	4,7%
O	Openbaar bestuur	5.950	5.850	5.800	5.920	6.000	-0,2%	1,4%
P	Onderwijs	10.690	10.630	10.460	10.560	10.720	-0,4%	1,5%
Q	Gezondheidszorg	31.130	31.320	31.550	32.720	34.330	1,7%	4,9%
RS	Overige dienstverlening	7.220	7.270	7.470	7.700	7.860	2,2%	2,1%
	Alle sectoren	**175.850**	**176.280**	**177.370**	**181.690**	**187.450**	**1,1%**	**3,2%**

Corop Arnhem-Nijmegen, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	4.310	4.370	4.290	4.230	4.090	-0,6%	-3,4%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	29.980	26.770	27.530	28.420	29.380	-1,8%	3,4%
DE	Nutsbedrijven	7.120	6.750	7.580	8.220	8.730	4,9%	6,2%
F	Bouwnijverheid	13.930	14.040	14.300	15.190	15.850	2,9%	4,3%
GA	Groothandel	16.530	17.240	16.960	17.600	18.470	2,1%	4,9%
GB	Detailhandel/ autohandel	38.880	38.790	39.290	39.570	40.340	0,6%	2,0%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	24.640	25.400	25.660	26.860	27.900	2,9%	3,9%
I	Horeca	16.160	17.120	17.390	18.310	18.880	4,3%	3,1%
K	Financiële instellingen	5.490	4.860	4.670	4.610	4.480	-5,7%	-2,9%
LN	Zakelijke dienstverlening	54.500	55.460	56.870	58.450	60.270	2,4%	3,1%
O	Openbaar bestuur	19.040	18.660	18.910	19.260	19.560	0,4%	1,6%
P	Onderwijs	29.050	29.540	30.050	30.480	31.080	1,6%	2,0%
Q	Gezondheidszorg	73.180	75.130	76.430	77.710	79.080	2,0%	1,8%
RS	Overige dienstverlening	15.580	15.640	15.990	16.290	16.710	1,5%	2,6%
	Alle sectoren	**348.380**	**349.770**	**355.920**	**365.190**	**374.790**	**1,6%**	**2,6%**

Corop Zuidwest Gelderland, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	6.360	6.380	6.240	6.260	6.240	-0,6%	-0,3%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	12.350	12.640	12.880	13.270	13.650	2,4%	2,9%
DE	Nutsbedrijven	1.070	1.070	1.300	1.310	1.270	7,0%	-3,1%
F	Bouwnijverheid	8.090	8.020	8.160	8.390	8.950	1,2%	6,6%
GA	Groothandel	9.930	9.830	10.070	10.510	10.700	1,9%	1,8%
GB	Detailhandel/ autohandel	12.380	12.680	12.880	13.230	13.530	2,2%	2,2%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	12.280	12.200	12.050	13.120	13.750	2,2%	4,8%
I	Horeca	4.160	4.210	4.280	4.240	4.460	0,7%	5,0%
K	Financiële instellingen	990	910	880	820	880	-6,3%	8,3%
LN	Zakelijke dienstverlening	15.020	15.190	15.130	15.560	16.330	1,2%	5,0%
O	Openbaar bestuur	2.790	2.670	2.730	2.750	2.720	-0,5%	-1,2%
P	Onderwijs	5.320	5.470	5.560	5.740	6.060	2,5%	5,7%
Q	Gezondheidszorg	13.080	13.240	13.740	13.570	14.000	1,2%	3,2%
RS	Overige dienstverlening	4.730	4.730	4.780	4.810	4.910	0,5%	2,1%
	Alle sectoren	**108.560**	**109.220**	**110.680**	**113.570**	**117.440**	**1,5%**	**3,4%**

Clean tech regio, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	4.100	4.070	4.060	4.050	4.010	-0,4%	-0,9%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	18.050	18.120	18.570	19.480	19.810	2,6%	1,7%
DE	Nutsbedrijven	1.680	1.710	1.650	1.730	1.710	1,0%	-1,1%
F	Bouwnijverheid	7.420	7.740	7.930	8.350	8.970	4,0%	7,4%
GA	Groothandel	8.220	7.810	7.790	7.930	8.180	-1,2%	3,2%
GB	Detailhandel/ autohandel	18.530	18.630	18.950	19.190	19.480	1,2%	1,5%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	8.420	8.650	8.480	8.790	9.100	1,5%	3,5%
I	Horeca	7.770	7.890	8.070	8.160	8.340	1,6%	2,3%
K	Financiële instellingen	6.100	5.660	5.530	5.430	5.330	-3,8%	-1,8%
LN	Zakelijke dienstverlening	24.700	24.310	24.680	24.630	25.300	-0,1%	2,7%
O	Openbaar bestuur	13.970	14.060	13.810	13.870	13.610	-0,3%	-1,9%
P	Onderwijs	8.710	8.770	8.890	9.170	9.640	1,7%	5,2%
Q	Gezondheidszorg	30.800	30.740	29.850	30.780	31.970	0,0%	3,9%
RS	Overige dienstverlening	7.500	7.460	7.540	7.640	7.560	0,6%	-1,1%
	Alle sectoren	**165.970**	**165.630**	**165.780**	**169.170**	**173.000**	**0,6%**	**2,3%**

Achterhoek, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	6.360	6.350	6.330	6.320	6.280	-0,2%	-0,7%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	20.830	21.550	21.830	22.170	22.740	2,1%	2,5%
DE	Nutsbedrijven	1.000	1.050	960	980	990	-0,9%	1,2%
F	Bouwnijverheid	7.800	7.450	7.790	7.950	8.280	0,7%	4,1%
GA	Groothandel	7.260	7.510	7.720	8.060	8.590	3,6%	6,6%
GB	Detailhandel/ autohandel	15.040	14.910	15.300	15.470	15.670	0,9%	1,4%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	5.170	5.110	5.270	5.490	5.680	2,0%	3,5%
I	Horeca	5.700	5.810	5.960	6.240	6.390	3,0%	2,4%
K	Financiële instellingen	1.150	1.040	1.040	990	970	-4,9%	-1,4%
LN	Zakelijke dienstverlening	10.960	11.340	11.660	12.320	12.890	4,0%	4,7%
O	Openbaar bestuur	3.670	3.680	3.610	3.590	3.710	-0,8%	3,3%
P	Onderwijs	7.380	7.300	7.130	7.200	7.320	-0,8%	1,6%
Q	Gezondheidszorg	20.680	20.560	20.500	21.050	22.340	0,6%	6,2%
RS	Overige dienstverlening	4.660	4.760	4.900	5.060	5.210	2,8%	2,9%
	Alle sectoren	**117.660**	**118.400**	**120.000**	**122.880**	**127.050**	**1,5%**	**3,4%**

Arnhem-Nijmegen, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	4.790	4.850	4.770	4.710	4.580	-0,5%	-2,8%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	32.050	28.930	29.780	30.750	31.710	-1,4%	3,1%
DE	Nutsbedrijven	7.130	6.760	7.580	8.220	8.740	4,9%	6,3%
F	Bouwnijverheid	14.910	15.060	15.380	16.320	17.060	3,1%	4,6%
GA	Groothandel	17.450	18.150	17.880	18.530	19.420	2,0%	4,8%
GB	Detailhandel/ autohandel	40.360	40.250	40.870	41.140	41.880	0,6%	1,8%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	26.560	27.420	27.760	28.970	30.370	2,9%	4,8%
I	Horeca	17.120	18.070	18.320	19.290	19.900	4,1%	3,2%
K	Financiële instellingen	5.680	4.940	4.720	4.660	4.530	-6,4%	-2,9%
LN	Zakelijke dienstverlening	56.400	57.360	58.450	59.840	61.790	2,0%	3,3%
O	Openbaar bestuur	19.470	19.070	19.280	19.690	19.980	0,4%	1,5%
P	Onderwijs	29.820	30.330	30.790	31.230	31.840	1,5%	2,0%
Q	Gezondheidszorg	74.770	76.670	78.220	79.600	81.100	2,1%	1,9%
RS	Overige dienstverlening	16.190	16.240	16.630	16.940	17.340	1,5%	2,4%
	Alle sectoren	**362.680**	**364.100**	**370.430**	**379.880**	**390.240**	**1,6%**	**2,7%**

Rivierenland, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	6.360	6.380	6.240	6.260	6.240	-0,6%	-0,3%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	12.350	12.640	12.880	13.270	13.650	2,4%	2,9%
DE	Nutsbedrijven	1.070	1.070	1.300	1.310	1.270	7,0%	-3,1%
F	Bouwnijverheid	8.090	8.020	8.160	8.390	8.950	1,2%	6,6%
GA	Groothandel	9.930	9.830	10.070	10.510	10.700	1,9%	1,8%
GB	Detailhandel/ autohandel	12.380	12.680	12.880	13.230	13.530	2,2%	2,2%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	12.280	12.200	12.050	13.120	13.750	2,2%	4,8%
I	Horeca	4.160	4.210	4.280	4.240	4.460	0,7%	5,0%
K	Financiële instellingen	990	910	880	820	880	-6,3%	8,3%
LN	Zakelijke dienstverlening	15.020	15.190	15.130	15.560	16.330	1,2%	5,0%
O	Openbaar bestuur	2.790	2.670	2.730	2.750	2.720	-0,5%	-1,2%
P	Onderwijs	5.320	5.470	5.560	5.740	6.060	2,5%	5,7%
Q	Gezondheidszorg	13.080	13.240	13.740	13.570	14.000	1,2%	3,2%
RS	Overige dienstverlening	4.730	4.730	4.780	4.810	4.910	0,5%	2,1%
	Alle sectoren	**108.560**	**109.220**	**110.680**	**113.570**	**117.440**	**1,5%**	**3,4%**

Food Valley, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	3.800	3.800	3.720	3.780	3.760	-0,2%	-0,5%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	14.420	14.920	15.470	15.320	16.040	2,0%	4,7%
DE	Nutsbedrijven	540	560	620	640	610	6,1%	-5,2%
F	Bouwnijverheid	8.560	8.580	9.290	9.910	10.670	5,0%	7,7%
GA	Groothandel	11.100	11.050	11.260	11.260	11.560	0,5%	2,6%
GB	Detailhandel/ autohandel	15.020	15.070	15.320	16.010	16.410	2,2%	2,4%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	10.140	9.680	10.370	10.550	10.530	1,3%	-0,2%
I	Horeca	5.170	5.490	5.790	5.900	6.210	4,5%	5,2%
K	Financiële instellingen	3.230	2.840	2.650	2.390	2.130	-9,6%	-11,0%
LN	Zakelijke dienstverlening	20.020	20.920	21.680	22.220	23.740	3,5%	6,8%
O	Openbaar bestuur	4.620	4.560	4.900	4.920	4.840	2,1%	-1,5%
P	Onderwijs	12.490	12.630	12.650	12.910	13.310	1,1%	3,0%
Q	Gezondheidszorg	17.390	17.800	17.750	18.200	18.720	1,5%	2,8%
RS	Overige dienstverlening	4.780	4.810	5.080	5.280	5.240	3,3%	-0,7%
	Alle sectoren	**131.280**	**132.720**	**136.550**	**139.290**	**143.750**	**2,0%**	**3,2%**

Noord Veluwe, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
A	Landbouw/Visserij	2.260	2.260	2.220	2.190	2.230	-1,1%	1,9%
BC	Industrie/ Delfstoffenwinning	10.500	10.950	11.060	11.500	11.380	3,1%	-1,0%
DE	Nutsbedrijven	270	250	250	240	250	-3,0%	2,9%
F	Bouwnijverheid	8.070	8.290	8.670	8.600	9.140	2,2%	6,3%
GA	Groothandel	4.190	4.470	4.480	4.660	4.860	3,6%	4,4%
GB	Detailhandel/ autohandel	11.690	11.650	11.740	12.310	12.630	1,7%	2,6%
HJ	Vervoer, opslag en communicatie	4.590	4.700	4.500	4.630	4.750	0,3%	2,6%
I	Horeca	4.790	4.940	5.010	5.200	5.420	2,7%	4,1%
K	Financiële instellingen	730	760	790	760	730	1,3%	-3,7%
LN	Zakelijke dienstverlening	8.660	9.100	9.410	10.060	10.470	5,1%	4,1%
O	Openbaar bestuur	5.720	5.660	5.470	5.050	4.920	-4,1%	-2,7%
P	Onderwijs	5.130	5.270	5.120	5.210	5.350	0,5%	2,7%
Q	Gezondheidszorg	17.200	16.580	16.440	16.700	17.140	-1,0%	2,6%
RS	Overige dienstverlening	3.900	3.880	3.890	4.020	4.050	1,0%	0,6%
	Alle sectoren	**87.690**	**88.750**	**89.020**	**91.120**	**93.310**	**1,3%**	**2,4%**

Bijlage B: Ontwikkelingen aantallen banen naar gemeente

Gemeente, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
0197	Aalten	9.980	10.190	10.330	10.640	10.990	2,1%	3,3%
0200	Apeldoorn	96.350	96.170	96.470	98.270	100.860	0,7%	2,6%
0202	Arnhem	101.600	100.940	103.130	104.700	107.190	1,0%	2,4%
0203	Barneveld	31.090	31.770	32.830	33.300	34.650	2,3%	4,0%
1945	Berg en Dal	13.260	13.380	13.440	13.480	13.920	0,6%	3,2%
1859	Berkelland	16.630	16.310	16.640	16.650	17.130	0,0%	2,9%
0209	Beuningen	7.870	7.910	8.030	8.230	8.500	1,5%	3,3%
1876	Bronckhorst	13.490	13.590	13.590	14.010	14.510	1,3%	3,6%
0213	Brummen	7.610	7.690	7.860	8.030	8.180	1,8%	1,9%
0214	Buren	8.140	8.160	8.220	8.520	8.820	1,5%	3,5%
0216	Culemborg	12.570	12.810	12.790	12.630	13.060	0,2%	3,4%
0221	Doesburg	3.730	3.520	3.640	3.700	3.820	-0,2%	3,1%
0222	Doetinchem	32.340	32.300	33.060	33.660	34.560	1,3%	2,7%
0225	Druten	7.090	7.160	7.190	7.220	7.390	0,6%	2,4%
0226	Duiven	14.520	15.790	16.460	17.220	17.470	5,8%	1,5%
0228	Ede	55.930	55.980	56.990	57.930	59.400	1,2%	2,5%
0230	Elburg	9.110	9.410	9.510	9.710	10.170	2,2%	4,8%
0232	Epe	12.190	12.520	12.980	13.360	13.480	3,1%	0,9%
0233	Ermelo	13.890	14.090	14.000	13.820	14.170	-0,2%	2,5%
0243	Harderwijk	23.790	23.590	23.100	24.190	24.700	0,6%	2,1%
0244	Hattem	3.880	3.960	4.150	3.890	4.000	0,0%	2,8%
0246	Heerde	6.560	6.630	7.100	7.060	7.080	2,5%	0,3%
0252	Heumen	4.980	4.930	5.080	5.010	5.080	0,2%	1,4%
1705	Lingewaard	15.100	15.040	15.180	15.330	15.640	0,5%	2,0%
0262	Lochem	13.900	13.700	13.820	14.320	14.900	1,0%	4,0%
0263	Maasdriel	10.110	10.250	10.270	10.710	11.070	2,0%	3,3%
1955	Montferland	14.300	14.330	14.510	14.700	15.440	0,9%	5,1%
1740	Neder-Betuwe	9.750	9.930	10.550	10.940	11.650	3,9%	6,5%
0267	Nijkerk	19.980	20.360	21.410	22.250	23.270	3,7%	4,6%
0268	Nijmegen	97.540	96.830	97.870	101.240	103.700	1,2%	2,4%
0302	Nunspeet	12.830	13.240	13.260	13.970	14.300	2,9%	2,4%
0269	Oldebroek	8.350	8.430	8.460	8.660	8.680	1,2%	0,2%
1586	Oost Gelre	15.630	16.020	16.210	16.930	17.740	2,7%	4,8%
1509	Oude IJsselstreek	16.420	16.840	16.890	17.670	18.580	2,5%	5,1%
1734	Overbetuwe	18.950	19.600	20.220	21.320	22.450	4,0%	5,3%
0273	Putten	9.290	9.390	9.450	9.830	10.230	1,9%	4,0%
0274	Renkum	10.840	11.050	11.430	11.480	11.840	1,9%	3,2%
0275	Rheden	15.450	15.270	17.610	18.120	18.220	5,5%	0,5%
0277	Rozendaal	440	460	380	390	400	-4,3%	2,6%

Gemeente, alle banen		2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde groei 2015-2018	Gemiddelde groei 2018-2019
0279	Scherpenzeel	4.740	4.800	5.060	4.930	4.980	1,3%	0,9%
0281	Tiel	23.030	22.910	23.080	23.280	23.580	0,4%	1,3%
0285	Voorst	13.540	13.400	13.470	13.430	13.700	-0,3%	2,0%
0289	Wageningen	19.540	19.810	20.250	20.880	21.460	2,2%	2,8%
1960	West Betuwe	25.140	25.370	25.520	26.980	27.810	2,4%	3,1%
0668	West Maas en Waal	6.030	6.130	6.460	6.680	6.980	3,5%	4,5%
0293	Westervoort	2.840	2.850	2.910	3.020	3.050	2,1%	1,0%
0296	Wijchen	15.960	16.450	16.530	17.260	18.180	2,6%	5,3%
0294	Winterswijk	13.170	13.150	13.280	13.300	13.540	0,3%	1,7%
0297	Zaltbommel	13.790	13.660	13.780	13.810	14.470	0,1%	4,7%
0299	Zevenaar	18.220	18.610	16.820	17.480	17.960	-1,4%	2,7%
0301	Zutphen	22.370	22.150	21.190	21.770	21.890	-0,9%	0,5%
	Gelderland	973.850	978.820	992.450	1.015.910	1.044.780	1,4%	2,8%

COROP, alle banen								
13	Veluwe	341.050	343.560	348.490	355.470	365.100	1,4%	2,7%
14	Achterhoek	175.850	176.280	177.370	181.690	187.450	1,1%	3,2%
15	Arnhem-Nijmegen	348.380	349.770	355.920	365.190	374.790	1,6%	2,6%
16	Zuidwest-Gelderland	108.560	109.220	110.680	113.570	117.440	1,5%	3,4%
	Gelderland	973.850	978.820	992.450	1.015.910	1.044.780	1,4%	2,8%

Regio, alle banen								
12	Cleantech regio	165.970	165.630	165.780	169.170	173.000	0,6%	2,3%
13	Achterhoek	117.660	118.400	120.000	122.880	127.050	1,5%	3,4%
14	Arnhem-Nijmegen	362.680	364.100	370.430	379.880	390.240	1,6%	2,7%
15	Rivierenland	108.560	109.220	110.680	113.570	117.440	1,5%	3,4%
16	Food Valley	131.280	132.720	136.550	139.290	143.750	2,0%	3,2%
17	Noord Veluwe	87.690	88.750	89.020	91.120	93.310	1,3%	2,4%
	Gelderland	973.850	978.820	992.450	1.015.910	1.044.780	1,4%	2,8%

Bijlage C: Overzicht banen, bedrijven en bedrijventerreinen waar 25ha of meer is uitgegeven

Terrein	gemeente	banen	bedrijven	netto ha.	uitgegeven ha.	banen/ha
Kellen	Tiel	3.790	280	183,9	180,1	21,0
Bijsterhuizen (Nijmegen/ Wijchen)	Wijchen	5.480	260	164,0	150,8	36,3
De Mars	Zutphen	4.060	250	146,6	135,0	30,1
Wijchen Oost	Wijchen	4.550	460	132,0	132,0	34,5
Harselaar	Barneveld	4.610	190	115,7	115,7	39,8
Verheulsweide	Nijmegen/ Wijchen	6.240	300	118,0	111,8	55,8
Frankeneng	Ede	7.390	340	103,4	103,4	71,4
Bedrijventerrein Pavijen I-IV	Culemborg	4.930	270	102,8	102,8	48,0
Bedrijvenpark Medel Rivierenland	Tiel	2.830	90	113,9	102,0	27,7
Zuid West Poort	Apeldoorn	8.710	210	99,0	99,0	88,0
Oost-Kanaalhaven	Nijmegen	3.670	150	96,1	93,0	39,4
Malkenschoten	Apeldoorn	8.550	180	85,8	85,8	99,6
West Kanaaldijk	Nijmegen	4.350	230	83,4	83,4	52,2
Lorentz I	Harderwijk	3.380	230	83,3	83,3	40,6
Heestereng	Ede	3.940	210	79,6	79,6	49,6
Arkervaart Oost	Nijkerk	2.380	130	77,8	77,8	30,6
Centerpoort-Nieuwgraaf	Duiven	6.660	170	73,8	73,8	90,2
De Aam	Overbetuwe	4.320	320	80,2	73,4	58,9
't Goor - de Immenhorst	Montferland	3.510	140	68,3	67,8	51,8
Lichtenvoorde De Kamp, de Kamp 1/2/3	Oost Gelre	2.710	120	66,3	66,3	40,9
Ecofactorij	Apeldoorn	1.910	30	78,3	65,4	29,1
Spijksedijk (Tengnagelwaard-Vliegenwaard)	Zevenaar	200	10	63,1	63,1	3,1
Centerpoort Noord	Duiven	3.940	160	61,7	61,7	63,9
Hengelder.	Zevenaar	3.180	140	59,2	59,2	53,7
Eerbeek Zuid	Brummen	1.530	50	59,0	59,0	25,9

Terrein	gemeente	banen	bedrijven	netto ha.	uitgegeven ha.	banen/ha
Rijnpark	Arnhem	4.700	220	62,3	58,9	79,7
Stadhoudersmolen	Apeldoorn	1.990	140	58,0	58,0	34,4
Het Broek	Arnhem	6.030	300	56,5	56,1	107,5
Industrieterrein Veeneslat Zuid	Winterswijk	1.630	100	55,9	55,9	29,1
Arkervaart West	Nijkerk	3.850	190	55,2	54,8	70,2
Winkelsteeg NXP	Nijmegen	4.370	180	59,1	52,9	82,6
Apeldoorn Noord	Apeldoorn	5.360	230	52,2	52,2	102,9
Wijnbergen	Doetinchem	2.880	190	51,1	51,1	56,3
De Rieze (fases I t/m V)	Oude IJsselstreek	1.550	130	53,0	49,4	31,4
Park15	Overbetuwe	860	10	84,4	48,9	17,6
Kruismaten 1/2	Elburg	1.590	100	48,8	48,8	32,6
Kayersmolen Zuid	Apeldoorn	2.620	110	47,2	47,2	55,5
Pannenhuis 1	Lingewaard	1.580	150	46,4	46,4	34,0
Wheemergaarden	Berkelland	1.090	90	45,4	44,1	24,8
7Poort	Zevenaar	720	30	65,5	43,3	16,6
Industrie terrein Westerhout	Druten	810	120	43,3	42,7	19,0
Lorentz II	Harderwijk	3.790	150	43,6	42,7	88,8
t Panhuis	Neder-Betuwe	1.360	60	41,9	41,9	32,5
De Wildeman I	Zaltbommel	1.070	70	46,5	40,8	26,3
Schoenaker	Beuningen	1.620	60	47,6	40,8	39,8
Noord-Kanaalhaven	Nijmegen	50	10	43,1	40,6	1,3
Lichtenhorst	Berkelland	820	20	39,5	39,5	20,8
Parenco	Renkum	370	0	39,0	39,0	9,5
De Huet	Doetinchem	2.250	170	38,5	38,5	58,3
De Grift	Nijmegen	810	70	38,2	38,2	21,3

Terrein	gemeente	banen	bedrijven	netto ha.	uitgegeven ha.	banen/ha
Slimwei	West Betuwe	1.750	90	37,6	37,6	46,4
Hooge Weide III	West Betuwe	980	40	37,0	37,0	26,4
Bonegraaf	Neder-Betuwe	1.360	110	36,8	36,8	36,9
Industrieterrein Veeneslat Noord	Winterswijk	1.250	90	40,4	36,5	34,3
Hofskamp Varsseveld	Oude IJsselstreek	2.100	30	36,3	36,3	57,8
Harselaar Oost	Barneveld	1.400	100	36,0	36,0	38,8
Keppelseweg	Doetinchem	890	80	38,2	36,0	24,8
InnoFase	Duiven	600	10	35,8	35,8	16,9
RBT Laarberg fase 1	Oost Gelre	650	40	37,3	35,8	18,1
De Gentel	West Betuwe	1.250	10	35,3	35,3	35,3
Overberkel	Berkelland	1.180	90	37,5	34,7	34,0
Kievitsmeent	Ede	1.480	60	33,7	33,7	44,1
Kwinkweerd	Lochem	880	30	32,4	32,4	27,2
Hooge Weide I	West Betuwe	990	100	32,2	32,2	30,7
Poort van Midden-Gelderland Noord 1/2/3	Overbetuwe	2.120	70	31,4	31,4	67,4
De Ooijk	Zaltbommel	1.040	80	32,0	31,4	33,0
Winkelsteeg Compaq	Nijmegen	4.360	90	35,2	31,2	139,9
Industrieterrein Leeuwen (Energieweg)	West Maas en Waal	610	60	31,1	31,1	19,7
EBT I	Montferland	290	10	31,1	31,1	9,4
Vlijtseweg	Apeldoorn	490	80	31,0	31,0	15,9
Ede BT A12 Zuid	Ede	1.940	140	32,8	30,8	62,9
Industriepark Kleefse Waard	Arnhem	1.790	70	34,2	30,6	58,5
Dieren Oost	Rheden	1.030	60	32,9	30,4	33,9
Latenstein (Tiel Oost)	Tiel	1.250	130	30,2	30,2	41,4
Harselaar-Zuid	Barneveld	410	10	34,5	30,2	13,7

Terrein	gemeente	banen	bedrijven	netto ha.	uitgegeven ha.	banen/ha
Haveland	Rheden	550	20	29,4	29,4	18,7
Ede BT A12 Noord	Ede	640	20	34,9	28,7	22,4
Veldzicht	Ermelo	1.810	110	28,5	28,5	63,3
Bedrijventerrein Gendt-Bemmel	Lingewaard	540	90	28,2	28,2	19,0
Misterweg	Winterswijk	820	20	27,7	27,7	29,7
Zeiving Zuid	West Betuwe	340	30	27,4	27,4	12,6
Engelenburg	Voorst	3.120	80	29,6	27,4	114,0
Kweekweg	Epe	920	70	26,8	26,8	34,4
Kuipersveld	Apeldoorn	1.970	100	26,8	26,8	73,5
De Kiefte	Berkelland	710	60	29,3	26,6	26,5
Looveer	Lingewaard	480	10	26,3	26,3	18,3
Wapenveld Noord	Heerde	350	10	25,8	25,8	13,7
Poort van Midden-Gelderland Zuid	Overbetuwe	940	110	25,7	25,7	36,6
Kanaal I/II	Rheden	440	40	25,5	25,5	17,3
Eekterveld 1	Epe	840	50	25,4	25,4	32,9
Kayersmolen Noord	Apeldoorn	910	70	25,4	25,4	35,8
IJsseloord II	Arnhem	5.120	170	32,7	25,3	202,1
Bedrijventerreinen	Scherpenzeel	2.260	50	25,2	25,2	89,5
De Valk	Barneveld	1.360	120	25,2	25,2	54,0

Bijlage D: Indeling regio's

Cleantech regio
0200 Apeldoorn
0213 Brummen
0232 Epe
0262 Lochem
0285 Voorst
0301 Zutphen
0197 Aalten

Achterhoek
0222 Doetinchem
0294 Winterswijk
1509 Oude IJsselstreek
1586 Oost Gelre
1859 Berkelland
1876 Bronckhorst

Arnhem-Nijmegen
0202 Arnhem
0209 Beuningen
0221 Doesburg
0225 Druten
0226 Duiven
0252 Heumen
0268 Nijmegen
0274 Renkum
0275 Rheden
0277 Rozendaal
0293 Westervoort
0296 Wijchen
0299 Zevenaar
1705 Lingewaard
1734 Overbetuwe
1945 Berg en Dal
1955 Montferland

Rivierenland
0214 Buren
0216 Culemborg
0263 Maasdriel
0281 Tiel
0297 Zaltbommel
1960 West Betuwe
0668 West Maas en Waal
1740 Neder-Betuwe

Food Valley
0203 Barneveld
0228 Ede
0267 Nijkerk
0279 Scherpenzeel
0289 Wageningen

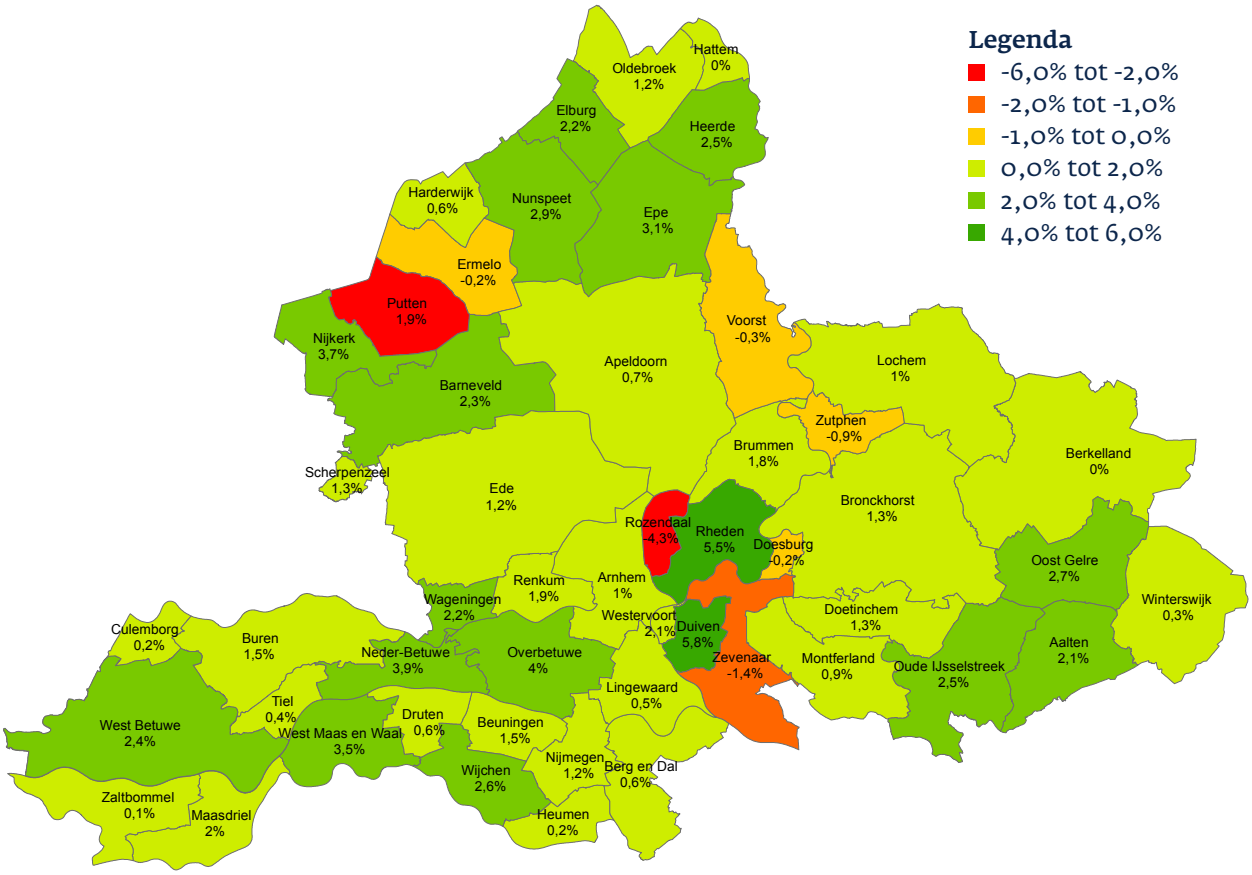
Noord Veluwe
0230 Elburg
0233 Ermelo
0243 Harderwijk
0244 Hattem
0246 Heerde
0269 Oldebroek
0273 Putten
0302 Nunspeet

Noot: de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal zijn sinds 1-1-2019 opgegaan in de nieuwe gemeente West Betuwe.

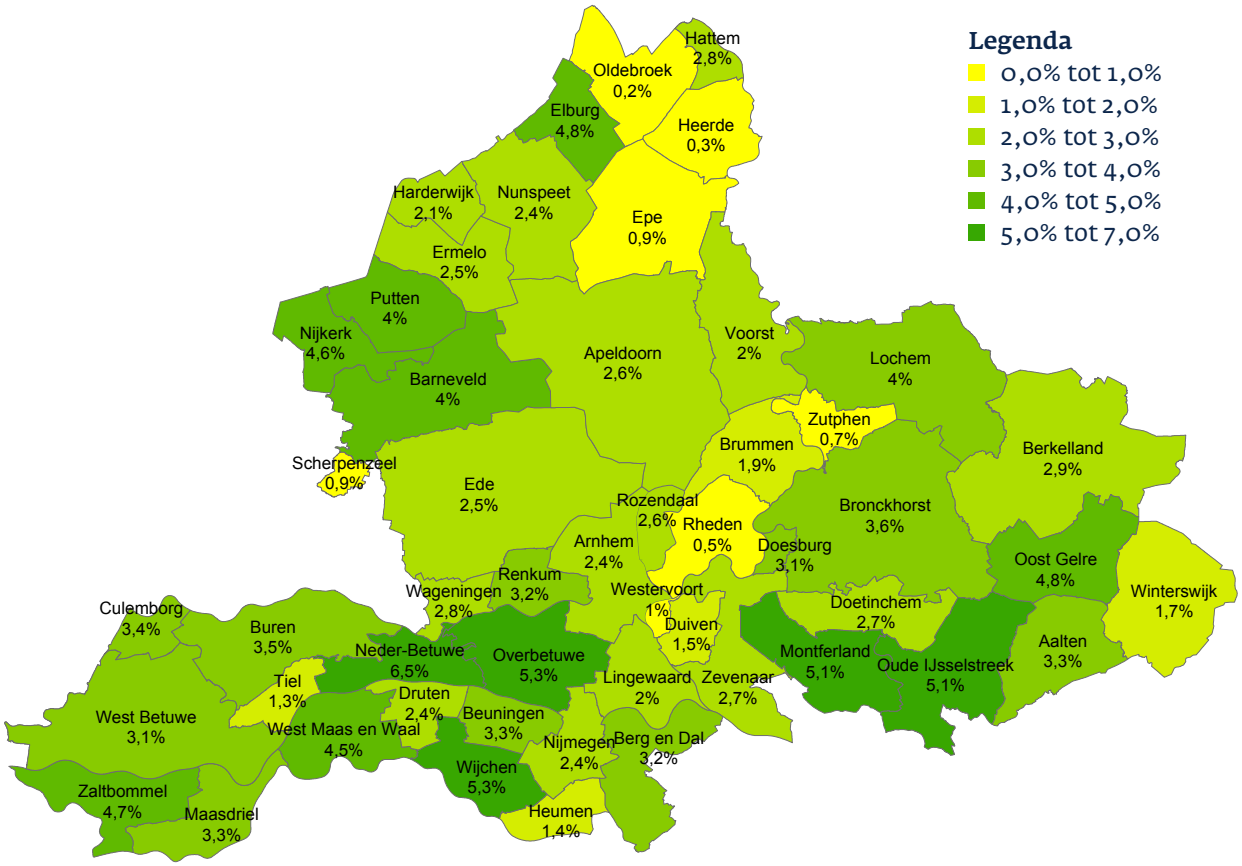
WGR regio's

Legenda
Achterhoek
Arnhem-Nijmegen
Food Valley
Noord Veluwe
Rivierenland
Stedendriehoek
Hattem
Oldebroek
Elburg
Heerde
Harderwijk
Nunspeet
Epe
Ermelo
Putten
Voorst
Nijkerk
Apeldoorn
Lochem
Barneveld
Zutphen
Brummen
Berkelland
Scherpenzeel
Ede
Bronckhorst
Rozendaal
Rheden
Doesburg
Oost Gelre
Renkum
Arnhem
Wageningen
Winterswijk
Westervoort
Doetinchem
Duiven
Culemborg
Buren
Overbetuwe
Aalten
Neder-Betuwe
Montferland
Zevenaar
Oude IJsselstreek
Lingewaard
Tiel
Druten
West Betuwe
Beuningen
West Maas en Waal
Nijmegen
Berg en Dal
Wijchen
Zaltbommel
Maasdriel
Heumen

Gemiddelde jaarlijkse groei werkgelegenheid 2015 - 2018, in %



Groei werkgelegenheid 2018 - 2019, in %



15. Statistisch zakboek Gelderland

https://gelderland.incijfers.nl/homegelderland.aspx

SERVEON
BESTUURSONDERSTEUNING
PROJECTMANAGEMENT

ECONOMISCHE ANALYSE

REGIO DE LIEMERS

Colofon

Versie: definitief

16 januari 2019

Gemaakt door: Serveon beleid en advies, Matthijs Beute

Opdrachtgevers: gemeenten Zevenaar, Montferland, Duiven, Westervoort, Doesburg

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave _____1

Leeswijzer _____2

Samenvatting _____3

1. Inleiding _____5

2. Doel van de analyse_____7

3. Cijfers en trends _____9

4. Sterkte zwakte analyse _____16

5. Keuze voor vijf thema's_____22

6. Logistiek en maakindustrie _____26

7. Arbeidsmarkt _____28

8. Vrijetijdseconomie _____31

9. Retail _____34

10. Energietransitie en circulaire economie _____37

11. Ruimtelijke ontwikkelagenda _____39

12. Uitvoeringsprogramma _____40

LEESWIJZER

Indeling hoofdstukken

In de inleiding en het tweede hoofdstuk is beschreven waarom deze analyse is opgesteld, hoe dat heeft plaatsgevonden en wat het centrale doel is. Tevens is beschreven hoe wij in de Liemers de regionale economie willen versterken en hoe wij daar met elkaar aan willen samenwerken.

In hoofdstuk 3 zijn de cijfers en trends in kaart gebracht. Wat is de huidige situatie van de economie in de Liemers? Vervolgens is aan de hand van een sterkte-zwakte analyse (hoofdstuk 4) de keuze gemaakt voor een vijftal thema's. De thema's zijn mede tot stand gekomen tijdens het proces (interviews, gesprekken, werksessie. In hoofdstuk 5 is toegelicht waarom deze vijf thema's voor de Liemers belangrijk zijn en waarom deze als kans worden gezien. In hoofdstuk 6-10 zijn de thema's uitgewerkt en voorzien van doelen. Hoofdstuk 11 geeft aan waarom het belangrijk is om deze thema's de komende jaren ook ruimtelijk te vertalen zodat er voldoende ontwikkel mogelijkheden blijven in de Liemers. De activiteiten die bij de thema's horen zijn weergegeven in een uitvoeringsprogramma (hoofdstuk 12). Complete cijfers per gemeente, verslagen van bijeenkomsten, literatuurlijst, etc. zijn opgenomen in de bijlagen.

Doelenboom

De analyse is opgebouwd aan de hand van een doelenboom. Als eerste staat het algemene doel centraal. Daaronder zijn vijf strategische thema's voor de Liemers benoemd. Deze thema's bevatten doelen. De doelen zijn vertaald in activiteiten die zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

SAMENVATTING

Aanleiding

Eind 2017 is door de gemeenten Zevenaar, Montferland, Duiven, Westervoort en Doesburg besloten om een gezamenlijke economische visie op te stellen. De visie heeft een scope tot 2030. Recente en toekomstige ruimtelijke en economische ontwikkelingen vereisen een gezamenlijke aanpak om zo maximaal te kunnen inzetten op een duurzame economische samenwerking. Deze analyse zal worden gebruikt als onderbouwing voor de visie. De visie komt niet in de plaats van bestaand lokaal beleid maar beoogt samenhang en focus aan te brengen in regionaal perspectief. Door samen te werken en door te kiezen voor een aantal centrale thema's versterken wij de regionale economie.

Doelstelling

Er is al jaren sprake van een goede regionale economische samenwerking in de Liemers. Zowel tussen de overheid, het onderwijs en het bedrijfsleven worden diverse projecten (zoals Liemers++ en LILA) aangejaagd en de diverse beleidsagenda's (zoals het Regionaal Programma Werklocaties en het rapport van Radar) op elkaar afgestemd. Soms ontbreekt echter de integrale afstemming. De analyse en de visie brengen focus aan met daarbij één integraal doel: het stimuleren van duurzame werkgelegenheid in de Liemers.

Proces

De analyse is in de periode februari -december 2018 tot stand gekomen door middel van een interactief proces. Tijdens het proces is deskresearch gedaan naar de cijfers, trends en ontwikkelingen. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, onderwijs en de gemeenten. Tijdens diverse bijeenkomsten (sessie met leden van Lindus, ambtelijke bijeenkomsten, raadsledendiscussie bij Lindus en een brede werksessie met vertegenwoordigers van de drie O's) is uitgebreid inhoudelijk gesproken over de thema's en de verbeterpunten. Uiteindelijk stellen de college's van B&W en de gemeenteraden de economische visie vast.

Vijf thema's

Het centrale doel en de ambities willen wij bereiken door de focus te leggen op een vijftal voor deze regio centrale thema's. Dit zijn logistiek en maakindustrie, retail, vrijetijdseconomie, arbeidsmarkt en de energietransitie.

Bestuurlijke slagkracht

De regio bestaat uit vijf gemeenten, veel grotere en kleinere ondernemersverenigingen, koepelorganisaties, onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden. Om allemaal gezamenlijk te kunnen werken aan de centrale doelstellingen is veel en soms intensief overleg nodig. De uitdaging van de regio ligt in het eenvoudig en overzichtelijk houden van de bestuurlijke en ambtelijke structuren. Het streven is om geen nieuw bestuurlijk gremium in het leven te roepen maar wel om op efficiënte wijze de slagkracht te vergroten.

Er blijkt voldoende draagvlak in de Liemers om de regionaal economische samenwerking daadwerkelijk een stap verder te brengen en bijvoorbeeld de relevante bestuurlijke overleggen over de arbeidsmarkt en economie samen te voegen. Als toekomstbeeld kan een gezamenlijk besluitvormings- en uitvoeringsorgaan “Huis van de Liemers” worden genoemd. Een plek waar verschillende overlegstructuren, projecten en betrokken instanties elkaar ontmoeten. In eerste instantie zou dat het samenvoegen van de Liemerse Economische Raad, het Platform Onderwijs en Arbeidsmarkt, Liemers++ en het portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken kunnen zijn.

Ruimtelijke ontwikkelagenda

We zien veel mogelijkheden om aan de hand van de economische visie de werkgelegenheid in de Liemers zowel kwantitatief als kwalitatief verder te laten groeien. Groei van de werkgelegenheid betekent ook dat de regio moet beschikken over voldoende bedrijventerreinen en de juiste programmering in de woningbouw. We willen voorkomen dat er de komende jaren onvoldoende ruimtelijke mogelijkheden zijn voor economische groei. Daarom verdient het aanbeveling om de economische ontwikkelingen op integrale wijze in de regio op elkaar af te stemmen en te vertalen in een integrale ruimtelijke ‘ontwikkelagenda’ (omgevingsvisie) voor de Liemers.

Uitvoeringsprogramma

De vijf thema’s zijn vertaald in een voorstel voor een uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma is bedoeld als een ‘rollende agenda’ voor de komende jaren zodat er bewust gekozen kan worden voor het uitvoeren van de acties en welke partijen daar aan mee doen. Er is bewust voor gekozen om het uitvoeringsprogramma in deze analyse niet te vertalen in een financiële paragraaf. Dit omdat de diverse thema’s en voorstellen in verschillende stadia van uitvoering zitten en er in sommige gevallen nadere afstemming nodig is met de betrokken partijen over de wijze waarop de activiteiten worden uitgevoerd.

1. INLEIDING

1.1 Regionale samenwerking versterkt de economie in de Liemers

De economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid zijn in de Liemers de afgelopen jaren gegroeid. Om deze bedrijvigheid vast te houden en waar mogelijk te laten groeien wil de regio zich richten op de verdere verbetering van het ondernemersklimaat, vestigingsklimaat en de bereikbaarheid. De gemeenten willen gezamenlijk optimale omstandigheden creëren waarin het bedrijfsleven zich verder kan ontwikkelen. De gezamenlijke afspraken leggen wij (beleidsmatig) vast in de visie.

De visie schetst een beeld waar de Liemers in 2030 economisch gezien wil staan en hoe wij dat gaan bereiken. We gaan uit van de eigen kracht, positie, identiteit en onderlinge samenwerking. Het prettig kunnen wonen en leven in de Liemers wordt daarbij als randvoorwaarde gezien: het sociale culturele kapitaal in de Liemers draagt immers ook bij aan economische voorspoed.

Daarbij is het van groot belang de aandacht en de energie niet te versnipperen. De meerwaarde van een economische visie Liemers is dan ook het aanbrengen van focus van het economisch beleid voor deze regio tot 2030.

1.2 Proces om te komen tot deze visie

Het initiatief om deze economische visie op te stellen komt van de gemeenten maar het is ook een wens van ondernemers en onderwijs. Mede daarom willen de gemeenten een visie waarin ondernemers en onderwijs zich moeten herkennen. Om die reden is de visie op interactieve wijze tot stand gekomen. In de periode februari - oktober 2018 zijn op diverse manieren alle partijen betrokken bij de discussies en inhoudelijke keuzes. De volledige weerslag van deze bijeenkomsten, interviews en gesprekken treft u in de bijlagen.

Happy hour Lindus

Een mooie start van het proces was een bijeenkomst bij Lindus in februari 2018 waar ca. 85 aanwezigen op diverse stellingen mochten reageren[1]. Ook is die avond gevraagd waar de gemeenten zich op zouden moeten richten als het gaat om regionaal economische samenwerking. Meedenken en samenwerken scoort het hoogste. Ook wordt aangegeven dat men goede dienstverlening en minder regels zeer op prijs stelt.

[1] Zie bijlage voor het verslag

Interviews ondernemersverenigingen

Naast diverse bijeenkomsten[2] zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van vijf MKB-verenigingen. Men was enthousiast over het feit dat de gemeenten tot een gezamenlijke visie wilden komen en daar actief bij betrokken zijn. De verslagen van de interviews zijn opgenomen in de bijlagen.

Raadsledendiscussie

Op donderdag 24 mei 2018 organiseerde Lindus een raadsledendiscussie. Niet alleen de raadsleden van de vijf Liemerse gemeenten ontvingen een uitnodiging, ook de portefeuillehouders waren welkom. Doel van deze avond was de nieuwe bestuurders en raadsleden bekend te maken met voor ondernemers belangrijke onderwerpen. Ruim 60 bestuurders en ondernemers waren deze avond bijeen gekomen. Na de opening gingen de aanwezigen in kleine groepjes in gesprek. Een van de onderwerpen was de Liemerse samenwerking en The Economic Board. Deelnemers waren unaniem van mening dat het voor een ondernemer niet uit zou moeten maken in welke Liemerse gemeente hij woont of werkt. Samenwerking is van belang om niet onder te sneeuwen ten opzichte van Arnhem en Nijmegen.

Maar samen optrekken geldt niet alleen voor gemeenten, ook voor ondernemers. Ondernemers zouden volgens de aanwezigen meer gewezen moeten worden op de consequenties van niet-samenwerken. The Economic Board zet zich in voor economische groei in de regio. Ondernemers zijn bereid tijd en energie te investeren om hier aan bij te dragen. Wel zijn ondernemers van mening dat er geen nieuw bestuurlijk ‘gedoe’ bij moet komen zoals een gemeenschappelijke regeling.

Brede werksessie

Afsluitend onderdeel van het proces was een meer inhoudelijke werksessie op 28 juni 2018. Tijdens de bijeenkomst zijn de vijf centrale thema’s aan de hand van thematafels besproken met een afvaardiging vanuit het onderwijs, overheid en bedrijfsleven. De Liemerse ondernemersverenigingen, koepelorganisaties, onderwijsinstellingen, bestuurders en betrokken ambtenaren waren uitgenodigd. Er waren 38 personen aanwezig die hebben bijgedragen aan een constructieve middag. In de bijlagen treft u het volledige verslag. De opbrengst is integraal verwerkt in de analyse en uitvoeringsagenda. Sommige punten als aanbeveling, andere punten als constatering of ambitie voor de toekomst. De aanwezigen vonden het belangrijk om in deze setting regelmatig met elkaar in gesprek te blijven. Het feit dat er over economische samenwerking gesproken wordt en dat men elkaar kent en weet te vinden in de Liemers is net zo belangrijk als de inhoud!

[2] Zie bijlagen.

2. DOEL VAN DE ANALYSE

2.1 Doel van de analyse in de Liemers

Er is al jaren sprake van een goede economische samenwerking in de Liemers. Tussen de overheid, onderwijs en het bedrijfsleven worden diverse projecten aangejaagd en de (beleids-)agenda's op elkaar afgestemd. Daarnaast zijn er de nodige thematische initiatieven, al dan niet op commerciële basis, die bijdragen aan de algemene economische ontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan de Liemers helemaal goed!, Liemers ++ en de Groene Alliantie. Soms ontbreekt echter de integrale afstemming op deze projecten vanwege de complexiteit van de onderwerpen of de veelheid aan initiatieven en belangen. Niet elk project of initiatief heeft hetzelfde doel. Deze analyse en de visie brengen focus aan met daarbij één integraal doel voor ogen:

het stimuleren van duurzame werkgelegenheid in de Liemers.

Bij alle partijen leeft het besef dat regionale samenwerking (niet alleen in de Liemers, maar ook met de omliggende regio's) essentieel is om resultaten te boeken en daadwerkelijk toekomstbestendige allianties te smeden. Breder en grensoverschrijdend denken, elkaar succes gunnen en samenwerken: dat zijn de ingrediënten voor een succesvolle regio.

2.3 Wijze van samenwerking

Regionale samenwerking is belangrijk voor het aantrekken van hoogwaardige werkgelegenheid, een beter leefgebied en het gebruik maken van elkaars kennis, kunde en netwerk. Als overheid, ondernemers en onderwijs (de drie O's) gezamenlijk kunnen wij het geluid van onze regio beter laten horen, ook bij provincie of de rijksoverheid. De lokale overheid alleen heeft weinig directe invloed op de economie en de werkgelegenheid. Als "triple helix" partners gezamenlijk hebben wij hierop veel meer invloed. Een goed voorbeeld hiervan is de keuze om de bestuurlijke portefeuilles arbeidsmarkt en economie te combineren en meer in samenhang met elkaar te benaderen. Activiteiten waarvoor draagvlak bestaat hebben prioriteit, en de nadruk ligt op uitvoering. Quick wins gaan we niet uit de weg. Wij gaan voor een lange termijn samenwerking in de Liemers met zo eenvoudig mogelijke structuur (governance).

2.4 Samenhang met bovenregionaal beleid

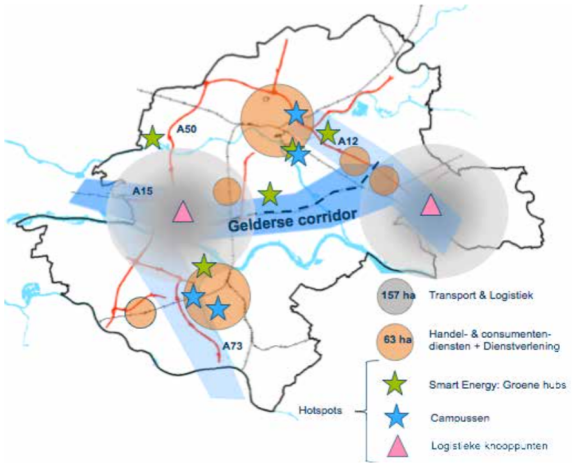
Voor de regio Arnhem-Nijmegen is een ‘ruimtelijk economische beleidskaart’ gemaakt op basis van regionale ambities waarop de strategische punten (vertaald in ruimtelijke effecten) staan. Het programma heeft de volgende doelen:

1. Nieuwe ruimtelijke programmering moet bijdragen aan de optimalisering en versterking van de regionale economische kracht en ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen.
2. Flexibel te kunnen inspelen op de vragen uit de markt (ondernemers, ontwikkelaars/ beleggers), de sterkste locatie te koppelen aan de marktvraag (de bedrijvigheid), en een toename van de werkgelegenheid.
3. Daarbij is goede ruimtelijke afstemming voor het vestigen van bedrijven noodzakelijk om verspilling van ruimte in de regio te voorkomen.

In de regionale investeringsagenda Arnhem-Nijmegen is gekozen voor drie programma’s:

1 Ruimte voor werk, kennis en innovatie in Health en Energy
2 Slimme duurzaamheid
3 Bruisende Binnensteden aan de Rivier

Naast deze focuspunten zet de provincie ook in op logistiek. Dit is relevant voor de Liemers. De “Gelderse Corridor” is één van de gebiedsopgaven in Gelderland. Logistics Valley wil meer werkgelegenheid halen uit het goederenvervoer langs de A12 en A15, de Betuweroute en de grote rivieren. Doel is om investeringen te focussen op logistieke ontwikkeling en de cross-over met landbouw. Er wordt daarbij primair ingezet op de drie knooppunten binnen de provincie Gelderland (Medel/Tiel, ‘Knoop 38’: het gebied tussen Valburg, Elst, Oosterhout en Slijk-Ewijk en als derde Emmerich/ Montferland/Zevenaar). Het derde gebied is gelegen in de Liemers. De Liemers is goed aangehaakt op programma 1 en 2. We sluiten aan op de regionale benadering.



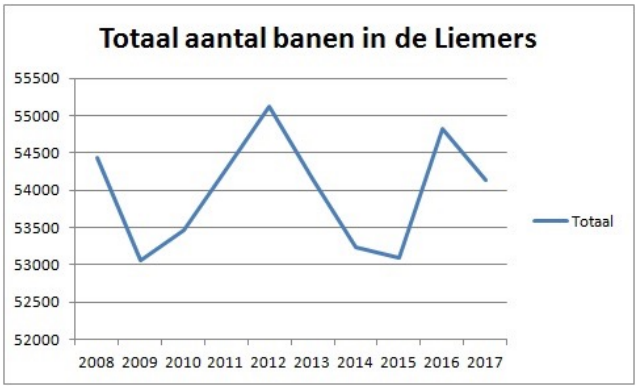
Afbeelding: Ruimtelijk economische beleidskaart, Bron: Regionaal Programma Werklocaties

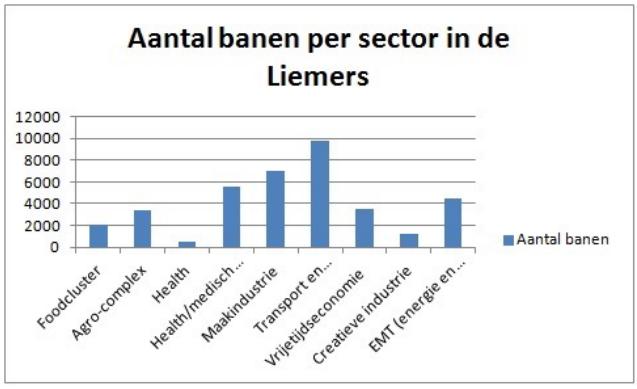
3. CIJFERS EN TRENDS

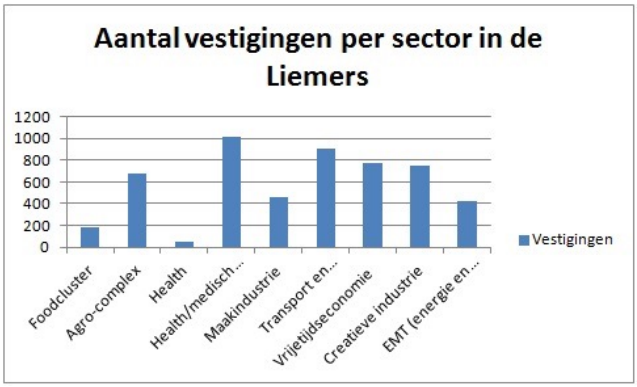
De Liemers kent een gevarieerd economisch landschap, maar wel met een aantal specifieke sectoren en ontwikkelingen die opvallen. In dit hoofdstuk zijn de gemeenten en de regio Liemers in kaart gebracht als het gaat om het aantal banen, de sectoren en de werkgelegenheid.

3.1 Banen en werkgelegenheid

Het totale aantal banen (fulltime en parttime) ligt ruim boven de 50.000, waarbij conform het landelijke beeld, een dip is te zien in de periode 2012-2015. Sinds die tijd is er weer sprake van een stijgende lijn. Dit beeld is ook te herkennen bij de individuele gemeenten, maar daar zijn wel enkele verschillen. Opvallend is een dip bij de gemeente Zevenaar in 2017 maar die is te herleiden naar de administratieve verhuizing van een bedrijf wat veel uitzendkrachten in dienst heeft. Die werkgelegenheid was er dus vooral op papier en vertekend de cijfers van 2017 in negatieve zin.



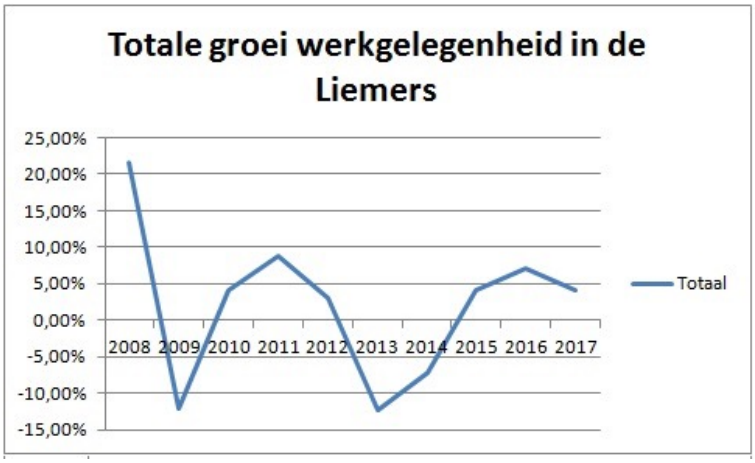




Figuur 1,2,3 Bronnen CBS, KvK, Lisa, bewerking Serveon

Opvallend voor de regio is het groot aantal banen in de sectoren transport en logistiek, de maakindustrie en health/medisch (de sector health is specialistisch en klein, health/medisch is inclusief zorg en verpleging). Deze vormen met afstand de top 3 qua werkgelegenheid. De werkgelegenheid in zijn geheel is (conform het landelijke beeld) toegenomen nu de periode van economisch herstel na de financiële crisis doorzet.

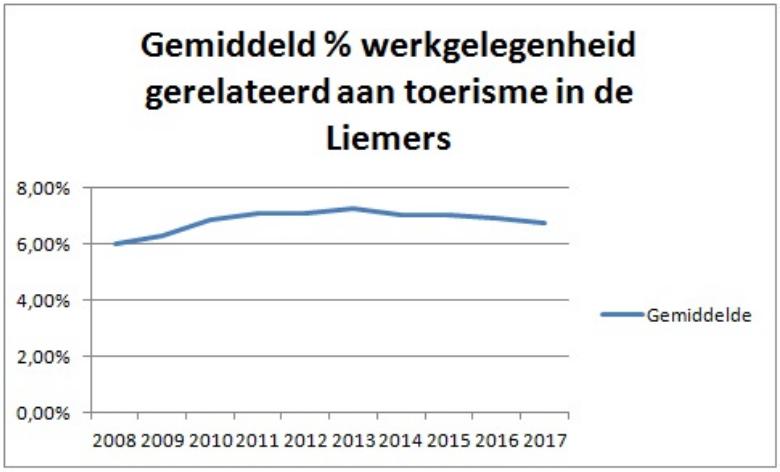
Werkgelegenheid
De werkgelegenheid is de afgelopen 3 jaar gestaag aan het toenemen. De verwachting is dat dit nog wel enkele jaren zal doorzetten, maar vanwege demografische ontwikkelingen (krimp) en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (automatisering) zal dit ook waarschijnlijk weer afvlakken of inhoudelijke verschuivingen per sector tot gevolg hebben. Volgens het CBS is er op middellange termijn bijvoorbeeld meer behoefte aan beroepskrachten in de zorg, ingenieurs en technische (ICT) beroepen. Beroepen waarbij een daling van de vraag wordt verwacht zitten in de agrarische sector, administratieve en secretariële werkzaamheden.



Figuur 4: Bronnen CBS, PWE Provincie Gelderland, bewerking Serveon

Werkgelegenheid uit toerisme
De provincie Gelderland houdt cijfers bij over de werkgelegenheid die gerelateerd is aan het toerisme (provinciale werkgelegenheidsenquête, PWE). Dit percentage is een gewogen gemiddelde gebaseerd op diverse sectoren die een aandeel werkgelegenheid uit het toerisme halen zoals de horeca. Opvallend is dat hier geen sprake is van een aanzienlijke dip tijdens de financiële crisis, maar dat het totale aandeel gemiddeld ruim boven 6% blijft in de Liemers. Wel is er de laatste jaren sprake van een lichte daling (behalve in Zevenaar).[3]

[3] Zie bijlage C



Figuur 5: Bron CBS, PWE Provincie Gelderland, bewerking Serveon

Opvallende sectoren

In de Liemers zijn twee sectoren waar opvallend meer werkgelegenheid aanwezig is dan in vergelijking met Gelderland en Nederland. Het gaat om de industrie (23,3% van het totaal aantal banen) en de handel (21%). Dit valt te verklaren door de groei van het areaal aan bedrijventerreinen en gunstige vestigingsklimaat. De sterke retailsector in de Liemers (valt onder handel) draagt hier ook sterk aan bij. Ook opvallend is dat er in de Liemers relatief veel exporterende bedrijven zijn (6,6% van het aantal vestigingen t.o.v. 5,8% in Gelderland)[4].

Onderwerp	De Liemers	Gelderland
Industrie	23,3	18,0
Landbouw	2,2	2,8
Handel	21,1	17,6
Collectieve dienstverlening	20,4	31,8
Zakelijke dienstverlening	30,9	27,6
Overige dienstverlening	2,2	2,2

Figuur 6 Aandeel van de diverse sectoren als % in de werkgelegenheid, Bron: CBS lokale economie

3.2 Werkloosheid

De werkloosheid (percentage als aandeel van de totale beroepsbevolking) schommelt in de Liemers iets onder het landelijk gemiddelde (4,9% in 2017) waarbij Zevenaar, Montferland en Duiven daar duidelijk onder blijven. Herkenbaar is de sterke daling sinds 2016/2017 in lijn met de landelijke trend.

[4] Bron: CBS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Doesburg	5,1%	6,1%	7,7%	8,0%	7,8%	6,7%	5,5%
Duiven	4,3%	5,1%	6,6%	6,7%	6,2%	5,5%	4,3%
Montferland	4,3%	5,1%	6,7%	7,1%	6,2%	5,3%	4,2%
Zevenaar	4,4%	5,3%	7,1%	7,2%	6,2%	5,9%	4,7%
Westervoort	4,9%	5,4%	7,8%	7,8%	7,6%	6,4%	5,2%

Figuur 7 bron: Bureau Economisch Onderzoek, Provincie Gelderland (raming o.b.v. EBB/CBS en CPB/DNB/UWV-gegevens)

3.3 Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de Liemers

Door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) is onderzoek gedaan naar de arbeidsmarktperspectieven en trends in het actuele vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de arbeidsmarktregio Midden-Gelderland[5]. Deze regio bestaat uit de Gelderse gemeenten: Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar. Dit zijn de verwachtingen over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in Midden-Gelderland, voor de periode 2017-2022:

- Schoolverlaters van mbo 2/3-groen en mbo 4-techniek hebben goede arbeidsmarktperspectieven in regio Midden-Nederland.
- Voor de meeste mbo-opleidingen wordt in deze regio echter een aanbodoverschot verwacht. In het bijzonder voor mbo 4-economie en -zorg en welzijn. Datzelfde geldt voor hbo-techniek en -economie.
- Voor hbo'ers en wo'ers met een onderwijsopleiding zijn de vooruitzichten in Midden-Gelderland gemiddeld genomen goed. Voor hbo- en wo-taal en cultuur wordt een licht aanbodoverschot verwacht.
- Werkgevers in de sector cultuur zullen dus naar verwachting weinig last hebben van wervingsproblemen.
- De vraag naar schoolverlaters van wo-medisch is relatief groot, waardoor ze in Midden-Gelderland betere perspectieven hebben dan in de meeste andere arbeidsmarktregio's.

De gemeente Montferland valt onder de arbeidsmarktregio Achterhoek en voor die regio zijn de conclusies volgens het rapport grotendeels vergelijkbaar.

[5] Rapport arbeidsmarktprognoses 2017-2021, Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (Provincie Gelderland)

3.3 Analyse per gemeente

In alle gemeenten is sprake van een daling van de werkloosheid. Hieronder volgt een korte analyse van de meest opvallende zaken per gemeente (trends periode 2014-2018) De volledige set aan cijfers van elke gemeente zijn in de bijlagen terug te vinden.[6]

Zevenaar

- Het aantal banen is flink gedaald. (Dit komt echter door de verhuizing van een groot detacheringsbedrijf buiten de Liemers en is dus niet 100% representatief voor de analyse).
- Het toerisme (in relatie tot werkgelegenheid) groeit.
- Veel banen binnen de maakindustrie.
- Veel vestigingen in het health/medisch cluster en ook veel banen.
- Veel vestigingen in de creatieve industrie, maar weinig banen. Dit geldt ook voor de vrijetijdseconomie.
- Er zijn verschillende bedrijventerreinen met uitgeefbaar terrein. De meeste uitgeefbare grond is op 7Poort.

Duiven

- Een grote groei in het aantal banen.
- Toerisme (in relatie tot werkgelegenheid) kent een lichte daling in 2017.
- Veel vestigingen en banen in de transport en logistiek.
- Veel banen in energie en milieutechnologie, weinig vestigingen.
- Veel vestigingen in creatieve industrie en het health/medisch cluster, maar weinig banen. Dit kan duiden op een toename van het aantal kleine bedrijven en zzp'ers.
- Volgens IBIS is er veel uitgeefbare grond maar de praktijk is dat er door reserveringen en opties een tekort dreigt.

Montferland

- Het totaal aantal banen is gegroeid.
- Toerisme (in relatie tot werkgelegenheid) daalt licht.
- Veel banen in de transport en logistiek branche, en ook veel bedrijven.
- Veel banen in de maakindustrie, minder vestigingen door grote bedrijven.
- Veel bedrijven in de agrosector, maar weinig banen.
- Volgens IBIS is er ruim voldoende uitgeefbare grond maar de praktijk is dat er door reserveringen en opties een tekort dreigt.

Westervoort

- Het totaal aantal banen is gegroeid.
- Het toerisme (in relatie tot werkgelegenheid) daalt licht.

[6] Bijlage B. Cijfers per gemeente.

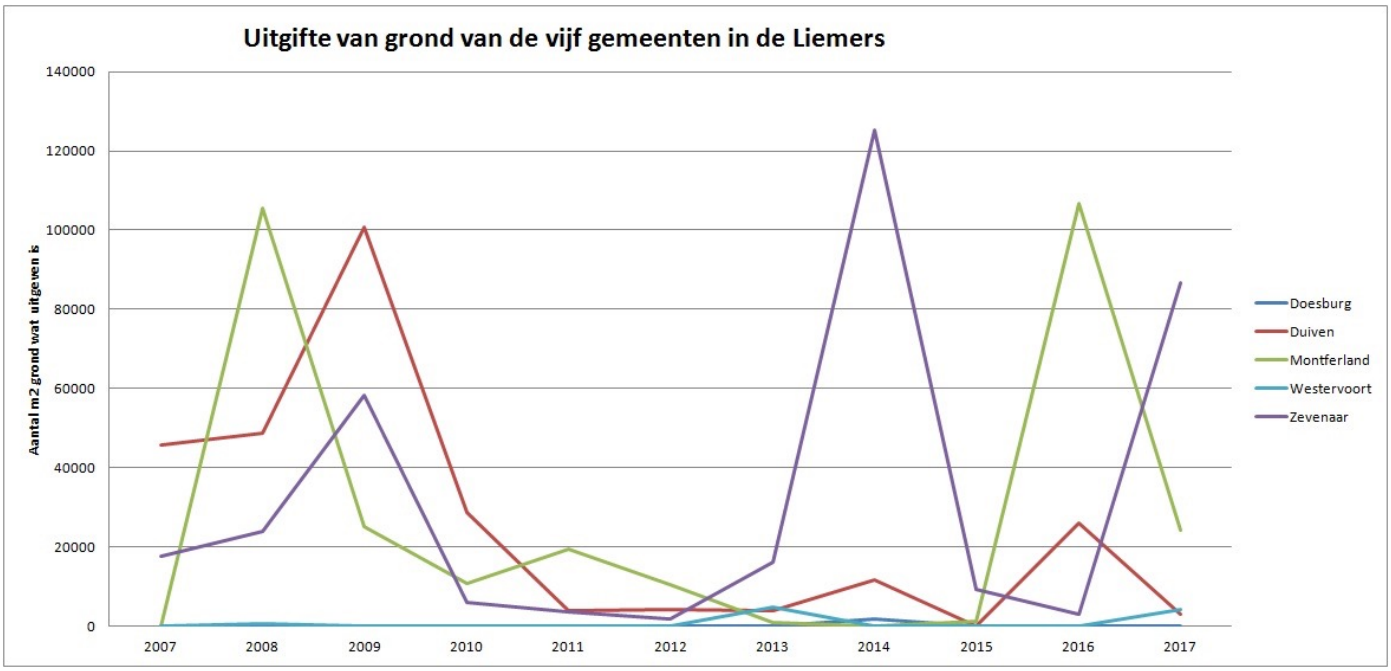
- Veel banen in het health/medisch cluster, maar ook veel vestigingen.
- Er is weinig uitgeefbare grond aanwezig.

Doesburg

- Het totaal aantal banen is gegroeid.
- Toerisme (in relatie tot werkgelegenheid) kent een lichte daling in 2017.
- Er zijn veel bedrijven in de creatieve industrie en het health/medisch cluster gevestigd, maar relatief weinig banen. Dit valt te verklaren door een toename van het aantal zzp'ers.
- Veel banen in de logistiek, maar niet veel vestigingen. Dit valt te verklaren door de aanwezigheid van Rotra als grote logistieke werkgever.
- Veel banen in de maakindustrie, maar weinig vestigingen.
- Geen uitgeefbare grond meer aanwezig.

3.4 Bedrijventerreinen

Er zijn ruim 35 bedrijventerreinen in de Liemers. Anno 2018 laat de economie landelijk een sterke groei zien, waardoor de investeringsdynamiek onder bedrijven toeneemt. Dit vertaalt zich in een bepaalde ruimtebehoefte.



Figuur 8, uitgifte m2 bedrijventerrein per gemeente, bron IBIS (peildatum 1-3-2018) Gelderland, bewerking Serveon

De Liemers is een aantrekkelijk vestigingsgebied, niet alleen voor bestaande bedrijven maar ook voor bedrijvigheid van buiten de regio. De verwachting is dat dit door de komende investeringen in spoor, water en weg nog verder zal toenemen. Ook kan de Liemers en de regio Arnhem-Nijmegen als geheel profiteren van de ruimtelijke druk op de Randstad.

Zoals te zien in de bovenstaande tabel is de uitgifte van het aantal hectare bedrijventerreinen sinds 2012 sterk toegenomen. Het is duidelijk waarneembaar dat er in de periode van de financiële crisis sprake is van een dip. Anno 2018 staan de seinen in diverse sectoren weer op groen en zien wij een sterke toename in economische activiteiten en dus ook in de ruimtebehoefte.

3.5 Buitengebied

In het buitengebied is logischerwijze de agrarische sector de belangrijkste economische factor. Het is qua werkgelegenheid niet de grootste sector in de Liemers, maar wel heel belangrijk vanwege het landschapsbeheer, de voedselvoorziening en het plattelandskarakter van de gemeenten. De combinatie van agrarisch platteland versus meer stedelijk gebied is voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het gebied van groot belang. Daarnaast zitten er in het buitengebied veel kleinschalige ondernemingen, die vanwege historie of karakter daar ook thuishoren. Er is ook sprake van een toenemend aantal ZZP'ers die er bewust voor kiest om in het buitengebied te wonen. Voor al deze bedrijven en de agrarische sector is een hoogwaardige en snelle internetverbinding essentieel.

3.6 Recreatieve sector

Er zijn in de Liemers tientallen B&B's, musea, campings, hotels, vakantieparken en diverse kleinere vakantieverblijven. De regio herbergt veel cultuurhistorische schatten en heeft grote aantrekkingskracht op bezoekers dankzij onder andere de Hanzestad Doesburg en Huis Bergh in 's Heerenberg. Daarnaast is er nog een aanzienlijke hoeveelheid kleinschaliger aanbod variërend van ijssalons, theetuinen en andere recreatieve voorzieningen zoals zwembaden, dagrecreatieterreinen, speeltuinen en indoor voorzieningen.

De Liemers heeft recreanten en toeristen heel veel te bieden. De regio kenmerkt zich door haar diversiteit in natuur, cultuur en onderscheidende kwaliteiten zoals de bijzondere historie die terug gaat tot de Romeinse tijd. De Liemers beschikt over een divers aanbod aan waterrecreatie mogelijkheden (o.a. Rhederlaag, Stroombroek) en diverse natuur- en recreatiegebieden. De regio heeft verder een typisch Hollands landschap: ruimte, rust en goed bewaarde cultuurhistorie. Er zijn goede voorzieningen voor fietsers en wandelaars. In dat landschap liggen meerdere (historische) kernen en bezienswaardigheden met een grote aantrekkingskracht op bezoekers van binnen en buiten de regio. Door de nabijheid van Arnhem en Nijmegen kan de regio ook gebruik maken van de aantrekkingskracht die de combinatie van stad en platteland biedt.

4. STERKTE ZWAKTE ANALYSE

Om een goed beeld te krijgen van de uitgangspositie van de Liemers voor de economische visie is een analyse gemaakt van de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen. Daarbij is onder andere gekeken naar het onderzoek Kracht van Oost[7], omdat dit rapport een goede wetenschappelijke basis heeft met interessante conclusies voor de regio's in oost Nederland waaronder de regio Liemers.

4.1 Kracht van oost

In het wetenschappelijk onderbouwde rapport Kracht van Oost zijn de verschillende regio's in Overijssel en Gelderland onderzocht op economische samenhang. Het daily urban system (DUS-regio) verwijst naar functionele verbanden tussen bevolkingsconcentraties, voorzieningen en economische en sociale activiteiten binnen een (stedelijk) gebied. De Liemerse gemeenten maken volgens de systematiek van het rapport onderdeel uit van de DUS-regio's Arnhem en de Achterhoek.

De conclusies van het rapport laten zien dat de beide provincies economisch sterk zijn, maar op onderdelen een aantal zwakke punten kennen. Dit zijn:

- De economie in de DUS regio's Arnhem en Achterhoek moet volgens het rapport (internationaal) meer gaan concurreren op basis van arbeidsproductiviteit, specialisatie en innovatievermogen. Dit stelt hoge eisen aan het adaptief vermogen van de regio's en het bedrijfsleven. De economie is volgens het rapport in deze regio's in feite te eenzijdig georiënteerd.
- Ook als het gaat om het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en het marktpotentiaal blijven de regio's licht achter.

Voor een toelichting op deze conclusies verwijzen wij graag naar het rapport.

4.2 Sterkte zwakte analyse de Liemers

De Liemers kan ruimtelijk-economisch worden gezien als een soort subregio van de "daily urban systems" Arnhem en de Achterhoek. De Liemers omvat minder kenniswerkers dan de steden wat goed verklaarbaar is door de hoge concentratie kantoren in Arnhem en Nijmegen. Maar wel meer agrarische bedrijvigheid en MKB-bedrijven. Stad en platteland zijn met elkaar verbonden (ook wat betreft woon-werk balans). Daarnaast heeft de Liemers een eigen profiel en identiteit. Daarom is ook gekeken naar een aantal bestaande Liemerse rapporten[8] en zijn de hoofdlijnen van de opbrengsten van de bijeenkomsten en gesprekken in deze analyse verwerkt.

[7] Kracht van Oost, Regioplan, atelier Tordoir et al, januari 2017

[8] Zie literatuurlijst

STERKE PUNTEN - Goede arbeidsmoraal - Regionale samenwerking - Ligging / bereikbaarheid - Logistieke sector - Woon/leefomgeving - Grootschalige detailhandel - Zorg sector - Veel hoofdvestigingen MKB	**ZWAKKE PUNTEN** - Het winkelaanbod is vooral gericht op dagelijkse boodschappen (zie toelichting) - Openbaar vervoer - Relatief hoog aandeel laag opgeleide bevolking - Geen goed ontsloten XXL-kavels beschikbaar
KANSEN - Groei logistieke sector - Retailsector (FOZ en Duiven) - Vrijetijdseconomie - Arbeidsmarkt hoogopgeleiden - Infrastructuur - Veranderende bevolkingssamenstelling - Energietransitie / circulaire economie	**BEDREIGINGEN** - Bevolkingskrimp - Bereikbaarheid - Leegstand in kernwinkelgebieden en kantoren

Figuur 11, Sterkte-zwakte analyse Liemers, bewerking Serveon

4.4 Wat zijn de sterke punten?

Goede arbeidsmoraal
Er zijn gemiddeld genomen veel middelbaar opgeleiden in de regio met een hoge arbeidsmoraal. Medewerkers uit de regio staan bekend bij werkgevers als betrouwbaar en loyaal.

Regionale samenwerking
De afgelopen jaren zijn de vijf gemeenten sterker gaan samenwerken. Op diverse vlakken wordt er overlegd en uitgevoerd. De samenwerking is niet alleen economisch maar ook sociaal van aard. De diverse ondernemersverenigingen reageren positief dat de Liemers de krachten nog meer gaat bundelen.

Ligging en bereikbaarheid
De ligging van de Liemers is erg gunstig. De Liemers ligt aan de grens met Duitsland en de A12 en in de toekomst de A15 lopen door het gebied heen. Hierdoor is de regio uitstekend benaderbaar vanuit verschillende kanten en is er ruimte voor nieuwe ontwikkelingen.

Logistieke sector
Door de strategische ligging van de Liemers is de logistieke sector van grote waarde. De doorvoer van goederen van en naar Duitsland en verder Europa in brengt veel bedrijvigheid met

zich mee. In de verschillende gemeenten zijn daardoor ook veel logistieke centra aanwezig op de verschillende bedrijventerreinen. Maar de bereikbaarheid is ook kwetsbaar (door o.a. knelpunten/files) en daarom is dit zowel een sterk punt als een bedreiging.

Kwaliteit van wonen en leven
De woon-/leefomgeving is van hoge kwaliteit in de regio de Liemers. De woningen zijn relatief groot en zijn goedkoper dan de woningen in de regio Arnhem – Nijmegen. Er zijn recreatiemogelijkheden in de omgeving van de verschillende kernen. De dorpen liggen op zo'n afstand dat de stedelijke voorzieningen in de buurt zijn. Het landschap in de regio is van grote kwaliteit. Hier vindt vaak ook de recreatie plaats.

Grootschalige detailhandel
De gemeente Duiven heeft in vergelijking met de andere vier gemeenten de meeste grootschalige detailhandel. Deze "in en om het huis" winkelvoorzieningen liggen allemaal bij elkaar op een bedrijventerrein dat goed te bereiken is vanaf de A12 en de omliggende hoofdwegen. De komst van de outlet in Zevenaar versterkt de retailsector en aantrekkingskracht van de regio.

Werkgelegenheid in de zorg
Een andere grote sector is de zorg. In de gemeente Zevenaar is het een dependance van het Rijnstate ziekenhuis aanwezig. Daarnaast hebben de diverse gemeenten veel verzorgingshuizen. Hierdoor is er veel werk in deze sector. In de komende jaren zal de werkgelegenheid in deze sector toenemen. Dit biedt ook kansen voor meer luxe georiënteerde woonvoorzieningen. De zorg is een zelfstandige sector waar de lokale overheid weinig invloed op heeft. We pakken dit thema daarom niet op als onderdeel van de economische visie.

Sterk midden- en kleinbedrijf
In de regio de Liemers zijn veel familiebedrijven en MKB'ers actief. Deze groep vormt een stabiele ruggengraat in de economie en vaak goed bestand tegen tijdelijke financiële tegenslagen. Deze groep is vaak aangesloten bij een MKB-vereniging wat de sociale cohesie en onderlinge banden versterkt.

4.5 Wat zijn de zwakke punten?

Winkelaanbod is vooral gericht op dagelijkse voorzieningen
Het winkelaanbod in de diverse kernen is vooral gericht op dagelijkse boodschappen. Dat is positief voor de inwoners en dagelijkse aankopen. Winkeliers en ondernemers in de "niet-dagelijkse" aankopen merken de invloed van de toename van e-commerce. Er zijn ook relatief minder koopzondagen aanwezig, met uitzondering op de supermarkten. Daardoor is het lastiger beleving toe te voegen voor de consument of om die dagen evenementen te organiseren.

Openbaar vervoer
In de regio is er een treinverbinding en uiteraard diverse buslijnen. Alle gemeenten hebben een station behalve de gemeente Doesburg. De trein gaat doordeweeks om het kwartier tussen 6.00 uur en 20.00 uur. Daarna is er een halfuursdienst (dit geldt ook voor het weekend). De diverse buslijnen gaan vaak maar één keer per half of zelfs 1x per uur. Hierdoor zijn de verschillende kernen die geen station hebben minder bereikbaar met het openbaar vervoer.

Gemiddeld lager opgeleide bevolking
In de Liemers zijn relatief veel mensen laag opgeleid. Dit komt deels omdat veel bedrijven die in de Liemers gevestigd zijn veel laagopgeleiden in dienst hebben. Dit betekent niet dat er geen (midden)hoog opgeleiden in de Liemers wonen en werken. Zij werken dan vooral buiten de regio. Hierdoor is er vaak ook sprake van migratie richting de steden. Er is een toenemend tekort aan technisch geschoold personeel. De industriële sector kan hierdoor beperking in groei ervaren.

Geen goed ontsloten XXL-kavels beschikbaar
Het bedrijventerrein 7Poort ligt op een strategisch goede plek en biedt onder andere ruimte aan XXL ontwikkelingen in de logistieke sector. Echter doordat het bedrijventerrein nog niet goed ontsloten is (aan de A12) voldoet deze nog niet optimaal aan de wensen van de markt. In Montferland is veel vraag naar XXL-kavels maar hier moet het aanbod (DocksNLD2) nog gerealiseerd worden.

4.6 Wat zijn de kansen?

Groei logistieke sector
Doordat de economie weer in de lift zit komt de im- en export weer opgang. Hiervan profiteert in het bijzonder de logistieke sector. Groei en uitbreiding van deze sector is een kans maar dan moet aan enkele randvoorwaarden worden voldaan zoals een goede ontsluiting van de XXL-kavels in Zevenaar en realisatie van DocksNLD2 (in regionale afstemming). De verschillende bedrijventerreinen bieden veel ruimte voor logistieke centra en er is een groot potentieel aan kennis en arbeidskrachten aanwezig. Dit is gunstig voor de werkgelegenheid in de regio.

Retailsector
Het cluster perifere detailhandel in Duiven is sterk groeiende (met vestigingen van o.a. Ikea, Hornbach, Intratuin, Mediamarkt, Loods5 en dergelijke). De komst van de Fashion Outlet Zevenaar (FOZ) met een verwacht bezoekersaantal van 1 miljoen per jaar is ook een kans voor de regio. In de FOZ zal ook de regio en het andere retailaanbod worden gepromoot. Een goede verbinding tussen de FOZ en de aantrekkelijke winkelcentra in Zevenaar en Didam zijn essentieel. Hierdoor kan de regio profiteren van de zichtbaarheid en recreanten verleiden tot een langer verblijf in de regio.

Vrijetijdseconomie
Mensen hebben steeds meer tijd voor recreatieve bezigheden. Nederland is als bestemming steeds populairder maar de grote steden lopen vol. De vrijetijdseconomie in zijn algemeenheid zit in de lift en in de Liemers zijn alle randvoorwaarden aanwezig om hier nog beter van te profiteren. Ook de aanwezigheid van onder andere de Romeinse historie, de Hanzestad Doesburg, kasteel Huis Bergh bieden vele mogelijkheden om de Liemers extra op de kaart te zetten als recreatieve bestemming. Projecten zoals Korte Ketens van Liemers++ dragen bij aan de beleving.

Arbeidsmarkt hoogopgeleiden
Door meer bedrijven te trekken naar de regio kunnen de hoogopgeleiden behouden en aangetrokken worden in de regio. De verschillende woonkavels die nu nog beschikbaar zijn niet duur in vergelijking met de andere regio's. De woningmarkt en de kwaliteit van leven is in de regio goed. Door deze omstandigheden hoeven mensen minder ver te reizen en is de kwaliteit van leven door de mogelijkheden op cultuur, sport en recreatie zeer gunstig.

Infrastructuur
De regio is op diverse manieren te bereiken. Via het water (Rijn, IJssel), via het spoor (verbinding met de Achterhoek, Arnhem, Duitsland), met de fiets (er zijn diverse snelfietsroutes aanwezig) en via de weg (A12, A18, en straks de doortrekking van de A15 en de optimalisatie N316). Dit is gunstig voor de bereikbaarheid, de bedrijven maar ook voor het personeel.

Veranderende bevolkingssamenstelling
De bevolking "vergrijst". Dit is al een aantal jaar aan de gang en vormt zowel een kans als een bedreiging. Door de vergrijzing is er meer zorg nodig en dit levert weer meer werk op in de zorgsector. Ook kunnen jongeren het werk over gaan nemen van ouderen die momenteel de baan hebben. Hierdoor verplaatst de arbeid naar een nieuwe generatie.

Energietransitie / circulaire economie
De energietransitie (o.a. Nederland zonder gas in 2050) brengt grote opgaven met zich mee. Het aanpassen en verduurzamen van woningen en bedrijfspanden is arbeidsintensief.
Deze opgaven vergen veel ook expertise. Door als regio samen te werken bij deze opgaven kan er veel werkgelegenheid voor een langere periode worden gerealiseerd.

4.7 Wat zijn de bedreigingen?

Bevolkingskrimp
De vergrijzing kan op termijn een bedreiging vormen. Ook is er weinig tot geen hoger onderwijs in de regio. Hiervoor moeten er uitgeweken worden naar Arnhem of andere plaatsen. Omdat jongeren ver moeten reizen om hun studie te kunnen volgen gaan ze vaak op kamers. Dit betekent dat er een hoge migratiestroom richting de studiesteden gaat. Ook kunnen (midden)hoogopgeleiden weinig werk vinden in de regio en komen daarom ook niet vaak terug

naar de regio. Door de krimp in de diverse kernen in de Liemers worden de voorzieningen ook minder. Dit heeft een negatief effect op de leefkwaliteit in de diverse kernen. Op dit moment is er in bepaalde sectoren ook duidelijk een krapte op de arbeidsmarkt waarneembaar.

Bereikbaarheid
De bereikbaarheid in de regio is soms slecht. Verbetering van de bereikbaarheid over de weg is noodzakelijk om te kunnen profiteren van de strategische ligging. De economische groei wordt belemmerd als de bereikbaarheid niet kan worden verbeterd. Dagelijks staan er files in de ochtend richting Arnhem en in de avond weer terug. Door de verbreding van de A12 kan het probleem mogelijk opgelost worden, maar de A15 wordt ook aangesloten aan de A12. Hierdoor kan het nog drukker worden op de A12.

Ook is het vaak problematisch op het spoor. Vanuit Arnhem is het dubbelspoor tot Zevenaar en richting de Achterhoek is het daarna enkel spoor. Er is al gestart om de spoorverdubbeling tot aan Didam te realiseren.

Leegstand in kernwinkelgebieden
Door onder andere de groei van online winkelen, te hoge huurprijzen en de behoefte aan meer beleving tijdens het winkelen door de consument is leegstand in sommige kernwinkelgebieden een bedreiging. Het gevolg kan zijn dat andere voorzieningen ook weg trekken en het gebied minder aantrekkelijk wordt om in te investeren of te verblijven.

5. KEUZE VOOR VIJF THEMA'S

5.1 Vijf centrale thema's

Wij kiezen in de Liemers voor een vijftal specifieke thema's die in het bijzonder onze aandacht hebben. Dit zijn:

Dit zijn de thema's waarin de meeste kansen liggen voor economische samenwerking, waar het meeste draagvlak voor is én waarbij een regionale aanpak noodzakelijk is. Het betekent niet dat wij geen aandacht hebben voor andere onderwerpen, maar dit zijn onze primaire gezamenlijke speerpunten, aanvullend op lokaal beleid. Hieronder volgt per thema een toelichting op de achtergrond van deze keuze.

5.2 Logistiek en maakindustrie

De dynamiek in de logistieke sector in Nederland is de laatste jaren zeer groot. Het eerste kwartaal van 2018 telde circa 50 investeringsbeslissingen van logistieke eindgebruikers, goed voor 750.000 m2 nieuwbouw. Ontwikkelende beleggers hebben daarnaast al voor ruim 350.000 m2 aan logistieke nieuwbouw op risico aangekondigd op diverse locaties in Nederland.[9]

De laatste jaren is er sprake van de opkomst van megadistributiecentra (ook wel XXL-dc's genoemd). Dat zijn distributiecentra met een minimale oppervlakte van 40.000 m2 (de grondkavel is doorgaans 6 ha of meer). Uit een onderzoek van Buck Consultants International, gepubliceerd in juni 2017 blijkt dat er in totaal in de periode 2013-2016 30 nieuwe XXL-distributiecentra zijn gerealiseerd of aangekondigd door heel Nederland. Ook in de Liemers zijn een aantal XXL-dc's gevestigd en de vraag neemt nog steeds toe.

De aantrekkelijkheid van een mega dc wordt gevormd door de voordelen van schaalgrootte (hogere effectiviteit; lagere kosten door efficiency), het inspelen op specifieke logistieke wensen (bijv. ruimte voor afhandeling van retourzendingen) en veranderingen in voorraadbeheer (bijv.

[9] Onderzoekspaper ontwikkelingen logistieke sector, STEC groep 2018.

verschuiving voorraad van winkels naar dc). De keerzijde daarvan is dat goede plekken schaars worden en op slechts enkele plekken is nog ruimte voor forse nieuwbouw. Dit is een kans in de Liemers.

De logistieke sector groeit op nationaal niveau, wat we ook sterk ervaren de Liemers. In de Liemers is er een goede kennisinfrastructuur en niet te vergeten een goed aanbod aan gekwalificeerd personeel. Maar er zijn zeker kansen om nog beter van te profiteren, bijvoorbeeld door investeringen in infrastructurele projecten (A12, A15 en A18). Maar ook vanwege de kansen die samenwerking met Emmerich/Duitsland bieden (bijvoorbeeld duidelijker profilering van de hotspot EMZ). In de Liemers hebben wij de beschikking over strategisch goed gelegen bedrijventerreinen (o.a. 7Poort en DocksNLD). Echter de kavels moeten wel goed bereikbaar en ontsloten zijn. Wij hebben ook oog voor het maatschappelijk debat en de ruimtelijke inpassing van dergelijke XXL distributiecentra.

5.3 Arbeidsmarkt

Mensen zijn het kapitaal van het bedrijfsleven en een stabiele werkgelegenheid draagt bij aan de leefbaarheid in de regio. Vraag en aanbod van arbeid vinden elkaar in de regionale context vooral via pendelstromen. Steeds minder mensen werken in de gemeente en wijk waar men woont. Maar de geografische ligging, het aantrekkelijke leef- en woonklimaat, de traditie van stabiele bedrijvigheid, de cultuur van samenwerken tussen verschillende partijen (de drie O's) en de korte lijnen bieden een goede uitgangspositie voor de Liemers. De analyse geeft aan dat de regio zich verder kan versterken door een gezamenlijke inzet en het gebruik maken van elkaars specialisaties in de economie, de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van mensen. Ook over de grenzen van de eigen regio heen. Voor de arbeidsmarkt betekent dit meer sector- en regio overstijgend samenwerken en investeren in mensen.

Enkele belangrijke constateringen en ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmarkt beleid in de Liemers zijn:

- De keten van werk en inkomen werkt in vaste arbeidsmarktregio's terwijl werkgevers en onderwijs meer in sectoren en netwerken opereren, los van regionale grenzen;
- Dankzij arbeidsmarktonderzoek door onder andere de provincie Gelderland[10] weten we vrij precies hoe de vraag en het aanbod op de regionale arbeidsmarkt er voor staat. De uitdaging is hier daadkrachtig op in te spelen samen met de betrokken partijen;
- De overlegorganen waarin het regionaal arbeidsmarktbeleid wordt ontwikkeld hebben beperkt eigen budget en doorzettingsmacht;
- De Regionale Sociale Dienst de Liemers ontwikkelt zich door tot een netwerkorganisatie waarin toeleiding naar werk op een integrale wijze tot stand komt. Doesburg en Montferland doen hier niet aan mee (zie paragraaf 7.3 governance);

[10] Arbeidsmarktonderzoek provincie Gelderland prognose 2017-2021

- De nadruk bij regionaal arbeidsmarktbeleid ligt op afstemming en samenwerking tussen gemeenten, het UWV en binnen het WSP.

5.4 Vrijetijdseconomie

Er liggen de komende jaren nog volop kansen om nog meer te profiteren van de voordelen die toerisme en recreatie bieden. Het World Tourism Organization voorspelt namelijk een aanzienlijke groei (30%) van het wereldwijde toerisme in de komende tien jaar. Het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen verwacht tevens een aanzienlijke groei van het aantal banen (33%) en de totale bestedingen (70%) voor het inkomend toerisme van Nederland. Daarnaast is het zo dat de Nederlandse bevolking gemiddeld gezien steeds meer vrije tijd heeft waarin gerecreëerd kan worden, met name door de vergrijzing en toenemende vitaliteit van ouderen. De top 3 van meest ondernomen activiteiten door Nederlanders in de vrije tijd zijn wandelen, fietsen en uit eten gaan.[11] Allemaal activiteiten waar de Liemers heel goed ruimte aan kan bieden en waar meer werkgelegenheid uit kan ontstaan.

Liemers++
Liemers++ is een netwerkorganisatie waar overheden en private partijen samenwerken aan het vergroten van de leefbaarheid. Een deel-project is bijvoorbeeld Korte Ketens in de Liemers, waarbij het voedsellandschap van producent tot consument centraal staat. Een kans die daaruit voortvloeit is de beleving en de promotie van de Liemers als aantrekkelijke bestemming. Daarnaast is dit project een kans voor de werkgelegenheid van personen tot de arbeidsmarkt.

5.5 Retail

Een aantrekkelijke, vitale winkelstructuur is de basis voor levendigheid van winkelgebieden in het bijzonder binnensteden. Alle partijen op de winkelmarkt hebben hierin een gezamenlijk belang: van de winkeliers en hun medewerkers tot de vastgoedeigenaren, de gemeenten en hun inwoners, de klanten. De traditionele manier van winkelen verandert echter sterk. Er is een aantal oorzaken van deze veranderingen aan te wijzen.

- E-commerce (online winkelen en snelheid transacties)
- Ruimtelijk (krimp, differentiatie centra in relatie tot koopmotieven van de consument)
- Demografische veranderingen (vergrijzing, individualisering, minder besteden, mobiliteit, verdwijnen zelfstandigen).

Deze factoren hebben op sommige plekken geleid tot een overaanbod aan onrendabele winkelmeters. Een gevolg daarvan is een toenemende (kans op) leegstand. De gevolgen van e-commerce manifesteren zich vooral bij niet-dagelijkse, functionele aankopen in alle branches.

Een positief effect van de toename in e-commerce activiteiten is dat in de Liemers grootschalige e-commerce bedrijvenlocaties (“handling en wharehousing”) zijn gevestigd en de vraag naar geschikte

[11] Bron: NBTC-NIPO research, kerncijfers gastvrijheidseconomie 2017.

locaties daarvoor neemt nog verder toe. De logistieke kracht, de ligging en de aanwezigheid van geschikte bedrijventerreinen maken van de Liemers een toplocatie voor grootschalige e-commerce bedrijven.

Als laatste noemen we hier de aanwezigheid en sterke groei van het perifere cluster “in en om het huis” in Duiven en de komst van de FOZ in Zevenaar. Deze twee ontwikkelingen brengen veel kansen met zich mee om het retailaanbod als geheel in de Liemers verder te complementeren.

5.5 Energietransitie en circulaire economie

Onze maatschappij staat voor grote uitdagingen om de CO2 uitstoot en het gebruik van fossiele brandstoffen te verminderen. De impact hiervan op onze leefomgeving moet drastisch verminderen. Grondstoffen in de bodem zijn eindig, maar er liggen kansen om ze te hergebruiken. Dat betekent dat wij moeten overschakelen naar een circulaire economie en nieuwe verdienmodellen. In de Liemers willen wij volop bijdragen aan de energietransitie en het toewerken naar een volledig circulaire economie. De bedrijventerreinen in de Liemers en haar omgeving zijn een uitgelezen plek voor circulaire economie. Bovendien zien wij volop kansen om werkgelegenheid te creëren door middel van de energietransitie en circulaire economie.

In de volgende vijf hoofdstukken zijn de vijf thema’s nader uitgewerkt.

6. LOGISTIEK EN MAAKINDUSTRIE

6.1 Doelen

De Liemers wil bij dit thema de volgende doelen realiseren:

- Een toekomstbestendige en innovatieve maakindustrie.
- Zorgen dat er voldoende ruimte is voor (grootschalige) ontwikkelingen.
- Grensoverschrijdende samenwerking tussen de Liemers en Emmerich (waaronder profilering van de logistieke hotspot).

6.2 Een toekomstbestendige en innovatieve maakindustrie

Er zijn veel bijzondere en gespecialiseerde bedrijven in de Liemers die hoogwaardige producten maken. Met name het mkb (midden- en kleinbedrijf) in deze sector fungeert als motor van de regionale economie. De maakindustrie is de laatste decennia onderhevig geweest aan grote veranderingen. Zo werden producten vroeger één voor één gemaakt. Om processen te versnellen en efficiënter te maken, werden procestechnieken ontwikkeld waarmee bedrijven producten in grote hoeveelheden per uur kunnen maken. De laatste jaren is de industrie wederom onderhevig aan een verandering. Waar de consumenten vroeger vooral kozen voor snelheid en robuuste kwaliteit, willen zij nu liever unieke producten die speciaal voor hen gemaakt worden. Door de inzet van onder andere digitalisering, big data en 3d-printing kan dit mogelijk gemaakt worden. Om bij te blijven in deze snel veranderende economie en gebruik te kunnen maken van de nieuwe technieken, zal menig bedrijf moeten innoveren. Niet alleen zullen apparaten binnen het productieproces mogelijk aangepast of vervangen moeten worden, ook zullen bedrijven wellicht heel andere producten moeten gaan aanbieden om zo hun klanten te kunnen behouden. Ondernemerschap en innovatie zijn daarom essentieel.

Smart industry

Door de Hoge School Arnhem-Nijmegen en het Graafschap College (zij bieden sinds kort ook een opleiding in deze richting aan) is in een aantal onderzoeken een inventarisatie gemaakt van bedrijfscategorieën op de Duivense bedrijventerreinen en zijn voorbeelden van “smart services” uitgewerkt die potentiële bedrijfsontwikkelingen op en rondom het bedrijventerrein beschrijven. Daarnaast is een quick scan *Smart Industry* voor bedrijven beschikbaar. Deze aanpak willen we in de Liemers breder uitrollen voor de verschillende bedrijventerreinen. Een Liemers innovatieplatform waar kennisdeling plaats kan vinden zien wij als hulpmiddel daarin. De Liemers kan aansluiten bij de ontwikkeling van Fieldlabs.

6.3 Zorgen dat er voldoende ruimte is

De Liemers kent al een sterke logistieke sector (transport en wharehousing) waar nog veel perspectief in zit. Mede door de strategisch gunstige ligging richting Duitsland en de verdere routes in Europa hebben al veel bedrijven in deze sector gekozen voor vestiging in de Liemers.

Er is (nog) voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. In de nabije toekomst zal het doortrekken van de A15 richting de A12 en de verbeteringen in het aanverwante (provinciale) wegennet voor een nog betere positie van de regio zorgen. Maar er dreigt wel een tekort aan goed ontsloten kavels op bedrijventerreinen als niet aan de eerder genoemde randvoorwaarden wordt voldaan (ontsluiting, bereikbaarheid, ruimte voor XXL-dc's). Op onder andere de bedrijventerreinen 7Poort en op het nog te realiseren terrein DocksNLD2 is ruimte voor XXL-kavels. Dit aanbod is bijzonder en uniek en voorziet in een specifieke behoefte in de markt. Als regio willen wij deze ontwikkelingen optimaal faciliteren.

De sleutel voor duurzaam succes van de bedrijventerreinen zit in de samenwerking, binnen de logistieke sector en tussen de ondernemers onderling waardoor er een sterk regionaal logistiek ecosysteem ontstaat. Voorbeeld hiervan is het het logistiek Innovatiehuis Liemers Achterhoek. Dit is het platform waar ondernemers elkaar ontmoeten, versterken, netwerken en informatie brengen en halen. Projecten met o.a. smart logistics en innovatie worden vanuit het LILA aangejaagd.

6.4 Grensoverschrijdende samenwerking tussen de Liemers en Emmerich.

De nabijheid van Duitsland en specifiek Emmerich biedt veel kansen voor de logistieke sector. De binnenhaven van Emmerich (Rhein Waal Terminal) kan uitgroeien tot een belangrijke overslaghaven voor goederen vanuit de haven van Rotterdam naar Duitsland en andersom. We willen de kansen die dit met zich meebrengt in goed overleg met de bestuurlijke partners in Duitsland verder uitwerken, met als doel het knooppunt Emmerich-Montferland-Zevenaar verder te ontwikkelen en te profileren als (logistieke) trimodale (water, spoor, weg) toplocatie.

7. ARBEIDSMARKT

7.1 Doelen

De Liemers wil bij dit thema de volgende doelen realiseren:

- Verminderen van de bestuurlijke versnippering en de slagvaardigheid vergroten.
- Toekomstbestendig maken van de beroepsbevolking. Dat wil zeggen investeren in werkzekerheid en het “wendbaar” maken van de beroepsbevolking. Meer sturen op competenties in plaats van kennis.
- Betere aansluiting met de arbeidsmarkt in Duitsland.
- Goede huisvesting van arbeidsmigranten.

7.2 Verminderen bestuurlijke versnippering

Begin 2018 heeft onderzoeksbureau RADAR een adviesrapport opgeleverd wat in opdracht van de gemeenten is gemaakt[12]. Het eindrapport van RADAR inventariseert en analyseert het huidig beleid en de infrastructuur in de Liemers op het gebied van economie en werk. Opvallend was onder andere de grote bestuurlijke versnippering op de beleidsvelden van economie, onderwijs-arbeidsmarkt en participatie/werk en inkomen. Er zijn vele overlegvormen maar samenhang, rendement en afstemming ontbreken vaak. De noodzaak voor een betere afstemming wordt breed gedeeld en er zijn 5 kansrijke thema’s gedefinieerd:

1) Versterken van (sub)regionaal accounthouderschap
2) Investering in scholing
3) Leerwerkcentrum in onze subregio
4) Social impact programma
5) Benutten van de grensregio

Via de economische visie willen we de constateringen van het Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt en het werkveld centraal stellen en hierop inspelen (onder andere via de agenda werk en economie[13]).

7.3 Toekomstbestendig maken van de beroepsbevolking

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld automatisering, flexwerken, arbeidsmigranten, 21e eeuwse competenties, netwerken) volgen elkaar in hoog tempo op en dit vereist een hoog aanpassingsvermogen van bedrijven, medewerkers, maar ook van de onderwijsinstellingen en de faciliterende overheden. De arbeidsmarkt moet wat ons betreft aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

- Beschikbaarheid (in alle sectoren voldoende personeel beschikbaar)

[12] Naar een nieuwe agenda voor economie en werk, Radar advies 2018

[13] Doesburg en Montferland participeren niet in deze agenda.

- Wendbaarheid (personeel is voldoende toegerust om naar ander werk te kunnen schakelen)
- Inclusiviteit (iedereen doet mee)

Beschikbaarheid
De banenstructuur in de regio Liemers is grotendeels geconcentreerd op het lage en middensegment. Om ambities rond innovatie en verdere doorgroei naar een kenniseconomie waar te kunnen maken is het van belang om een hoger aandeel banen in het hogere segment te realiseren en hoger opgeleiden te trekken en vast te houden. Dat kan onder andere door het 'upgraden' van de beroepsbevolking in de regio die in het middensegment werkzaam is, en het aantrekken van creatieve mensen op plekken waar dat niet voor hand ligt.

Wendbaarheid
Anno 2018 is er sprake van een grote vraag naar personeel en is de werkgelegenheid goed. Maar het is niet vanzelfsprekend dat dit zo blijft. Vanwege de snelle veranderingen en automatisering zijn bepaalde beroepsgroepen vooral administratieve en uitvoerende beroepen kwetsbaar. De regio wil graag tijdig inspelen op deze veranderingen en zo de kwetsbaarheid van mensen en werkgevers verkleinen. Dit kan door het stimuleren van "een leven lang leren" en door niet te kiezen voor korte termijn oplossingen (snel even een cursus) maar een gedegen lange termijn keuze qua opleiding en benodigde competenties. Onderwijsinstellingen bieden deze opleidingen, het is aan bedrijven om daar ook zoveel mogelijk gebruik van te maken. Technologische ontwikkelingen en veranderingen in de samenleving vragen om vernieuwende ondernemers en medewerkers met andere expertises. Er is meer actie nodig om ondernemers, werkenden en studenten innovatief, wendbaar en weerbaar te maken en te houden.

Inclusiviteit
Ondanks dreigende tekorten op de arbeidsmarkt blijven er kansen onbenut en is het voor sommige groepen werkzoekenden nog steeds lastig om aan een baan te komen. De Liemers streeft naar een arbeidsmarkt waarin iedereen de kans krijgt om mee te doen (inclusief). Dat heeft enerzijds te maken met de complexiteit van de verschillende doelgroep(en) (bv. Wajongers en langdurig werklozen). Anderzijds blijkt uit de analyse dat er ook belemmeringen zijn (zoals het de indeling van arbeidsmarktregio's) bij het succesvol bemiddelen van werkzoekenden naar werk.

7.4 Betere aansluiting met de arbeidsmarkt in Duitsland

De Liemers is een grensregio. Het is belangrijk dat inwoners en bedrijven zo min mogelijk belemmeringen ervaren om over de grens te werken of een opleiding te volgen. Net als in Nederland neemt in Duitsland het aantal moeilijk vervulbare vacatures (krapteberoepen) toe door het economisch herstel. Dit biedt kansen voor Nederlandse werkzoekenden. Maar voor bedrijven in de Liemers is het ook mogelijk goed gekwalificeerd personeel uit Duitsland te werven. Net als in Nederland liggen er in Duitsland vooral kansen in de richtingen transport en logistiek, techniek, ICT en zorg (bijvoorbeeld via het project Über die Grenze).

Er kunnen voor werkzoekenden belemmeringen zijn om in Duitsland te gaan werken zoals diploma-erkenning, taal- en cultuurverschillen, fiscale en juridische regels. Onder meer het landelijke instituut EURES (EURopean Employment Services) maar ook lokale partijen en ondernemersverenigingen proberen deze belemmeringen weg te nemen en ondersteunen werkgevers en werkzoekenden bij wonen en werken over de grens. Wij zien kansen om als grensregio nog beter te profiteren van elkaars nabijheid. Daarom zetten we actief in projecten die hier aan bijdragen. Mogelijk ook door verdere allianties aan te gaan met het onderwijs en de naastliggende steden.

7.5 Goede huisvesting arbeidsmigranten

Steeds meer (industriële) sectoren zijn in toenemende mate afhankelijk van buitenlandse werknemers en tijdelijke arbeidskrachten, die voor kortere of langere perioden (bij voorkeur in de nabijheid van de bedrijven) tijdelijk of structureel woonruimte nodig hebben. Momenteel is er in de Liemers meer inzicht nodig in de aantallen buitenlandse werknemers en huisvestingsplaatsen, om de marktvraag naar huisvesting gerelateerde zaken optimaal te kunnen faciliteren. Cijfers over de kwantitatieve en kwalitatieve huisvestingsbehoefte van arbeidskrachten zijn noodzakelijk, evenals gegevens over het huidige aanbod. De economische ontwikkeling is sterk gerelateerd aan de beschikbaarheid van goed en gemotiveerd personeel, en daarom willen we voorkomen dat er in de Liemers een mismatch ontstaat in arbeidsmigranten en de daarvoor benodigde huisvesting. Hiervoor is grensoverschrijdende samenwerking noodzakelijk.

8. VRIJETIJDSECONOMIE

8.1 Doelen

De Liemers wil bij dit thema de volgende doelen realiseren:

- De Liemers als centrale boodschap uitstralen.
- Een kwalitatief sterke vrijetijdssector.
- Meer samenhang in het aanbod en het toevoegen van beleving voor de bezoeker.
- Gezamenlijk de ontwikkelingen in de recreatieve sector monitoren.

8.2 De Liemers als centrale boodschap uitstralen

Vrijetijdseconomie is van groot belang voor de Liemers. Veel banen in de regio zijn direct of indirect gerelateerd aan de toeristisch-recreatieve sector. Ook zorgt het voor ondernemerschap, investeringen en een grote bijdrage aan het bruto regionaal product. Naast deze economische factoren is toerisme en recreatie van belang voor het leef- en vestigingsklimaat van de regio.

Mede daarom willen wij de bezoeker in de regio laten zien en ervaren dat alle activiteiten en belevenissen deel uitmaken van een groter geheel. Op die manier stimuleren wij bezoekers om langer te blijven of terug te komen, omdat ze het gevoel hebben dat ze nog niet alles van de Liemers hebben beleefd. Dit kan enerzijds door regiomarketing (bijvoorbeeld DE LIEMERS HELEMAAL GOED!), maar anderzijds ook in productontwikkeling door middel van arrangementen en thematisering. Onderdeel van die beleving is het project korte ketens (regionaal/lokaal produceren en consumeren van voedsel).

8.3 Een kwalitatief sterke vrijetijdssector

Onder een kwalitatief sterke vrijetijdssector verstaan wij ondernemers en bedrijven die goed scoren op het gebied van diversiteit, innovatie, kwaliteit en gastvrijheid.

Diversiteit
Een succesvolle vrijetijdssector biedt een divers en vraaggericht product. Diversiteit is belangrijk omdat verschillende groepen bezoekers ook op zoek zijn naar verschillende activiteiten en ervaringen. Wij willen ons niet focussen op één bepaald type bezoeker, maar juist iets te bieden hebben voor meerdere doelgroepen. Er moet dus genoeg en divers aanbod zijn.

Innovatie
Alleen een innovatieve sector is in staat om een vraaggericht product te bieden. De wens van de consument verandert continu, dus moet de sector hier op inspelen. Voorwaarde is dat ondernemers elkaar snel en goed weten te vinden voor kennisuitwisseling en samenwerking.

Vanuit dit netwerk wordt ook de samenwerking gezocht met partners uit sectoren die nauw verbonden zijn met de vrijetijdssector, zoals natuur, erfgoed, sport en kunst & cultuur.

Kwaliteit
De concurrentie in de toeristisch-recreatieve sector is groot en bezoekers zijn meer dan ooit op zoek naar een unieke ervaring. In de huidige 'experience economy' willen bezoekers meer dan een product of een dienst; ze willen een unieke belevenis. Daarom legt de Liemers een nadrukkelijke focus op het stimuleren van een divers en onderscheidend aanbod, waarbij kwaliteit in plaats van kwantiteit leidend is.

Gastvrijheid
Daarnaast is een gastvrije sector van groot belang, onder andere om ervoor te zorgen dat bezoekers besluiten om langer te blijven of na hun bezoek nog eens terug te keren. Gastvrijheid vertaalt zich onder andere in toegankelijke en inspirerende informatievoorziening. Ook betekent gastvrij dat de regio ervoor zorgt dat bezoekers zich welkom voelen. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat maatwerk essentieel is, omdat er culturele verschillen bestaan in de diverse groepen bezoekers.

8.4 Meer samenhang in het aanbod en het toevoegen van beleving

Er zijn in de Liemers tientallen B&B's, musea, campings, verschillende hotels, vakantieparken en diverse kleinere vakantieverblijven. Daarnaast is er nog een aanzienlijke hoeveelheid kleinschaliger aanbod variërend van ijssalons, theetuinen en andere recreatieve voorzieningen zoals zwembaden, speeltuinen en indoor voorzieningen. Wij onderscheiden twee centrale opgaven om het aanbod te versterken:

1) *bij grootschalige nieuwe initiatieven (uitbreiding, herontwikkeling of nieuwbouw) goede regionale afwegingen maken over de toegevoegde waarde van de ontwikkeling voor de regio; en*
2) *de vitaliteit van het bestaande aanbod versterken en waar nodig nieuwe toegevoegde waarde creëren.*

Bij nieuwe initiatieven geven wij ruimte aan een verblijfsrecreatieve ontwikkeling die past binnen de volgende kenmerken: onderscheidend aanbod, vitaal ondernemerschap, goede ruimtelijke inpassing en (zoveel mogelijk) hergebruik van het bestaande aanbod. Hierbij zal ook nadrukkelijk aandacht zijn voor het verduurzamen van het aanbod.

Naast nieuwe initiatieven zien wij een opgave voor wat betreft het bestaande aanbod.
Het komt hier vooral aan op ondernemerschap. Waar nodig kan de overheid faciliteren of bijvoorbeeld de functie van locaties wijzigen ('herstructureren') of ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen voorkomen.

Evenementen
In de regio worden ontzettend veel evenementen georganiseerd en regelmatig ontstaan er ook nieuwe lokale initiatieven. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat er genoeg diversiteit is in het evenementen aanbod zowel qua inhoud als geografische spreiding en data. Wij willen het aanbod in kaart brengen op een evenementenkalender en vanuit een integraal Liemers perspectief naar deze evenementen te kijken. Bijvoorbeeld door er in de marketing-uitingen een *Liemers* profiel aan te geven.

Routes
Fietsen en wandelen en voor een deel ook varen zijn de meest populaire activiteiten van mensen die recreëren in de Liemers. Het is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de routenetwerken op orde zijn en dat ze op een prettige manier gebruikt kunnen worden. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is de ontwikkeling van zogenaamde Toeristische Overstappunten (TOP's). Onderdeel van het optimaliseren is het benutten van de TOP's voor commerciële doeleinden door ondernemers te koppelen aan deze plekken.

Beleving
De Liemers kent een rijke geschiedenis, inclusief een groot aantal monumenten en cultuurlandschappen. Zoals bijvoorbeeld de historie rond de Mauritslinie en de Hanzestad Doesburg. Dit unieke cultureel erfgoed draagt in belangrijke mate bij aan de toeristische en recreatieve aantrekkelijkheid van de regio. De uitdaging is om er de komende jaren voor te zorgen dat het bestaande culturele aanbod beter zichtbaar is en toeristisch wordt benut. Deze opgave bestaat voornamelijk uit het toegankelijk, zichtbaar en beleefbaar maken van de cultuurhistorie en cultuurlandschappen. We willen bezoekers deze historie laten beleven. Dit sluit aan bij het onderdeel 'thematische verhaallijnen' uit het toeristisch programma 'Beleef het in Gelderland' van de provincie[14].

8.5 Gezamenlijk de ontwikkelingen in de recreatieve sector monitoren

We weten hoeveel werkgelegenheid er uit het toerisme voortkomt (zie toelichting bij cijfers en analyse). Maar het ontbreekt aan een meer gedetailleerd inzicht in bezoekersaantallen, bezoekersprofielen (wie zijn onze gasten) en bestedingen en de ontwikkelingen daarin op Liemers niveau. Wij zien een gezamenlijke periodieke toeristische Liemerse monitor (monitor van RBT-KAN) als een belangrijk hulpmiddel voor sturingsinformatie.

[14] Koersnotitie voor Toerisme en Recreatie 'Beleef het in Gelderland', provincie Gelderland, 19 juni 2018.

9. RETAIL

9.1 Doelen

De Liemers wil bij dit thema de volgende doelen realiseren:

- Meer samenhang in het aanbod.
- Aantrekkelijke en vitale winkelstructuur.
- Inspelen op de groei aan e-commerce bedrijven op bedrijventerreinen.
- Promotie en marketing van de Liemers (ook in relatie tot recreatie en toerisme).

9.2 Meer samenhang in het aanbod

De bezoekende consument zoekt sfeer en beleving bovenop een compleet en gevarieerd aanbod om het winkelen aangenaam te maken. Horeca en evenementen spelen hierin een belangrijke rol. Maar ook gastvrijheid en openingstijden. De blik moet nu veel meer dan in de afgelopen jaren gericht worden op de kwaliteit, uitstraling en beleving van het bestaande aanbod en de openbare ruimte en minder op uitbreiding. De Liemers wil hier de komende jaren sterk op inzetten en daarom hanteren we de volgende randvoorwaarden:

A. Wij gaan terughoudend om met het bijbouwen van nog meer winkeloppervlakte en wij benutten onnodige, onrendabele en leegstaande winkelmeters voor andere bestemmingen. Nieuwe initiatieven moeten vooral in bestaande kansrijke winkelgebieden plaatsvinden.
B. Waar (structureel) leegstand is, moet het kernwinkelgebied compacter worden gemaakt en winkelpanden gelegen buiten dit compacte centrum worden gesloopt of herbestemd. Mogelijke instrumenten daarbij zijn stedelijke herverkaveling of een transformatiefonds. Dit wordt niet regionaal opgepakt.
C. De versterking van de structuur van de detailhandel vraagt ook dat gemeenten adequaat handhaven op bestemmingsplannen. Denk daarbij aan activiteiten op locaties waar detailhandel niet is toegestaan en ook niet wenselijk is.
D. Meer samenhang in het aanbod (bijvoorbeeld door gezamenlijk een “bidbook” op te stellen waarmee de marketing kan uitgevoerd).

9.3 Aantrekkelijke en vitale retailstructuur

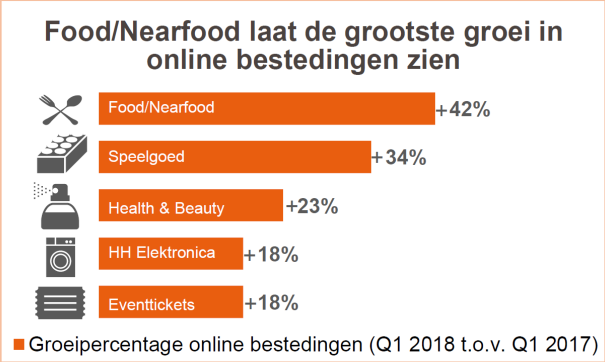
De gewenste retailstructuur voor de Liemers is een attractief retailaanbod waarbij de behoefte van mensen en de leefbaarheid van kernen voorop staan. Een structuur met enkele grotere regionale centrumgebieden (aangevuld met de outlet), een groot aantal lokale centrumgebieden centraal in de dorpskernen, wijken en buurten, en het grootschalig cluster voor volumineuze detailhandel in Duiven. Uitbreiding buiten de bestaande kernen is niet wenselijk, tenzij het om ondergeschikte en locatie gebonden detailhandel gaat. Door verhoging van de kwaliteit en beleving versterkt de retailsector. Planinitiatieven die daarop inzetten worden gestimuleerd. Dit

via ruimtelijk-functionele ingrepen (kan zijn herstructurering) en het faciliteren van innovaties die de het aanbod versterken, ook vanuit toeristisch perspectief.

9.4 Groei e-commerce

De groei van e-commerce is zowel een kans als een bedreiging voor de Liemers. Aan de ene kant hebben bestaande fysieke winkels het moeilijk en moeten ze zien in te spelen op de hoge eisen van de consument. Aan de andere kant komen nieuwe bedrijven in e-commerce op en komen er op bedrijventerreinen nieuwe (grootschalige) distributiecentra bij. Dit brengt ook weer werkgelegenheid met zich mee en de transportsector profiteert ook.

In de foodsector bijvoorbeeld speelt internet (nog) geen grote rol (marktaandeel ca 1,5%), mede door de fijnmazige structuur, de aard van het product (vers), de lagere marges en de complexere logistiek. Maar mede als gevolg van innovaties in logistiek (o.a. pick-up points, solitair en bij winkels) en technologie, en in de wijze waarop vers online wordt aangeboden (o.a. maaltijdboxen) zal de invloed van internet ook in deze branche nog zeker toenemen. [15]



Wij willen in de Liemers ruimte bieden aan nieuwe bedrijvigheid in de e-commerce en het retailaanbod zo sterk mogelijk maken.

9.5 Promotie en marketing van de Liemers

Hoewel de fysieke retailsector niet voorbijgaat aan de toename van online bestedingen, vindt de kooporiëntatie vaak plaats via internet (zoeken/vergelijken) maar vervolgens komt de bezoeker toch naar de ondernemer om het product te proberen of bekijken. Daarnaast is de bezoeker op zoek naar beleving en de Liemers heeft alles in huis om dat te bieden. Het heeft daarom ook onze voorkeur om bijvoorbeeld via clustervorming en een gezamenlijke profilering de bezoeker een combinatiebezoek te laten brengen aan onze “parels”.

Perifere detailhandel Centerpoort-Nieuwgraaf Duiven
Binnen de regio biedt Duiven-Nieuwgraaf door onder meer de aanwezigheid van IKEA de beste uitgangssituatie om uit te groeien tot een bovenregionaal topthemacentrum op het gebied van wonen/in-en-om-het-huis. Dit beleid is momenteel binnen het hiertoe aangewezen concentratiegebied in uitvoering (verbreding aanbod, meer clustering, verbetering verblijfsklimaat).

[15] Figuur thuiswinkel.org Thuiswinkel marktmonitor q1 2018.

Fashion Outlet Zevenaar (FOZ)
Een outlet is een concentratie fabriekswinkels waar fabrikanten en handelaren partijen goederen (meestal merkkleding, maar ook bv. schoenen of sieraden) tegen hoge korting verkopen aan consumenten. De regionale positie en aantrekkingskracht van de Liemers wordt door de komst van het Fashion Outlet Zevenaar vergroot. Door slim 'mee te liften' met de marketingactiviteiten van het FOZ worden meer consumenten bereikt. Op en rond het FOZ kunnen consumenten uit heel Nederland en Duitsland kennismaken met de kracht van de regio.

Hanzestad Doesburg
Doesburg is een prachtige historische Hanzestad en biedt een onderscheidende aanbod. In de fraaie historische binnenstad is het middeleeuwse stratenpatroon perfect bewaard gebleven. Aangevuld met de mooie mix van horecagelegenheden, culturele voorzieningen en onderscheidende winkels is Doesburg zeer onderscheidend en heeft grote aantrekkingskracht op de bezoeker tot ver buiten de regio.

Aantrekkelijke winkelgebieden
De Liemers biedt een uitgebreid en gevarieerd winkelaanbod in de diverse winkelcentra. Door het vergroten van de beleving (denk aan evenementen en weekmarkten), en door in te spelen op de wensen van de bezoekers (ook uit Duitsland) ontstaan een aantrekkelijke winkelgebieden die (in combinatie met het toevoegen van beleving) bijdragen aan de profilering en aantrekkelijkheid van de Liemers.

Energietransitie en circulaire economie

10. ENERGIETRANSITIE EN CIRCULAIRE ECONOMIE

10.1 Doelen

De Liemers wil bij dit thema de volgende doelen realiseren:
- De energietransitie als duurzame motor van de werkgelegenheid (kennis lokaal opbouwen en toepassen).
- Circulaire economie stimuleren op bedrijventerreinen.
- Voldoende laadpunten voor alternatieve duurzame brandstoffen.

10.2 De energietransitie als duurzame motor van de werkgelegenheid

Als regio hebben wij de ambitie (en verplichting) om in 2050 net als heel Nederland gasloos te zijn en circulair. Om de energietransitie te realiseren is het onder meer nodig om:
- ✓ bestaande woningen te isoleren en te voorzien van zonnepanelen en warmtepompen;
- ✓ woningen / woonwijken / bedrijventerreinen aan te sluiten op een alternatief voor aardgas;
- ✓ duurzame energieopwekking met een relatief groot ruimtebeslag (zoals zonneparken, windturbines en aardwarmte) in het landschap in te passen;
- ✓ netwerken geschikt te maken voor decentrale opwekking;
- ✓ nieuwe ondergrondse infrastructuur aan te leggen.

De overstap op duurzame energie biedt grote kansen voor de werkgelegenheid. Tussen 2014 en 2016 liep de werkgelegenheid in Nederland in de traditionele energiesector terug van 83.000 naar 73.000 arbeidsjaren (werkgelegenheid omgerekend in voltijdsbanen). In de duurzame energie steeg de werkgelegenheid juist van 46.000 naar 52.000 arbeidsjaren[16]. Onder invloed van het landelijke Energieakkoord en het Klimaatakkoord zal deze ontwikkeling verder versnellen. Nieuwe banen ontstaan vooral in de installatiesector en de bouw. Vakmensen voor de productie en installatie van bijvoorbeeld zonnepanelen of warmtepompen zijn de komende jaren hard nodig, net als mensen die meehelpen bij de ontwikkeling van duurzame technologieën. In de bouwsector is toenemende behoefte aan mensen die verstand hebben van isolatie en verduurzaming van gebouwen. In de Liemers zien wij de energietransitie als kans om de regionale werkgelegenheid een impuls te geven. Door onder andere gerichte opleidingen te ontwikkelen en het stimuleren van innovatie willen we de kennis regionaal borgen.

De energietransitie vraagt de komende jaren om forse investeringen in mensen. Het is lastig om precies te voorspellen hoeveel nieuwe banen de overgang naar duurzame energie oplevert. Maar de snelle groei van het aantal vacatures betekent dat er meer jongeren nodig zijn die kiezen voor een

[16] Bron: SER-advies Energietransitie en werkgelegenheid, juni 2018.

opleiding in techniek, bouw of ict. Onder meer via de onderwijsinstellingen en de Groene Allianties zetten wij in op aansprekende voorbeelden en een gezamenlijke strategie.

10.3 Circulaire economie stimuleren op bedrijventerreinen

Er is veel uitwisseling mogelijk tussen de diverse bedrijven (zowel afnemer als producent van energie en grondstoffen) vanwege de korte afstanden en goede bereikbaarheid op bedrijventerreinen. Door verschillende groepen bedrijven en gebruikers een ecosysteem te laten vormen, bijvoorbeeld door het sluiten van kringlopen (energie, grondstof, water), kan een bedrijventerrein volledig circulair worden. Een voorbeeld hiervan is Synergiepark InnoFase in Duiven. Ook is de combinatie met woonwijken mogelijk (warmte uitwisselingen, energienetwerken, etc.). Concrete afspraken hierover zijn vastgelegd in het Gelders Energieakkoord en de daarbij behorende Liemerse routekaart. De Groene Allianties de Liemers speelt in de uitvoering van deze afspraken een belangrijke rol. Door gezamenlijke kostenbesparingen, lokaal hergebruiken van grondstoffen, het sluiten van lokale kringlopen zetten we stappen richting een circulaire economie. Een belangrijke randvoorwaarde is dat ondernemers en bedrijven bereid zijn informatie over grondstoffen verbruik en afvalstromen met elkaar te delen.

10.4 Voldoende laadpunten voor alternatieve duurzame brandstoffen.

Elektrisch of duurzaam vervoer kan op twee manieren bijdragen aan versterking van de lokale economie. Ten eerste kunnen bedrijven en de gemeenten initiatieven ontwikkelen die werkgelegenheid opleveren. Ten tweede maakt de aanwezigheid van de laadinfrastructuur de regio tot een aantrekkelijkere vestigingsplaats voor bedrijven die zich met duurzaamheid willen profileren.

Gezien de strategische ligging van de Liemers willen in samenwerking met marktpartijen inzetten op een snelle toename van het aantal e-laadpunten en andere duurzame brandstoffen. Ook zien wij daarbij ruimte voor experimenten met bijvoorbeeld smart mobility en nieuwe vormen van duurzaam openbaar vervoer.

Specifieke aandacht hebben wij voor de logistieke sector. Vrachtwagens zijn veelal nog te groot en te zwaar voor elektrificatie. Samen met de sector gaan we actief inzetten op alternatieven en bieden we ruimte voor experimenten of proeftuinen.

11. RUIMTELIJKE ONTWIKKELAGENDA

In deze analyse zijn vijf thema's benoemd waar de regio de Liemers in samenwerking met ondernemers en het onderwijs op in gaat zetten. De laatste jaren is de werkgelegenheid in de Liemers gegroeid en is het aantal bedrijfsvestigingen sterk toegenomen. Dit vertaalt zich in onder andere in een toename van de vraag naar bedrijventerreinen (waaronder XXL-kavels). We zien veel mogelijkheden om aan de hand van deze economische analyse en de visie de werkgelegenheid in de Liemers zowel kwantitatief als kwalitatief verder te laten groeien. In de visie worden ook een aantal randvoorwaarden benoemd die nodig zijn om de gezamenlijke doelen te kunnen halen. Dat geldt met name voor de bereikbaarheid over de weg (verbreding A12, doortrekken A15 en aansluiting A18), het spoor en het water maar ook een goede ontsluiting van de bedrijventerreinen.

Als aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan zal onze strategisch zeer gunstige ligging optimaal worden benut. Groei van de werkgelegenheid betekent ook dat de regio moet beschikken over goede voorzieningen en de juiste programmering in de woningbouw en werklocaties. We willen voorkomen dat er de komende jaren onvoldoende ruimtelijke mogelijkheden zijn voor economische groei. Daarom verdient het aanbeveling om de economische en demografische ontwikkelingen op integrale wijze in de regio op elkaar af te stemmen en te vertalen in een integrale ruimtelijke 'ontwikkelagenda' (omgevingsvisie) voor de Liemers.

12. UITVOERINGSPROGRAMMA

In het uitvoeringsprogramma worden per thema de onderwerpen benoemd die we als regio kunnen gaan uitvoeren. De uitvoeringsagenda is bedoeld als hulpmiddel om focus aan te brengen en de activiteiten aan de diverse stakeholders te adresseren. De analyse en de visie vormen het kader en het uitvoeringsprogramma vormt de basis voor nadere uitwerking en concretisering (bijvoorbeeld op projectniveau). Het uitvoeringsprogramma is om die reden in deze analyse niet vertaald in een financiële paragraaf. Er gebeurt al veel in de Liemers en mede daarom is het vertrekpunt voor diverse onderdelen verschillend.

Thema	**Logistiek en maakindustrie**
Doel	Toekomstbestendige en innovatieve maakindustrie
Activiteit	Kennisdeling in de maakindustrie (aansluiten bij Fieldlabs)
Toelichting	In de maakindustrie is het niet altijd gebruikelijk dat men bij elkaar “in de keuken” kijkt. Dit zou wel helpen om innovaties te stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan innovatiemakelaars (conform voorbeeld Achterhoek) of het oprichten van een innovatieplatform.
Uitvoerende partijen	De vijf gemeenten, LINDUS en ondernemersverenigingen.
Planning	Uitwerking 2019, realisatie 2020 e.v.

Thema	**Logistiek en maakindustrie**
Doel	Voldoende ruimte voor grootschalige ontwikkelingen
Activiteit	Zorgen voor voldoende beschikbaar bedrijventerrein.
Toelichting	De markt voor o.a. XXL-distributiecentra is groeiende. De Liemers wil zorgen voor (planologisch) voldoende ruimte op bedrijventerreinen met de juiste kwaliteit en functie voor bedrijvigheid en logistieke XXL ontwikkelingen ook op lange termijn. Ook de daarvoor benodigde infrastructuur heeft prioriteit (bv. doortrekken A15 en optimalisatie N316).
Uitvoerende partijen	De vijf gemeenten, Emmerich (EMZ).
Planning	2019-2025

Thema	**Logistiek en maakindustrie**
Doel	Grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland/Emmerich, branding van de logistieke hotspot.
Activiteit	Montferland en Emmerich treffen voorbereidingen om de grensoverschrijdende ontwikkelingen op het gebied van de logistiek te gaan onderzoeken. Bestaande bedrijven worden maximaal gefaciliteerd en er wordt extra inzet gepleegd op acquisitie. Tevens willen we de jaarlijkse Dag van de Logistiek in de Liemers organiseren.
Toelichting	Het trimodale aspect (water, weg, spoor) is uniek en dit willen we verder toepassen en vermarkten, passend binnen de logistieke hotspot en de bovenregionale strategie.
Uitvoerende partijen	De vijf gemeenten, Emmerich, LILA, knooppunt EMZ.
Planning	2019-2020

Thema	**Arbeidsmarkt**
Doel	Verminderen bestuurlijke versnippering en slagvaardigheid vergroten (1).
Activiteit	De RSD de Liemers verder ontwikkelen als uitvoerende netwerkorganisatie.
Toelichting	Doel is om te komen tot een publiek private samenwerking met een collectief van werkgevers en onderwijsinstellingen die bereid zijn te investeren in sociaal ondernemerschap en leerwerkvoorzieningen.
Uitvoerende partijen	Zevenaar, Duiven en Westervoort, RSD.
Planning	2019-2030.

Thema	**Arbeidsmarkt**
Doel	Verminderen bestuurlijke versnippering en slagvaardigheid vergroten (2).
Activiteit	Jaarlijks Liemers arbeidsmarkt seminar, oprichting Liemerse Ambassade.
Toelichting	De ontwikkelingen gaan snel en het blijft belangrijk om deze met elkaar te delen, elkaar te ontmoeten en afspraken te maken (met de drie O's gezamenlijk). Naast de governance goed te organiseren kan dit door een jaarlijks seminar te houden.
Uitvoerende partijen	RSD de Liemers, ondernemersverenigingen, onderwijsinstellingen.
Planning	2019 en verder.

Thema	**Arbeidsmarkt**
Doel	Toekomstbestendig en wendbaar maken beroepsbevolking (1).
Activiteit	Koppelen van docenten praktijkonderwijs aan bedrijven + stages vanuit de WW
Toelichting	Door meer kennis en ervaring op te doen in het bedrijfsleven kan het onderwijs beter inspelen op de behoeften van het bedrijfsleven. Door stages vanuit de WW te organiseren wordt het eenvoudiger werkervaring op te doen voor langdurig werklozen. Flexibele instrumenten voor de RSD en werkgevers zijn daarbij een voorwaarde.
Uitvoerende partijen	POA de Liemers, LINDUS, Onderwijsinstellingen, UWV, RSD de Liemers
Planning	Doorlopend

Thema	**Arbeidsmarkt**
Doel	Toekomstbestendig en wendbaar maken van de beroepsbevolking (2)
Activiteit	Gemeenten geven zelf het goede voorbeeld als het gaat om aannemen werknemers met een handicap (niet regionaal).
Toelichting	In 2016 hebben overheden te weinig banen gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarom geldt in 2018 een quotum voor overheidswerkgevers. Zij moeten in dit jaar 1,93% van hun verloonde uren besteden aan de doelgroep. Dit percentage heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) berekend. Werkgevers in de private sector moeten aan de landelijke afspraken voldoen.
Uitvoerende partijen	De vijf Liemerse gemeenten + werkgevers (<25 fte in dienst)
Planning	Doorlopend

Thema	**Arbeidsmarkt**
Doel	Beter gebruik maken van de ligging aan de arbeidsmarkt in Duitsland.
Activiteit	Doel is vraag en aanbod op de arbeidsmarkt meer met elkaar in balans te brengen. Voorbeeld is het project ‘Grenzen bewegen’.
Toelichting	Er zijn veel vacatures in de buurregio Emmerich-Kleef. Andersom zijn er ook kansen voor werkgevers in de Liemers om gespecialiseerd personeel uit Duitsland aan te nemen. Het project Grenzen bewegen heeft als doel de verbinding te versterken en de (taal)drempel te verlagen.
Uitvoerende partijen	RSD de Liemers, gemeenten, ondernemersverenigingen, EURES.
Planning	Doorlopend

Thema	**Arbeidsmarkt**
Doel	Goede verhouding in vraag en aanbod huisvesting arbeidsmigranten
Activiteit	Centrale aanpak voor huisvesting arbeidsmigranten (inventarisatie en onderzoek)
Toelichting	De huisvesting van arbeidsmigranten vormt op sommige plekken een probleem (te weinig capaciteit). Zowel voor werkgevers als voor de overheid is een gezamenlijke aanpak en coördinatie wenselijk .
Uitvoerende partijen	De vijf Liemerse gemeenten
Planning	2019

Thema	**Vrijetijdseconomie**
Doel	De Liemers als centrale boodschap uitstralen.
Activiteit	Regiomarketing voortzetten en versterken (De Liemers helemaal goed!).
Toelichting	Ondernemers in de vrijetijdssector kunnen meer aandacht besteden aan de Liemers in bij de marketing van hun producten of diensten.
Uitvoerende partijen	De vijf gemeenten, Liemers++, de Liemers helemaal goed!, ondernemers.
Planning	2019-2030.

Thema	**Vrijetijdseconomie**
Doel	Een kwalitatief sterke vrijetijdssector.
Activiteit	Ondernemers werken aan innovatie, kwaliteit en gastvrijheid. De gemeenten stimuleren in hun (ruimtelijke) plannen een onderscheidend en divers aanbod. Bij grootschalige ontwikkelingen vindt regionale afstemming plaats. Het organiseren van een jaarlijks Liemers recreatie-evenement voor ondernemers.
Toelichting	De Liemers is een regio die inzet op kwaliteit van het aanbod in plaats van kwantiteit.
Uitvoerende partijen	Ondernemers, Liemers++, de vijf gemeenten.
Planning	2019-2030.

Thema	**Vrijetijdseconomie**
Doel	Meer samenhang in het aanbod en het toevoegen van beleving voor de bezoeker.
Activiteit	Dit is een brede doelstelling maar als concreet voorbeeld kan worden ingezet op een jaarlijkse Liemerse slowfood markt organiseren.
Toelichting	Hieronder valt ook het zichtbaar maken van de (cultuur)historie (o.a. Mauritslinie).
Uitvoerende partijen	De vijf gemeenten, Liemers++.
Planning	2019-2030.

Thema	**Vrijetijdseconomie**
Doel	Een regionale evenementenkalender opstellen.
Activiteit	Een (toeristische) regionale evenementenkalender voor de Liemers opstellen.
Toelichting	Het resultaat hiervan is meer bekendheid voor de bezoekers en inwoners van wat er te beleven is. Dit komt eveneens de branding / marketing van de regio ten goede.
Uitvoerende partijen	De vijf gemeenten, de Liemers helemaal goed!, Liemers++
Planning	Eerste kalender 2019, afspraken maken over het beheren van de kalender.

Thema	**Retail**
Doel	Meer samenhang in het aanbod en branding van de regio.
Activiteit	Gezamenlijk een bidbook opstellen
Toelichting	De eigen identiteit van de kernen en de parels komen hierin naar voren. Hiermee kan het aanbod in samenhang met elkaar worden gepromoot. Denk ook aan streekproducten en evenementen. Dit heeft ook een relatie met het thema vrijetijdseconomie.
Uitvoerende partijen	De vijf Liemerse gemeenten
Planning	2019

Thema	**Retail**
Doel	Aantrekkelijke en vitale retailstructuur
Activiteit	Inspelen op doelgroepen en achtergrond bezoekers
Toelichting	Als voorbeelden worden genoemd Duitse menukaarten in de horeca en gezamenlijke websites in verschillende talen.
Uitvoerende partijen	Ondernemers (-verenigingen), subsidie mogelijk via Euregio.
Planning	Doorlopend

Thema	**Retail**
Doel	Inspelen op de groei aan e-commerce bedrijven op bedrijventerreinen
Activiteit	Onderzoeken of een gezamenlijke regionale retailvisie hier aan kan bijdragen.
Toelichting	Ruimte bieden aan distributiecentra, ondernemerschap en innovatie in de e-commerce stimuleren, nadere analyse vraag en aanbod winkelaanbod vertalen in regionale afspraken.
Uitvoerende partijen	De vijf Liemerse gemeenten.
Planning	2019

Thema	**Energietransitie en circulaire economie**
Doel	De energietransitie als duurzame motor van de werkgelegenheid
Activiteit	Gezamenlijke strategie opstellen en een gericht scholing- en opleidingsaanbod organiseren. Bedrijven kiezen bij voorkeur voor het regionale scholingsaanbod.
Toelichting	De kansen op de arbeidsmarkt moeten regionaal worden bekeken en benut omdat mensen veelal zoeken naar werk en scholing in de regio waarin ze wonen. De SER beveelt aan dat mbo- en hbo-scholen samen met ondernemers, en gesteund door regionale O&O (opleiding en omscholing) fondsen, meer en sneller dan nu al gebeurt, onderwijsprogramma's maken die vaklieden afleveren met een goede basisopleiding plus de vaardigheden om zich vlot aan te passen aan veranderend werk.
Uitvoerende partijen	Onderwijsinstellingen, de vijf gemeenten, ondernemers(-verenigingen), PFO Duurzaamheid.
Planning	Strategie vaststellen 2020.

Thema	**Energietransitie en circulaire economie**
Doel	Circulaire economie stimuleren op bedrijventerreinen.
Activiteit	We gaan door met projecten als InnoFase, Smart Industry en de activiteiten van Groene Allianties de Liemers. Ervaringen worden gedeeld en zo mogelijk uitgerold op bedrijventerreinen waar nodig.
Toelichting	We willen doorgroeien naar een volledig circulaire economie, passend binnen de afspraken van het Gelders Energie akkoord. De te volgen strategie zal nog nader worden uitgewerkt.
Uitvoerende partijen	De Groene Allianties, LILA, LINDUS, de vijf Liemerse gemeenten en onderwijsinstellingen, PFO Duurzaamheid.
Planning	2019-2030.

Thema	**Energietransitie en circulaire economie**
Doel	Voldoende laadpunten voor alternatieve duurzame brandstoffen.
Activiteit	Samen met marktpartijen nieuwe laadpunten voor elektrische auto's realiseren. Daarbij kan ook gedacht worden aan bijvoorbeeld LNG, Waterstof. Specifieke projecten samen met de transportsector.
Toelichting	Om de transport sector en mobiliteit te verduurzamen dient er een goede infrastructuur voor alternatieve brandstoffen te zijn.
Uitvoerende partijen	Marktpartijen, LILA, de vijf Liemerse gemeenten, provincie, PFO Duurzaamheid.
Planning	2019 plan van aanpak.

Economische visie de Liemers 2040

Vooraf
Het gaat goed met de economie en bedrijvigheid in de Liemers. De laatste jaren noteren we een gestage groei. Voor de gemeenten Duiven, Zevenaar, Westervoort, Doesburg en Montferland het moment om een gezamenlijke Liemerse Economische Visie vast te stellen om daarmee optimale omstandigheden te creëren, waarin het bedrijfsleven zich verder kan ontwikkelen. Een sterke economie is belangrijk voor de leefbaarheid en het in stand houden van de voorzieningen. Deze gezamenlijke visie schetst een duidelijk beeld waar de Liemers in 2040 wil staan en hoe we dat willen bereiken. De visie is door de Liemerse gemeenten opgesteld in nauwe samenwerking met de ondernemers en het onderwijs.

Algemeen
De Liemers kenmerkt zich door de aanwezigheid van een aantal sterke economische sectoren. De logistieke sector groeit, er is veel werkgelegenheid in de maakindustrie en de vrijetijdseconomie is in opmars met water, natuur (de Rijnstrangen), cultuurhistorie (Hanzestad Doesburg, Liberation Route) en diverse grootschalige winkelbedrijven die hier zijn gevestigd of worden ontwikkeld.

Hoe is de focus in de regio's om ons heen? De regio Achterhoek profileert zich sterk op het thema Recreatie & Toerisme en de regio Arnhem- Nijmegen op de thema's Health en Energy, Slimme Duurzaamheid en Bruisende Binnensteden.
Regio De Liemers onderscheidt zich ten opzichte van deze regio's door haar strategische ligging op een van de belangrijke transportcorridors van de Randstad naar Duitsland (A12) en de goede bereikbaarheid dankzij dezelfde A12, de A18 en de toekomstige aansluiting met de A15. De regio is meer dan goed bereikbaar per weg, spoor, rivier en ook per vliegtuig (binnen een uur bij de vliegvelden Weeze en Düsseldorf). Daarnaast is er een kwalitatief goed arbeidspotentieel en arbeidsethos aanwezig. De Liemers is hierdoor een hotspot voor logistieke bedrijven en transportondernemers. De randvoorwaarden voor een sterke economie zijn in potentie aanwezig.

Wat heeft de Liemers
De Liemers is een gebied met enkele sterke pijlers.

<u>Logistiek</u>
De Liemers is een logistieke hotspot waar grote logistieke dienstverleners reeds lange tijd langs de A12 gevestigd zijn. Er zijn bedrijventerreinen in ontwikkeling, die bijzonder geschikt zijn voor XXL-logistiek. Sterk punt van de Liemers is de samenwerking met de containerterminal in Emmerich (EMZ), waardoor sprake is van multimodale logistieke dienstverlening. Doesburg kent ook een strategisch gelegen Container Terminal. Deze verzorgt vanuit Oost Nederland containertransport van en naar de havens van Rotterdam en Antwerpen en staat in directe verbinding met het Europese achterland.

<u>Maakindustrie</u>
De maakindustrie is in de Liemers goed vertegenwoordigd. Naast innovatieve wereldspelers vind je er een diversiteit aan kleinere maakbedrijven. Deze bedrijven zorgen voor een groot deel van de werkgelegenheid. De energietransitie die er aan staat te komen biedt daarnaast grote kansen voor nieuwe werkgelegenheid.

<u>Detailhandel</u>
De grootschalige perifere detailhandel in Duiven, de komst van de Fashion Outlet in Zevenaar en de recreatieve mogelijkheden in het buitengebied maken de Liemers aantrekkelijk om als bezoeker naar toe te komen en bestedingen te doen. In de vrijetijdseconomie gaat het allang niet meer over

recreatie en toerisme alleen, maar is ook funshoppen en beleving in de retailsector een steeds belangrijkere factor om rekening mee te houden.

Vrijetijdseconomie
Toerisme biedt de Liemers kansen. Naar verwachting groeit het aantal inkomende bezoekers in Nederland met minimaal 50% van 18 miljoen in 2017 naar 29 miljoen in 2030. Met name in steden en op iconische locaties zal door overbelasting een druk op de leefbaarheid kunnen ontstaan, waar andere plaatsen in Nederland nog onvoldoende profijt hebben van de kansen en economische impuls die toerisme kan bieden. Voor de binnenlandse markt voor vakanties en meerdaagse zakenreizen is de verwachting dat het aantal gasten in iets minder dan tien jaar groeit met maar liefst 27%. Binnen regio De Liemers heeft Hanzestad Doesburg een duidelijk eigen profilering. Doesburg richt zich op de markt van (meerdaagse) uitstapjes. Maar ook de regio De Liemers kan hiervan profiteren met een diversiteit aan unique selling points zoals water, natuur, cultuurhistorie en de diverse grootschalige winkelbedrijven die hier zijn gevestigd of worden ontwikkeld. Hier liggen kansen voor het verder ontwikkelen van verblijfsrecreatie en accommodatie.

Waar gaan we naar toe

Missie
Een economisch sterke regio, met een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en voldoende passende werkgelegenheid voor inwoners.

Ambitie
Beter benutten van ontwikkelkansen en economische potentie van de Liemers door het regionaal inzetten en leveren van extra inspanningen op de speerpunten logistiek, maakindustrie en vrijetijdseconomie (inclusief retail).

Gezamenlijke aanpak
In de Liemerse Economische Visie is de belangrijkste basisdoelstelling het maximaal faciliteren van bestaande bedrijven en het zo efficiënt mogelijk gebruiken van bestaande bedrijfsterreinen waarbij bedrijven zoveel mogelijk in hun behoeftes worden gefaciliteerd.

Om de economische potentie in deze regio verder te versterken is een gezamenlijke aanpak, ambitie en branding nodig. Om kansrijk te zijn moet focus worden aangebracht. We gaan daarom een ruimtelijke economische agenda opstellen. Op 3 thema's wil regio de Liemers een extra inspanning leveren. Deze punten zijn voortgekomen uit de sterkte-zwakte-analyse die is gemaakt uit bijeenkomsten en interviews met de belangrijkste partners. Op juist deze thema's is de Liemerse samenwerking van meerwaarde, omdat hiervoor geldt dat er in regionaal Arnhem-Nijmegen verband of op gemeentelijke schaal onvoldoende wordt ingezet:

1. Logistiek
    - Zorgen voor voldoende beschikbare en goed ontsloten bedrijventerreinen met een goede bereikbaarheid.
    - Focus op duurzame werkgelegenheid op alle (logistieke) opleidingsniveaus .
    - Branding van logistieke hotspot en grensoverschrijdende samenwerking (EMZ).

2. Maakindustrie
    - Stimuleren onderlinge samenwerking.
    - Stimuleren triple helix (onderwijs-overheid-ondernemers) om daarmee aansluiting te houden met innovaties en de arbeidsmarkt.
    - Realisatie van een Fieldlab ten behoeve van Smart Industry.

3. Vrijetijdseconomie (inclusief detailhandel)
    - Binnen de Liemers moet worden ingezet op één uniforme krachtige boodschap en branding, waarbij Hanzestad Doesburg haar eigen branding houdt.
    - Professionele vermarkting van de regio De Liemers is noodzakelijk door het installeren van een eenduidige regionale organisatie en het aanstellen van een regiopromotor.
    - Positie internationaal versterken door meer inzet op het aantrekken van Duitse bezoekers.
    - Professionaliseren gastheerschap door beter te informeren en inspireren.
    - Vergroten mogelijkheden tot funshoppen door bijvoorbeeld het faciliteren en verleiden van ondernemers die arrangementen aanbieden.

Daarnaast zal een Liemerse Ambassade worden opgericht. Hiervoor wordt een uitvoeringsorganisatie geïnstalleerd. Hierin worden Platform Onderwijs en Arbeidsmarkt (POA) de Liemers, Liemers++, De Liemers Helemaal Goed en de Liemers Economische Raad samengevoegd.
Voor deze thema's geldt dat hier samenwerking voor nodig is op regionale schaal. Andere thema's worden hetzij landelijk, bovenregionaal of lokaal opgepakt.

Doelstellingen

Wat willen we bereiken:

1. Opstellen regionale ontwikkelagenda die als basis dient voor nieuwe werklocaties.
2. Groei werkgelegenheid met 5% per jaar.
3. Groei werkgelegenheid voor hoogopgeleide arbeidskrachten met 2% per jaar, specifiek in de maakindustrie.
4. Gezamenlijke branding op logistiek en vrijetijdseconomie.
5. Kennisdeling, innovatie en samenwerking in de maakindustrie.

Resultaat

De volgende inspanningen worden gezamenlijk opgepakt:

- Opstellen ruimtelijke economische ontwikkelagenda na 2021
- Logistiek: branding van Logistieke Hotspot en grensoverschrijdende samenwerking (EMZ)
- Maakindustrie: verkenningsonderzoek realisatie Fieldlab t.b.v. Smart Industry
- Vrijetijdseconomie: branding Liemers en professionaliseren gastheerschap

Langjarige prognose ruimtevraag bedrijventerreinen provincie Gelderland

Periode 2019-2030, met een doorkijk naar 2050

Opdrachtgever: Provincie Gelderland

Rotterdam, 12 juli 2019

Langjarige prognose ruimtevraag bedrijventerreinen provincie Gelderland

Periode 2019-2030, met een doorkijk naar 2050

Opdrachtgever: Provincie Gelderland

Laurens Warnink
Arjan Slaakweg
Luc Heestermans

Rotterdam, 12 juli 2019

ECORYS

Inhoudsopgave

Samenvatting 7

1 Inleiding 9
1.1 Aanleiding 9
1.2 Vraagstelling 9
1.3 Aanpak 9
1.4 Leeswijzer 10

2 Methodiek 11
2.1 Inleiding 11
2.2 De onderdelen van de ruimtevraag op bedrijventerreinen 11
2.3 WLO-scenario's 12
2.4 Shift-and-share 13
2.5 Spectra+ 13
2.6 Ruimtelijk-economische trends en ontwikkelingen 14
2.7 Werkmilieus 15

3 Ruimtebehoefte op bedrijventerreinen 19
3.1 Inleiding 19
3.2 De autonome ruimtebehoefte in de Achterhoek 19
3.3 De autonome ruimtebehoefte in de regio Arnhem-Nijmegen 22
3.4 De autonome ruimtebehoefte in de Foodvalley 24
3.5 De autonome ruimtebehoefte in Noord Veluwe 27
3.6 De autonome ruimtebehoefte in Rivierenland 30
3.7 De autonome ruimtebehoefte in de Cleantech regio 34
3.8 De autonome ruimtebehoefte in provincie Gelderland 36

4 Conclusie 39
4.1 Inleiding 39
4.2 Uitkomsten prognose autonome ruimtevraag 39
4.3 Aanbevelingen 42

Samenvatting

De provincie Gelderland heeft zich tot doel gesteld om weloverwogen keuzes te maken waar het gaat om de vitaliteit van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Om dit doel te bereiken heeft Ecorys in beeld gebracht wat de ruimtebehoefte is voor de periode tot en met 2030, inclusief een doorkijk naar 2050. De uitbreidingsvraag[1] is geraamd op provinciaal niveau en op het niveau van de zes wgr-regio's, bestaande uit de Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, Foodvalley, Noord Veluwe, Rivierenland en de Cleantech Regio. In tegenstelling tot voorgaande ramingen is voor deze prognose gebruik gemaakt van nieuwe WLO-scenario's, die in 2015 zijn geïntroduceerd door het CPB en PBL.

De wereld en daarmee de uitgangspunten zoals bevolkingsontwikkeling en technologie zijn sterk veranderd tussen de oude (TM) en nieuwe WLO-scenario's. Dit heeft consequenties voor de behoefte naar ruimte op bedrijventerreinen.

Uitgaande van de nieuwe WLO-scenario's, wordt in deze prognose onderscheid gemaakt tussen scenario Laag en scenario Hoog. De prognose is zo opgesteld dat de som van de geraamde vraag voor de zes wgr-regio's de vraagraming voor de gehele provincie vormt. Er is dus niet, zoals in voorgaande vraagramingen, top-down een provinciale vraagraming opgesteld die vervolgens naar de regio's vertaald is, maar bottom-up vanuit de regio's naar de provincie. Deze optelsom voor de de gehele provincie bedraagt 652 tot 1.248 hectare voor de periode 2019-2030 en 629 tot 1.768 hectare voor de periode 2030-2050. De prognose van de ruimtevraag op provinciaal niveau geeft een algemeen beeld van de ontwikkelingsrichting. Van groter belang zijn de prognoses op regionaal niveau. De vraagraming is namelijk voor iedere wgr-regio afzonderlijk uitgevoerd. Door deze regio-specifieke vraagramingen te voorzien van een kwalitatieve verdieping op basis van werkmilieus, ontstaat naast een beeld van de kwantiteiten (de hoeveelheid ruimtebehoefte), ook een beeld van het type ruimtebehoefte en de daarmee samenhangende vestigingseisen.

Voor de *Achterhoek* bedraagt de ruimtevraag 98 tot 231 hectare voor de periode 2019-2030 en 175 tot 287 hectare voor de periode 2030-2050. De geprognosticeerde ruimtevraag in de Achterhoek is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

De ruimtevraag voor de regio *Arnhem-Nijmegen* is geraamd op 213 tot 369 hectare voor de periode 2019-2030 en 107 tot 485 hectare voor de periode 2030-2050. De geprognosticeerde ruimtevraag in de regio is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood en logistiek.

Voor de regio *Foodvalley* is uit de raming voor de ruimtevraag 141 tot 199 hectare voor de periode 2019-2030 en 224 tot 297 hectare voor de periode 2030-2050 gekomen. De geprognosticeerde ruimtevraag in de regio Foodvalley is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

[1] De ruimtebehoefte die hier uitkomt is alleen gebaseerd op de economische groei zonder te kijken naar beleidsambities, de bovenregionale vraag en de vervangings- en verplaatsingsvraag.

Voor *Noord-Veluwe* bedraagt de ruimtevraag 50 tot 115 hectare voor de periode 2019-2030 en 77 tot 165 hectare voor de periode 2030-2050. De geprognosticeerde ruimtevraag in Noord-Veluwe is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en maritiem.

Voor de regio *Rivierenland* is de ruimtevraag op 31 tot 172 hectare voor de periode 2019-2030 en 38 tot 349 hectare voor de periode 2030-2050 geraamd. De geprognosticeerde ruimtevraag in de regio is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

De ruimtevraag voor de *Cleantech regio* is geraamd op 114 tot 162 hectare voor de periode 2019-2030 en 115 tot 175 hectare voor de periode 2030-2050. De geprognosticeerde ruimtevraag in de regio is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

Per regio is tevens geanalyseerd wat de mogelijke gevolgen van de nieuwe prognoses zijn voor de huidige regionale afspraken. Een belangrijk aandachtspunt is de bandbreedte tussen scenario Laag en scenario Hoog. Een vraag die vaak gesteld wordt in de stap van prognoses naar regionale afspraken, is de vraag waarop (binnen de gehanteerde bandbreedte) het regionaal bedrijventerreinenbeleid gebaseerd moet worden. Het antwoord op deze vraag is dat dit met name een beleidsmatige keuze is. De bandbreedte die we met dit onderzoek aanleveren geeft richting aan deze beleidsmatige keuze. Deze keuze wordt idealiter op regioniveau gemaakt, omdat op die manier de (specifieke) regionale economische situatie, historische en recente ontwikkelingen in de uitgifte van bedrijventerreinen en vooruitzichten het meest tot hun recht komen in de afspraken. Wij adviseren daarom om:

- in overleg tussen de provincie Gelderland en de regio's te bepalen op welk scenario (binnen de bandbreedte) de regionale bedrijventerreinenprogrammering wordt gebaseerd.
- per regio een kwalitatieve verdieping van het aanbod per werkmilieu uit te voeren;
- de uitgifte van bedrijventerreinen blijvend te monitoren (onder andere op basis van kwaliteiten);
- alle facetten van de ruimtevraag (dus inclusief potentiele vervangings- en verplaatsingsvraag en bovenregionale vraag) in beeld te brengen.

.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincie Gelderland heeft zich tot doel gesteld om weloverwogen keuzes te maken waar het gaat om de vitaliteit van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen[2]. De provincie heeft Ecorys daarom opdracht gegeven de ruimtebehoefte voor de periode tot en met 2030 inzichtelijk te maken, met een doorkijk naar 2050. De provincie is daarbij geografisch onderverdeeld in de wgr-regio's Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, Foodvalley, Noord Veluwe, Rivierenland en de Cleantech regio[3]. In voorgaande ramingen heeft de Provincie Gelderland voor langjarige prognoses van de uitbreidingsvraag[4] naar bedrijventerreinen gebruik gemaakt van de WLO-scenario's, waarbij het TM-scenario (Transatlantic Market) steeds het uitgangspunt is geweest. Omdat het CPB en PBL in 2015 nieuwe WLO-scenario's heeft geïntroduceerd, waarbij scenario Hoog en Laag worden onderscheiden, heeft de provincie Gelderland Ecorys opdracht gegeven om te ramen met de WLO2 -scenario's[5].

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling die ten behoeve van dit traject door de provincie Gelderland is opgesteld, bestaat uit de volgende drie onderdelen:

1. een prognose van de langjarige uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen volgens de WLO2-scenario's voor Gelderland als geheel en per regio;
2. inzicht in het verschil in de langjarige uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen tussen het TM-scenario en de WLO2 scenario's voor Gelderland als geheel en per regio;
3. inzicht in de beleidsmatige consequenties van de omschakeling tussen prognoses en hoe hier mee om gegaan kan worden.

1.3 Aanpak

In deze rapportage worden de resultaten gepresenteerd van de prognose langjarige uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen voor Gelderland als geheel en per wgr-regio. De prognoses gaan over de periode 2019-2030 en geven een doorkijk voor de periode 2030-2050. Omdat de onzekerheid, en daarmee de bandbreedte, in de periode na 2030 sterk toeneemt, ligt de focus voornamelijk op de periode 2019-2030. Alleen voor deze periode wordt daarom een verdiepende analyse, die resulteert in een toedeling naar werkmilieus, uitgevoerd. De doorkijk naar 2050 geeft wel een beeld van de mogelijke economische ontwikkeling van de wgr-regio's op de lange termijn.

---

2 Onder bedrijventerreinen ziet Ecorys terreinen die een oppervlakte hebben van meer dan één hectare bruto, waar sprake is van mogelijkheid tot vestiging van meer dan één bedrijf. Deze terreinen zijn vanwege bestemming beschikt, maar niet uitsluitend voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële dienstverlening en industrie. Onder deze beschrijving vallen ook (delen van) bedrijventerreinen die gedeeltelijk bestemd en geschikt zijn voor kantoorruimte (Definitie IBIS).

3 De gemeenten per wgr-regio worden per regioparagraaf opgesomd.

4 De ruimtebehoefte die hier uitkomt is alleen gebaseerd op de economische groei zonder te kijken naar beleidsambities, de bovenregionale vraag en de vervangings- en verplaatsingsvraag.

5 CPB/PBL (2015) Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.

Omdat de resultaten van de prognose kunnen afwijken van de cijfers waarop de huidige Regionaal Programma's Werklocaties (RPW's) zijn gebaseerd, heeft de nieuwe vraagraming mogelijk beleidsmatige consequenties. De eventuele beleidsmatige consequenties maken we eveneens per regio inzichtelijk en voorzien we van een advies hoe hier mee om gegaan kan worden.

Om verder inzicht te verschaffen in de effecten van de nieuwe scenario's, is voor de gehele provincie en de zes wgr-regio's ook een prognose opgesteld op basis van het TM-scenario. De verschillen tussen de uitkomsten van de prognose volgens het TM-scenario en de (nieuwe) WLO2-scenario's, alsmede de invloed van de raming van de ruimtevraag van logistiek en industrie op basis van toegevoegde waarde (nadere uitleg in hoofdstuk 2), zijn tijdens individuele sessies aan de regio's gepresenteerd. Uit de analyse van de prognose met het (oude) TM-scenario is duidelijk geworden dat de discussie of het TM-scenario recht doet aan de groei(potentie) van de regio gerechtvaardigd is. De resultaten van de raming volgens het (oude) TM-scenario zijn bedoeld om de regio's te laten zien wat de verschillen zijn tussen de oude en nieuwe WLO-scenario's en wat het effect is van de nieuwe methodiek (namelijk dat enkele sectoren zijn geraamd op basis van de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in plaats van het arbeidsvolume). De uitkomsten van de nieuwe WLO2-scenario's blijken meer in lijn te liggen met de praktijk. In de vraagraming per regio wordt op basis van de geldende regionale afspraken een beeld geschetst van het (oude) TM-scenario. Verder zijn de resultaten van de ramingen volgens het TM-scenario niet in deze rapportage opgenomen.

1.4 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- Het tweede hoofdstuk omschrijft de methodiek die Ecorys hanteert voor de ramingen van de ruimtebehoefte op bedrijventerreinen.
- In het daaropvolgende hoofdstuk worden de resultaten van vraagraming per wgr-regio gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een totaalbeeld voor de gehele provincie. De vraagraming per regio is als volgt opgebouwd:
  - allereerst een korte inleiding met betrekking tot de regio;
  - gevolgd door een overzicht van het huidige RPW;
  - tot slot volgt een vergelijking van de vraagraming van het huidige RPW met de nieuwe vraagraming en de mogelijke beleidsmatige consequenties die de verschillen hiertussen met zich meebrengen.
- De rapportage wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk. Hierin wordt een overzicht gegeven van de resultaten per regio. De conclusie gaat vergezeld van een advies over hoe om te gaan met de nieuwe vraagraming.

2 Methodiek

2.1 Inleiding

Ecorys maakt bij de uitvoering van behoefteramingen gebruik van de scenario's uit de Welvaart en Leefomgeving-publicaties (WLO) en Langetermijnverkenningen van het CPB en PBL. Sinds enige tijd gebruiken we hiervoor de in 2015 geïntroduceerde WLO2-scenario's[6]. Vanwege het ontbreken van (sub)regionale en betrouwbare sectorgegevens binnen deze WLO-scenario's maken wij zelf een vertaling naar hoofdsector en deelregio. Hiervoor hanteren wij een regionale 'shift-and-share-analyse'. Daarmee worden de prognoses regio-specifiek gemaakt voor de provincie Gelderland én de zes wgr-regio's.

2.2 De onderdelen van de ruimtevraag op bedrijventerreinen

Om van werkgelegenheidscijfers te komen tot de toekomstige ruimtevraag vindt een berekening plaats met behulp van terreinquotiënten en locatievoorkeuren. Het terreinquotiënt is het ruimtegebruik per werkzame persoon (uitgedrukt in vierkante meter). De locatievoorkeur geeft per sector aan welk gedeelte van de werkgelegenheid (uitgedrukt in procenten) zich vestigt op bedrijventerreinen (de gehanteerde terreinquotiënten en locatievoorkeuren zijn te vinden in bijlage 1). Dit wordt in paragraaf 2.3 t/m 2.5 nader toegelicht.

Ruimtevraag op bedrijventerreinen wordt normaliter opgebouwd uit vier onderdelen, te weten:

- de autonome uitbreidingsvraag, gebaseerd op economische groei;
- vervangingsvraag als gevolg van transformatie (functiewijziging) van een bedrijventerrein;
- verplaatsingsvraag als gevolg van herprofilering (wijziging van profiel/doelgroep) van een bedrijventerreinen;
- bovenregionale vraag, de ruimtevraag vanuit bedrijvigheid die buiten de geraamde regio gevestigd is.

De ruimtebehoefte in deze prognose is enkel gebaseerd op economische groei van in de provincie gevestigde bedrijvigheid, uitgedrukt in de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen en de toegevoegde waarde van enkele sectoren. De ramingen zijn derhalve beleidsarm, dat wil zeggen dat, behoudens bestaand beleid en de voorgenomen maatregelen die in de WLO2-scenario's zijn verwerkt, de geraamde ruimtevraag niet wordt beïnvloed door nationale, regionale en/of gemeentelijke beleidsambities[7].

De geraamde ruimtevraag bevat geen vervangings- en/of verplaatsingsvraag als gevolg van herstructurering en/of transformatie. Bovenregionale vraag is in dit onderzoek niet specifiek geraamd. De bovenregionale vraag maakt ten dele onderdeel uit van de geraamde ruimtevraag. De vestiging van bedrijvigheid van buiten de regio in voorgaande jaren zorgt immers ook voor een toename van het aantal arbeidsplaatsen en/of de toegevoegde waarde. Dit werkt door in de toekomstige ontwikkeling van de regio. Grootschalige ruimtevraag (van buiten), van bijvoorbeeld XXL-logistiek, is echter niet op deze manier te ramen en valt daarom buiten de scope van deze

[6] CPB/PBL (2015) Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.

[7] CPB/PBL (2015) Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.

prognose. Afhankelijk van de wenselijkheid van dergelijke vestigingen moet hiermee rekening gehouden worden in de regionale afspraken.

2.3 WLO-scenario's

Voorheen is in de Provincie Gelderland gebruik gemaakt van de WLO-scenario's die in 2006 door het CPB zijn geïntroduceerd. Conform landelijke afspraken zijn de regio's en de Provincie Gelderland destijds overeengekomen dat bij de planning van bedrijventerreinen het scenario Transatlantic Market (TM) als referentie genomen wordt voor het in beeld brengen van de ruimtevraag op bedrijventerreinen. In 2015 hebben PBL en CPB nieuwe verkenningen geïntroduceerd. Deze verkenningen hebben geleid tot de WLO2-scenario's: scenario Laag en scenario Hoog. De Provincie en de regio's hebben nog geen afspraken gemaakt over hoe om te gaan met de nieuwe scenario's Hoog en Laag. In dit onderzoek wordt voor de provincie Gelderland dan ook voor het eerst geraamd op basis van de nieuwe WLO2-scenario's. Ecorys rapporteert steeds de bandbreedte tussen beide scenario's. De keuze hoe de programmering te baseren op deze bandbreedte, is een beleidsmatige en ligt daarom bij de Provincie en de wgr-regio's.

2.3.1 Nieuwe WLO-scenario's

In de studie 'Welvaart en Leefomgeving' worden mogelijke toekomstbeelden geschetst om beleidsmakers te begeleiden in hun werk. De studie, die in 2006 uitgegeven is, presenteert de mogelijke toekomstbeelden in vier scenario's. Toen in 2015 de economische crisis op haar eind liep, is door het PBL en CPB gehoor gegeven aan de behoefte aan nieuwe toekomstverkenningen.

In de nieuwe WLO2-scenario's, presenteren het CPB en PBL twee mogelijke toekomstbeelden voor Nederland. Deze toekomstbeelden maken beleidsopgaven zichtbaar waar de samenleving de komende decennia mogelijk voor staat op het gebied van woningbouw, infrastructuur, energie en landbouw. Met de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) kijken het CPB en het PBL vooruit naar de jaren 2030 en 2050[8]. De in 2015 gepresenteerde verkenningen hebben geresulteerd in de ontwikkeling van twee referentiescenario's: scenario Hoog en scenario Laag.

Scenario Hoog gaat uit van een economische groei van 2 procent per jaar met een relatief sterke bevolkingsaanwas. In het scenario Hoog is sprake van een relatief groot internationaal vertrouwen, met bijbehorende veiligheid, florerende handel, liberalisering, concurrentie en globalisering. Internationale samenwerking, zowel binnen Europa als tussen Europa en andere landen, is succesvol.

In scenario Laag is een gematigde economische groei van 1 procent per jaar gecombineerd met een beperkte demografische ontwikkeling. In scenario Laag zijn er in de wereld meer spanningen en conflicten. Er is in dit scenario minder internationaal vertrouwen, het is lastiger om internationale afspraken te maken en liberalisering, globalisering en internationale handel reiken minder ver. Concurrentie is daardoor minder krachtig en er is minder innovatie, waardoor de wereldwijde economische groei lager is.

[8] CPB/PBL (2015) Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.

Voor meer achtergrond over de WLO2-scenario's en de onderliggende thema's demografie, macro-economie, regionalisering en verstedelijking, mobiliteit, klimaat en energie, en landbouw verwijzen we naar de rapportage "Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's"[9]

2.4 Shift-and-share

Aangezien de WLO-scenario's enkel uitspraken doen over landelijke economische toekomstbeelden en betrouwbare regionale sectorgegevens daardoor ontbreken, heeft Ecorys een eigen methodiek ontwikkeld om de vertaalslag te maken van landelijke naar regionale groeiscenario's. Dit is de zogenoemde shift-and-share-analyse.

Om te komen van landelijke naar regionale groeiscenario's wordt de economische ontwikkeling (uitgedrukt in werkgelegenheid) gesplitst in een nationale component, een structuur-component (industry mix) en een regionale component (regional shift):

- De nationale component geeft een indicatie voor conjuncturele invloeden. De onderliggende data van de nationale component komt van het CBS.
- De structuurcomponent geeft inzicht in een gunstige of ongunstige sectorstructuur van de regio (de regionale industry mix) als deze wordt vergeleken met de sectorstructuur op nationaal niveau (de nationale industry mix).
- De regionale component geeft tenslotte een indicatie voor de kwaliteit van het ondernemerschap en een (on)gunstig regionaal vestigingsklimaat als vergeleken wordt met de nationale groei. De onderliggende data voor de regionale component is door de provincie zelf aangeleverd[10].

Dankzij de shift-and-share-analyse kunnen de WLO-scenario's op ieder van de zes wgr-regio's worden toegepast. Daarmee zijn de prognoses regio-specifiek gemaakt én passen zij binnen de nationale kaders van de prognoses van economische en werkgelegenheidsontwikkeling.

2.5 Spectra+

De uitkomsten van de regionale prognoses worden gekoppeld aan het door Ecorys ontwikkelde Spectra+-model. Met dit model wordt een vertaling gemaakt van de WLO-scenario's naar werkgelegenheid per sector en de daaruit af te leiden ruimtebehoefte. Voor arbeidsextensievere sectoren, te weten industrie en logistiek, is de prognose gebaseerd op de ontwikkeling van de toegevoegde waarde per hectare bedrijventerrein, ofwel de ruimteproductiviteit. Deze keuze is gemaakt, omdat een vraagraming op basis van werkgelegenheidsontwikkeling voor deze sectoren geen goede afspiegeling geeft van de werkelijkheid (een negatieve werkgelegenheidsontwikkeling versus een omvangrijke vraag naar ruimte). Door automatisering en robotisering worden namelijk steeds meer werkzaamheden uitgevoerd door robots. Dit betekent een dalende werkgelegenheid in deze sectoren, terwijl er evenveel of zelfs meer geproduceerd en/of omgezet wordt en dus ruimte vraagt. Een raming op basis van werkgelegenheid zou in dit geval, ten onrechte, een daling van de ruimtevraag betekenen. Daarom worden de sectoren industrie en logistiek geraamd op basis van de ruimteproductiviteit.

[9] CPB/PBL (2015) Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau.

[10] PWE Gelderland 2018

Vervolgens worden de werkgelegenheidscijfers en de toegevoegde waarde middels de locatie-voorkeur (het aandeel van een sector dat zich op een bedrijventerrein vestigt) en het terreinquotiënt (het ruimtegebruik per werkzame persoon) omgerekend naar toekomstig ruimtegebruik. De locatievoorkeur wordt berekend door het arbeidsvolume op bedrijventerreinen per sector te delen door het totale arbeidsvolume per sector.

Voor het bepalen van het terreinquotiënt per sector is de oppervlakte van bedrijven (m^2) in een bepaalde sector gedeeld door het aantal arbeidsplaatsen van deze bedrijven. De uitkomst van deze berekening is het aantal vierkante meter dat nodig is voor een arbeidsplaats, oftewel het terreinquotiënt.

Om extreme gevallen of datafouten te filteren, is in iedere regio een minimaal aantal van 100 waarnemingen per sector gehanteerd om het terreinquotiënt voor een sector te bepalen. Indien het aantal waarnemingen de 100 niet overstijgt, is van deze sector het terreinquotiënt van de provincie gebruikt. Bovendien is een bandbreedte (minimaal-maximaal) gehanteerd van bedrijven met een terreinquotiënt van $50m^2$ - $1500m^2$ per arbeidsplaats.

In bijlage 1 is een uitgebreide toelichting van het model Spectra+ te vinden.

2.6 Ruimtelijk-economische trends en ontwikkelingen

Het ruimtegebruik op bedrijventerreinen is steeds aan verandering onderhevig. Op dit moment spelen er, of hebben we zicht op, enkele belangrijke trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op dit ruimtegebruik. BCI en EIB bespreken in hun landelijke verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren eveneens enkele ruimtelijk economische ontwikkelingen[11]. De drie belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen zijn in onze optiek automatisering en robotisering, circulaire economie en duurzaamheidsmaatregelen. De invloed van deze ontwikkelingen maakt, doordat enkele sectoren reeds op basis van toegevoegde waarde worden geraamd, in het geval van automatisering/robotisering al onderdeel uit van de vraagraming (zie toelichting paragraaf 2.5 Spectra+). Voor circulaire economie en duurzaamheidsmaatregelen is dit niet het geval. Van deze laatste twee verwachten we echter wel invloed op het ruimtegebruik op bedrijventerreinen:

Een circulaire economie is een economie waar restproducten van de consument of bedrijf als grondstof wordt gebruikt door het andere bedrijf. Op dit moment bevinden we ons in de transitiefase, waarin steeds meer bedrijven zich bezighouden met of richten op een circulaire productiestructuur. Tijdens de transitiefase bestaan de oorspronkelijke, ‘lineaire’ economie en de circulaire economie naast elkaar. Terwijl sommige bedrijven al instappen in de circulaire gedachte, zijn andere bedrijven daar nog niet toe in staat. Omdat beiden vormen van economie naast elkaar kunnen bestaan, is in de transitiefase daarom op bedrijventerreinen mogelijk extra ruimte nodig voor het faciliteren van circulaire bedrijvigheid naast de ‘oude’ bedrijvigheid. Bovendien vraagt circulaire economie om meer ruimte voor de opslag van materialen. Restproducten van de consument en/of andere bedrijven kunnen immers niet altijd meteen opnieuw worden ingezet in het productieproces. In de bouwsector vraagt het toenemende gebruik van prefab-woningen om tijdelijke ruimte, bij voorkeur nabij woningbouwlocaties[12]. We verwachten kortom dat deze ontwikkeling zal leiden tot meer ruimtegebruik/vraag op/naar bedrijventerreinen. Ten eerste, omdat de circulaire en lineaire economie naast elkaar bestaan in de transitiefase. Ten tweede, vanwege het feit dat circulaire economie vraagt om meer opslagruimte.

[11] BCI & EIB (2019) Ruimte voor economische activiteit tot 2030 Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren.

[12] Ecorys (2017) advisering ministerie van EZ inzake nationale omgevingsvisie (NOVI)

Duurzaamheidsmaatregelen zijn in te delen in meerdere categorieën, zoals energiemaatregelen en ruimtelijke maatregelen. Energiemaatregelen hebben betrekking op het verminderen/verduurzamen van het energiegebruik bij bedrijven. Dit vraagt enerzijds om een aanpak op pandniveau, maar een gemeenschappelijke aanpak op bedrijventerreinniveau behoort ook tot de mogelijkheden. Dit heeft echter nauwelijks consequenties op de ruimtebehoefte. Wat wel invloed heeft op de ruimtebehoefte zijn maatregelen om de gevolgen van zaken als hittestress en piekbuien te verminderen. Dit vraagt namelijk om een ruimere opzet van bedrijventerreinen, met meer groen en waterbergingsgebieden. In termen van ruimtevraag betekent dit dat het verschil tussen de netto oppervlakte en de bruto oppervlakte toeneemt. In deze raming wordt gewerkt met de vraag gerekend in netto oppervlakte.

2.7 Werkmilieus

Regionale afspraken over het bedrijventerreinenbeleid leiden veelal tot een discussie over hectaren (in kwantitatieve zin). Bedrijventerreinen zijn echter dikwijls niet met elkaar te vergelijken. Het is daarom belangrijk zowel vraag als aanbod ook te analyseren op basis van kwaliteiten. Om dit te bewerkstelligen heeft Ecorys een methodiek ontwikkeld die vraag en aanbod indeelt in werkmilieus. De toedeling naar werkmilieus levert inzicht op in het type ruimtevraag en de bijbehorende vestigingseisen van de ruimtevrager. Door vraag en aanbod op werkmilieu met elkaar te confronteren, heeft een vraag-aanbodconfrontatie daadwerkelijk waarde. Hiermee wordt immers zichtbaar voor welke doelgroep en in welk marktgebied vraag en aanbod al dan niet in evenwicht zijn.

Op basis van meerdere landelijke onderzoeken zijn een achttal werkmilieus geïdentificeerd. We onderscheiden de volgende werkmilieus:

- Klassiek-gemengd;
- Agrifood;
- Logistiek;
- (Maak)industrieel;
- Hoogwaardig/ kantoren;
- Stedelijk interactiemilieu;
- Maritiem;
- Campus.

Omdat de werkmilieus zijn gebaseerd op landelijk onderzoek is niet per definitie ieder werkmilieu van toepassing op de vraag naar bedrijventerreinen in Gelderland. De werkmilieus worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht.

Klassiek-gemengd werkmilieu

Een traditioneel werkmilieu, ook wel “functioneel gemengd” genoemd. De term klassiek duidt niet op de leeftijd van het terrein of de (werkzaamheden van) de gevestigde bedrijvigheid, maar op het feit dat dit type bedrijventerrein van oudsher in zo goed als iedere gemeente te vinden is: Een monofunctioneel werkmilieu met een diversiteit aan bedrijven op overwegend kleine(re) kavels.

Bedrijventerreinen met een klassiek-gemengd werkmilieu zijn ook geschikt om kleinschalige activiteiten uit andere werkmilieus te huisvesten. Bijvoorbeeld stadsdistributie of productie met een lage milieu-/hindercategorie. Dit sluit niet uit dat er enkele zwaardere bedrijven zijn gehuisvest of grotere kavels aanwezig zijn, vaak mogelijk gemaakt door zonering. Dit type terreinen is belangrijk voor de werkgelegenheid en dynamiek in stedelijke gebieden en kernen.

Agrifood

Een clustering van bedrijven met aan de basis productiebedrijven gerelateerd aan teelt en veredeling van landbouwproducten. Verderop in de keten vinden we agrologistieke bedrijven zoals importeurs, exporteurs, verpakkingsbedrijven en logistiek dienstverleners. Een agrifood-profilering ontstaat vanuit een relatie met de agrarische sector.

Logistiek

Een clustering van bedrijven in de logistiek, handel en opslag. Dit zijn vaak grootschalig opgezette terreinen met veel ruimte voor vrachtwagens en gerelateerde voorzieningen. De echt grootschalige logistiek (>5ha) vestigt zich binnen Nederland met name in de zuidoostelijke provincies.

(Maak)industrieel werkmilieu

Een werkmilieu met een industrieel karakter waarbinnen bedrijven produceren en verwerken. Dit vindt vaak plaats op grote(re) kavels, veelal met een maximale milieucategorie van minstens 3.2. Industriële terreinen bieden in de regel ruimte aan hmc-bedrijvigheid (HogereMilieuCategorie). Het verschil met het klassiek-gemengd werkmilieu is de schaalgrootte van de gevestigde bedrijven, alsmede een overwegend hogere milieucategorie.

Hoogwaardig/kantoren werkmilieu

Het werkmilieu hoogwaardig/kantoren kenmerkt zich door de aanwezigheid van met name kantoor-gerelateerde bedrijfsfuncties op een vaak nog monofunctioneel bedrijventerrein. Het betreft veelal bedrijfsverzamelgebouwen, waar bedrijven uit bijvoorbeeld de zakelijke dienstverlening zich vestigen. Een hoogwaardig werkmilieu kan tevens productiefaciliteiten voor hoogwaardigere sectoren, zoals de medische sector, huisvesten.

Stedelijk interactiemilieu

Een werkmilieu dat bepaald wordt door zijn stedelijkheid. Een rijke culturele omgeving met vele voorzieningen, een onderscheidende kwaliteit van de leefomgeving, vele informele ontmoetingsplekken en een brede attractiviteit (nationaal en internationaal) om te werken, te wonen en te bezoeken. Het is een interessante vestigingslocatie voor talent, kent een grote hoeveelheid aan startups en ZZP’ers en ook grotere (inter)nationale bedrijven. Dit werkmilieu wordt vaak gevonden op binnenstedelijk gelegen werklocaties. Het stedelijk interactiemilieu vormt voor veel binnenstedelijke bedrijventerreinen een stip op de horizon om naartoe te werken.

Maritiem

Het werkmilieu maritiem beschrijft een cluster van bedrijven in de maritieme (maak)industrie, zoals scheepsbouw en –reparatie. Bedrijvigheid binnen dit werkmilieu is doorgaans gevestigd op watergebonden en/of –verbonden kavels. Deze watergebonden bedrijvigheid trekt aan- en toeleveranciers aan die zich dikwijls vestigen op nabijgelegen, niet-watergebonden kavels.

De watergebonden bedrijventerreinen voor de op- en overslag van goederen (inclusief zeehaventerreinen) behoren niet tot dit werkmilieu. Deze bedrijvigheid wordt, afhankelijk van het type goederen dat wordt op- en overgeslagen, onderverdeeld in logistiek dan wel (maak)industrieel werkmilieu.

Campus

Een werkmilieu dat zich onderscheidt door kennisontwikkeling en innovatie. Formeel gezien wordt een campus ontwikkeld door of in samenwerking met een onderwijsinstelling. Zoals TIC-Delft, High-tech Campus Eindhoven en Kennispark Twente. Een campus kan echter ook ontstaan rondom een bepaald type bedrijvigheid (bijvoorbeeld biobased, health, high- & cleantech en creatieve industrie) of bedrijf. Een voorbeeld daarvan is de Novio Tech Campus in Nijmegen. Bedrijventerreinen die als

geheel ingericht worden als campus zijn relatief zeldzaam. Dergelijke terreinen kennen bovendien een andere dynamiek dan reguliere bedrijventerreinen.

Vanwege het bijzondere karakter wordt voor campussen een specifieke ramingsmethodiek gehanteerd. Campussen hebben immers een specifieke, wetenschappelijke doelgroep met een internationaal zoekgebied. Het werkmilieu campus wordt echter wel onderscheiden, omdat het terugkomt in het aanbod. Binnen de methodiek van dit onderzoek wordt de vraag naar het werkmilieu campus niet specifiek geraamd. Er vindt dus geen toedeling plaats van de totale ruimtevraag naar het werkmilieu campus.

3 Ruimtebehoefte op bedrijventerreinen

3.1 Inleiding

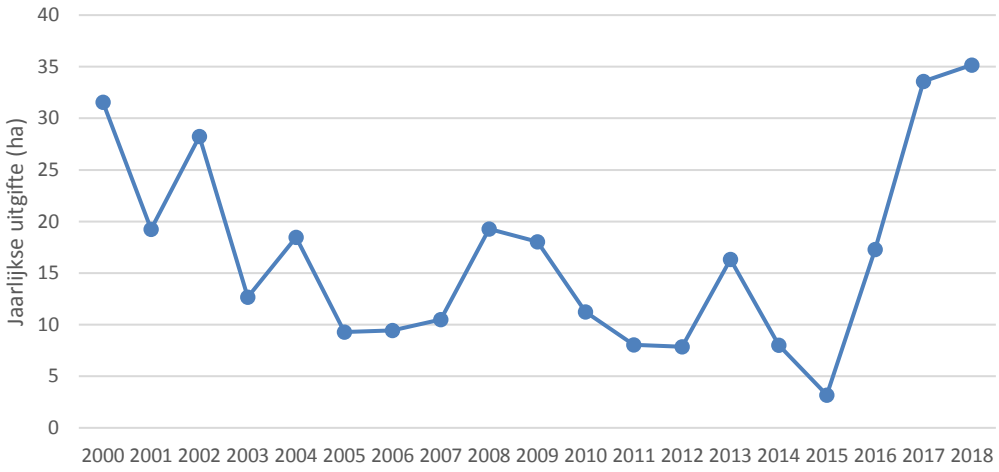
In dit hoofdstuk worden de resultaten van de prognose van de ruimtebehoefte op bedrijventerreinen in de provincie Gelderland gepresenteerd. De geraamde ruimtevraag voor de periode 2019-2030 wordt, net als de doorkijk naar 2050, per regio besproken. De geprognosticeerde ruimtevraag voor de periode 2019-2030 wordt vervolgens onderverdeeld naar werkmilieus. Daarnaast zijn per regio de mogelijke beleidsmatige consequenties van de nieuwe vraagraming inzichtelijk gemaakt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de totale ruimtebehoefte van de provincie Gelderland.

3.2 De autonome ruimtebehoefte in de Achterhoek

3.2.1 Beschrijving Achterhoek

De Achterhoek bestaat uit de gemeentes Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJselstreek en Winterswijk. De Achterhoek herbergt in totaal 97.760 arbeidsplaatsen. De meeste arbeidsplaatsen in de Achterhoek zijn te vinden in de sectoren industrie, de gezondheids- en welzijnszorg en detailhandel. Slimme maakindustrie (smart industry) is een sterk aanwezige sector in de Achterhoek. De Achterhoek heeft een netto bedrijventerreinvoorraad van circa 1.400 hectare waarvan ongeveer 1.260 hectare uitgegeven is[13]. In Figuur 1 is de historische uitgifte in de regio vanaf het jaar 2000 weergeven. Dit geeft een beeld van de conjuncturele golven op de bedrijventerreinenmarkt.

Figuur 1 Historische uitgifte in de Achterhoek 2000-2018



3.2.2 Geldende regionale afspraken Achterhoek

De vigerende regionale afspraken aangaande het bedrijventerreinenbeleid in de Achterhoek zijn vastgesteld in het RPB Achterhoek 2011, dat is gebaseerd op prognoses op basis van het TM-scenario[14].

[13] IBIS Gelderland, juni 2019

[14] STEC Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB) Regio Achterhoek 2011

Aan het RPB 2011 ligt een vraagraming ten grondslag voor de periode 2009-2023. De geraamde autonome vraag bedraagt 108 hectare. Inclusief verplaatsings- en vervangingsvraag en beleidsopgaven is gerekend met een totale vraag van 184,4 hectare naar bedrijventerreinen tot 2023. Dit stond tegenover een totaal aanbod aan harde en zachte plannen van 261,7 hectare, waarmee een overaanbod geconstateerd werd.

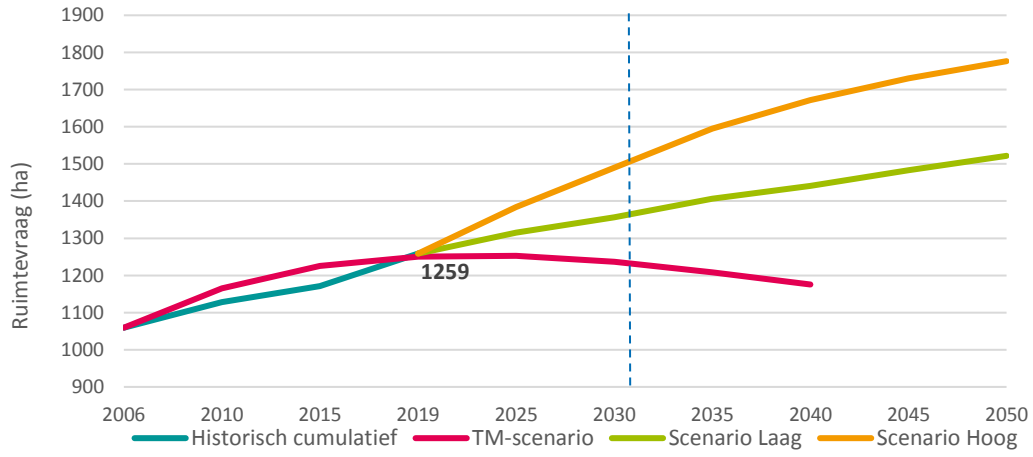
Om dit tegen te gaan, zijn vooral maatregelen geadviseerd aangaande de zachte plannen. Naar aanleiding daarvan zijn de zachte plannen gefaseerd en deels in geringere omvang in ontwikkeling gebracht. Voor de harde plannen waren niet of nauwelijks mogelijkheden voor temporisering. Daarnaast is afgesproken dat nieuwe bedrijventerreinen zowel kwantitatief als kwalitatief afgestemd worden op de vraag.

Op het moment van schrijven van deze rapportage ligt een nieuw RPW ter vaststelling bij de gemeenten en Provincie. De vraagraming die ten grondslag ligt aan dit RPW is reeds gebaseerd op de nieuwe WLO2-scenario's en komt overeen met de prognose die in dit onderzoek gepresenteerd wordt.

3.2.3 Ruimtevraag Achterhoek 2019 – 2030 met een doorkijk naar 2050

De vraagraming voor het RPB 2011 is gebaseerd op het TM-scenario waar steeds uitgegaan werd dat er na 2025 geen sprake zou zijn van een uitbreidingsvraag. Ter vergelijking met de nieuwe prognoses is oorspronkelijke raming volgens het TM-scenario opgenomen.

Figuur 2 Vraagraming Achterhoek



Uit Figuur 2 blijkt dat de prognoses voor zowel scenario Hoog als scenario Laag een hogere ruimtevraag laten zien dan de prognose uit het RPB 2011. In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019-2030 98 hectare. In scenario Hoog is dit 231 hectare. Dit is gemiddeld 9 tot 20 hectare per jaar.

Voor de periode 2030-2050 bedraagt de ruimtevraag 175 tot 287 hectare. In de periode vanaf 2030 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag dus 9 tot 14 hectare.

In Tabel 1 is de geprognosticeerde ruimtevraag per vijf jaar weergeven.

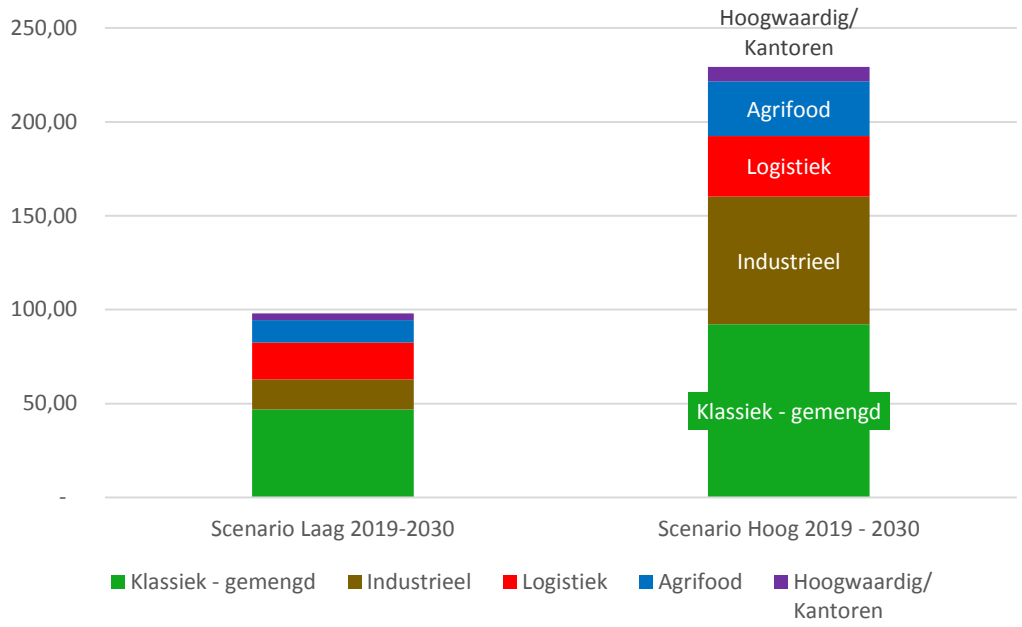
Tabel 1 Ruimtebehoefte naar WLO-Scenario per 5 jaar Achterhoek

Achterhoek	2019-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
WLO-scenario Laag	56	42	50	34	42	39
WLO-scenario Hoog	125	106	105	77	58	48

3.2.4 *Werkmilieus Achterhoek*

In deze paragraaf zoomen we voor zowel scenario Hoog als scenario Laag in op de werkmilieus. In beide scenario's is de ruimtevraag voor het klassiek-gemengd werkmilieu het grootst. Tevens is er een aanzienlijke ruimtebehoefte voor het logistieke en (maak)industriële werkmilieu (zie Figuur 3).

Figuur 3 Ruimtebehoefte naar werkmilieu 2019-2030 Achterhoek



In het RPW Achterhoek 2019-2023 dat op dit moment ter besluitvorming voorligt, is ook het aanbod reeds geanalyseerd op basis van werkmilieus. De vraag-aanbodconfrontatie is in dat onderzoek uitgevoerd op niveau van de werkmilieus.

3.2.5 *Mogelijke beleidsmatige consequenties Achterhoek*

De autonome ruimtebehoefte waar het beleid in het vigerende RPB 2011 op is gebaseerd, is geraamd op 108 hectare[15]. Dit stond tegenover een aanbod van 261,7 hectare in harde en zachte plannen, waarmee een overaanbod geconstateerd werd.

De ramingen uit de WLO2-scenario's vallen beide hoger uit dan de raming in het RPB 2011. De raming naar de autonome ruimtebehoefte uit WLO-scenario Laag is 98 hectare en de raming uit WLO-scenario Hoog is 231 hectare.

Omdat de vigerende regionale afspraken dateren uit 2011, adviseren wij om het, nog niet vastgestelde, RPW uit 2019 te volgen waarin vraag en aanbod kwalitatief zijn verdiept naar werkmilieus op basis van ramingen volgens de WLO2-scenario's.

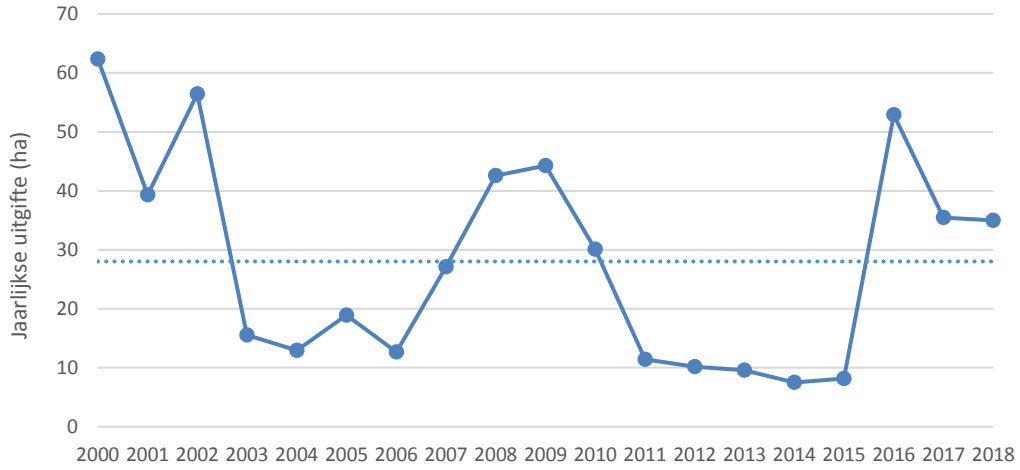
[15] STEC Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB) Regio Achterhoek 2011

3.3 De autonome ruimtebehoefte in de regio Arnhem-Nijmegen

3.3.1 Beschrijving Arnhem-Nijmegen

De regio Arnhem-Nijmegen is met 17 gemeenten qua aantal de grootste van de wgr-regio's. De gemeenten zijn Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar. De regio heeft een netto bedrijventerreinvoorraad van ruim 2.700 hectare, waarvan 2.460 hectare is uitgegeven[16]. Verder zijn er in totaal ruim 267.000 arbeidsplaatsen in de regio. In Figuur 4 is de historische uitgifte in de regio vanaf het jaar 2000 weergeven. Dit geeft een beeld van de conjuncturele golven op de bedrijventerreinenmarkt.

Figuur 4 Historische uitgifte in de regio Arnhem-Nijmegen 2000-2018



3.3.2 Geldende regionale afspraken Arnhem-Nijmegen

Het huidige Regionaal Programma Werklocaties is vastgesteld op 15 september 2017[17]. Destijds is een overaanbod geconstateerd op bedrijventerreinen, kantoren- en PDV-locaties. Een overaanbod zorgt ervoor dat nieuwe initiatieven, die beter aansluiten bij de nieuwste ontwikkelingen op de markt, geen kans maken. Voor de bedrijventerreinen werd een vraag van 219 hectare (incl. 12 hectare vervangingsvraag) verwacht, terwijl het uitgeefbaar aanbod op dat moment 367 hectare bedroeg. Dat betekent dat een overprogrammering van 148 hectare is geconstateerd, wat heeft geleid tot een schrapopgave voor verschillende bedrijventerreinen in de regio.

Om evenwicht te creëren tussen vraag een aanbod is een voorzienbaarheidsprocedure ingesteld. Deze procedure moet er uiteindelijk voor zorgen dat dat nieuwe economische ontwikkelingen op de juiste locaties in de regio en met maximaal rendement voor werkgelegenheid ontwikkeld worden. Een belangrijk onderdeel van de afspraken in de regio is het bieden van ruimte voor de uitbreiding van lokale bedrijvigheid. Het streven van het huidige RPW is binnen een realistisch tijdsbestek toe te werken naar een economisch evenwicht van vraag en aanbod. Een belangrijk uitgangspunt binnen de regionale afspraken is monitoring, waardoor economische marktontwikkelingen nauwkeurig gevolgd en benut kunnen worden. Hiermee wordt tevens de kans dat de uitgifte van gronden hoger ligt dan verwacht, zoals de praktijk dankzij economisch herstel heeft uitgewezen, opgevangen.

Vanuit deze doelstellingen is voorgesteld dat gemeenten en private partijen tot 2020 de gelegenheid krijgen voor de uitgifte van bedrijventerreinen. Verder is voor een aantal locaties 'voorzienbaarheid' gecreëerd. Deze voorzienbaarheid gaat in per 1 juli 2019. Gemeenten en private

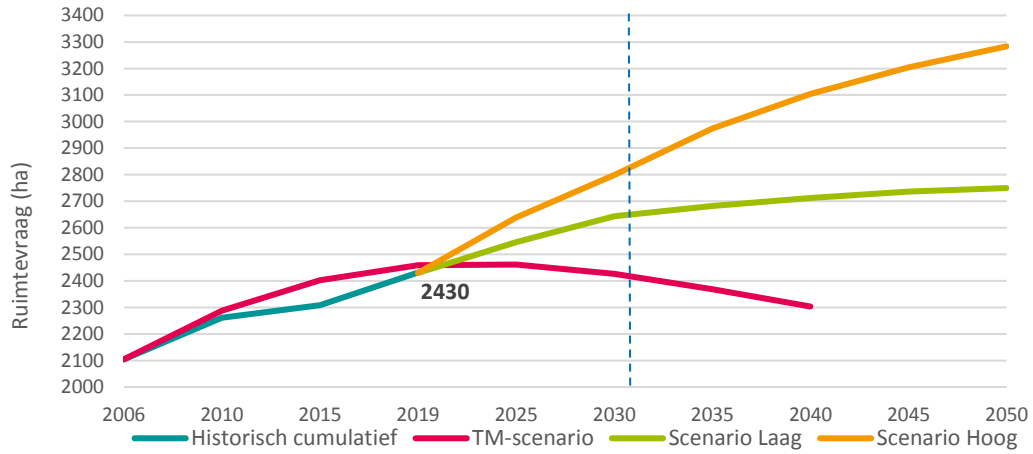
[16] IBIS Gelderland, juni 2019
[17] RPW Arnhem-Nijmegen 2017-2021

partijen hebben tot 1 januari 2021 de tijd om deze locaties in ontwikkeling te nemen. Na deze periode wordt de bestemming van de locatie of gewijzigd, of geschrapt als deze niet is uitgegeven. Dit moet ertoe leiden dat het evenwicht tussen vraag en aanbod weer wordt hersteld.

3.3.3 *Ruimtevraag regio Arnhem-Nijmegen 2019 – 2030 met een doorkijk naar 2050*

De vraagraming voor het RPW 2017 is gebaseerd op het TM-scenario, waar steeds werd uitgegaan dat er na 2025 geen sprake zou zijn van een uitbreidingsvraag. Ter vergelijking met de nieuwe prognoses is oorspronkelijke raming volgens het TM-scenario opgenomen.

Figuur 5 Vraagraming regio Arnhem-Nijmegen



Uit Figuur 5 blijkt inderdaad dat het TM-scenario na 2025 een afname van de ruimtevraag voorziet, terwijl de ruimtevraag in scenario Hoog en Laag in meer of mindere mate blijft groeien. De raming waarop de afspraken in het RPW 2017 zijn gebaseerd komen niet geheel overeen met het TM-scenario. In vergelijking met de raming uit het RPW blijkt dat de prognose voor scenario Hoog een hogere ruimtevraag laat zien dan de prognose uit het RPW 2017, terwijl de prognose voor scenario Laag vergelijkbaar is. Na 2030 zwakt de uitbreidingsvraag in scenario Laag af tot onder de vraagraming uit het huidige RPW. Scenario Hoog laat een blijvende groei zien. In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019 – 2030 213 hectare. In scenario Hoog is dit 369 hectare. Dit is gemiddeld 19 tot 33,5 hectare per jaar.

Voor de periode 2030 – 2050 bedraagt de ruimtevraag 107 tot 485 hectare. In de periode vanaf 2030 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag dus 5,5 tot 24 hectare.

In Tabel 2 is de geprognosticeerde ruimtevraag per vijf jaar weergeven.

Tabel 2: Ruimtebehoefte naar WLO-Scenario per 5 jaar Arnhem Nijmegen

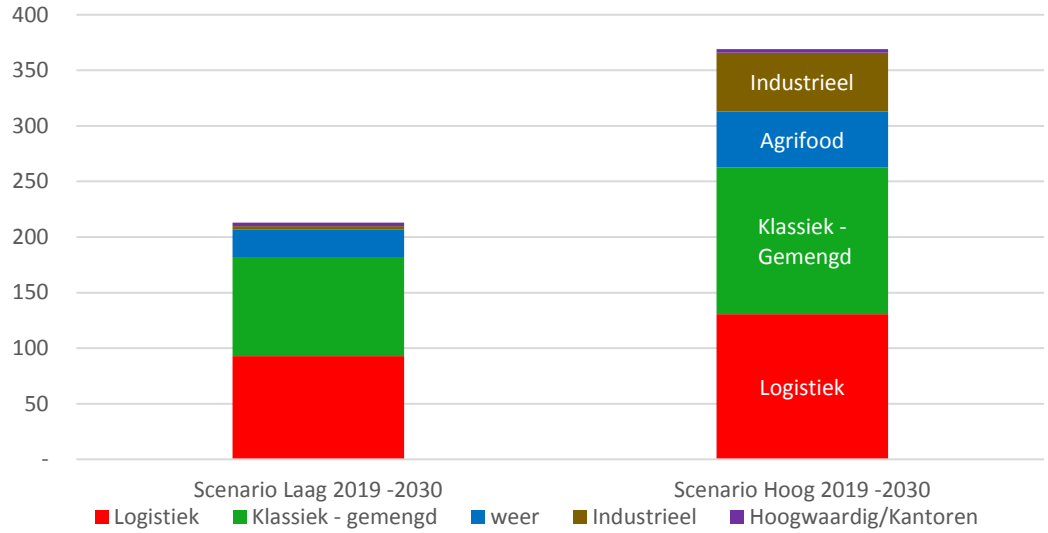
Arnhem-Nijmegen	2019-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
WLO-scenario Laag	116	97	40	30	24	13
WLO-scenario Hoog	209	160	174	132	100	79

3.3.4 *Werkmilieus Arnhem-Nijmegen*

In deze paragraaf zoomen we voor zowel scenario Hoog als scenario Laag in op de werkmilieus. In beide scenario's is de ruimtevraag voor het klassiek-gemengd werkmilieu en logistiek het grootst. Tevens is er een aanzienlijke ruimtebehoefte voor agrifood en, in het scenario Hoog, voor het werkmilieu (maak)industrie (zie Figuur 3). De in verhouding opvallend hogere ruimtevraag in het (maak)industrieel werkmilieu valt te verklaren door snelle technologische ontwikkelingen (smart

industry) en meer vraag naar producten. Daarin speelt tevens de hogere demografische groei en woningbouwbehoefte mee, wat bijvoorbeeld zorgt voor meer ruimtevraag vanuit de bouwsector.

Figuur 6 Ruimtebehoefte naar werkmilieu 2019-2030 Arnhem-Nijmegen



Om een goed beeld te krijgen van wat deze indeling in werkmilieus betekent voor de balans tussen vraag en aanbod in de regio, is ook aan de aanbodzijde een kwalitatieve verdieping naar werkmilieus nodig.

3.3.5 Beleidsmatige consequenties Arnhem-Nijmegen

In het huidige RPW is met een vraag van 219 hectare (incl. 12 hectare vervangingsvraag) voor de periode 2015-2025 en een aanbod van 367 hectare een overprogrammering van 147 hectare geconstateerd[18]. Dit heeft ertoe geleid dat er een voorzienbaarheidsprocedure is ingesteld voor verschillende bedrijventerreinen in de regio. Dit betekent dat gemeenten en private partijen tot en met 2020 de tijd hebben om deze locaties in ontwikkeling te nemen. Na deze periode wordt de bestemming van de locatie, mits deze niet is uitgegeven, gewijzigd of geschrapt.

Ter vergelijking: de autonome ruimtevraag in de nieuwe vraagraming bedraagt 213-369 hectare tot 2030. In scenario Hoog ligt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag in de periode 2019-2030 circa 10 hectare hoger dan in het RPW. De gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag in scenario Laag is vergelijkbaar met het RPW.

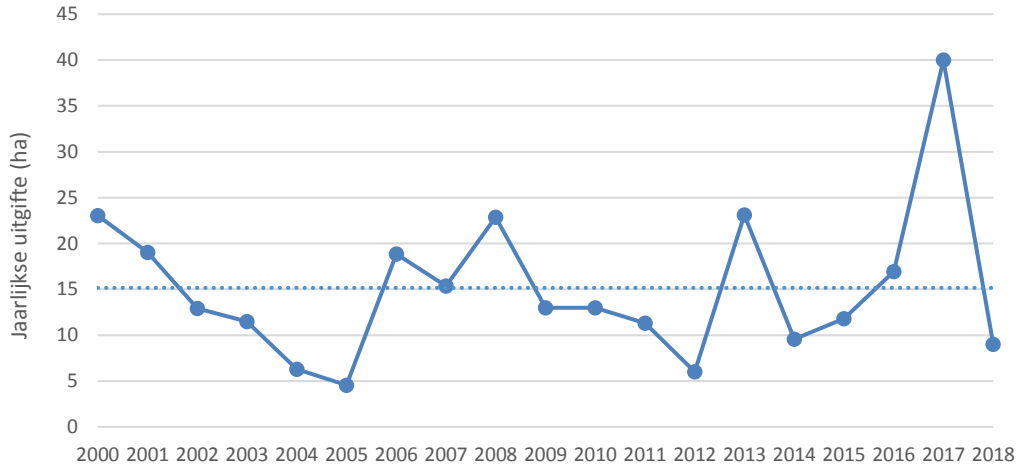
3.4 De autonome ruimtebehoefte in de Foodvalley

3.4.1 Beschrijving Foodvalley

De regio Foodvalley bestaat uit de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel, Wageningen in de provincie Gelderland en Renswoude, Rhenen en Veenendaal in de provincie Utrecht. In deze regio zijn in totaal 163.410 arbeidsplaatsen. De grootste sectoren in de regio zijn agri en food-gerelateerd. Verder bestaat de netto bedrijventerreinenvoorraad uit 1.060 hectare waarvan ruim 930 hectare al is uitgegeven[19]. In Figuur 7 is de historische uitgifte in de regio vanaf het jaar 2000 weergeven. Dit geeft een beeld van de conjuncturele golven op de bedrijventerreinenmarkt. De uitgifte in de gemeenten Renswoude, Rhenen en Veenendaal (Utrecht) is hierin niet opgenomen.

[18] RPW Arnhem-Nijmegen 2017
[19] IBIS Gelderland, juni 2019

Figuur 7 Historische uitgifte in de Foodvalley 2000-2018



3.4.2 Geldende regionale afspraken Foodvalley

In het huidige RPW, dat geldt van 2017 tot en met 2020 en een doorkijk geeft tot 2025, is de totale uitbreidingsvraag opgebouwd uit drie elementen[20]. Allereerst is de autonome uitbreidingsvraag voor de periode 2016-2025 op basis van het TM-scenario geraamd op 74 hectare. Vervolgens is vastgesteld dat er geen concrete vervangingsvraag was in de regio. Wel is vanuit de ambities en concurrentiepositie van de regio Foodvalley extra ruimtevraag opgenomen in het RPW. Door de gebleken potentie van het concept Foodvalley is besloten voor de periode van het RPW een additionele ruimtevraag van minimaal 40 hectare op te nemen. Hiermee bedraagt de totale ruimtevraag in het RPW 2017 114 hectare. Voor deze vraag is bepaald hoe die ongeveer verdeeld moest worden. Dit resulteerde in 74 hectare voor logistiek en handel, 25 hectare voor dienstverlening en 15 hectare voor industrie en bouw.

Hiertegenover staat een uitgeefbaar aanbod van 134,2 hectare en 51,6 hectare in zachte plannen. Daarmee werd een overaanbod geconstateerd van 20 hectare. De regio verwacht echter dat beleidsimpulsen zullen zorgen voor een hogere vraag en voorzien dat het beschikbare aanbod voor kennisintensieve doelgroepen snel onvoldoende zal zijn.

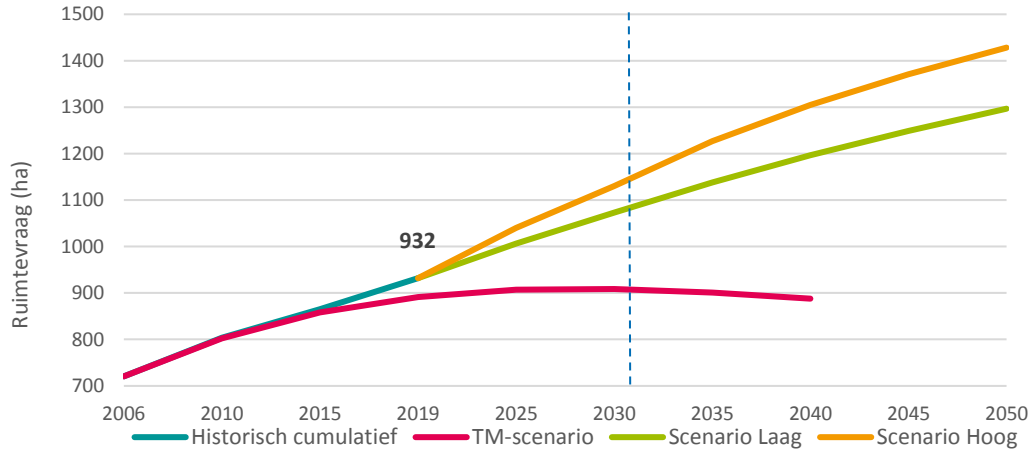
Door te streven naar optimale benutting van het potentieel van de regio, wil de Foodvalley inspelen op deze uitbreidingsvraag en het daaraan gekoppelde aanbod. De regio wil hier gehoor aan geven door ervoor te zorgen dat het aanbod op bedrijventerreinen voldoende gedifferentieerd en marktconform is en door rekening te houden met de vestigingseisen van de doelgroepen. Bovendien moet de vraag van lokale bedrijven zoveel en zo goed mogelijk gefaciliteerd worden op lokale bedrijventerreinen. Om de regionale ambities te realiseren, zet de regio in op de versterking van de regionale marketing & acquisitie-inspanningen. Hiervoor acht de regio het noodzakelijk dat het aanbod aansluit op de vraag van potentiële ruimtevragers.

3.4.3 Ruimtevraag Foodvaley 2019 – 2030 met een doorkijk naar 2050

De vraagraming voor het RPW 2017 is gebaseerd op het TM-scenario, waar er steeds van werd uitgegaan dat er na 2025 geen sprake zou zijn van een uitbreidingsvraag. Ter vergelijking met de nieuwe prognoses is oorspronkelijke raming volgens het TM-scenario opgenomen.

[20] RPW FoodValley 2017

Figuur 8 Vraagraming Foodvalley



Uit Figuur 8 blijkt dat de prognoses voor zowel scenario Hoog als scenario Laag een hogere ruimtevraag laten zien dan de prognose volgens het TM-scenario. In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019 – 2030 141 hectare. In scenario Hoog is dit 199 hectare. Dit is gemiddeld 13 tot 18 hectare per jaar.

Voor de periode 2030 – 2050 bedraagt de ruimtevraag 224 tot 297 hectare. In de periode vanaf 2030 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag dus 11 tot 14 hectare.

In Tabel 3 is de geprognosticeerde ruimtevraag per vijf jaar weergeven.

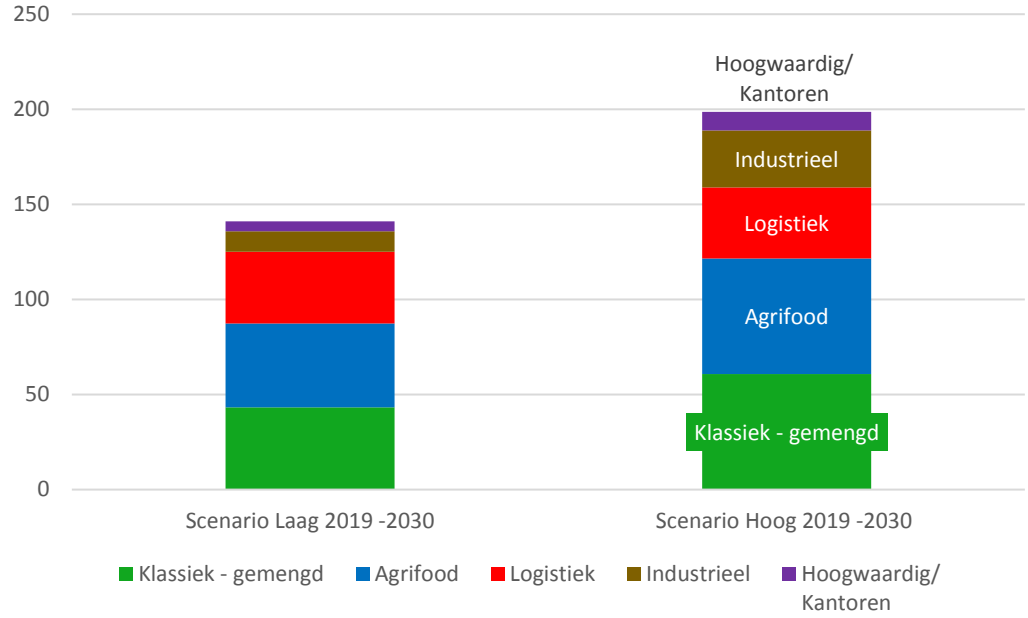
Tabel 3 Ruimtebehoefte naar WLO-Scenario per 5 jaar Foodvalley

Foodvalley	2019-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
WLO-scenario Laag	74	67	65	58	53	48
WLO-scenario Hoog	108	91	96	78	66	57

3.4.4 Werkmilieus Foodvalley

In deze paragraaf zoomen we voor zowel scenario Hoog als scenario Laag in op de werkmilieus. In de regio wordt vooral ruimtebehoefte verwacht vanuit logistiek, agrifood en het klassiek-gemengd werkmilieu. De in verhouding opvallend hoge ruimtevraag in het (maak)industrieel werkmilieu valt te verklaren door snelle technologische ontwikkelingen (smart industry) en vraag naar producten. Daarin speelt tevens de hogere demografische groei en woningbehoefte mee, wat bijvoorbeeld zorgt voor meer ruimtevraag vanuit de bouwsector.

Figuur 9 Ruimtebehoefte naar werkmilieu 2019-2030 Foodvalley



In het RPW 2017 is het aanbod van bedrijventerreinen opgesplitst in een aantal categorieën, zodat er beter op de vragen vanuit potentiële ruimtevragers ingespeeld kan worden. Een soortgelijke verdieping van het aanbod is nodig om de vraag-aanbodconfrontatie op werkmilieuniveau te kunnen maken. Aan de hand daarvan wordt duidelijk hoe vraag en aanbod zich daadwerkelijk tot elkaar verhouden.

3.4.5 Beleidsmatige consequenties Foodvalley

In het huidige RPW is een autonome uitbreidingsvraag opgenomen van 74 hectare met een additionele beleidsimpuls van minimaal 40 hectare[21]. Hiertegenover staat een aanbod van 134,2 hectare. Om hierop in te spelen wil de regio gaan inzetten op het beter aan laten sluiten van de soorten bedrijventerreinen op de vragen van de potentiele ruimtevragers.

De raming op basis van de WLO2-scenario's bedraagt 141-199 hectare. In scenario Laag is de ruimtevraag daarmee iets hoger dan het uitgeefbaar aanbod van circa 130 hectare. In scenario Hoog overstijgt de ruimtevraag het aanbod. Een kwalitatieve verdieping van het aanbod naar werkmilieus kan ervoor zorgen dat de Foodvalley beter invulling kan geven aan haar ambitie om in te zetten op het beter aan laten sluiten van het aanbod bij de wensen van de ruimtevrager.

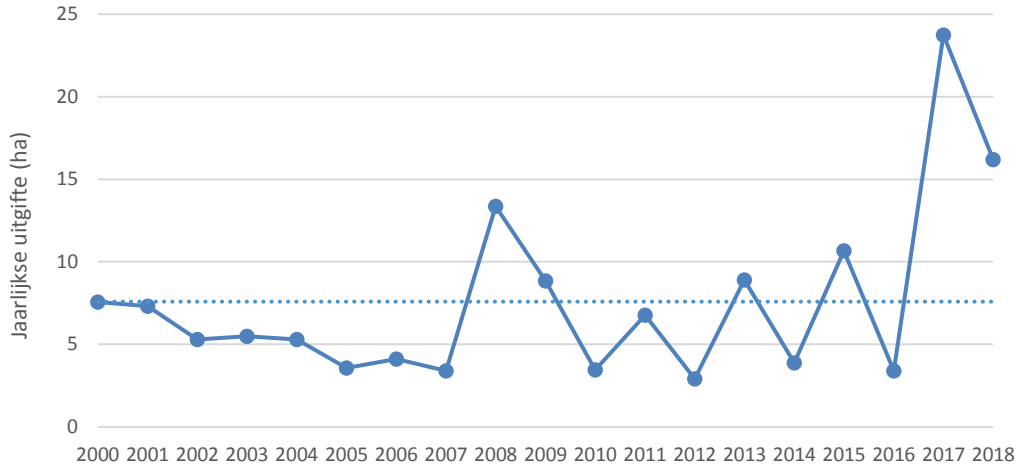
3.5 De autonome ruimtebehoefte in Noord Veluwe

3.5.1 Beschrijving Noord Veluwe

De regio Noord Veluwe, bestaande uit de gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten. De regio heeft in totaal 70.640 arbeidsplaatsen en de sector zorg is de grootste sector. De netto voorraad bedrijventerreinen bedraagt 740 hectare, waarvan een kleine 620 hectare reeds is uitgegeven[22]. In Figuur 10 is de historische uitgifte in de regio vanaf het jaar 2000 weergeven. Dit geeft een beeld van de conjuncturele golven op de bedrijventerreinen-markt.

[21] RPW FoodValley 2017
[22] IBIS Gelderland, juni 2019

Figuur 10 Historische uitgifte in de regio Noord Veluwe 2000-2018



3.5.2 Geldende regionale afspraken Noord Veluwe

De vigerende regionale afspraken aangaande het bedrijventerreinenbeleid in Noord Veluwe zijn vastgesteld in het RPB 2011, gebaseerd op prognoses op basis van het TM-scenario[23]. Op moment van schrijven ligt een nieuw Regionaal Programma Werklocaties ter besluitvorming bij de regiogemeenten.

In het huidige Regionaal Programma Bedrijventerreinen van Noord Veluwe is bepaald dat de focus moet liggen op het concept Care Valley Veluwe. Binnen dit concept is het streven dat zorg, zorgzaamheid, duurzaamheid, toerisme, wellness, natuur en landschap, evenals innovatie en productie ten behoeve van de 'zorg in de brede zin' een meer centrale positie in nemen.

In het RPB 2011 is de autonome uitbreidingsbehoefte op basis van het TM-scenario geraamd op 80 hectare voor de periode 2010-2020. De totale ruimtebehoefte bestaat daarnaast uit een additionele beleidsimpuls in het kader van biobased economy en vervangingsvraag en bedraagt 142 hectare. Het aanbod is in het RPB 2011 vastgesteld op 182 hectare, met daarnaast 43 hectare aan zachte plannen. Na 2020 werd vanuit de langetermijnprognose van de provincie verwacht dat de behoefte na 2020 nog met 20 hectare stijgt en vervolgens, conform het TM-scenario, vanaf 2025 een daling inzet. Al bij al is in het RPB 2011 een overaanbod geconstateerd.

Naar aanleiding daarvan hebben de regiogemeente afgesproken ruimtevraag allereerst te faciliteren door herstructurering van de bestaande voorraad. Dus als er sprake is van nieuwe behoefte aan bedrijfsruimte moet er eerst onderzocht worden of de bestaande (verouderdere) bedrijventerreinvoorraad weer aantrekkelijk gemaakt kan worden. Indien dit niet mogelijk blijkt, is de volgende stap om bestaande terreinen intensiever te gebruiken. Pas daarna komt uitbreiding van de voorraad met een nieuw terrein in aanmerking.

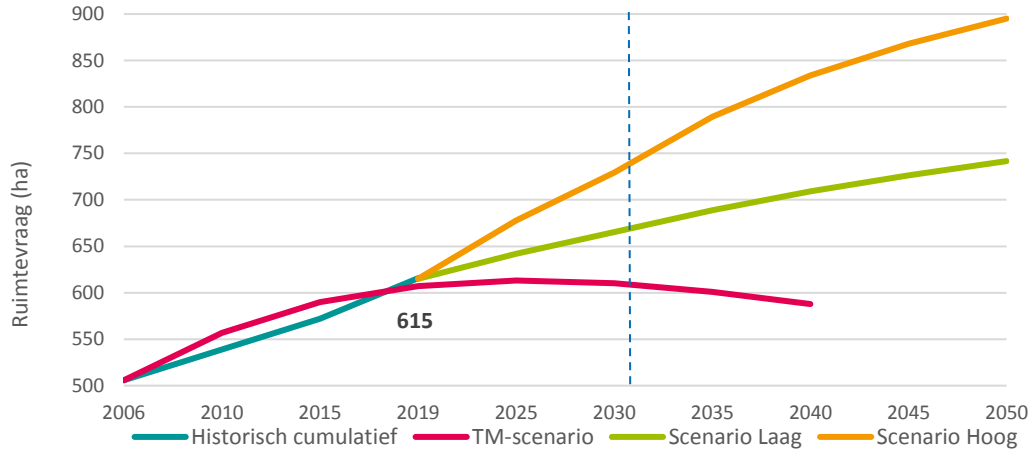
Om overaanbod tegen te gaan is voor de zachte plannen een stoplichtmodel opgesteld, waar een aantal plannen onder categorie groen vallen (worden uitgevoerd met medewerking van de provincie), er geen plannen onder categorie oranje vallen en er een aantal plannen onder categorie rood vallen, wat betekent dat er geen medewerking verleend wordt aan de doorontwikkeling.

[23] RPB Noord Veluwe 2011

3.5.3 *Ruimtevraag Noord-Veluwe 2019 – 2030 met een doorkijk naar 2050*

De vraagraming voor het RPB 2011 is gebaseerd op het TM-scenario waar steeds uitgegaan werd dat er na 2025 geen sprake zou zijn van een uitbreidingsvraag. Ter vergelijking met de nieuwe prognoses is oorspronkelijke raming volgens het TM-scenario opgenomen.

Figuur 11 Vraagraming Noord Veluwe



Uit Figuur 11 blijkt dat de prognoses voor scenario Hoog een hogere ruimtevraag laten zien dan het TM-scenario, waarop het RPB 2011 is gebaseerd. De autonome ruimtevraag uit het RPB 2011 ligt na 2019 lager dan scenario Hoog en Laag. In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019 – 2030 50 hectare. In scenario Hoog is dit 115 hectare. Dit is gemiddeld 4,5 tot 10,5 hectare per jaar.

Voor de periode 2030 – 2050 bedraagt de ruimtevraag 77 tot 165 hectare. In de periode vanaf 2030 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag dus 4 tot 8 hectare.

In Tabel 4 is de geprognosticeerde ruimtevraag per vijf jaar weergeven.

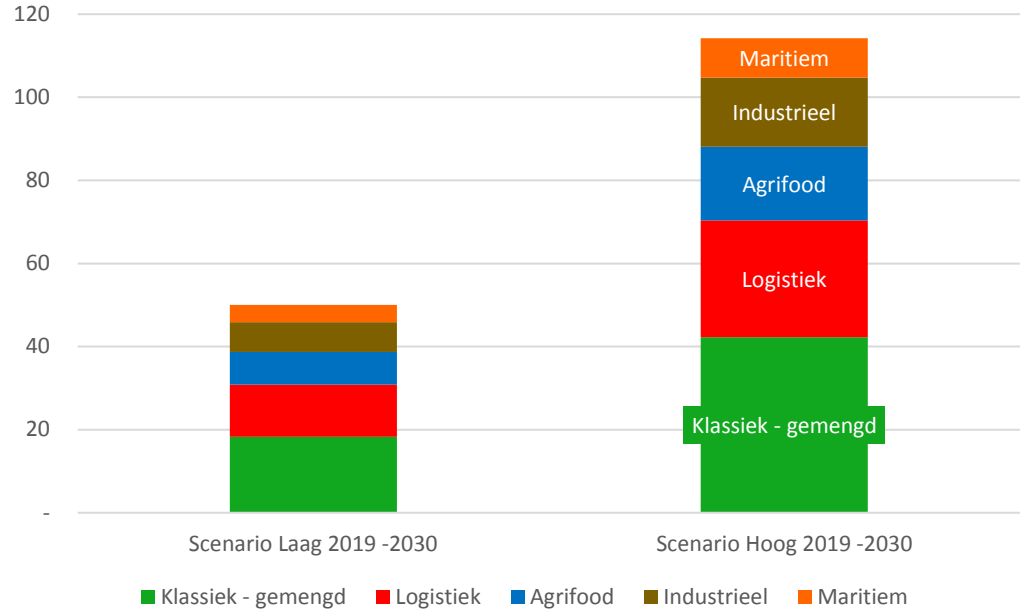
Tabel 4 Ruimtebehoefte naar WLO-Scenario per 5 jaar Noord Veluwe

Noord Veluwe	2019-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
WLO-scenario Laag	27	23	24	20	17	16
WLO-scenario Hoog	63	52	60	44	34	27

3.5.4 *Werkmilieus Noord Veluwe*

In deze paragraaf zoomen we voor zowel scenario Hoog als scenario Laag in op de werkmilieus. Wat als eerst in het oog springt is het verschil in ruimtebehoefte tussen beide WLO2-scenario's. In beide scenario's is de ruimtevraag voor het klassiek-gemengd werkmilieu en logistiek het grootst. In scenario Hoog is ook vanuit agrifood, het (maak)industrieel en het maritiem werkmilieu is sprake van een substantiële ruimtevraag (zie Figuur 12).

Figuur 12 Ruimtebehoefte naar werkmilieu 2019-2030 Noord Veluwe



Om een goed beeld te krijgen van wat deze indeling in werkmilieus betekent voor de balans tussen vraag en aanbod in de regio, is ook aan de aanbodzijde een kwalitatieve verdieping naar werkmilieus nodig.

3.5.5 Beleidsmatige consequenties Noord Veluwe

Op basis van de WLO2-scenario's is voor de periode 2019-2030 voor scenario Laag een autonome ruimtevraag van 50 hectare geraamd en voor scenario Hoog 115 hectare. Als wordt uitgegaan van het aanbod uit het RPB 2011 kan het beleid omtrent de stoplichtenconstructie aangehouden worden. Het beleid en aanbod in het huidige RPB is echter gedateerd en opgesteld voor de periode 2011-2020. Het is daarom logischer de nieuwe vraagraming mee te nemen in de besluitvorming omtrent het nog vast te stellen RPW uit 2019. Waarin de laatste aanbodcijfers zijn meegenomen.

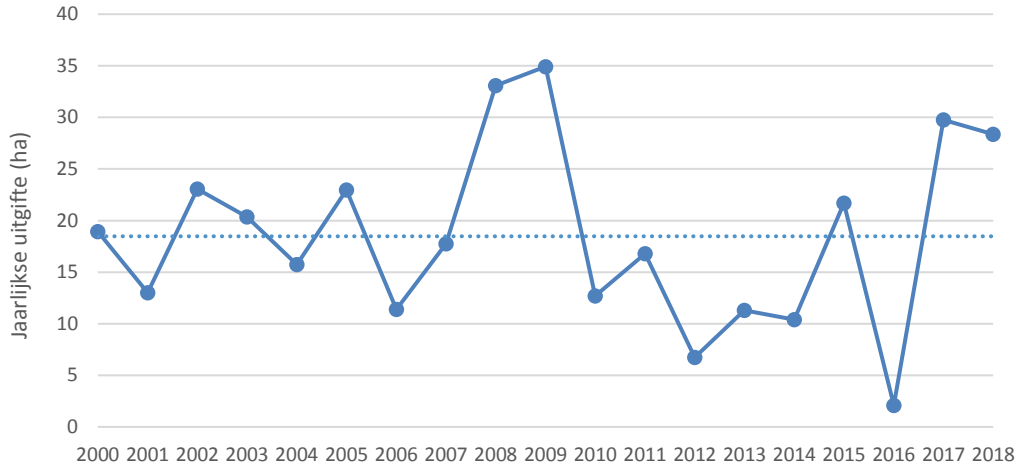
3.6 De autonome ruimtebehoefte in Rivierenland

3.6.1 Beschrijving Rivierenland

De regio Rivierenland bestaat uit de gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel. In deze regio zijn in totaal 96.310 arbeids-plaatsen en volgens het huidige RPW zijn agrifood en logistiek de grootste sectoren. De netto bedrijventerreinenvoorraad bedraagt ruim 1.550 hectare, waarvan 1.425 hectare reeds is uitgegeven[24]. In Figuur 13 is de historische uitgifte in de regio vanaf het jaar 2000 weergeven. Dit geeft een beeld van de conjuncturele golven op de bedrijventerreinenmarkt.

[24] IBIS Gelderland, juni 2019

Figuur 13 Historische uitgifte in de Rivierenland 2000-2018



3.6.2 Geldende regionale afspraken Rivierenland

In het RPW Rivierenland 2016 is binnen de regio de focus gelegd op drie economische speerpunten, zodat de krachten binnen het werkveld beter gebundeld kunnen worden[25]. Deze speerpunten zijn Agribusiness, Economie & Logistiek en Recreatie en Toerisme. Voor de verschillende speerpunten zijn specifieke doelstellingen bepaald om een betere focus te creëren.

Voor Agribusiness ligt de focus op de ontwikkeling van agribusinesscentra voor innovatie en kennis op het gebied van productontwikkeling, biobased- en circulaire economie en duurzame energie. Het speerpunt Economie & Logistiek is gericht op de ontwikkeling van innovatieve logistieke concepten en centra om transport en logistiek slimmer, sneller en schoner te maken. Daarbij is specifieke aandacht voor technologische ontwikkeling en duurzaamheid. Tevens moet het kwaliteitsnetwerk goederenvervoer verbeterd worden, waarbij gestreefd wordt naar optimale bereikbaarheid door middel van alle modaliteiten. Het speerpunt Recreatie en Toerisme is voor bedrijventerreinen minder van belang.

Het huidige RPW gaat uit van een autonome uitbreidingsvraag van 100-105 hectare voor de periode 2016-2025. Daarbij komt nog een vervangingsvraag van 10,5 hectare en een verwachte bovenregionale vraag van 50 hectare vanuit de logistiek. Dit resulteert in een totale ruimtebehoefte van circa 160-165 hectare. Deze ruimtevraag is vervolgens onderverdeeld naar kavelgrootte. Hieruit is gekomen dat er een vraag van circa 75 tot 80 hectare wordt verwacht naar grootschalige kavels (> 3 ha) die met name voor logistiek zijn bedoeld. In het RPW is geconstateerd dat het aanbod voor deze doelgroep niet toereikend is. Daarom is geconcludeerd dat de ontwikkeling van een of meerdere terreinen met grootschalige kavels wenselijk is.

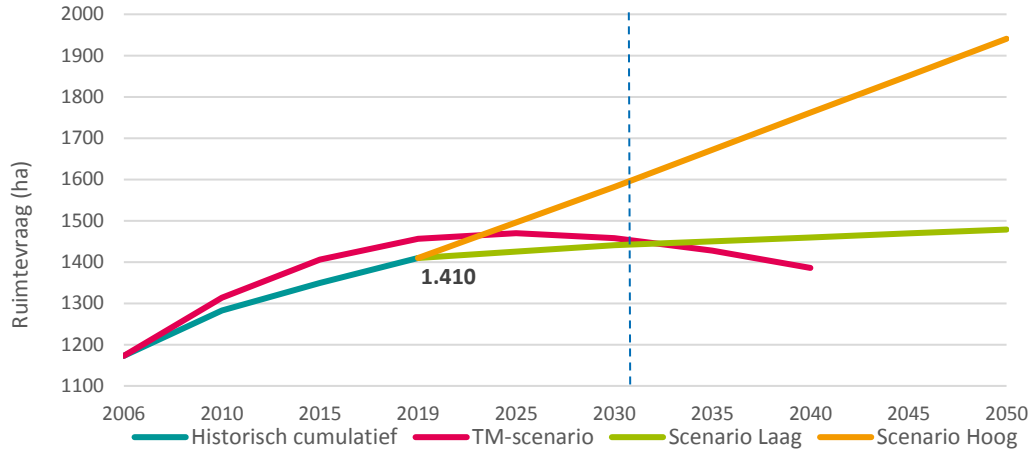
Voor het kleinschalige kavels/terreinen is bepaald dat het aanbod voldoende aansluit op de vraag. Wel bestaat er een kans voor knelpunten op lokaal niveau. Verder is geconstateerd dat er behoefte is aan locaties voor specifieke doelgroepen, met name locaties voor de clustering van agro-gelieerde bedrijvigheid.

3.6.3 Ruimtevraag Rivierenland 2019 – 2030 met een doorkijk naar 2050

De vraagraming voor het RPW 2016 is gebaseerd op het TM-scenario waar steeds uitgegaan werd dat er na 2025 geen sprake zou zijn van een uitbreidingsvraag. Ter vergelijking met de nieuwe prognoses is oorspronkelijke raming volgens het TM-scenario opgenomen.

[25] RPW 2016 Regio Rivierenland

Figuur 14 Vraagraming Rivierenland



Uit Figuur 14 blijkt een grote bandbreedte tussen scenario Hoog en scenario Laag. De autonome ruimtevraag volgens het TM-scenario ligt hier tot 2030 binnen, om daarna te dalen onder het niveau van scenario Laag. In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019-2030 31 hectare. In scenario Hoog is dit 172 hectare. Dit is gemiddeld 3 tot 11,5 hectare per jaar.

Voor de periode 2030-2050 bedraagt de ruimtevraag 38 tot 359 hectare. In de periode vanaf 2030 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag dus 1,5 tot 18 hectare. Wat opvalt is de grote bandbreedte en beperkte ruimtebehoefte in scenario Laag.

In Tabel 5 is de geprognosticeerde ruimtevraag per vijf jaar weergeven.

Tabel 5 Ruimtebehoefte naar WLO-Scenario per 5 jaar Rivierenland

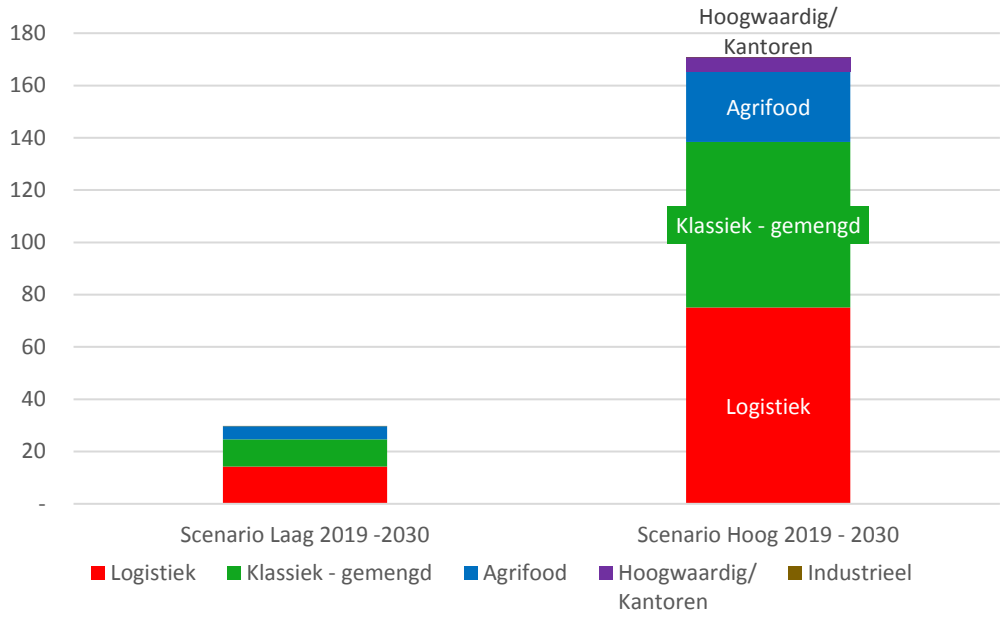
Rivierenland	2019-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
WLO-scenario Laag	15	16	9	10	9	10
WLO-scenario Hoog	86	86	90	90	89	90

3.6.4 Werkmilieus Rivierenland

In deze paragraaf zoomen we voor zowel scenario Hoog als scenario Laag in op de werkmilieus. Wat als eerst in het oog springt is het verschil in ruimtebehoefte tussen beide WLO2-scenario's. In beide scenario's is de ruimtevraag voor logistiek en klassiek-gemengd werkmilieu het grootst. Ook vanuit agrifood, het werkmilieu hoogwaardig/kantoren is sprake van ruimtevraag (zie Figuur 15).

Voor scenario Laag is er sprake van een geringe groei. Het verschil met scenario Hoog is te verklaren door een sterke groei in de logistiek, die een groot aandeel heeft in Rivierenland. De sterke toename van de toegevoegde waarde die gecreëerd wordt in de logistiek in scenario Hoog is hier de reden van. Ook het klassiek, kleinschalig werkmilieu profiteert hiervan mee. Voor WLO-scenario Hoog komt de groei van de werkmilieus meer overeen met de raming uit het huidige RPW. Het huidige RPW verwacht en stimuleert een ruime groei in de logistieke sector. Dit blijkt ook uit de

Figuur 15 Verdeling werkmilieus Rivierenland 2019-2030



vraagraming van WLO-scenario Hoog, waar een vraag van circa 80 hectare wordt verwacht, wat overeenkomt met de verwachting uit het huidige RPW. In dit programma wordt een vraag naar grootschalige kavels verwacht met name voor logistieke bedrijven van circa 75 tot 80 hectare.

3.6.5 Beleidsmatige consequenties Rivierenland

In het huidige RPW is een autonome uitbreidingsvraag opgenomen van 100 hectare met nog een additionele beleidsimpuls van 50 hectare en 10,5 hectare vervangingsvraag[26]. De verwachting is dat 75 tot 80 hectare van deze vraag ingevuld wordt door logistieke bedrijven, wat min of meer overeenkomt met de raming van het logistieke werkmilieu uit scenario Hoog. De gehele geraamde autonome uitbreidingsvraag van scenario Hoog is 172 hectare en die van scenario Laag is 31 hectare. Deze grote bandbreedte heeft invloed op het bepalen van mogelijke beleidsmatige consequenties.

In het geval van scenario Hoog komt de autonome raming meer overeen met de autonome raming plus beleidsimpuls van het huidige RPW. In het huidige RPW ligt de focus op vraag en aanbod in de drie economische speerpunten. Per speerpunt is bepaald wat de ruimtevraag is. Deze aanpak is vergelijkbaar met de aanpak op basis van werkmilieus. Om de analyse van het aanbod aan te sluiten op de nieuwe vraagraming is een verdieping van het aanbod naar werkmilieus nodig.

In het geval van scenario Laag is het van belang om het huidige aanbod per werkmilieu in kaart te brengen met een kwalitatieve verdieping om te bepalen welke bedrijventerreinen wel een invulling krijgen en welke niet. Voor de bedrijventerreinen die te maken kunnen krijgen met overaanbod, is het van belang te bepalen of transformatie of herprofilering een oplossing biedt.

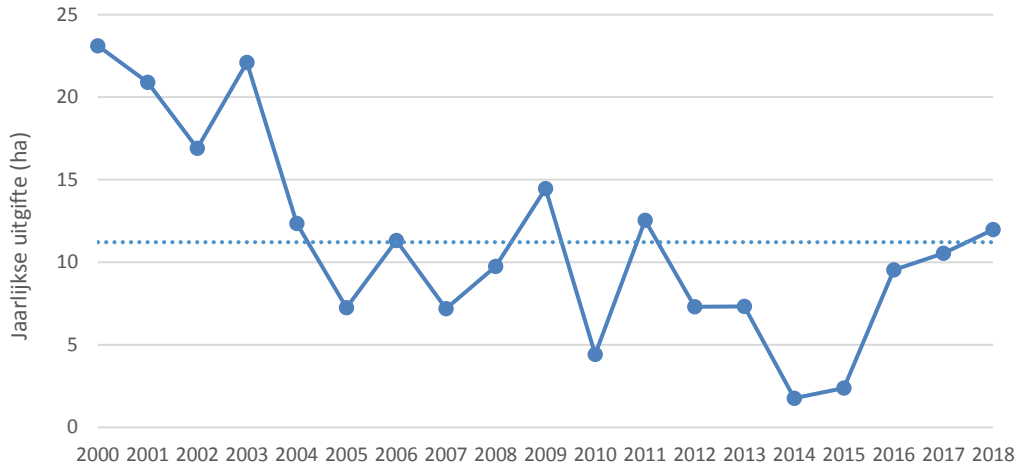
[26] RPW 2016 Regio Rivierenland

3.7 De autonome ruimtebehoefte in de Cleantech regio

3.7.1 Beschrijving Cleantech regio

De Cleantech regio bestaat uit de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Lochem, Voorst, Zutphen en Deventer. De regio herbergt in totaal zo'n 198.500 arbeidsplaatsen. De regio richt zich op sectoren in relatie tot cleantech. De netto voorraad bedrijventerreinen bedraagt 1.195 hectare, waarvan 1120 hectaren uitgegeven is[27]. In Figuur 16 is de historische uitgifte in de regio vanaf het jaar 2000 weergeven. Dit geeft een beeld van de conjuncturele golven op de bedrijventerreinen-markt. De uitgifte in de gemeente Deventer (Overijssel) is hierin niet opgenomen.

Figuur 16 Historische uitgifte in de Cleantech regio 2000-2018



3.7.2 Geldende regionale afspraken Cleantech regio

Het huidige RPW dateert uit 2017 en is geldig voor de periode 2016-2025. Het RPW 2016-2025 gaat uit van een autonome ruimtevraag van 96 hectare voor diezelfde periode. Daarnaast is een vervangingsvraag van 16 hectare geïdentificeerd, waarmee de totale ruimtevraag 112 hectare bedraagt. Daartegenover staat een aanbod van 143 hectare, wat betekent dat er een overaanbod geconstateerd is van 31 hectare.

In het RPW is tevens onderscheid gemaakt in de ruimtevraag naar kavelgrootte. Zo is bepaald dat de vraag naar grootschalige kavels (> 3 ha) rond de 55 hectare ligt en dat deze voornamelijk bedoeld is voor de industrie, logistiek en groothandel. Voor kleinere kavels, in het RPW gedefinieerd als modern-gemengde bedrijvigheid (2 à 3 hectare), wordt een totale vraag van 40 tot 45 hectare verwacht.

Om het overaanbod te verminderen heeft de regio in het RPW afgesproken om circa 26 hectare tijdelijk anders te gebruiken of om ze te 'ijskasten'. Hierdoor blijft er een hard planaanbod van 117 hectare over. Voor de ijskasten is bepaald dat er per 1-7-2020 een ladderproof programmering is opgesteld[28].

3.7.3 Ruimtevraag Cleantech regio 2019 – 2030 met een doorkijk naar 2050

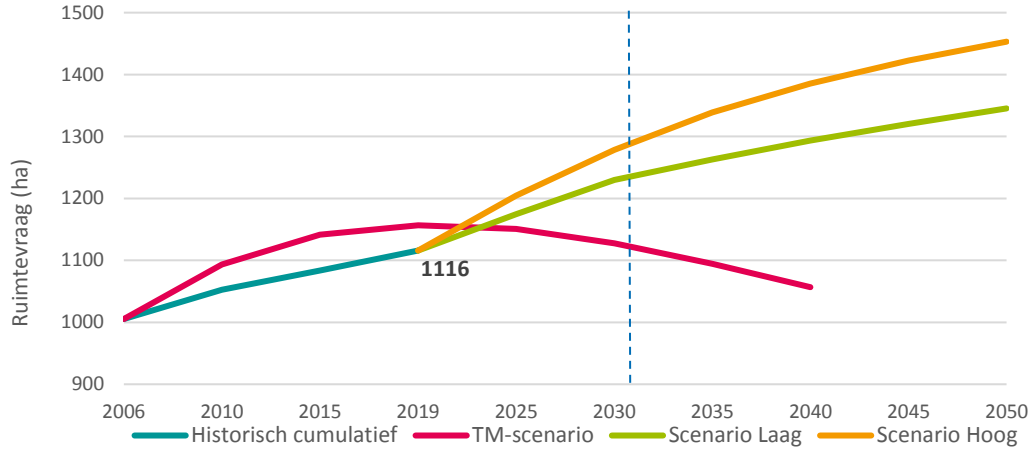
De vraagraming voor het RPW 2016 is gebaseerd op het TM-scenario waar steeds uitgegaan werd dat er na 2025 geen sprake zou zijn van een uitbreidingsvraag. Ter vergelijking met de nieuwe prognoses is oorspronkelijke raming volgens het TM-scenario opgenomen.

---

27 IBIS Gelderland, juni 2019

28 Ladder voor duurzame verstedelijking 2017

Figuur 17 Vraagraming Cleantech regio



Uit Figuur 17 blijkt een relatief geringe bandbreedte tussen scenario Hoog en scenario Laag. Het TM-scenario wordt na 2019 vrij snel negatief en daalt onder het niveau van scenario Laag. In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019-2030 114 hectare. In scenario Hoog is dit 162 hectare. Dit is gemiddeld 10,5 tot 14,5 hectare per jaar.

Voor de periode 2030-2050 bedraagt de ruimtevraag 115 tot 175 hectare. In de periode vanaf 2030 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag dus 6 tot 9 hectare.

In Tabel 6 is de geprognosticeerde ruimtevraag per vijf jaar weergeven.

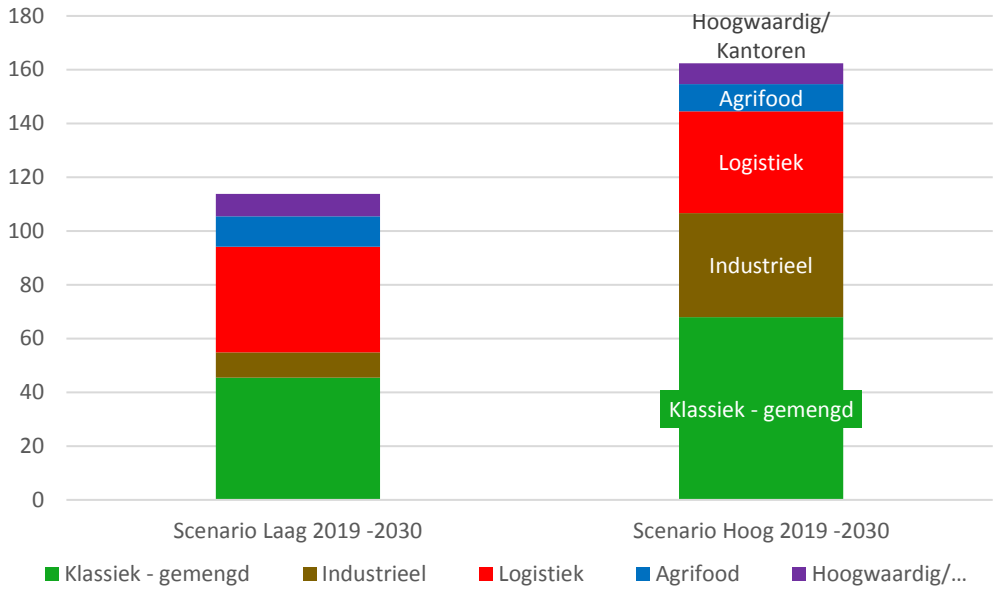
Tabel 6: Ruimtebehoefte naar WLO-Scenario per 5 jaar Cleantech regio

Cleantech regio	2019-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
WLO-scenario Laag	58	56	33	30	28	24
WLO-scenario Hoog	89	73	61	47	37	30

3.7.4 Werkmilieus Cleantech regio

In deze paragraaf zoomen we voor zowel scenario Hoog als scenario Laag in op de werkmilieus. Het verschil tussen scenario Hoog en scenario Laag komt hierin goed naar voren. In WLO-scenario Hoog neemt de ruimtebehoefte voor het industriële werkmilieu sterker toe in vergelijking met de andere werkmilieus (zie Figuur 18).

Figuur 18 Ruimtebehoefte naar werkmilieu 2019-2030 Cleantech regio



Uit de verdieping naar werkmilieus blijkt dat de geraamde ruimtebehoefte voor logistiek en het (maak)industrieel werkmilieu grotendeels overeenkomt met de ruimtebehoefte zoals die geraamd is in het huidig RPW. Daar is namelijk 55 hectare geraamd voor de sectoren logistiek, industrie en groothandel.

3.7.5 Beleidsmatige consequenties Cleantech regio

In het huidige RPW is met een vraag van 112 hectare (incl. 16 hectare vervangingsvraag) voor de periode 2016-2025 en een aanbod van 143 hectare een overprogrammering van 31 hectare geconstateerd. Om dit overaanbod te verminderen is besloten om 26 hectare tijdelijk een andere functie te geven of om ze te ‘ijskasten’, waardoor een aanbod van 117 hectare resteert.

Uit de raming van WLO-scenario Laag komt een autonome ruimtebehoefte van 114 hectare. Dit betekent dat de vraag 18 hectare hoger is dan in het huidige RPW is gesteld. Dit betekent dat het huidige beleid gecontinueerd kan worden. We adviseren echter wel in de analyse van het aanbod aansluiting te zoeken op de hier gehanteerde indeling in werkmilieus. Dit vergemakkelijkt het ladderproof maken van de bedrijventerreinenprogrammering.

In scenario Hoog ligt de ruimtevraag hoger dan het uitgeefbaar aanbod. Dit resulteert in een potentieel tekort aan bedrijventerreinen. Om te bepalen voor welk type bedrijvigheid dit tekort ontstaat is ook wanneer uitgegaan wordt van scenario Hoog een verdieping van het aanbod naar werkmilieus wenselijk.

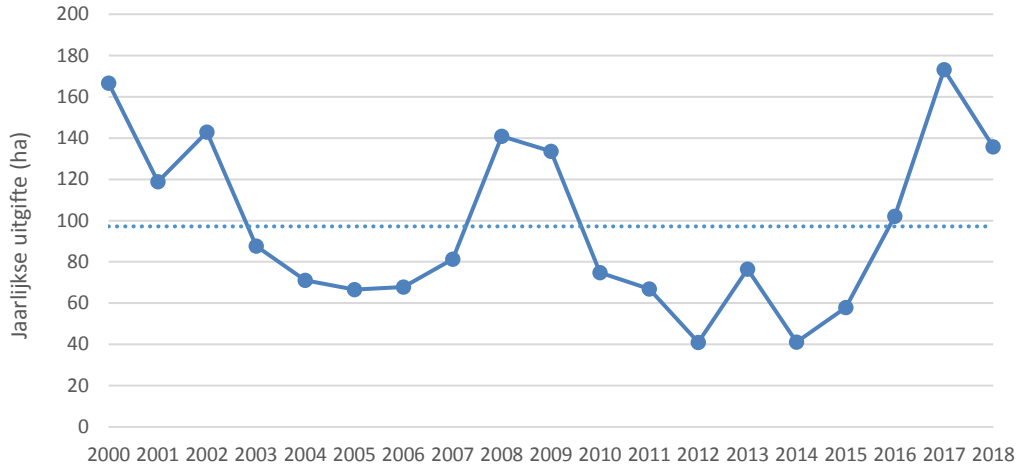
3.8 De autonome ruimtebehoefte in provincie Gelderland

3.8.1 Beschrijving provincie Gelderland

De prognose van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen in de zes wgr-regio’s komt in dit hoofdstuk samen in een ruimtevraag voor de gehele provincie. Allereerst is ook voor de provincie Gelderland de historische uitgifte vanaf het jaar 2000 weergegeven. De historische uitgifte bevat enkel de cijfers voor Gelderse gemeenten. De gemeente die buiten de provincie liggen, maar wel tot een van

de wgr-regio's behoren zijn hierin dus niet opgenomen. Figuur 19 geeft echter wel een goed beeld van de conjuncturele golven op de bedrijventerreinenmarkt.

Figuur 19 Historische uitgifte in de provincie Gelderland 2000-2018



3.8.2 *Ruimtevraag provincie Gelderland 2019 – 2030 met een doorkijk naar 2050*

In Figuur 20 is de ontwikkeling van de ruimtevraag in de gehele provincie Gelderland weergeven. In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019-2030 652 hectare. In scenario Hoog is dit 1.248 hectare. Dit is gemiddeld 59 tot 113,5 hectare per jaar.

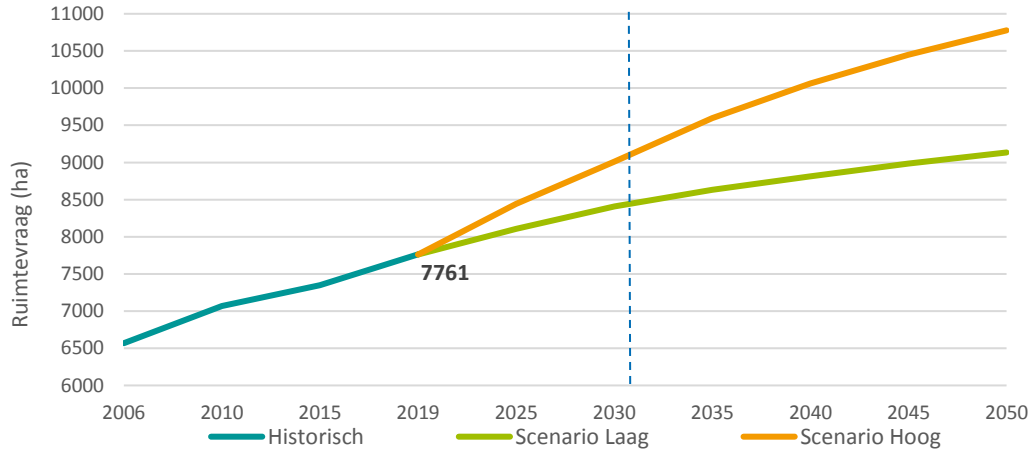
Voor de periode 2030-2050 bedraagt de ruimtevraag 731 tot 1768 hectare. In de periode vanaf 2030 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag dus 36,5 tot 88,5 hectare.

In Tabel 7 is de geprognosticeerde ruimtevraag per vijf jaar weergeven.

Tabel 7 Ruimtebehoefte naar WLO-Scenario per 5 jaar Gelderland

Gelderland	2019-2025	2025-2030	2030-2035	2035-2040	2040-2045	2045-2050
WLO-scenario Laag	347	305	216	193	172	150
WLO-scenario Hoog	681	567	586	467	385	330

Figuur 20 Vraagraming provincie Gelderland



.

4 Conclusie

4.1 Inleiding

Dit afsluitende hoofdstuk geeft een overzicht van de resultaten van vraagraming per regio en de gehele provincie Gelderland. Daarnaast worden de mogelijke beleidsmatige consequenties van de nieuwe vraagraming samengevat. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbeveling aan de Provincie Gelderland. Dit advies is met name gericht op de vraag te beantwoorden hoe om te gaan met de bandbreedte tussen scenario Laag en scenario Hoog.

4.2 Uitkomsten prognose autonome ruimtevraag

Uitgaande van de nieuwe WLO-scenario's, is in deze prognose onderscheid gemaakt tussen scenario Laag en scenario Hoog. De prognose van de ruimtevraag voor de gehele provincie bedraagt 652 tot 1.248 hectare voor de periode 2019-2030 en 731 tot 1.768 hectare voor de periode 2030-2050. De prognose van de ruimtevraag op provinciaal niveau geeft een algemeen beeld van de ontwikkeling van de ruimtevraag. Van groter belang zijn de prognoses op regionaal niveau. De vraagraming is namelijk voor iedere regio afzonderlijk uitgevoerd. Door deze regio-specifieke vraagramingen te voorzien van een kwalitatieve verdieping op basis van werkmilieus, is er naast een beeld van de kwantiteiten (hoeveelheid ruimtebehoefte), ook een beeld van het type ruimtebehoefte en de daarmee samenhangende vestigingseisen ontstaan.

Toelichting: verschillende uitkomsten oude en nieuwe behoefteraming

De uitkomsten tussen de TM en de WLO2-scenario's wijken af. De voornaamste verschillen ontstaan door het hanteren van andere indicatoren en groeipaden. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen zijn een reden geweest om de WLO2-scenario's te ontwikkelen. Voorbeelden van deze ontwikkelingen en inzichten zijn bevolkingsontwikkeling, economische groeicijfers, arbeidsproductiviteit en technologie. Zo geldt voor TM, op lange termijn, een bevolkingsdaling terwijl dit voor de WLO-scenario's beperkt afneemt of zelfs fors stijgt.

Achterhoek

Voor de Achterhoek bedraagt de ruimtevraag 98 tot 231 hectare voor de periode 2019-2030 en 175 tot 287 hectare voor de periode 2030-2050. De ruimtevraag in de Achterhoek is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

Omdat het vigerende regionale bedrijventerreinenbeleid dateert uit 2011, adviseren wij om het, ter vaststelling voorliggende RPW uit 2019, te volgen waarin de vraag en aanbod kwalitatief zijn verdiept naar werkmilieus. Hierdoor kan de regio de invulling van de bedrijventerreinvoorraad beter onderbouwen.

Arnhem-Nijmegen

De ruimtevraag voor de regio Arnhem-Nijmegen is geraamd op 213 tot 369 hectare voor de periode 2019-2030 en 107 tot 485 hectare voor de periode 2030-2050. De ruimtevraag in de regio is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood en logistiek.

In het huidige RPW is een overprogrammering van 147 hectare geconstateerd[29]. Hierdoor heeft de regio besloten om een voorzienbaarheidsprocedure in te laten gaan voor verschillende terreinen in

[29] RPW Arnhem-Nijmegen 2017

de regio. Vanaf 1 januari 2021 worden deze bedrijventerreinen, mits deze nog niet zijn uitgegeven, geschrapt. De nieuwe vraagraming kan, afhankelijk van het scenario, aanleiding geven deze afspraken ten dele te herzien. Om hierover een goede beslissing te kunnen nemen, is een kwalitatieve verdieping van het aanbod van groot belang. Op die manier kunnen vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd worden.

Foodvalley

Voor de regio Foodvalley is een ruimtevraag berekend van 141 tot 199 hectare voor de periode 2019-2030 en 124 tot 297 hectare voor de periode 2030-2050 gekomen. De ruimtevraag in de regio Foodvalley is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

In het huidige RPW wordt de focus gelegd op een te verwachte (beleids)impuls[30]. De autonome uitbreidingsvraag inclusief additionele beleidsimpuls uit het RPW is echter lager dan de autonome uitbreidingsvraag zoals die geraamd is volgens de WLO2-scenario's. Hierdoor kan gesteld worden dat de beleidsimpuls uit het RPW past binnen de scenario's. Bovendien geeft scenario Hoog aanleiding uit te kijken naar nieuwe ontwikkellocaties.

Noord Veluwe

Voor Noord Veluwe bedraagt de ruimtevraag 50 tot 115 hectare voor de periode 2019-2030 en 77 tot 165 hectare voor de periode 2030-2050. De ruimtevraag in Noord Veluwe is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en maritiem.

Als wordt uitgegaan van het aanbod uit het vigerende RPB (225,4 hectare) kan het beleid omtrent de stoplichtenconstructie aangehouden worden. Het RPB dateert echter uit 2011 en is opgesteld voor de periode 2011-2020. Het is daarom logischer de nieuwe vraagraming mee te nemen in de besluitvorming omtrent het nog vast te stellen RPW uit 2019, waarin de laatste aanbodcijfers zijn meegenomen.

Rivierenland

Voor de regio Rivierenland is de ruimtevraag op 31 tot 172 hectare voor de periode 2019-2030 en 38 tot 349 hectare voor de periode 2030-2050 geraamd. De ruimtevraag in de regio is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

Wat opvalt is de grote bandbreedte tussen scenario Hoog en scenario Laag. De autonome ruimtevraag uit het RPW 2016 ligt hier ongeveer in het midden. De totale ruimtevraag waarop de afspraken in het RPW 2016 zijn gebaseerd, is vergelijkbaar met scenario Hoog. Inclusief vervangingsvraag komt de ruimtevraag in scenario Hoog dus hoger uit. Uitgaande van scenario Hoog betekent dit dat er meer ruimte nodig[31].

In scenario Laag bedraagt de ruimtevraag in de periode 2019-2030 slechts 31 hectare, gemiddeld 3 hectare per jaar. In het geval van scenario Laag komt de autonome uitbreidingsvraag 70 hectare lager uit dan de vastgestelde autonome uitbreidingsvraag in het RPW. Indien scenario Laag waarheid wordt, kan dit consequenties hebben voor nieuwe ontwikkelingen.

Cleantech regio

De ruimtevraag voor de Cleantech regio is geraamd op 114 tot 162 hectare voor de periode 2019-2030 en 115 tot 175 hectare voor de periode 2030-2050. De vraag in de regio is verdeeld over de werkmilieus klassiek-gemengd, (maak)industrieel, agrifood, logistiek en hoogwaardig/kantoren.

---

30 RPW FoodValley 2017

31 RPW 2016 Regio Rivierenland

In het huidige RPW is besloten om een overaanbod van 31 hectare voor een groot deel te 'ijskasten' of te herbestemmen[32]. In het geval van scenario Laag blijft het overaanbod ongeveer dezelfde grootte, waardoor het beleid uit huidige RPW kan worden gecontinueerd. Voor scenario Hoog wordt echter een tekort verwacht in het aanbod van 19 hectare, waardoor het mogelijk gewenst is herbestemming te heroverwegen of bepaalde plannen uit de ijskast te halen.

[32] RPW Cleantech regio 2017

4.3 Aanbevelingen

Het resultaat van dit onderzoek is een bandbreedte die aangeeft waarbinnen de autonome ruimtevraag naar bedrijventerreinen zich kan ontwikkelen binnen de provincie Gelderland. Deze bandbreedte is het resultaat van de toepassing van de landelijke WLO-scenarios Laag en Hoog op de wgr-regio's in de provincie Gelderland.

4.3.1 Hoe om te gaan met de bandbreedte tussen scenario Laag en scenario Hoog

De eerste belangrijke vraag die hieruit voortkomt, is de vraag waarop (binnen de gehanteerde bandbreedte) het regionaal bedrijventerreinenbeleid gebaseerd moet worden. Het antwoord op deze vraag is dat dit met name een beleidsmatige keuze is. De bandbreedte die we met dit onderzoek aanleveren geeft richting aan deze beleidsmatige keuze. Een richting die soms afwijkt van de prognoses waarop op dit moment geldende regionale afspraken op zijn gebaseerd. Ook dit heeft mogelijk beleidsmatige consequenties.

De WLO-scenario's zijn opgesteld om inzicht te bieden in de mogelijke ontwikkeling van Nederland op de langere termijn. Hetzelfde geldt voor de langjarige prognoses van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen. Het is daarom goed mogelijk dat de daadwerkelijk uitgifte gedurende een of enkele jaren hoger of lager is dan de geprognosticeerde ruimtevraag. Op de langere termijn zorgen mindere of juist betere jaren ervoor dat de uitgifte binnen de bandbreedte tussen scenario Hoog en Laag uitkomt.

In tegenstelling tot prognoses bevatten RPW's regionale afspraken op de kortere termijn, over een periode van maximaal vier jaar. Voor dergelijke afspraken werken we idealiter met één getal voor de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag naar bedrijventerreinen. Dit getal is in de meeste gevallen een bestuurlijke keuze, gebaseerd op langjarige prognoses. In twee regio's in de provincie Gelderland, de Achterhoek en Arnhem-Nijmegen, heeft Ecorys inmiddels de nieuwe prognoses toegepast. In beide regio's is een andere aanpak gekozen om van scenario's te komen tot regionale afspraken. Beide vormen nemen we hier als voorbeeld. Daarbij benadrukken we dat de keuze voor een bepaald (tussen)scenario een bestuurlijke keuze is, waarbij in overleg tussen de regio en de Provincie bepaald kan worden waar (binnen de bandbreedte) de regionale afspraken op worden gebaseerd.

In dit advies benadrukken we de voorkeur die we geven aan regionaal maatwerk boven de keuze voor een lijn voor de gehele provincie. Hoewel de keuze voor eenzelfde scenario voor de hele provincie zorgt voor eenduidigheid, komen regionale economische vooruitzichten en ambities beter tot hun recht wanneer de economische prognoses en – daaruit voortvloeiend – de gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag naar bedrijventerreinen per regio wordt berekend. Hiervoor zijn verschillende argumenten. Ten eerste blijkt uit onderzoek en ervaring dat een landelijk scenario, ongeacht het groeipercentage, niet voor iedere regio dezelfde ontwikkeling betekent. Met shift-and-share analyse zorgen we dat de landelijk verwachte groei op de juiste manier wordt vertaald naar de regio (zie hieronder het voorbeeld van de regio Arnhem-Nijmegen). Ten tweede heeft niet iedere regio binnen Gelderland dezelfde economische (beleids)ambities, eigenschappen en ontwikkelingsrichting. De Achterhoek wordt gekenmerkt door MKB-bedrijven en een sterke maakindustrie richt zich sterk op de ontwikkeling van de lokale en regionale economie met het oog op behoud van de leefbaarheid in kernen in relatie tot de demografie. De regio Noord Veluwe kiest daarentegen heel bewust voor het faciliteren van lokale bedrijvigheid en richt zich niet op het aantrekken van (grootschalige) bedrijvigheid. Daarnaast heeft iedere regio verschillende sterke en minder sterke eigenschappen en daarmee andere speerpunten. Dit komt ook tot uiting in de toedeling naar werkmilieus. De onderstaande voorbeelden uit de Achterhoek en de regio Arnhem-Nijmegen maken verder duidelijk waarom wij de voorkeur geven aan een aanpak per regio.

Achterhoek – scenario Hoog in de RPW-periode, daarna een bandbreedte

Wegens de gunstige economische vooruitzichten bij aanvang van het onderzoek ten behoeve van het RPW Achterhoek 2019-2023 is door de provincie Gelderland en de regiogemeenten besloten voor de periode van het RPW uit te gaan van scenario Hoog en om daarna, van 2023 tot 2030, de bandbreedte tussen scenario Hoog en Laag aan te houden. Scenario Hoog betekent in het geval van de Achterhoek een gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag van circa 20 hectare per jaar. De historische uitgifte over 2018 laat, met 35 hectare, zien dat deze keuze gerechtvaardigd is en, vooral, dat het goed mogelijk is dat een groot gedeelte van de geraamde ruimtevraag voor een langere periode in een of enkele jaren uitgegeven wordt[33].

Arnhem-Nijmegen – een tussenscenario

In de regio Arnhem-Nijmegen geven de nieuwe prognoses aanleiding de in het RPW 2017 gehanteerde ramingen op basis van het oude TM-scenario opnieuw te bekijken. De prognoses voor scenario Laag en scenario Hoog resulteren in de regio Arnhem-Nijmegen in een aanzienlijke bandbreedte qua ruimtevraag. Bovendien is het nieuwe scenario Laag min of meer gelijk aan de vraagraming waarop het RPW 2017 is gebaseerd. Dit is voor de provincie Gelderland aanleiding geweest om een tussenscenario te berekenen. Op die manier kunnen plannen worden getoetst aan een onderbouwde ruimtevraag die binnen de bandbreedte ligt.

Scenario Laag gaat uit van een jaarlijkse groei van 1%. Scenario Hoog hanteert een economische groei van 2% per jaar. Op basis van de korte termijnverwachtingen van instanties als het CPB en DNB, is ervoor gekozen het tussenscenario te baseren op een landelijke economische groei van 1,5% per jaar[34]. Dit betekent niet automatisch dat de prognose op basis van het tussenscenario in het midden uitkomt. De groei van 1,5% wordt namelijk middels shift-and-share-analyse vertaald van landelijke naar regionale groei. Hierdoor heeft een eventuele keuze voor een tussenscenario op basis van 1,5% landelijke groei in de komende jaren per regio een andere uitwerking. Zie ook ons onderzoek voor de regio Arnhem-Nijmegen.

Voor Arnhem-Nijmegen betekent de toepassing van 1,5% landelijke groei een gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag van 27 hectare voor de periode 2019-2030. Voor die periode bedraagt de totale ruimtevraag in het tussenscenario daarmee 299 hectare. Ter vergelijking: de ruimtevraag in scenario Hoog bedraagt 393 hectare. In scenario Laag is dit 237 hectare voor de periode 2019-2030.

4.3.2 De kwalitatieve verdieping naar werkmilieus geeft houvast

De toedeling van de kwantitatieve ruimtevraag in werkmilieus biedt regio's houvast om beleidsmatige consequenties van nieuwe prognoses te identificeren. De indeling in werkmilieus laat namelijk duidelijk zien van welk type bedrijvigheid de ruimtevraag afkomstig is. Op basis van die kwalitatieve verdieping kan uiteindelijk het aanbod beter afgestemd worden op de vraag. Om de ontwikkelingen in de ruimtevraag te kunnen (op)volgen, is (periodieke) monitoring op basis van kwalitatieve inzichten van groot belang.

We adviseren daarom om de jaarlijkse uitgifte blijvend te monitoren, in relatie tot de geraamde autonome ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen. Door de toedeling van de ruimtevraag in werkmilieus ook toe te passen op het aanbod, kunnen regio's zelf met een goede onderbouwing komen over mogelijke tekorten of overschotten in bepaalde marktsegmenten (werkmilieus). Tenslotte is het van belang potentiële vervangings- en verplaatsingsvraag nauwgezet in kaart te

[33] IBIS Gelderland, juni 2019.

[34] Bron: Groeicijfers periode 2019-2021 DNB, CPB, 2019

brengen. Door deze stappen te zetten – periodieke monitoring, kwalitatieve verdieping aanbrengen in vraag en aanbod in werkmilieus én het nauwgezet in kaart brengen van alle facetten van de ruimtevraag – worden daadwerkelijke beleidsmatige consequenties van de nieuwe prognoses duidelijk en kunnen regionale afspraken daarop afgestemd worden.

4.3.3 Advies

Een belangrijk aandachtspunt bij het bepalen van de langjarige prognose ruimtevraag naar bedrijventerreinen in provincie Gelderland, is de vraag waarop (binnen de gehanteerde bandbreedte tussen scenario Laag en scenario Hoog) het regionaal bedrijventerreinenbeleid gebaseerd moet worden. Het antwoord op deze vraag is dat dit met name een beleidsmatige keuze is. De bandbreedte die we met dit onderzoek aanleveren geeft richting aan deze beleidsmatige keuze. Deze keuze wordt idealiter op regioniveau gemaakt, omdat op die manier de (specifieke) regionale economische situatie, historische/recente ontwikkelingen in uitgifte van bedrijventerreinen en vooruitzichten het meest tot hun recht komen in de afspraken. Wij adviseren daarom om:

- in overleg tussen de provincie Gelderland en de regio's te bepalen op welk scenario (binnen de bandbreedte) de regionale bedrijventerreinenprogrammering wordt gebaseerd.
- per regio een kwalitatieve verdieping van het aanbod per werkmilieu uit te voeren;
- de uitgifte van bedrijventerreinen blijvend te monitoren (onder andere op basis van kwaliteiten);
- alle facetten van de ruimtevraag (dus inclusief potentiele vervangings- en verplaatsingsvraag en bovenregionale vraag) in beeld te brengen.

Door dit advies te volgen worden de daadwerkelijke beleidsmatige consequenties van de nieuwe prognoses duidelijk en kunnen de provincie en de deelregio's hier beter op inspelen bij het maken van regionale afspraken.

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas

Gelderse bedrijventerreinen: klaar voor de toekomst?

BUREAUBUITEN
economie & omgeving

Bureau BUITEN
Economie en Omgeving

Achter Sint Pieter 160
NL-3512 HT Utrecht

info@bureaubuiten.nl
+31 (0)30 - 231 89 45

www.bureaubuiten.nl

Gelderse bedrijventerreinen: klaar voor de toekomst?

Rapport

Auteur(s):
Joost Hagens
Rutger van Raalten
Jos van Heest
Martijn van den Berge

Projectnummer: 1307

Aangeboden aan:
Provincie Gelderland
21-02-2019

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

1 Inleiding 8

1.1 *Aanleiding* 8
1.2 *Doelstelling onderzoek* 8
1.3 *Bedrijventerreinen in Gelderland* 9
1.4 *Opbouw rapport* 10

2 Definitie toekomstbestendig bedrijventerrein 12

3 Methode nulmeting 14

3.1 *Dataverzameling en -verwerking* 14
3.2 *Dataverwerking* 14
3.3 *Scores* 15
3.4 *Weging* 16
3.5 *Beschikbaarheid van data* 16
3.6 *Dashboards* 17

4 Resultaten 18

4.1 *Koplopers, peloton en achtervolgers* 18
4.2 *Resultaten per regio* 24
4.3 *Grootverbruikers energie* 25
4.4 *Resultaten per segment* 25
4.5 *Potentie* 27

5 Conclusies 32

6 Aanbevelingen en discussie 34

Bijlage 1 Thema's, subthema's en indicatoren 36
Bijlage 2 Kaarten met bedrijventerreinen per regio 39

Samenvatting

Op naar toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen
De provincie Gelderland heeft zich in de Omgevingsvisie als doel gesteld dat in 2050 alle werklocaties in de provincie duurzaam zijn ingericht qua energie, klimaatbestendigheid en logistieke productiestromen. Bedrijventerreinen leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan het behalen van de energie-, klimaat- en circulaire transitie ambities. Tegelijkertijd blijft de provincie inzetten op het kwalitatief verbeteren van de fysiek-ruimtelijk inrichting en het herstellen van het marktevenwicht op bedrijventerreinen via regionale programmeringen. Tezamen bepalen de duurzame, fysiek-ruimtelijke en sociaaleconomische aspecten de toekomstbestendigheid van een bedrijventerrein. Samen met de regio's en diverse experts is in dit onderzoek het begrip toekomstbestendigheid uitgewerkt en zijn de Gelderse bedrijventerreinen in een nulmeting langs de lat gelegd om te kijken hoe toekomstbestendig zij nu zijn en waar de potentie ligt om toekomstbestendiger te worden.

Definitie toekomstbestendig bedrijventerrein
In dit onderzoek is toekomstbestendigheid breder benaderd dan enkel vanuit het begrip duurzaamheid. Toekomstbestendigheid op bedrijventerreinen is opgedeeld in drie pijlers: duurzaam & gezond, fysiek-ruimtelijk en sociaaleconomisch. Naast dat een toekomstbestendig bedrijventerrein een goed vestigingsklimaat moet bieden en een positieve bijdrage dient te leveren aan de economie, moet het terrein ook gezond zijn om te werken en een bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen. Daarnaast moet het er fysiek-ruimtelijk goed bij liggen.

De drie pijlers van toekomstbestendige bedrijventerreinen

De volgende definitie van toekomstbestendige bedrijventerreinen is gehanteerd: '*Toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen zijn terreinen waar bedrijven, overheden en beheerders samenwerken aan toekomstige kansen en aanpak van knelpunten op het gebied van economie, duurzame energie, klimaat, gezondheid en ecologie, waarmee een aantrekkelijker vestigingsklimaat wordt gecreëerd en wordt toegewerkt naar energieneutrale en klimaatbestendige bedrijventerreinen in 2050'.*

Dit houdt in dat toekomstbestendige bedrijventerreinen een bepaalde organisatiegraad om maatregelen te organiseren kennen, ze bieden passende werkgelegenheid, hebben groei van economische toegevoegde waarde en beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel. Infrastructuur voor verkeer, vervoer, data en uitwisseling van energie, grondstoffen en kennis wordt geoptimaliseerd en er wordt zoveel mogelijk hernieuwbare energie opgewekt en energie bespaard. Grondstofgebruik in producten, processen en gebouwen wordt geminimaliseerd en de fysieke inrichting is aangepast aan verwachte klimaateffecten. En toekomstbestendige bedrijventerreinen hebben een positieve invloed op de gezondheid, veiligheid en kwaliteit en op de biodiversiteit op en rond het terrein.

Brede nulmeting toont huidige positie en potentie terreinen
Circa 30% van de Gelderse banen zijn te vinden op bedrijventerreinen. Samen zijn de goed voor 40% van het Bruto Regionaal product. In totaal telt Gelderland bijna 530 bedrijventerreinen, verdeeld over zes regio's: Noord Veluwe, FoodValley, Stedendriehoek, Achterhoek, Rivierenland en Arnhem-Nijmegen. In de nulmeting zijn 265 terreinen meegenomen, door planfases samen te voegen en (kleinere) bedrijventerreinen waar niet of nauwelijks grond is uitgegeven buiten beschouwing te laten. Voor deze terreinen zijn gegevens uit diverse databronnen, kaartbeelden en een fysieke schouw aan elkaar gekoppeld. Dit resulteerde in 65 indicatoren die samen per terrein een score geven van de huidige stand en de potentie van de terreinen binnen de thema's duurzaam & gezond, fysiek-ruimtelijk en sociaaleconomisch.

Nog veel verbeterruimte, grootste opgave duurzaam & gezond
Op basis van de scores is een indeling gemaakt in koplopers, peloton en achtervolgers. Circa 16% van de bedrijventerreinen behoort tot de koplopers, 67% tot het peloton en 17% tot de achtervolgers. In alle groepen is echter een slag naar toekomstbestendigheid nodig: met een gemiddelde score van 3,2 op een maximale score van 5 ligt ook bij de koplopers nog veel verbeterruimte. De grootste slag moet gemaakt worden op het thema duurzaam & gezond; de Gelderse bedrijventerreinen scoren op dit thema het laagst. Op bepaalde subthema's is er echter ook veel potentie om toekomstbestendiger te worden op het thema duurzaam & gezond.
Zo ligt er veel potentie op het gebied van energietransitie, waarbinnen zonne-energie de meeste potentie voor verbetering heeft, en klimaatadaptatie. Als een bedrijventerreinen zichzelf georganiseerd heeft door middel van parkmanagement of een BIZ zijn maatregelen die toekomstbestendigheid ten goede komen eenvoudiger door te voeren.

Verschillen toekomstbestendigheid binnen regio's, en niet tussen regio's
De scores op toekomstbestendigheid verschillen nauwelijks tussen de regio's, de variatie zit vooral binnen de regio's zelf. Wel valt op dat de Achterhoek en Stedendriehoek achterblijven op fysiek-ruimtelijk vlak, door een hoger aantal verouderde terreinen. De regio FoodValley scoort binnen dit thema aanzienlijk beter. Grotere verschillen bestaan er tussen de typen terreinen. Hoogwaardige bedrijventerreinen zijn het meest toekomstbestendig, de grootste opgaven liggen op kleinere terreinen met voornamelijk industrie. Dit komt vooral doordat zij achter blijven op fysiek-ruimtelijk vlak. Hierbij past wel de opmerking dat voor dergelijke terreinen een functionele inrichting volstaat.

Nulmeting is eerste fase naar toekomstbestendige terreinen
De grote hoeveelheid verzamelde en geanalyseerde data in deze nulmeting geven een bruikbaar eerste beeld van de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen in Gelderland. Periodiek kan de meting geactualiseerd en uitgebreid worden met meer en beter beschikbare additionele data. Vervolgonderzoek kan ook meer inzicht bieden in toekomstbestendigheid op kleiner schaalniveau, bijvoorbeeld op bedrijfsniveau, waar dit onderzoek gericht was op het niveau van het bedrijventerrein. Systematisch inzicht in de mate waarin individuele bedrijven bijvoorbeeld duurzame energie produceren, energie besparen of gebruiken ontbreekt nog.

Aanbevelingen voor vervolgfase(n)
De uitkomsten van dit onderzoek zullen nog geen antwoord bieden op alle voorliggende vragen rondom toekomstbestendige werklocaties. Dit onderzoek dient dan ook als een eerste fase. In de tweede fase wordt verder ingegaan op hoe de geconstateerde ontwikkelingskansen op de bedrijventerreinen in Gelderland te verzilveren en welke rol de provincie Gelderland daarin kan en wil pakken. Zo ligt er een rol voor de provincie als wetgever en handhaver, maar ook op het gebied van communicatie, inspiratie, monitoring, kennisdeling, het bij elkaar brengen van partijen in de regio en beschikbaar stellen van procescapaciteit. Ook kunnen subsidies,

leningen of garanties worden verstrekt. Daarnaast worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Verbreed de herstructureringsaanpak tot een verduurzamingsaanpak bedrijventerreinen
- Richt de verduurzamingsaanpak op gebundelde subthema's (energie, klimaat, milieu en mobiliteit) met een focus op energie. Hier valt de grootste 'winst' te boeken doordat de score nu laag is, maar de potentie relatief hoog ligt. Vanzelfsprekend mag een dergelijke aanpak geen negatief effect hebben op de economische kracht van een terrein.
- Stimuleer organiserend vermogen op bedrijventerreinen en maak de inzet van andere capaciteit/middelen/instrumenten hiervan afhankelijk. Uit het onderzoek blijkt dat een vorm van organisatie op terreinen een essentiële voorwaarde is om collectieve maatregelen te organiseren die de toekomstbestendigheid van het terrein kunnen bevorderen, zoals collectieve inkoop van zonnepanelen en herstructurering. De resultaten van dit onderzoek laten ook zien dat terreinen met parkmanagement of een BIZ toekomstbestendiger zijn. Inzet van provinciale middelen en menskracht kan mogelijk conditioneel gemaakt worden op het hebben van een helder organisatorisch aanspreekpunt.
- Werk met getrapte inzet gericht op koplopers en het peloton, mits er sprake is van samenwerking/organisatie, en alleen voor achtervolgers indien daar stevige samenwerking tot stand komt.
- Benut bestaande organisaties en overlegstructuren: de RPW structuren vormen een goed startpunt om de huidige activiteiten te verbreden naar een gezamenlijk verduurzamingsaanpak. Ook het takenpakket van de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland kan uitgebreid worden met verduurzaming, in het bijzonder gericht op de energietransitie. Daarnaast is het zaak goed aan te sluiten op lopende initiatieven in de provincie (zoals het GEA) en bij bedrijven, ondernemersverenigingen, onderwijs en energieallianties. De kunst is om inzet en instrumentarium zodanig te richten dat het aanvullend wordt en tot versnelling leidt.

1 Inleiding

De provincie Gelderland gaat aan de slag met het toekomstbestendig maken van de bedrijventerreinen binnen de provincie. Om hier op een doeltreffende manier mee te starten is het allereerst van belang om grip te krijgen op het begrip toekomstbestendigheid: wat maakt een bedrijventerrein toekomstbestendig? Bovendien is het belangrijk om antwoorden te krijgen op de vragen in hoeverre terreinen al toekomstbestendig zijn en op welk type terreinen en op welke thema's de meeste impact te generen is.

1.1 *Aanleiding*

Bedrijventerreinen kunnen een belangrijke rol spelen in het behalen van de energie-, klimaat- en circulaire transitie ambities. In de afgelopen jaren heeft de focus van het bedrijventerreinenbeleid gelegen op 'de basis op orde' krijgen. Er is vooral veel aandacht, tijd en geld gegaan naar kwalitatieve verbetering van de bedrijventerreinen en het herstellen van het marktevenwicht via regionale programmeringen. Recentelijk is er in Gelderland naast de aandacht voor herstructurering meer aandacht gekomen voor duurzaamheid op werklocaties. De provincie Gelderland heeft zich in de Omgevingsvisie het volgende doel gesteld: *"In 2050 zijn alle werklocaties duurzaam ingericht qua energie, klimaatbestendigheid en logistieke productiestromen".*

Dit rapport gaat in op de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen. Duurzaamheid is daar een onderdeel van, maar fysiek-ruimtelijke en sociaaleconomische aspecten van bedrijventerreinen vallen hier ook onder.

1.2 *Doelstelling onderzoek*

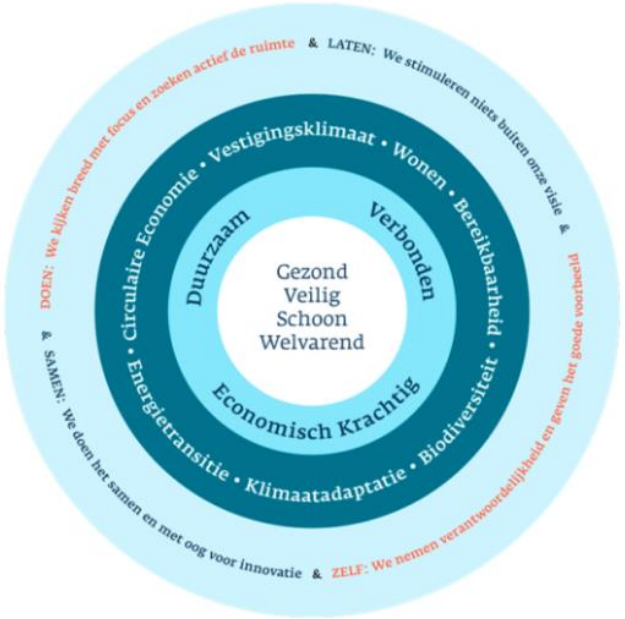
Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de huidige situatie, het potentieel en wat nodig en mogelijk is om bedrijventerreinen in Gelderland toekomstbestendig te maken. De focus ligt daarbij op duurzaamheid, fysiek-ruimtelijke en sociaaleconomische aspecten.

Deze doelstelling is op te delen in twee onderdelen:

A. Begripsbepaling toekomstbestendige bedrijventerreinen
B. Nulmeting toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen Gelderland

De uitkomsten van dit onderzoek zullen nog geen antwoord bieden op alle voorliggende vragen rondom toekomstbestendige werklocaties. Dit onderzoek dient dan ook als een eerste fase. In de tweede fase wordt verder ingegaan op hoe de geconstateerde ontwikkelingskansen op de bedrijventerreinen in Gelderland te verzilveren. In dit rapport zijn wel aanbevelingen voor de tweede fase opgenomen.

Figuur 1: De kern van de Omgevingsvisie Gelderland



Bron: Omgevingsvisie Gaaf Gelderland, 2018

1.3 *Bedrijventerreinen in Gelderland*

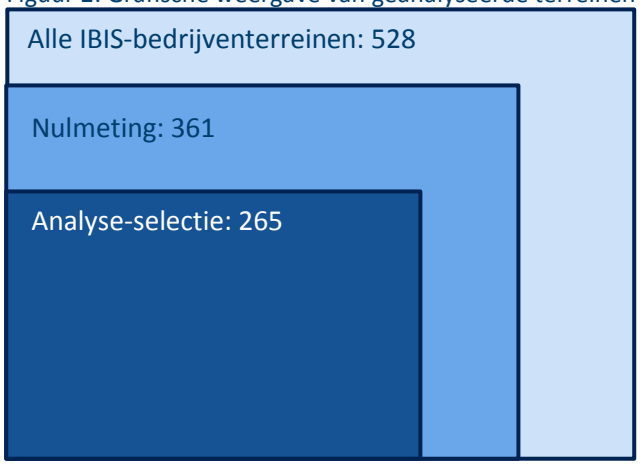
Dit onderzoek richt zich op alle bedrijventerreinen in Gelderland die geheel of gedeeltelijk in gebruik zijn.

Volgens IBIS (2018) telt Gelderland 528 bedrijventerreinen. Hiervan zijn echter 49 terreinen in planfase[1] en zijn dus nog niet in een analyse mee te nemen. Ook zijn er terreinen die al wel een onherroepelijk bestemmingsplan hebben, maar waar nog geen grond is uitgegeven. Deze terreinen nemen we ook niet mee in het onderzoek. Daarnaast onderscheidt IBIS sommige terreinen in bijvoorbeeld fase 1 en fase 2, terwijl deze eigenlijk als één terrein kunnen worden beschouwd. In dat geval hebben we de terreinen samengevoegd.

Na het samenvoegen en verwijderen van de betreffende terreinen zijn er voor de nulmeting in dit onderzoek 361 bedrijventerreinen onderzocht. Hiervan zijn uiteindelijk 265 terreinen meegenomen in de analyse. Zie figuur 2 voor een grafische weergave. 96 kleine terreinen[2] zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze bijvoorbeeld grotendeels nog niet uitgegeven waren of slechts één of enkele bedrijven bevatten. Hierdoor zijn sommige indicatoren niet in te vullen en zouden deze terreinen ruis veroorzaken in de dataset. Deze 100 kleine terreinen tellen 6,0% van het areaal aan uitgegeven bedrijventerrein in Gelderland en 1,8% van het aantal banen op bedrijventerreinen. Ze tellen gemiddeld 47 banen en zijn gemiddeld 4,6 ha groot.

Samenvattend, figuur 2 geeft inzichtelijk weer welke proportie van het startpunt ‘alle bedrijventerreinen in Gelderland’ (528 bedrijventerreinen) uiteindelijk analyseerbaar is, namelijk de analyse-sectie met 265 bedrijventerreinen.

Figuur 2: Grafische weergave van geanalyseerde terreinen in Gelderland



Bron: Bureau BUITEN, 2019

Op de 265 bedrijventerreinen die in de analyse zijn meegenomen bevinden zich in totaal 252.000 banen (2017), ongeveer 30% van het totaal aantal banen in Gelderland. De toegevoegde waarde op bedrijventerreinen bedraagt €23,1 miljard, circa 40% van de totale toegevoegde waarde van Gelderland (zie tabel 1). Bedrijventerreinen zijn daarmee van wezenlijk belang voor de economie van Gelderland.

Tabel 1: Bedrijventerreinen in Gelderland in cijfers

	Bedrijventerreinen in Gelderland
Aantal terreinen	265
Aantal banen 2017	251.900
Toegevoegde waarde 2016	€ 23,1 miljard
Bruto ha	9.795
Netto ha	7.990

[1] Hierbij gaat het om een ontwerp bestemmingsplan, plan in structuurvisie, of een vastgesteld bestemmingsplan waarbij de locatie in ontwikkeling is.
[2] Terreinen kleiner dan 5 ha bruto of met minder dan 50 banen

Bron: Bureau Economisch onderzoek Gelderland, IBIS 2018.

De 265 terreinen zijn verdeeld over de zes regio's in Gelderland. De meeste terreinen en de meeste ha bedrijventerrein bevinden zich in regio Arnhem-Nijmegen. Het kleinste aantal terreinen en de minste ha bedrijventerrein bevinden zich in de regio Noord-Veluwe. Gemeten naar oppervlakte van de regio kennen Arnhem-Nijmegen en Rivierland de grootste dichtheid aan bedrijventerreinen. Het aantal terreinen per inwoner ligt verreweg het hoogst in Riviereland.

Tabel 2: Aantal en netto areaal bedrijventerrein per regio in Gelderland

Regio	Aantal terreinen	Netto ha	Aantal terreinen per 1.000 ha	Aantal terreinen per 1.000 inwoners
Arnhem-Nijmegen	77	2.500	0,92	0,10
Rivierenland	50	1.514	0,63	0,22
Achterhoek	43	1.303	0,36	0,15
Stedendriehoek	33	1.158	0,38	0,11
FoodValley	33	945	0,54	0,13
Noord-Veluwe	29	671	0,40	0,14
Totaal	**265**	**7.990**	**0,52**	**0,13**

Bron: IBIS, 2018; CBS, 2018

Potentie verduurzaming bedrijventerreinen

Het areaal van de bedrijventerreinen en het grote aantal werkzame personen geeft aan dat bedrijventerreinen, niet alleen economisch van groot belang zijn, maar ook een grote rol kunnen spelen in het halen van duurzaamheidsdoelen. Er ontstaan in toenemende mate initiatieven om bedrijventerreinen te verduurzamen, maar om echt toekomstbestendig te worden is er meer nodig. Professor Louise Vet, verbonden aan de WUR en #1 van de Trouw Duurzame Top 100 in 2018, zegt hierover:

"Bedrijventerreinen zijn op dit moment een blamage als je kijkt naar duurzaamheid, energie, circulariteit en biodiversiteit". Volgens Vet valt er dus nog veel te verbeteren aan de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen. In dit rapport wordt duidelijk in hoeverre dit ook echt zo is en op welke vlakken de meeste winst te behalen valt.

1.4 *Opbouw rapport*

In dit rapport gaan we in op de begripsbepaling van toekomstbestendige bedrijventerreinen en op de nulmeting van toekomstbestendigheid van de bedrijventerreinen in Gelderland.

In hoofdstuk 2 komt de definitie van een toekomstbestendig bedrijventerrein aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de methode van de nulmeting. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de nulmeting gepresenteerd. Hoofdstuk 5 beschrijft de conclusies en in hoofdstuk 6 doen we aanbevelingen voor de vervolgstappen die de provincie kan nemen om aan de slag te gaan met toekomstbestendige bedrijventerreinen.

Om het rapport bondig en goed leesbaar te houden is er gebruik gemaakt van bijlagen. In bijlage 1 en 2 onderaan het rapport zijn overzichten te zien van de indicatoren en de kaarten met bedrijventerreinen per regio.

In de technische bijlage, een afzonderlijk document, wordt dieper ingegaan op de totstandkoming van de scores. In deze technische bijlage is verdere uitleg over de selectie van indicatoren, manier van scoren en weging terug te vinden.

Figuur 3: De regio indeling gehanteerd in dit rapport. Zie bijlage 2 voor kaarten met de bedrijventerreinen per regio

2 Definitie toekomstbestendig bedrijventerrein

Voordat we kunnen meten hoe toekomstbestendig de bedrijventerreinen in Gelderland zijn, is het van belang om te bepalen wat we precies onder toekomstbestendigheid verstaan. Samen met verschillende stakeholders is de definitie van een toekomstbestendig bedrijventerreinen opgesteld, welke thema's en indicatoren hierbij horen en hoe deze gemeten kunnen worden.

In dit onderzoek is toekomstbestendigheid breder benaderd dan enkel vanuit het begrip duurzaamheid. Toekomstbestendigheid op bedrijventerreinen is opgedeeld in drie pijlers: duurzaam & gezond, fysiek-ruimtelijk en sociaaleconomisch. Naast dat een toekomstbestendig bedrijventerrein een goed vestigingsklimaat moet bieden en een positieve bijdrage dient te leveren aan de economie, moet het terrein ook gezond zijn om te werken en een bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen. Daarnaast moet het er fysiek-ruimtelijk goed bij liggen.

Figuur 4: De drie thema's van toekomstbestendige bedrijventerreinen

Er zijn op diverse manieren stakeholders betrokken om de definitie van toekomstbestendige bedrijventerreinen verder uit te denken:

- Gesprekken met specialisten van de provincie Gelderland
- Regio-sessies met beleidsmedewerkers vanuit de gemeenten en ondernemers
- Sessie begeleidingsgroep provincie Gelderland
- Gesprekken met experts
- Gesprekken met parkmanagers

Samen met de stakeholders is tot een breed gedragen definitie van toekomstbestendige bedrijventerreinen gekomen:

Toekomstbestendige Gelderse bedrijventerreinen zijn terreinen waar bedrijven, overheden en beheerders samenwerken aan toekomstige kansen en aanpak van knelpunten op het gebied van economie, duurzame energie, klimaat, gezondheid en ecologie, waarmee een aantrekkelijker vestigingsklimaat wordt gecreëerd en wordt toegewerkt naar energieneutrale en klimaatbestendige bedrijventerreinen in 2050

Eigenschappen toekomstbestendige bedrijventerreinen

Als we de definitie van toekomstbestendige bedrijventerreinen nader uiteenleggen, volgt hieruit een aantal eigenschappen waar een toekomstbestendig bedrijventerrein aan moet voldoen. Op een toekomstbestendig bedrijventerrein:

- wordt samengewerkt: er is een bepaalde organisatiegraad aanwezig, waardoor collectieve maatregelen en onderlinge uitwisseling gemakkelijker gerealiseerd kunnen worden;
- is er een passende werkgelegenheid en groei van economische toegevoegde waarde en beschikken over voldoende gekwalificeerde arbeid;

- wordt de infrastructuur voor verkeer, vervoer, data en uitwisseling van energie, grondstoffen en kennis geoptimaliseerd;
- produceren bedrijven individueel en/of collectief zoveel mogelijk hernieuwbare energie en besparen ze zo veel mogelijk energie;
- wordt grondstofgebruik in producten, processen en gebouwen geminimaliseerd door hergebruik van onderdelen en (hoogwaardige) grondstoffen en door het toepassen van *biobased* alternatieven;
- is de fysieke inrichting aangepast aan verwachte klimaateffecten;
- is er sprake van een positieve invloed op de gezondheid, veiligheid en kwaliteit van de werklocatie en op de biodiversiteit op en rond de bedrijventerreinen.

Deze brede definitie van toekomstbestendige is samen met de stakeholders uitgewerkt in 21 subthema's die onder de drie thema's vallen. In figuur 5 is een overzicht van deze subthema's te zien.

Figuur 5: overzicht van thema's en subthema's

Om de subthema's meetbaar te maken, zijn deze geoperationaliseerd in één of meerdere indicatoren. Zo is het subthema klimaatadaptatie bijvoorbeeld opgedeeld in vier indicatoren die iets zeggen over de huidige stand van klimaatadaptatie op een bedrijventerrein.

Tabel 3: Voorbeeld, subthema klimaatadaptatie met bijbehorende indicatoren.

Subthema	Indicator
Klimaatadaptatie	Doorlatendheid grondsoort
Klimaatadaptatie	Waterberging
Klimaatadaptatie	Infiltratiemaatregelen
Klimaatadaptatie	Hitte-stress

Bron: Bureau BUITEN, 2019

Voor de huidige stand van klimaatadaptatie kijken we naar de grondsoort en de doorlaatbaarheid van deze grondsoort, de waterbergingscapaciteit in mm regen van de ondergrond, aanwezige infiltratiemaatregelen en hittestress (indicatie van het gemiddelde luchttemperatuur verschil tussen de stedelijke en omliggende landelijke gebieden). Deze indicatoren worden voor ieder terrein in kaart gebracht en krijgen een score toegekend. De scores van de indicatoren tezamen vormen de score van de huidige stand op het gebied van klimaatadaptatie op een terrein. Over de manier van het toekennen van een score volgt in het volgende hoofdstuk meer. In bijlage 1 is een volledig overzicht opgenomen van thema's, subthema's en indicatoren en bijbehorende bronnen.

3 Methode nulmeting

In dit hoofdstuk beschrijven we de gehanteerde methode voor de nulmeting op hoofdlijnen. In de technische bijlage is een uitgebreidere beschrijving van de methoden te vinden.

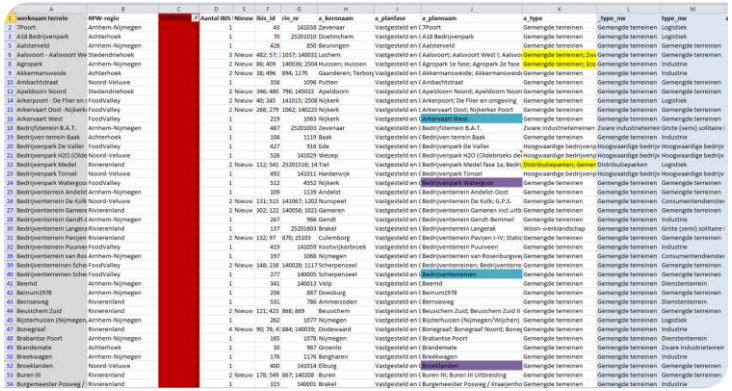
3.1 *Dataverzameling en -verwerking*

Elk van de subthema's uit het vorige hoofdstuk zijn geoperationaliseerd naar één of meerdere indicatoren die het subthema meetbaar maken. In totaal zijn er 65 indicatoren gebruikt om de toekomstbestendigheid van een bedrijventerrein te meten. De indicatoren vinden hun oorsprong in verschillende bronnen. Gegevens over o.a. de oppervlakte, milieucategorie en beschikbare modaliteiten komen uit IBIS. Data over de werkgelegenheid en toegevoegde waarde komen uit de provinciale werkgelegenheidsenquête (PWE) van Gelderland. Daarnaast zijn er verschillende kaartlagen gebruikt, die vanuit uiteenlopende bronnen komen. Bronnen van deze kaartlagen zijn bijvoorbeeld de Klimaateffectatlas, Atlas voor de Leefomgeving en Atlas Natuurlijk Kapitaal. De indicatoren die niet in beschikbare databases zijn opgenomen, zijn aangevuld via een schouw van de bedrijventerreinen. Voor de schouw zijn alle 361 terreinen bezocht, dus ook de circa 100 kleine terreinen die uiteindelijk niet zijn meegenomen in de analyse. De schouwindicatoren zijn gescoord van 1 tot en met 5. Zie voor een uitgebreid overzicht van alle indicatoren en bijbehorende bronnen bijlage 1.

3.2 *Dataverwerking*

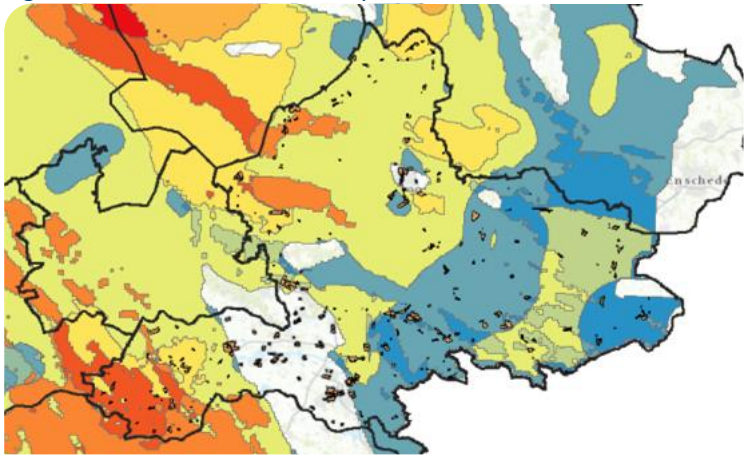
De dataverweking is op drie manieren gebeurd; via het slim koppelen van data en het uitvoeren van berekeningen, GIS en de fysieke schouw.

Figuur 6: Excel rekenbestand



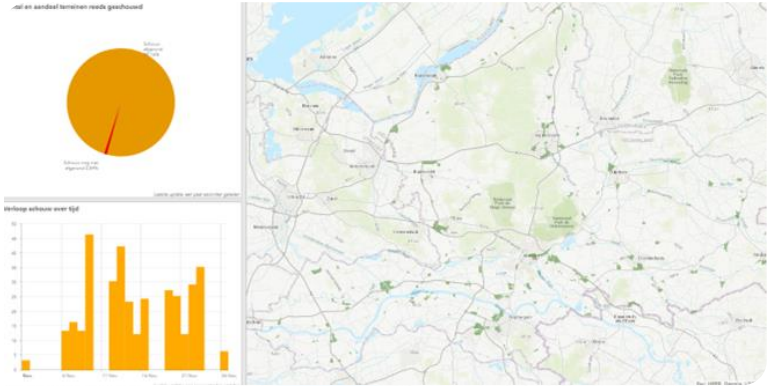
Door middel van berekenen zijn gegevens vanuit verschillende bronnen in Excel gekoppeld aan de bedrijventerreinen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de sectorale indeling en het aantal banen op een bedrijventerrein.

Figuur 7: Voorbeeld van GIS-analyse



Veel van de data zijn via GIS verwerkt. Via het GIS-programma ArcMap zijn verschillende datasets geanalyseerd en aan de bedrijventerreinen gekoppeld.

Figuur 8: Schouw-app overzicht



Door middel van een fysieke schouw zijn alle 361 terrein gescoord op indicatoren die niet op basis van de andere bronnen geanalyseerd konden worden. Zie het kader over de schouw op deze pagina voor een uitgebreidere uitleg van de aanpak.

3.3 *Scores*

Alle indicatoren zijn omgerekend naar een score van 1 tot en met 5. Hierdoor kunnen alle indicatoren met elkaar vergeleken worden en kunnen de indicatoren worden geaggregeerd naar scores per subthema en thema niveau. Het omrekenen naar de score op de 1-5 schaal is op verschillende manieren gedaan:

- Schouw: de indicatoren die met de schouw zijn gemeten, zijn van 1 tot en met 5 gescoord en staan dus reeds in 1-5 schaal;
- Z-scores: een Z-score is een gestandaardiseerde waarde, die zich met andere Z scores laat vergelijken. De Z-scores kunnen vervolgens ingedeeld worden in 5 groepen, waardoor een score op een 1-5 schaal ontstaat.

Fysieke schouw 361 bedrijventerreinen

Hoewel veel van de indicatoren met behulp van desk research gemeten kunnen worden, laten een aantal indicatoren zich moeilijk van achter een computer meten. Voor het scoren van bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte en het vastgoed is veldwerk vereist.

Alle 361 bedrijventerreinen in Gelderland zijn geschouwd. Tijdens de schouw is gebruik gemaakt van een app om gegevens van het betreffende terrein direct in te voeren. Dit biedt naast voordelen ten aanzien van efficiëntie en effectiviteit, ook het voordeel dat vanaf afstand direct meegekeken kan worden naar de bevindingen op de terreinen. De app is zo ingericht dat ingevoerde gegevens eenduidig en daarmee vergelijkbaar zijn. Op deze manier zijn de 361 terreinen efficiënt en nauwkeurig geschouwd.

- Op basis van bureau-expertise: een indicator kan ook op basis van bureau expertise een waarde toegekend krijgen. Zo hebben we de verschillende categorieën van parkmanagement (KVO, BIZ, parkmanagement) op basis van bureau-expertise een score toegekend.
- Op basis van inschatting expert: voor bepaalde indicatoren hebben we hulp gehad van experts met het bepalen van een score voor een bepaalde waarde. Dit geldt bijvoorbeeld voor de klasse-indeling van de indicator ‘afstand tot Natura 2000’.

- 0 – 1 of ja / nee: bij een variabele waarbij de waarde ja / nee of 0 – 1 is, zoals de aanwezigheid van winturbines, is een waarde aan de ja en aan de nee toegekend.
- Op basis van legenda: kaartlagen zijn vaak al opgedeeld in categorieën. In sommige gevallen was dit al in 5 categorieën. In dat geval hebben we simpelweg een score 1 tot en met 5 toegekend. Bij meer dan 5 categorieën hebben we categorieën samengevoegd.

Zo kan ieder terrein op iedere indicator een score krijgen van 1 t/m 5, waarbij 1 de laagste score is, 5 de hoogste en 3 een gemiddelde score is (zie scorebalk). In de technische bijlage is voor iedere indicator opgenomen op welke manier de scores zijn toegekend.

Niet iedere indicator is dusdanig verdeeld dat de gemiddelde score van alle terreinen op een 3 uitkomt. Een voorbeeld hiervan is de indicator ‘aanwezigheid van windenergie’. Hier scoren veel terreinen een 1, omdat op deze terreinen geen windturbines aanwezig zijn. De gemiddelde score van de indicator windenergie komt hierdoor dus lager uit dan een 3.

3.4 *Weging*

Niet ieder subthema heeft een even grote impact op de toekomstbestendigheid van een terrein. Daarom is ervoor gekozen om weging toe te passen, waardoor het ene subthema zwaarder meeweegt in de themascore dan het andere subthema.

Daarbij is samen met de begeleidingsgroep beoordeeld welke subthema’s de grootste bijdrage leveren aan de toekomstbestendigheid op een terrein. Een overzicht van de toegepaste wegingen is in de technische bijlage te vinden. Zo is binnen duurzaam & gezond het subthema energietransitie zwaarder gewogen dan de geluidshinder. Energietransitie is een thema dat veel beleidsaandacht heeft en bovendien de komende jaren urgenter zal worden. Daarom krijgt dit subthema een zwaardere weging mee dan geluidshinder, dat niet op ieder terreinen een rol speel, en als het een rol speelt slechts op een gedeelte van het terrein en daardoor minder impact heeft op de toekomstbestendigheidsscore.

In de totaalscore op toekomstbestendigheid is ieder thema even zwaar meegewogen. We gaan er dus vanuit dat de thema’s duurzaam & gezond, fysiek-ruimtelijk en sociaaleconomisch alle drie van hetzelfde belang zijn voor een toekomstbestendig bedrijventerrein.

3.5 *Beschikbaarheid van data*

Al in de aanloopfase van het project bleek dat er veel data beschikbaar zijn op het schaalniveau van een bedrijventerrein waarmee er een goed beeld kan worden geschetst van de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen in Gelderland.

Er bleken echter ook subthema’s en indicatoren te zijn die lastiger in beeld te krijgen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanwezigheid van warmtekrachtkoppeling installaties (WKK’s) en warmte-koudeopslag (WKO’s). Informatie over de aanwezigheid van de installaties op bedrijventerreinen zou een mooie toevoeging zijn om de huidige stand op het subthema energietransitie te bepalen. Omgevingsdiensten beschikken over overzichten van WKK en WKO installaties. Op dit moment is er echter geen volledige informatie beschikbaar over WKK’s en WKO’s, waardoor deze indicatoren nu niet zijn meegenomen in dit onderzoek. Wellicht dat met een nieuwe inspanning vanuit de Omgevingsdiensten de gegevens in een later stadium aan de analyse kunnen worden toegevoegd.

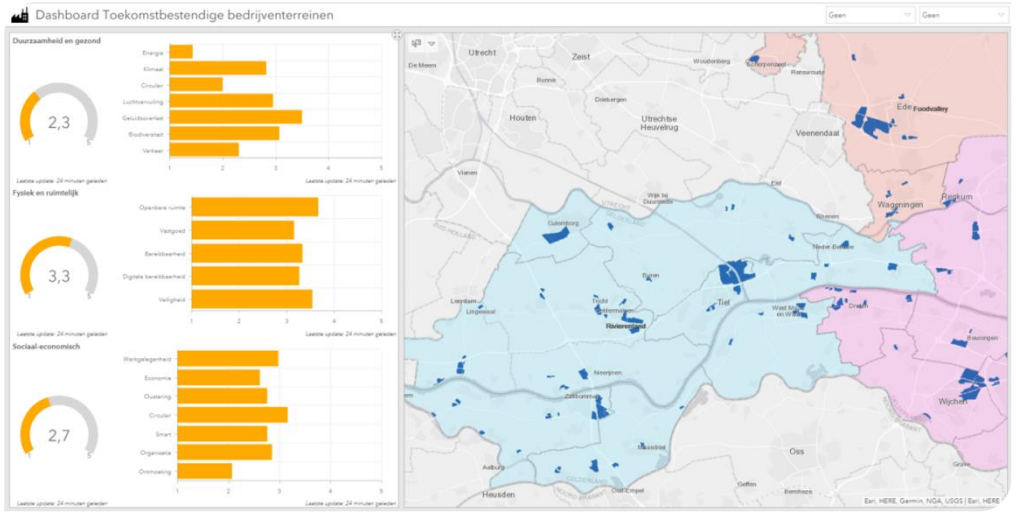
Andere voorbeelden van niet volledig beschikbare data op provincie niveau zijn het aanbod van vastgoed, de gemiddelde verhuurprijs en de grondprijzen, die gezamenlijk het subthema marktdynamiek vormen. Deze gegevens zijn voor veel bedrijventerreinen niet beschikbaar omdat makelaars deze gegevens in veel gevallen niet willen verstrekken.

De methodiek van de nulmeting is dusdanig ingericht dat aanvullende indicatoren relatief eenvoudig kunnen worden toegevoegd en dat de data eenvoudig kan worden vernieuwd.

3.6 *Dashboards*

De resultaten van de nulmeting zijn ontsloten in een interactief online dashboard. Het dashboard biedt inzicht in de scores per (sub)thema en per indicator. Zowel op het regionale schaalniveau als bedrijventerreinniveau zijn de scores zichtbaar, zodat je zelf een 'factsheet toekomstbestendigheid' op het door jou gewenste schaalniveau kunt selecteren. Het dashboard maakt het mogelijk om snel en gebruiksvriendelijk de score op toekomstbestendigheid van de werklocaties in Gelderland te bekijken en te vergelijken. Ook is het dashboard zo ingericht dat deze gemakkelijk aangevuld kan worden met nieuwe indicatoren en/of geactualiseerd kan worden bij een volgende meting.

Figuur 9 Dasboard toekomstbestendige bedrijventerreinen Gelderland



4 Resultaten

4.1 *Koplopers, peloton en achtervolgers*

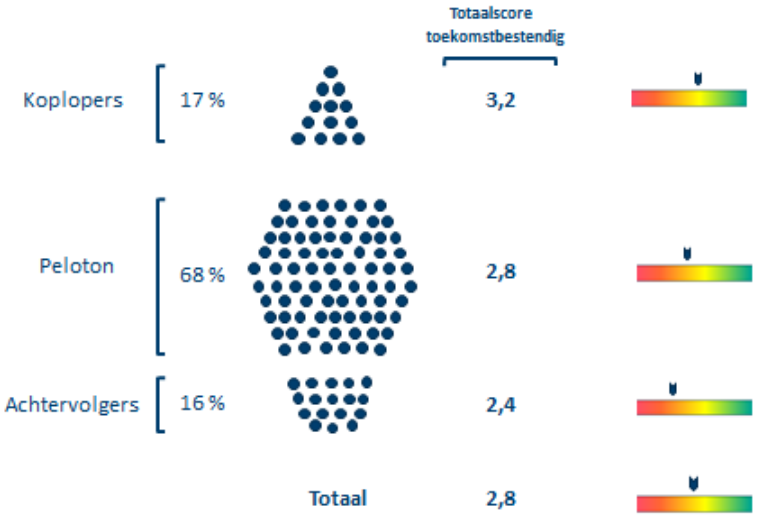
Op basis van de omschreven methodiek krijgt ieder bedrijventerrein op iedere indicator een score toegekend. Vervolgens kunnen scores per terrein, per thema, subthema of (groep) van indicatoren worden uitgerekend. Dat kan voor alle terreinen, maar ook voor regionale of thematische selecties (bijvoorbeeld: alle logistieke bedrijventerreinen).

Als de scores van alle bedrijventerreinen bij elkaar worden genomen, blijkt dat de gemiddelde score van de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen in Gelderland uitkomt op een 2,8. Dit is lager dan de 3,0, die in deze analyse als 'lat' wordt gehanteerd. Uiteraard kunnen de provincie of regio's de 'lat' ook hoger leggen en zo de ambitie aanscherpen. Hierbij kan differentiatie worden aangebracht in de verschillende thema's en de verschillende typen bedrijventerreinen.

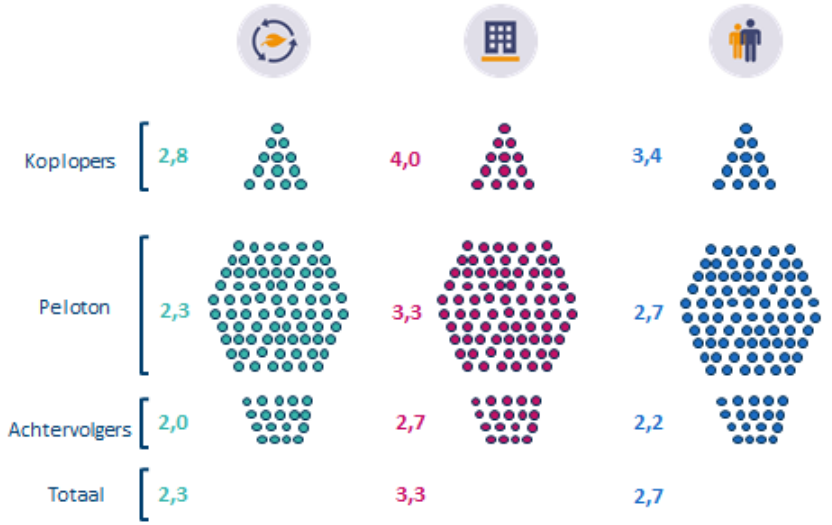
De bedrijventerreinen zijn opgedeeld in drie groepen: koplopers, peloton en achtervolgers. De koplopers betreffen die terreinen die meer dan 1 standaarddeviatie boven het gemiddelde liggen. De achtervolgers zijn die terreinen die meer dan 1 standaarddeviatie onder het gemiddelde liggen. De koplopers, waarbinnen 17 % van het aantal terreinen vallen, scoren gemiddeld een 3,2. Het peloton omvat 68 % van de bedrijventerreinen en deze scoren gemiddeld een 2,8 op toekomstbestendigheid. 16 % van de terreinen behoort tot de achtervolgers. De achtervolgers scoren gemiddeld een 2,4.

Als we naar de scores per thema kijken valt op dat de scores op het thema duurzaam & gezond relatief laag zijn. Gemiddeld is de score hier met 2,3 onvoldoende en zelfs de koplopers scoren met gemiddeld een 2,8 onder de 3,0. Fysiek-ruimtelijk zijn de bedrijventerreinen in Gelderland beter op orde. De gemiddelde score ligt hier met 3,3 hoger en de koplopers op dit thema scoren een 4,0. Ook op sociaaleconomisch gebied doen Gelderse bedrijventerreinen het over het algemeen beter dan op het thema duurzaam & gezond met een gemiddelde score van 2,7.

Figuur 10: Percentage en totaalscore van koploper, peloton en achtervolgers



Figuur 11: Gemiddelde score per thema



Een terrein dat koploper is op het thema duurzaam & gezond hoeft overigens niet ook koploper te zijn op de andere thema's. Een terrein kan zelfs koploper zijn op het ene thema, maar achtervolger op het andere.

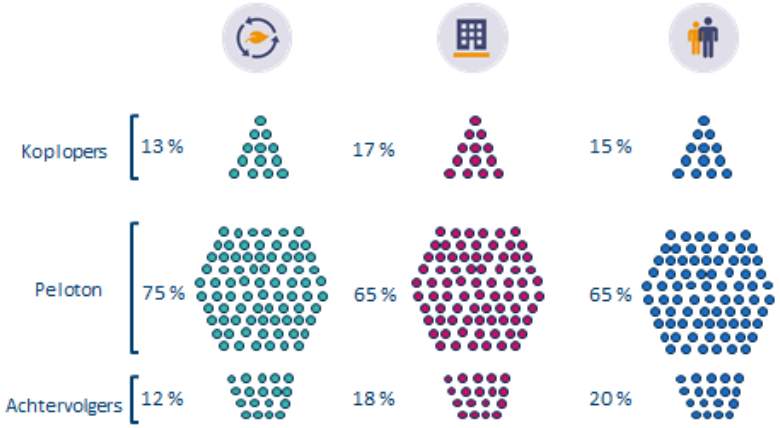
In figuur 13 is een uitsplitsing te zien van het percentage terreinen dat behoort tot koplopers, peloton en achtervolgers per thema. Zowel de groep koplopers als de groep achtervolgers is bij het thema duurzaamheid & gezond het kleinste, terwijl het peloton hier juist het grootst is van alle thema's.

Als we kijken naar de verdeling van het areaal over de koplopers, peloton en achtervolgers dan valt op dat bij de koplopers het percentage areaal hoger ligt dan het percentage terreinen. Dit betekent dat de koploper terreinen gemiddeld gezien een groter areaal hebben dan de terreinen in de overige twee groepen.

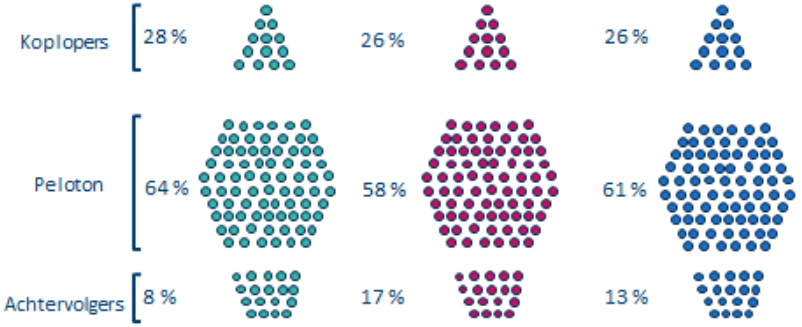
Uit figuur 15 blijkt verder dat het percentage van de banen op bedrijventerrein op de koploperterreinen hoger is dan het percentage areaal. Dit betekent dat de koploperterreinen relatief arbeidsintensief zijn en relatief veel banen huisvesten. Dit geldt met name voor terreinen die koploper zijn op het thema sociaaleconomisch.

Figuur 12: thema's en subthema's nogmaals weergegeven

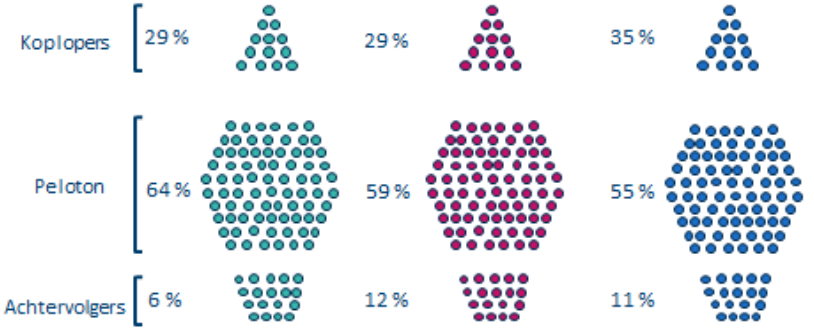
Figuur 13: Percentage terreinen per thema per groep



Figuur 14: Percentage areaal per thema per groep



Figuur 15: Percentage banen per thema per groep



4.1.1 *Koplopers*

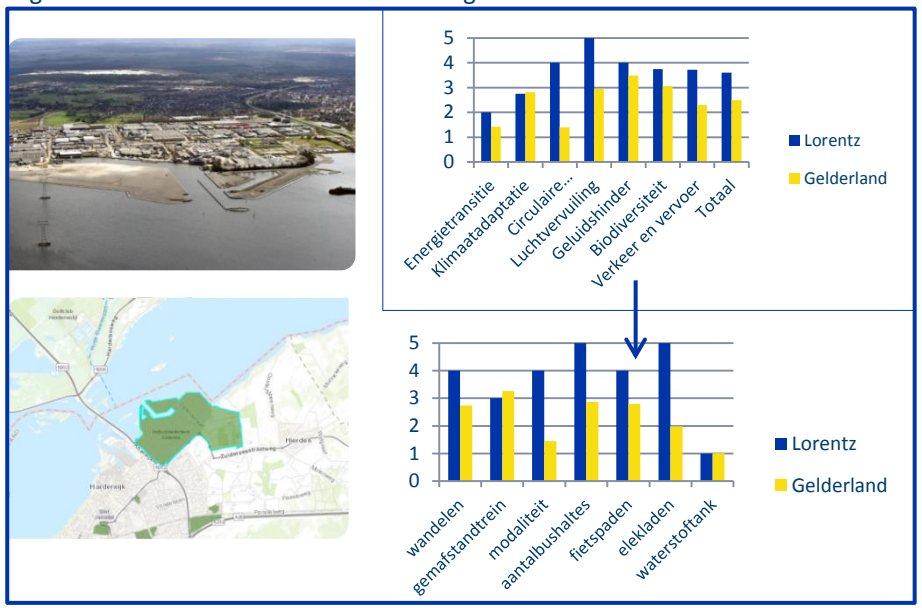
Duurzaam & gezond: Lorentz

Een terrein dat koploper is op het thema duurzaam & gezond is terrein Lorentz in de gemeente Harderwijk. Lorentz scoort een 3,6 op dit thema en scoort daarmee ook binnen de koplopers relatief hoog. Lorentz scoort op ieder subthema binnen thema duurzaam & gezond (behalve klimaatadaptatie) hoger dan gemiddeld in Gelderland. Met name in de subthema's circulaire economie, luchtvervuiling en verkeer en vervoer is het verschil met het gemiddelde in Gelderland groot. De hoge score van circulaire economie op Lorentz is te verklaren door de aanwezigheid van restwarmte van de aluminiumfabriek Hydro Extrusion en waterschap Vallei en Veluwe. Luchtvervuiling is in de gehele Noord-Veluwe regio relatief weinig aanwezig, zo ook op terrein Lorentz. Dit is te verklaren door de lagere bevolkingsdichtheid en lagere dichtheid van wegen. Het subthema verkeer en vervoer is rechtsonder in figuur 16 verder uitgesplitst naar de indicatoren die binnen dit subthema vallen. Hierin is te zien dat Lorentz vooral op de indicatoren modaliteit (kade en overslagfaciliteiten aanwezig), aantal bushaltes en elektrisch laden (aantal laadpalen) goed scoort.

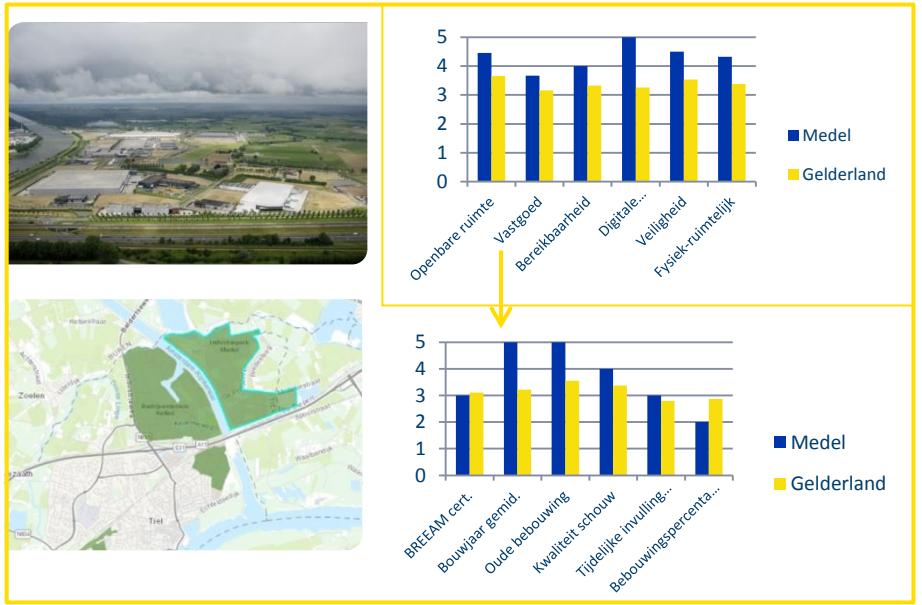
Fysiek-ruimtelijk: Bedrijvenpark Medel

Bedrijvenpark Medel is koploper op het gebied van fysiek-ruimtelijk met een score van 4,3 op dit thema. Bedrijvenpark Medel ligt in gemeente Tiel en is een logistiek terrein. Onder andere Simon Loos en distributiecentra van H&M en Lidl zijn hier gevestigd. Op alle subthema's binnen het thema fysiek-ruimtelijk scoort bedrijvenpark Medel hoger dan gemiddeld in Gelderland. In figuur 17 zijn de indicatoren binnen het subthema vastgoed weergegeven. Aan de indicatoren bouwjaar gemiddeld en oude bebouwing is te zien dat het om een relatief modern terrein gaat.

Figuur 16: Factsheet Lorentz duurzaam & gezond



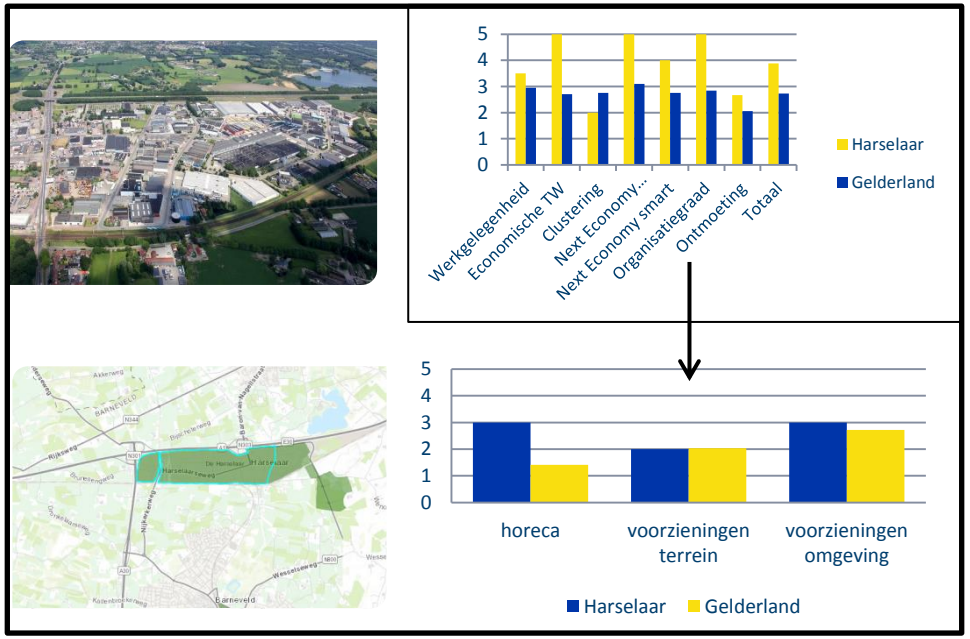
Figuur 17: Factsheet bedrijvenpark Medel fysiek-ruimtelijk



Sociaaleconomisch: Harselaar

Op sociaaleconomisch gebied is bedrijventerrein Harselaar één van de koplopers. Dit terrein in de gemeente Barneveld heeft een relatief groot aantal banen en een relatief hoge arbeidsproductiviteit (toegevoegde waarde per baan). Harselaar is een gemengd terrein waarbij de bedrijvigheid voornamelijk bestaat uit logistiek, productie en (auto)handel. Voorname productiebedrijven op Harselaar zijn Paperfoam (koploper op gebied van duurzaam verpakkingsmateriaal, biobased verpakkingen) en Lagerwey (producent van windturbines). Opvallend hoog scorende subthema's zijn next economy (zowel smart als circulair) en organisatiegraad. Next economy scoort hoog doordat er relatief veel banen in de HTSM[3] en circulaire economie te vinden zijn op Harselaar. Ook is er glasvezel aanwezig en zijn er potentiele anchor bedrijven op Harselaar aanwezig. De hoge score voor organisatiegraad is te verklaren door de aanwezigheid van een BIZ op Harselaar. Het subthema ontmoeting scoort tevens hoger dan gemiddeld in Gelderland. In figuur 18 is dit subthema uitgesplitst in de drie indicatoren die samen de score voor ontmoeting bepalen. Heruit is af te leiden dat er relatief veel horeca aanwezig is op Harselaar en dat het aanbod van voorzieningen in de omgeving een fractie hoger ligt dan gemiddeld.

Figuur 18: Factsheet Harselaar sociaaleconomisch



[3] High Tech Systemen en Materialen

4.1.2 *Achtervolgers*

De resultaten van dit onderzoek geven een benadering voor de toekomstbestendigheid op bedrijventerreinen in Gelderland. Waar koplopers zijn, bestaan ook achtervolgers. We laten uit de groep van achtervolgers voorbeelden per thema zien van zaken waarop terreinen in de groep van achtervolgers minder goed scoren.

Duurzaam & gezond

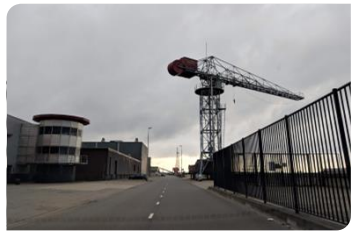
Terreinen die achterlopen op het gebied van duurzaam & gezond scoren vaak op meerdere van de subthema's ondermaats. In veel gevallen is er weinig groen aanwezig, waardoor er weinig ruimte is voor biodiversiteit op het terrein. Veel verharding zorgt daarnaast dat water moeilijk in de bodem kan infiltreren bij veel neerslag. Dit ontbreken van infiltratiemogelijkheden is ook een beperking die we tegenkomen bij terreinen die in de groep met achtervolgers vallen. Het ontbreken van mogelijkheden om te fietsen en te wandelen op bedrijventerreinen is ook iets dat we vaak tegenkomen bij achtervolgers op het thema duurzaam & gezond.

Fysiek-ruimtelijk

De achtervolgers op het thema fysiek-ruimtelijk scoren met gemiddeld een 2,8 hoger dan de achtervolgers op de andere thema's. Dit betekent dat de staat van achtervolgers op het gebied van fysiek-ruimtelijk minder problematisch is dan bij de thema's duurzaam & gezond en sociaaleconomisch. Dit is (deels) te verklaren door de focus op herstructurering van bedrijventerreinen die er de afgelopen jaren is geweest. Desalniettemin zijn er nog steeds zaken die in negatieve zin opvallen op achtervolgerterreinen. Dit zijn bijvoorbeeld hoge parkeerdruk, matige kwaliteit van het vastgoed en matige of slechte kwaliteit van de openbare ruimte.

Figuur 19: Voorbeelden achtervolgers duurzaam & gezond

Ontbreken van groen



Ontbreken van fietspaden

Gebrekkige infiltratiemaatregelen

Figuur 20: Voorbeelden achtervolgers fysiek-ruimtelijk

Hoge parkeerdruk

Matige kwaliteit vastgoed

Matige staat openbare ruimte

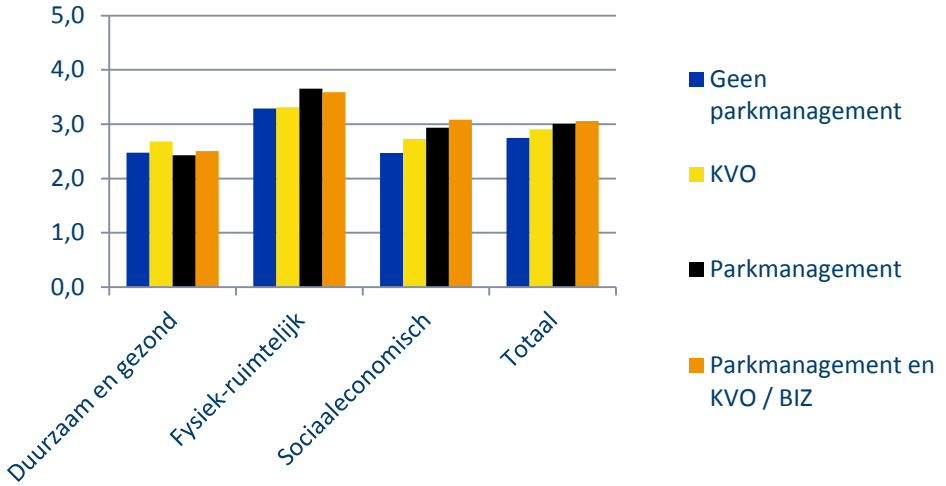
Sociaaleconomisch

9% van de bedrijventerreinen valt bij het thema sociaaleconomisch binnen de groep met achtervolgers. Voorbeelden van zaken die kunnen spelen op deze terreinen zijn in de figuur rechts te zien. Een terrein kan bijvoorbeeld te maken hebben met een ongunstige marktdynamiek, waardoor vastgoed op het terrein leeg komt te staan. Daarnaast kan een terrein in de achtervolgergroep kampen met dalende werkgelegenheid. Als bedrijven krimpen of vertrekken van een terrein heeft dat een negatieve impact op de werkgelegenheid en dus de sociaaleconomische rol van het bedrijventerrein. Ook de afwezigheid van parkmanagement kan de score op het thema sociaaleconomisch negatief beïnvloeden.

Uit gesprekken met experts, beleidsmedewerkers en parkmanagers blijkt dat de aanwezigheid van een vorm van parkmanagement niet alleen voor het thema sociaaleconomisch een belangrijke factor is, maar voor toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen als geheel. Zo zijn collectieve duurzaamheidsmaatregelen op een terrein beter te organiseren als het terrein actief parkmanagement heeft. Dit zelfde geldt voor fysiek-ruimtelijke ingrepen zoals herstructurering. De resultaten van dit onderzoek onderstrepen dit. In figuur 22 is te zien dat terreinen zonder parkmanagement een lagere totaalscore hebben dan terreinen die wel parkmanagement of een BIZ[4] hebben.

Figuur 21: Voorbeelden achtervolgers sociaaleconomisch

Figuur 22: Score per thema per type parkmanagement



Bron: IBIS, 2018; Bureau BUITEN, 2019

[4] Bedrijven Investeringszone

4.2 *Resultaten per regio*

Tabel 4: Scores op toekomstbestendigheid per regio

Regio	Aantal terreinen	Aantal banen	Netto ha	Score
Arnhem-Nijmegen	77	83.760	2.500	2,8
Rivierenland	50	31.320	1.514	2,7
Achterhoek	43	34.100	1.303	2,8
Stedendriehoek	33	41.600	1.158	2,8
FoodValley	33	39.590	945	2,9
Noord-Veluwe	29	21.520	671	2,9
Totaal Gelderland	**265**	**251.900**	**7.992**	**2,8**

Bron: IBIS, 2018; Bureau Economisch onderzoek Gelderland, 2018

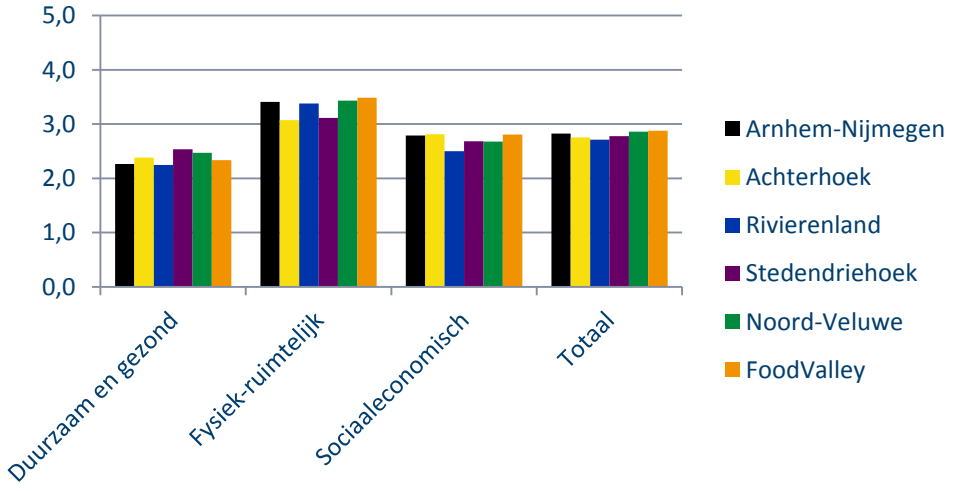
Tot dusverre is er in dit rapport enkel ingegaan op het schaalniveau van de gehele provincie Gelderland. In deze paragraaf gaan we in op regionale verschillen in de resultaten.

Zoals we al eerder concludeerden is Arnhem-Nijmegen de regio met de meeste bedrijventerreinen, het hoogste aantal netto hectare aan bedrijventerrein en het hoogste aantal banen. Gezien de omvang en het aantal inwoners van Arnhem-Nijmegen is dit niet gehele verassend. De regio FoodValley heeft de hoogste arbeidsintensiteit op bedrijventerreinen: hier zijn relatief veel banen in verhouding tot het aantal hectare bedrijventerrein. Noord-Veluwe heeft zowel het laagste aantal terreinen, het laagste aantal banen als het laagste aantal hectare van alle regio's. In Rivierenland is de arbeidsintensiteit op bedrijventerreinen het laagst.

Als we naar de score op toekomstbestendigheid kijken dan valt als eerste op dat de variatie tussen de regio's niet groot is. Er is geen regio die er in positieve zin bovenuit steekt en ook geen regio die in negatieve zin opvalt. Verschillen in de totaalscore van bedrijventerreinen op toekomstbestendigheid bestaan dus vooral binnen regio's en in mindere mate tussen de regio's.

Bij een uitsplitsing naar de verschillende thema's worden de verschillen tussen die regio's iets groter, maar nog steeds beperkt. Zo komen de terreinen in regio FoodValley er relatief goed uit op het thema fysiek-ruimtelijk (3,5), terwijl terreinen in de Achterhoek en Stedendriehoek hier met een score van gemiddeld 3,1 lager op scoren. Sociaaleconomisch scoren de bedrijventerreinen in regio's Noord-Veluwe en FoodValley het hoogst van alle regio's, hoewel er op dit thema minder variatie bestaat tussen de regio's dan bij het thema fysiek-ruimtelijk. Op het thema duurzaam & gezond scoort de regio Stedendriehoek het hoogst (2,5 ten opzichte van 2,3 gemiddeld). Dit komt voornamelijk doordat de subthema's klimaatadaptatie en biodiversiteit in deze regio relatief hoog scoren.

Figuur 23: Gemiddelde score per thema van terreinen per regio



Bron: Bureau BUITEN, 2019

4.3 *Grootverbruikers energie*

Uit de gegevens over energieverbruik blijkt dat een relatief groot deel van de energie op een relatief klein deel van de terreinen verbruikt wordt. Zo wordt een derde van alle elektriciteit op bedrijventerreinen in Gelderland op slechts vijf terreinen verbruikt. Zie hiervoor tabel 5.

Tabel 5: Vijf grootste elektriciteitsverbruikers in kWh per jaar

Terrein	Jaarverbruik in kWh (x 1 mln)	% van totaal verbruik op BT
Winkelsteeg (Nijmegen)	367	9,7%
Soerense Zand-Eerbeek Zuid (Eerbeek)	338	8,9%
Parenco (Renkum)	335	8,8%
InnoFase (Duiven)	146	3,8%
Zuid West Poort (Apeldoorn)	84	2,2%

Bron: Alliander, 2018

Op terreinen die de meeste elektriciteit verbruiken bevinden zich in veel gevallen grote fabrieken die veel energie nodig hebben. Zo bevindt zich op Winkelsteeg in Nijmegen NXP Semiconductors, de grootste chipfabriek is van Europa. Op Soerense Zand-Eerbeek Zuid en Parenco bevinden zich grote papierfabrieken die een grote hoeveelheid aan energie nodig hebben.

Bij het gasverbruik is het gebruik iets minder scheef verdeeld, maar wordt toch ook 23% van het totale verbruik van gas op bedrijventerreinen op slechts vijf terreinen verbruikt. Veruit de grootste verbruiker is Steenderen Aviko, een van de grootste aardappelverwerkende producenten ter wereld.

Voor beleid gericht op het terugbrengen van de CO2 footprint van bedrijventerreinen lijkt een focus op deze grootverbruikers nuttig. Qua besparing is er op deze terreinen de grootste slag te slaan.

Tabel 6: Vijf grootste gasverbruikers in m3 per jaar

Terrein	Jaarverbruik in m3	% van totaal verbruik op BT
Aviko (Steenderen)	36	9,0%
Veldzicht (Ermelo)	19	5,0%
Tiel West (Tiel)	12	3,0%
Arkervaart Oost-Nijkerkerpoort (Nijkerk)	11	3,0%
Lorentz (Harderwijk)	10	3,0%

Bron: Alliander, 2018

In de technische bijlage is een overzicht met de tien grootste energie verbruikende terreinen per regio terug te vinden.

4.4 *Resultaten per segment*

Bedrijventerreinen zijn er in verschillende soorten en maten. Grootschalige en hoogwaardige terreinen hebben een ander karakter dan een kleinschalig gemengd bedrijventerrein. In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin het segment de toekomstbestendigheid van een bedrijventerrein kan beïnvloeden.

In dit onderzoek onderscheiden we de volgende typen terreinen:

- Gemengde bedrijventerreinen zijn bestemd voor reguliere bedrijvigheid in milieuhindercategorie 1, 2, 3 en eventueel 4. Deze terreinen hebben een gevarieerd aanbod aan bedrijvigheid. Het gaat voornamelijk om lichte moderne industrie en overige ('modale') industrie.
- Op Industrieterreinen is overwegend (zware) industrie gevestigd. Bedrijvigheid in hindercategorie 4 of 5 is toegestaan.

- Logistieke terreinen huisvesten (grootschalige) logistieke en distributieactiviteiten. Ze worden gekenmerkt door relatief grote kavels en een goede ontsluiting over weg, spoor, en/of water.
- Dienstenterreinen worden gekenmerkt door grootschalige retail- en/of kantoorontwikkelingen, eventueel aangevuld met leisure- en onderwijsfaciliteiten.
- Hoogwaardige bedrijvenparken kenmerken zich door een hoog kwaliteitsniveau en een representatieve uitstraling. Ze zijn specifiek bestemd voor bedrijven met hoogwaardige activiteiten, onderzoek en zakelijke dienstverlening.
- Grote (semi)solitaire bedrijfsvestigingen zijn terreinen groter dan 5 hectare die gedomineerd worden door één bedrijf.

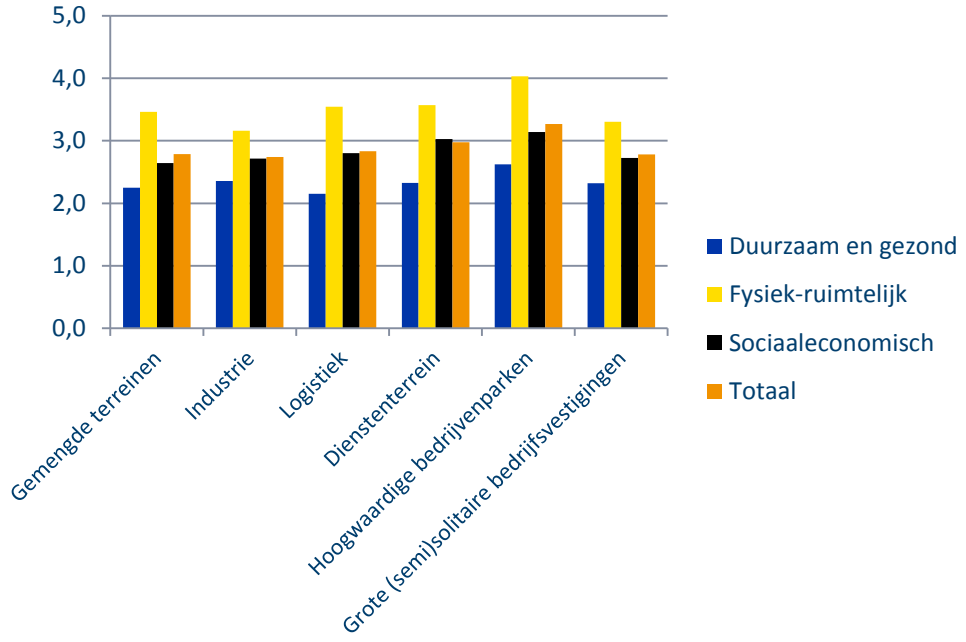
Uit tabel 7 is af te leiden dat de verschillende segmenten inderdaad ook verschillend scoren op het gebied van toekomstbestendigheid. Zo is te zien dat industrieterreinen gemiddeld gezien lager scoren dan gemiddeld, terwijl dienstenterreinen en hoogwaardige bedrijvenparken een hogere score op toekomstbestendigheid hebben dan gemiddeld.

Tabel 7: Scores op toekomstbestendigheid per type terrein

	Aantal terreinen	Aantal banen	Netto ha	Score
Gemengde terreinen	111	117.860	3.550	2,8
Industrieterreinen	78	63.960	2.230	2,7
Logistieke terreinen	33	27.540	1.200	2,8
Dienstenterrein	17	19.180	350	3,0
Hoogwaardige bedrijvenparken	13	20.130	430	3,2
Grote (semi)solitaire bedrijfsvestigingen	13	3.220	230	2,8
Eindtotaal	**265**	**251.900**	**7.992**	2,8

Bron: IBIS, 2018; Bureau Economisch onderzoek Gelderland, 2018; Bureau BUITEN, 2019

Figuur 24: Gemiddelde score van terreinen per type terrein



Bron: Bureau BUITEN, 2019

Hoogwaardige bedrijvenparken scoren op alle thema's relatief hoog ten opzichte van de overige segmenten. De naam 'hoogwaardig' geeft al aan dat er op dit type bedrijventerreinen aandacht is voor een hoogwaardige uitstraling. Hoogwaardige terreinen scoren op het thema fysiek-ruimtelijk dan ook ruimschoots hoger dan de overige segmenten. Ook op sociaaleconomisch vlak en op het thema duurzaam & gezond scoort dit type bedrijventerrein hoog.

Industrieterreinen zijn op dit moment het minst toekomstbestendig, waarbij vooral het thema fysiek-ruimtelijk achterblijft ten opzichte van de andere typen terreinen. Tegelijkertijd past hierbij de opmerking dat voor

dergelijke terreinen een functionele inrichting volstaat. Met andere woorden, een lagere score – in vergelijking tot andere segmenten - hoeft helemaal geen probleem te zijn.

4.5 *Potentie*

Naast indicatoren die een indicatie geven van de huidige stand van de thema's en subthema's, zijn er ook indicatoren die een beeld kunnen schetsen van de potentie die een bedrijventerrein heeft om toekomstbestendiger te worden. Het is niet voor ieder subthema mogelijk of relevant om de potentie te meten. Meer informatie hierover in bijlage 1 en de technische bijlage.

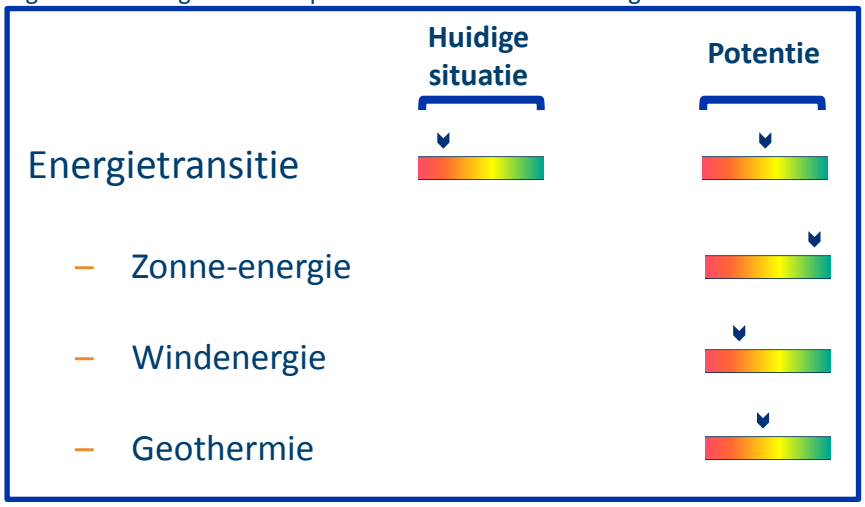
In deze paragraaf komen per thema de subthema's aan bod die op potentie gescoord kunnen worden.

Duurzaam en gezond

De lage score van bedrijventerreinen in Gelderland op het thema duurzaam & gezond geeft aan dat er veel winst valt te behalen op dit thema. In dat opzicht klopt de uitspraak van Louise Vet die in hoofdstuk 1 werd aangehaald: *"Bedrijventerreinen zijn op dit moment een blamage als je kijkt naar duurzaamheid, energie, circulariteit en biodiversiteit''.* Er valt dus inderdaad nog veel te verbeteren aan de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen, zeker op het gebied van duurzaamheid en gezondheid.

De potentie op het gebied van duurzame energie is hier een goed voorbeeld van. Op het subthema energietransitie scoren bedrijventerreinen in Gelderland een onvoldoende. Daarbij moet worden opgemerkt dat de focus van dit onderzoek ligt op het niveau van het bedrijventerrein. Systematisch inzicht van de mate waarin *individuele bedrijven* bijvoorbeeld duurzame energie produceren of gebruiken (zon, wind, geothermie, biomassavergisting, ...) ontbreekt nog. Maar uit dit onderzoek blijkt wel duidelijk dat er op het schaalniveau van bedrijventerreinen nog veel te winnen valt op het gebied van duurzame energie.
In figuur 25 is de huidige situatie op het subthema energietransitie afgezet tegen de potentie die verschillende duurzame energiebronnen bieden om de score op energietransitie te verbeteren.

Figuur 25: Huidige stand en potentie voor subthema energietransitie



De gemiddelde score voor het subthema energietransitie is met 1,4 zeer laag. Door de potentie voor zonnedaken, windmolens en geothermie[5] te benutten kan de score uitkomen op een gemiddelde van 3,2.

Uit de resultaten blijkt dat vooral zonne-energie veel potentie biedt. De winst valt vooral te halen door het plaatsen van zonnepanelen op

[5] Informatie over de aanwezigheid van WKK's en WKO's op bedrijventerreinen zou een mooie toevoeging zijn om de score en de potentie op het subthema energietransitie te bepalen. Op dit moment is er echter geen volledige informatie beschikbaar over WKK's en WKO's.

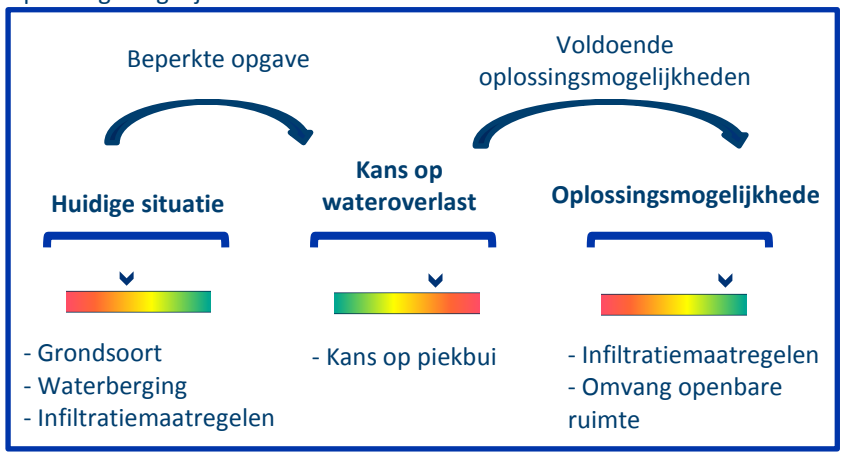
bedrijventerreinen. Veel van de platte daken, waarvan doorgaans een groot oppervlakte aanwezig is op bedrijventerreinen, zijn geschikt voor het opwekken van zonne-energie, zo blijkt uit de analyse van de data van Zonatlas. Bij het berekenen van de potentie van zonne-energie is rekening gehouden met de instraling en het dakoppervlak van een pand. De dakconstructie en draagkracht van de daken is niet meegenomen bij het berekenen van de potentie.

Windenergie heeft minder potentie, zo blijkt uit de resultaten. Deze gebrekkige potentie is door twee zaken te verklaren. Als eerste voert de provincie beperkend beleid tegen het plaatsen windmolens. Op veel plaatsen waar bedrijventerreinen liggen wordt het plaatsen van windmolens niet toegestaan (Omgevingsverordening). Daarnaast is de windkracht in Gelderland op veel plaatsen niet optimaal, waardoor de potentie voor windenergie laag uitvalt.

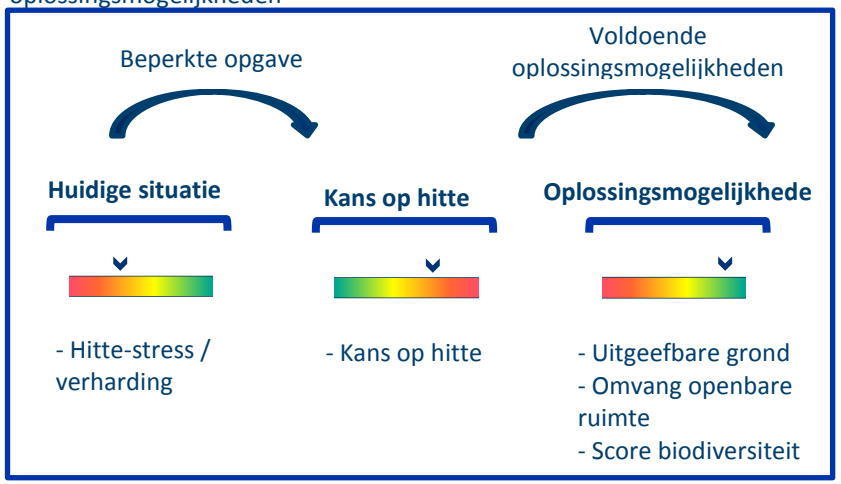
Momenteel wordt er nog geen warmte gewonnen uit diepe geothermie in Gelderland. Uit de analyse blijkt dat de potentie hiervoor ook niet erg hoog ligt. Dit komt doordat de ondergrond hiervoor in grote delen van Gelderland niet erg gunstig lijkt te zijn. Nader onderzoek naar de bodem in Gelderland, waarbij de 'blind spots' over de potentie rondom Arnhem en Nijmegen worden ingevuld zouden kunnen leiden tot nieuwe inzichten en een hogere potentie.

Klimaatadaptatie is een ander thema waar nog veel winst valt te behalen op bedrijventerreinen. Om iets te zeggen over de potentie van bedrijventerreinen op het gebied van klimaatadaptatie hebben we twee onderwerpen uitgelicht: wateroverlast en hittestress. We kijken hierbij naar de huidige stand, het risico op overlast en de oplossingsmogelijkheden. In figuur 26 is dit voor het risico op wateroverlast uitgewerkt. De score op de huidige situatie wordt bepaald door de indicatoren doorlaatbaarheid van de grondsoort, de waterbergingscapaciteit van de ondergrond (in millimeters) en aanwezige infiltratiemaatregelen. Vervolgens is er gekeken naar de kans op piekbuien in 2050; het risico op wateroverlast. Daaruit blijkt dat er weliswaar een opgave bestaat om wateroverlast op bedrijventerreinen te voorkomen, maar dat deze relatief beperkt is. Bovendien blijkt dat er hiervoor voldoende oplossingsmogelijkheden zijn. Zo zijn er op bedrijventerreinen veel mogelijkheden om infiltratiemaatregelen te nemen, zoals het aanleggen van wadi's en waterdoorlatende parkeerplaatsen. Bij een relatief grote omvang van de openbare ruimte op een bedrijventerrein zijn de mogelijkheden hiertoe groter.

Figuur 26: Wateroverlast op bedrijventerreinen: huidige situatie, risico en oplossingsmogelijkheden



Figuur27: Hittestress op bedrijventerreinen: huidige situatie, risico en oplossingsmogelijkheden



Op het gebied van hittestress op bedrijventerreinen is een vergelijkbaar beeld te zien: er is zeker een opgave, maar deze is van een andere orde dan bij energietransitie. Bedrijventerreinen kunnen in de zomer erg heet worden. Door het grote oppervlak (zwarte) daken, veel asfalt/bestrating en de relatief lage hoeveelheid groen kan de temperatuur erg oplopen, terwijl het ’s nachts nauwelijks afkoelt. Hoewel op bedrijventerreinen in Gelderland hittestress relatief beperkt blijft, is er wel degelijk sprake van een stedelijk hitte-eiland effect op een deel van terreinen. Bovendien zal de kans op hittestress door klimaatverandering niet afnemen. Hittestress heeft effect op prettig werken en op het energieverbruik (airco’s) op bedrijventerreinen vereist dus maatregelen. Belangrijk hiervoor is de aanleg van groen voor het creëren van schaduwplekken voor overdag en verdamping ten behoeve van afkoeling ’s nachts. Terreinen met een groot oppervlak uitgeefbare grond en meer openbare ruimte hebben meer mogelijkheden om dergelijke maatregelen te nemen.

Fysiek-ruimtelijk

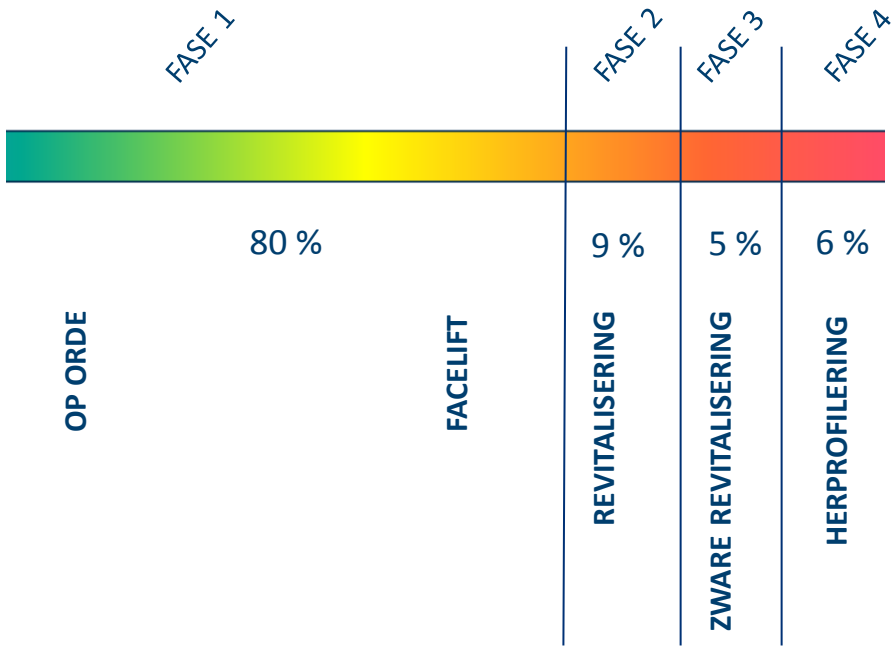
Binnen het thema fysiek-ruimtelijk benaderen we de potentie op een andere manier dan op het thema duurzaam & gezond. We kijken naar de mate van veroudering van een terreinen en de bijbehorende oplossingsmogelijkheden. Terreinen met geen of weinig veroudering kunnen als toekomstbestendig worden beschouwd, terwijl terreinen die veel verouderingskenmerken vertonen dat in mindere mate zijn.

Voor dit onderzoek hebben we de bedrijventerreinen van Gelderland in vier fasen van veroudering ingedeeld:

- Fase 1: terreinen die geen of nauwelijks veroudering kennen. Enkel lichte maatregelen als een facelift en beheer om toekomstbestendigheid te vergroten.
- Fase 2: Er sprake van veroudering van (een deel van) het terrein. Revitalisering om de kwaliteit van het vastgoed en openbare ruimte te verbeteren.
- Fase 3: Het gehele terrein is verouderd. Er is zware revitalisering nodig om het terrein weer toekomstbestendig te maken.
- Fase 4: Het terrein is zwaar verouderd. Bij dit type terrein zijn zware maatregelen nodig om toekomstbestendig te kunnen zijn. Herprofilering, sloop en nieuwbouw, functiewijziging en transformatie zijn maatregelen die op dit type terrein nodig zijn.

De fase waarin een terrein zich bevindt wordt bepaald door de score op het thema fysiek-ruimtelijk. Terreinen met een score hoger dan een 3,2 vallen in fase 1, terreinen met een score tussen een 3,0 en een 3,2 vallen in fase 2, een terrein valt in fase 3 bij een score tussen de 2,8 en 3,0 en een terrein valt in fase 4 bij een score onder de 2,8.

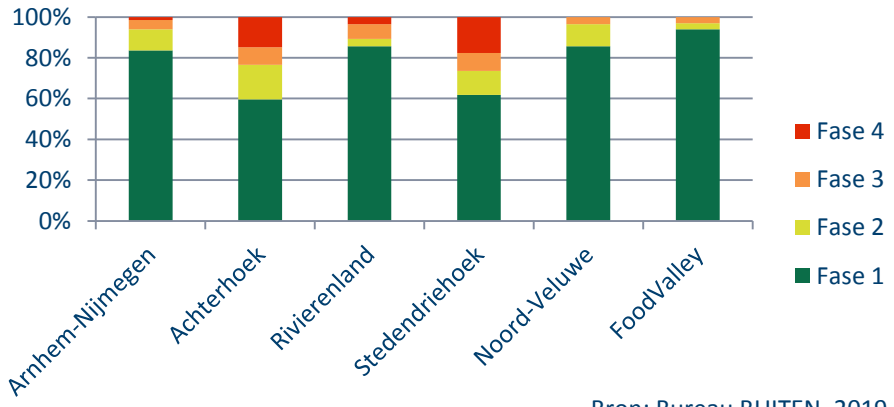
Figuur 28: Percentage terreinen in verschillende fasen van veroudering met bijbehorende oplossingsmogelijkheden



Zoals al eerder in het resultatenhoofdstuk werd geconstateerd zijn de meeste bedrijventerreinen in Gelderland fysiek-ruimtelijk goed op orde. 80% van de terreinen valt dan ook in Fase 1. Deze terreinen omvatten 82% van het totale areaal van bedrijventerreinen in Gelderland. Voor de overige 20% van de terreinen geldt dat er maatregelen nodig zijn om deze toekomstbestendig te houden. Voor iets meer dan de helft van deze terreinen, die gezamenlijk 10% van het areaal omvatten, geldt dat er zware maatregelen in de vorm van zware revitalisering en herprofilering nodig zijn.

In figuur 29 is de veroudering per regio weergegeven. Hieruit blijkt dat de bedrijventerreinen in FoodValley goed op orde zijn. 94% van de terreinen bevindt zich hier in fase 1. Ook in regio's Noord-Veluwe, Arnhem-Nijmegen en Rivierenland scoren veel terreinen hoog op fysiek-ruimtelijk vlak. In de Achterhoek en de Stedendriehoek zijn er meer terreinen die met veroudering te maken hebben. In de Achterhoek is in totaal 40% van de terreinen verouderd, waarbij 15% in fase 4 zit. In de Stedendriehoek valt 38% onder de verouderde terreinen, waarvan bijna de helft in fase 4. In deze regio's is dus naast aandacht voor duurzaam & gezond ook blijvend aandacht voor het fysiek ruimtelijke aspect van bedrijventerreinen nodig.

Figuur 29: Veroudering van bedrijventerreinen per regio



Bron: Bureau BUITEN, 2019

Sociaaleconomisch

Om toekomstbestendig te zijn en te blijven is het van belang dat een bedrijventerrein economisch goed functioneert. Eerder in dit hoofdstuk hebben we gezien dat bedrijventerreinen in Gelderland hier over het algemeen redelijk op scoren (een score van 2,7) en dat er minder urgentie is om met dit thema aan de slag te gaan dan met het thema duurzaam & gezond. De kanttekening hierbij is dat de gemiddelde score onder een 3,0 blijft. De nulmeting biedt dus zeker aanknopingspunten om met dit thema aan de slag te gaan.

De potentie van een terrein om toekomstbestendiger te worden op het thema sociaaleconomisch hangt onder andere af van het type terrein en de bedrijven die gevestigd zijn op het terrein. Zo biedt de aanwezigheid van een 'anchor[6]' bedrijf potentie voor het aantrekken van gerelateerde bedrijven en dus een hogere werkgelegenheid en toegevoegde waarde op een terrein. Ook de maximale toegestane milieuhinder categorie is een indicator die de potentie op het thema sociaaleconomisch beïnvloed, vooral op het gebied van het subthema next economy circulair. Veel van de circulair gerelateerde bedrijvigheid bevindt zich namelijk in een hogere milieucategorie. Het gaat hierbij om recycling, nieuwe productie en het refurbishen van producten. De vraag naar ruimte vanuit dit type bedrijvigheid zal in de toekomst toenemen. Terreinen die deze ruimte kunnen bieden hebben dus meer potentie om op het vlak van circulaire economie toekomstbestendig te worden. De potentie om de circulariteit van bedrijventerreinen te vergroten valt ook tevens te benutten door nieuwe bedrijfsruimten circulair te bouwen. Circulair bouwen bevindt zich op dit moment nog in een beginstadium. Er komen echter steeds meer voorbeelden van circulaire gebouwen en ook op bedrijventerreinen zal dit

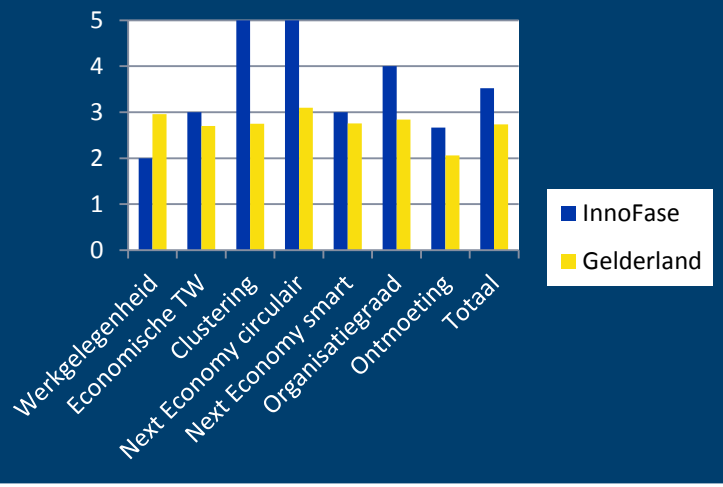
[6] Een anchor is een bedrijf dat grootschalig bedrijf dat een aanzuigende uitstraling heeft op andere, kleinere bedrijf in dezelfde of gerelateerde sector. Bij winkels gaat het bijvoorbeeld om IKEA.

zijn intrede gaan doen. Ook voor het meten van de circulariteit van gebouwen komen steeds meer tools beschikbaar.

Next Economy Circulair: InnoFase

InnoFase is een bedrijventerrein in de gemeente Duiven, regio Arnhem-Nijmegen. InnoFase richt zich op ondernemingen die actief zijn in de circulaire economie. Samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen probeert de gemeente Duiven synergiewerking tussen bedrijven te realiseren op InnoFase. Door de specifieke bedrijven op InnoFase zijn er veel mogelijkheden voor de circulaire economie op dit terrein. Zo is het Waterschap Rijn en IJssel gevestigd op InnoFase. Afvalcentrale AVR gebruikt het afvalwater van het waterschap als koelwater. Ook petflessen hergebruiker 4PET neemt deel aan de synergie. De pulp van de papieren labels gaat naar AVR, die dit weer omzet tot waardevolle duurzame energie en grondstoffen. 4PET neemt elektriciteit en warmte rechtstreeks van AVR af.

InnoFase is een mooi voorbeeld van hoe de aanwezigheid van specifieke bedrijven en een goede samenwerking kan leiden tot een toekomstbestendig terrein op sociaaleconomisch vlak.



Een goed voorbeeld van een terrein dat dankzij de aanwezigheid van specifieke bedrijven goed scoort op het thema sociaaleconomisch is Synergiepark InnoFase. Zie het kader op de volgende pagina. Eén van de belangrijkste indicatoren van dit thema en tevens van het begrip toekomstbestendig bedrijventerrein als geheel is de organisatiegraad van een bedrijventerrein. Als een bedrijventerreinen zichzelf georganiseerd heeft door middel van parkmanagement of een BIZ zijn maatregelen die toekomstbestendigheid ten goede komen eenvoudiger door te voeren.

Circulaire economie is een lastig thema om te meten op het schaalniveau van een bedrijventerrein. De transitie naar een circulaire economie speelt zich voornamelijk af in de keten en niet zozeer op een bedrijventerrein. Synergieconcepten, zoals op InnoFase wordt gedemonstreerd, hebben wel degelijk potentie op bedrijventerreinen.

Een relevant subthema binnen het thema sociaaleconomisch dat niet is meegenomen in de nulmeting is het subthema arbeidsmarkt. Het tekort aan werknemers en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt laat zich lastig meten op het niveau van een bedrijventerrein. Bovendien bevinden de oplossingen voor deze vraagstukken zich slechts in een beperkte mate op het niveau van een bedrijventerrein. Maatregelen die de spanning op de arbeidsmarkt moeten oplossen zouden zich vooral op regionaal schaalniveau moeten focussen.

5 Conclusies

In dit onderzoek is door middel van een uitgebreide nulmeting de toekomstbestendigheid van de Gelderse bedrijventerreinen in beeld gebracht. Hierbij is ingegaan op duurzaamheid, fysiek-ruimtelijke en sociaaleconomische aspecten. Ook het potentieel hieromtrent en wat nodig en mogelijk is om bedrijventerreinen in Gelderland toekomstbestendig(er) te maken is aan bod gekomen. Hoewel bij het onderzoek een aantal kanttekeningen te plaatsen zijn, waar in het volgende hoofdstuk op wordt ingegaan, zijn er een aantal interessante conclusies af te leiden uit de resultaten.

(Big) data levert een bruikbaar eerste beeld voor een groot aantal terreinen
In dit onderzoek is een grote hoeveelheid data verzameld over een groot aantal bedrijventerreinen. Op deze manier is er een bruikbaar eerste beeld gevormd van de toekomstbestendigheid op bedrijventerreinen in Gelderland. De manier waarop het databestand is opgebouwd biedt bovendien mogelijkheden om de meting periodiek up te daten en verbeteringen door te voeren. Er komt steeds meer data beschikbaar, waardoor de meting steeds nauwkeuriger kan worden. Naar ons idee een goede eerste aanzet om toekomstbestendigheid in beeld te krijgen, met potentie voor de toekomst.

De grootste opgaven binnen thema duurzaam & gezond
Uit de resultaten blijkt dat binnen het thema duurzaam & gezond de grootste slag te maken is op de bedrijventerreinen in Gelderland. De bedrijventerreinen scoren hier op dit moment niet goed op, en er valt veel winst te behalen. Hierom ligt het voor de hand dat de provincie de focus legt op dit thema als men aan de slag wil met de toekomstbestendigheid van de bedrijventerreinen. Hierover meer in het volgende hoofdstuk over de aanbevelingen.

Maar ook voldoende potentie op subthema's energietransitie en klimaatadaptatie
De nulmeting wijst uit dat op het thema duurzaam & gezond de grootste uitdaging ligt. Met name voor de subthema's energietransitie en klimaatadaptatie geldt dat er veel potentie is om de score te verbeteren en daarmee bij te dragen aan de doelstelling zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie.
In de aanbeveling in het volgende hoofdstuk worden concrete handvaten gegeven om hiermee om te gaan.

Organisatiegraad belangrijke voorwaarde voor toekomstbestendigheid
Uit de gesprekken met de betrokken stakeholders blijkt dat de aanwezigheid van een vorm van organisatie een essentiële voorwaarde is voor een toekomstbestendig bedrijventerrein. Op georganiseerde terreinen is het eenvoudiger om collectieve maatregelen te organiseren die de toekomstbestendigheid van een terrein te kunnen bevorderen, zoals collectieve zonnepanelen of herstructurering. Ook de resultaten van dit onderzoek laten zien dat terreinen met parkmanagement of een BIZ hoger scoren op toekomstbestendigheid dan terreinen die dat niet hebben.

Weinig variatie in toekomstbestendigheid tussen de regio's
De scores op toekomstbestendigheid verschillen nauwelijks tussen de regio's. De variatie in toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen zit hem vooral binnen regio's en niet zo zeer tussen regio's. Op het thema fysiek-ruimtelijk zijn er wel opvallende verschillen. De Achterhoek en de Stedendriehoek blijven hier achter. In deze regio's bevinden zich relatief veel verouderde terreinen waar maatregelen nodig zijn om toekomstbestendig te worden.

Grote en moderne terreinen scoren goed op toekomstbestendigheid
Op alle drie de thema's scoren terreinen in het segment hoogwaardige bedrijvenparken hoger dan de overige segmenten. Daarnaast blijkt dat de koplopergroepen in alle thema's uit terreinen bestaat met een relatief groot oppervlak. Kleinere terreinen met voornamelijk industrie zijn op dit moment het minst toekomstbestendig, waarbij vooral het thema fysiek-ruimtelijk achterblijft ten opzichte van de andere typen terreinen. Hierbij past wel de opmerking dat voor dergelijke terreinen een functionele inrichting volstaat.

6 Aanbevelingen en discussie

Het is verleidelijk om op basis van dit onderzoek stevige aanbevelingen voor de tweede fase – beleidsmatige inzet, provinciale rollen en te hanteren/ontwikkelen instrumenten – te formuleren. Daar zijn ook aanknopingspunten voor, omdat uit de nulmeting blijkt dat met name op het vlak van duurzaamheid er nog een flinke slag is te maken op de bedrijventerreinen in Gelderland (en elders overigens).

Vooraf passen niettemin twee nuancerende opmerkingen:

- Dit onderzoek richt zich op bedrijventerreinen. Voor de nulmeting zijn in het algemeen data gebruikt die betrekking hebben op het bedrijventerrein als geheel. Sommige indicatoren zijn afgeleid uit micro-gegevens van de gevestigde bedrijven, maar het gaat vooral om gegevens op het niveau van het terrein als geheel. Dat betekent dat het bijvoorbeeld goed mogelijk is dat er bedrijven zijn gevestigd die zelf heel veel aan energiebesparing doen of warmte-koude-opslag benutten, maar dat dat niet of nauwelijks is terug te zien in data op terreinniveau. Ook kan niet alles worden gemeten wat je mogelijk zou willen weten.
- Veel bedrijven, bedrijventerrein-'organisaties' (ondernemersverenigingen, ondernemersfondsen, BIZ-s, parkmanagers), branches, gemeenten en regio's zijn al bezig om op het vlak van energie en klimaat nieuwe initiatieven en projecten te ontplooien. Daarbij zijn een veelheid aan partijen betrokken. Het is uiteraard niet de bedoeling om dergelijke acties en de betrokken partijen in de wielen te rijden. De kunst is om inzet en instrumentarium zodanig te richten dat het aanvullend wordt en tot versnelling leidt.

Met deze twee opmerkingen in het achterhoofd komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. **Verbreed herstructureringsaanpak tot een verduurzamingsaanpak bedrijventerreinen**
   Kijkend naar de resultaten van de nulmeting en naar de urgentie van maatschappelijke opgaven (energie en klimaat), adviseren wij om de 'klassieke' herstructurering van bedrijventerreinen te verbreden naar een verduurzamingsaanpak gericht op het thema 'duurzaam & gezond'.

2. **Richt de verduurzamingsaanpak op gebundelde subthema's met een focus op Energie**
   Binnen 'duurzaam en gezond' zien wij drie samenhangende pakketten van subthema's, te weten:
   a. Energie: productie en gebruik van duurzame energie, energiebesparing, benutting restwarmte en broeikasgasreductie
   b. Klimaat: klimaatadaptatie en biodiversiteit
   c. Milieu en mobiliteit: luchtvervuiling, geluidshinder en verkeer en vervoer

   Wij adviseren om inhoudelijk prioritair in te zetten op het pakket 'Energie' – in al zijn facetten. Hier is de grootste 'winst' te boeken. Gemiddeld gezien scoren terreinen hier laag op, terwijl de potentie relatief hoog is. Prioritering en focus laten onverlet dat daar waar dan vervolgacties tot stand komen, juist ook een integrale blik moet worden gehanteerd, zodat ook andere thema's en subthema's uit dit rapport worden meegenomen.

3. **Stimuleer organiserend vermogen op bedrijventerreinen en maak inzet andere capaciteit/middelen/instrumenten hiervan afhankelijk**
   Alle gesprekspartners geven aan dat het hebben van een of andere vorm van samenwerking of organisatie op een bedrijventerrein een voorwaarde is om succesvol aan verduurzaming te kunnen werken. Dat komt overeen met onze eigen proces- en projectleiderservaring bij herstructureringsprojecten. Het versnipperde eigendom en de logische

focus van ondernemers op de operationele kant van hun bedrijf blijken in de praktijk van herstructurering van bedrijventerreinen een beperking voor progressie. Dat geldt ook of wellicht zelfs meer voor een verduurzamingsaanpak. Het laagdrempelig – maar tijdelijk en beperkt – faciliteren van de organisatiekracht op bedrijventerreinen kan de eerste jaren deel uitmaken van de aanpak. We adviseren dringend om eventuele verdere inzet van menskracht en middelen vanuit de provinciale aanpak conditioneel te maken op het hebben van een helder organisatorisch aanspreekpunt op een bedrijventerrein. Het gaat niet om de specifieke vorm of juridische aard van de samenwerking of organisatie, maar die samenwerking dient wel zodanig stevig te zijn dat die de vrijblijvendheid voorbij gaat.

4. **Werk met een getrapte inzet gericht op koplopers en peloton**
   We adviseren verdergaande inzet van provinciale faciliteiten te richten op het 'peloton' en de 'koplopers' – mits er sprake is van samenwerking/organisatie – en alleen voor 'achtervolgers' indien daar stevige samenwerking tot stand is gekomen.
   Omdat ook op koploperlocaties nog veel duurzaamheidswinst kan worden geboekt en zij als inspirerend voorbeeld voor andere terreinen kunnen dienen, is ook stimulering van koplopers relevant.

5. **Benut bestaande organisatie(s) en overlegstructuren: RPW's, OHMG en GEA**
   Voor de planning en programmering van werklocaties beschikt Gelderland over Regionale Programma's Werklocaties (RPW's). Gebruik de RPW structuren om verduurzamingsbeleid te vormen en uit te dragen en de voortgang op verduurzaming te initiëren en te monitoren. Het regionale schaalniveau is bovendien nuttig voor betrokkenheid en kennisoverdracht. De provinciale RPW-coördinator dient tevens een aanjagende en doorverwijzende rol op zich te nemen.
   Voor de 'klassieke' herstructureringsaanpak heeft Provinciale Staten afgelopen jaar besloten de 'Ontwikkelings- en HerstructureringsMaatschappij Gelderland' (OHMG) op te zetten. In het businessplan van Oost NL is deze uitgewerkt in termen van formatie, werkwijze en financiering. Wij adviseren de provincie om de taken voor de OHMG uit te breiden met verduurzaming, in het bijzonder gericht op de energietransitie. We adviseren de provincie het daartoe mogelijk te maken om twee (duurzame) energie-experts toe te voegen aan het beoogde OHMG-team. Daarmee worden kennis en capaciteit vergroot, zodat gemeenten en terreinorganisaties sneller plannen kunnen maken voor verduurzaming van bedrijventerreinen.
   Betrek de interdisciplinaire klankbordgroep ook bij het vervolgtraject om zo de brede definitie van toekomstbestendige bedrijventerreinen intern te kunnen borgen. Ook bij het uitvoering van projecten die bijdragen aan toekomstbestendigheid is het van belang dat de brede blik van toekomstbestendigheid wordt gehanteerd en dat hierbij de juiste partners worden gezocht of toegevoegd.
   Sluit verder kort met partijen en sluit aan op initiatieven die in GEA-kader worden ondernomen.

6. **Uiteenlopende provinciale rollen invullen**
   De toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen heeft betrekking op verschillende provinciale kerntaken: duurzame ruimtelijke ontwikkeling, milieu, energie en klimaat, natuurbeer en ontwikkeling van natuurgebieden, regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer en regionale economie. Er is een breed scala aan provinciale rollen/activiteiten relevant, bijvoorbeeld:
   a. Makelaar, facilitator: regionale partijen bij elkaar brengen en het beschikbaar stellen van procescapaciteit (kennis en menskracht)
   b. Regelgeving: in de omgevingsverordening
   c. Handhaving: provincie, maar ook gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten
   d. Communicatie: voor verspreiding van kennis maar ook in een aanjagende rol

e. Inspiratie: bijvoorbeeld door het organiseren van expertsessies of het uitlichten van pilots bij koplopers stimuleren en/of subsidiëren)
f. Subsidie/leningen/garanties verstrekken: aan bedrijven (maatregelen) en koepelorganisaties bedrijven/parkmanagement (opzetten en uitvoeren actieplan)
g. Kennis bundelen: best practices identificeren en informatie daarover te verspreiden, data over bedrijventerreinen o.a. uit deze nulmeting toegankelijk te maken
h. Monitoring van voortgang, o.a. door voortgang ten opzichte van de nulmeting uit dit rapport in beeld te brengen

Al deze rollen zijn relevant, maar wij verwachten de grootste behoefte aan en meerwaarde van het meerjarig beschikbaar stellen van kennis en capaciteit, bijvoorbeeld via de OHMG, zodat regio's een vast aanspreekpunt hebben die de taal van overheden en ondernemers spreekt en er een constante drijvende kracht actief is die de regio's kan ondersteunen en aanjagen waar nodig.

7. **Stakeholderanalyse en aanvullende gebiedsgerichte aanpak**
Naast al genoemde partijen (bedrijven, bedrijventerrein-'organisaties', brancheorganisaties, gemeenten, regio's, OHMG, GEA (als platform)), zijn er nog diverse andere stakeholders relevant of kunnen dat zijn. Zonder volledigheid te pretenderen noemen we organisaties als VNO-NCW, de Omgevingsdiensten, Waterschappen, RVO, Alliander, energieallianties (bv. Groene Allianties De Liemers) en onderwijsorganisaties (HAN, WUR, Saxion, Radboud). Op lokaal niveau zijn er vaak nog aanvullende partijen. Daarnaast kunnen verduurzamingsinitiatieven op verschillende manieren/niveaus tot stand komen: bedrijf, bedrijventerrein, branche, gemeente, regio etc.

De bedrijventerreinbenadering is een gebiedsgerichte aanpak. Die gebiedsgerichte aanpak moet aanvullend zijn op lopende initiatieven (of daar in ieder geval niet dwars doorheen lopen). Aandacht voor de andere invalshoeken en het betrekken van logische partijen en afstemmen op en met anderen vormt een randvoorwaarde voor een succesvolle versnelling.

8. **Ruimte voor ondernemerschap en creativiteit**
Last but not least merken wij op dat bedrijventerreinen een belangrijke economische functie vervullen binnen Gelderland: ca. 30% van de banen is er gelokaliseerd en 40% van het Bruto Regionaal Product wordt op bedrijventerreinen geproduceerd. Bedrijventerreinen zijn in de eerste plaats plekken om te ondernemen, uiteraard binnen maatschappelijke randvoorwaarden. De hier voorgestelde aanpak moet de economische functie van de terreinen in ieder geval niet ondermijnen. Sterker nog, een toekomstbestendig bedrijventerrein moet zodanige concurrentievoordelen bieden dat het een aantrekkende werking heeft op bedrijven.

Bijlage 1

Thema's, subthema's en indicatoren

Legenda:

Indicator huidige stand

Indicator potentie

Duurzaam & gezond

Subthema	Variabele	Bron
Energietransitie	Aanwezigheid windturbines	Kaart Provincie
Energietransitie	Aanwezigheid bio-installatie	Energieatlas
Energietransitie	PV op maaiveld	Schouw
Energietransitie	PV potentie daken	Zonatlas
Energietransitie	Windturbines mogelijk	Kaart Provincie
Energietransitie	Aardwarmtepotentie	Warmteatlas
Klimaatadaptatie	Waterbergend vermogen grondsoort	Atlas natuurlijk kapitaal
Klimaatadaptatie	Maximale waterberging in grondwater	Atlas natuurlijk kapitaal
Klimaatadaptatie	Infiltratiemaatregelen	Schouw
Klimaatadaptatie	Kans op piekbuien	Klimaateffectatlas
Klimaatadaptatie	Hitte-stress	Hittestress kaart
Klimaatadaptatie	Percentage uitgeefbaar	IBIS
Klimaatadaptatie	Omvang openbare ruimte	IBIS
Circulaire economie	Restwarmte	Warmteatlas
Luchtvervuiling	Fijnstofconcentratie	RIVM
Luchtvervuiling	Roetconcentratie	RIVM
Geluidshinder	Geluidshinder	Atlas leefomgeving
Geluidshinder	Geluidsmaatregelen	Atlas leefomgeving
Biodiversiteit	Tijdelijke natuur op braakliggende kavel	Schouw

Biodiversiteit	Percentage groen	Kaart Provincie
Biodiversiteit	Kwaliteit groen	Schouw
Biodiversiteit	Zichtbaarheid groen	Schouw
Biodiversiteit	Afstand tot ecologische hoofdstructuur	EHS
CO2-footprint	co2footprint	Alliander
Verkeer en vervoer	Wandelen	Schouw
Verkeer en vervoer	Gemiddelde afstand tot treinstation	Kaart Provincie
Verkeer en vervoer	Spoorwateroverslag	Ibis
Verkeer en vervoer	Aantal bushaltes binnen 500m	Kaart Provincie
Verkeer en vervoer	Fietspaden	Schouw
Verkeer en vervoer	Elektrische laadpalen	Oplaadpunt.nl
Verkeer en vervoer	Waterstoftank	Waterstofwerkt.nl

Fysiek-ruimtelijk

Subthema	Variabele	Bron
Openbare ruimte	Zwerfafval	Schouw
Openbare ruimte	Onderhoud groen	Schouw
Openbare ruimte	Kwaliteit bestrating	Schouw
Openbare ruimte	Onderhoud bestrating	Schouw
Openbare ruimte	Onderhoud straatmeubilair	Schouw
Openbare ruimte	Vandalisme	Schouw
Openbare ruimte	Buitenopslag op straat	Schouw
Openbare ruimte	Samenhang	Schouw
Openbare ruimte	Parkeerdrukauto	Schouw
Openbare ruimte	parkeerdrukvrachtauto's	Schouw
Openbare ruimte	Omvang openbare ruimte	Schouw
Vastgoed	BREAAM certificaat	DGBC
Vastgoed	Gemiddelde bouwjaar vastgoed	Bag-viewer
Vastgoed	Kwaliteit vastgoed	Schouw
Vastgoed	Invullingleegstand	Schouw

Vastgoed	Bebouwingspercentage	Bag-viewer
Bereikbaarheid	Afstand tot snelweg	GIS
Digitale bereikbaarheid	Internet type	IBIS
Veiligheid	Beveiliging	Schouw
Veiligheid	Verlichting	Schouw
Potentie	Fasering veroudering	

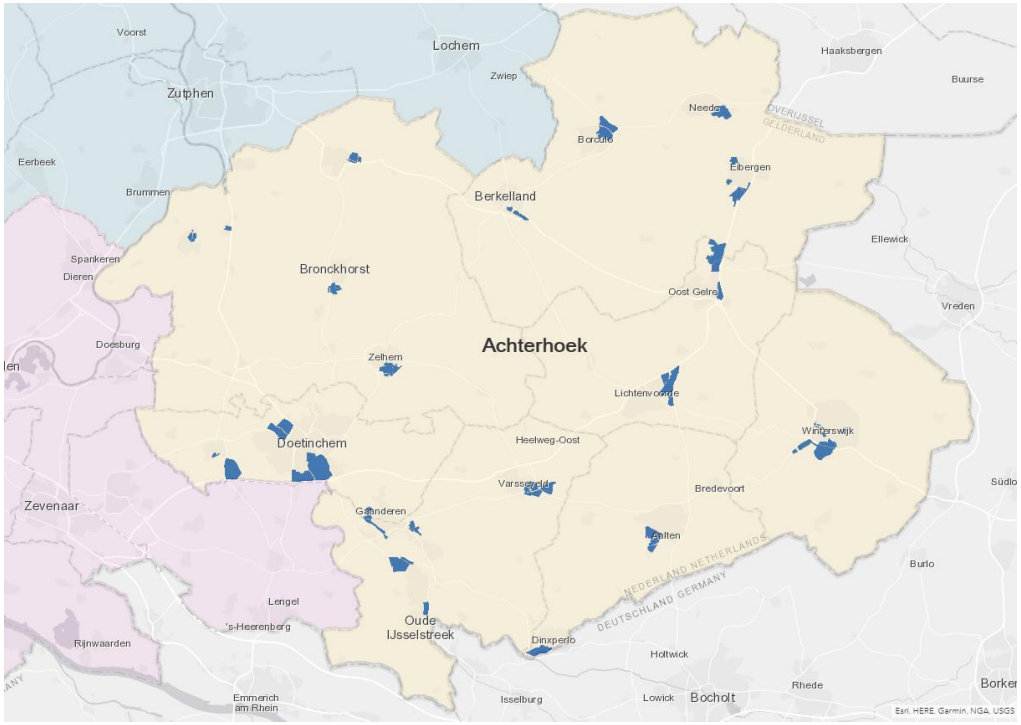
Sociaaleconomisch

Subthema	Variabele	Bron
Werkgelegenheid	Banendichtheid	PWE
Werkgelegenheid	Banengroei	PWE
Economische TW	Arbeidsproductiviteit	PWE
Clustering	Clustering	PWE
Next Economy	Banen recycling	PWE
Next Economy	Banen HTSM	PWE
Next Economy	Anchor	PWE
Next Economy	Glasvezel	IBIS
Next Economy	Milieuhinder	IBIS
Organisatiegraad	Parkmanagement type	Schouw / websites
Ontmoeting	Horeca	Schouw
Ontmoeting	Voorzieningen terrein	Schouw
Ontmoeting	Voorzieningen omgeving	Schouw

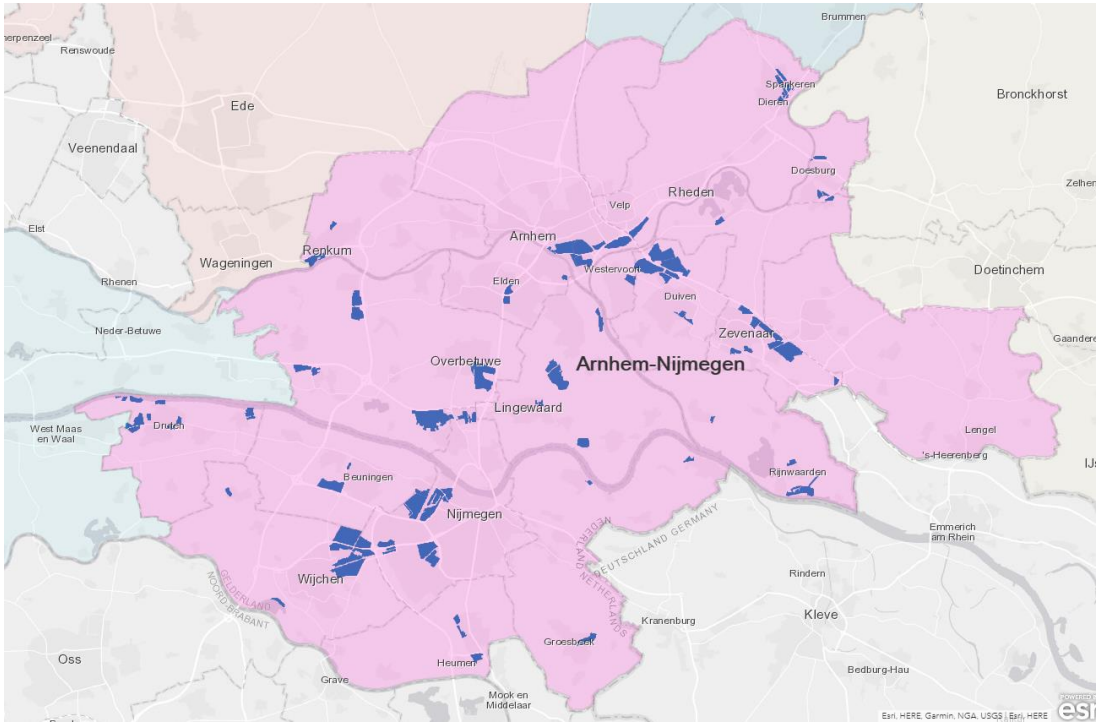
Bijlage 2

Kaarten met bedrijventerreinen per regio

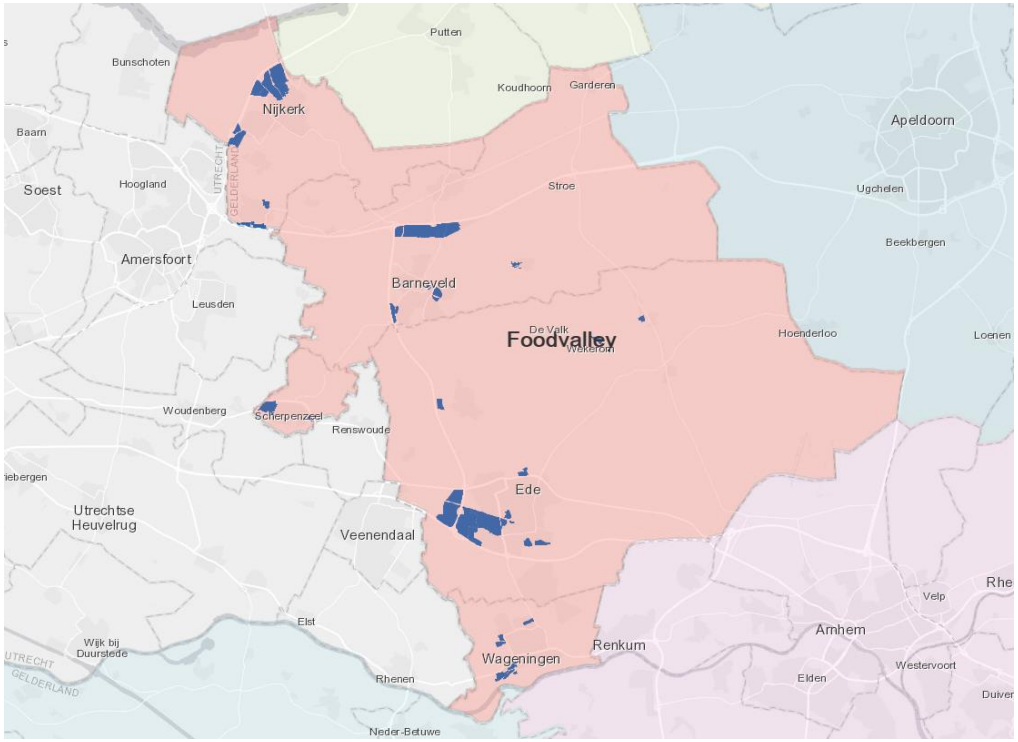
Achterhoek



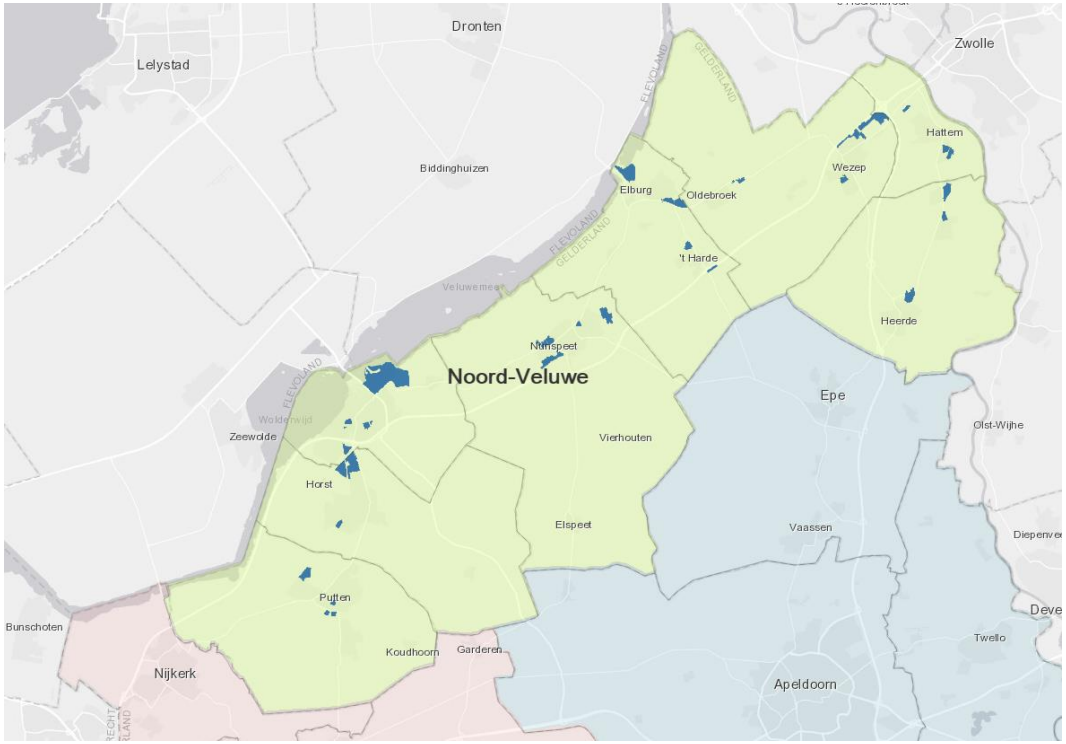
Arnhem-Nijmegen



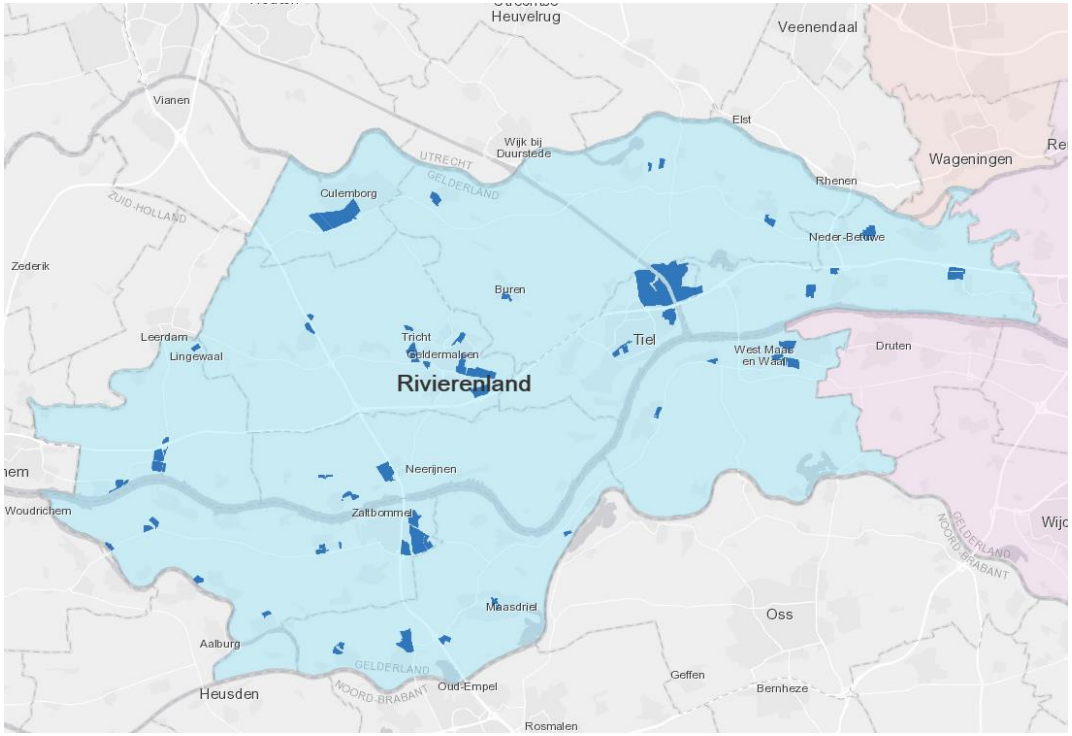
FoodValley



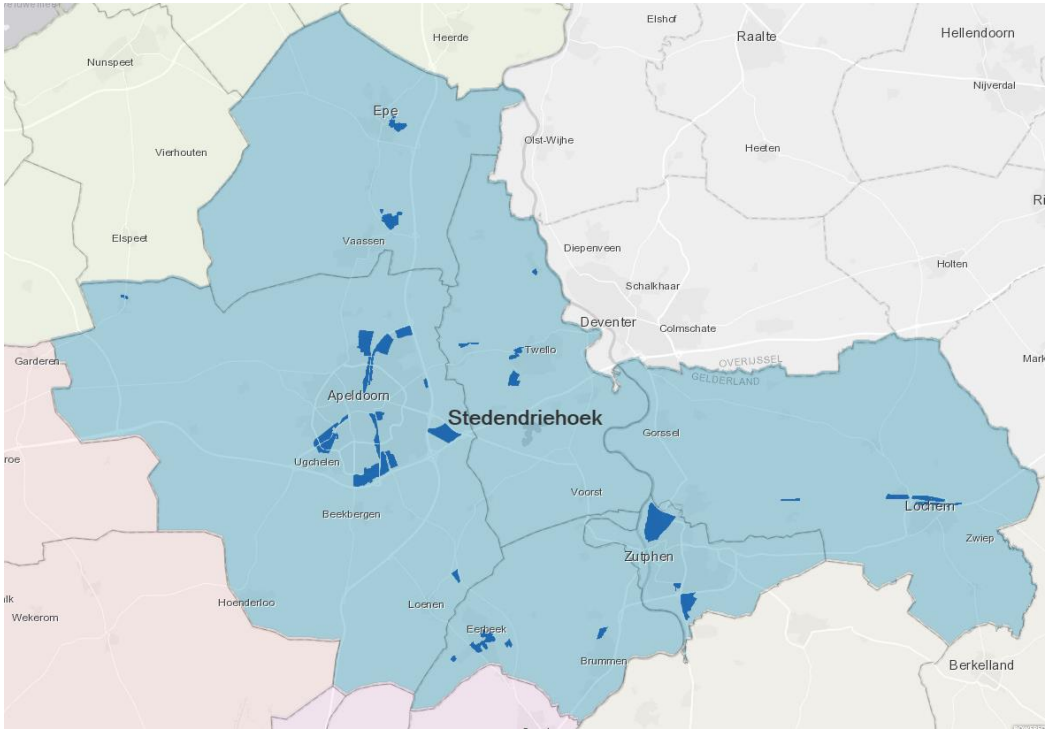
Noord-Veluwe



Rivierenland



Stedendriehoek



BUREAUBUITEN
economie & omgeving

19. Tracebesluit A15

https://www.platformparticipatie.nl/via15/tracbesluit+2/relevante+documenten+7/default.aspx#folder=1843378

Ruimte voor economische activiteit tot 2030

Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren

eib
Economisch Instituut voor de Bouw

Buck Consultants International

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Juli 2019

Ruimte voor economische activiteit tot 2030

Verkenning van de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren

Thomas Endhoven
Taco van Hoek
Martin Koning

Paul Bleumink
Ralf Olsder
Margreet Verwaal

eib
Economisch Instituut voor de Bouw

Buck Consultants International

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen 5

Samenvatting 9

1 Inleiding 19

2 Sectorbeelden 21
2.1 Aanpak 21
2.2 Economische beelden per bedrijfstak 25
2.2.1 Voedings- en genotsmiddelen 25
2.2.2 Textiel en kleding 28
2.2.3 Aardolie industrie 31
2.2.4 Chemische eindproducten 34
2.2.5 Staalindustrie 37
2.2.6 Scheepsbouw 40
2.2.7 Bouwmaterialenindustrie 43
2.2.8 Metaalelektro 46
2.2.9 Overige industrie 49
2.2.10 Groothandel 52
2.2.11 Opslag en dienstverlening voor vervoer 55
2.2.12 Bouwnijverheid 58
2.2.13 Detailhandel en horeca 61
2.2.14 Vervoer 64
2.2.15 Zakelijke diensten 67
2.2.16 Onderwijs 70
2.2.17 Zorg 73
2.2.18 Overige quartaire diensten 76
2.3 Overkoepelend beeld 79

3 Ruimtegebruik bedrijventerreinen en kantoren 83
3.1 Huidig ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen 83
3.2 Toekomstig ruimtegebruik op bedrijventerreinen 85
3.3 Huidig ruimtegebruik in kantoren 88
3.4 Toekomstige ruimtegebruik in kantoren in twee scenario's 90
3.5 Ontwikkeling ruimtegebruik naar landsdeel 93

Literatuur 95

Bijlage A Indeling bedrijfstakken en landsdelen 97

Bijlage B Methodiek raming economische ontwikkeling 99

Bijlage C Methodiek ruimtegebruik 103

Bijlage D Regionale verdeling werkgelegenheid 107

Conclusies op hoofdlijnen

Historische ontwikkeling economische groei en werkgelegenheid naar bedrijfstak

- In de periode 1995-2017 is de totale toegevoegde waarde van 18 bedrijfstakken (uitgezonderd landbouw, energie en openbaar nut) in Nederland met gemiddeld 2,1% per jaar toegenomen. De arbeidsproductiviteit nam in dezelfde periode met gemiddeld 1,1% per jaar toe. De totale werkgelegenheid van de 18 bedrijfstakken groeide hierdoor met 1% per jaar.

- Bedrijfstakken die in de periode 1995-2017 een bovengemiddelde groei in toegevoegde waarde realiseerden waren de groothandel (4,0% per jaar), metaalelektro (3,3%), opslag en dienstverlening voor vervoer (3,3%), chemische industrie (3,1%), zakelijke diensten (2,8%) en de aardoliebasisindustrie (2,7%). Bedrijfstakken die in termen van toegevoegde waarde beduidend minder groeiden waren bouwmaterialen (-1,4%), textiel en kleding (-0,7%), overige industrie (0,1%), onderwijs (0,6%), bouwnijverheid (0,7%), scheepsbouw (1,0%), voedings- en genotmiddelen (1,1%) en staalindustrie (1,2%). De dienstentakken als zorg (2,4%), detailhandel en horeca (1,4%), vervoer (1,4%) en overige quartaire diensten (1,3%) ontwikkelden zich meer in lijn met de totale toegevoegde waarde.

- De groei in landsdeel West (49% van Nederlandse toegevoegde waarde) en Oost (20%) lag iets boven het landelijk gemiddelde, terwijl Noord (8%) en Zuid (23%) hier met een groei van 1,7% onder lagen. De sterkste verschuivingen tussen landsdelen deden zich voor bij de voedings- en genotmiddelenindustrie (van Oost en Zuid naar West), opslag en dienstverlening voor vervoer (van West naar Oost en Zuid), scheepsbouw (van West en Zuid naar Oost), textiel en kleding (van Zuid naar West en Oost) en groothandel (van West naar Oost en Zuid). De totale regionale groei verschilt slechts in beperkte mate tussen de landsdelen. Verschillen in regionale productiegroei van de afzonderlijke bedrijfstakken werken door het regionale specialisatiepatroon slechts beperkt door in de regionale groei van de totale toegevoegde waarde.

- De bedrijfstakken opslag en dienstverlening (2,0% per jaar), zakelijke dienstverlening (2,1%) en zorg (2,3%) zijn de enige drie sectoren die in de periode 1995-2017 een bovengemiddelde groei van de werkgelegenheid lieten zien. In veel bedrijfstakken was ondanks een groei van de toegevoegde waarde sprake van een werkgelegenheidsdaling. Alleen in de bedrijfstakken groothandel, detailhandel en horeca, onderwijs en overige quartaire diensten was sprake van een beperkte werkgelegenheidsgroei. Vooral in de bedrijfstakken textiel en kleding, aardoliebasis, chemie, metaalelektro en de groothandel was sprake van een relatief sterke verbetering van de arbeidsproductiviteit.

Twee scenario's voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid richting 2030

- Op basis van een behoedzaam en een gunstig scenario is een bandbreedte geschetst waarbinnen de 18 bedrijfstakken zich richting 2030 in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid ontwikkelen. De gemiddelde economische groei in beide scenario's bedraagt respectievelijk 1,3 en 2,3% per jaar, terwijl de werkgelegenheid met 0,3% en 0,7% per jaar toeneemt. Hierbij is ook rekening gehouden met trends als duurzaamheid en technologische ontwikkeling die in het komend decennium naar verwachting een groter gewicht zullen krijgen.

- De bedrijfstakken die in het verleden een sterke productiegroei realiseerden zijn ook de sectoren die in de toekomst sterk zullen groeien. Wel zal de groei in de bedrijfstakken aardoliebasis, chemie, staal, opslag en dienstverlening voor vervoer en vervoer worden geremd door hogere kosten als gevolg van verduurzaming, terwijl sectoren als de bouwnijverheid, de bouwmaterialenindustrie en de metaalelektro hiervan gaan profiteren.

Alleen voor de aardoliebasisindustrie wordt in tegenstelling tot het verleden geen groei meer voorzien: in het behoedzame scenario krimpt de productie, terwijl in het gunstige scenario de productie stabiliseert. Naast kostenverhogingen werkt hier de vermindering van het fossiele brandstofverbruik sterk door in de afzet. Outsourcing van activiteiten, dat in het verleden bijdroeg aan de groei van de zakelijke dienstverlening, is voor een belangrijk deel al gerealiseerd, waardoor de groei van de zakelijke dienstverlening het komend decennium relatief iets lager uitvalt. De overige dienstentakken liggen in lijn met de historische ontwikkeling van deze takken.

- De totale werkgelegenheid neemt in het behoedzame scenario toe met 0,3% per jaar en in het gunstige scenario met 0,7% per jaar. De groei valt in het komend decennium lager uit dan in het verleden, mede door een afvlakkende beroepsbevolking. De werkgelegenheid zal in de meeste industrietakken en in het vervoer in het komend decennium structureel gaan afnemen. De meeste werkgelegenheidsgroei wordt gerealiseerd in de handel en de overige dienstentakken.

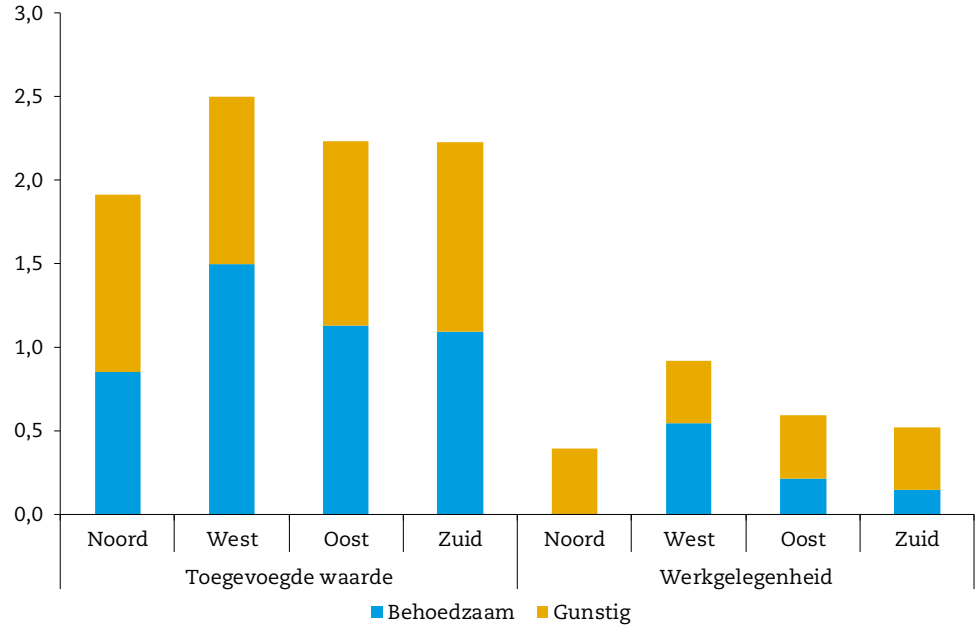
Tabel A **Ontwikkeling toegevoegde waarde (TW) en werkgelegenheid (W) naar bedrijfstak in twee scenario's, periode 2018-2030, in procenten per jaar**

	Behoedzaam		Gunstig	
	TW	W	TW	W
Voedings- en genotmiddelen	0,5	-0,8	0,9	-0,7
Textiel en kleding	-0,6	-1,1	0,8	-0,7
Aardoliebasisindustrie	-1,5	-0,2	0,0	-0,1
Chemische industrie	1,6	-1,1	2,5	-0,7
Staalindustrie	-0,5	-0,7	1,1	-0,5
Scheepsbouw	0,3	-0,7	1,9	-0,1
Bouwmaterialenindustrie	0,3	-0,4	1,7	0,3
Metaalelektro	1,2	-0,1	4,3	0,3
Overige industrie	-0,8	-1,5	0,4	-1,1
Groothandel	2,3	0,3	3,6	0,6
Opslag en dienstverlening vervoer	2,1	0,9	3,2	1,5
Bouwnijverheid	1,5	0,7	2,4	0,9
Detailhandel en horeca	0,3	0,3	1,6	0,6
Vervoer	0,0	-0,8	1,2	-0,5
Zakelijke diensten	1,6	0,6	2,5	0,9
Onderwijs	0,3	0,1	0,6	0,3
Zorg	1,4	0,9	2,7	1,7
Overige quartaire diensten	0,9	0,3	1,7	0,6
Totaal	**1,3**	**0,3**	**2,3**	**0,7**

Bron: LISA, IBIS, bewerking door BCI

- De verschillen in toekomstige economische ontwikkeling tussen de vier landsdelen lopen niet sterk uiteen. De regionale verschillen worden - naast verschillen in regionaal specialisatie patroon – ook beïnvloed door verschillen in demografische groei. De bevolkingsgroei is vooral van belang voor de ontwikkeling van de dienstentakken, terwijl voor de industriële takken de groei van de beroepsbevolking meer bepalend is. In lijn met het verleden zal de groei in het noorden iets achterblijven, terwijl de groei in het westen relatief iets hoger zal liggen. Over de hele periode gemeten kent het noorden in het behoedzame scenario hierdoor nauwelijks een groei van de totale werkgelegenheid.

Figuur A **Ontwikkeling toegevoegde waarde en werkgelegenheid naar landsdeel in twee scenario's, periode 2018-2030, in procenten per jaar**



Bron: EIB

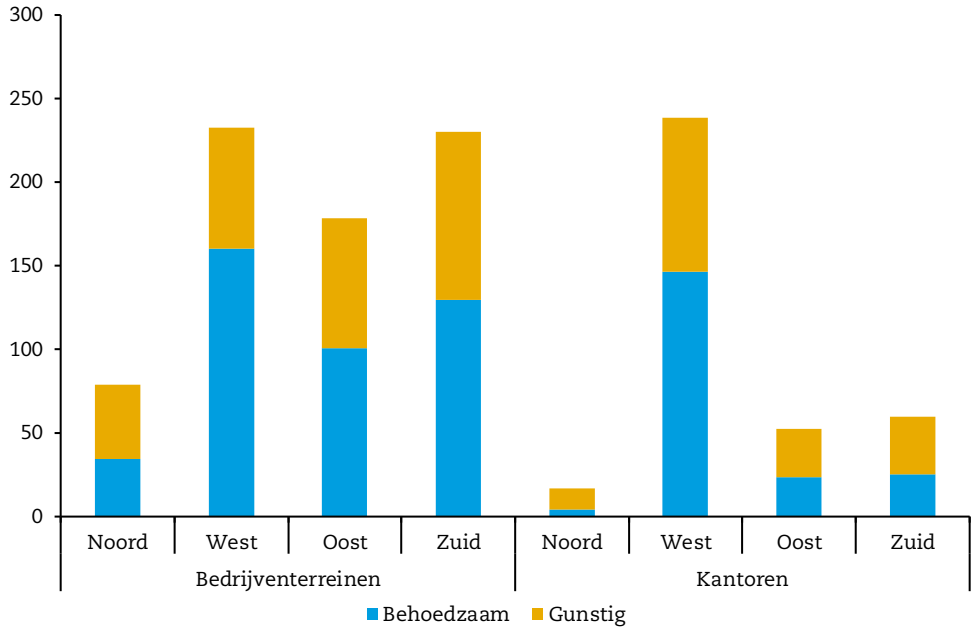
Ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen en in kantoren

- Het ruimtegebruik van de 18 bedrijfstakken op formele bedrijventerreinen bedroeg in 2017 in totaal 54.000 ha. Ongeveer 30% van de werkgelegenheid vindt plaats op deze bedrijventerreinen. In het zuiden werkt bijna 40% op een formeel bedrijventerrein. In het westen is dat slechts 25%. Het aandeel op bedrijventerreinen ligt in het noorden en het oosten van het land rond het landelijk gemiddelde. De grootste ruimtegebruikers zijn de groothandel, de detailhandel en horeca en de zakelijk dienstverlening. Samen zijn zij goed voor grofweg de helft van het totale ruimtegebruik. In het behoedzame scenario neemt het ruimtegebruik met 10% toe tot 59.500 ha in 2030. In het gunstige scenario neemt het ruimtegebruik met 17% toe tot 63.500 ha in 2030. Hierbij is verondersteld dat een deel van de economische groei zich in een verbetering van de ruimteproductiviteit zal vertalen. De meeste uitbreiding moet plaatsvinden in het westen, terwijl die in het noorden het laagst zal zijn.

- Het ruimtegebruik van de 18 bedrijfstakken in kantoren (gebouwen met alleen een kantoorfunctie) was in 2017 in totaal 42 miljoen m^2 (bvo). Deze kantoren bieden ruimte voor een kwart van de werkgelegenheid. Verreweg de meeste kantoorruimte bevindt zich in het westen (55%). Het noorden heeft ook bij kantoren het laagste aandeel (5%) in het ruimtegebruik. Opvallend is de sterke concentratie van het ruimtegebruik in de bedrijfstakken zakelijke dienstverlening (50% van het totale ruimtegebruik), zorg (10%) en overige quartaire diensten (20%). In het behoedzame scenario neemt het ruimtegebruik toe met 6% toe tot 45 miljoen m^2 bvo in 2030. In het gunstige scenario groeit het ruimtegebruik met 11% tot ruim 47 miljoen m^2 bvo in 2030. Conform de ontwikkelingen in het verleden is uitgegaan van een vast aandeel van kantoorwerkgelegenheid in de totale werkgelegenheid van een bedrijfstak en een vast ruimtegebruik per kantoorbaan. Ook hier geldt dat de meeste uitbreiding in het westen moet plaatsvinden en dat de uitbreiding in de overige landsdelen beduidend lager ligt.

- Uit de resultaten blijkt dat ook bij een economisch behoedzame ontwikkeling het ruimtegebruik op zowel formele bedrijventerreinen als in kantoren in het komende decennium naar verwachting in alle landsdelen zal toenemen. Gelet op de onzekerheid rond de verwachte groei kan het raadzaam zijn om voldoende ruimte te reserveren om ook de vraag bij een gunstige economische ontwikkeling te kunnen opvangen. De uitgifte van nieuwe locaties voor bedrijventerreinen en kantoren kan dan vervolgens later worden afgestemd op de actuele vraagontwikkeling. Hierbij moet worden aangetekend dat de afwegingen regionaal zullen moeten worden gemaakt, waarbij ook de regionale aanbodsituatie en mogelijke alternatieve bestemming van ruimte zullen worden betrokken.

Figuur B **Uitbreiding ruimtegebruik formele bedrijventerreinen (ha) en kantoren (1.000 m2 bvo) in twee scenario's, gemiddeld per jaar**



Bron: EIB

- Deze studie schetst een bandbreedte van de ontwikkeling van het ruimtegebruik van formele bedrijventerreinen en kantoren van de 18 onderscheiden bedrijfstakken op landsdeelniveau in de periode tot 2030. De confrontatie van het ruimtegebruik met het aanbod vormt geen onderdeel van deze opdracht. Deze confrontatie zal op een lager schaalniveau moeten plaatsvinden. De vraag kan immers - al naar gelang de lokale situatie - worden opgevangen langs een mix van verschillende kanalen zoals betere benutting van het bestaand aanbod, leegstand, transformatie en nieuw aanbod. Naast de kwantitatieve opgave moet hierbij ook de kwalitatieve vraag naar bedrijventerreinen en kantoren worden betrokken.

Samenvatting

In het kader van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is een globaal beeld nodig van de ruimtevraag vanuit de economische functies in ons land. Om tot een goed beeld voor de ruimtevraag te komen moet eerst een verkenning worden gemaakt van de groeiverwachtingen van de economische sectoren. Er zijn uiteenlopende groeiverwachtingen voor verschillende economische activiteiten en ook het ruimtelijk gedrag verschilt tussen sectoren. Om hieraan zo goed mogelijk recht te kunnen doen worden de groeivooruitzichten voor 18 bedrijfstakken[1] in Nederland voor een behoedzaam en een gunstig scenario geschetst voor de periode tot 2030. Op basis van deze ontwikkelingen van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid wordt voor de afzonderlijke bedrijfstakken het ruimtegebruik naar formele bedrijventerreinen en kantoren in beeld gebracht.

Voor iedere bedrijfstak is op basis van de historische ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de periode 1995-2017 een modelvergelijking gemaakt om de toekomstige ontwikkelingen te kunnen inschatten. Deze modelvergelijkingen verklaren de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid op basis van één of meerdere economische en demografische grootheden. Dynamische simulaties laten zien dat deze modelvergelijkingen de trendmatige economische ontwikkelingen van de bedrijfstakken goed kunnen verklaren en vormen hiermee een robuust uitgangspunt om de ontwikkelingen richting 2030 te kunnen bepalen.

Om recht te doen aan structurele groeiverschillen die zich in de toekomst kunnen voordoen, worden in deze studie een behoedzaam en een gunstig scenario uitgewerkt om een plausibele bandbreedte van mogelijke ontwikkelingen te kunnen schetsen. Bij de uitgangspunten voor deze scenario's is zoveel mogelijk aangesloten bij de WLO-studie van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de leefomgeving (CPB/PBL, 2015). De uitgangspunten voor beide scenario's zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1 **Uitgangspunten behoedzaam en gunstig scenario, jaarlijkse groeicijfers, 2018-2030**

Economische factoren	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Bruto binnenlands product	2,0%	1,3%	2,3%
Relevant wereldhandelsvolume (index)	4,7%	3,0%	5,0%
Concurrerende wereldhandelsprijzen (index)	1,0%	0,8%	1,3%
Consumptie	1,7%	1,0%	2,0%
Huishoudens	0,9%	0,2%	0,5%
Olieprijs (niveau)	€ 43	€ 50	€ 70
Lange rente (niveau)	3,6%	1,5%	2,0%

Bron: EIB, CPB, PBL

Voor de ontwikkeling van de economische groei (binnenlands bruto product) gaan wij in de periode 2018-2030 uit van een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,3% in het behoedzame scenario en 2,3% in het gunstige scenario. Wij sluiten hiermee aan op de ontwikkelingen van respectievelijk het lage en het hoge scenario uit studie 'Welvaart en Leefomgeving 2015' voor de

[1] Zie bijlage A voor een overzicht van deze 18 bedrijfstakken met de bijbehorende SBI-codes.

periode tot 2030. Voor de ontwikkeling van het (herwogen) wereldhandelsvolume en concurrentenprijzen is aangesloten op de centrale raming uit de Middellangetermijn-verkenning 2018-2021 (CPB, 2017). Hierop is op basis van de historische verhouding tussen economische groei en wereldhandel de bandbreedte bepaald. Hetzelfde is gedaan voor de overige grootheden uit tabel 1.

Ruimtegebruik: op basis van toegevoegde waarde of werkgelegenheid
Het toekomstig ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen wordt voor de industrietakken, de groothandel, bouwnijverheid en vervoer bepaald door de volumeontwikkeling van de toegevoegde waarde. Door verbetering van de ruimteproductiviteit slaat slechts een deel van de groei neer in meer ruimtevraag[2]. Startpunt voor de berekening is het ruimtegebruik per sector en per landsdeel, waarop de regionale economische ontwikkeling wordt geprojecteerd. Voor de dienstentakken (inclusief detailhandel en horeca) wordt het ruimtegebruik bepaald door de ontwikkeling van de werkgelegenheid per bedrijfstak en per landsdeel[3]. Hierbij wordt uitgegaan van vaste terreincoëfficiënten in de tijd.

Het toekomstig ruimtegebruik van kantoren is gebaseerd op het ruimtegebruik van kantoren zonder andere gebruiksfuncties. Voor het startjaar is uit BAG het totale ruimtegebruik van deze kantoren naar landsdeel bepaald. Door koppeling van LISA met BAG is vervolgens berekend hoeveel werkgelegenheid van een bedrijfstak in een kantoor per landsdeel werkzaam is. Voor de vertaalslag naar het ruimtegebruik naar bedrijfstak is uitgegaan van het gemiddelde aantal m^2 bvo per werkende op landsdeelniveau. Er is bij het bepalen van het toekomstige ruimte-gebruik naar kantoren verondersteld dat het ruimtegebruik per werkende constant blijft. Tegenover een efficiënter ruimtegebruik staat een groeiend opleidingspeil dat juist meer ruimtegebruik oplevert. Vooralsnog is ook geen verschuiving richting meer kantoorhoudende werkgelegenheid verondersteld.

Bijzondere trends: verduurzaming en technologische ontwikkeling

Er spelen voor de periode tot 2030 twee belangrijke trends die de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de verschillende bedrijfstakken zullen gaan beïnvloeden. De eerste trend is die van verduurzaming. Klimaatbeleid om de CO_2-uitstoot terug te dringen zal de ontwikkeling in een aantal CO_2-intensive bedrijfstakken afremmen, terwijl dit voor andere bedrijfstakken extra productie kan opleveren. Een andere belangrijke trend is die van technologische ontwikkeling.

Verduurzaming
In de komende jaren zal er meer en intensiever klimaatbeleid gevoerd gaan worden en dit kan grote gevolgen hebben voor specifieke sectoren. Zo zijn er sectoren die hierdoor extra activiteiten zullen gaan ontwikkelen. De bouw- en installatiesector met de bouwmaterialen-industrie als belangrijke toeleverancier moet grote aantallen woningen en andere gebouwen verduurzamen en ook de energie-infrastructuur aanpassen om dit mogelijk te maken. Ook de metaalelektro zal als producent van zonnepanelen, windturbines en warmte-installaties hieraan een bijdrage leveren. Hiernaast zijn er sectoren die nadelen gaan ondervinden van het klimaatbeleid. De zware industrietakken waaronder de aardolie-industrie, chemische industrie en de staalindustrie die veel CO_2-uitstoot veroorzaken, zullen kosten moeten maken om deze uitstoot te reduceren. Ook het vervoer en indirect de opslag en dienstverlening voor vervoer zullen worden geraakt. Naast het effect vanuit de kosten voor de zware industrie en vervoer kan er mondiaal gezien ook een concurrentie-effect optreden als Europa internationaal voorop gaat lopen en/of Nederland voorop gaat lopen binnen Europa. Voorshands wordt vooral rekening gehouden met internationaal optredende kosteneffecten en worden sterke concurrentienadelen niet verwacht c.q. worden deze geacht met andere maatregelen te worden

[2] Op basis van de historische ontwikkeling van het totale ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen en de naar het ruimtegebruik gewogen groei van de toegevoegde waarde van de verschillende bedrijfstakken blijkt dat een vijfde van de groei van activiteiten neersloeg in een verbetering van de ruimteproductiviteit. Wij veronderstellen in het behoedzame scenario dat 25% van de groei van een bedrijfstak neerslaat in meer ruimteproductiviteit en 50% in het gunstige scenario.

[3] Zie bijlage A voor de landsdeelindeling naar provincie.

gecompenseerd. Belangrijk is dan vooral de CO_2-intensiteit van de sectoren: hoe meer uitstoot de industrie, hoe meer deze last zal hebben van het klimaatbeleid via de kostenkant.

Technologische ontwikkeling
Een andere belangrijke trend is die van technologische ontwikkeling. Technologische ontwikkeling als trend is niet nieuw en speelt al een belangrijke rol in de historische ontwikkeling van de bedrijfstakken. Toch zijn er redenen om aan te nemen dat er in de periode tot 2030 technologische verbeteringen worden toegepast die een extra stimulans kunnen geven aan de productie van sommige bedrijfstakken. Technologische ontwikkelingen en toepassingen op het gebied van bijvoorbeeld robotisering en digitalisering kunnen de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van de bedrijfstakken beïnvloeden. Aangenomen is dat voornamelijk in het gunstige scenario de groei van de arbeidsproductiviteit over de gehele linie gestimuleerd zal worden door een iets sterkere inzet van technologische ontwikkelingen op het gebied van robotisering en digitalisering. De arbeidsproductiviteitsgroei is hierdoor licht opwaarts aangepast ten opzichte van de modelresultaten vanuit de schattingen voor de bedrijfstakken.

Toekomstige ontwikkeling toegevoegde waarde en werkgelegenheid

Toegevoegde waarde
De in de twee scenario's gehanteerde uitgangspunten uit tabel 1 zijn met behulp van de regressieresultaten per bedrijfstak doorgerekend om de structurele ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de periode 2018-2030 in beeld te brengen. De uitkomsten hiervan zijn in tabel 2 weergegeven.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat alle sectoren in het gunstige scenario een snellere groei doormaken dan in het behoedzame scenario. De verschillen tussen de scenario's zijn voor sommige sectoren echter veel geprononceerder dan voor andere. De metaalelektro kan bijvoorbeeld jaarlijks met bijna 4,3% groeien in het gunstige scenario, terwijl de groei in het behoedzame scenario terugvalt tot 1,2%. Voor de voeding- en genotmiddelenindustrie en het onderwijs zijn de groeiverschillen tussen het behoedzame en het gunstige scenario weer veel minder groot.

Op basis van de resultaten zijn er drie typen bedrijfstakken te onderscheiden. Zo zijn er groeisectoren met bovengemiddelde groeicijfers. Dit zijn de chemische industrie, metaalelektro, de groothandel, opslag en dienstverlening voor vervoer en de zakelijke dienstverlening.

Hiertegenover staan bedrijfstakken die in beide scenario's tot 2030 slechts een beperkte groei zullen laten zien of zelfs gaan krimpen. Dit zijn de takken voedings- en genotmiddelen, textiel en kledingindustrie, aardolie-industrie, overige industrie en het onderwijs. Dit zijn ook sectoren, met uitzondering van de aardolie-industrie, die in het verleden een relatief bescheiden ontwikkeling lieten zien.

De overige bedrijfstakken laten in de beide scenario's een relatief sterk uiteenlopende ontwikkeling zien. De bedrijfstakken staalindustrie, scheepsbouw, bouwmaterialenindustrie, bouwnijverheid, vervoer, detailhandel en horecazorg en de overige quartaire diensten realiseren in het gunstige scenario nog redelijke groei, maar groeien beperkt of krimpen in het behoedzame scenario.

Tabel 2 **Volumeontwikkeling toegevoegde waarde in twee scenario's, jaarlijkse groeicijfers, 1996-2017 en 2018-2030, in miljoen € en procenten, prijspeil 2017**

	Niveau 2017	1996-2017	2018-2030	
			Behoedzaam	Gunstig
Voedings- en genotmiddelen	14.200	1,1	0,5	0,9
Textiel en kleding	1.100	-0,7	-0,6	0,8
Aardoliebasisindustrie	1.500	2,7	-1,5	0,0
Chemische industrie	16.700	3,1	1,6	2,5
Staalindustrie	9.200	1,2	-0,5	1,1
Scheepsbouw	1.300	1,0	0,3	1,9
Bouwmaterialenindustrie	2.700	-1,4	0,3	1,7
Metaalelektro	21.700	3,3	1,2	4,3
Overige industrie	10.900	0,1	-0,8	0,4
Groothandel	57.600	4,0	2,3	3,6
Opslag en dienstverlening vervoer	11.000	3,3	2,1	3,2
Bouwnijverheid	30.300	0,7	1,5	2,4
Detailhandel en horeca	45.000	1,4	0,3	1,6
Vervoer	20.200	1,4	0,0	1,2
Zakelijke diensten	222.700	2,8	1,6	2,5
Onderwijs	31.100	0,6	0,3	0,6
Zorg	58.900	2,4	1,4	2,7
Overige quartaire diensten	59.600	1,3	0,9	1,7
Totaal	**615.800**	**2,1**	**1,3**	**2,3**
- Noord	51.200	1,7	0,9	1,9
- West	301.700	2,3	1,5	2,5
- Oost	120.900	2,2	1,1	2,2
- Zuid	142.000	1,7	1,1	2,2

Bron: CBS, EIB

Regionale specialisatie

In de periode 1996-2017 hebben er lichte verschuivingen in de regionale ontwikkeling van bedrijfstakken tussen de vier landsdelen plaatsgevonden. De grootste verschuivingen deden zich voor in de industrie bij de takken voedings- en genotsmiddelen, textiel en kleding en scheepsbouw en bij de opslag- en dienstverlening voor vervoer. Met name bij de voedings- en genotmiddelenindustrie vond een sterke concentratie plaats richting het westen, terwijl een deel van de opslag- en dienstverlening voor vervoer richting Zuid-Nederland verschoof. Voor alle andere bedrijfstakken bleven de verschuivingen beperkt. Voor de toekomst is voor de regionale specialisatie aangesloten bij de regionale verschillen in bevolkingsgroei op basis van de bevolkingsprognose van het CBS. Zowel voor de hele bevolking als voor de beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) verwacht het CBS een relatief sterkere groei in het westen, terwijl het noorden relatief sterker achterblijft. Voor de verschuiving in regionale specialisatie is voor de industrietakken aangesloten bij de verschillen in ontwikkeling van de beroepsbevolking (aanbod van personeel), terwijl voor de overige bedrijfstakken is aangesloten bij die van de totale bevolking (vraag naar activiteiten).

Werkgelegenheid

De resultaten voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid van de 18 bedrijfstakken zijn weergegeven in tabel 3. De werkgelegenheidsontwikkeling vertoont een relatie met de groei van de toegevoegde waarde, maar de structurele groei van de productiviteit verschilt per sector.

Opnieuw zijn er verschillende categorieën te onderscheiden. Zo zijn er ten eerste de bedrijfstakken waarvan wordt verwacht dat zowel de toegevoegde waarde als de werkgelegenheid in de periode tot 2030 zullen toenemen. Dit zijn voornamelijk de dienstensectoren. In deze sectoren wordt slechts een beperkte toename van de arbeidsproductiviteit gerealiseerd. Dit zijn de bedrijfstakken, opslag en dienstverlening voor vervoer, bouwnijverheid, detailhandel en horeca, zakelijke diensten, onderwijs, zorg en overige quartaire diensten.

Ten tweede zijn er de bedrijfstakken die ondanks een verwachte toename van de toegevoegde waarde een daling of slechts een beperkte toename van de werkgelegenheid in de periode tot 2030 laten zien. Van deze (voornamelijk) industrietakken wordt verwacht dat zij in de periode tot 2030 een sterke toename van de arbeidsproductiviteit zullen realiseren. Dit zijn de bedrijfstakken voedings- en genotsmiddelenindustrie, chemische industrie, staalindustrie, scheepsbouw, metaalelektro en groothandel en vervoer.

Tabel 3 **Ontwikkeling arbeidsvolume in twee scenario's, jaarlijkse groeicijfers, 1996-2017 en 2018-2030, in duizend arbeidsjaren en procenten**

	Niveau 2017	1996-2017	2018-2030	
			Behoedzaam	Gunstig
Voedings- en genotmiddelen	116	-0,8	-0,8	-0,7
Textiel en kleding	15	-3,4	-1,1	-0,7
Aardoliebasisindustrie	5	-0,8	-0,2	-0,1
Chemische industrie	85	-0,6	-1,1	-0,7
Staalindustrie	103	-0,6	-0,7	-0,5
Scheepsbouw	16	-0,5	-0,7	-0,1
Bouwmaterialenindustrie	33	-2,0	-0,4	0,3
Metaalelektro	143	-0,5	-0,1	0,3
Overige industrie	191	-1,2	-1,5	-1,1
Groothandel	447	0,8	0,3	0,6
Opslag en dienstverlening vervoer	87	2,0	0,9	1,5
Bouwnijverheid	438	-0,4	0,7	0,9
Detailhandel en horeca	895	0,7	0,3	0,6
Vervoer	248	-0,2	-0,8	-0,5
Zakelijke diensten	2.001	2,1	0,6	0,9
Onderwijs	423	1,1	0,1	0,3
Zorg	1.026	2,3	0,9	1,7
Overige quartaire diensten	755	0,6	0,3	0,6
Totaal	**7.027**	**1,0**	**0,3**	**0,7**
- Noord	620	0,9	0,0	0,4
- West	3.390	1,1	0,5	0,9
- Oost	1.410	1,2	0,2	0,6
- Zuid	1.607	0,6	0,1	0,5

Bron: CBS, EIB

Binnen de laatste categorie vallen bedrijfstakken die in de periode tot 2030 naar verwachting een stabilisatie of krimp van de werkgelegenheid in beide scenario's zullen laten zien als gevolg van een lage groei van de toegevoegde waarde. Bedrijfstakken die hieronder vallen zijn de textiel en kleding, aardolie-industrie en de overige industrie.

In lijn met de ontwikkeling van de toegevoegde waarde groeit in beide scenario's het arbeidsvolume sterker in het westen van Nederland en blijft die in het noorden van Nederland achter.

Arbeidsproductiviteit
In tabel 4 is arbeidsproductiviteit weergegeven als de toegevoegde waarde per arbeidsjaar. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde van een bedrijfstak slaat deels neer in een toename van het arbeidsvolume en voor het overig deel in een toename van de arbeidsproductiviteit. Als de toegevoegde waarde zich sterker ontwikkelt, neemt ook de arbeidsproductiviteit toe.

Tabel 4 **Ontwikkeling arbeidsproductiviteit in twee scenario's, jaarlijkse groeicijfers, 1996-2017 en 2018-2030, in € per arbeidsjaar en procenten, prijspeil 2017**

	Niveau 2017	1996-2017	2018-2030	
			Behoedzaam	Gunstig
Voedings- en genotmiddelen	122.500	1,9	1,3	1,6
Textiel en kleding	74.400	2,7	0,5	1,5
Aardoliebasisindustrie	304.600	3,5	-1,3	0,1
Chemische industrie	196.900	3,7	2,7	3,2
Staalindustrie	89.200	1,8	0,2	1,6
Scheepsbouw	79.100	1,5	1,0	2,0
Bouwmaterialenindustrie	82.300	0,6	0,7	1,4
Metaalelektro	151.700	3,8	1,3	4,0
Overige industrie	57.100	1,3	0,7	1,5
Groothandel	128.900	3,2	2,0	3,0
Opslag en dienstverlening vervoer	126.600	1,3	1,2	1,7
Bouwnijverheid	69.100	1,1	0,8	1,5
Detailhandel en horeca	50.300	0,7	0,0	1,0
Vervoer	81.600	1,6	0,8	1,7
Zakelijke diensten	111.300	0,7	1,0	1,6
Onderwijs	73.600	-0,5	0,2	0,3
Zorg	57.400	0,1	0,5	1,0
Overige quartaire diensten	78.900	0,7	0,6	1,1
Totaal	**87.600**	**1,1**	**1,0**	**1,6**
- Noord	82.600	0,8	0,9	1,5
- West	89.000	1,2	1,0	1,6
- Oost	85.700	1,0	0,9	1,6
- Zuid	88.400	1,1	1,0	1,7

Bron: CBS, EIB

In het gunstig scenario neemt de arbeidsproductiviteit relatief sterker toe door een sterkere technologische ontwikkeling die tot relatief minder arbeidsinzet leidt. Deze draagt ertoe bij dat ook in de arbeidsintensieve dienstentakken ondanks een afvlakkende groei van de beroepsbevolking de toegevoegde waarde sterk kan doorgroeien.

Huidig ruimtegebruik

Het ruimtegebruik van bedrijven op formele bedrijventerreinen (exclusief zeehaventerreinen[4]) en kantoren bedraagt in 2017 respectievelijk 54.000 hectare en 42 miljoen m^2 bvo[5]. Bij bedrijventerreinen is de (groot)handel verreweg de grootste ruimtegebruiker, gevolgd door de industrie (tabel 5). Een derde van de totale werkgelegenheid is geconcentreerd op bedrijventerreinen. Bij kantoren is het ruimtegebruik van zakelijke diensten veel hoger dan de overige sectoren. Ook de overige quartaire diensten (o.a. overheid) is een relatief grote kantoorgebruiker. De kantoren herbergen een kwart van de totale werkgelegenheid in Nederland.

Tabel 5 **Ruimtegebruik in 2017 op formele bedrijventerreinen en kantoorlocaties naar totaal oppervlak en aandeel (%) in de totale werkgelegenheid, per bedrijfstak en landsdeel**

	Bedrijventerreinen		Kantoorlocaties	
	Ha	Aandeel	1.000 m2	Aandeel
Voedings- en genotmiddelen	1.900	67	190	6
Textiel en kleding	385	54	30	3
Aardoliebasisindustrie	655	46	35	26
Chemische industrie	1.365	88	290	11
Staalindustrie	2.810	82	375	16
Scheepsbouw	400	85	70	18
Bouwmaterialenindustrie	1.790	80	65	4
Metaalelektro	2.435	91	375	10
Overige industrie	2.515	78	470	9
Groothandel	10.455	68	2.135	18
Opslag en dienstverlening vervoer	3.085	53	450	23
Bouwnijverheid	3.735	47	1.635	14
Detailhandel en horeca	9.275	17	680	3
Vervoer	3.040	60	930	15
Zakelijke diensten	5.945	35	22.340	45
Onderwijs	795	6	540	5
Zorg	710	7	4.075	16
Overige quartaire diensten	2.740	11	7.775	42
Totaal	**54.035**	**30**	**42.460**	**24**
- Noord	7.345	31	3.035	20
- West	14.955	25	23.720	28
- Oost	13.520	34	7.195	19
- Zuid	18.215	39	8.510	21

Bron: LISA, IBIS, bewerking door BCI

De regionale verdeling van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen loopt minder sterk uiteen dan bij kantoren. De helft van de toegevoegde waarde wordt gerealiseerd in het westen van Nederland, maar een deel van het ruimtegebruik vindt hier plaats op zeehaventerreinen. Ruim de helft van de ruimtevraag naar kantoren is geconcentreerd in West-Nederland. Voor zowel

[4] Het ruimtegebruik op zeehaventerreinen viel buiten onze opdracht.

[5] Op basis van cijfers uit LISA en IBIS is de regionale ruimtevraag naar bedrijfstak bepaald. Hierbij is in een eerste stap de ruimtevraag bepaald die rechtstreeks kon worden bepaald door koppeling van bedrijventerreinen en de bedrijfstak van de gebruiker. Een groot deel van de terreinen kent meerdere gebruikers. Deze zijn toegedeeld naar rato van het ruimtegebruik uit de eerste stap. Tot slot zijn de terreinen die niet tot een bedrijfstak konden worden herleid naar rato van de aandelen in het totale ruimtegebruik (resultaat stap 1 en 2) naar bedrijfstak per regio toebedeeld.

bedrijventerreinen als kantoorlocaties geldt dat het totale ruimtegebruik in Noord-Nederland het laagste is van de vier landsdelen.

Toekomstig ruimtegebruik in twee scenario's

Om het toekomstige ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen (exclusief zeehavens) en kantoorlocaties in beeld te brengen zijn de twee scenario's tot 2030 doorgerekend, die met elkaar een bruikbare bandbreedte van de ontwikkeling van het toekomstig ruimtegebruik moeten schetsen. Voor het behoedzame scenario is een economische groei gehanteerd van gemiddeld 1,3% per jaar voor de periode 2018-2030 en een werkgelegenheidsgroei van 0,3% per jaar. In het gunstige scenario zijn dat respectievelijk 2,3% en 0,7% per jaar[6].

Tabel 6 **Ruimtegebruik in 2030 op formele bedrijventerreinen in hectares, verschil in hectares en procentuele groei ten opzichte van 2017, per bedrijfstak en landsdeel**

	Behoedzaam			Gunstig		
	Ha	Δ	%	Ha	Δ	%
Voedings- en genotmiddelen	1.985	85	4	2.010	110	6
Textiel en kleding	365	-20	-6	405	20	5
Aardoliebasisindustrie	655	0	0	655	0	0
Chemische industrie	1.595	230	17	1.620	255	19
Staalindustrie	2.665	-145	-5	3.010	200	7
Scheepsbouw	410	10	2	450	50	13
Bouwmaterialenindustrie	1.845	55	3	2.000	210	12
Metaalelektro	2.740	305	13	3.315	880	36
Overige industrie	2.315	-200	-8	2.570	55	2
Groothandel	13.005	2.550	24	13.430	2.975	28
Opslag en dienstverlening vervoer	3.780	695	23	3.830	745	24
Bouwnijverheid	4.305	570	15	4.385	650	17
Detailhandel en horeca	10.160	885	10	11.205	1.930	21
Vervoer	3.020	-20	-1	3.290	250	8
Zakelijke diensten	6.315	370	6	6.590	645	11
Onderwijs	795	0	0	815	20	3
Zorg	790	80	12	870	160	23
Overige quartaire diensten	2.820	80	3	2.955	215	8
Totaal	**59.565**	**5.530**	**10**	**63.405**	**9.370**	**17**
- Noord	7.775	430	6	8.335	990	13
- West	17.080	2.125	14	18.060	3.105	21
- Oost	14.810	1.290	10	15.805	2.285	17
- Zuid	19.900	1.685	9	21.205	2.990	16

Bron: EIB

Bedrijventerreinen
Het ruimtegebruik neemt in het behoedzame scenario toe met 10% tot ruim 59.000 hectare (gemiddeld 420 ha per jaar). Het zijn met name de groothandel, de opslag en dienstverlening voor vervoer en de bouwnijverheid die bij een gematigde economische groei in ruimtegebruik nog relatief sterk groeien. De groothandel heeft bovendien een relatief groot aandeel in het totale ruimtegebruik. Binnen de industrie is de extra ruimtevraag in dit scenario beperkt. De

[6] Naast economische groei zijn er ook voor andere economische grootheden als bijvoorbeeld consumptie, wereldhandel en bevolkingsgroei veronderstellingen gehanteerd (tabel 1).

meeste onderdelen binnen de industrie laten een beperkte groei zien of zelfs een daling. Alleen in de chemische industrie en in iets mindere mate de metaalelektro neemt het ruimtegebruik sterker toe.

In het gunstige scenario liggen de activiteiten van de verschillende bedrijfstakken in 2030 op een beduidend hoger niveau dan in het behoedzame scenario. Dit vertaalt zich in een hoger ruimtegebruik en ook in een hogere ruimteproductiviteit. Het totale ruimtegebruik neemt met 17% toe tot 63.000 hectare (gemiddeld 720 ha per jaar). Voor een aantal bedrijfstakken zorgt de hogere ruimteproductiviteit in het gunstige scenario voor een beperkt verschil in ruimtevraag tussen de twee scenario's. Het zijn met name de metaalelektro, de groothandel, opslag en dienstverlening voor vervoer en de detailhandel die in het gunstig scenario een relatief sterke ruimtevraag uitoefenen.

Uit tabel 6 valt op dat de groei van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen in het westen van Nederland relatief sterker is en dat het ruimtegebruik in het noorden juist achterblijft.

Kantoren
Het CPB en PBL hebben in een studie laten zien dat het aandeel van de kantoorhoudende werkgelegenheid in de tijd nagenoeg constant is gebleven (CPB/PBL, 2017).

Tabel 7 **Ruimtegebruik in 2030 in kantoorgebouwen in 1.000 m² bvo, verschil in ruimtegebruik en procentuele groei ten opzichte van 2017, per bedrijfstak en landsdeel**

	Behoedzaam			Gunstig		
	1.000 m2	Δ	%	1.000 m2	Δ	%
Voedings- en genotmiddelen	170	-20	-10	175	-15	-9
Textiel en kleding	25	-5	-13	25	-5	-9
Aardoliebasisindustrie	35	0	-3	35	0	-2
Chemische industrie	255	-35	-12	265	-25	-8
Staalindustrie	350	-25	-7	355	-20	-5
Scheepsbouw	65	-5	-8	70	0	-1
Bouwmaterialenindustrie	60	-5	-5	70	5	5
Metaalelektro	375	0	0	400	25	6
Overige industrie	385	-85	-18	405	-65	-13
Groothandel	2.240	105	5	2.310	175	8
Opslag en dienstverlening vervoer	510	60	13	550	100	22
Bouwnijverheid	1.795	160	10	1.845	210	13
Detailhandel en horeca	710	30	4	740	60	9
Vervoer	845	-85	-9	875	-55	-6
Zakelijke diensten	24.020	1.680	8	25.060	2.720	12
Onderwijs	545	5	1	560	20	4
Zorg	4.585	510	12	5.050	975	24
Overige quartaire diensten	8.060	285	4	8.440	665	9
Totaal	**45.030**	**2.570**	**6**	**47.230**	**4.770**	**11**
- Noord	3.090	55	2	3.255	220	7
- West	25.605	1.885	8	26.820	3.100	13
- Oost	7.495	300	4	7.875	680	9
- Zuid	8.840	330	4	9.280	770	9

Bron: EIB

Voor het ruimtegebruik van kantoren is verondersteld dat het aandeel van de kantoorhoudende werkgelegenheid per bedrijfstak ook in de toekomst constant blijft. In het verleden heeft al veel outsourcing van diensten plaatsgevonden, maar dit vertaalde zich vooral in een groei van de zakelijke dienstverlening, maar niet in een hoger aandeel van de kantoorhoudende werkgelegenheid. Verder is ervan uit gegaan dat het ruimtegebruik per werkende in kantoren in de tijd constant blijft.

Het ruimtegebruik neemt in het behoedzame scenario toe met 6% tot 45 miljoen m^2 (gemiddeld 190.000 m^2 per jaar). In de industrietakken en in het vervoer neemt de vraag naar kantoren af. Het zijn met name de groothandel, de opslag en dienstverlening voor vervoer, de bouwnijverheid en de zorg waar de vraag naar kantoorruimte toeneemt. De zakelijke dienstverlening blijft als grootste ruimtegebruiker van kantoren in dit scenario nog stevig doorgroeien.

Het ruimtegebruik neemt in het gunstige scenario toe met 11% tot ruim 47 miljoen m^2 (gemiddeld 330.000 m^2 per jaar).Vooral de sterke groei van de grote kantoorruimtevragers als zakelijke diensten en zorg stuwen de vraag naar kantoren in dit scenario fors op.

Tot slot

Hierboven is een bandbreedte geschetst van de ontwikkeling van het ruimtegebruik van formele bedrijventerreinen en kantoren van de 18 onderscheiden bedrijfstakken op landsdeelniveau in de periode tot 2030. De confrontatie van het ruimtegebruik met het aanbod vormt geen onderdeel van deze opdracht. Deze confrontatie zal op een lager schaalniveau moeten plaatsvinden. De vraag kan immers - al naar gelang de lokale situatie - worden opgevangen langs een mix van verschillende kanalen zoals betere benutting van het bestaand aanbod, leegstand, transformatie en nieuw aanbod. Naast de kwantitatieve opgave moet hierbij ook de kwalitatieve vraag naar bedrijventerreinen en kantoren worden betrokken.

1 Inleiding

Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Het Rijk zet daarmee de koers uit om het hoofd te bieden aan maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie, bereikbaarheid en woningbouw en streeft daarbij om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden en zoveel mogelijk te versterken.

Om een goede kwaliteit van de leefomgeving te kunnen behouden en tegelijkertijd ruimte te bieden voor maatschappelijke functies heeft het Rijk de NOVI opgesteld waarin keuzes worden gemaakt voor het beleid op de fysieke leefomgeving. Binnen deze visie is ook aandacht voor de wens om de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren te kunnen accommoderen om de groei van economische activiteiten niet onbedoeld te belemmeren. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaatbeleid (EZK) hebben EIB en BCI samen twee scenario's opgesteld voor de ontwikkeling van de toegevoegde waarde, de werkgelegenheid en de ruimtevraag naar bedrijventerreinen van 18 bedrijfstakken in Nederland. Op basis van deze scenario's wordt een bandbreedte geschetst voor het te verwachten ruimtegebruik door de economische activiteiten van deze bedrijfstakken. Deze scenario's vormen mede input voor de NOVI.

Eerst zijn twee scenario's opgesteld voor de ontwikkeling van de economische activiteit van 18 bedrijfstakken. Een groot deel van de Nederlandse productie wordt hiermee in beeld gebracht. Alleen de bedrijfstakken landbouw, energie en openbaar nut vallen vanwege hun specifieke ruimtevraag buiten de scope van dit onderzoek. Per bedrijfstak zijn op basis van historische cijfers van het CBS modelvergelijkingen geschat die de structurele ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de bedrijfstak op basis van een aantal economische en demografische grootheden goed kunnen verklaren. Deze vergelijkingen zijn gebruikt om de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de 18 bedrijfstakken voor een behoedzaam en een gunstig scenario te berekenen. Hierbij is ook specifiek aandacht besteed aan de invloed van duurzaamheid en technologische ontwikkeling.

Op basis van de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid is vervolgens ook de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren van deze 18 bedrijfstakken voor de twee scenario's bepaald. Door koppeling van IBIS (bedrijventerreinen) of BAG (kantoren) met LISA (gegevens over bedrijven op deze locaties) is het totale ruimtegebruik per bedrijfstak en naar landsdeel in het startjaar 2017 in beeld gebracht[7]. Het ruimtegebruik is vervolgens op basis van de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de 18 verschillende bedrijfstakken naar 2030 geëxtrapoleerd.

Tijdens het proces zijn er bijeenkomsten georganiseerd met een klankbordgroep en de IPO-werkgroep bedrijventerreinen om de aanpak en voorlopige resultaten te bespreken. De klankbordgroep bestond uit: J. Heijs en H.W. Teerink (EZK), G. Borgman (BZK), R.W. Euwals (CPB), J.R. Ritsema van Eck (PBL), R. van Aaken en J. Geurts (Provincie Gelderland). Wij zijn zowel de klankbordgroep als de IPO-werkgroepleden erkentelijk voor hun opmerkingen en suggesties. Uiteraard zijn EIB en BCI geheel zelf verantwoordelijk voor de inhoud van deze publicatie.

De opbouw van deze publicatie is als volgt. In hoofdstuk twee wordt het economisch beeld beschreven van de 18 bedrijfstakken. Dit hoofdstuk beschrijft per bedrijfstak eerst de historische ontwikkeling van de productie en werkgelegenheid en vervolgens de verwachte ontwikkeling op basis van de twee scenario's. In hoofdstuk drie wordt de ruimtevraag naar bedrijventerreinen en kantoren in het startjaar en voor de twee scenario's tot en met 2030 beschreven.

[7] Voor de indeling van de bedrijfstakken en landsdelen wordt verwezen naar bijlage A.

2 Sectorbeelden

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de wijze waarop het behoedzame en het gunstige economische scenario voor de 18 bedrijfstakken zijn opgesteld. Het hoofdstuk beschrijft de historische ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de 18 bedrijfstakken. Ook worden per bedrijfstak de verwachtingen beschreven voor de periode 2018-2030 op basis van een behoedzaam en een gunstig scenario.

2.1 Aanpak

Keuze van de 18 bedrijfstakken
Om een goede ruimtevraagraming te kunnen maken is het van belang om een onderverdeling in homogene bedrijfstakken te hanteren met ieder een uiteenlopende ontwikkeling tussen de productie, de werkgelegenheid en de ruimtevraag. Zo is het relevant of de bedrijvigheid van een bedrijfstak in de tijd snel of gematigd toe gaat nemen of zelfs gaat krimpen. Hoe lager het aggregatieniveau, hoe beter de ontwikkeling van de totale ruimtevraag in beeld kan worden gebracht. Echter, de beschikbaarheid van historische data over de productie, toegevoegde waarde en werkgelegenheid van bedrijfstakken beperkt de mogelijkheden voor gedetailleerde bedrijfstakindelingen. Uiteindelijk hebben wij gekozen om 18 bedrijfstakken afzonderlijk in beeld te brengen. In bijlage A geven wij het overzicht van deze 18 bedrijfstakken met de bijbehorende SBI-indeling.

De bedrijfstakken landbouw, energie en openbaar nut zijn in deze studie buiten beschouwing gelaten. De economische activiteiten en het ruimtegebruik van deze sectoren worden sterk beïnvloed door het beleid rond o.a. duurzaamheid en circulariteit en de toekomstige ontwikkelingen van deze sectoren laten zich dan ook niet goed verklaren uit de historische samenhang met algemene economische en demografische grootheden.

Toegevoegde waarde en werkgelegenheid: verklarende factoren per bedrijfstak
De vooruitzichten voor de bedrijfstakken zijn bepaald door belangrijke volumeontwikkelingen in de nationale en internationale economie te koppelen aan de ontwikkelingen van de onderscheiden bedrijfstakken. Hiertoe is eerst een historische analyse uitgevoerd om vast te stellen in welke mate de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de relevante bedrijfstak historisch kan worden verklaard met behulp van de groei van de wereldhandel, van het bbp en/of van het consumptievolume in Nederland. Deze factoren blijken de historische groei van de bedrijfstakken over het verleden vrij goed te kunnen verklaren. De nationale economische groei is een belangrijke determinant voor de groei van vrijwel alle bedrijfstakken, terwijl de wereldhandel aanvullende verklaringskracht biedt voor bedrijfstakken met een grote afzet in het buitenland. Voor bedrijfstakken die sterk op de binnenlandse afzet zijn aangewezen biedt het consumptievolume soms aanvullende verklaringskracht naast het bbp. Voor de werkgelegenheid is de samenhang geschat tussen de ontwikkeling van het arbeidsvolume en de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de bedrijfstak. Op deze wijze wordt ook impliciet de relatie met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in beeld gebracht.

Het gehanteerde schattingsmodel richt zich op de lange termijn ontwikkeling van de productie (volume van de toegevoegde waarde) en de werkgelegenheid. Wij maken hierbij gebruik van het Error Correction Model (ecm) van Engle en Granger (1987). Voor sommige bedrijfstakken is op basis van de resultaten gekozen om alleen in niveaus of mutaties te schatten. Voor iedere bedrijfstak is gezocht naar een plausibele en significante samenhang met de ontwikkeling van de productie en de ontwikkeling van de relevante macro-economische grootheden. Hierbij is voor de verklaringskracht ook naar de historische dynamische simulaties gekeken.

De historische verbanden zijn geschat voor de periode 1995-2017. Deze periode is lang genoeg om voldoende waarnemingen te genereren en ligt weer niet zover terug dat de periode geen goede referentie meer kan bieden voor de toekomst. Er is overigens ook gekeken naar

deelperioden en dit levert in het algemeen geen wezenlijk andere resultaten op dan de schatting over de gehele periode. De gevonden coëfficiënten geven aan in welke mate de bedrijfstakontwikkelingen historisch samenhingen met de ontwikkelingen van het bbp, de wereldhandel en het consumptievolume. Dit levert goede simulaties op van de trendmatige ontwikkelingen van de verschillende bedrijfstakken. Conjuncturele beelden zijn ook terug te zien, maar van jaar-op-jaar zijn er wel nog behoorlijke onverklaarde bewegingen (residuen). Dit laatste is vrij gebruikelijk en voor een structurele analyse richting 2030 ook geen obstakel. De historische samenhangen bieden voor ons doel dan ook een robuust uitgangspunt.

Twee scenario's: behoedzaam en gunstig
Duidelijke samenhangen tussen de bedrijfstakontwikkelingen en de nationale en internationale volumeontwikkelingen geven nog geen uitsluitsel over de verwachte toekomstige ontwikkelingen. Er zijn sectoren die meer of minder gevoelig zijn voor de nationale en internationale volumeontwikkelingen, maar hoe zullen die volumeontwikkelingen er uitzien in het komend decennium? De nationale en internationale economische ontwikkeling is over een periode van ruim tien jaar met vrij veel onzekerheid omgeven. Weliswaar wisselen perioden van hoge en lage groei zich af, zodat de gemiddelde verschillen in jaarlijkse groeitempi over een langere periode minder groot zijn dan bijvoorbeeld tussen de groei in hoog- en laagconjunctuur, maar structurele groeiverschillen tikken wel ieder jaar aan. Om recht te doen aan structurele groeiverschillen die zich in de toekomst kunnen voordoen wordt vaak met scenario's gewerkt. Zo ook in deze studie waar gewerkt wordt met zowel een scenario met een relatief hoge economische groei (Gunstig) als een scenario met een relatief lage economische groei (Behoedzaam). Bij de uitgangspunten voor deze scenario's is zoveel mogelijk aangesloten bij de WLO-studie van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving (CPB/PBL, 2015).

De uitgangspunten voor beide scenario's zijn samengevat in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Uitgangspunten behoedzaam en gunstig scenario, jaarlijkse groeicijfers, 2018-2030

Economische factoren	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Bruto binnenlands product	2,0%	1,3%	2,3%
Relevant wereldhandelsvolume	4,7%	3,0%	5,0%
Concurrerende wereldhandelsprijzen	1,0%	0,8%	1,3%
Consumptie	1,7%	1,0%	2,0%
Huishoudens	0,9%	0,2%	0,5%
Olieprijs (niveau)	€ 43	€ 50	€ 70
Lange rente (niveau)	3,6%	1,5%	2,0%

Bron: EIB

Voor de ontwikkeling van de economische groei (binnenlands bruto product) gaan wij in de periode 2018-2030 uit van een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,25% in het behoedzame scenario en 2,25% in het gunstige scenario. Wij sluiten hiermee aan op de ontwikkelingen van respectievelijk het lage en het hoge scenario uit studie 'Welvaart en Leefomgeving 2015' voor de periode tot 2030. Voor de ontwikkeling van het (herwogen) wereldhandelsvolume en concurrentenprijzen is aangesloten op de centrale raming uit de Middellangetermijn-verkenning 2018-2021 (CPB, 2017). Hierop is op basis van de historische verhouding tussen economische groei en wereldhandel de bandbreedte bepaald. Hetzelfde is gedaan voor de overige grootheden uit tabel 2.1.

Regionale specialisatie

De historische verdeling naar landsdeel van de toegevoegde waarde per bedrijfstak is afgeleid uit de verdeling van de werkgelegenheid naar landsdeel. Voor de toekomstige ontwikkeling van de regionale verdeling van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid is aangesloten bij de regionale verschillen in bevolkingsgroei op basis van de bevolkingsprognose van het CBS (tabel 2.2). Zowel voor de hele bevolking als voor de beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) verwacht het CBS een relatief sterkere groei in het westen, terwijl de groei in het noorden relatief achterblijft. Voor de verschuiving in regionale specialisatie is onderscheid gemaakt tussen de industrie-takken en de overige takken. Voor de industrietakken is de verschuiving bepaald op basis van de groeicijfers van de beroepsbevolking voor de vier landsdelen. Industriële bedrijvigheid zal zich sterker gaan ontwikkelen in landsdelen met een relatief sterker groeiend aanbod van personeel. Voor de overige bedrijfstakken is de verschuiving bepaald op basis van de groei van de totale bevolking in de vier landsdelen. De groei van deze bedrijfstakken hangt sterker samen met de groei van de bestedingen. In landsdelen met een relatief sterke bevolkingsgroei zullen de bestedingen zich sterker ontwikkelen.

Tabel 2.2 Ontwikkeling totale bevolking en beroepsbevolking, 2018-2030, gemiddelde groei per jaar in procenten

	Totale bevolking	Beroepsbevolking
Noord	0,0	-0,6
West	0,5	0,0
Oost	0,2	-0,3
Zuid	0,2	-0,4
Nederland	**0,3**	**-0,2**

Bron: CBS

Bijzondere trends: verduurzaming en technologische ontwikkeling

Er spelen voor de periode tot 2030 twee belangrijke trends die de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de verschillende bedrijfstakken zullen gaan beïnvloeden. De eerste trend is die van verduurzaming. Klimaatbeleid om de CO_2-uitstoot terug te dringen zal de ontwikkeling in een aantal CO_2-intensive bedrijfstakken afremmen, terwijl dit voor andere bedrijfstakken extra productie kan opleveren. Een andere belangrijke trend is die van technologische ontwikkeling.

Verduurzaming
In de komende jaren zal er meer en intensiever klimaatbeleid gevoerd gaan worden en dit kan grote gevolgen hebben voor specifieke sectoren. Zo zijn er sectoren die hierdoor extra activiteiten zullen gaan ontwikkelen. De bouw- en installatiesector met de bouwmaterialen-industrie als belangrijke toeleverancier moet grote aantallen woningen en andere gebouwen verduurzamen en ook de energie-infrastructuur aanpassen om dit mogelijk te maken. Ook de metaalelektro zal als producent van zonnepanelen, windturbines en warmte-installaties hieraan een bijdrage leveren. Hiernaast zijn er sectoren die nadelen gaan ondervinden van het klimaatbeleid. De zware industrietakken waaronder de aardolie-industrie, chemische industrie en de staalindustrie die veel CO_2-uitstoot veroorzaken zullen kosten moeten maken om deze uitstoot te reduceren. Ook het vervoer en indirect de opslag en dienstverlening voor vervoer zullen worden geraakt. Naast het effect vanuit de kosten voor de zware industrie en vervoer kan er mondiaal gezien ook een concurrentie-effect optreden als Europa internationaal voorop gaat lopen en/of Nederland voorop gaat lopen binnen Europa. Voorshands wordt vooral rekening gehouden met internationaal optredende kosteneffecten en worden sterke concurrentienadelen niet verwacht c.q. worden deze geacht met andere maatregelen te worden

gecompenseerd. Belangrijk is dan vooral de CO_2-intensiteit van de sectoren: hoe vervuilender de industrie, hoe meer deze last zal hebben van het klimaatbeleid via de kostenkant.

In tabel 2.2 wordt per bedrijfstak de totale CO_2-uitstoot, het aandeel hiervan in de totale uitstoot van alle bedrijfstakken in Nederland en de CO_2-intensiteit[8] in beeld gebracht.

Tabel 2.3 CO_2-uitstoot per bedrijfstak en CO2-intensiteit, miljoen kilogram, 2017

	CO2-uitstoot	% totale uitstoot	CO2-intensiteit
Voedings- en genotmiddelenindustrie	4.341	2,7%	0,31
Textiel en kleding	165	0,1%	0,15
Aardoliebasisindustrie	10.066	6,2%	6,61
Chemische industrie	21.748	13,4%	1,30
Staalindustrie	7.776	4,8%	0,85
Bouwmaterialenindustrie	2.019	1,2%	0,74
Metaalelektro en scheepsbouw	655	0,4%	0,03
Overige industrie	1.544	1,0%	0,14
Groothandel	4.010	2,5%	0,07
Opslag en dienstverlening voor vervoer	864	0,5%	0,08
Bouwnijverheid	3.249	2,0%	0,11
Detailhandel en horeca	1.097	0,7%	0,02
Vervoer	25.407	15,7%	1,25
Zakelijke diensten	3.652	2,3%	0,02
Onderwijs	584	0,4%	0,02
Zorg	1.518	0,9%	0,03
Overige quartaire diensten	2.710	1,7%	0,05
Totaal	**91.405**	**56,5%**	**0,15**

Bron: CBS, bewerking EIB

Tezamen zijn de 18 bedrijfstakken goed voor iets meer dan de helft van de totale CO_2-uitstoot van het bedrijfsleven. Relatief veel uitstoot wordt gerealiseerd door sectoren die voor deze studie buiten beschouwing zijn gelaten (energie, afvalverwerking en landbouw). Uit de tabel blijkt dat van de 18 bedrijfstakken voornamelijk de chemische industrie, vervoer, staalindustrie en de aardolie-industrie een hoge CO_2-intensiteit kennen. Klimaatbeleid zoals een verhoging van de CO_2-heffing zal de productie van deze drie bedrijfstakken het sterkst raken. Bedrijfstakken die laag scoren op CO_2-intensiteit leveren voornamelijk diensten, bijvoorbeeld de detailhandel en horeca, zakelijke diensten, onderwijs, zorg en overige quartaire diensten. Een industrietak die een lage CO_2-intensiteit kent is de metaalelektro. Van deze bedrijfstakken wordt verwacht dat de productie minder sterk zal worden geraakt door het klimaatbeleid.

Technologische ontwikkeling
Een andere belangrijke trend is die van technologische ontwikkeling. Technologische ontwikkeling als trend is niet nieuw en speelt al een belangrijke rol in de historische ontwikkeling van de bedrijfstakken. Toch zijn er redenen om aan te nemen dat er in de periode tot 2030 technologische verbeteringen worden toegepast die een extra stimulans kunnen geven aan de productie van sommige bedrijfstakken. Technologische ontwikkelingen en toepassingen op het gebied van bijvoorbeeld robotisering en digitalisering kunnen de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van de bedrijfstakken beïnvloeden. Aangenomen is dat voornamelijk in

[8] Uitstoot CO_2 in kilogram per euro toegevoegde waarde.

het gunstige scenario de groei van de arbeidsproductiviteit over de gehele linie gestimuleerd zal worden door een iets sterkere inzet van technologische ontwikkelingen op het gebied van robotisering en digitalisering. De arbeidsproductiviteitsgroei van de onderscheiden bedrijfstakken zijn op basis van de modelresultaten hiervoor autonoom aangepast.

2.2 Economische beelden per bedrijfstak

In deze paragraaf wordt het economisch beeld van de 18 bedrijfstakken beschreven. Per bedrijfstak worden achtereenvolgens de bedrijfstakstructuur, de historische ontwikkeling en de prognose tot 2030 beschreven. Meer informatie over de schattingsresultaten en de regressievergelijkingen van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid is te vinden in bijlage B.

2.2.1 Voedings- en genotsmiddelen

Bedrijfstakstructuur

Voedingsmiddelenindustrie grootste onderdeel voedings- en genotsmiddelen
De bedrijfstak voedings- en genotsmiddelen omvat alle activiteiten die te maken hebben met het verwerken van primaire grondstoffenproducten tot voedingsmiddelen, dranken en tabaksproducten. De voedings- en genotsmiddelenindustrie was met een toegevoegde waardevolume van € 14,2 miljard in 2017 goed voor 2% van de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie. Het grootste onderdeel binnen de voedings- en genotsmiddelen is de voedingsmiddelenindustrie. Andere onderdelen die vallen onder de bedrijfstak voedings- en genotsmiddelen zijn de drankindustrie en de tabaksindustrie.

Hoge arbeidsproductiviteit voedings- en genotsmiddelen
De bedrijfstak voedings- en genotsmiddelen bood in 2017 voor 116 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid. Het grootste deel van deze werkgelegenheid is toe te schrijven aan het onderdeel voedingsmiddelenindustrie. De bedrijfstak voedings- en genotsmiddelen heeft in vergelijking met andere bedrijfstakken een relatief hoge arbeidsproductiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 122.000.

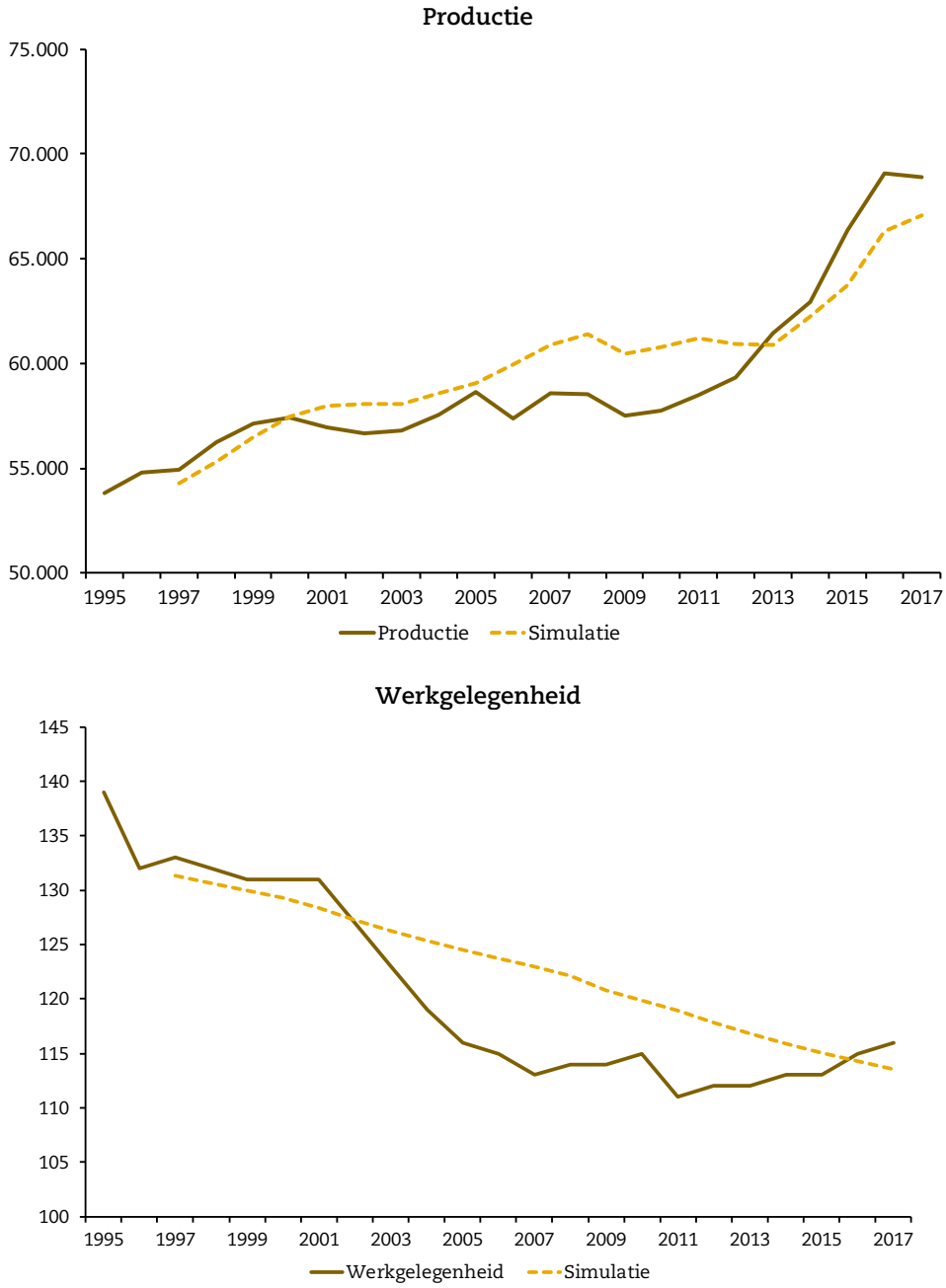
Ontwikkeling in de periode 1995-2017

Voedings- en genotsmiddelen geleidelijk gegroeid
In de periode 1995-2017 is het productievolume van de bedrijfstak voedings- en genotsmiddelen ieder jaar gemiddeld met 1,1% toegenomen. Vanaf het begin van de periode tot 2010 groeide de productie van de voedings- en genotsmiddelenindustrie vrij geleidelijk met een kleine terugval in 2006 door een wereldwijde voedselcrisis. Vanaf 2010 groeide de productie ieder jaar in een veel hoger tempo. Deze groeiversnelling hangt samen met een sterke internationalisering van de bedrijfstak in deze periode. De export van voedingsmiddelen nam over de hele linie toe, zowel naar de directe buurlanden, Europa als naar de rest van de wereld. Deze sterk groei hield aan tot en met 2016, in 2017 is er een lichte daling van de productie. Uit regressieanalyses blijkt dat de ontwikkeling van de productie in de voedings- en genotsmiddelenindustrie in de periode 1995-2017 goed is te verklaren aan de hand van de ontwikkeling van het Nederlands bruto binnenlandsproduct.

Werkgelegenheid afgenomen
De werkgelegenheid in de voedings- en genotsmiddelenindustrie is in de periode 1995-2017 ondanks groei van de productie in deze periode geleidelijk afgenomen. Dit kan worden verklaard door ontwikkelingen op het gebied van outsourcing en automatisering van productieprocessen. Tussen 1995-2007 heeft de grootste afname van de werkgelegenheid plaatsgevonden. Vanaf 2008 neemt de werkgelegenheid onder invloed van een sterke productiegroei ieder jaar toe, met uitzondering van 2011. De ontwikkeling van de productie kan de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume goed verklaren. De sterke daling na 2001 kan echter minder goed worden verklaard.

In figuur 2.1 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de productie en het arbeidsvolume van de bedrijfstak voedings- en genotsmiddelen weergegeven.

Figuur 2.1 **Productie en werkgelegenheid van de bedrijfstak voedings- en genotsmiddelen, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Gematigde groei voedings- en genotsmiddelenindustrie
De productie van de voedings- en genotsmiddelenindustrie zal in de periode 2018-2030 blijven groeien. Op mondiaal niveau groeit de bevolking en neemt de welvaart toe waardoor de vraag naar verwerkt voedsel stijgt. De verwachting is echter dat de extreem hoge groei van de laatste jaren gedreven door een sterke internationalisering in de toekomst zal afzwakken. In het behoedzame scenario zal de productie jaarlijks met 0,5% toenemen. In het gunstige scenario waar de economie en het wereldhandelsvolume sneller groeien kan de productie jaarlijks met 0,9% toenemen. Het relatief kleine verschil tussen de twee scenario's hangt samen met de lage inkomenselasticiteit van de vraag naar voedingsmiddelen.

Geleidelijke daling werkgelegenheid
Ondanks de groei van de productie in beide scenario's wordt er geen toename van de werkgelegenheid voor deze bedrijfstak verwacht. De groei van de productie in de voedings- en genotsmiddelenindustrie wordt volledig opgevangen door arbeidsbesparende technologische ontwikkelingen in de productieprocessen zoals robotisering. In het behoedzame scenario zal de relatief lage groei zorgen voor een afname van het totale arbeidsvolume van gemiddeld 0,8% per jaar. In het gunstige scenario zal de werkgelegenheid in de voedings- en genotsmiddelen-industrie jaarlijks met 0,7% afnemen.

Verduurzaming beperkte invloed voedings- en genotsmiddelenindustrie
De voedings- en genotsmiddelenindustrie in Nederland is geen CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom maar beperkt worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Als gevolg van de trend naar verduurzaming zal vanuit de consument meer vraag komen naar biologische en duurzame producten. Dit kan gevolgen hebben voor het soort producten dat wordt geproduceerd binnen de bedrijfstak. De verwachting is dat dit geen grote gevolgen zal hebben voor de ontwikkeling van het productievolume en/of de werkgelegenheid.

Tabel 2.4 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	1,1	0,5	0,9
Werkgelegenheid	-0,8	-0,8	-0,7
Arbeidsproductiviteit	1,9	1,3	1,6

Bron: CBS, EIB

2.2.2 Textiel en kleding

Bedrijfstakstructuur

Textielindustrie grootste onderdeel textiel en kleding
De textiel- en kledingindustrie is een relatief klein onderdeel van de Nederlandse economie. De Nederlandse textiel- en kledingindustrie had in 2017 een toegevoegde waardevolume van € 1,1 miljard en was daarmee goed voor maar 0,2 procent van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie. De bedrijfstak textiel en kleding produceert in Nederland voornamelijk gespecialiseerde producten waarbij kan worden gedacht aan het vervaardigen van hoogwaardig textiel, tapijten, breiwerken en bedrijfskleding. Het meest omvangrijke onderdeel van de textiel- en kledingindustrie in Nederland is de textielindustrie. Overige onderdelen van de bedrijfstak zijn de kledingindustrie en de lederindustrie.

Productieprocessen textiel en kleding arbeidsintensief
De bedrijfstak bood in 2017 voor 15 duizend manjaren aan werkgelegenheid. Met een toegevoegde waarde van € 74.000 per arbeidsjaar geldt de textiel- en kledingindustrie als één van de meest arbeidsintensieve bedrijfstak binnen de Nederlandse industrie.

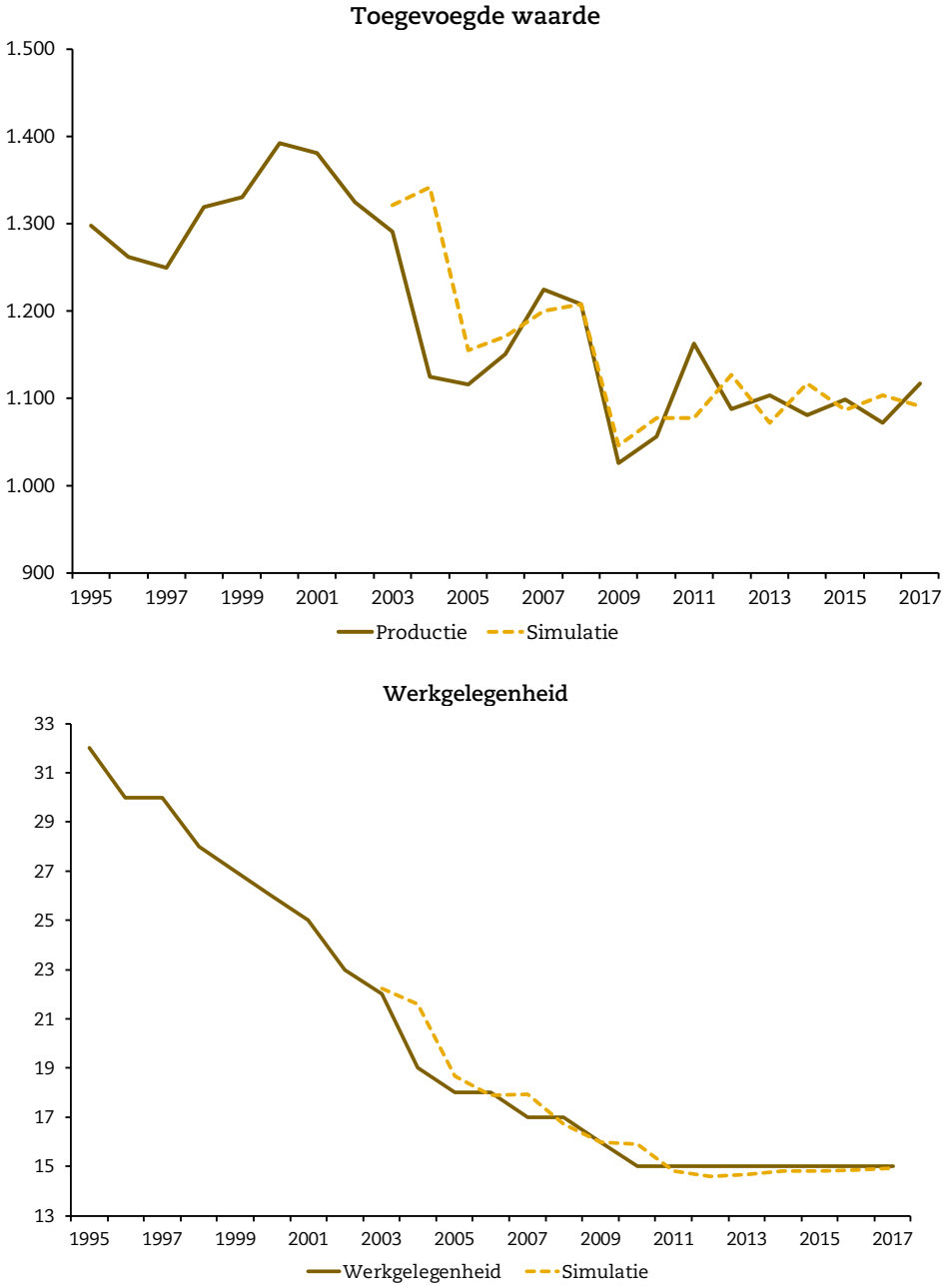
Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Textiel en kleding al jaren een krimpsector
Sinds de jaren vijftig is er sprake van krimp in de textiel- en kledingindustrie. De voornaamste reden voor deze krimp is het verplaatsen van activiteiten naar lage lonen landen binnen en buiten Europa. Ook in de periode 1995-2017 is sprake van een neerwaartse trend in de toevoegende waarde van de bedrijfstak. De toevoegde waarde is in deze periode jaarlijks met gemiddeld 0,7% afgenomen. Tussen 1997 en 2001 nam het volume van de toegevoegde waarde als gevolg van de sterke economische groei en toename van de wereldhandel nog toe. Echter vanaf 2001 daalde de toegevoegde waarde van de bedrijfstak onder invloed van de economische recessie en aanhoudende concurrentie vanuit het buitenland. In de laatste jaren is de toegevoegde waarde vrij stabiel gebleven rond het niveau van € 1,1 miljard. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de periode 2003-2017 zich goed laat verklaren door de ontwikkelingen van het bruto binnenlandsproduct en het relevante wereldhandelsvolume.

Werkgelegenheid structureel gedaald
De werkgelegenheid in de bedrijfstak textiel en kleding kent net als het volume van de toegevoegde waarde al jaren een neerwaartse trend. Ook in de periode 1995-2017 is er sprake van een structurele afname van het arbeidsvolume. Tot en met 2010 daalde de werkgelegenheid ieder jaar. In de laatste jaren is de werkgelegenheid constant gebleven. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren.

In figuur 2.2 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak textiel en kleding weergegeven.

Figuur 2.2 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak textiel en kleding, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB, CBS

Prognose tot 2030

Beperkte groei textiel en kleding mogelijk
Hoewel de bedrijfstak textiel en kleding in het verleden wordt gekenmerkt door krimp zou de bedrijfstak in de periode 2018-2030 beperkt kunnen groeien. In het behoedzame scenario houdt de concurrentie uit het buitenland aan en is er sprake van een relatief beperkte economische groei. Hierdoor zal het volume van de toegevoegde waarde jaarlijks gemiddeld met 0,6% afnemen. In het gunstige scenario waarin de economie en het wereldhandelsvolume relatief sneller groeien zal het volume van de toegevoegde waarde van de bedrijfstak jaarlijks gemiddeld met 0,8% toenemen. Deze groei zal worden gerealiseerd door producenten van gespecialiseerde en hoogwaardige textielproducten.

Werkgelegenheid blijft geleidelijk afnemen
De werkgelegenheid in de bedrijfstak textiel en kleding zal ook in de periode 2017-2030 blijven afnemen. In het behoedzame scenario neemt het arbeidsvolume als gevolg van een dalende productie jaarlijks met gemiddeld 1,1% af. In het gunstige scenario neemt de productie toe maar zal door arbeidsbesparende technologische ontwikkelingen de werkgelegenheid toch gemiddeld met 0,7% per jaar afnemen.

Verduurzaming beperkte invloed op textiel- en kledingindustrie
De Nederlandse textiel- en kledingindustrie is geen CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom beperkt worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Binnen de bedrijfstak zijn er ontwikkelingen op het gebied van verduurzaming zoals recycling en circulariteit die gevolgen kunnen hebben voor de productieketen, echter zullen deze geen substantiële invloed hebben op de ontwikkeling van het productievolume en de werkgelegenheid van de textiel- en kledingindustrie.

Tabel 2.5 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	-0,7	-0,6	0,8
Werkgelegenheid	-3,4	-1,1	-0,7
Arbeidsproductiviteit	2,7	0,5	1,5

Bron: CBS, EIB

2.2.3 Aardolie industrie

Bedrijfstakstructuur

Aardolie industrie sterk geconcentreerd aan de Botlek
De bedrijfstak aardolie industrie omvat de petrochemische industrie in Nederland. De petrochemische industrie is de tak van industrie die zich bezig houdt met de verwerking van aardolie tot brandstoffen als benzine, kerosine en stookolie. Naast brandstoffen produceert de petrochemische industrie tal van grondstoffen voor de chemische industrie. Nederland kent een zestal sterk internationaal concurrerende raffinaderijen waarvan der vijf zijn gevestigd in het cluster van zeehaventerreinen aan de Botlek. De zesde raffinaderij bevindt zich in Vlissingen. De aardolie industrie was met een toegevoegde waardevolume van € 1,5 miljard in 2017 goed voor 0,2% van de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie.

Zeer hoge arbeidsproductiviteit aardolie industrie
De aardolie industrie bood in 2017 voor 5 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid en heeft in vergelijking met andere bedrijfstakken een zeer hoge arbeidsproductiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 304 duizend.

Ontwikkeling in de periode 1995-2017

Periodes van sterke groei toegevoegde waarde
De toegevoegde waarde van de aardolie industrie is in de periode 1995-2017 jaarlijks gemiddeld met 2,7% toegenomen. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde hangt samen met de groei van het wereldhandelsvolume en de ontwikkeling van de olieprijs. Er zijn in de afgelopen 30 jaar drie periodes van sterke groei van de toegevoegde waarde waarneembaar. De sterke stijging van de toegevoegde waarde in de jaren 2000, 2010 en 2014 werd voornamelijk gerealiseerd door een sterke afname van de olieprijs in deze jaren. In de overige jaren van de periode bleef de toegevoegde waarde nagenoeg constant op het nieuwe niveau. Uit regressie-analyses blijkt dat de structurele ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de aardolie industrie in de periode 1995-2017 redelijk is te verklaren aan de hand van de ontwikkelingen van de olieprijs en het wereldhandelsvolume.

Beperkte ontwikkeling werkgelegenheid waarneembaar
Het CBS rondt de werkgelegenheidscijfers van de verschillende bedrijfstakken af op duizend-tallen. Hierdoor is de dynamiek van de werkgelegenheid maar in beperkte mate te verklaren. In de periode 1995-2017 is de werkgelegenheid in de aardolie industrie jaarlijks gemiddeld ongeveer met 0,6 % afgenomen. Deze afname van de werkgelegenheid is voornamelijk te wijten aan de inzet van arbeidsbesparende technieken in de productieprocessen. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde kan de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume redelijk verklaren.

In figuur 2.3 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak aardolie industrie weergegeven.

Figuur 2.3 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak aardolie industrie, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**

Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Geen groei aardolie industrie
De aardolie industrie zal in de toekomst sterk worden geraakt door beleid gericht op het verminderen van de CO_2-uitstoot. Daarnaast zal ook de vraag naar fossiele brandstoffen afnemen als het gevolg van de verduurzaming. De toegevoegde waarde van de aardolie industrie zal hierdoor in de periode 2018-2030 niet toenemen. In het behoedzame scenario zal door een lagere groei van de wereldhandel en de olieprijs de toegevoegde waarde jaarlijks met 1,5% afnemen. In het gunstige scenario waar het wereldhandelsvolume sneller groeit zal de toegevoegde waarde ondanks de invloed van klimaatbeleid constant blijven.

Lichte afname werkgelegenheid
De werkgelegenheid in de aardolie industrie zal in lijn met de productie in de toekomst afnemen. In het behoedzame scenario zorgt de krimp van de productie voor een afname van het totale arbeidsvolume van gemiddeld 0,2% per jaar. In het gunstige scenario neemt de werkgelegenheid jaarlijks gemiddeld met 0,1% af.

Verduurzaming remt groei aardolie industrie
De aardolie industrie in Nederland is een zeer CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom sterk worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Het extra beprijzen van CO_2-uitstoot zal de bepekte marges in de aardolie industrie drukken. Het afvangen van CO_2 en de opslag hiervan in lege gasvelden in de Noordzee bieden een potentiële oplossing om de uitstoot te beperken maar vereisen aanzienlijke investeringen. Daarnaast zal de vraag naar fossiele brandstoffen als gevolg van de verduurzamingstrend in de toekomst afnemen. De verwachting is dat door de intensivering van klimaatbeleid additionele investeringen in de aardolie industrie zullen uitblijven en ook het sluiten van bestaande raffinaderijen is niet ondenkbaar.

Tabel 2.6 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	2,7	-1,5	0,0
Werkgelegenheid	-0,8	-0,2	-0,1
Arbeidsproductiviteit	3,5	-1,3	0,1

Bron: CBS, EIB

2.2.4 Chemische eindproducten

Bedrijfstakstructuur

Nederlandse chemie internationaal concurrerend
Onder de bedrijfstak chemische eindproducten vallen de chemie, de rubber- en kunststof-industrie en de farmaceutische industrie. Hierbij gaat het om het vervaardigen van producten door middel van chemische veranderingen aan bestaande (grond)stoffen zoals glas, coatings, verf, medicijnen, plastic en ingrediënten voor voedingsmiddelen. Een apart onderdeel van de chemie is het zoutcluster in Delftzijl waar van zout chloor en monochloorazijnzuur worden gemaakt. Het vervaardigen van chloorproducten uit zout is erg belangrijk voor de overige chemie maar vergt wel veel energie. Nederland kent een aantal chemieclusters die door de strategische ligging aan zee een sterke internationale concurrentiepositie hebben. Ongeveer een vijfde van alle goederen in de Nederlandse export wordt geproduceerd door de chemische industrie. De chemische eindproductenindustrie was met een toegevoegde waarde van € 16,7 miljard in 2017 goed voor 3% van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie.

Hoge arbeidsproductiviteit chemische industrie
De chemische industrie bood in 2017 voor 85 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid en heeft in vergelijking met andere bedrijfstakken een hoge arbeidsproductiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 196 duizend.

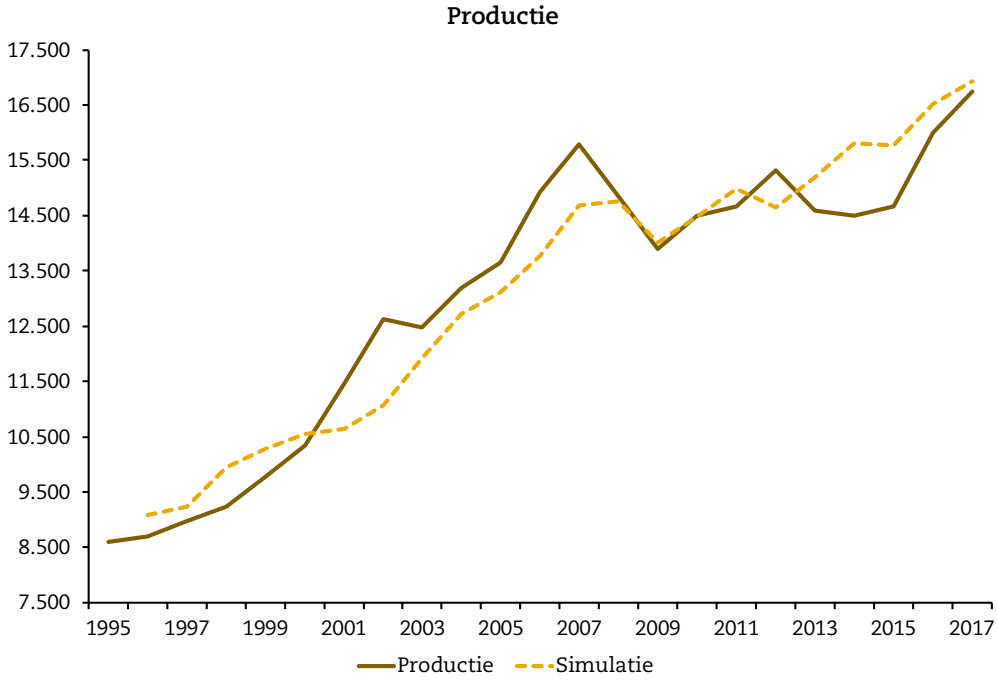
Ontwikkeling in de periode 1995-2017

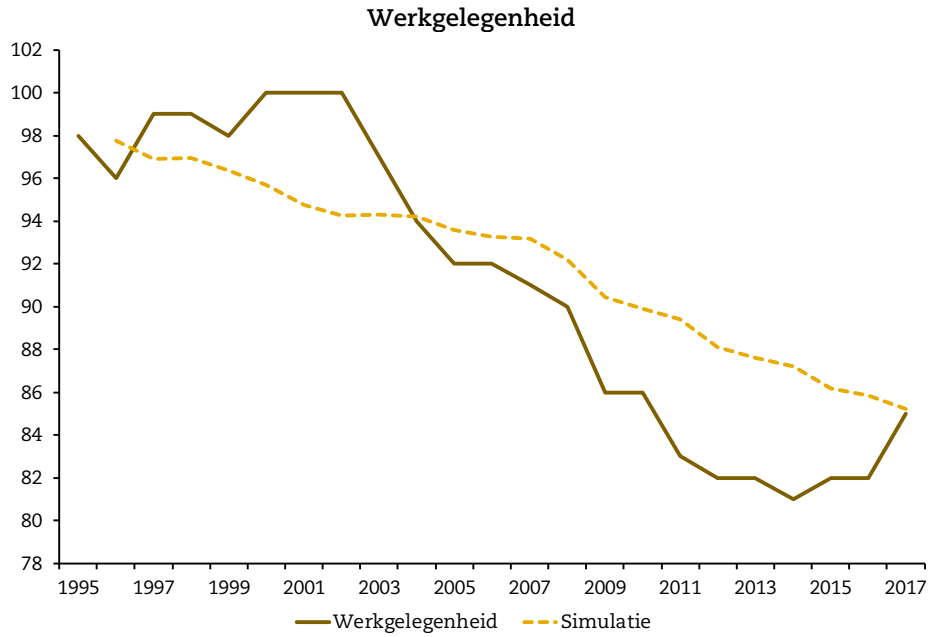
Chemische industrie sterk gegroeid
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de chemische industrie jaarlijks gemiddeld met 3,1% gegroeid. Deze sterke groei is te wijten aan de toename van de wereld-handel in deze periode. Vanaf het begin van de periode tot 2008 steeg de toegevoegde waarde van de chemische industrie sterk als gevolg van groeiende wereldhandel en vraag naar chemische producten. Door een wereldwijde economische recessie in 2008 nam het wereldhandelsvolume en daarmee de toegevoegde waarde van de chemische industrie af. Vanaf 2009 groeide de chemische industrie in laag tempo als gevolg van de aanhoudende recessie. Aan het eind van de periode is er weer een sterke groei van de toegevoegde waarde waarneembaar. Uit regressieanalyses blijkt dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de chemische industrie in de periode 1995-2017 goed is te verklaren aan de hand van de ontwikkeling van het relevante wereldhandelsvolume.

Afname werkgelegenheid chemische industrie
Ondanks een sterke groei van de toegevoegde waarde is de werkgelegenheid in de chemische industrie in de periode 1995-2017 jaarlijks gemiddeld met 0,6% afgenomen. Dit kan worden verklaard door ontwikkelingen op het gebied van outsourcing en automatisering van de productieprocessen. In de eerste jaren van de periode nam de werkgelegenheid door een sterke productiegroei nog toe, maar tussen 2002 en 2014 nam het arbeidsvolume ieder jaar af. Sinds 2014 is er door een sterke groei van de productie weer sprake van toenemende werkgelegenheid. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde kan de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume redelijk verklaren. De pieken en dalen ingegeven door conjuncturele invloeden kunnen echter minder goed worden verklaard.

In figuur 2.4 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak chemische industrie weergegeven.

Figuur 2.4 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak chemische eindproducten, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**





Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Chemische industrie groeit door
De toegevoegde waarde van de chemische industrie zal in de periode 2018-2030 blijven groeien. De wereldhandel en de vraag naar chemische producten zal in de toekomst blijven toenemen. In het behoedzame scenario zal door een relatief lagere groei van de wereldhandel de toegevoegde waarde jaarlijks met 1,6% toenemen. In het gunstige scenario waar het wereldhandelsvolume sneller groeit kan de toegevoegde waarde jaarlijks met 2,5% toenemen. In beide scenario's is verondersteld dat de groei van de toevoegde waarde in de chemische industrie in de toekomst zal worden geremd door beleid gericht op het verlagen van de CO_2-uitstoot.

Geleidelijke daling werkgelegenheid
Ondanks de groei van de toegevoegde waarde in beide scenario's wordt er geen toename van de werkgelegenheid voor deze bedrijfstak verwacht. De groei van de toegevoegde waarde in de chemische industrie wordt volledig opgevangen door arbeidsbesparende technologische ontwikkelingen in de productieprocessen zoals robotisering. In het behoedzame scenario zal de relatief lage groei van de productie zorgen voor een afname van het totale arbeidsvolume van gemiddeld 1,1% per jaar. In het gunstige scenario zal de werkgelegenheid jaarlijks gemiddeld met 0,7% afnemen.

Verduurzaming remt groei chemische industrie
De chemische industrie in Nederland is met name door de zoutfabrieken een CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom sterk worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Een nationale verhoging van CO_2-heffingen zal niet alleen de marges drukken maar ook de concurrentiepositie van Nederland benadelen waardoor investeringen in de chemische industrie zullen uitwijken naar nabijgelegen landen. In het geval van een Europabrede verhoging van CO_2-heffingen zal het concurrentie-effect beperkter zijn, maar zal er moeten worden geïnvesteerd om de CO_2-uitstoot in de productieprocessen te verminderen. De verwachting is dat de groei van de toegevoegde waarde van de chemische industrie in de toekomst zal worden geremd door de intensivering van klimaatbeleid.

Tabel 2.7 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	3,1	1,6	2,5
Werkgelegenheid	-0,6	-1,1	-0,7
Arbeidsproductiviteit	3,7	2,7	3,2

Bron: CBS, EIB

2.2.5 Staalindustrie

Bedrijfstakstructuur

Metaalproductenindustrie grootste onderdeel staalindustrie
De bedrijfstak staalindustrie omvat zowel het vervaardigen van metalen in primaire vormen als het bewerken van metalen tot halffabricaten en eindproducten. De Nederlandse staalindustrie loopt voor in het vervaardigen van hoogwaardig staal en gespecialiseerde metaalproducten in grote series en heeft daardoor een sterke internationale concurrentiepositie. Het vervaardigen van staal gebeurt in Nederland voornamelijk bij Tata steel in IJmuiden. De metaalproducten-industrie vormt het grootste onderdeel van de staalindustrie en bestaat voor een groot deel uit kleinschalige bedrijven die fungeren als toeleveranciers voor andere bedrijfstakken zoals de bouw en metaalelektro. De staalindustrie was met een toegevoegde waarde van € 9,1 miljard in 2017 goed voor 1,4% van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie.

Relatief lage arbeidsproductiviteit staalindustrie
De staalindustrie bood in 2017 voor 103 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid en was daarmee goed voor 1,4% van de totale werkgelegenheid in Nederland. De staalindustrie heeft in vergelijking met andere industrietakken een lage arbeidsproductiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 89 duizend.

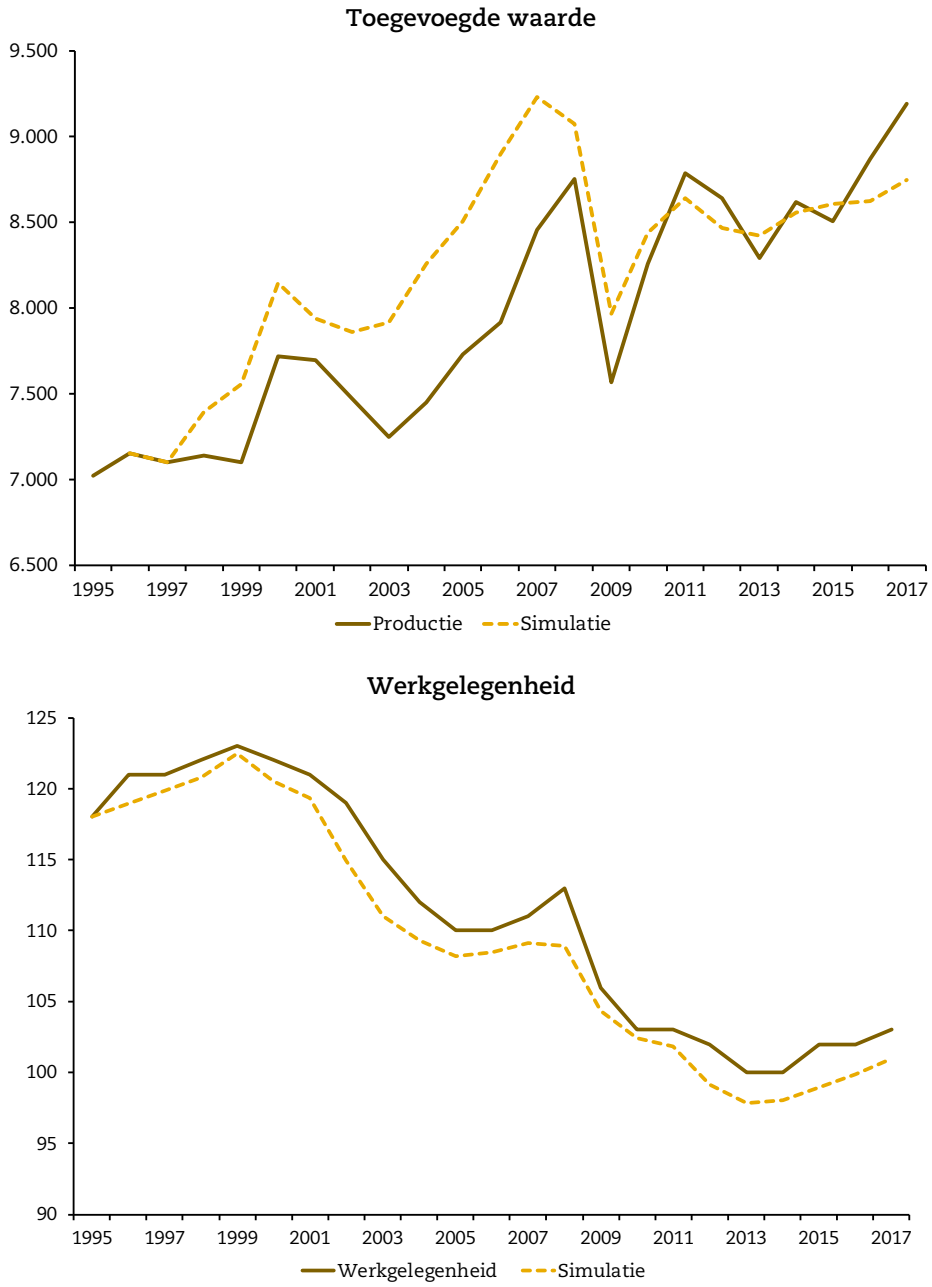
Ontwikkeling in de periode 1995-2017

Staalindustrie structureel gegroeid
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de staalindustrie jaarlijks gemiddeld met 1,2% gegroeid. Deze structurele groei hangt sterk samen met de toename van de wereldhandel. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de staalindustrie in deze periode kent sterke schommelingen. In 2002 en in sterkere mate in 2009 nam de toegevoegde waarde van de staalindustrie sterk af. Dit kwam door een afvlakkende groei van de wereldhandel als gevolg van wereldwijde economische recessies. In periodes waar de wereldhandel toeneemt (zoals van 2003 tot 2008 en vanaf 2015) nam de toegevoegde waarde sterk toe. Uit regressieanalyses blijkt dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de staalindustrie in de periode 1995-2017 goed is te verklaren aan de hand van de ontwikkeling van het relevante wereldhandelsvolume.

Afname werkgelegenheid staalindustrie
Ondanks groei van de toegevoegde waarde is de werkgelegenheid in de staalindustrie in de periode 1995-2017 jaarlijks gemiddeld met 0,6% afgenomen. Deze afname kan worden verklaard door ontwikkelingen op het gebied van outsourcing en automatisering van de productie-processen. In de eerste jaren van de periode nam de werkgelegenheid door een sterke productiegroei nog toe, maar vanaf 1999 krimpt het arbeidsvolume. In de jaren 2006 t/m 2008 nam door een sterke productiegroei de werkgelegenheid weer toe. Echter in 2009 daalt de werkgelegenheid sterk door een scherpe daling van de productie. In de laatste jaren is er een lichte groei van de werkgelegenheid waarneembaar. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde kan de ontwikkeling van het arbeidsvolume goed verklaren.

In figuur 2.5 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak staalindustrie weergegeven.

Figuur 2.5 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak staalindustrie, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Staalindustrie groeit door in lager tempo
Doordat de wereldhandel en de vraag naar staal en metaalproducten in de toekomst zullen blijven toenemen, kan de toegevoegde waarde van de staalindustrie in de periode 2018-2030 blijven groeien. De verwachting is dat de groei zal worden geremd door beleid gericht op het verminderen van de CO_2-uitstoot. In het behoedzame scenario zal door een relatief lagere groei van de wereldhandel de toegevoegde waarde jaarlijks met gemiddeld 0,5% afnemen. In het gunstige scenario waar het wereldhandelsvolume sneller groeit kan de toegevoegde waarde jaarlijks met 1,1% toenemen ondanks de invloed van klimaatbeleid.

Geleidelijke daling werkgelegenheid
Als gevolg van een lagere productiegroei in combinatie met de inzet van arbeidsbesparende technologische ontwikkelingen in de productieprocessen, zoals robotisering, zal de werkgelegenheid in de toekomst afnemen. In het behoedzame scenario neemt de werkgelegenheid als gevolg van een afname van de productie gemiddeld 0,7% per jaar af. In het gunstige scenario groeit de productie maar zal door de introductie van aanvullende arbeidsbesparende technieken de werkgelegenheid jaarlijks gemiddeld met 0,5% afnemen.

Verduurzaming remt groei staalindustrie
De staalindustrie in Nederland is in vergelijking met de staalindustrie in andere landen vrij efficiënt in het produceren van hoogwaardig(e) staal en metaalproducten tegen een relatief lage CO_2-uitstoot. Toch blijven het vervaardigen en bewerken van staal CO_2-intensieve processen. Om deze reden zal de staalindustrie worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Een nationale verhoging van CO_2-heffingen zal niet alleen de marges drukken maar ook de concurrentiepositie van Nederland benadelen, waardoor investeringen in de staal-industrie zullen uitwijken naar nabijgelegen landen. In het geval van een Europabrede verhoging van CO_2-heffingen zal het concurrentie-effect beperkter zijn maar zal er moeten worden geïnvesteerd om de CO_2-uitstoot in de productieprocessen te verminderen. Er bestaan kansen voor de staalindustrie in het afvangen van CO_2 en het opslaan hiervan in lege gasvelden in de Noordzee, maar dit gaat gepaard met hoge kosten.

Tabel 2.8 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	1,2	-0,5	1,1
Werkgelegenheid	-0,6	-0,7	-0,5
Arbeidsproductiviteit	1,8	0,2	1,6

Bron: CBS, EIB

2.2.6 Scheepsbouw

Bedrijfstakstructuur

Nederlandse scheepbouw sterk in kleine gespecialiseerde schepen.
De Nederlandse scheepsbouw omvat de nieuwbouw, reparatie en het onderhoud van grote zeeschepen, binnenvaartschepen en overige kleine schepen zoals jachten. De scheepsbouw in Nederland is gespecialiseerd in het bouwen van complexe offshore- en baggerschepen en innovatieve algemene ladingschepen voor de kustvaart. De bouw van de grootste schepen, en doorgaans vrij eenvoudige schepen, is bijna volledig verplaatst naar andere landen voornamelijk in Azië. De bedrijfstak scheepsbouw was met een toegevoegde waardevolume van € 1,2 miljard in 2017 goed voor 0,2% van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie.

Relatief lage arbeidsproductiviteit scheepsbouw
De bedrijfstak scheepsbouw bood in 2017 voor 16 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid, had daarmee een aandeel van 0,2% in totale werkgelegenheid in Nederland. De scheepsbouw heeft in vergelijking met andere bedrijfstakken in de industrie een relatief lage arbeids-productiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 79.000.

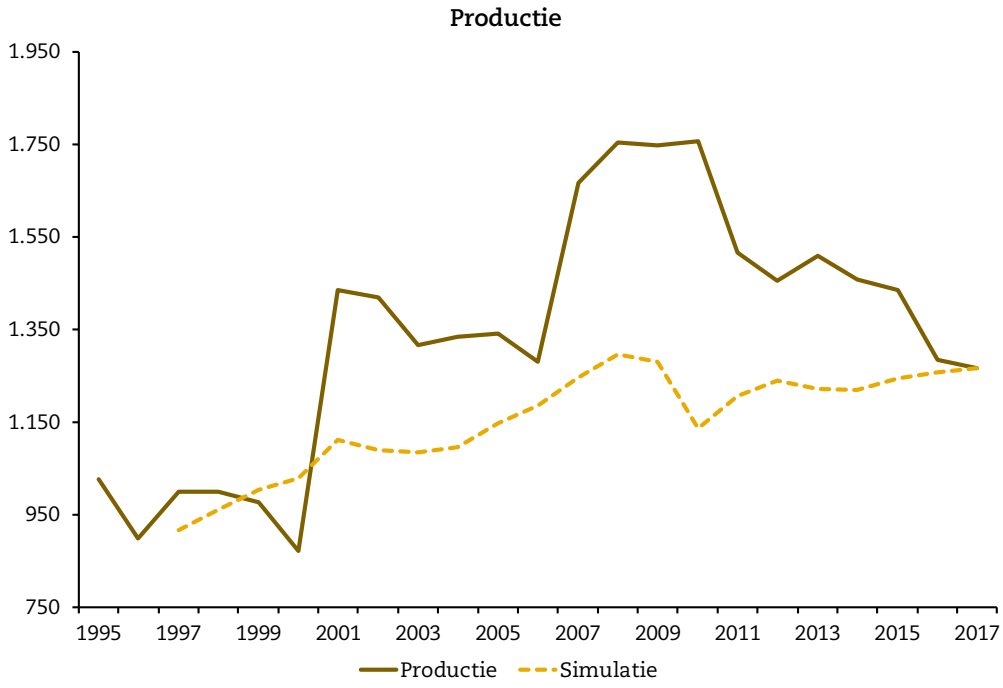
Ontwikkeling in de periode 1995-2017

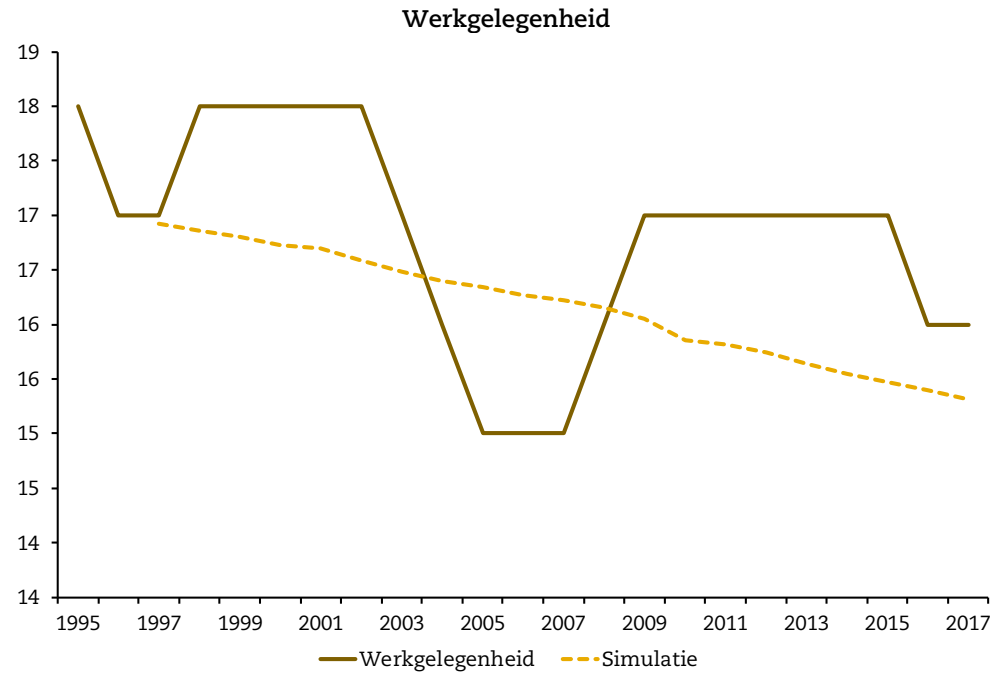
Scheepsbouw structureel gegroeid
Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is de scheepsbouw sterk gekrompen als het gevolg van sterke concurrentie vanuit Aziatische landen als Japan en Zuid-Korea. In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de scheepsbouw gemiddeld met 1% per jaar gegroeid. Deze groei hangt samen met de sterke concurrentiepositie die de Nederlandse scheepsbouw heeft verworven op het gebied van kleinere complexere gespecialiseerde schepen. De vraag naar dit soort schepen nam in deze periode sterk toe. Met name in 2000 en 2006 ontvingen scheepsbouwers in Nederland veel orders voor de nieuwbouw van schepen en nam de toegevoegde waarde sterk toe. Vanaf 2010 nam, door een groeiende concurrentie en een dalende olieprijs waardoor offshoring minder aantrekkelijk werd, de toegevoegde waarde van de scheepsbouw weer af. Regressieanalyses tonen aan dat de ontwikkeling van het relevante wereldhandelsvolume de structurele ontwikkeling van de toegevoegde waarde redelijk kan verklaren. De sterke groei in 2000 en 2006 kan echter minder goed worden verklaard door de simulatie.

Geleidelijke afname werkgelegenheid scheepsbouw
Ondanks dat de toegevoegde waarde structureel is gegroeid nam de werkgelegenheid in de scheepsbouw in de periode 1995-2017 jaarlijks met gemiddeld 0,5% af. Deze structurele afname is het gevolg van de inzet van arbeidsbesparende technieken in de productieprocessen van de scheepsbouw. Uit regressieanalyses blijkt dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de scheepsbouw de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume redelijk kan verklaren. De pieken en dalen ingegeven door conjuncturele invloeden kunnen echter minder goed worden verklaard.

In figuur 2.6 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak scheepsbouw weergegeven.

Figuur 2.6 **Productie en werkgelegenheid van de bedrijfstak scheepsbouw, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**





Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Scheepsbouw zal blijven groeien
De verwachting is dat de scheepsbouw in de periode 2017-2030 zal blijven groeien. De wereldhandel en daarmee de vraag naar de nieuwbouw en reparatie van schepen zal in de toekomst blijven toenemen. In het behoedzame scenario zal de toegevoegde waarde van de scheepsbouw als gevolg van een relatief beperkte groei van de wereldhandel jaarlijks met gemiddeld 0,3% afnemen. In het gunstige scenario is er door een sneller groeiende wereldhandel een jaarlijkse gemiddelde groei van 1,9% mogelijk.

Structurele daling werkgelegenheid zet door
De dalende trend in werkgelegenheid van de scheepsbouw zal zich in de periode 2017-2030 doorzetten. In de toekomst zullen technologische ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld digitalisering en robotisering arbeidsbesparende effecten hebben op de productieprocessen binnen de scheepsbouw. In het behoedzame scenario waar de toegevoegde waarde maar beperkt groeit krimpt het arbeidsvolume jaarlijks met gemiddeld 0,7%. In het gunstige scenario neemt de werkgelegenheid in de scheepsbouw onder invloed van een sterkere productiegroei jaarlijks gemiddeld met 0,1% af.

Verduurzaming weinig invloed op de scheepsbouw
De scheepsbouw in Nederland is geen CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom maar beperkt worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Aangezien schepen voornamelijk fossiele brandstoffen verbruiken zal de scheepsbouw zich moeten inzetten om schepen te ontwerpen die met alternatieve brandstoffen worden aangedreven, zoals LNG in plaats van stookolie of diesel om de CO_2 -uitstoot te verminderen. De verwachting is dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de toekomst niet zal worden beïnvloed door klimaatbeleid.

Tabel 2.9 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	1,0	0,3	1,9
Werkgelegenheid	-0,5	-0,7	-0,1
Arbeidsproductiviteit	1,5	1,0	2,0

Bron: CBS, EIB

2.2.7 Bouwmaterialenindustrie

Bedrijfstakstructuur

Bouwmaterialenindustrie nauw verbonden met bouwnijverheid
Onder de bedrijfstak bouwmaterialen vallen bedrijven die een grote verscheidenheid aan materialen voor de bouw produceren of bewerken. Het gaat onder andere om houtproducten, cement, beton, glas, steen en isolatiemateriaal. Doordat deze materialen voornamelijk hun toepassing vinden in de bouw kent de ontwikkeling van de bouwmaterialenindustrie een sterke samenhang met de ontwikkeling van de bouwnijverheid. De toegevoegde waarde van de Nederlandse bouwmaterialenindustrie bedroeg in 2017 € 2,7 miljard en was daarmee goed voor 0,4% van het totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie.

Gemiddelde arbeidsproductiviteit bouwmaterialenindustrie
De bouwmaterialenindustrie bood in 2017 voor 33 duizend manjaren aan werkgelegenheid en had daarmee een aandeel van 0,5% in de totale werkgelegenheid in Nederland. Met € 82 duizend toegevoegde waarde per arbeidsjaar ligt de arbeidsproductiviteit rond het gemiddelde van de Nederlandse economie.

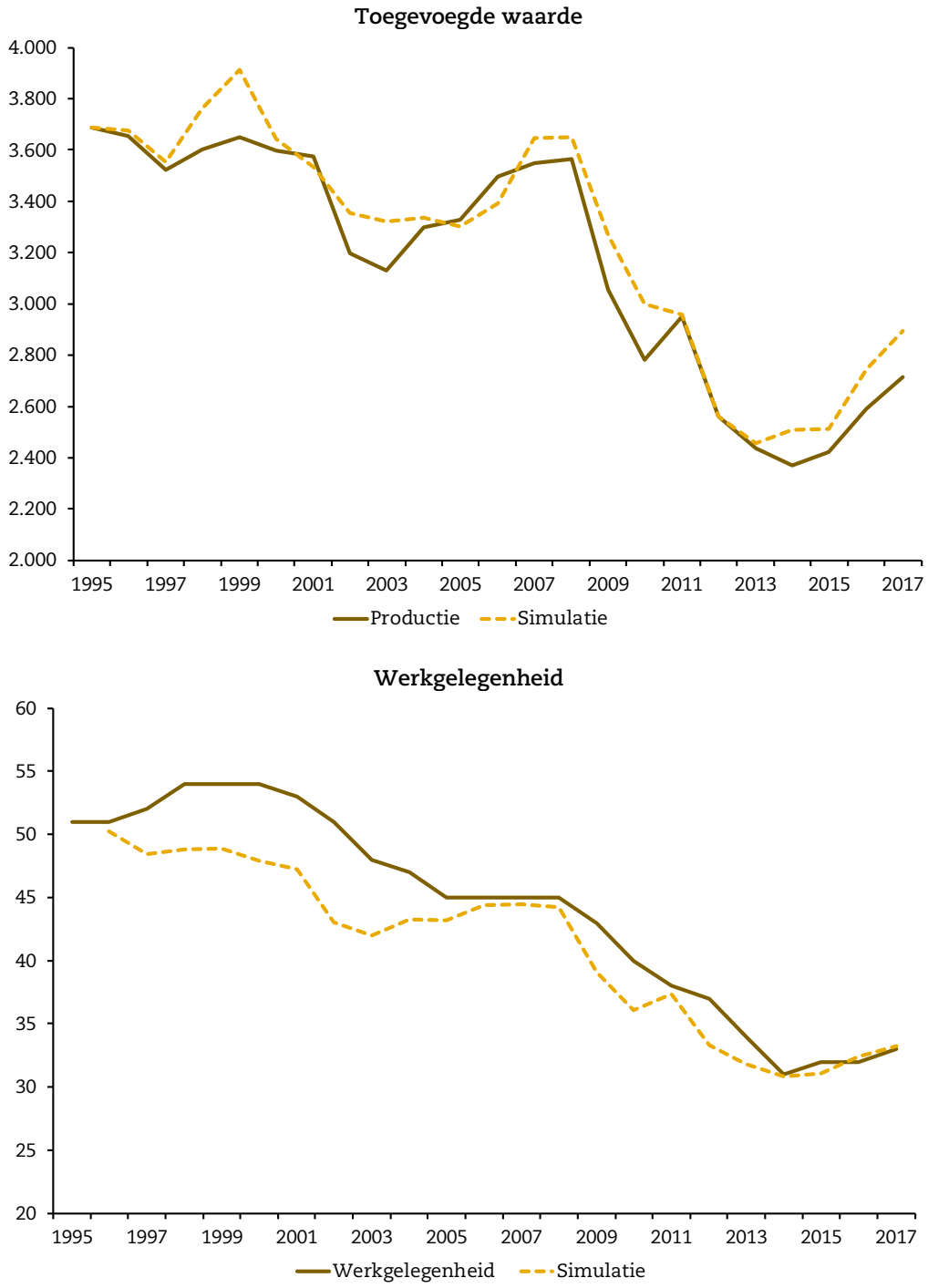
Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Bouwmaterialenindustrie structureel gekrompen
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde in de bouwmaterialenindustrie jaarlijks met gemiddeld 1,4% afgenomen. In de eerste jaren van de periode bleef de toegevoegde waarde van de bouwmaterialenindustrie nagenoeg op hetzelfde niveau. In de periodes 2001-2003 en 2008-2014 nam als gevolg van een dalende bouwproductie de toevoegde waarde sterk af. Vooral tussen 2008 en 2014 werd de bouwmaterialenindustrie sterk getroffen. In vijf jaar tijd kromp het volume van de toegevoegde waarde met 33%. Deze sterke daling kan worden verklaard door een afname van de bouwproductie in combinatie met een afvlakkende economische groei. Ook door de industrialisatie van de productieprocessen in deze periode nam de toegevoegde waarde structureel af. In de laatste jaren is er weer sprake van groei in de bouwmaterialenindustrie. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkelingen van de bouwproductie en het bruto binnenlands product de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de bouwmaterialen-industrie goed kunnen verklaren.

Werkgelegenheid geleidelijk afgenomen
In de periode 1995-2017 kromp de werkgelegenheid in de bouwmaterialenindustrie gemiddeld met 2% per jaar. Deze structurele afname is het gevolg van de inzet van arbeidsbesparende technieken, waardoor de werkgelegenheid en in mindere mate de toegevoegde waarde afnamen. In de laatste jaren van de periode is er als gevolg van een sterke groei van de toegevoegde waarde weer groei van het arbeidsvolume waarneembaar. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren.

In figuur 2.7 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak bouwmaterialenindustrie weergegeven.

Figuur 2.7 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak bouwmaterialen, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Bouwmaterialenindustrie herstelt zich geleidelijk
In de periode 2017-2030 zal de bouwmaterialenindustrie het herstel van de laatste jaren doorzetten. In de toekomst zal de economie blijven groeien en de daarmee samenhangende bouwproductie toenemen. In het behoedzame scenario met een relatief beperkte groei van de economie en de bouwproductie zal de toegevoegde waarde van de bouwmaterialenindustrie jaarlijks gemiddeld met 0,3% toenemen. In het gunstige scenario groeien de economie en bouwproductie in een hoger tempo en wordt er verwacht dat de bouwmaterialenindustrie jaarlijks gemiddeld 1,7% groeit. In dit scenario wordt de groei versterkt door intensivering van de verduurzaming van de gebouwenvoorraad

Beperkte groei werkgelegenheid
Als gevolg van een groeiende toegevoegde waarde zal de werkgelegenheid in de bouwmaterialenindustrie in de toekomst weer toenemen. Daarnaast zullen ontwikkelingen op het gebied van robotisering en digitalisering de arbeidsproductiviteit in de bouwmaterialen-industrie verhogen. In het behoedzame scenario zal de relatief beperkte groei van de toegevoegde waarde zorgen voor een afname van het totale arbeidsvolume van gemiddeld 0,4% per jaar. In het gunstige scenario zal door de sterke productiegroei de werkgelegenheid jaarlijks gemiddeld met 0,3% toenemen.

Verduurzaming stimuleert vraag naar bouwmaterialen
De bouwmaterialenindustrie is geen CO_2-intensieve sector en zal daarom maar beperkt worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De bouwmaterialenindustrie speelt een belangrijke rol in het produceren van isolatiematerialen die in de toekomst nodig zijn om de gebouwde omgeving te verduurzamen. De verwachting is dat klimaatbeleid de vraag naar bouwmaterialen en daarmee de toegevoegde waarde van de bouwmaterialenindustrie in de toekomst zal stimuleren. Door een meer grootschalige aanpak van de verduurzamingsopgave zal de industrialisatie van de productieprocessen verder doorzetten.

Tabel 2.10 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	-1,4	0,3	1,7
Werkgelegenheid	-2,0	-0,4	0,3
Arbeidsproductiviteit	0,6	0,7	1,4

Bron: CBS, EIB

2.2.8 Metaalelektro

Bedrijfstakstructuur

Machinebouw grootste onderdeel metaalelektro
De metaalelektro is onderdeel van de industrie en produceert zowel onderdelen als eindproducten. De toegevoegde waarde van de Nederlandse metaalelektro-industrie bedroeg in 2017 € 21,6 miljard en was daarmee goed voor 5% van het totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie. De metaalelektro bewerkt metaalproducten tot onder andere elektronische en elektrische apparaten, machines en auto-onderdelen. De metaalelektro bestaat uit vier onderdelen. Met een toegevoegde waarde van € 11 miljard is de machine-industrie verreweg het grootste onderdeel binnen de metaalelektro gevolgd door de elektrotechnische industrie (€ 5,1 miljard). De elektrische apparatenindustrie en de automotive-industrie zijn relatief klein.

Hoge arbeidsproductiviteit metaalelektro
De metaalelektro bood in 2017 voor 143 duizend manjaren aan werkgelegenheid. Veruit het grootste deel van de werkgelegenheid bevindt zich in de machine-industrie. De metaalelektro kenmerkt zich door een hoge arbeidsproductiviteit. De hoogste arbeidsproductiviteit binnen de metaalelektro wordt gerealiseerd binnen de elektrotechnische industrie. Het grootste onderdeel, de machine industrie, is arbeidsintensiever maar heeft nog steeds een bovengemiddelde arbeidsproductiviteit.

Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Historisch sterke groei metaalelektro
Historisch gezien is de metaalelektro één van de snelst groeiende bedrijfstakken binnen de Nederlandse economie. De toegevoegde waarde groeide met gemiddeld 3,3% per jaar in de periode tussen 1995-2017. Door het internationale karakter van de metaalelektro hangt de groei van de bedrijfstak in sterke mate samen met de ontwikkeling van het wereldhandelsvolume. Daarnaast is economische groei een belangrijke factor aangezien de metaalelektro voornamelijk investeringsgoederen produceert. Tijdens het grootste deel van periode tussen 1995-2017 nam de wereldhandel en daarmee de toegevoegde waarde sterk toe. In periodes waar de wereldhandel en economische groei afnemen als gevolg van wereldwijde economische recessies, zoals in 2001 en 2008, nam de toegevoegde waarde van de metaalelektro ook sterk af. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkelingen van het bruto binnenlands product en het relevante wereldhandelsvolume de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de metaalelektro goed kunnen verklaren.

Werkgelegenheid structureel gedaald
De werkgelegenheid kent over de gehele periode 1995-2017 gezien een dalende trend. In de eerste jaren nam de werkgelegenheid als gevolg van sterke groei van de toegevoegde waarde nog toe. Tussen 2000 en 2010 daalde de werkgelegenheid sterk. Dit kan worden verklaard door ontwikkelingen op het gebied van outsourcing en automatisering van de productieprocessen. Ten tijden van economische recessies nam, net als de toegevoegde waarde, de werkgelegenheid sterk af. In de laatste jaren nam ten gevolge van sterke groei van de toegevoegde waarde de werkgelegenheid in de metaalelektro weer toe. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren. De pieken en dalen ingegeven door conjuncturele invloeden kunnen echter minder goed worden verklaard.

In figuur 2.8 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak metaalelektro weergegeven.

Figuur 2.8 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak metaalelektro, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**

Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Metaalelektro blijft doorgroeien
De metaalelektro-industrie zal in de periode 2018-2030 naar verwachting stevig doorgroeien. De vraag naar machines en elektrotechnische apparaten blijft onder invloed van verdergaande industrialisering in het binnen- en buitenland ook in de komende jaren nog relatief sterk doorgroeien. In het behoedzame scenario waar de economie en het wereldhandelsvolume relatief beperkt groeien zal de toegevoegde waarde van de metaalelektro jaarlijks gemiddeld met 1,2% toenemen. In het gunstige scenario waar de economie en de wereldhandel in een hoger tempo zullen toenemen, wordt verwacht dat de metaalelektro met gemiddeld 4,3% jaarlijks sterk zal groeien. De grote bandbreedte tussen de twee scenario's kan worden verklaard door de sterke invloed van internationale handel en het hoge aandeel van investeringsgoederen die de bedrijfstak produceert.

Hoge productiviteitsgroei, lichte groei werkgelegenheid
De groei van de productie in de metaalelektro wordt voor een groot deel opgevangen door arbeidsbesparende ontwikkelingen in de productieprocessen. Toch zal de werkgelegenheid in de periode 2018-2030 onder invloed van een sterke productiegroei toenemen. In het behoedzame scenario zal de relatief lage groei zorgen voor een afname van het totale arbeidsvolume van gemiddeld 0,1% per jaar. In het gunstige scenario zal de werkgelegenheid in de metaalelektro jaarlijks gemiddeld met 0,3% toenemen.

Technologische ontwikkelingen impuls productie metaalelektro
Technologische ontwikkelingen zoals verdergaande automatisering, robotisering en digitalisering zullen arbeidsbesparende effecten hebben voor de metaalelektro. Naast dit effect is de bedrijfstak ook de producent van deze technieken. Bredere toepassing van geavanceerde machines en robots in de economie zal daarom een extra impuls leveren voor de productie van de bedrijfstak metaalelektro.

Metaalelektro profiteert van verduurzamingstrend
De metaalelektro is geen CO_2-intensieve sector en zal daarom maar beperkt worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De bedrijfstak is echter wel een belangrijke leverancier van technieken die een belangrijke rol spelen binnen de verduurzamingsopgave zoals zonnepanelen, windturbines en warmte installaties. Om deze reden is de verwachting dat de metaalelektro-industrie extra zal worden gestimuleerd door de intensivering van verduurzamingsmaatregelen ingezet door het huidige overheidsbeleid.

Tabel 2.11 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	3,3	1,2	4,3
Werkgelegenheid	-0,5	-0,1	0,3
Arbeidsproductiviteit	3,8	1,3	4,0

Bron: CBS, EIB

2.2.9 Overige industrie

Bedrijfstakstructuur

Overige industrie omvat grote verscheidenheid aan bedrijven
Onder de bedrijfstak overige industrie valt een breed scala aan economische activiteiten. Zo vallen de grafische industrie, papierindustrie en meubelindustrie onder deze bedrijfstak. Ook het vervaardigen van overige goederen (zoals sportartikelen, muziekinstrumenten, speelgoed en juwelen) en het installeren en onderhouden van machines vallen onder de overige industrie. De bedrijfstak overige industrie was met een toegevoegde waardevolume van € 10,9 miljard in 2017 goed voor 2% van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie. Het grootste onderdeel binnen de overige industrie is de meubel- en overige goederenindustrie.

Lage arbeidsproductiviteit overige industrie
De bedrijfstak overige industrie bood in 2017 voor 191 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid, had daarmee een aandeel van 3% in totale werkgelegenheid in Nederland. Het grootste deel van deze werkgelegenheid is toe te schrijven aan het onderdeel meubel- en overige goederenindustrie. De bedrijfstak overige industrie heeft in vergelijking met andere bedrijfstakken een relatief lage arbeidsproductiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 57.000.

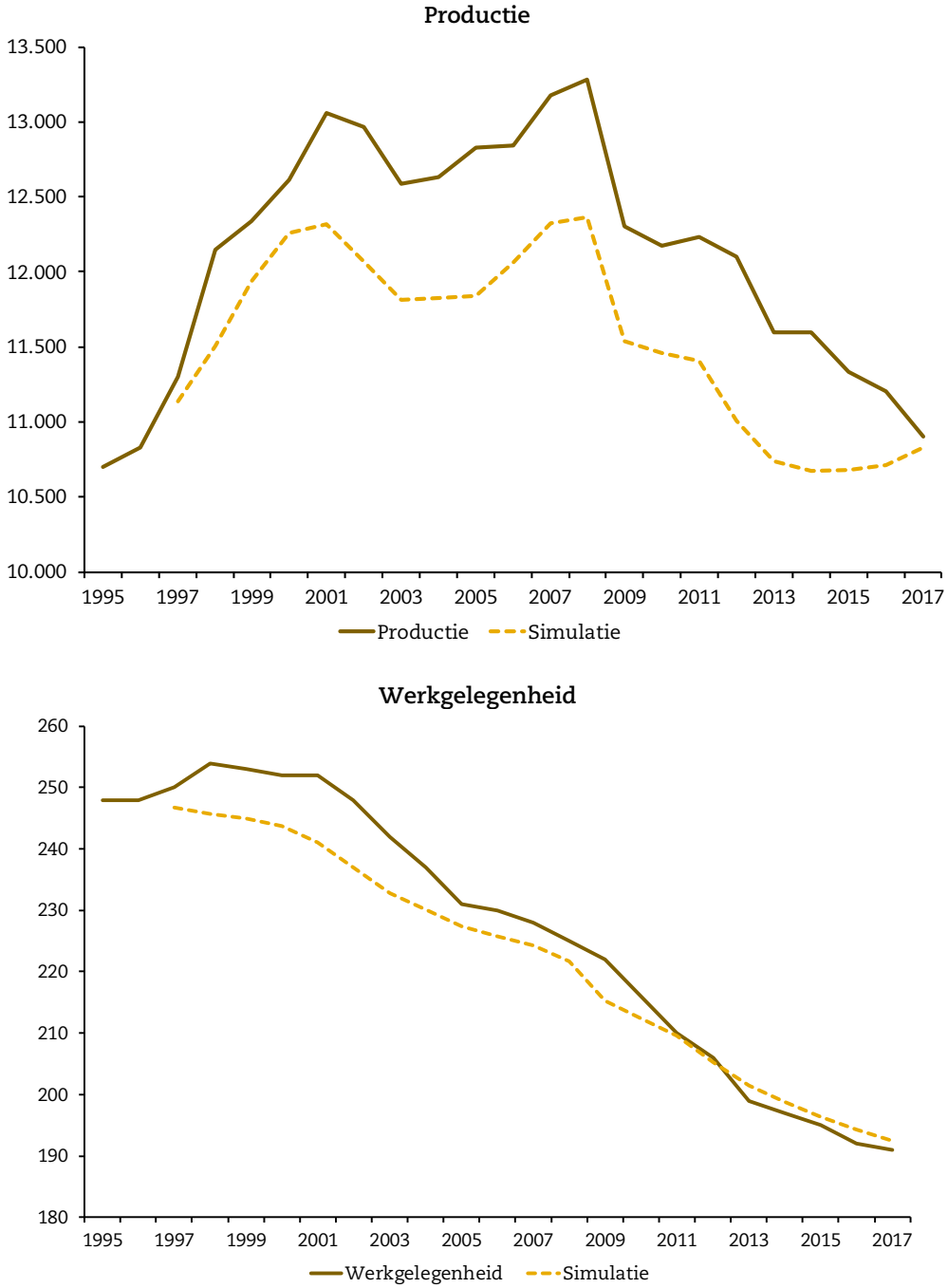
Ontwikkeling in de periode 1995-2017

Overige industrie structureel nauwelijks gegroeid
Ondanks dat de toegevoegde waarde van de overige industrie in de periode 1995-2017 sterke schommelingen kent, is de toegevoegde waarde over de gehele periode gezien nauwelijks toegenomen (gemiddeld met 0,1% per jaar). In de jaren tot 2001 groeide de toegevoegde waarde van de overige industrie in een hoog tempo. Door de economische recessie werd deze groei kort onderbroken tussen 2001 en 2003. Vanaf 2003 groeide de toegevoegde waarde door totdat er in 2008 opnieuw een economische recessie zijn intrede deed. In de jaren daarna herstelde de overige industrie zich niet en bleef de toegevoegde waarde afnemen. Aangezien de overige industrie wordt gekenmerkt als een relatief heterogene bedrijfstak, is de historische ontwikkeling niet volledig te verklaren aan de hand van de ontwikkelingen van economische factoren. Regressieanalyses tonen aan dat de ontwikkeling van het bruto binnenlands product de globale ontwikkeling goed kan verklaren, de niveaus van de toegevoegde waarde kunnen echter minder goed worden verklaard.

Geleidelijke afname werkgelegenheid overige industrie
De werkgelegenheid in de overige industrie is in de periode 1995-2017 jaarlijks met gemiddeld 1,2% geleidelijk afgenomen. De eerste jaren nam de werkgelegenheid onder invloed van een zeer sterke productiegroei nog toe. Vanaf 1998 nam de werkgelegenheid ieder jaar af, ondanks sterke schommelingen van het productieniveau. In deze periode werden er verschillende arbeidsbesparende maatregelen geïntroduceerd. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de overige industrie kan de ontwikkeling van het arbeidsvolume goed verklaren.

In figuur 2.9 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak overige industrie weergegeven.

Figuur 2.9 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak overige industrie, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Lichte groei overige industrie mogelijk
De verwachting is dat de bedrijfstak overige industrie in de periode 2017-2030 licht zal krimpen of groeien. In het behoedzame scenario zal de toegevoegde waarde van de overige industrie als gevolg van een relatief beperkte economische groei jaarlijks met gemiddeld 0,8% afnemen. In het gunstige scenario is er door een sneller groeiende economie een jaarlijkse gemiddelde groei van 0,4% mogelijk.

Daling werkgelegenheid zet door
De dalende trend in werkgelegenheid van de overige industrie zal zich in de periode 2017-2030 doorzetten. Ook in de toekomst zullen technologische ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld digitalisering en robotisering arbeidsbesparende effecten hebben op de productieprocessen binnen de overige industrie. In het behoedzame scenario waar de toegevoegde waarde zal afnemen krimpt het arbeidsvolume jaarlijks met gemiddeld 1,5%. In het gunstige scenario neemt de werkgelegenheid in de overige industrie jaarlijks gemiddeld met 1,1% af.

Verduurzaming weinig invloed op de overige industrie
De overige industrie in Nederland is geen CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom maar beperkt worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De verwachting is dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de toekomst niet zal worden beïnvloed door klimaatbeleid.

Tabel 2.12 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	0,1	-0,8	0,4
Werkgelegenheid	-1,2	-1,5	-1,1
Arbeidsproductiviteit	1,3	0,7	1,5

Bron: CBS, EIB

2.2.10 Groothandel

Bedrijfstakstructuur

Groothandel sterk internationaal georiënteerd
Bedrijven binnen de bedrijfstak groothandel faciliteren de handel tussen verschillende bedrijfstakken in het binnen- en buitenland. Hieronder valt de fysieke opslag en handel van goederen maar ook het verlenen van diensten zoals handelsbemiddeling. Als doorvoerland heeft Nederland een groothandelsector die relatief sterk is georiënteerd op internationale handel. De toegevoegde waarde van de Nederlandse groothandel bedroeg in 2017 € 57,6 miljard en was daarmee goed voor 9% van het totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie.

Hoge arbeidsproductiviteit groothandel
De bedrijfstak groothandel bood in 2017 voor 447 duizend manjaren aan werkgelegenheid, 8% van de totale werkgelegenheid in Nederland. De groothandel is met een toegevoegde waarde van € 128 duizend per arbeidsjaar een bedrijfstak met een relatief hoge arbeidsproductiviteit. De arbeidsproductiviteit ligt zelfs boven het gemiddelde van de industrietakken binnen de Nederlandse economie.

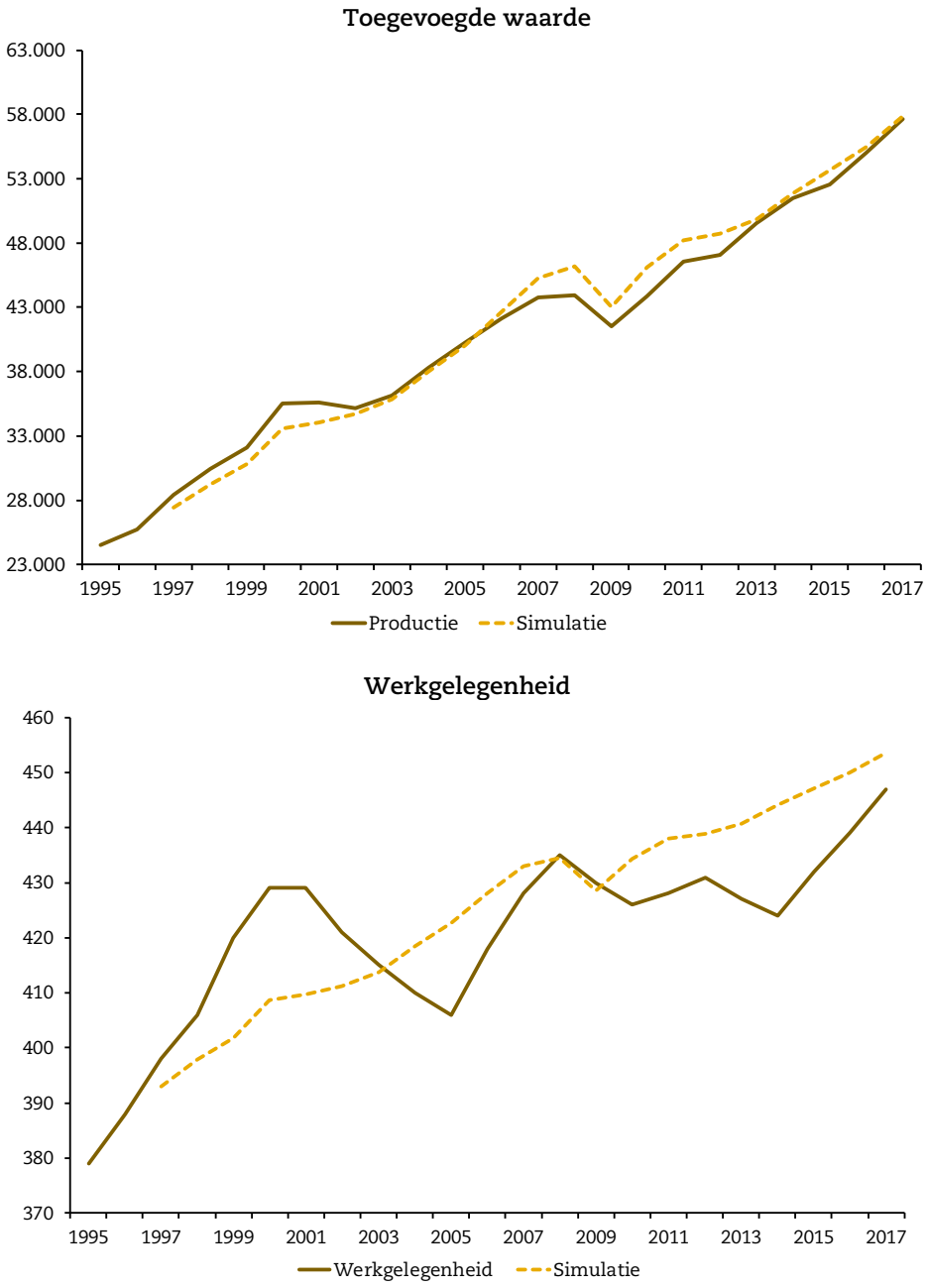
Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Groothandel historisch sterkste groeisector
Historisch gezien is de groothandel de snelst groeiende bedrijfstak binnen de Nederlandse economie. In de periode 1995-2017 nam de toegevoegde waarde van de bedrijfstak groothandel jaarlijks gemiddeld met 4% toe. De groei van de toegevoegde waarde hangt sterk samen met de sterke groei van de wereldhandel in deze periode. Het grootste deel van de periode 1995-2017 wordt gekenmerkt door een sterke groei van de toegevoegde waarde in de bedrijfstak groothandel. Alleen in periodes waar het wereldhandelsvolume afnam als gevolg van de wereldwijde economische recessies zoals in 2001 en 2008, nam de toegevoegde waarde van de groothandel ook af. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkelingen van het relevante wereldhandelsvolume en het bruto binnenlands product de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de groothandel goed kunnen verklaren.

Werkgelegenheid geleidelijk toegenomen
De werkgelegenheid in de groothandel is in de periode 1995-2017 jaarlijks met gemiddeld 0,8% gegroeid. In de eerste jaren neemt de werkgelegenheid in lijn met de sterke productiegroei ook sterk toe. Echter vanaf 2001 tot 2005 neemt de werkgelegenheid af als gevolg van een afvlakkende productiegroei in combinatie met arbeidsbesparende maatregelen. Vanaf 2006 neemt de werkgelegenheid samen met de toegevoegde waarde weer toe. Als gevolg van de economische recessie neemt de werkgelegenheid tussen 2008 en 2014 af. Vanaf 2015 laat de groothandel wederom een sterke werkgelegenheidsgroei zien. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren. De pieken en dalen ingegeven door conjuncturele invloeden kunnen echter minder goed worden verklaard.

In figuur 2.10 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak groothandel weergegeven.

Figuur 2.10 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak groothandel, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Groothandel blijft sterk doorgroeien
De groothandel zal in de periode 2018-2030 naar verwachting stevig doorgroeien. De internationale en binnenlandse handel in goederen zal ook in de toekomst blijven toenemen. In het behoedzame scenario waar de wereldhandel en de economie relatief beperkt groeien zal de toegevoegde waarde van de groothandel jaarlijks gemiddeld met 2,3% toenemen. In het gunstige scenario groeien de economie en de wereldhandel in een hoger tempo en wordt verwacht dat de groothandel met gemiddeld 3,6% jaarlijks sterk zal groeien.

Gematigde groei werkgelegenheid
Als gevolg van een groeiende toegevoegde waarde zal ook de werkgelegenheid in de bedrijfstak groothandel in de toekomst blijven toenemen. In het behoedzame scenario zal de relatief lagere groei van de toegevoegde waarde zorgen voor een toename van het totale arbeidsvolume van gemiddeld 0,3% per jaar. In het gunstige scenario zal de werkgelegenheid in de groothandel jaarlijks gemiddeld met 0,6% toenemen.

Sterke groei arbeidsproductiviteit
Technologische ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en robotisering zoals bijvoorbeeld het automatiseren van order picking en de toepassing van big data zullen in de toekomst de arbeidsproductiviteit in de groothandel sterk verhogen. In het behoedzame scenario zal de arbeidsproductiviteit jaarlijks gemiddeld met 2,0% toenemen. In het gunstige scenario neemt de arbeidsproductiviteit jaarlijks met gemiddeld 3,0% toe.

Verduurzaming geen direct effect op de groothandel
De groothandel is geen CO_2-intensieve sector en zal daarom maar beperkt direct worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De groothandel werkt veel samen met bedrijfstakken die meer last kunnen hebben van verdergaand milieubeleid zoals bijvoorbeeld de bedrijfstak vervoer. De verwachting is dat deze indirecte effecten de groei van de toegevoegde waarde in de toekomst niet substantieel zullen beperken.

Tabel 2.13 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	4,0	2,3	3,6
Werkgelegenheid	0,8	0,3	0,6
Arbeidsproductiviteit	3,2	2,0	3,0

Bron: CBS, EIB

2.2.11 Opslag en dienstverlening voor vervoer

Bedrijfstakstructuur

Expediteurs grootste onderdeel opslag en dienstverlening voor vervoer
Bedrijven binnen de bedrijfstak opslag en dienstverlening voor vervoer vervullen een belangrijke faciliterende rol rondom het vervoer van goederen en personen. Het gaat om activiteiten als het opslaan van goederen, exploiteren van zee- en luchthavens en het laden en lossen van vracht. Ook de activiteiten van expediteurs vallen onder deze bedrijfstak en vormen het grootste onderdeel. Expediteurs houden zich bezig met het coördineren van vervoer en de administratieve afhandeling van handel in het binnen- en buitenland. De toegevoegde waarde van de Nederlandse opslag en dienstverlening voor vervoer bedroeg in 2017 € 11 miljard en was daarmee goed voor 2% van de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie.

Bovengemiddelde arbeidsproductiviteit opslag en dienstverlening voor vervoer
De bedrijfstak opslag en dienstverlening voor vervoer bood in 2017 voor 87 duizend manjaren aan werkgelegenheid en had daarmee een aandeel van 1% in de totale werkgelegenheid in Nederland. De opslag en dienstverlening voor vervoer is met een toegevoegde waarde van € 126 duizend per arbeidsjaar een bedrijfstak met een bovengemiddelde arbeidsproductiviteit.

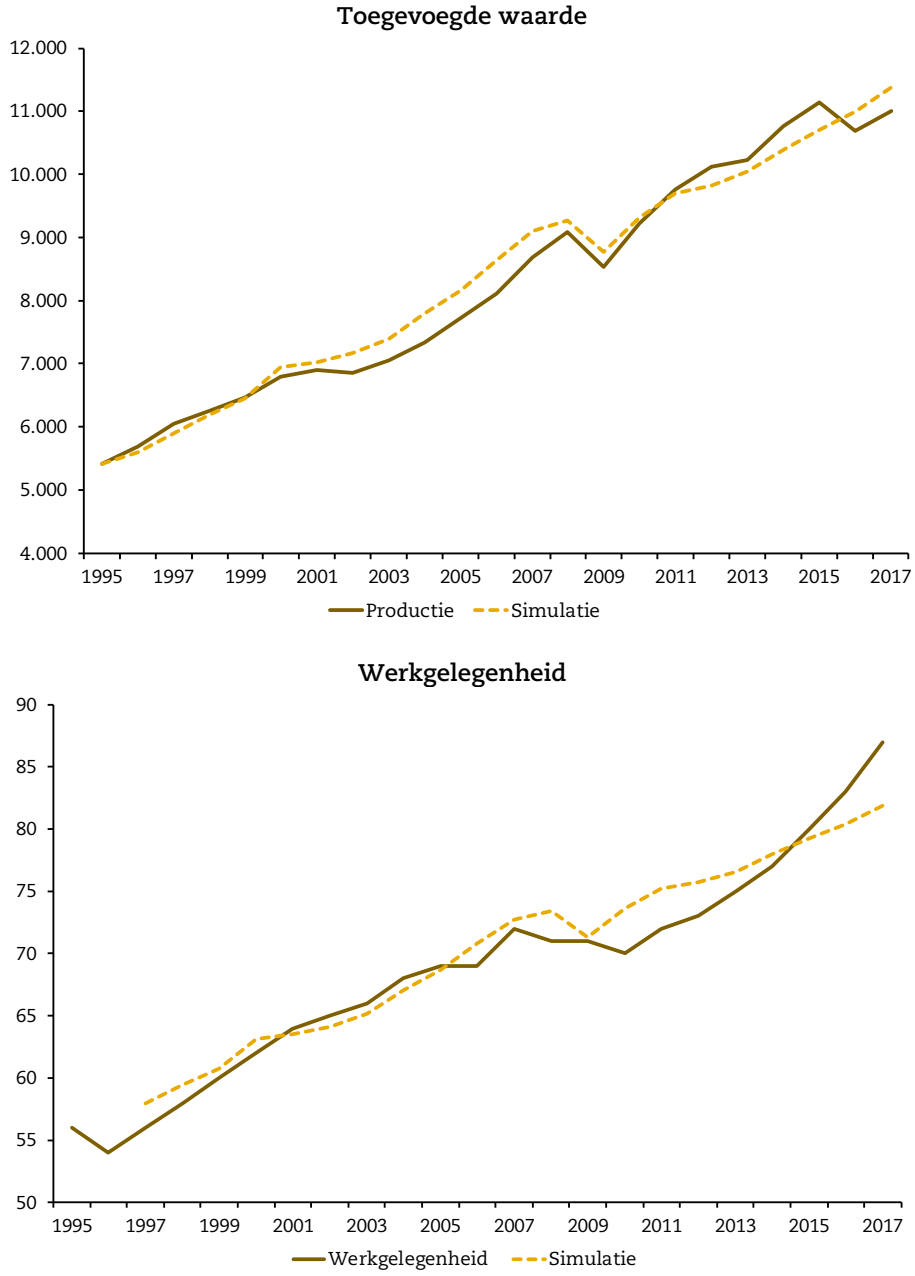
Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Opslag en dienstverlening voor vervoer historisch in hoog tempo gegroeid
De toegevoegde waarde van de bedrijfstak opslag en dienstverlening voor vervoer is in de periode 1995-2017 jaarlijks met gemiddeld 3,3% sterk toegenomen. Deze groei hangt net als in het vervoer samen met de sterke groei van het wereldhandelsvolume in deze periode. De toegevoegde waarde nam vrijwel over de gehele periode toe. In de jaren 2001, 2008 en 2015 zijn korte periodes van afvlakkende groei en zelfs krimp waarneembaar als gevolg van de wereldwijde economische recessies. Tijdens deze recessies daalde het wereldhandelsvolume tijdelijk waardoor de vraag naar opslag en dienstverlening voor vervoer afnam. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van het relevante wereldhandelsvolume de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de opslag en dienstverlening voor vervoer goed kunnen verklaren.

Werkgelegenheid sterk gegroeid
In lijn met de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de bedrijfstak groeide ook de werkgelegenheid vrijwel de gehele periode sterk. In de periode 1995-2017 groeide het arbeidsvolume van de opslag en dienstverlening voor vervoer jaarlijks gemiddeld met 2%. De groei vlakte in 2008 af als gevolg van een tijdelijke afname van de productie, maar de groei herstelde zich vanaf 2010. Vanaf 2013 nam de werkgelegenheid na een sterke sanering in de voorgaande jaren relatief sterker toe. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren.

In figuur 2.11 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak opslag en dienstverlening voor vervoer weergegeven.

Figuur 2.11 Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak opslag en dienstverlening voor vervoer, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Opslag en dienstverlening voor vervoer blijft sterk doorgroeien
De opslag en dienstverlening voor vervoer zal in de periode 2018-2030 naar verwachting blijven doorgroeien. De wereldhandel zal in de toekomst blijven toenemen en daarmee ook de vraag naar opslag en dienstverlening voor vervoer. In een behoedzaam scenario waar de wereldhandel relatief beperkt groeit zal de toegevoegde waarde van de opslag en dienstverlening voor vervoer jaarlijks gemiddeld met 2,1% toenemen. In het gunstige scenario groeit de wereldhandel in een hoger tempo en wordt verwacht dat de toegevoegde waarde met gemiddeld 3,2% jaarlijks sterk zal groeien.

Gematigde groei werkgelegenheid
In lijn met de verwachte groei van de toegevoegde waarde zal ook de werkgelegenheid in de opslag en dienstverlening voor vervoer in de periode 1995-2017 blijven toenemen. Als gevolg van arbeidsbesparende maatregelen zal de werkgelegenheid minder hard toenemen dan in het verleden het geval is geweest. Technologische ontwikkelingen op het gebied van robotisering en digitalisering kunnen hier een belangrijk rol gaan spelen. In het behoedzame scenario neemt de werkgelegenheid jaarlijks gemiddeld met 0,9% toe. In het gunstige scenario neemt het arbeidsvolume jaarlijks gemiddeld met 1,5% toe.

Opslag en dienstverlening indirect geraakt door verduurzaming
De opslag en dienstverlening voor vervoer is geen CO_2-intensieve sector en zal daarom maar beperkt direct worden geraakt door een eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De bedrijfstak kent echter een nauwe samenhang met het vervoer, een bedrijfstak die wel CO_2-intensief is. De opslag en dienstverlening voor vervoer zal daarom indirect te maken krijgen met lasten-verzwaringen als gevolg van verdergaand klimaatbeleid. De verwachting is dat deze indirecte effecten de groei van de toegevoegde waarde in de toekomst in lichte maten zullen remmen.

Tabel 2.14 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	3,3	2,1	3,2
Werkgelegenheid	2,0	0,9	1,5
Arbeidsproductiviteit	1,3	1,2	1,7

Bron: CBS, EIB

2.2.12 Bouwnijverheid

Bedrijfstakstructuur

Bouwnijverheid: evenwichtig verdeling van de onderdelen
De bouwnijverheid omvat de bouwactiviteiten van woningen (40%), utiliteitsgebouwen (30%) en infrastructuur (30%). Dit betreft zowel de nieuwbouw, de herstel en verbouw als het onderhoud. Naast hoofdaannemers en gespecialiseerde bouwbedrijven omvat de bouwnijverheid ook de installatiesector. De bouwnijverheid was met een toegevoegde waarde van € 30,2 miljard in 2017 goed voor 4,7% van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie.

Lage arbeidsproductiviteit bouwnijverheid
De bouwnijverheid bood in 2017 voor 438 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid en was daarmee goed voor 6% van de totale werkgelegenheid in Nederland. De arbeidsproductiviteit van de bouwnijverheid ligt onder het gemiddelde van de Nederlandse economie. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 69 duizend.

Ontwikkeling in de periode 1995-2017

Ontwikkeling bouwnijverheid conjunctuurgevoelig
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de bouwnijverheid jaarlijks gemiddeld met 0,7% gegroeid. De bouw is conjunctuurgevoelig. In het begin van deze eeuw zakte de productie hierdoor al sterk terug. Na een fors herstel zorgde de sterke crisis in de periode 2009-2013 voor een in historisch perspectief uitzonderlijk forse en langdurige daling van de productie. Vanaf 2014 nam de productie vanaf een zeer laag niveau in hoog tempo toe en behoorde de bouw tot de snelst groeiende bedrijfstakken van Nederland. Toch is in 2017 het niveau van vlak voor de crisis nog niet behaald.

De structurele ontwikkeling van de nieuwbouw van woningen kan goed worden verklaard door de huishoudensgroei en de vervangingsvraag (sloop van woningen). Hiernaast zorgt een toename van de bestedingsruimte en het overheidsbeleid (bijvoorbeeld verbetering van de energieprestaties) tot meer kwaliteitsvraag. Bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen spelen naast de vervangingsvraag economische groei en de beschikbaarheid van budgetten een belangrijke rol in de ontwikkeling van de nieuwbouwproductie. Voor de bestaande gebouwenvoorraad (woningen en utiliteitsgebouwen) kent zowel de herstel en verbouw als het onderhoud een sterke samenhang met de groei van de gebouwenvoorraad en de ruimte voor extra bestedingen. Bij onderhoud zijn de ontwikkelingen relatief bescheiden ten opzichte van de herstel en verbouw. Bij infrastructuur worden de ontwikkelingen sterk bepaald door de beschikbaarheid van budgetten. In perioden met sterke economische groei nemen de budgetten doorgaans toe, terwijl in perioden met lage groei of krimp vaak bezuinigd moet worden.

Afname werkgelegenheid bouwnijverheid
Ook de werkgelegenheid is in lijn met de productie sterk conjunctuurgevoelig. In perioden met hoge groei groeit de werkgelegenheid, terwijl in perioden met een beperkte groei of krimp de werkgelegenheid afneemt. Over de gehele periode 1996-2017 is de werkgelegenheid in de bouw met 0,4% gedaald. Tijdens deze periode heeft er een sterke verschuiving plaatsgevonden van werknemers naar zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).

In figuur 2.12 wordt de feitelijke ontwikkeling de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak bouwnijverheid weergegeven.

Figuur 2.12 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak bouwnijverheid, feitelijke ontwikkeling, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**

Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030
Voor de raming van de toekomstige ontwikkeling maken wij gebruik van ons eigen gedetailleerde ramingsinstrumentarium. Voor de periode tot 2023 worden de gehanteerde algemene uitgangspunten als variant op onze eigen basisraming gezet. Voor de periode na 2023 worden deze veronderstellingen als uitgangspunt voor de verdere structurele ontwikkeling genomen.

Bouwnijverheid groeit door
De verwachting is dat groei van de toegevoegde waarde van de bouwnijverheid als gevolg van aanhoudende economisch groei aanvankelijk nog sterk zal doorzetten. Wel zal gedurende de periode tot 2030 door een afvlakkende huishoudensgroei en een gematigdere economische groei de groei van de bouwproductie sterk afvlakken. De verduurzaming van gebouwen en infrastructuur levert wel een extra impuls aan de bouwproductie. In het behoedzame scenario zal door een relatief lagere groei van de economie de toegevoegde waarde jaarlijks met gemiddeld 1,5% toenemen. In het gunstige scenario, waar de economie sneller groeit, kan de toegevoegde waarde jaarlijks met gemiddeld 2,4% toenemen. In beide scenario's is verondersteld dat de groei van de toevoegde waarde in de bouwnijverheid in de toekomst zal worden gestimuleerd door de verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving.

Werkgelegenheid bouwnijverheid herstelt zich
De werkgelegenheid in de bouwnijverheid zal in lijn met de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de periode 2018-2030 verder toenemen. In het behoedzame scenario groeit de werkgelegenheid jaarlijks gemiddeld met 0,7%. In het gunstige scenario is weliswaar sprake van een sterkere groei van de toegevoegde waarde, maar dit wordt goeddeels gecompenseerd door meer arbeidsbesparende maatregelen zoals standaardisering en digitalisering. De werkgelegenheid in het gunstige scenario neemt hierdoor jaarlijks gemiddeld met 0,9% toe.

Verduurzaming stimuleert groei bouwnijverheid
De bouwnijverheid in Nederland is geen CO_2-intesieve bedrijfstak en zal daarom sterk worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De bouwnijverheid speelt een belangrijke rol in de verduurzamingsopgave voor de gebouwde omgeving. Het verduurzamen van woningen en andere gebouwen zal veel extra opdrachten opleveren voor de bouw. De verwachting is daarom dat de toegevoegde waarde in de bouw in de toekomst zal worden gestimuleerd door de verduurzamingsopgave.

Tabel 2.15 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	0,7	1,5	2,4
Werkgelegenheid	-0,4	0,7	0,9
Arbeidsproductiviteit	1,1	0,8	1,5

Bron: CBS, EIB

2.2.13 Detailhandel en horeca

Bedrijfstakstructuur

Detailhandel grootste onderdeel detailhandel en horeca
De bedrijfstak detailhandel en horeca levert finale goederen en diensten aan consumenten en bedrijven. De bedrijfstak had in 2017 een toegevoegde waarde van € 45 miljard en had daarmee een aandeel van 7% in de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie. De bedrijfstak kenmerkt zich door een groot aantal lokale vestigingen van uiteenlopende bedrijven. Het grootste onderdeel van deze bedrijfstak is de detailhandel. Onder de detailhandel valt ook de steeds groter wordende e-commerce. Andere onderdelen binnen deze bedrijfstak zijn de horeca en autohandel en reparatie.

Hoge arbeidsintensiteit detailhandel en horeca
De bedrijfstak detailhandel en horeca bood in 2017 voor 895 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid. Het grootste deel van deze werkgelegenheid is toe te schrijven aan het onderdeel detailhandel. De detailhandel en horeca kent in vergelijking met andere bedrijfstakken een hoge arbeidsintensiteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 50.000.

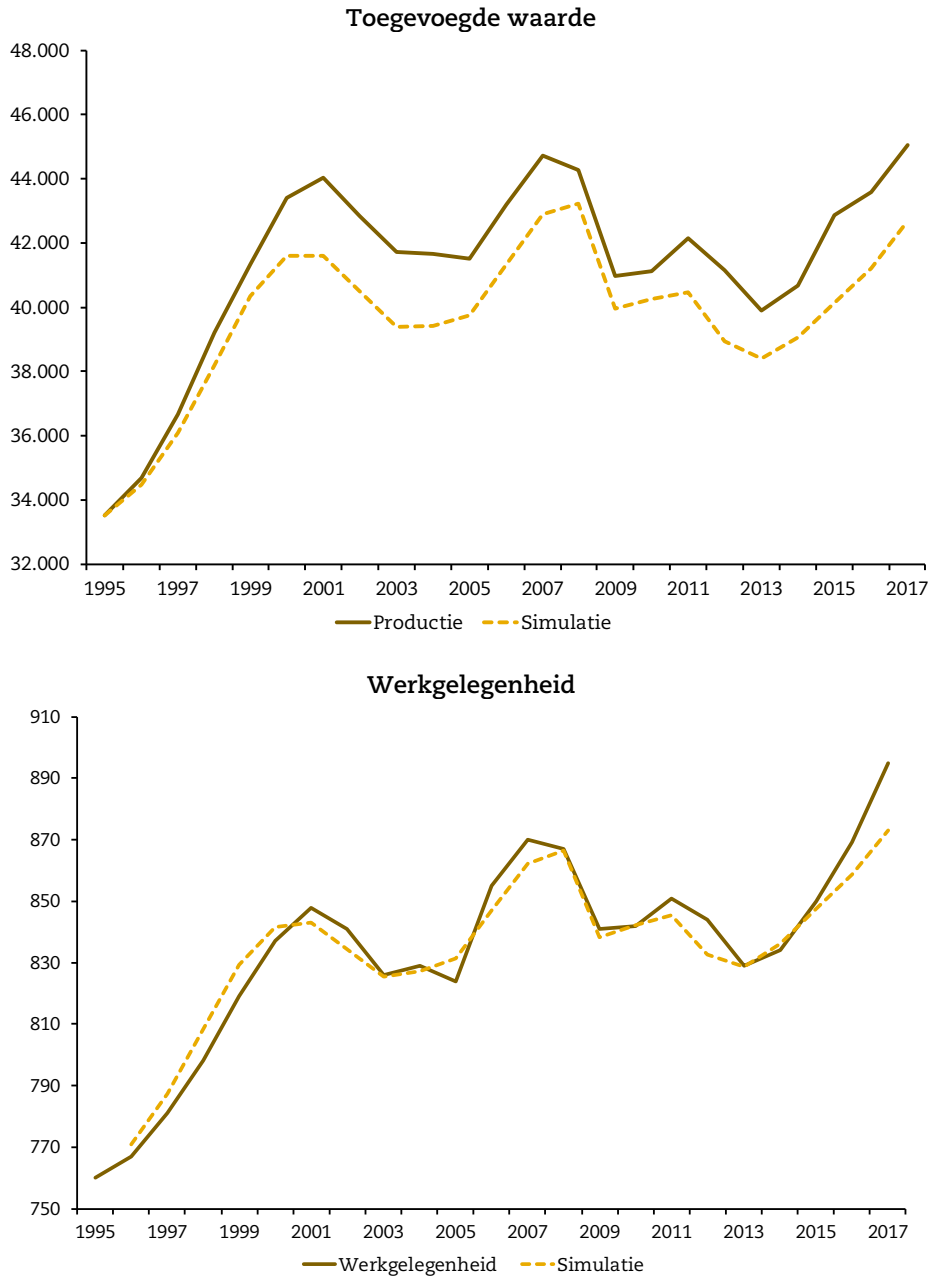
Ontwikkeling in de periode 1995-2017

Gematigde groei detailhandel en horeca
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de detailhandel en horeca met gemiddeld 1,4% per jaar toegenomen. De ontwikkeling van de bedrijfstak is sterk gerelateerd aan de ontwikkeling van de consumentenuitgaven in deze periode. In het eerste deel (1995-2001) en het laatste deel (2013-2017) van de periode nam de toegevoegde waarde van de bedrijfstak sterk toe als gevolg van aanhoudende groei van de economie en de consumenten-uitgaven. In periodes van economische recessie waarin de consumentenuitgaven afnamen, zoals na 2001 en 2008, nam het volume van de toegevoegde waarde af. Uit regressieanalyses blijkt dat de ontwikkeling van het consumptievolume een goede verklaring biedt voor de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de detailhandel en horeca.

Trendmatige groei werkgelegenheid
De ontwikkeling van het arbeidsvolume sluit in deze bedrijfstak goed aan bij de ontwikkeling van de toegevoegde waarde. In de periode 1995-2017 is het arbeidsvolume jaarlijks gemiddeld met 0,7% toegenomen. In dezelfde periode is er maar een beperkte toename van de arbeids-productiviteit geweest in de bedrijfstak detailhandel en horeca. Regressieanalyses tonen aan dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de detailhandel en horeca de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren.

In figuur 2.13 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak detailhandel en horeca weergegeven.

Figuur 2.13 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak detailhandel en horeca, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Detailhandel en horeca vertoont een beheerste groei
De toegevoegde waarde van de bedrijfstak detailhandel en horeca zal in de periode 2018-2030 blijven toenemen. Deze groei wordt mogelijk gemaakt door een groeiende economie, stijgende inkomens en daarmee samenhangende consumentenuitgaven. In het behoedzame scenario is de groei van de economie en de consumentenuitgaven relatief beperkt. Als gevolg hiervan zal het volume van de toegevoegde waarde van de detailhandel en horeca gemiddeld met 0,3% per jaar toenemen. In het gunstige scenario zullen de economie en het consumptievolume ieder jaar in een hoger tempo groeien en als gevolg hiervan neemt de toegevoegde waarde gemiddeld met 1,6% per jaar toe.

Beperkte toename werkgelegenheid
De werkgelegenheid in de detailhandel en horeca zal in de periode 2018-2030 blijven toenemen. Echter zal deze groei lager zijn dan die we in het verleden hebben gezien. De ontwikkeling van het arbeidsaanbod speelt hierin een belangrijke beperkende factor. In het behoedzame scenario neemt als gevolg van een beperkte groei van de productie het arbeidsvolume jaarlijks gemiddeld met 0,3% toe. In het gunstige scenario is de groei van de toegevoegde waarde hoger, maar ook in dit scenario zal de werkgelegenheid minder snel groeien dan in het verleden. In het gunstige scenario groeit het arbeidsvolume ieder jaar gemiddeld met 0,6%.

Beperkt arbeidsaanbod stimuleert investeringen in arbeidsproductiviteit
Het arbeidsaanbod in de detailhandel en horeca zal in de toekomst beperkingen opleveren voor de groei van de werkgelegenheid. De verwachting is daarom dat er sterker zal worden geïnvesteerd in arbeidsbesparende maatregelen. Ontwikkelingen op het gebied van e-commerce en digitalisering bieden hiertoe kansen. Toch zal een sterke groei van de arbeidsproductiviteit door het type activiteiten in deze bedrijfstak niet mogelijk zijn. In het behoedzame scenario zullen door een relatief beperkte groei van de economie arbeidsbesparende maatregelen uitblijven. In het gunstige scenario wordt een arbeidsproductiviteitsgroei van gemiddeld 1,0% per jaar gerealiseerd.

Verduurzaming weinig invloed op detailhandel en horeca
De detailhandel en horeca is geen CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom nauwelijks worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De trend naar verduurzaming stimuleert de vraag naar duurzame en biologische producten en kan daarom invloed hebben op het assortiment van de detailhandel en horeca. De verwachting is echter niet dat deze trend invloed zal hebben op het productievolume en/of de werkgelegenheid in de bedrijfstak.

Tabel 2.16 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	1,4	0,3	1,6
Werkgelegenheid	0,7	0,3	0,6
Arbeidsproductiviteit	0,7	0,0	1,0

Bron: CBS, EIB

2.2.14 Vervoer

Bedrijfstakstructuur

Transport over land grootste onderdeel vervoer
De bedrijfstak vervoer omvat alle economische activiteiten die te maken hebben met het vervoeren van personen en goederen over land, water en door de lucht. Hierbij kan worden gedacht aan het openbaar vervoer, vrachtwagentransport, zee en binnenvaart en de luchtvaart, maar ook de post- en pakketdiensten vallen onder deze bedrijfstak. De toegevoegde waarde van de Nederlandse vervoersector bedroeg in 2017 € 20,2 miljard en was daarmee goed voor 3% van de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie. Verreweg het grootste onderdeel van de bedrijfstak vervoer is het transport over land.

Gemiddelde arbeidsproductiviteit vervoer
De bedrijfstak vervoer bood in 2017 voor 248 duizend manjaren aan werkgelegenheid en had daarmee een aandeel van 3% in de totale werkgelegenheid in Nederland. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 81 duizend. Hiermee ligt de arbeidsproductiviteit van de bedrijfstak iets onder de gemiddelde arbeidsproductiviteit van de Nederlandse economie.

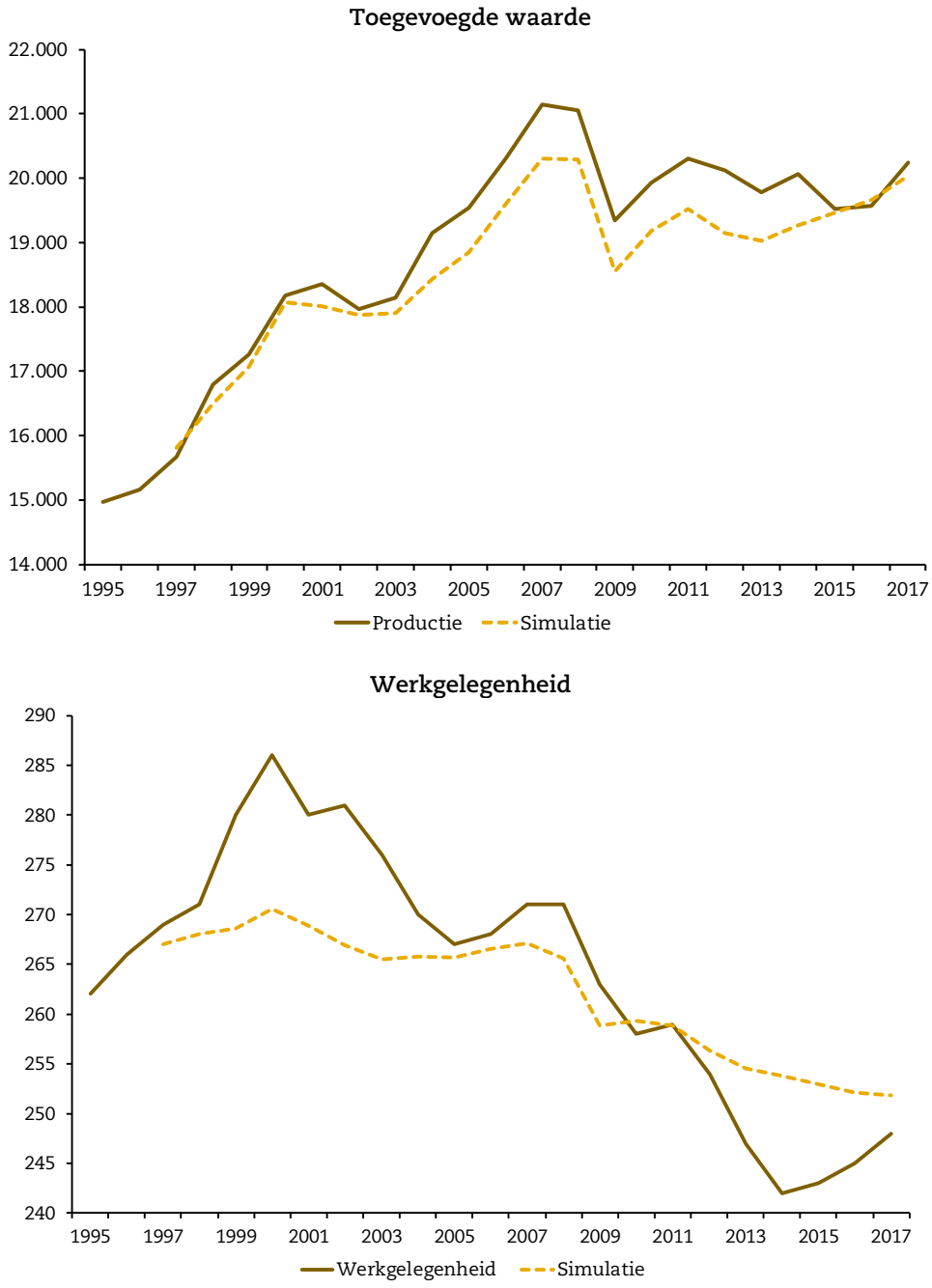
Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Structurele groei toegevoegde waarde vervoer
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de bedrijfstak vervoer jaarlijks met gemiddeld 1,4% toegenomen. Deze groei hangt samen met de ontwikkeling van het wereldhandelsvolume en de Nederlandse economie in deze periode. Vooral in de eerste jaren van de periode groeide de toegevoegde waarde in een hoog tempo. Deze sterke groei werd onderbroken door de economische recessie van 2001 maar werd hervat vanaf 2003. In 2008 was er weer een scherpe afname waarneembaar als gevolg van de wereldwijde economische recessie. In de jaren hierna herstelde de toegevoegde waarde van de bedrijfstak zich, maar bleef schommelen rond het niveau van € 20,2 miljard. In het laatste jaar nam de toegevoegde waarde weer sterker toe. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde zich goed laat verklaren door de ontwikkelingen van het relevante wereldhandelsvolume en het bruto binnenlands product in deze periode

Werkgelegenheid geleidelijk afgenomen
Ondanks de groei van de toegevoegde waarde is de werkgelegenheid in de bedrijfstak vervoer in de periode 1995-2017 jaarlijks met gemiddeld 0,2% afgenomen. In het begin van de periode nam de werkgelegenheid nog sterk toe onder invloed van een sterke productiegroei. Vanaf 2001 nam de werkgelegenheid af als gevolg van een daling van de toegevoegde waarde. Maar ook in de jaren erna, wanneer de toegevoegde waarde sterk groeide, nam de werkgelegenheid af. In deze periode werden in de bedrijfstak veel arbeidsbesparende maatregelen geïntroduceerd. Vanaf 2014 nam de werkgelegenheid weer toe. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid goed kan verklaren. De pieken en dalen ingegeven door conjuncturele invloeden kunnen echter minder goed worden verklaard.

In figuur 2.14 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak vervoer weergegeven.

Figuur 2.14 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak vervoer, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Vervoer groeit in een lager tempo door
De verwachting is dat bedrijfstak vervoer in de periode 2018-2030 zal blijven doorgroeien, maar in een lager tempo. De economie zal blijven groeien en ook het wereldhandelsvolume blijft toenemen. In het behoedzame scenario zal de toegevoegde waarde van de sector vervoer door een relatief lagere economisch groei, lagere groei van de wereldhandel en de invloed van verduurzaming stabiel blijven rond het niveau van € 20,2 miljard. In het gunstige scenario groeien de economie en de wereldhandel sterker en zal de toegevoegde waarde van de bedrijfstak vervoer jaarlijks gemiddeld met 1,2% toenemen, ondanks de invloed van verduurzamingsmaatregelen.

Lichte afname werkgelegenheid
Ondanks de verwachte stijging van de toegevoegde waarde zal de werkgelegenheid in de bedrijfstak vervoer ook in de toekomst geleidelijk blijven afnemen. Technologische ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en robotisering zullen in de periode 2018-2030 arbeidsbesparende effecten hebben voor de vervoersector waardoor het arbeidsvolume zal krimpen. In het behoedzame scenario neemt de werkgelegenheid jaarlijks gemiddeld met 0,8% af. In het gunstige scenario zal de werkgelegenheid jaarlijks met gemiddeld 0,5% afnemen.

Verduurzaming remt de groei van de bedrijfstak vervoer
De bedrijfstak vervoer is een CO_2-intensieve sector en zal daarom worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Omdat vrachtwagens, schepen en vliegtuigen vooralsnog voornamelijk fossiele brandstoffen verbruiken stoot de sector veel CO_2 uit. Verdergaand klimaatbeleid kan daarom leiden tot lastenverzwaringen voor de bedrijfstak, waar de marges al onder druk staan. Om deze reden is de verwachting dat de groei van de toegevoegde waarde van de bedrijfstak vervoer in de periode 2018-2030 door verduurzamingsmaatregelen zal worden geremd

Tabel 2.17 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	1,4	0,0	1,2
Werkgelegenheid	-0,2	-0,8	-0,5
Arbeidsproductiviteit	1,6	0,8	1,7

Bron: CBS, EIB

2.2.15 Zakelijke diensten

Bedrijfstakstructuur

Specialistische dienstverlening grootste onderdeel zakelijke dienstverlening
Bedrijven binnen de bedrijfstak zakelijke dienstverlening bieden uiteenlopende diensten aan. Het grootste onderdeel van de zakelijke dienstverlening in termen van toegevoegde waarde is de specialistische dienstverlening. Onder specialistische dienstverlening vallen advocaten, accountancy, architecten, ingenieurs, reclamebureaus, onderzoek en consultancy. Ook een groot onderdeel van de bedrijfstak zakelijke diensten is de financiële dienstverlening zoals banken, verzekeraars en beleggers. Kleinere onderdelen zijn informatie en communicatie, verkoop en verhuur van onroerend goed en de verhuur en overige zakelijke diensten. De toegevoegde waarde van de zakelijke diensten sector bedroeg in 2017 € 222,6 miljard en was daarmee goed voor 34% van het totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie.

Gemiddelde arbeidsproductiviteit zakelijke dienstverlening
De bedrijfstak zakelijke diensten bood in 2017 voor 2 miljoen manjaren aan werkgelegenheid, en heeft daarmee een aandeel van 28% in de totale werkgelegenheid in Nederland.
De arbeidsproductiviteit van de zakelijke dienstverlening ligt met € 111 duizend per arbeidsjaar iets boven de gemiddelde arbeidsproductiviteit van de Nederlandse economie.

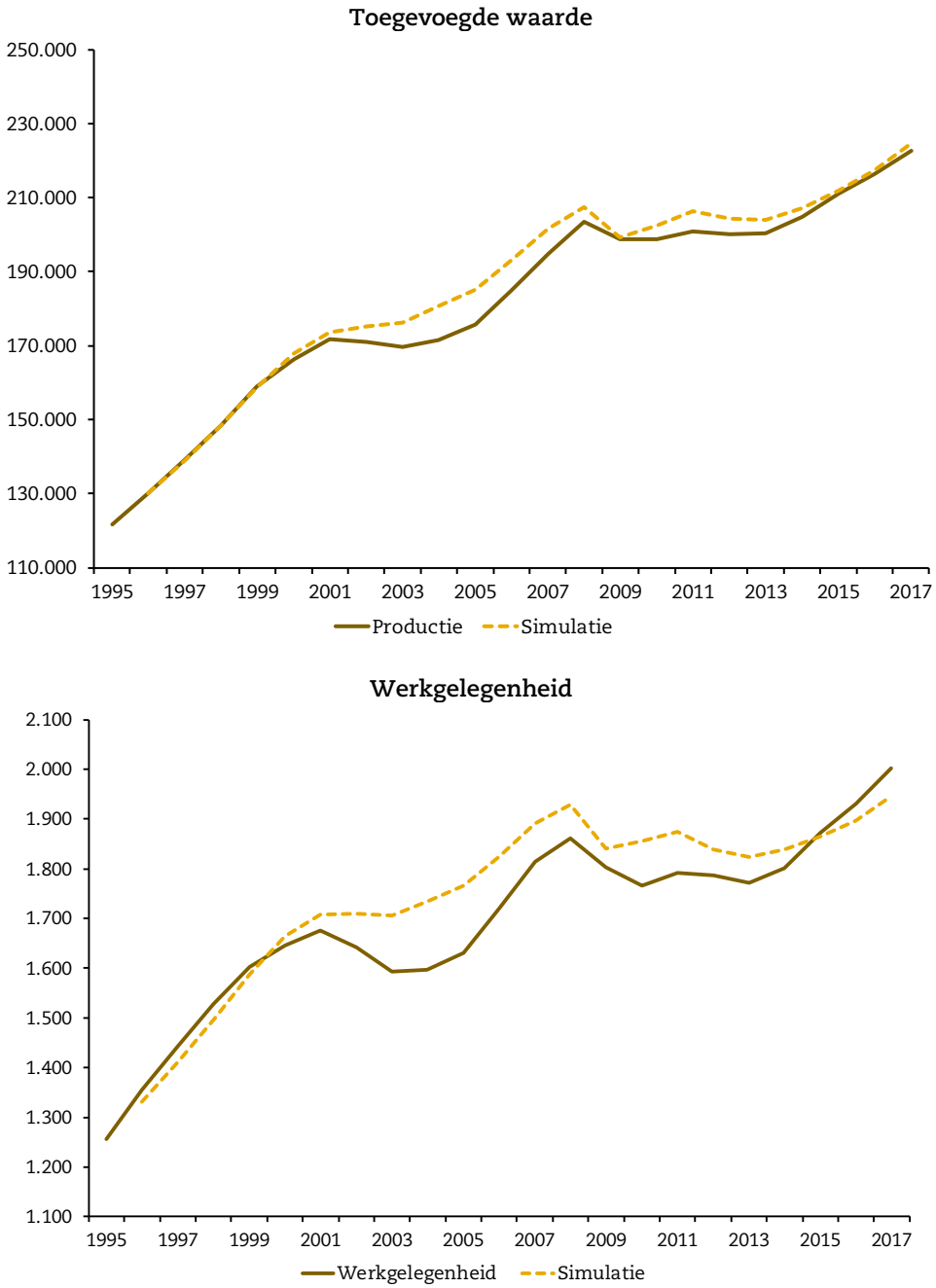
Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Structurele groei toegevoegde waarde zakelijke diensten
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de zakelijke diensten jaarlijks met gemiddeld 2,8% toegenomen. Deze sterke groei hangt samen met de algemene groei van de economie en werd ook versterkt door trends zoals outsourcing en verdienstelijking. Zo nam de toegevoegde waarde in de periodes 1995-2001 en 2005-2008 in lijn met de economische groei sterk toe. Tijdens de crisisjaren 2008-2013 stagneerde de groei, maar deze herstelde vanaf 2014 sterk toen de economische groei weer aantrok. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde zich goed laat verklaren door de ontwikkeling van het bruto binnenlands product in deze periode.

Werkgelegenheid sterk toegenomen
De werkgelegenheid in de zakelijke diensten is in lijn met de groei van de toegevoegde waarde in de periode 1995-2017 jaarlijks gemiddeld met 2,1% toegenomen. De groei van de werkgelegenheid viel net als de groei van de toegevoegde waarde terug in tijden van economische recessie. Dit is in de periode na 2001 sterker het geval geweest dan in de periode na 2008. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de ontwikkeling van de werkgelegenheid redelijk kan verklaren.

In figuur 2.15 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak zakelijke diensten weergegeven.

Figuur 2.15 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak zakelijke diensten, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Zakelijke dienstverlening groeit in een lager tempo door
De verwachting is dat de zakelijke dienstverlening in de periode 2017-2030 zal blijven doorgroeien, maar in een lager tempo dan in het verleden het geval is geweest. De economie zal in de toekomst minder snel groeien en de verdienstelijking en outsourcing heeft zich voor een groot deel al voltrokken. In het behoedzame scenario zal de toegevoegde waarde van de zakelijke dienstverlening door een relatief lagere economisch groei jaarlijks met gemiddeld 1,6% toenemen. In het gunstige scenario groeit de economie sterker en zal de toegevoegde waarde jaarlijks gemiddeld met 2,5% toenemen.

Gematigde groei werkgelegenheid
De werkgelegenheid in de zakelijke diensten zal in de periode 2017-2030 blijven toenemen. Het arbeidsvolume zal naar verwachting minder snel groeien dan in het verleden. Het arbeidsaanbod speelt hierin een belangrijke beperkende rol. Aangezien het arbeidsaanbod in de toekomst beperkingen oplevert, zal er naar verwachting sterker worden geïnvesteerd in arbeidsbesparende technieken. Verdergaande toepassingen op het gebied van digitalisering bieden hiertoe kansen. In het behoedzame scenario zal het arbeidsvolume met gemiddeld 0,6% per jaar toenemen. In het gunstige scenario neemt het arbeidsvolume ieder jaar gemiddeld met 0,9% toe.

Verduurzaming beperkte impact op zakelijke dienstverlening
De bedrijfstak zakelijke diensten is geen CO_2-intensieve sector en zal daarom niet worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De zakelijke dienstensector zal in de toekomst wel stappen moeten nemen op het gebied van energiebesparing en het gebruik van duurzame energie in de vele kantoorgebouwen. De verwachting is dat deze ontwikkeling geen beperking zal vormen voor de groei van de toegevoegde waarde in deze bedrijfstak.

Tabel 2.18 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	2,8	1,6	2,5
Werkgelegenheid	2,1	0,6	0,9
Arbeidsproductiviteit	0,7	1,0	1,6

Bron: CBS, EIB

2.2.16 Onderwijs

Bedrijfstakstructuur

Basisonderwijs heeft hoogste leerlingaantallen
Het onderwijs omvat alle activiteiten die te maken hebben met het openbaar en particulier onderwijs. Het gaat hierbij om het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, universitair onderwijs en ook om cursussen bij rij- en zeilscholen. In termen van leerlingaantallen vormt het basisonderwijs het grootste onderdeel van het onderwijs. Het onderwijs is een omvangrijke bedrijfstak en was met een toegevoegde waardevolume van € 31,1 miljard goed voor 5% van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie.

Lage arbeidsproductiviteit onderwijs
De bedrijfstak onderwijs bood in 2017 voor 423 duizend arbeidsjaren aan werkgelegenheid en heeft daarmee een aandeel van 6% procent van de totale werkgelegenheid in Nederland. Het onderwijs kent in vergelijking met andere bedrijfstakken een lage arbeidsproductiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 73 duizend.

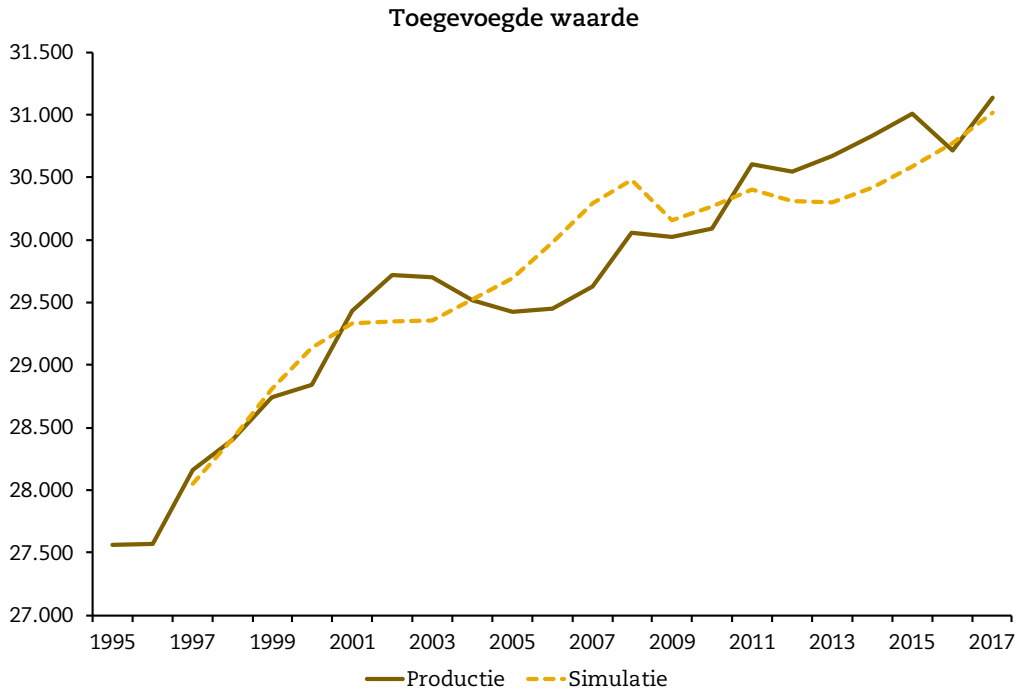
Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

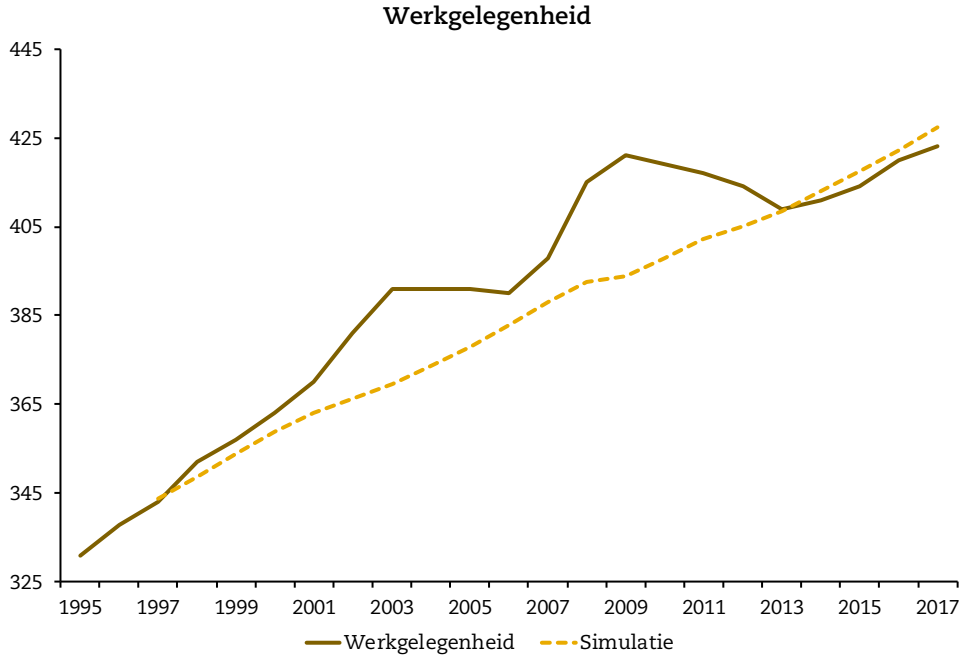
Onderwijs structureel gegroeid
De ontwikkeling van de toegevoegde waarde van het onderwijs in de periode 1995-2017 kenmerkt zich door een geleidelijke structurele groei. In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van het onderwijs jaarlijks met gemiddeld 0,6% gegroeid. Vanaf het begin van de periode tot 2002 nam de toegevoegde waarde in het onderwijs sterk toe. Deze groei hing samen met de sterke groei van het aantal leerlingen in het hoger onderwijs. In de jaren tussen 2002 en 2006 viel de toegevoegde waarde terug als gevolg van bezuinigingen in het onderwijs. Na 2006 groeide de toegevoegde waarde weer geleidelijk door. Doordat de groei van het aantal leerlingen in het hoger onderwijs in deze periode afvlakte, groeide de toegevoegde waarde in een lager tempo dan voor 2002. Deze groei werd bij een afnemende groei van het aantal leerlingen vooral gerealiseerd door extra budgetten die aan het onderwijs ter beschikking werden gesteld. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van het bruto binnenlands product de structurele ontwikkeling van de toegevoegde waarde van het onderwijs goed kan verklaren

Werkgelegenheid geleidelijk toegenomen
In lijn met de ontwikkeling van de toegevoegde waarde groeit de werkgelegenheid in het onderwijs in de periode 1995-2017 geleidelijk. Het arbeidsvolume nam in deze periode jaarlijks gemiddeld 1,1% toe. De werkgelegenheid is in een sneller tempo gegroeid dan de toegevoegde waarde in deze periode. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren. De pieken in 2003 en 2009 kunnen echter minder goed worden verklaard door de simulatie.

In figuur 2.16 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak onderwijs weergegeven.

Figuur 2.16 Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak onderwijs, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017





Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Onderwijs groeit geleidelijk door
Het onderwijs groeit ook in de periode 1995-2017 geleidelijk door. In toekomst zullen de leerlingaantallen teruglopen, maar door de stijging van de kwaliteit van het onderwijs zal de toegevoegde waarde per saldo nog toenemen. In het behoedzame scenario zal de toegevoegde waarde van het onderwijs jaarlijks gemiddeld met 0,3% toenemen. In het gunstige scenario zullen er door de sterkere economische groei meer middelen beschikbaar zijn voor het onderwijs. Als gevolg hiervan zal de toegevoegde waarde in dit scenario jaarlijks met 0,6% kunnen toenemen

Beperkte groei werkgelegenheid
Als gevolg van een groeiende toegevoegde waarde zal de werkgelegenheid in het onderwijs blijven toenemen. Dit zal echter in een lager tempo zijn dan in het verleden het geval is geweest. Het arbeidsaanbod zal in de toekomst problemen opleveren in het aantrekken van nieuwe werknemers. In het behoedzame scenario zal de relatief lagere groei van de toegevoegde waarde en het beperkte arbeidsaanbod resulteren in een werkgelegenheidsgroei van gemiddeld 0,1% per jaar. In het gunstige scenario zal de werkgelegenheid in het onderwijs jaarlijks gemiddeld met 0,3% toenemen.

Verduurzaming beperkt effect op onderwijs
Het onderwijs is geen CO_2-intensieve sector en zal daarom nauwelijks worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Het onderwijs zal in de toekomst wel stappen moeten nemen op het gebied van energiebesparingen en het gebruik van duurzame energie in de grote hoeveelheid onderwijsgebouwen. De verwachting is dat deze verduurzamingsmaatregelen zullen worden opgevangen door aanvullende budgetten en daarom geen invloed hebben op de ontwikkeling van de toegevoegde waarde.

Tabel 2.19 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	0,6	0,3	0,6
Werkgelegenheid	1,1	0,1	0,3
Arbeidsproductiviteit	-0,5	0,2	0,3

Bron: CBS, EIB

2.2.17 Zorg

Bedrijfstakstructuur

Gezondheidszorg grootste onderdeel zorg
De bedrijfstak zorg omvat alle activiteiten die te maken hebben met het verzorgen, genezen of behandelen van mensen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan ziekenhuizen, zorgklinieken, ouderenzorg en maatschappelijke werken zoals jeugdzorg en verslavingszorg. De zorg is een omvangrijke bedrijfstak en was met een toegevoegde waardevolume van € 58,8 miljard in 2017 goed voor 9% van het totale toegevoegde waardevolume van de Nederlandse economie. Het grootste onderdeel binnen de zorg is de gezondheidszorg. Andere onderdelen die vallen onder de bedrijfstak zorg zijn verzorging en welzijn.

Lage arbeidsproductiviteit zorg
De bedrijfstak zorg bood in 2017 voor 1,3 miljoen arbeidsjaren aan werkgelegenheid. Het grootste deel van deze werkgelegenheid is toe te schrijven aan de onderdelen verzorging en welzijn. Hierbij kan worden gedacht aan ouderenzorg en thuiszorg. De zorg kent in vergelijking met andere bedrijfstakken een lage arbeidsproductiviteit. De toegevoegde waarde per arbeidsjaar bedroeg in 2017 € 57.000.

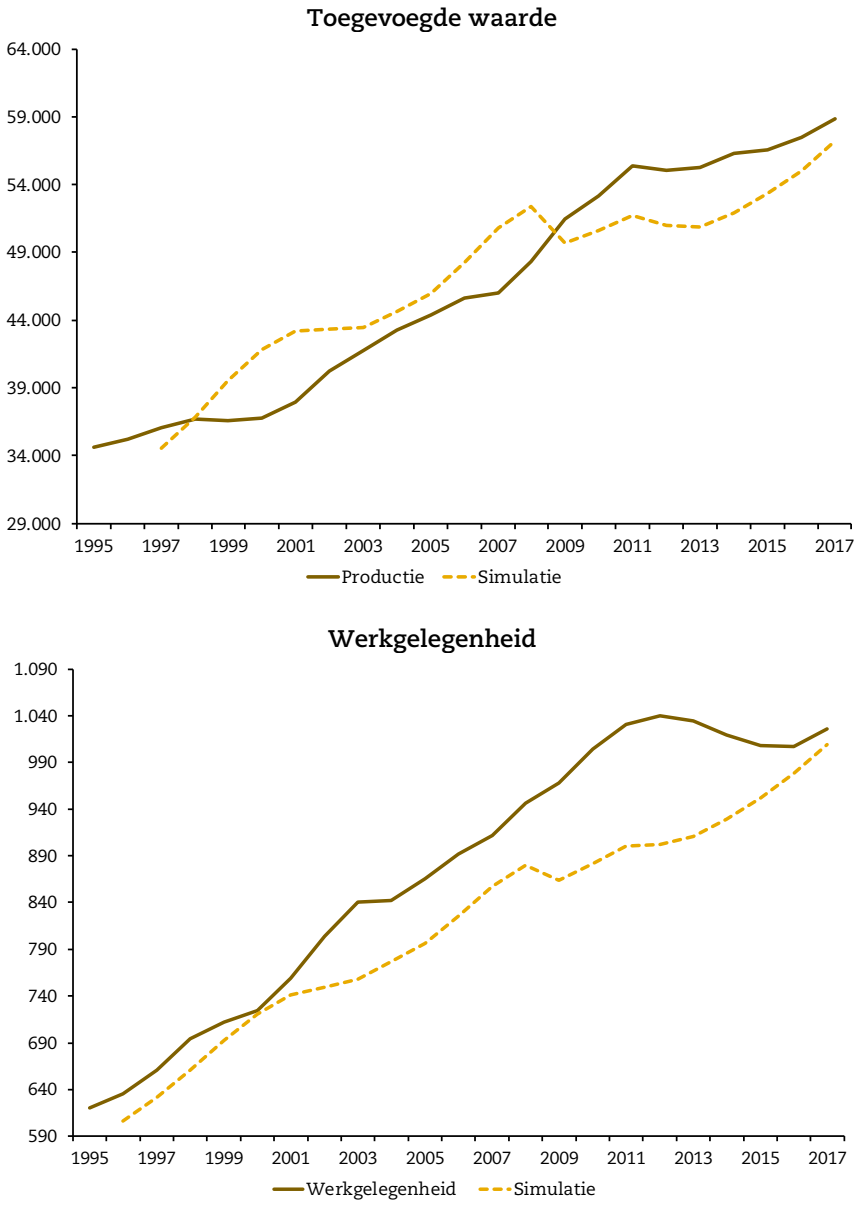
Ontwikkeling in de periode 1995-2017

Historisch sterke groei zorg
In de periode 1995-2017 is het volume van de toegevoegde waarde van de zorg ieder jaar gemiddeld met 2,4% toegenomen. Deze sterke groei hangt samen met de technologische ontwikkeling, de toenemende vergrijzing en de daarmee samenhangende zorgbehoefte van de Nederlandse bevolking in deze periode. Aan het begin van de periode nam de toegevoegde waarde van de zorg geleidelijk toe. In 2001 werd het overheidsbeleid van aanbodbeheersing en budgettering in de zorg losgelaten en kwam de focus op vraaggestuurde zorg te liggen om zo wachtlijsten te verkleinen. Door dit beleid nam het volume van de toevoegde waarde in de zorg in de jaren erna in een hoog tempo toe. Het kabinet nam in 2012 beleidsmaatregelen om de groei van de zorgkosten te beperken. Als gevolg van deze maatregelen is de groei van de toegevoegde waarde in de laatste jaren afgevlakt. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de zorg goed te verklaren is vanuit de ontwikkeling van het Nederlands bruto binnenlands product.

Sterke trendmatige groei werkgelegenheid
De werkgelegenheid in de zorg is in de periode 1995-2017 sterk toegenomen. Het arbeidsvolume nam ieder jaar gemiddeld met 2,3% toe. Daarmee had de zorg het snelst groeide arbeidsvolume van alle bedrijfstakken binnen de Nederlandse economie. De werkgelegenheid in de zorg neemt in het grootste deel van de periode 1995-2017 sterk en constant toe. Echter vanaf 2012 neemt het arbeidsvolume geleidelijk af als gevolg van beleidsmaatregelen om de toename van de zorgkosten te beperken. In het laatste jaar neemt het arbeidsvolume weer toe. De arbeids-productiviteit in de zorg is in de periode 1995-2017 nauwelijks toegenomen. Uit regressie-analyses blijkt dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume goed kan verklaren. De sterke groei vanaf 2001 kan door de grote invloed van het overheidsbeleid minder goed worden verklaard uit het bbp.

In figuur 2.17 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak zorg weergegeven.

Figuur 2.17 **Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak zorg, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017**



Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Zorg blijft sterk doorgroeien
De toegevoegde waarde van de bedrijfstak zorg neemt naar verwachting ook in de periode 2018-2030 sterk toe. De bevolking, de zorgbehoefte en de kwaliteit van de zorg blijven ook in de toekomst groeien. In het behoedzame scenario zal de toegevoegde waarde van de zorg jaarlijks met gemiddeld 1,4% toenemen. In het gunstige scenario zullen er door de sterkere economische groei meer middelen beschikbaar zijn voor de zorg. Als gevolg hiervan zal de toegevoegde waarde in dit scenario jaarlijks met 2,7% kunnen toenemen. De relatief grote bandbreedte tussen de twee scenario's hangt samen met de hoge inkomenselasticiteit van de vraag naar zorg.

Geleidelijke groei werkgelegenheid zorg
De werkgelegenheid in de zorg zal in de periode 2017-2030 blijven toenemen. Het arbeidsvolume zal naar verwachting minder snel groeien dan in het verleden. Het arbeidsaanbod speelt hierin een belangrijke beperkende rol. In het behoedzame scenario zal het arbeidsvolume jaarlijks met gemiddeld 0,9% toenemen. In het gunstige scenario neemt het arbeidsvolume ieder jaar met gemiddeld 1,7% toe.

Beperkt arbeidsaanbod stimuleert investeringen in arbeidsproductiviteit
Aangezien het arbeidsaanbod in de zorg in de toekomst beperkingen oplevert zal er naar verwachting sterker worden geïnvesteerd in arbeidsbesparende technieken. Ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld digitalisering en robotisering bieden hiertoe kansen. In het behoedzame scenario zal door een relatief beperkte groei van de economie de arbeidsproductiviteit jaarlijks gemiddeld met 0,5% toenemen. In het gunstige scenario wordt een arbeidsproductiviteitsgroei van gemiddeld 1,0% per jaar gerealiseerd.

Verduurzaming weinig invloed zorg
De zorg is geen CO_2-intensieve bedrijfstak en zal daarom nauwelijks worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. Conform het regeerakkoord zal de zorgsector wel stappen nemen op het gebied van energiebesparingen en het gebruik van duurzame energie in de vele zorggebouwen. De verwachting is dat de benodigde investeringen voor het nemen van deze stappen door budgetten zullen worden opgevangen.

Tabel 2.20 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	2,4	1,4	2,7
Werkgelegenheid	2,3	0,9	1,7
Arbeidsproductiviteit	0,1	0,5	1,0

Bron: CBS, EIB

2.2.18 Overige quartaire diensten

Bedrijfstakstructuur

Openbaar bestuur en overheidsdiensten grootste onderdeel overige quartaire diensten
De bedrijfstak overige quartaire diensten omvat voornamelijk organisaties en bedrijven die publieke diensten aanbieden. Hieronder vallen het openbaar bestuur en overheidsdiensten, cultuur, sport, recreatie en overige dienstverlening. Het onderdeel openbaar bestuur en overheidsdiensten vormt verreweg het grootste deel van de overige quartaire diensten. De toegevoegde waarde van de Nederlandse overige quartaire diensten bedroeg in 2017 € 59,5 miljard en was daarmee goed voor 9% van de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie.

Overige quartaire diensten gemiddelde arbeidsproductiviteit
De bedrijfstak overige quartaire diensten bood in 2017 voor 755 duizend manjaren aan werkgelegenheid en heeft daarmee een aandeel van 10% in de totale werkgelegenheid in Nederland. De overige quartaire diensten is met een toegevoegde waarde van € 78 duizend per arbeidsjaar een bedrijfstak met een arbeidsproductiviteit die net iets onder het gemiddelde van de Nederlandse economie ligt.

Ontwikkeling en simulatie in de periode 1995-2017

Overige quartaire diensten structureel gegroeid
In de periode 1995-2017 is de toegevoegde waarde van de bedrijfstak overige quartaire diensten jaarlijks met gemiddeld 1,3% toegenomen. Deze groei hangt samen met de consumptiegroei en de bevolkingsgroei. In het begin van de periode groeide de toegevoegde waarde sterk. In 2003 stagneerde de economische groei in Nederland, namen de consumentenuitgaven af en nam het kabinet maatregelen om de overheidsuitgaven te beperken. Deze ontwikkelingen samen zorgden ervoor dat de groei van de toegevoegde waarde van de overige quartaire diensten afvlakte. In de jaren erna herstelde de groei zich tot de economische recessie van 2008. In de periode 2010-2016 nam de toegevoegde waarde jaarlijks af en was er in 2017 voor het eerst weer sprake van groei. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de consumentenuitgaven en groei van de bevolking de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de overige quartaire diensten goed kunnen verklaren.

Werkgelegenheid geleidelijk toegenomen
De werkgelegenheid in de overige quartaire diensten is in de periode 1995-2017 jaarlijks met gemiddeld 0,6% gegroeid. De ontwikkeling van de werkgelegenheid lijkt structureel gezien op de ontwikkeling van de toegevoegde waarde maar kent wel sterkere schommelingen. In de periodes waarin de consumentenuitgaven terugvallen en de overheid bezuinigt, neemt de werkgelegenheid sterker af dan de toegevoegde waarde. Regressieanalyses laten zien dat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde de structurele ontwikkeling van het arbeidsvolume redelijk kan verklaren. De pieken en dalen ingegeven door conjuncturele invloeden kunnen echter minder goed worden verklaard.

In figuur 2.18 worden de feitelijke ontwikkeling en de simulatie van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de bedrijfstak overige quartaire diensten weergegeven.

Figuur 2.18 Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van de bedrijfstak overige quartaire diensten, feitelijke ontwikkeling en simulatie, miljoenen euro's en duizenden arbeidsjaren, 1995-2017

Bron: CBS, EIB

Prognose tot 2030

Bedrijfstak overige quartaire diensten groeit geleidelijk door
De bedrijfstak overige quartaire diensten zal in de periode 2018-2030 naar verwachting geleidelijk doorgroeien. Onder invloed van de algemene economische groei zullen de consumentenbestedingen en overheidsuitgaven blijven toenemen. In het behoedzame scenario waar de consumentenbestedingen en overheidsuitgaven relatief beperkt groeien zal de toegevoegde waarde van de overige quartaire diensten jaarlijks gemiddeld met 0,9% toenemen. In het gunstige scenario is de verwachting dat de toegevoegde waarde met gemiddeld 1,7% per jaar groeit.

Lichte groei werkgelegenheid
Als gevolg van de groeiende toegevoegde waarde zal ook de werkgelegenheid in de bedrijfstak overige quartaire diensten blijven toenemen. In het behoedzame scenario zorgt de relatief lagere groei van de toegevoegde waarde voor een toename van het totale arbeidsvolume van gemiddeld 0,3% per jaar. In het gunstige scenario zal de werkgelegenheid in de overige quartaire diensten jaarlijks gemiddeld met 0,6% toenemen.

Verduurzaming beperkt effect op de overige quartaire diensten
De overige quartaire diensten is geen CO_2-intensieve sector en zal daarom nauwelijks worden geraakt door eventuele verzwaring van CO_2-heffingen. De bedrijfstak zal in de toekomst wel stappen moeten nemen op het gebied van energiebesparingen en het gebruik van duurzame energie in de grote hoeveelheid overheidsgebouwen, sportgebouwen en cultuurgebouwen. De verwachting is dat deze verduurzamingsmaatregelen de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de overige quartaire diensten nauwelijks zullen beïnvloeden.

Tabel 2.21 Verwachte gemiddelde groeicijfers per jaar, historisch en periode 2018-2030

	Historisch	Behoedzaam	Gunstig
Productie	1,3	0,9	1,7
Werkgelegenheid	0,6	0,3	0,6
Arbeidsproductiviteit	0,7	0,6	1,1

Bron: CBS, EIB

2.3 Overkoepelend beeld

Toegevoegde waarde
De in de twee scenario's gehanteerde uitgangspunten uit tabel 2.1 zijn met behulp van de regressieresultaten per bedrijfstak doorgerekend om de structurele ontwikkeling van de toegevoegde waarde in de periode 2018-2030 in beeld te brengen. De uitkomsten hiervan zijn in tabel 2.22 weergegeven.

Tabel 2.22 Volumeontwikkeling toegevoegde waarde in twee scenario's, jaarlijkse groeicijfers, 1996-2017 en 2018-2030, in miljoen € en procenten, prijspeil 2017

	Niveau 2017	1996-2017	2018-2030	
			Behoedzaam	Gunstig
Voedings- en genotmiddelen	14.200	1,1%	0,5%	0,9%
Textiel en kleding	1.100	-0,7%	-0,6%	0,8%
Aardoliebasisindustrie	1.500	2,7%	-1,5%	0,0%
Chemische industrie	16.700	3,1%	1,6%	2,5%
Staalindustrie	9.200	1,2%	-0,5%	1,1%
Scheepsbouw	1.300	1,0%	0,3%	1,9%
Bouwmaterialenindustrie	2.700	-1,4%	0,3%	1,7%
Metaalelektro	21.700	3,3%	1,2%	4,3%
Overige industrie	10.900	0,1%	-0,8%	0,4%
Groothandel	57.600	4,0%	2,3%	3,6%
Opslag en dienstverlening vervoer	11.000	3,3%	2,1%	3,2%
Bouwnijverheid	30.300	0,7%	1,5%	2,4%
Detailhandel en horeca	45.000	1,4%	0,3%	1,6%
Vervoer	20.200	1,4%	0,0%	1,2%
Zakelijke diensten	222.700	2,8%	1,6%	2,5%
Onderwijs	31.100	0,6%	0,3%	0,6%
Zorg	58.900	2,4%	1,4%	2,7%
Overige quartaire diensten	59.600	1,3%	0,9%	1,7%
Totaal	**615.800**	**2,1%**	**1,3%**	**2,3%**
- Noord	51.200	1,7%	0,9%	1,9%
- West	301.700	2,3%	1,5%	2,5%
- Oost	120.900	2,2%	1,1%	2,2%
- Zuid	142.000	1,7%	1,1%	2,2%

Bron: CBS, EIB

Bedrijfstakken die in de periode 1995-2017 een bovengemiddelde groei realiseerden waren de groothandel (4,0% per jaar), metaalelektro (3,3%), opslag en dienstverlening vervoer (3,3%), chemische industrie (3,1%), zakelijke diensten (2,8%) en de aardoliebasisindustrie (2,7%). Bedrijfstakken die in termen van toegevoegde waarde beduidend minder groeiden waren bouwmaterialen (-1,4%), textiel en kleding (-0,7%), overige industrie (0,1%), onderwijs (0,6%), bouwnijverheid (0,7%), scheepsbouw (1,0%), voedings- en genotmiddelen (1,1%) en staalindustrie (1,2%). De dienstentakken als zorg (2,4%), detailhandel en horeca (1,4%), vervoer (1,4%) en overige quartaire diensten (1,3%) ontwikkelden zich meer in lijn met de totale toegevoegde waarde.

De groei in landsdeel West (49% van Nederlandse toegevoegde waarde) en Oost (20%) lagen iets boven het landelijk gemiddelde, terwijl Noord (8%) en Zuid (23%) hier met een groei van 1,7% beduidend onder lagen. De sterkste verschuivingen tussen landsdelen deden zich voor bij de

voedings- en genotmiddelenindustrie (van Oost en Zuid naar West), opslag en dienstverlening voor vervoer (van West naar Oost en Zuid), scheepsbouw (van West en Zuid naar Oost), textiel en kleding (van Zuid naar West en Oost) en groothandel (van West naar Oost en Zuid). Per saldo werkten de verschuivingen, samen met het regionale specialisatiepatroon, beperkt door in de regionale groei van de totale toegevoegde waarde.

De bedrijfstakken die in het verleden een sterke productiegroei realiseerden zijn ook de sectoren die in de toekomst sterk zullen groeien. Wel zal de groei in de bedrijfstakken aardoliebasis, chemie, staal, vervoer en opslag en dienstverlening voor vervoer worden geremd door hogere kosten als gevolg van verduurzaming, terwijl sectoren als de bouwnijverheid, de bouwmaterialenindustrie en de metaalelektro hiervan gaan profiteren. Alleen voor de aardoliebasisindustrie wordt in tegenstelling tot het verleden geen groei meer voorzien: in het behoedzame scenario krimpt de productie, terwijl in het gunstige scenario de productie stabiliseert. Naast kostenverhogingen werkt hier de vermindering van het fossiele brandstofverbruik sterk door in de afzet. Outsourcing van activiteiten, dat in het verleden bijdroeg aan de groei van de zakelijke dienstverlening, is voor een belangrijk deel al gerealiseerd, waardoor de groei van de zakelijke dienstverlening het komend decennium relatief iets lager uitvalt. De productiegroei van de overige dienstentakken ligt in lijn met de historische ontwikkeling van deze takken. De totale regionale groei wordt voorts ook bepaald door de groei van het arbeidsaanbod (vooral voor de industrietakken) en de groei van de totale bevolking (vooral voor de dienstentakken). Deze demografische variabele werken door in alle bedrijfstakken in de landsdelen.

Werkgelegenheid
De resultaten voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid van de 18 bedrijfstakken zijn weergegeven in tabel 2.23. De werkgelegenheidsontwikkeling vertoont een relatie met de groei van de toegevoegde waarde, maar de structurele groei van de productiviteit verschilt per sector.

De bedrijfstakken opslag en dienstverlening (2,0% per jaar), zakelijke dienstverlening (2,1%) en zorg (2,3%) zijn de enige drie sectoren die in de periode 1995-2017 een bovengemiddelde groei van de werkgelegenheid lieten zien. In veel bedrijfstakken was ondanks een groei van de toegevoegde waarde sprake van een werkgelegenheidsdaling. Alleen in de bedrijfstakken groothandel, detailhandel en horeca, onderwijs en overige quartaire diensten was sprake van een beperkte werkgelegenheidsgroei. Vooral in de bedrijfstakken textiel en kleding, aardoliebasis, chemie, metaalelektro en de groothandel was sprake van een relatief sterke verbetering van de arbeidsproductiviteit.

De werkgelegenheid zal in de meeste industrietakken en in het vervoer in het komend decennium structureel gaan afnemen. De meeste werkgelegenheidsgroei wordt gerealiseerd in de handel en de overige dienstentakken. Wel zal de groei - mede door een afvlakkende beroepsbevolking - minder sterk zijn dan in het verleden. Een relatief sterkere arbeidsproductiviteitsgroei door relatief meer inzet van arbeidsbesparende technieken is nodig om een sterke economische groei te kunnen realiseren.

Tabel 2.23 **Ontwikkeling arbeidsvolume in twee scenario's, jaarlijkse groeicijfers, 1996-2017 en 2018-2030, in duizend arbeidsjaren en procenten**

	Niveau 2017	1996-2017	2018-2030	
			Behoedzaam	Gunstig
Voedings- en genotmiddelen	116	-0,8%	-0,8%	-0,7%
Textiel en kleding	15	-3,4%	-1,1%	-0,7%
Aardoliebasisindustrie	5	-0,8%	-0,2%	-0,1%
Chemische industrie	85	-0,6%	-1,1%	-0,7%
Staalindustrie	103	-0,6%	-0,7%	-0,5%
Scheepsbouw	16	-0,5%	-0,7%	-0,1%
Bouwmaterialenindustrie	33	-2,0%	-0,4%	0,3%
Metaalelektro	143	-0,5%	-0,1%	0,3%
Overige industrie	191	-1,2%	-1,5%	-1,1%
Groothandel	447	0,8%	0,3%	0,6%
Opslag en dienstverlening vervoer	87	2,0%	0,9%	1,5%
Bouwnijverheid	438	-0,4%	0,7%	0,9%
Detailhandel en horeca	895	0,7%	0,3%	0,6%
Vervoer	248	-0,2%	-0,8%	-0,5%
Zakelijke diensten	2.001	2,1%	0,6%	0,9%
Onderwijs	423	1,1%	0,1%	0,3%
Zorg	1.026	2,3%	0,9%	1,7%
Overige quartaire diensten	755	0,6%	0,3%	0,6%
Totaal	**7.027**	**1,0%**	**0,3%**	**0,7%**
- Noord	620	0,9%	0,0%	0,4%
- West	3.390	1,1%	0,5%	0,9%
- Oost	1.410	1,2%	0,2%	0,6%
- Zuid	1.607	0,6%	0,1%	0,5%

Bron: CBS, EIB

Arbeidsproductiviteit

In tabel 2.24 is arbeidsproductiviteit weergegeven als de toegevoegde waarde per arbeidsjaar. De ontwikkeling van de toegevoegde waarde van een bedrijfstak slaat deels neer in een toename van het arbeidsvolume en voor het overig deel in een toename van de arbeidsproductiviteit. Als de toegevoegde waarde zich sterker ontwikkelt, neemt ook de arbeidsproductiviteit toe.

Tabel 2.24 **Ontwikkeling arbeidsproductiviteit in twee scenario's, jaarlijkse groeicijfers, 1996-2017 en 2018-2030, in € per arbeidsjaar en procenten, prijspeil 2017**

	Niveau 2017	1996-2017	2018-2030	
			Behoedzaam	Gunstig
Voedings- en genotmiddelen	122.500	1,9%	1,3%	1,6%
Textiel en kleding	74.400	2,7%	0,5%	1,5%
Aardoliebasisindustrie	304.600	3,5%	-1,3%	0,1%
Chemische industrie	196.900	3,7%	2,7%	3,2%
Staalindustrie	89.200	1,8%	0,2%	1,6%
Scheepsbouw	79.100	1,5%	1,0%	2,0%
Bouwmaterialenindustrie	82.300	0,6%	0,7%	1,4%
Metaalelektro	151.700	3,8%	1,3%	4,0%
Overige industrie	57.100	1,3%	0,7%	1,5%
Groothandel	128.900	3,2%	2,0%	3,0%
Opslag en dienstverlening vervoer	126.600	1,3%	1,2%	1,7%
Bouwnijverheid	69.100	1,1%	0,8%	1,5%
Detailhandel en horeca	50.300	0,7%	0,0%	1,0%
Vervoer	81.600	1,6%	0,8%	1,7%
Zakelijke diensten	111.300	0,7%	1,0%	1,6%
Onderwijs	73.600	-0,5%	0,2%	0,3%
Zorg	57.400	0,1%	0,5%	1,0%
Overige quartaire diensten	78.900	0,7%	0,6%	1,1%
Totaal	**87.600**	**1,1%**	**1,0%**	**1,6%**
- Noord	82.600	0,8%	0,9%	1,5%
- West	89.000	1,2%	1,0%	1,6%
- Oost	85.700	1,0%	0,9%	1,6%
- Zuid	88.400	1,1%	1,0%	1,7%

Bron: CBS, EIB

In het gunstige scenario neemt de arbeidsproductiviteit relatief sterker toe door een sterkere technologische ontwikkeling die tot relatief minder arbeidsinzet leidt. Deze draagt ertoe bij dat ook in de arbeidsintensieve dienstentakken ondanks een afvlakkende groei van de beroepsbevolking de toegevoegde waarde sterk kan doorgroeien.

3 Ruimtegebruik bedrijventerreinen en kantoren

In het voorgaande hoofdstuk is de toekomstige ontwikkeling van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid beschreven van de 18 onderscheiden bedrijfstakken op basis van twee scenario's met een behoedzame en een gunstige economische ontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt op basis van deze ontwikkelingen het bijbehorende ruimtegebruik in beeld gebracht. Eerst wordt in dit hoofdstuk het huidige en het toekomstig ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen[9] beschreven. Vervolgens wordt dit gedaan voor kantoren.

3.1 Huidig ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen

In tabel 3.1 staat het ruimtegebruik van de verschillende bedrijfstakken en het aandeel werkgelegenheid op bedrijventerreinen vermeld.

Tabel 3.1 Ruimtegebruik in 2017 op formele bedrijventerreinen naar totaal oppervlak en aandeel (%) in de totale werkgelegenheid, per bedrijfstak en landsdeel

	Ha	Aandeel
Voedings- en genotmiddelen	1.900	67
Textiel en kleding	385	54
Aardoliebasisindustrie	655	46
Chemische industrie	1.365	88
Staalindustrie	2.810	82
Scheepsbouw	400	85
Bouwmaterialenindustrie	1.790	80
Metaalelektro	2.435	91
Overige industrie	2.515	78
Groothandel	10.455	68
Opslag en dienstverlening vervoer	3.085	53
Bouwnijverheid	3.735	47
Detailhandel en horeca	9.275	17
Vervoer	3.040	60
Zakelijke diensten	5.945	35
Onderwijs	795	6
Zorg	710	7
Overige quartaire diensten	2.740	11
Totaal	**54.035**	**30**
- Noord	7.345	31
- West	14.955	25
- Oost	13.520	34
- Zuid	18.215	39

Bron: LISA, IBIS, bewerking door BCI

[9] Het ruimtegebruik op zeehaventerreinen viel buiten onze opdracht.

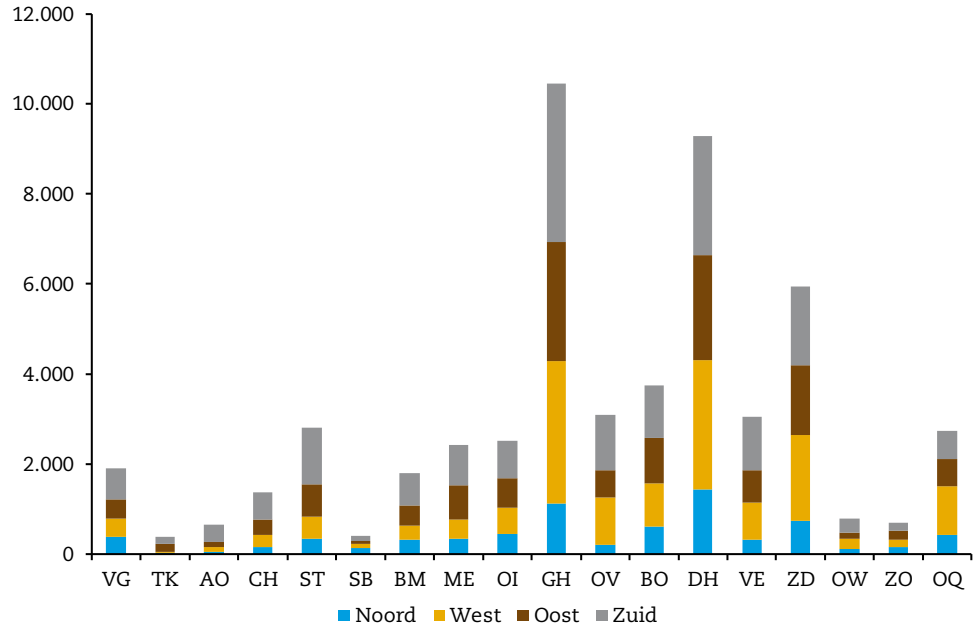
Door koppeling van IBIS, BRK en LISA[10] is het ruimtegebruik van de 18 bedrijfstakken in 2017 in beeld gebracht. Door middel van de koppeling is per bedrijfstak en landsdeel ook te bepalen welk deel van de totale werkgelegenheid zich bevindt op formele bedrijventerreinen.

Uit de tabel valt op te maken dat het ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen sterk geconcentreerd is bij een aantal bedrijfstakken. De groothandel kent van alle bedrijfstakken het hoogste ruimtegebruik, gevolgd door de detailhandel en horeca, zakelijke dienstverlening en overige quartaire sectoren. Samen zijn zij goed voor grofweg de helft van het totale ruimtegebruik. Het ruimtegebruik van de industriële takken samen bedraagt ruim 14.000 hectare en is daarmee hoger dan het ruimtegebruik van de groothandel. Het landsdeel Zuid heeft met ruim 18.000 hectare het grootste aandeel in het ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen. Het ruimtegebruik op bedrijventerreinen ligt in Noord met ruim 7.000 hectare beduidend lager.

De tabel laat ook zien dat bijna een derde van de totale werkgelegenheid van de 18 bedrijfstakken zich bevindt op een formeel bedrijventerrein. Het aandeel van de werkgelegenheid dat zich bevindt op bedrijventerreinen verschilt tussen de landsdelen. In landsdeel Zuid is het aandeel met 39% relatief hoog, in West betreft dit bijna een kwart en is daarmee beduidend lager. In de landsdelen Noord en Oost is dit ongeveer een derde deel.

In figuur 3.1 is de regionale verdeling van het ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen voor de bedrijfstakken weergegeven.

Figuur 3.1 Regionale verdeling van het ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen voor de 18 bedrijfstakken, 2017

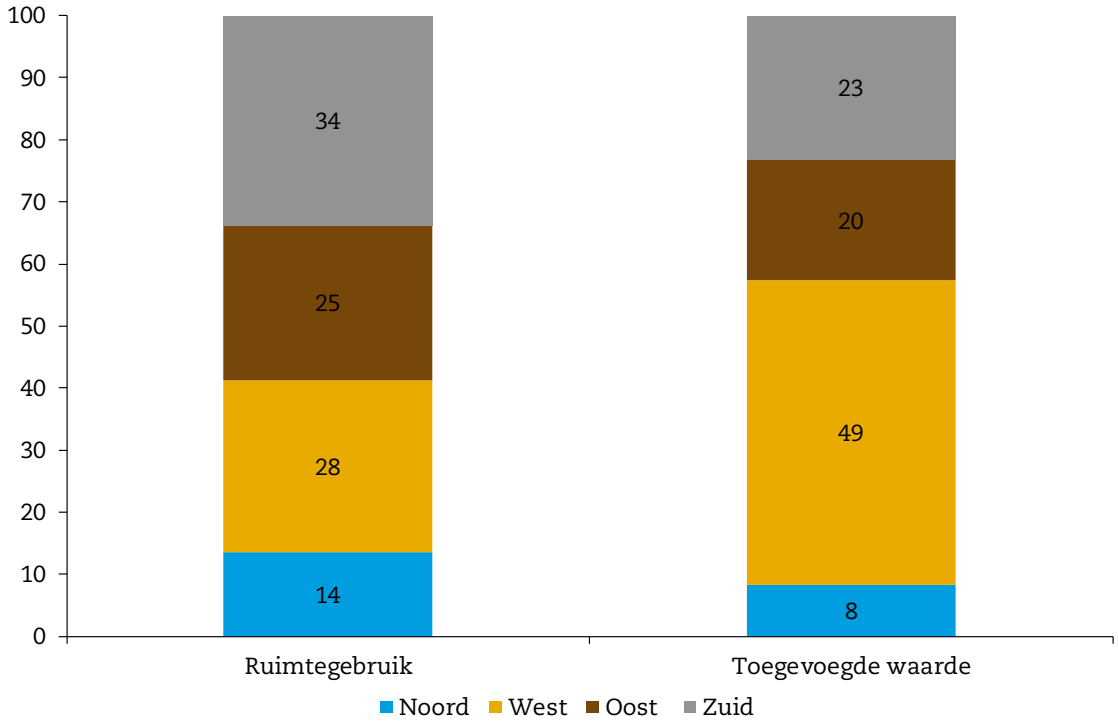


Bron: IBIS, BRK, LISA, bewerking BCI

[10] Het IBIS beschrijft de contouren van de formele bedrijventerreinen. Door koppeling met het BRK worden de afzonderlijke percelen binnen deze contouren in beeld gebracht. Door deze percelen met LISA te koppelen kan voor op deze percelen gevestigde bedrijven het ruimtegebruik en de werkgelegenheid naar bedrijfstak worden bepaald. Op basis van de informatie van de afzonderlijke percelen kan in principe het totale ruimtegebruik van een bedrijfstak voor een regio worden berekend. Voor een uitgebreide omschrijving van de aanpak wordt verwezen naar bijlage C.

Ondanks dat de helft van de toegevoegde waarde in het westen van Nederland wordt gerealiseerd is het aandeel van het westen in het totale ruimtegebruik veel beperkter. Dit komt deels omdat een derde deel van het ruimtegebruik in het westen plaatsvindt op zeehaven-terreinen (8.400 ha), die in deze studie buiten beschouwing zijn gelaten. Hiernaast is in het westen het ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen intensiever dan in andere landsdelen.

Figuur 3.2 **Regionale verdeling van het totale ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen en de totale toegevoegde waarde, in procenten, 2017**



Bron: IBIS, BRK, LISA, bewerking BCI/EIB

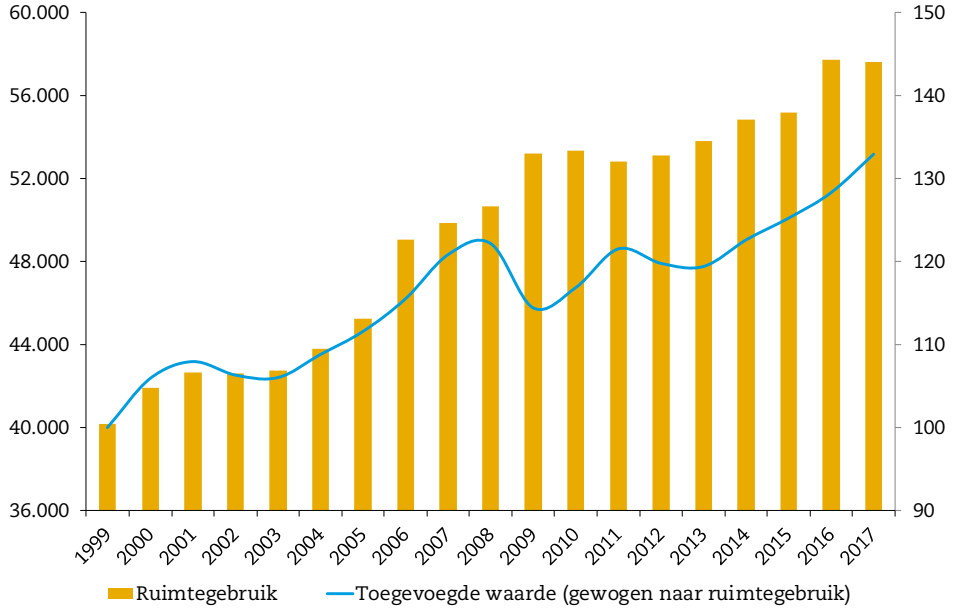
3.2 Toekomstig ruimtegebruik op bedrijventerreinen

In andere studies wordt de ontwikkeling van de ruimtevraag vaak volledig gekoppeld aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid van een bedrijfstak. In de dienstentakken liggen de ontwikkelingen van de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde niet ver uiteen, en kan de ontwikkeling van de werkgelegenheid goed worden gebruikt als indicator voor de toekomstige ruimtevraag. Bij de industrietakken, de groothandel, bouwnijverheid en vervoer blijft de werkgelegenheid - zo bleek ook in het vorige hoofdstuk - historisch achter op de ontwikkeling van de toegevoegde waarde of kende deze zelfs een tegengestelde ontwikkeling. Het ruimtegebruik laat zich voor deze bedrijfstakken veel beter verklaren en voorspellen aan de hand van de toegevoegde waarde dan aan de hand van de werkgelegenheid.

De verwachting is wel dat niet de volledige groei van de toegevoegde waarde zich vertaalt in extra ruimtevraag. Door verbetering van de ruimteproductiviteit slaat slechts een deel van de groei neer in meer ruimtevraag. In figuur 3.3 wordt de historische ontwikkeling van het ruimtegebruik en de toegevoegde waarde weergegeven. Van een toename van de ruimte-productiviteit was tot de crisis geen sprake. Aanvankelijk volgde het ruimtegebruik de ontwikkeling van de relevante activiteiten en nam zelfs na 2005 nog sterker toe. De ontwikkeling van het ruimtegebruik in 2009 is opmerkelijk. Terwijl de economische activiteit op bedrijventerreinen sterk terugviel, nam het ruimtegebruik juist sterk toe. Mogelijk spelen hierbij

administratieve verstoringen een rol. In de afgelopen vijf jaar is wel sprake van een verbetering van de ruimteproductiviteit. Een kwart van de groei van de (herwogen) toegevoegde waarde sloeg neer in een verbetering van de ruimteproductiviteit.

Figuur 3.3 **Ontwikkeling ruimtegebruik bedrijventerreinen en toegevoegde waarde (gewogen naar ruimtegebruik), 1999-2017, hectares en index (1999 = 100)**



Bron: EIB

In het behoedzame scenario sluiten wij aan bij deze recente historische ontwikkeling en gaan we er vanuit dat een kwart van de groei van de economische activiteiten van de niet-dienstentakken neerslaat in een verbetering van de ruimteproductiviteit. In het gunstige scenario gaan wij uit van een hogere ruimteproductiviteit, waarbij de helft van de groei van deze bedrijfstakken in een verbetering van de productiviteit neerslaat. Voor de dienstentakken, waar de ontwikkeling van het ruimtegebruik is gekoppeld aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid, is verondersteld dat het ruimtegebruik per werknemer in de tijd constant blijft.

In de berekening van het toekomstige ruimtegebruik is verondersteld dat het aandeel bedrijvigheid op formele bedrijventerreinen per bedrijfstak en landsdeel in de tijd gelijk blijft. Dit betekent echter niet dat het totale aandeel van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen in de tijd constant blijft. Net als in het verleden neemt de werkgelegenheid buiten formele bedrijventerreinen sterker toe dan die op bedrijventerreinen, omdat de dienstensector met een relatief hoge werkgelegenheidsgroei minder sterk op bedrijventerreinen vertegenwoordigd is dan de bedrijfstakken met een relatief lage werkgelegenheidsgroei.

In tabel 3.2 is het ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen in 2030 voor de 18 bedrijfstakken in het behoedzame en gunstige scenario weergegeven. Het ruimtegebruik op bedrijventerreinen neemt in het behoedzame scenario toe met 10% tot ruim 59.000 hectare (gemiddeld 420 ha per jaar). Het zijn met name de groothandel, de opslag en dienstverlening voor vervoer, de bouwnijverheid en de zorg die bij een gematigde economische groei nog relatief sterk in ruimtegebruik groeien. De groothandel heeft bovendien een relatief groot aandeel in het totale ruimtegebruik. De toename van het ruimtegebruik van de industrie is in dit scenario redelijk beperkt. De meeste onderdelen binnen de industrie laten een beperkte groei zien of zelfs een daling. Alleen in de chemische industrie en in iets mindere mate de metaalelektro neemt het ruimtegebruik sterker toe.

Tabel 3.2 **Ruimtegebruik in 2030 op formele bedrijventerreinen in hectares, verschil in hectares en procentuele groei ten opzichte van 2017, per bedrijfstak en landsdeel**

	Behoedzaam			Gunstig		
	Ha	Δ	%	Ha	Δ	%
Voedings- en genotmiddelen	1.985	85	4	2.010	110	6
Textiel en kleding	365	-20	-6	405	20	5
Aardoliebasisindustrie	655	0	0	655	0	0
Chemische industrie	1.595	230	17	1.620	255	19
Staalindustrie	2.665	-145	-5	3.010	200	7
Scheepsbouw	410	10	2	450	50	13
Bouwmaterialenindustrie	1.845	55	3	2.000	210	12
Metaalelektro	2.740	305	13	3.315	880	36
Overige industrie	2.315	-200	-8	2.570	55	2
Groothandel	13.005	2.550	24	13.430	2.975	28
Opslag en dienstverlening vervoer	3.780	695	23	3.830	745	24
Bouwnijverheid	4.305	570	15	4.385	650	17
Detailhandel en horeca	10.160	885	10	11.205	1.930	21
Vervoer	3.020	-20	-1	3.290	250	8
Zakelijke diensten	6.315	370	6	6.590	645	11
Onderwijs	795	0	0	815	20	3
Zorg	790	80	12	870	160	23
Overige quartaire diensten	2.820	80	3	2.955	215	8
Totaal	**59.565**	**5.530**	**10**	**63.405**	**9.370**	**17**
- Noord	7.775	430	6	8.335	990	13
- West	17.080	2.125	14	18.060	3.105	21
- Oost	14.810	1.290	10	15.805	2.285	17
- Zuid	19.900	1.685	9	21.205	2.990	16

Bron: EIB

In het gunstige scenario liggen de activiteiten van de verschillende bedrijfstakken in 2030 op een beduidend hoger niveau dan in het behoedzame scenario. Dit vertaalt zich in een hoger ruimtegebruik en ook in een hogere ruimteproductiviteit. Het totale ruimtegebruik neemt met 17% toe tot 63.000 hectare (gemiddeld 720 ha per jaar). Voor een aantal bedrijfstakken zorgt de hogere ruimteproductiviteit in het gunstige scenario voor een beperkt verschil in ruimtegebruik tussen de twee scenario's. Het zijn met name de metaalelektro, de groothandel, opslag en dienstverlening voor vervoer, de detailhandel en de zorg die in het gunstige scenario een relatief sterke ruimtevraag uitoefenen.

Uit tabel 3.2 valt op te maken dat de groei van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen in het westen van Nederland relatief sterker is en dat het ruimtegebruik in het noorden van Nederland juist achterblijft.

Met een uitbreiding van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen met gemiddeld 420 ha per jaar in het behoedzame scenario ligt deze iets boven de jaarlijkse uitgiftecijfers tijdens de crisis. De uitbreiding van het ruimtegebruik in het gunstige scenario bedraagt gemiddeld 720 ha per jaar en komt hiermee meer overeen met de uitgiftecijfers in de economisch gunstige perioden van vlak voor de crisis en die in recente jaren.

3.3 Huidig ruimtegebruik in kantoren

Het ruimtegebruik van de 18 bedrijfstakken op kantoorlocaties in 2017 is bepaald aan de hand van een koppeling tussen BAG en LISA[11]. In tabel 3.3 is het ruimtegebruik van de verschillende bedrijfstakken en het aandeel werkgelegenheid op kantoorlocaties weergegeven.

Tabel 3.3 Ruimtegebruik in 2017 op kantoorlocaties naar totaal oppervlak (bvo) en aandeel (%) in de totale werkgelegenheid, per bedrijfstak en landsdeel

	1.000 m²	Aandeel
Voedings- en genotmiddelen	190	6
Textiel en kleding	30	3
Aardoliebasisindustrie	35	26
Chemische industrie	290	11
Staalindustrie	375	16
Scheepsbouw	70	18
Bouwmaterialenindustrie	65	4
Metaalelektro	375	10
Overige industrie	470	9
Groothandel	2.135	18
Opslag en dienstverlening vervoer	450	23
Bouwnijverheid	1.635	14
Detailhandel en horeca	680	3
Vervoer	930	15
Zakelijke diensten	22.340	45
Onderwijs	540	5
Zorg	4.075	16
Overige quartaire diensten	7.775	42
Totaal	**42.460**	**24**
- Noord	3.035	20
- West	23.720	28
- Oost	7.195	19
- Zuid	8.510	21

Bron: LISA, BAG, bewerking door BCI

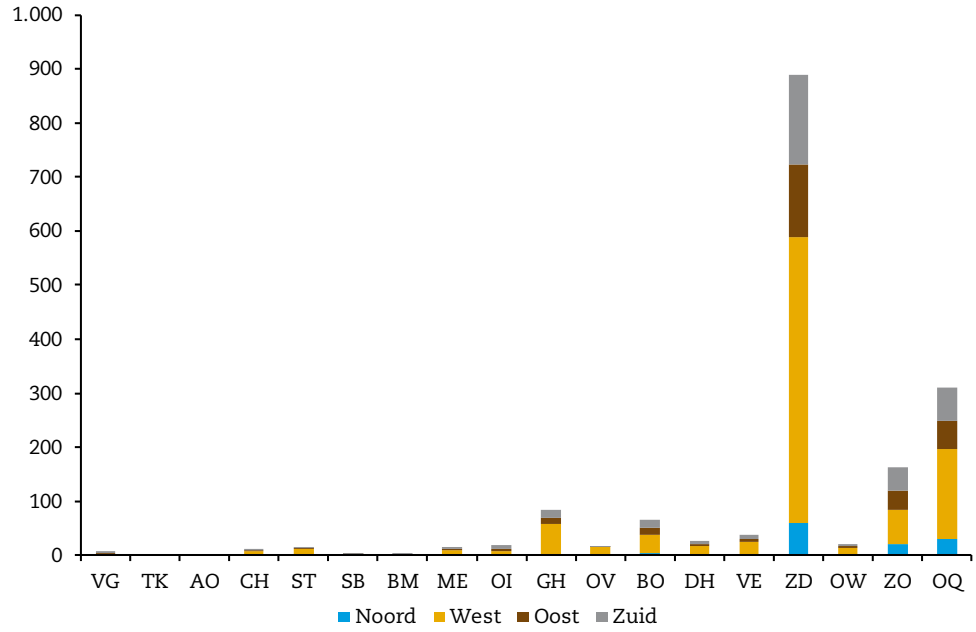
Uit tabel 3.3 blijkt dat de zakelijke dienstverlening verreweg de grootste ruimtegebruiker is op kantoorlocaties. Met 22 miljoen m² bvo is de zakelijke dienstverlening goed voor meer dan de helft van het totale ruimtegebruik in kantoren. Een andere grote kantoorgebruiker is de bedrijfstak overige quartaire diensten (o.a. de overheid). In landsdeel West is het ruimtegebruik in kantoren verreweg het hoogst. Met bijna 24 miljoen m² bvo bevindt ruim de helft van het totale kantoorgebruik zich in landsdeel West. Het kantoorgebruik in de overige drie landsdelen ligt beduidend lager. Landsdeel Noord heeft met 3 miljoen m² bvo het minste ruimtegebruik in kantoren.

Tabel 3.3 laat zien dat ongeveer een kwart van de totale werkgelegenheid van de bedrijfstakken zich bevindt in formele kantoren. Het aandeel van de werkgelegenheid dat zich bevindt in kantoren ligt voor de zakelijke diensten en overige quartaire diensten rond de 40% en ligt

[11] Het toekomstig ruimtegebruik van kantoren is gebaseerd op kantoorgebouwen zonder andere gebruiksfuncties. Voor het startjaar is uit BAG het totale ruimtegebruik van deze kantoren naar landsdeel bepaald. Door koppeling van LISA met BAG is vervolgens berekend hoeveel werkgelegenheid van een bedrijfstak in een kantoor per landsdeel werkzaam is. Voor de vertaalslag naar het ruimtegebruik naar bedrijfstak is uitgegaan van het gemiddelde aantal m² bvo per werkende op landsdeelniveau. Voor een uitgebreide omschrijving van de aanpak wordt verwezen naar bijlage C.

daarmee beduidend hoger dan bij andere bedrijfstakken waar het aandeel varieert tussen 3% en 28%. Ook tussen de landsdelen zijn verschillen waarneembaar. Zo is in landsdeel West 28% van de werkgelegenheid kantoorhoudend, terwijl in de overige landsdelen het aandeel rond 20% ligt. Het relatief hoge aandeel in West kan worden verklaard door de concentratie van zakelijke en overige quartaire diensten in dit landsdeel. In figuur 3.4 wordt de regionale verdeling van kantoorhoudende werkgelegenheid naar bedrijfstak weergegeven. Gelet op de kleine verschillen in het ruimtegebruik per werkende tussen de landsdelen geeft deze figuur ook een beeld van de regionale verdeling van het ruimtegebruik.

Figuur 3.4 **Regionale verdeling van de kantoorhoudende werkgelegenheid voor de 18 bedrijfstakken, in duizend arbeidsjaren, 2017**

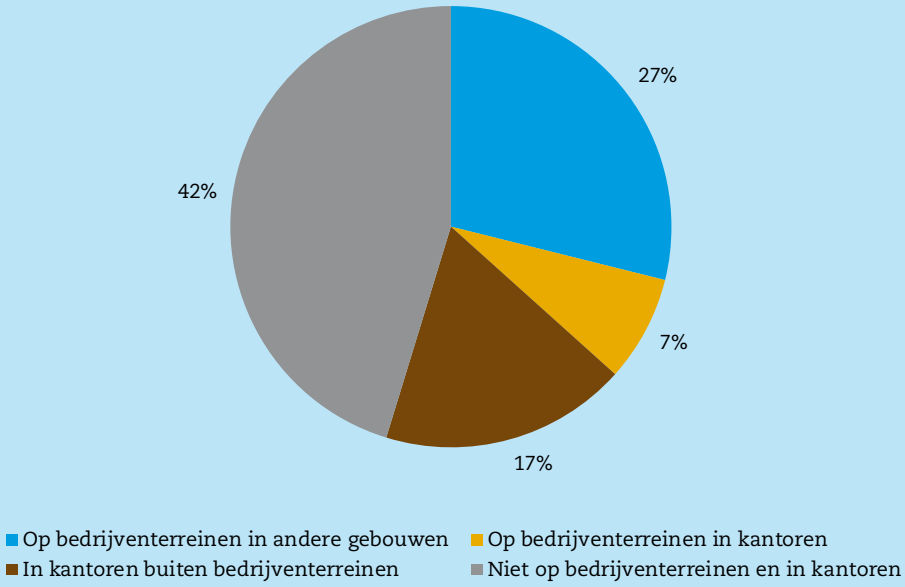


Bron: LISA/BAG, bewerking BCI

Overlap in ruimtegebruik tussen formele bedrijventerreinen en kantoren

De contouren van formele bedrijventerreinen zijn bekend, waardoor de werkgelegenheid binnen deze contouren kan worden bepaald. In tabel 3.1 van dit hoofdstuk is het aandeel van deze werkgelegenheid per bedrijfstak in de totale werkgelegenheid weergegeven. Voor kantoren zijn geen contouren bekend. Bovendien is alleen het ruimtegebruik te bepalen van gebouwen met alleen een kantoorfunctie. Van gebouwen met meerdere gebruiksfuncties is alleen het totale vloeroppervlak in de BAG bekend en niet die van de afzonderlijke functies. In deze studie wordt alleen de ontwikkeling van het ruimtegebruik van gebouwen met alleen een kantoorfunctie bepaald. In tabel 3.3 is het aandeel van de zogeheten kantoorhoudende werkgelegenheid weergegeven. Deze kantoren kunnen zich zowel op als buiten een formeel bedrijventerrein bevinden, waardoor er een overlap bestaat tussen het ruimtegebruik van bedrijventerreinen en die van kantoren.

Aandeel in totale werkgelegenheid naar locatietype, 2017



Van de totale werkgelegenheid bevindt zich 34% op formele bedrijventerreinen, waarvan 7% van de totale werkgelegenheid in kantoren. Van de totale werkgelegenheid is 24% in kantoren gevestigd, waarvan 17% buiten de formele bedrijventerreinen. Ruim 40% van de werkgelegenheid is niet op een formeel bedrijventerrein of in een kantoorgebouw maar elders gevestigd. Hieronder vallen ook o.a. zeehaventerreinen, die buiten de scope van deze studie zijn gehouden.

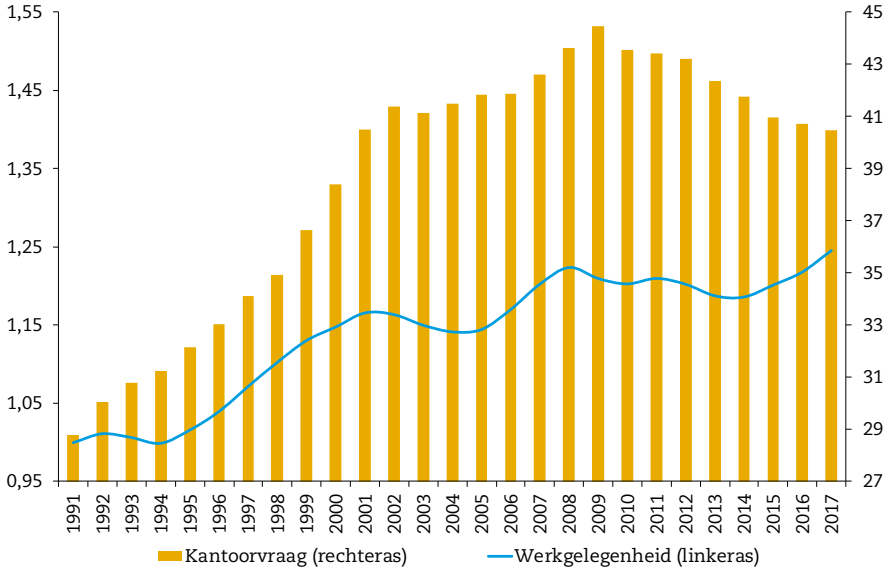
3.4 Toekomstige ruimtegebruik in kantoren in twee scenario's

Omvang kantoorhoudende werkgelegenheid
De vraag naar kantoren hangt sterk samen met de ontwikkeling van de kantoorhoudende werkgelegenheid. In het vorige hoofdstuk is de toekomstige ontwikkeling van de totale werkgelegenheid per bedrijfstak beschreven en dit is de basis voor de berekening van het toekomstige ruimtegebruik in kantoren. Volgens CPB/PBL (2017) is het aandeel van de kantoorhoudende werkgelegenheid in de tijd nagenoeg gelijk gebleven. In onze berekeningen is aangenomen dat het aandeel kantoorhoudende werkgelegenheid voor alle bedrijfstakken ook in de toekomst gelijk blijft.

Ruimtegebruik per werkende
Het ruimtegebruik per werkende in kantoren is in de periode 1990-2017 niet afgenomen. De vraag naar kantoren is vanaf 1991 tot aan het begin van de crisis van 29 miljoen m^2 bvo met de

helft toegenomen naar 44 miljoen m², terwijl de totale werkgelegenheid in dezelfde periode met een kwart toenam (figuur 3.5). Alleen in de relatief korte periode 2015-2017 is de werkgelegenheid sterk gegroeid terwijl het ruimtegebruik nog afnam. Dit hoeft nog geen indicatie te zijn dat het ruimtegebruik per kantoorbaan voortaan zal afnemen. Het kan ook nog het gevolg zijn van de crisis. Bij een gelijkblijvend aandeel kantoorhoudende werkgelegenheid is van een afnemend oppervlak per werknemer in historisch perspectief dan ook zeker geen sprake. Weliswaar neemt door een efficiëntere indeling van het kantoor en door meer thuiswerken de vraag per werkende in de tijd af, maar hier staat tegenover dat het opleidingspeil toeneemt. Met het opleidingspeil neemt ook het ruimtegebruik toe door faciliteiten als vergaderruimtes, ICT- en andersoortige facilitaire voorzieningen (EIB, 2012). In deze studie is vooralsnog aangenomen dat het ruimtegebruik per werknemer in de toekomst constant blijft.

Figuur 3.5 Totale ruimtegebruik naar kantoren in miljoen m² bvo en index werkgelegenheidsgroei



Bron: EIB

In tabel 3.4 is het ruimtegebruik op kantoorlocaties in 2030 voor de 18 bedrijfstakken in het behoedzame en gunstige scenario weergegeven. Het ruimtegebruik op kantoorlocaties neemt in het behoedzame scenario toe met 6% tot 45 miljoen m² (gemiddeld 190.000 m² per jaar). Het zijn met name de groothandel, de opslag en dienstverlening voor vervoer, de bouwnijverheid en de zorg waar de vraag naar kantoorruimte toeneemt. De zakelijke dienstverlening blijft als grootste ruimtegebruiker van kantoren in dit scenario nog stevig doorgroeien. In de industrietakken en in het vervoer neemt de vraag naar kantoren in de toekomst af. In landsdeel West zal de vraag naar kantoorruimte in de periode tot 2030 het snelst groeien (8%) In de landsdelen Oost en Zuid neemt de vraag naar kantoorruimte met 4% toe. Landsdeel Noord laat een relatief lage groei (2%) van de vraag naar kantoren zien.

Het ruimtegebruik neemt in het gunstige scenario toe met 11% tot ruim 47 miljoen m² (gemiddeld 330.000 m² per jaar).Vooral de sterke groei van de grote kantoorruimtevragers als zakelijke diensten en zorg stuwen de vraag naar kantoren in dit scenario fors op. Ook de vraag naar kantoorruimte vanuit de opslag en dienstverlening van vervoer groeit in het gunstige scenario relatief sterk. Tussen de landsdelen is hetzelfde patroon waarneembaar als in het behoedzame scenario maar op een hoger niveau.

Tabel 3.4 **Ruimtegebruik in 2030 in kantoorgebouwen in 1.000 m² bvo, verschil in ruimtegebruik en procentuele groei ten opzichte van 2017, per bedrijfstak en landsdeel**

	Behoedzaam			Gunstig		
	1.000 m²	Δ	%	1.000 m²	Δ	%
Voedings- en genotmiddelen	170	-20	-10	175	-15	-9
Textiel en kleding	25	-5	-13	25	-5	-9
Aardoliebasisindustrie	35	0	-3	35	0	-2
Chemische industrie	255	-35	-12	265	-25	-8
Staalindustrie	350	-25	-7	355	-20	-5
Scheepsbouw	65	-5	-8	70	0	-1
Bouwmaterialenindustrie	60	-5	-5	70	5	5
Metaalelektro	375	0	0	400	25	6
Overige industrie	385	-85	-18	405	-65	-13
Groothandel	2.240	105	5	2.310	175	8
Opslag en dienstverlening vervoer	510	60	13	550	100	22
Bouwnijverheid	1.795	160	10	1.845	210	13
Detailhandel en horeca	710	30	4	740	60	9
Vervoer	845	-85	-9	875	-55	-6
Zakelijke diensten	24.020	1.680	8	25.060	2.720	12
Onderwijs	545	5	1	560	20	4
Zorg	4.585	510	12	5.050	975	24
Overige quartaire diensten	8.060	285	4	8.440	665	9
Totaal	**45.030**	**2.570**	**6**	**47.230**	**4.770**	**11**
- Noord	3.090	55	2	3.255	220	7
- West	25.605	1.885	8	26.820	3.100	13
- Oost	7.495	300	4	7.875	680	9
- Zuid	8.840	330	4	9.280	770	9

Bron: EIB

Gevoeligheidsanalyse

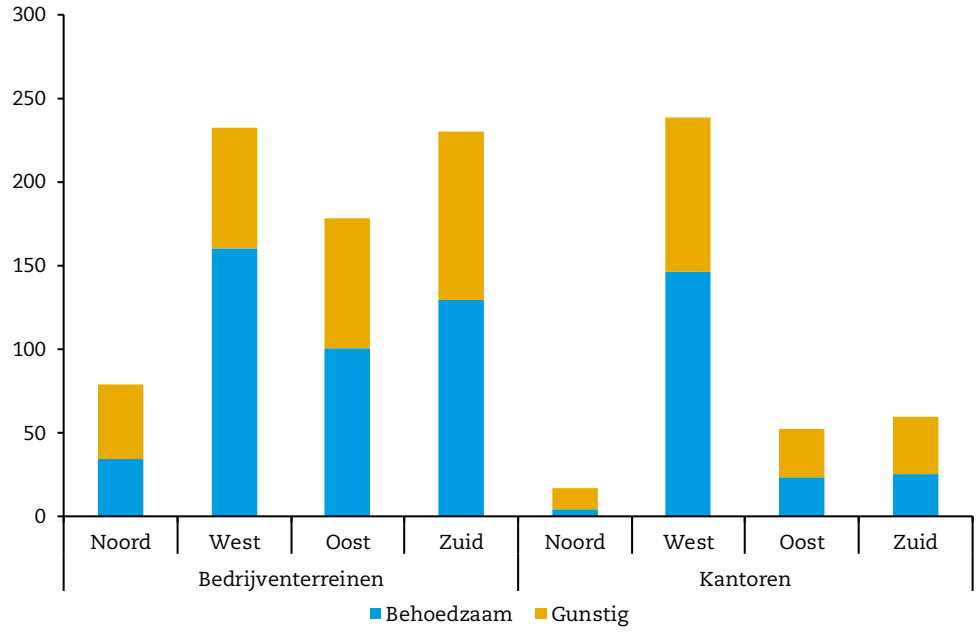
Op basis van de historische trend houden wij het ruimtegebruik per werknemer ook voor de toekomst constant. Wij wijken hiermee af van andere studies. Zo wordt in de studie 'De toekomst van kantoren' van het CPB/PBL (2017) op basis van empirische cijfers geconstateerd dat het gemiddeld ruimtegebruik per kantoorbaan in de tijd constant en relatief hoog is. Desondanks wordt voor de toekomst een geleidelijke daling van het ruimtegebruik per kantoorbaan verondersteld met 5% in 2030 en 10% in 2040 ten opzichte 2015. Met een gevoeligheidsanalyse laat CPB/PBL zien dat de uitkomsten zeer gevoelig zijn voor de veronderstelling over het ruimtegebruik per kantoorbaan[12]. Om de gevoeligheid van deze aanname voor het ruimtegebruik van kantoren te illustreren hebben wij ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, waarbij voor kantoren van een 5% lager ruimtegebruik per kantoorbaan is uitgegaan. Deze veronderstelling werkt lineair door in de resultaten. Een 5% lager ruimtegebruik per kantoorbaan leidt er toe dat het ruimtegebruik van kantoren met 6% toeneemt, terwijl die in het behoedzame scenario met 1% afneemt. Een lager ruimtegebruik vergt wel aanpassing van het ontwerp van een kantoor, waardoor deze vooral in de nieuwbouw of grootschalige renovatie kan worden gerealiseerd. In een belangrijk deel van de voorraad zal geen grote verbetering van het ruimtegebruik per werknemer kunnen plaatsvinden.

[12] Bij een constant ruimtegebruik per kantoorbaan komt CPB/PBL uit op een ruimtegebruik van 44 miljoen m² (laag) en 49 miljoen m² (hoog) in 2030.

3.5 Ontwikkeling ruimtegebruik naar landsdeel

In figuur 3.6 is de jaarlijkse toename van het ruimtegebruik van formele bedrijventerreinen en kantoren volgens de twee scenario's naar landsdeel voor de periode 2018-2030 weergegeven.

Figuur 3.6 Uitbreiding ruimtegebruik formele bedrijventerreinen (ha) en kantoren (1.000 m2 bvo) in twee scenario's, gemiddeld per jaar



Bron: EIB

Uit de resultaten blijkt dat ook bij een economisch behoedzame ontwikkeling het ruimtegebruik op zowel formele bedrijventerreinen als in kantoren in het komende decennium naar verwachting zal toenemen. Om de groei van de economische activiteiten te kunnen realiseren zal voldoende ruimte voor bedrijventerreinen en kantoren tijdig moeten worden gereserveerd. De opgaven verschillen per landsdeel. Gelet op de onzekerheid rond de verwachte groei is het raadzaam voldoende ruimte te reserveren om ook de vraag bij een gunstige economische ontwikkeling te kunnen opvangen. De uitgifte van nieuwe locaties voor bedrijventerreinen en kantoren kan dan vervolgens later worden afgestemd op de actuele vraagontwikkeling.

Literatuur

CPB (2005), ‘De vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040’, CPB Document 59, Den Haag.

CPB (2012), ‘Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief’, CPB Notitie, Den Haag.

CPB (2017), ‘Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018-2021’, CPB Notitie, Den Haag.

CPB/PBL (2015), ‘Toekomstverkenning welvaart en leefomgeving 2015; Cahier Macro-economie’, gezamenlijk rapport Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag

CPB/PBL (2017), ‘De toekomst van kantoren; een scenariostudie naar de ruimtebehoefte’, PBL Beleidsstudie, Den Haag.

EIB (2012), ‘Landelijke samenvatting kantorenmonitor, Verkenning van regionale vraag- en aanbodontwikkelingen’, Amsterdam.

Bijlage A Indeling bedrijfstakken en landsdelen

Tabel A.1 Bedrijfstakindeling

Code		Omschrijving	SBI (2008)
Nijverheid			
1	VG	Voedings- en genotsmiddelenindustrie	10-12
2	TK	Textiel- en kledingindustrie	13-15
3	AO	Aardoliebasisindustrie	19
4	CH	Chemische industrie	20-22
5	ST	Staalindustrie	24-25
6	SB	Scheepsbouw	30
7	BM	Bouwmaterialenindustrie	16, 23
8	ME	Metaalelektro	26-29
9	OI	Overige industrie	17, 18, 31, 32, 33
10	BO	Bouwnijverheid	41-43 (F)
Handel en logistiek			
11	GH	Groothandel	46
12	OV	Opslag en dienstverlening voor vervoer	52
13	VE	Vervoer	49, 50, 51, 53
Diensten			
14	DH	Detailhandel en horeca	45, 47, 55, 56
15	ZD	Zakelijke dienstverlening	58-82 (J, K, L, M, N)
16	OW	Onderwijs	85 (P)
17	ZO	Zorg	86-88 (Q)
18	OQ	Overige quartaire diensten	84, 90-96 (O, R, S, T)

Bron: EIB

Tabel A.2 Indeling landsdelen naar provincie

Code		Omschrijving
Noord		
1	DR	Drenthe
2	FR	Friesland
3	GR	Groningen
West		
4	NH	Noord-Holland
5	UT	Utrecht
6	ZH	Zuid-Holland
Oost		
7	FL	Flevoland
8	GL	Gelderland
9	OV	Overijssel
Zuid		
10	LB	Limburg
11	NB	Noord-Brabant
12	ZL	Zeeland

Bron: EIB

Bijlage B Methodiek raming economische ontwikkeling

Deze bijlage geeft een toelichting op de aanpak bij het opstellen van de prognoses voor de ontwikkeling van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de periode 2018-2030 voor de 18 onderscheiden bedrijfstakken. Eerst wordt ingegaan op de gebruikte verklarende variabelen. Hierna wordt een toelichting gegeven op de gebruikte regressievormen. Tot slot wordt ingegaan op hoe de uiteindelijke vormgeving met de bijbehorende coëfficiënten zijn bepaald.

Gebruikte grootheden en bronnen
Het doel van het model is om uiteindelijk de ontwikkeling van de ruimtevraag van een bedrijfstak op lange termijn te ramen aan de hand van de ontwikkeling van economische activiteiten en de werkgelegenheid. In het geval van de economische activiteit is gekeken naar de ontwikkeling van de toegevoegde waarde (bruto productie minus verbruik). Voor de ruimtevraag gaat het om de ontwikkeling van de activiteiten op de locatie. De toegevoegde waarde lijkt hiervoor een betere benadering dan de totale productie inclusief het verbruik dat elders is geproduceerd[13]. Meer activiteit op de locatie leidt in de regel tot een hogere toegevoegde waarde. De volumeniveaus (euro's) in constante prijzen van de toegevoegde waarde zijn verkregen uit de Nationale rekeningen van het CBS. De werkgelegenheid wordt geraamd op basis van arbeidsjaren. Een arbeidsjaar is een maatstaf voor het arbeidsvolume, die wordt berekend door alle banen (voltijd en deeltijd) om te rekenen naar voltijdbanen, ook wel voltijdequivalenten (vte) genoemd. De arbeidsjaren zijn tevens verkregen uit de Nationale rekeningen van het CBS.

In het model wordt gebruik gemaakt van een aantal verklarende economische en demografische variabelen. De gebruikte verklarende economische variabele zijn: bruto binnenlandsproduct, relevante wereldhandelsvolume, concurrerende herwogen wereldhandelsprijzen, consumptievolume en de olieprijs. De data voor de periode 1995-2017 van deze macro-economische grootheden is verkregen uit de Macro Economische Verkenning 2018 van het CPB. Als demografische variabelen zijn de totale bevolking, het aantal huishoudens en de beroepsbevolking gebruikt. Deze zijn afkomstig van het CBS.

Functionele vormen regressievergelijkingen
Het model richt zich op de lange termijn ontwikkeling van het ruimtegebruik. Wij willen dan ook vooral de lange termijn ontwikkeling van een bedrijfstak goed kunnen verklaren. Om voor elke bedrijfstak[14] tot een goede verklaringskracht te komen is er gebruik gemaakt van drie verschillende regressievormen: een langetermijnvergelijking (niveaus), een kortetermijn-vergelijking (mutaties) en een Error Correction vergelijking[15] (niveaus en mutaties). De gehanteerde regressievorm is bepaald op basis van de kwaliteit van de resultaten voor de individuele bedrijfstakken.

[13] Alleen voor de voedings- en genotmiddelenindustrie wordt de bruto productie geraamd, omdat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde sterk door de wereldvoedselprijzen werd beïnvloed.

[14] Voor de raming van de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de bouwnijverheid is gebruik gemaakt van ons eigen gedetailleerde ramingsinstrumentarium. Deze houdt rekening met pijplijneffecten vanuit voorgaande jaren, waarbij de structurele ontwikkeling wordt bepaald op basis van huishoudensgroei en consumptiegroei (woningen) en economische groei (utiliteitsgebouwen) en de ontwikkeling van de sloopopgaven.

[15] Engle en Granger (1987). Deze vergelijking heeft de eigenschap zowel het korte als het lange termijn effect goed te kunnen verklaren.

De langetermijnvergelijking (1), de kortetermijnvergelijking (2), en de ECM-vergelijking (3) zien er als volgt uit:

$$ln(y) = \alpha\ ln(x) + c \qquad (1)$$

$$\Delta ln(y) = \alpha\ \Delta ln(x) + c \qquad (2)$$

$$\Delta ln(y) = \alpha_1\ \Delta ln(x) + \epsilon\ ln(y_{-1}) + \alpha_2\ ln(x_{-1}) + c \qquad (3)$$

Met: y toegevoegde waarde
x verklarende variabele(n)
ε ecm-parameter
c constante term

De regressievergelijkingen voor de werkgelegenheid (4) en (5) zien er als volgt uit:

$$ln(w) = \alpha\ ln(y) + c \qquad (4)$$

$$\Delta ln(w) = \alpha\ \Delta ln(y) + c \qquad (5)$$

Met: w werkgelegenheid

Verklaren historische ontwikkeling
Aan de hand van de hierboven beschreven regressievergelijkingen zijn regressies uitgevoerd om de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van een bedrijfstak te verklaren op één of meerdere verklarende variabelen. De regressies zijn uitgevoerd voor de periode 1995-2017. Deze periode is lang genoeg om voldoende waarnemingen te genereren en ligt weer niet zover terug dat de periode geen goede referentie meer kan bieden voor de toekomst. Ook is er gekeken naar deelperioden, maar dit leverde in het algemeen geen wezenlijk andere resultaten op. Voor iedere bedrijfstak is gezocht naar een plausibele en significante samenhang met de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de bedrijfstak en de ontwikkeling van de relevante macro-economische grootheden. Hierbij is ook gekeken naar de historische dynamische verklaringskracht van de vergelijkingen. De gevonden coëfficiënten (tabel B.1) geven aan in welke mate de bedrijfstakontwikkelingen historisch samenhangen met de macro-economische en demografische grootheden. Voor de werkgelegenheid is de samenhang geschat tussen de ontwikkeling van het arbeidsvolume en de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de bedrijfstak. Op deze wijze wordt impliciet ook de ontwikkeling van de arbeids-productiviteitsontwikkeling in beeld gebracht. De schattingsresultaten voor het arbeidsvolume zijn weergegeven in tabel B.2.

Deze gekozen vergelijkingen leveren goede simulaties op van de trendmatige ontwikkelingen van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van de verschillende bedrijfstakken[16]. Conjuncturele beelden zijn ook terug te zien, maar van jaar-op-jaar zijn er wel nog behoorlijke onverklaarde bewegingen (residuen). Dit laatste is vrij gebruikelijk en voor een structurele analyse richting 2030 ook geen obstakel. De historische samenhangen bieden voor ons doel dan ook een robuust uitgangspunt.

[16] De beschrijvingen van de onderscheiden bedrijfstakken in hoofdstuk 2 bevatten figuren met de feitelijke en de dynamische simulatie van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid.

Tabel B.1 Coëfficiënten regressievergelijkingen per bedrijfstak

	Regressie-vorm	Bruto binnenlands product	Relevant wereld-handelsvolume	Concurrerende wereld-handelsprijzen	Consumptie	Olieprijs	Constante
Voedings- en genotmiddelenindustrie	1	0,42	-	-	-	-	5,38
Textiel en kleding	2	0,50	0,82	-	-	-	-0,03
Aardoliebasisindustrie	2	-	0,19	-	-	0,11	0,01
Chemische industrie	1	-	0,75	-0,55	-	-	9,08
Staalindustrie	2	-	0,92	-	-	-	-0,03
Scheepsbouw	2	-	0,88	-	-	-	-0,02
Bouwmaterialenindustrie	3	1,00					-0,02
Metaalelektro	3	0,19	1,73	-	-	-	-3,04
Overige industrie	2	1.21	-	-	-	-	-0,02
Groothandel	2	0,22	0,62	-	-	-	0,01
Opslag en dienstverlening voor vervoer	2	-	0,57	-	-	-	0,01
Detailhandel en horeca	3	0,52	-	-	0,71	-	-0,15
Vervoer	2	0,47	0,53	-	-	-	0,02
Zakelijke diensten	3	1,21	-	-	-	-	-1,42
Onderwijs	1	0,28	-	-	-	-	0,00
Zorg	1	1,40	-	-	-	-	-8,02
Overige quartaire diensten	3	-	-	-	0,81	-	0,57

Bron: EIB

Tabel B.2 Coëfficiënten samenhang ontwikkeling werkgelegenheid en toegevoegde waarde

	Regressievorm	Coëfficiënt	Constante
Voedings- en genotmiddelenindustrie	5	0,10	0,000
Textiel en kleding	5	0,31	-0,008
Aardoliebasisindustrie	5	-	-
Chemische industrie	5	0,15	-0,011
Staalindustrie	5	0,20	-0,005
Scheepsbouw	5	0,05	-0,005
Bouwmaterialenindustrie	5	0,75	-0,009
Metaalelektro	5	0,05	-0,001
Overige industrie	5	0,24	-0,012
Groothandel	5	0,19	-0,001
Opslag en dienstverlening voor vervoer	4	0,53	-0,573
Detailhandel en horeca	5	0,43	-0,001
Vervoer	5	0,25	-0,006
Zakelijke diensten	5	0,40	0,000
Onderwijs	5	1,00	-0,002
Zorg	5	0,54	0,002
Overige quartaire diensten	5	0,75	-0,003

Bron: EIB

Prognoses in twee scenario's

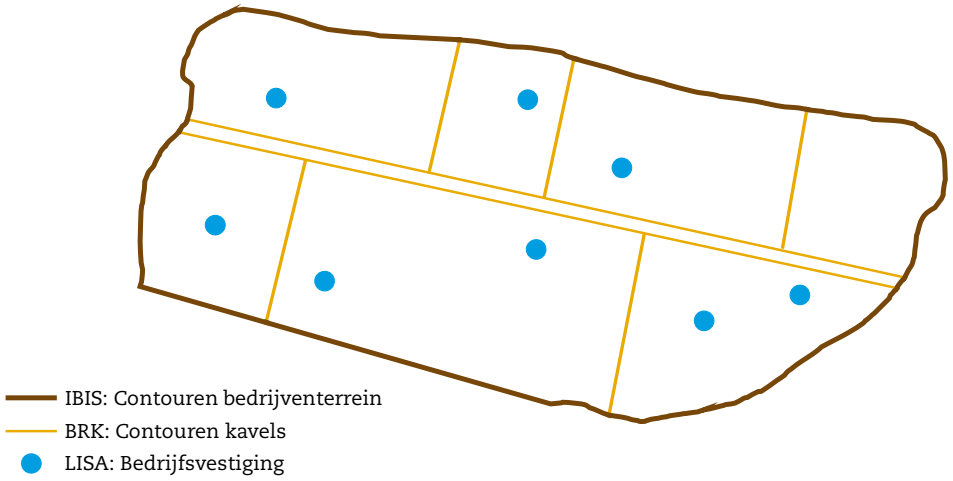
Op basis van de hierboven beschreven modelvergelijkingen zijn de prognoses voor de periode 2018-2030 opgesteld. Voor de scenario's behoedzaam en gunstig zijn verschillende invullingen gegeven aan de ontwikkeling van de verschillende macro-economische en demografische grootheden in de periode 2018-2030. Aan de hand van het model worden de ontwikkelingen van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid per bedrijfstak in twee scenario's voorspeld. De door het model voorspelde ontwikkelingen zijn getoetst aan beschikbare informatie over de bedrijfstakken en gesprekken met sectorexperts en indien nodig gecorrigeerd. De resultaten voor een aantal bedrijfstakken zijn ook aangepast voor de invloed van de twee bijzondere trends (verduurzaming en technologische ontwikkeling).

Bijlage C Methodiek ruimtegebruik

Deze bijlage beschrijft de wijze waarop het ruimtegebruik van de 18 bedrijfstakken op formele bedrijventerreinen en kantoorlocaties in 2017 is bepaald. Eerst wordt toegelicht hoe het huidige ruimtegebruik van bedrijventerreinen is bepaald. Vervolgens wordt dit voor kantoren beschreven.

Bepalen huidig ruimtegebruik op bedrijventerreinen voor 18 bedrijfstakken naar landsdeel
Het huidig ruimtegebruik op formele bedrijventerreinen per bedrijfstak is bepaald op basis van datakoppeling tussen het Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen (LISA), het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) en de Basisregistratie Kadaster (BRK). IBIS documenteert alle uitgegeven formele bedrijventerreinen in Nederland en de oppervlakte van deze terreinen. Aan de hand van de contouren uit de BRK kunnen deze terreinen worden opgedeeld in kavels. De vestigingsinformatie uit IBIS beschrijft vervolgens het soort economische activiteit en de hoeveelheid werkgelegenheid op deze kavels. Door een koppeling van deze drie bestanden is het mogelijk om de oppervlakte van kavels op bedrijventerreinen te koppelen aan het soort economische activiteit en het aantal werkzame personen op deze kavels. In figuur C.1 is de hierboven genoemde datakoppeling visueel weergegeven

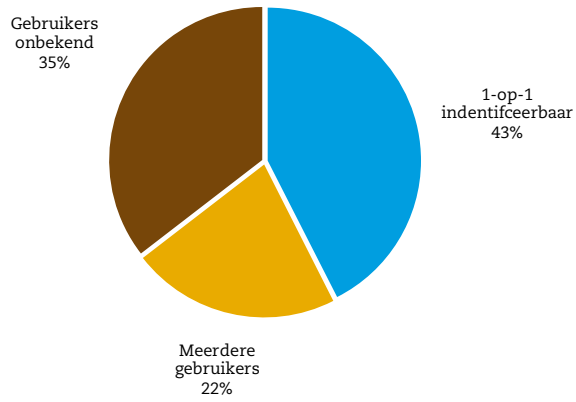
Figuur C.1 Visuele weergave datakoppeling IBIS, BRK en LISA



Bron: EIB

Echter, de koppeling levert niet direct bruikbare resultaten op. Voor slechts 43% van het ruimtegebruik ontstaat een bruikbare koppeling tussen een kavel en een bedrijfsvestiging. Zo zijn er kavels met meerdere gebruikers en in gebruik zijnde kavels waaraan geen gebruiker is te koppelen. In figuur C.2 wordt de verdeling van de hierboven genoemde type kavels weergegeven. Om het totale ruimtegebruik naar een bedrijfstak te kunnen toedelen zijn twee aanvullende stappen nodig.

Figuur C.2 Verdeling kavels met vestigingsinformatie, aandeel in ruimtegebruik



Bron: BRK, LISA, IBIS bewerking BCI

In de tweede stap wordt voor de kavels met meerdere gebruikers het oppervlak toegedeeld aan de bedrijfstakken van de verschillende gebruikers. Deze verdeling is gemaakt op basis van het aantal werknemers van de verschillende bedrijven en het gemiddeld regionaal ruimtegebruik per werknemer uit de eerste stap van de bedrijfstak van de desbetreffende bedrijven.

Tot slot wordt in de derde stap de oppervlakte van de resterende kavels waarvan de gebruiker onbekend is verdeeld naar de verschillende bedrijfstakken. Dit resterend oppervlak is per regio naar bedrijfstak verdeeld op basis van de aandelen van de verschillende bedrijfstakken in het ruimtegebruik dat in eerste twee stappen is bepaald.

Bepalen ruimtegebruik op kantoorlocaties voor 18 bedrijfstakken in 2017
Het ruimtegebruik per bedrijfstak in een regio is bepaald door datakoppeling van LISA met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Door middel van de BAG is het mogelijk om het ruimtegebruik te bepalen van gebouwen die enkel een kantoorfunctie kennen[17]. Door de koppeling van BAG met LISA kan informatie over de bedrijfstak (SBI) en het aantal werkzame personen op deze kantoorlocaties worden achterhaald. Aan de hand van deze informatie kan het totale ruimtegebruik van kantoren per landsdeel en het aandeel kantoorhoudende werkgelegenheid per bedrijfstak worden bepaald (tabel C.1).

Om het totale ruimtegebruik op kantoorlocaties naar bedrijfstak te bepalen is het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer op landsdeelniveau vermenigvuldigd met de kantoorhoudende werkgelegenheid per bedrijfstak in het betreffende landsdeel. Het ruimtegebruik per werknemer op landsdeelniveau is berekend door het totale ruimtegebruik op kantoorlocaties per landsdeel te delen door het totaal aantal kantoorhoudende banen per landsdeel (tabel C.1). Verondersteld is dat het ruimtegebruik per werkende in kantoren binnen een landsdeel gelijk is voor alle bedrijfstakken.

[17] Van gebouwen met meerdere gebruiksfuncties is alleen het totale vloeroppervlak in de BAG bekend en niet die van de afzonderlijke functies. In deze studie wordt alleen de ontwikkeling van het ruimtegebruik van gebouwen met alleen een kantoorfunctie bepaald. Gebouwen als het WTC op de Zuid-as in Amsterdam blijven hierdoor buiten beschouwing.

Tabel C.1 Ruimtegebruik kantoorlocaties en kantoorhoudende werkgelegenheid naar landsdelen

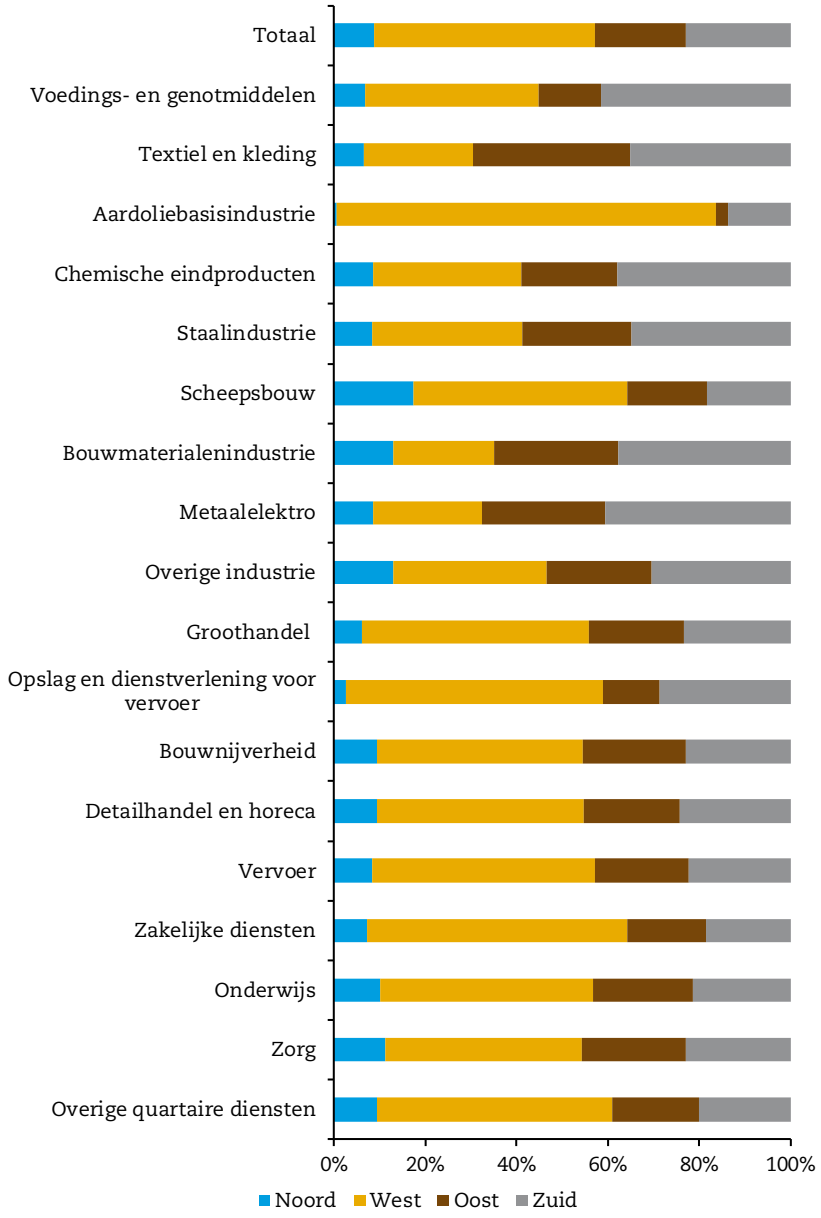
	Noord	West	Oost	Zuid	Nederland
Totaal ruimtegebruik (1.000 m²)	3.034	23.712	7.197	8.512	42.455
Kantoorhoudende werkgelegenheid					
- aandeel (%)	20	28	19	21	24
- omvang (arbeidsjaren x 1.000)	127	950	275	339	1.691
Ruimtegebruik per arbeidsjaar	24	25	26	25	25

Bron: BAG/LISA, bewerking EIB/BCI

Bijlage D Regionale verdeling werkgelegenheid

In onderstaande figuur staan de aandelen van de landsdelen in de totale werkgelegenheid van de verschillende bedrijfstakken weergegeven. Ieder landsdeel omvat drie provincies.

Figuur D.1 Regionale verdeling van de werkgelegenheid voor de 18 bedrijfstakken, 2017



Bron: LISA, bewerking BCI

Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Kerkenbos 1031
6546 BB Nijmegen

t (024) 379 0222

bci@bciglobal.com
www.bciglobal.nl

Buck Consultants International

Monitoring RPW Arnhem-Nijmegen

Ontwikkelingen april 2016 - juli 2018 in beeld gebracht

Opdrachtgever: Gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen

Rotterdam, 26 september 2018

Monitoring RPW Arnhem-Nijmegen

Ontwikkelingen april 2016 - juli 2018 in beeld gebracht

Opdrachtgever: Gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen

Rotterdam, 26 september 2018

ECORYS

Inhoudsopgave

Management samenvatting 3

1 Inleiding 7

2 Monitor bedrijventerreinen 9
- 2.1 Inleiding 9
- 2.2 Trends en ontwikkelingen 9
- 2.3 Ontwikkelingen in de monitoringsperiode 11
- 2.4 Lokale bedrijventerreinen 12
- 2.5 Regionale bedrijventerreinen 13
- 2.6 Voorzienbaar te stellen opgave 13
- 2.7 XXL-logistiek 14
- 2.8 Watergebonden bedrijventerreinen 15
- 2.9 Beleidsprioritaire terreinen 17
- 2.10 Overige monitoringsvraagstukken 17
- 2.11 Conclusies en aanbevelingen 18

3 Monitor kantoorlocaties 21
- 3.1 Inleiding 21
- 3.2 Kantoren op centrumlocaties 21
- 3.3 Kantoren op kantorenparken 22
- 3.4 Kantoren op bedrijventerreinen 23
- 3.5 Conclusies en aanbevelingen 23

4 PDV-locaties 25
- 4.1 Inleiding 25
- 4.2 Ontwikkelingen in de monitoringsperiode 25
- 4.3 Conclusies en aanbevelingen 26

Management samenvatting

In 2016 is het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) vastgesteld. Dit programma is gericht op de regio Arnhem-Nijmegen, en heeft als doel om regionaal overaanbod op werklocaties tegen te gaan, en om ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen. Binnen het RPW wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen werklocaties; bedrijventerreinen, kantorenlocaties en locaties voor perifere detailhandel (PDV-locaties).

In het RPW is afgesproken dat per september 2018 bepaald wordt voor welke werklocaties definitief voorzienbaarheid gecreëerd gaat worden (welke per 6 februari 2019 ingaat). Vervolgens hebben gemeenten en private partijen tot 2021de tijd om uitgiften te doen. Dit is ook het moment waarop de gemeenten met een voorzienbaar gestelde opgave het gewijzigde bestemmingsplan moeten hebben vastgesteld.

De volgende doelstellingen zijn terug te vinden in het RPW:
1. Ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen op de juiste plek
2. Ruimte geven aan ontwikkeling van lokale bedrijvigheid
3. Toewerken naar een economisch evenwicht tussen vraag en aanbod
4. De economische marktontwikkelingen nauwlettend volgen en optimaal benutten

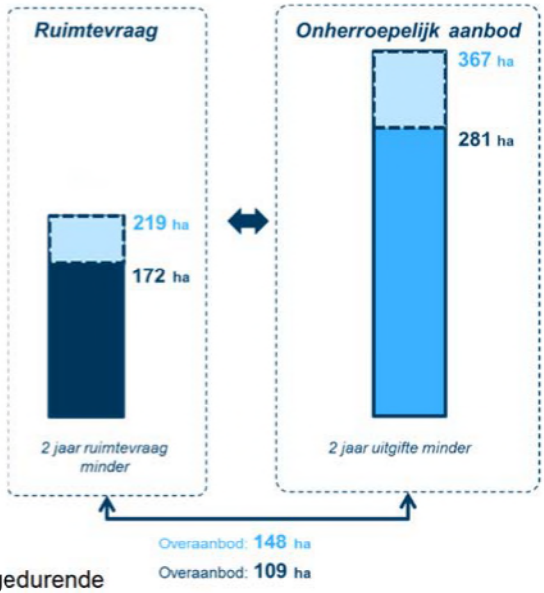
In het kader van doelstelling 4 vindt vanaf 2018 een jaarlijkse monitor plaats. Doormiddel van deze monitor wordt nagegaan of de situatie wezenlijk veranderd is in de periode *1 april 2016 – 1 juli 2018* en of dit aanleiding geeft tot het herzien van gemaakte afspraken. De monitor bestaat uit twee delen. Enerzijds is een *monitoringsinstrument* ontwikkeld waarmee de uitgifte op werklocaties op een overzichtelijke manier bijgehouden kan worden. Anderzijds is deze *rapportage* het andere onderdeel van de monitor en is, net als het monitoringsinstrument, opgesplitst in de drie typen werklocaties.

1. Bedrijventerreinen

Kwantitatieve confrontatie vraag en aanbod

Het overaanbod in de regio, is gedurende de monitoringsperiode gedaald van 148 ha naar **109 ha**, ten gevolge van een bovengemiddelde uitgifte van bedrijventerreinen. Gezien het historisch perspectief van uitgiftes en ook de gerealiseerde uitgifte over de eerste maanden van 2018 is het allerminst zeker dat deze positieve lijn zich ook de komende periode voortzet. Uitgifte heeft zich op zowel lokale als (boven)regionale terreinen voorgedaan:

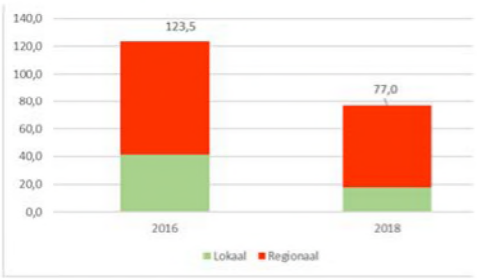
- Op lokale bedrijventerreinen is het aanbod van 83 hectare in 2016 teruggelopen naar 55 hectare in 2018. Op Berg en Dal en Renkum na, is voor alle gemeenten met lokaal aanbod op dit moment (nog) voldoende ruimte om te kunnen voorzien in de vraag gedurende de periode van het RPW.



- Op regionale bedrijventerreinen is het aanbod van 288 hectare in 2016 naar 223 hectare in 2018 afgenomen (totale afname van 65 ha). Deze afname komt door de uitgifte van in totaal 54 ha (met name op de terreinen die in het RPW als groen waren bestempeld, het voorzienbaar stellen van terreinen door gemeenten en voortschrijdend inzicht/ actualisatie cijfers van de terreinen.

Voorzienbaar te stellen opgave

Een belangrijk punt dat gemaakt moet worden is dat overaanbod en voorzienbaar te stellen opgave geen inwisselbare termen zijn. In 2016 werd namelijk een overaanbod geconstateerd van 148 hectare, terwijl de als voorzienbaar aangewezen opgave in het RPW 123,5 hectare bedroeg (de redenen waarom de vorozienbaar te stellen opgave lager was dan het overaanbod komt door een deel van 7Poort op groen te zetten en beleidskeuzen ten aanzien voorzienbaarheid in Druten).



In 2018 is de voorzienbaar te stellen opgave met 46 hectare afgenomen tot **77 hectare** (18 hectare lokaal en 59 hectare regionaal). De afname van de voorzienbaar te stellen opgave komt ten gevolge van uitgifte op lokale terreinen, uitgifte op voorzienbaar gestelde terreinen en het uit de RPW nemen van een terrein (Spijksedijk).

Kwalitatieve verdiepingsslag

XXL-logistiek

Ten opzichte van 2016 is er weinig veranderd in de situatie voor het aanbod van XXL-logistiek. Er is nog altijd voldoende geschikt en beschikbaar aanbod voorhanden voor de 2 logistieke knooppunten (Knoop 38 en Knoop EMZ). Een recente ontwikkeling ten aanzien van verkoop op Park15 laat zien dat de ontwikkelingen op XXL-logistiek vlak snel kunnen gaan. Wij stellen daarom voor de ontwikkelingen op XXL-logistiek nauwlettend te volgen en alvast te starten met een onderzoek naar potentiële nieuwe locaties voor XXL Logistiek..

Watergebonden terreinen

Voor watergebonden terreinen was in 2016 nog 19 hectare direct uitgeefbaar aanbod, tegenover een vraag van 11 hectare. Sinds 2016 hebben zich echter twee veranderingen voorgedaan:

1. Het aanbod op Industriepark Kleefse Waard/ Koningspley is door de gemeente Arnhem uit de voorraad genomen, waardoor hier geen watergebonden aanbod resteert.
2. Van Spijksedijk is inmiddels bekend dat dit geen direct uitgeefbaar aanbod betreft, maar een locatie met bestaand (deels leegstaand) vastgoed.

Als gevolg hiervan stellen wij twee maatregelen voor:

- Herstructurering van bestaande watergebonden bedrijventerreinen om efficiënter met de huidige ruimte om te gaan,
- Het onderzoeken van potentiële nieuwe locaties.

Groene Hub en Campusterreinen

Voor de duurzame/ groene hub- en campusterreinen is in het RPW vanuit de beleidsprioriteit een reservering op deze terreinen geboden Gedurende de monitoring is alleen op IPKW voor 4 ha uitgegeven. Wij schatten in dat de reservering op dit moment van voldoende omvang is en dat deze voorlopig behouden dient te worden.

Monitoringsvraagstukken

Vanuit de monitoring komen de volgende punten naar voren:

- Er ontbreekt een eenduidige definitie als het gaat om uitgifte van gronden en de (rand)voorwaarden bij opties. Deze dienen opgesteld te worden, zodat alle gemeenten op dezelfde wijze rapporteren.
- De huidige vraagraming die ten grondslag ligt aan het RPW is gebaseerd op de provinciale raming uit 2015, waarbij het TM[1]-scenario als uitgangspunt is genomen. Inmiddels zijn er nieuwere scenario's beschikbaar die een realistischer beeld schetsen als het gaat om de economische groei en werkgelegenheidsontwikkeling. Wij stellen voor een hernieuwde vraagraming op te stellen, gebaseerd op de nieuwe WLO[2]-scenario's

2. Kantoren

In het RPW is afgesproken dat voor kantoren op centrumlocaties de gebieden rondom Arnhem Centraal en Nijmegen Centraal aangewezen worden als de locaties voor ontwikkeling van (nieuwe) kantoren. De situatie rond deze locaties is gedurende de monitoring nijpender geworden, omdat er nog minder beschikbaar aanbod aanwezig is. Wij stellen voor dat onderzocht wordt hoe er meer beschikbaar aanbod gerealiseerd kan worden.

Voor kantoren op kantorenparken is er alleen sprake van bestaand aanbod, waarbij er voldoende kwalitatief geschikt aanbod is op de 4 in het RPW benoemde toekomstbestendige kantorenparken. Op de overige kantorenparken is nog altijd sprake van overaanbod van bestaand vastgoed.

Voor kantoren op bedrijventerreinen is gedurende de monitoring het onbebouwd kantorenaanbod verminderd, conform de afspraken in het RPW. Ten aanzien van de bestaande vastgoedvoorraad is er nog altijd sprake van een overaanbod, vooral met incourant vastgoed.

De afspraken in het RPW waarbij er ingezet wordt op het reduceren van de incourante bestaande vastgoedvoorraad dienen wat ons betreft gecontinueerd te worden.

3. PDV

Ook voor de PDV-locaties wordt in het RPW geconcludeerd dat er in 2016 een overaanbod was. Dit is anno 2018 nog steeds aan de orde. De gemaakte afspraken zijn nageleefd, en er is ook sprake van een afname van het overaanbod. Er is geen aanleiding om de conclusies van het RPW te herzien, de regionale afspraken moeten gehandhaafd worden.

---

1 Transatlantic Market (tot eind 2015 het enige scenario beschikbaar voor ruimtevraag

2 Welvaart en Leef Omgeving: sinds eind 2015 gepresenteerd door het CPB en PBL

4. Overall beeld

Conclusies

Er is voor de drie onderdelen van werklocaties (bedrijventerreinen, kantoren en PDV) nog altijd sprake van een **overaanbod**, waardoor er plannen geschrapt moeten worden. Wij zien wel dat er gedurende de monitoringsperiode uitgifte van kavels en terreinen heeft plaatsgevonden op alle type werklocaties. De mate van uitgifte geven op dit moment nog geen aanleiding om de afspraken in het RPW herzien. Er zijn wel een aantal knelpunten geconstateerd op het vlak van bedrijventerreinen en kantoren:

Bedrijventerreinen

- Geen watergebonden terreinen beschikbaar
- Sommige gemeenten hebben geen lokale terreinen meer beschikbaar (maar moeten wel regionale terreinen voorzienbaar stellen)

Kantoren

- Centrumlocaties Arnhem en Nijmegen onvoldoende aanbod kantoren.

Aanbevelingen

Bedrijventerreinen

- Blijvende monitoring is noodzakelijk om de actuele ontwikkelingen te blijven volgen.
- Bied de mogelijkheid om regionale terreinen die als voorzienbaar zijn aangemerkt in te zetten voor gemeenten die lokaal aanbod mogen toevoegen
- Er is onderzoek nodig om toekomstige locaties voor (XXL) logistiek binnen de logistieke knooppunten te inventariseren.
- Er is onderzoek nodig naar nieuwe watergebonden bedrijventerreinen.
- Een eenduidige definitie set is benodigd voor begrippen als “uitgifte en opties”
- Een update van de ruimtevraag is nodig voor de nieuwste inzichten.

Kantoren

- Er is onderzoek nodig om aanvullend aanbod voor kantoren op centrumlocaties, specifiek voor Arnhem-Centraal en Nijmegen-Centraal, te invenatariseren
- Er is blijvend onderzoek nodig naar de transformatiepotentie van leegstaand aanbod op kantorenparken en bedrijventerreinen.

PDV

- We adviseren de in het RPW voorgestelde afspraken voort te zetten

1 Inleiding

Hoe houden wij de regio Arnhem-Nijmegen aantrekkelijk voor vestiging van nieuwe en verplaatsing van bestaande bedrijven? Dat is de belangrijkste vraag van het Regionaal Programma Werklocaties (RPW). Uit onderzoek blijkt dat er in de regio Arnhem-Nijmegen te veel bedrijventerreinen, kantoren en locaties voor perifere detailhandel zijn. In het RPW hebben de 17 gemeenten[3] [4] in de regio Arnhem-Nijmegen zich tot doel gesteld regionaal overaanbod op de werklocaties tegen te gaan.

In het RPW is afgesproken dat in september 2018 bepaald wordt voor welke werklocaties definitief voorzienbaarheid, die uiterlijk ingaat per 6 februari i 2019, gecreëerd gaat worden. Gemeenten en private partijen hebben vervolgens tot 2021 de tijd om uitgiften te doen. Na deze datum dient de bestemming van de voorzienbare locaties, indien zijn op dat moment nog niet verkocht zijn, te worden gewijzigd/geschrapt zodoende dat het evenwicht tussen vraag en aanbod weer hersteld is.

In het RPW zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen op de juiste plek.
2. Ruimte geven aan ontwikkeling van lokale bedrijvigheid.
3. Toewerken naar een economisch evenwicht tussen vraag en aanbod.
4. De economische marktontwikkelingen nauwlettend volgen en optimaal benutten.

In het kader van doelstelling vier is vastgelegd dat er vanaf 2018 een jaarlijkse monitor plaatsvindt van de ontwikkelingen van vraag en aanbod op de werklocaties. Middels deze monitor wordt nagegaan of de situatie wezenlijk veranderd is en of dit aanleiding geeft tot het herzien van gemaakte afspraken.

Tegelijkertijd met deze monitor vindt de ruimtelijke uitwerking van, terreinen die voorzienbaar zijn aangemerkt, plaats, waardoor per september 2018 duidelijk is hoeveel en voor welke locaties voorzienbaarheid gecreëerd moet worden.

De monitor bestaat uit twee producten. Enerzijds is een instrument ontwikkeld waarmee de uitgifte op werklocaties op een overzichtelijke manier bijgehouden kan worden. Per onderdeel waarover afspraken zijn gemaakt, zijn in dit monitoringsinstrument de ontwikkelingen op de werklocaties in de regio in beeld gebracht. Deze rapportage vormt het andere onderdeel van de monitor en is, net als het monitoringsinstrument, opgesplitst in de drie typen werklocatie: bedrijventerreinen, kantoorlocaties en PDV-locaties.

In de monitor is rekening gehouden met de fusie van de gemeenten Zevenaar en Rijnwaarden, die per 1 januari 2018, onder de naam gemeente Zevenaar, van kracht is. Hiertoe is zowel het aanbod als de lokale beschikbare marktruimte van beide voormalige gemeenten samengevoegd. De gemeente Mook en Middelaar gelegen in de provincie Limburg, heeft besloten na het RPW verder te gaan binnen het samenwerkingsverband binnen de provincie Limburg.

---

[3] De gemeente Mook en Middelaar heeft zich ten behoeve van samenwerking met haar omliggende gemeenten binnen de provincie Limburg teruggetrokken uit het samenwerkingsverband. Hierop zijn de cijfers als het gaat om de voorzienbaarheidsopgave en beschikbaar aanbod in de regio aangepast.

[4] De gemeente Rijnwaarden is per 1 januari 2018 met de gemeente Zevenaar gefuseerd tot de gemeente Zevenaar.

In de volgende drie hoofdstukken worden respectievelijk de vraag-aanbodconfrontatie van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandelslocaties voorzien van een update. De rapportage wordt afgesloten met een advies over de te volgen koers per type werklocatie.

2 Monitor bedrijventerreinen

2.1 Inleiding

Uit het Bouwstenenrapport Bedrijventerreinen[5] (Ecorys, 2016) blijkt dat er te veel bedrijventerrein beschikbaar is in de regio Arnhem-Nijmegen. Er is geconstateerd dat de gemeenten gezamenlijk 148 hectare bedrijventerrein in portefeuille hebben waar op afzienbare termijn geen vraag naar is. Verder is geconstateerd dat ook kwalitatief vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten, nieuwe gewenste ontwikkelingen niet of nauwelijks mogelijk zijn en gemeenten elkaar onderling beconcurreren. Daardoor kan de markt niet optimaal worden bediend. De regio wil sturen op het bereiken van een kwantitatief en kwalitatief evenwicht in vraag en aanbod van bedrijventerreinen.

In het RPW is daarom vastgelegd dat, om een economisch evenwicht te bereiken, uitgeefbaar aanbod op bedrijventerreinen geschrapt moet worden. De afspraak om regio-breed bedrijventerreinen uit de voorraad te nemen, is in het RPW voorzien van enkele uitgangspunten.

- Uitbreiding van bestaande bedrijven op bestaande bedrijventerreinen blijft mogelijk. Dit geldt ook voor watergebonden bedrijvigheid.
- Voor de lokale bedrijventerreinen wordt het belang van ruimte voor lokaal gebonden bedrijvigheid ingezien. Daarom is afgesproken dat alle gemeenten met een bestaand aanbod ruimte houden om de voorspelde vraag tot en met 2025 te kunnen laten landen.
- Inbreiding en transformatie van bestaande terreinen wordt eveneens toegestaan.
- Vanwege het toenemende belang van XXL-logistiek voor de regio is in het kader van het RPW het aanbod voor XXL-logistiek apart in kaart gebracht.
- Tot slot is vanwege beleidsprioriteit vanuit de Regionale Investeringsagenda Arnhem-Nijmegen op enkele terreinen ruimte gereserveerd voor duurzame/groene hubs en campusontwikkeling.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of de marktontwikkelingen in de periode 1 april 2016 – 1 juli 2018 reden geven deze afspraken te herzien. De uitgifte in de afgelopen periode wordt in historisch perspectief geplaatst om de marktontwikkelingen te duiden. Hierbij wordt specifiek gekeken naar uitgifte op lokale en regionale bedrijventerreinen en de ontwikkeling van het overaanbod in relatie tot de regio-brede voorzienbaar te stellen opgave. Tenslotte wordt voor de specifiek benoemde marktsegmenten XXL-logistiek, duurzame/groene hub- en campusterreinen, en ook watergebonden bedrijvigheid geïnventariseerd hoe vraag en aanbod zich verhouden.

2.2 Trends en ontwikkelingen

De trends en ontwikkelingen in Figuur 2.1 vormen de basis voor de vraagraming voor de periode 2016-2025 in de regio Arnhem-Nijmegen. Deze vraagraming is opgesteld met het TM-scenario. De trends en ontwikkelingen hebben daarmee ten grondslag gelegen aan de vraag-aanbodconfrontatie en uiteindelijk het RPW.

[5] Ecorys, 2016: https://www.regioan.nl/media/2.-Bouwstenenrapport-bedrijventerreinen.pdf

Figuur 2.1 Trends en ontwikkelingen aan de basis van de vraagraming 2016-2025

Bron: Bouwstenenrapport bedrijventerreinen, Ecorys 2016

De in het RPW benoemde trends en ontwikkelingen zijn nog steeds actueel, zij het met een aantal kanttekeningen en toevoegingen:

- De economie is sinds 2016 stevig aangetrokken. Dit is zichtbaar in de stijging van de werkgelegenheid en ook de uitgifte op bedrijventerreinen in de regio, in met name 2016 en 2017.
- De ruimtevraag onder lokale ondernemers is sindsdien aangetrokken. Deze vraag kenmerkt zich onder andere door een behoefte aan kleine bedrijfsunits van bijvoorbeeld 60-200m2.
- De ontwikkelingen binnen de XXL-logistiek zetten door.
- De ontwikkeling van de infrastructuur heeft een groot effect op de geschiktheid van locaties. In dat kader heeft de doortrekking van de A15 en realisatie afrit A12 vertraging opgelopen (huidige inzichten gaan uit van circa 1 jaar vertraging). Dit heeft voorlopig, voor de looptijd van het RPW, geen directe consequenties op de gemaakte afspraken.
- Ook de daling van de werkgelegenheid in arbeidsextensieve sectoren als logistiek en industrie zet door. Dit wordt met name veroorzaakt door automatisering en robotisering. Door automatisering en robotisering wordt dus meer waarde gecreëerd door minder mensenhanden. De toegevoegde waarde per hectare van bedrijven in deze sectoren stijgt, ongeacht de daling van het aantal arbeidsplaatsen, echter wel. Dit betekent dat een daling van het aantal arbeidsplaatsen niet per se een dalend ruimtegebruik betekent. Arbeid wordt steeds meer uit handen genomen, waardoor werkgelegenheid voor deze sectoren een steeds minder goede indicator vormt voor de ontwikkeling van de ruimtebehoefte.
- Er is een toenemende focus op duurzaamheid op bedrijventerreinen te herkennen. Dit uit zich vooral bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en panden. Veel nieuwe bedrijventerreinen en panden worden energieneutraal ontwikkeld.
- Tot slot is er steeds meer aandacht voor de circulaire economie. Er wordt ook steeds meer duidelijk over het mogelijke ruimtebeslag hiervan. De verwachting is dat er in de transitieperiode van lineair naar circulair tijdelijk fors meer ruimtebehoefte ontstaat. Het ruimtebeslag na de transitieperiode hangt af van het type circulaire economie. Voor de bouw wordt opslagruimte

belangrijker, bij het gebruik van restwarmte of CO_2 moet infrastructuur aangelegd worden. De circulaire economie zal zich ook uiten in toenemende en veranderende goederenstromen.

2.3 Ontwikkelingen in de monitoringsperiode

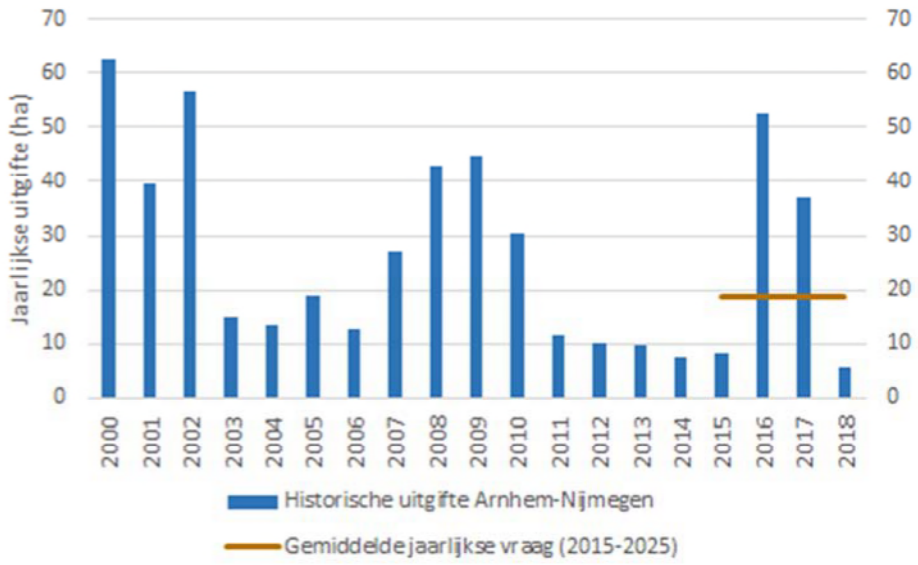
Historische uitgifte

Op basis van het RPW en de geraamde gemiddelde jaarlijkse ruimtevraag, die bijna 19 hectare bedraagt, is de uitgifte van de regio Arnhem-Nijmegen in historisch perspectief geplaatst. In de jaren 2016 tot medio 2018[6] heeft er qua uitgifte een stevige inhaalslag plaatsgevonden na de economische crisis[7].

In met name 2016 en 2017 is meer uitgegeven dan gemiddeld verwacht mocht worden. In totaal is in deze periode het aanbod met 82 ha afgenomen ten gevolge van uitgifte en correcties van terreinen.

Zetten we dit echter af tegen de historische reeks, dan zien we dat vergelijkbare periodes in het verleden (2000 – 2002 en 2008 – 2010) opgevolgd zijn met periodes met beperkte uitgifte. De bovengemiddelde uitgifte gedurende deze 2 jaren geeft dus nog geen eenduidig beeld dat de verwachte vraag bijgesteld moet worden. Met name de gerealiseerde verkoop voor de eerste 6 maanden van 2018 laten een achterblijvend uitgiftebeeld zien. Indien de uitgifte van 2016 en 2017 echter doorzet, dan geeft dit wel aanleiding de vraagraming te herzien.

Figuur 2.2 Historische uitgifte

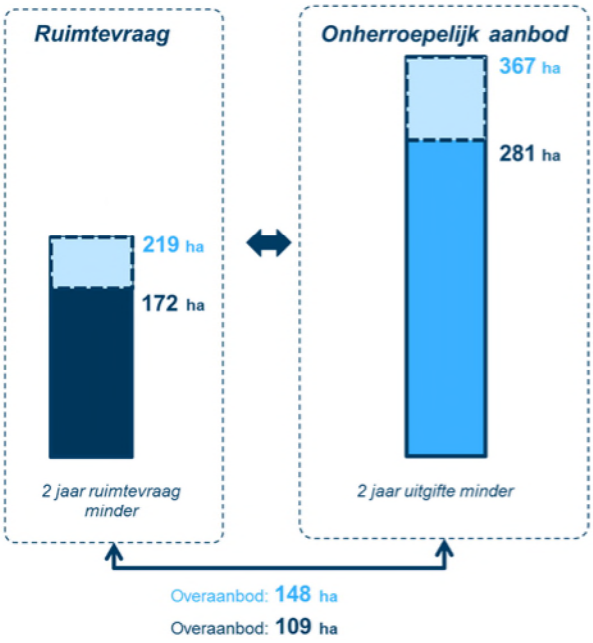


6 De peildatum van deze monitor loopt van april 2016 tot 1 juli 2018.

7 Met name de verkoop op Park 15, begin 2016, heeft de verkoop een grote boost gegeven

Situatie 2016

Ten tijde van het opstellen van het RPW in 2016 bedroeg het totaal uitgeefbaar aanbod op bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen 367 hectare. Daar tegenover staat een prognose van de ruimtevraag 2016-2025 van 219 hectare, bestaande uit 207 hectare uitbreidingsvraag vanuit bedrijven en 12 hectare vervangingsvraag vanuit transformatieopgaven. Dit resulteerde in een kwantitatief overaanbod van 148 hectare.



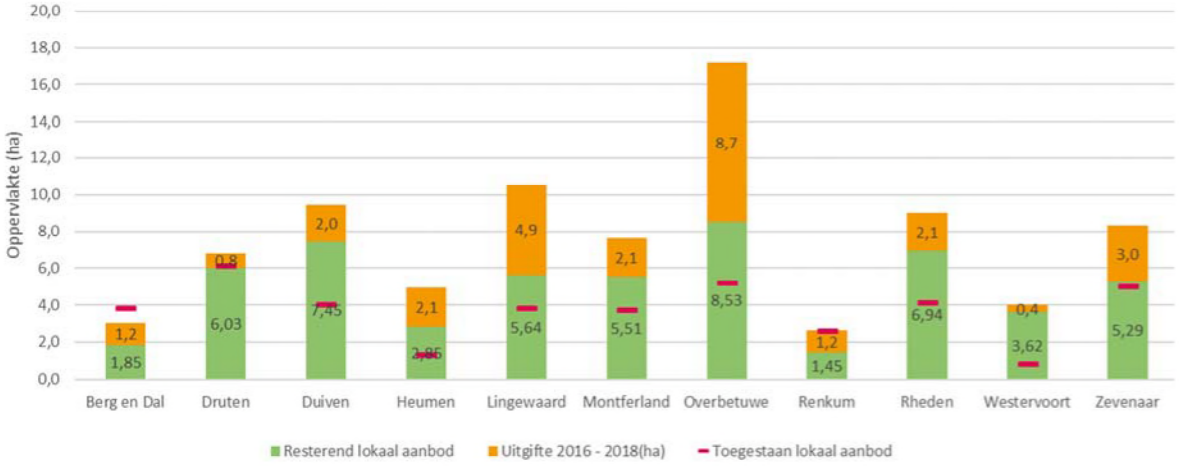
Situatie 2018

Op 1 juli 2018 bedroeg het totaal uitgeefbaar aanbod nog 281 hectare. Daar tegenover staat in juli 2018 een ruimtevraag die, verminderd met de prognose van een uitgifte van ongeveer 47 hectare in ruim 2 jaar, nog 172 hectare bedraagt. Dit resulteert in een kwantitatief overaanbod van 109 hectare. De uitgifte in de afgelopen monitoringsperiode is te herleiden naar lokale bedrijventerreinen enerzijds en regionale terreinen anderzijds.

2.4 Lokale bedrijventerreinen

Om ervoor te zorgen dat in iedere gemeente lokale bedrijvigheid gefaciliteerd kan worden, zijn vitale lokale bedrijventerreinen van groot belang. In het RPW is daarom voor iedere gemeente voorzien in een bepaalde oppervlakte “toegestaan lokaal aanbod”. In 2016 bedroeg het aanbod op lokale bedrijventerreinen 83 hectare. Op 1 juli 2018 resteert nog 55 hectare, waaruit blijkt dat in de monitoringsperiode op lokale bedrijventerreinen zo’n *28 hectare is uitgegeven* (Figuur 2.3).

Figuur 2.3 Lokaal aanbod per gemeente.

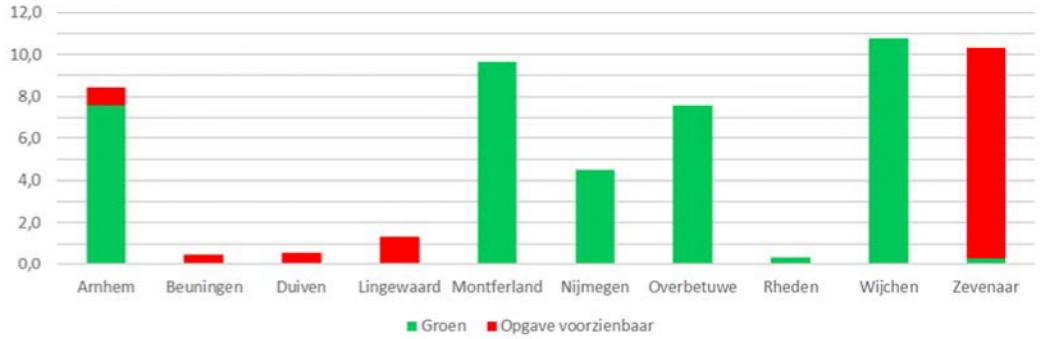


In de gemeenten Berg en Dal en Renkum is op dit moment, door de uitgifte in de monitorings-periode, minder toegestaan lokaal aanbod voorhanden dan in het RPW is toegewezen. In de andere gemeenten met lokaal aanbod is op dit moment voldoende ruimte om te kunnen voorzien in de vraag gedurende de periode van het RPW. Voor gemeenten met een overaanbod aan lokaal terrein wordt in de ruimtelijke uitwerking van het RPW, waar nodig, een voorstel gedaan voor het voorzienbaar te stellen aanbod op lokale bedrijventerreinen.

2.5 Regionale bedrijventerreinen

In 2016 bedroeg het aanbod op de regionale bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen 288 hectare. Op 1 juli 2018 is het regionale bedrijventerreinen aanbod met 65 ha afgenomen tot 223 ha., hiervan is 54 ha uitgegeven, de overige 11 ha. aan afname kan worden toegeschreven aan reeds geschrapt aanbod en voortschrijdend inzicht als gevolg van deze monitoring. In Figuur 2.4 is te zien dat de uitgifte van 54 ha grotendeels heeft plaatsgevonden op de als ''groen'' bestempelde regionale bedrijventerreinen conform het RPW. De uitgifte op voorzienbaar te stellen bedrijventerreinen heeft zich vooral in Zevenaar gemanifesteerd, op bedrijventerrein 7Poort[8].

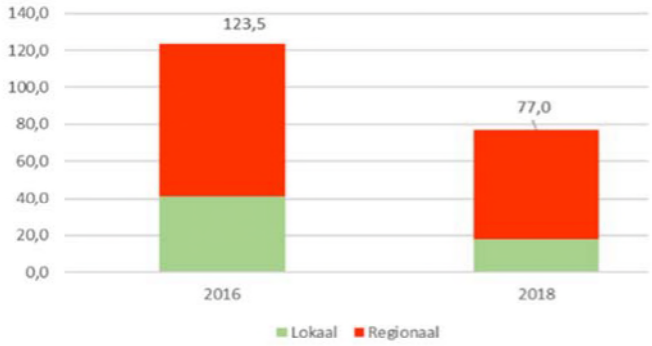
Figuur 2.4 Uitgifte op regionale bedrijventerreinen 2016 - 1 juli 2018.



2.6 Voorzienbaar te stellen opgave

Een belangrijke nuancering voor het RPW is dat overaanbod en voorzienbaar te stellen opgave geen inwisselbare termen zijn. In 2016 werd namelijk een overaanbod geconstateerd van 148 hectare, terwijl de voorzienbaar te stellen opgave in het RPW 123,5 hectare bedraagt. Dit is het gevolg van beleidsmatige keuzes: omtrent 7Poort, waar 20 ha op "groen" is gezet tbv XXL-logistiek en de gemeente Druten, die in overleg met de provincie heeft kunnen aantonen dat het schrappen van 4,9 ha. aan kavels vanuit ruimtelijk perspectief niet wenselijk, ineffectief en onlogisch was.

Figuur 2.5 Ontwikkeling van de voorzienbaar gestelde opgave



Als gevolg van uitgifte op lokale bedrijventerreinen, waardoor de lokale voorzienbaar te stellen opgave is gedaald (met 23 ha[9]), uitgifte op als voorzienbaar aangemerkte regionale bedrijventerreinen (15 ha) en voortschrijdend inzicht omtrent aanbod/leegstand op Spijksedijk (8 ha) is de voorzienbaar te stellen opgave in 2018 ten opzichte van 2016 met 46 hectare afgenomen naar 77 ha. De voorzienbaar te stellen opgave bestaat voor 18 ha uit lokaal en 59 ha uit regionaal aanbod. Stec groep brengt in de ruimtelijke uitwerking voor de gemeenten die niet hebben ingestemd met het RPW in kaart welke kavels uiteindelijk voorzienbaar gesteld dienen te worden.

---

8 In het RPW is 20 Ha van 7Poort te Zevenaar op "groen" gezet tbv xxl-logistiek en de bestemming wordt hierop aangepast. Uitgifte tot het ingaan van de periode van voorzienbaarheid (tot 2021) wordt in mindering gebracht op de voorzienbaar te stellen opgave op 7Poort, zodat te allen tijde 20 hectare ontwikkeld kan worden (gericht op XXL-logistiek).

9 Er is voor in totaal 28 ha. uitgegeven op lokale bedrijventerreinen, maar de lokale voorzienbare opgave is gedaald met ruim 23 ha. Dit verschil is te verklaren tgv beleidsmatige keuzes voor Druten, nieuw lokaal aanbod dat tijdens de monitoring naar voren is gekomen en uitgifte bij gemeenten onder het maximaal toegestane lokale aanbod.

Gemeenten die wel hebben ingestemd met het RPW hebben zelf een voorstel gedaan voor de ruimtelijke uitwerking.

2.7 XXL-logistiek

Een van de meest ingrijpende ontwikkelingen op bedrijventerreinen is de opkomst van XXL-logistiek, waarbij logistieke dienstverleners zeer grote kavels (>4ha) opnemen om vanuit daar hun distributie over een grote, internationale markt te verzorgen. Als aanvulling op het RPW heeft Ecorys in 2017 de mogelijkheden voor XXL-logistiek in de regio Arnhem-Nijmegen onderzocht[10]. In deze monitoring wordt dit onderzoek voorzien van een update van de cijfers zoals destijds gebruikt.

Voor de analyse die Ecorys in 2017 heeft uitgevoerd is allereerst een inventarisatie gemaakt van de bedrijventerreinen met beschikbare kavels met een oppervlakte van 4 hectare of groter. Vervolgens is op basis van onderstaande criteria een beoordeling gemaakt in hoeverre de betreffende terreinen geschikt zijn of geschikt te maken zijn voor grootschalige logistiek (Tabel 2.1):

Tabel 2.1 Geschiktheidsanalyse bedrijventerreinen voor XXL-logistiek in de regio Arnhem-Nijmegen februari 2017

Gemeente	Bedrijventerrein	Kan per direct kavels aanbieden van:		
		4ha	8ha	12ha
Overbetuwe	Park15	ja	ja	ja
Zevenaar	7Poort	ja	ja	ja
Montferland	DocksNLD	ja	nee	nee
Duiven	Seingraaf	nee	nee	nee
Duiven	Innofase	ja	nee	nee
Lingewaard	Agropark	ja	nee	nee
Lingewaard	Pannenhuis 2	ja	nee	nee
Overbetuwe	De Aam	ja	nee	nee
Wijchen/Nijmegen	Bijsterhuizen	nee	nee	nee
Beuningen	Schoenaker	nee	nee	nee

Uiteindelijk zijn daarvan drie bedrijventerreinen geschikt bevonden voor XXL-logistiek, te weten Park15 (Overbetuwe), DocksNLD (Montferland) en 7Poort (Zevenaar). Daarbij moet worden aangetekend dat die laatste haar kansrijkheid mede ontleent aan de daadwerkelijke realisatie van de afslag A12. Tussen begin 2017 en 2018 hebben zich op deze bedrijventerreinen de volgende ontwikkelingen voorgedaan:

Tussen begin 2017 en juli 2018 heeft op Park15 een uitgifte plaatsgevonden van 2 hectare. Op peilmoment 1 juli 2018 beschikte Park15 in totaal nog over circa 58 hectare uitgeefbaar aanbod, waarvan 50ha geschikt voor XXL-logistiek. Het aanbod is verdeeld over twee kavels groter dan 12 ha en een kavel van 11 hectare. Daarnaast zijn er nog twee kavels beschikbaar van circa 4 hectare. De overige 8 hectare is onder andere beschikbaar voor reguliere logistiek.

Na de peildatum van deze monitoring heeft op Park15 een grootschalige transactie plaatsgevonden van 27 ha, waaruit de huidige dynamiek omtrent XXL-locaties blijkt. Deze hectares zijn nog niet meegenomen in de overzichten, maar gezien de impact van deze ontwikkeling konden wij dit niet onvermeld laten.

[10] Te vinden via: https://www.regioan.nl/media/5.-Mogelijkheden-XXL-Logistiek.pdf

7Poort heeft tussen begin 2017 en 1 juli 2018 een uitgifte gezien van ruim 8 hectare[11],. Hiermee resteert nog 25 hectare uitgeefbaar aanbod (waarvan 20 hectare de kwalificatie als “groen” beoordeeld heeft gekregen in het RPW) . Op 7Poort, constateren wij, zijn op dit moment nog een kavel van 19 hectare en een kavel van 6 hectare beschikbaar. Ook kunnen twee naast elkaar gelegen kavels worden samengevoegd, waardoor nog een kavel van bijna 7 hectare ontstaat. Op 7Poort is er op dit moment meer aanbod direct uitgeefbaar (t.b.v. XXL-logistiek), dan ten tijde van het onderzoek naar XXL-locaties is aangegeven. Per saldo blijft dat er van het totale aanbod op 7Poort 20 hectare op “groen is gezet”, puur voor XXL-logistiek (kavels > 4ha) [12]

DocksNLD heeft alle beschikbare kavels in optie uitgegeven. Een kavel hiervan ligt onder optie voor onbepaalde tijd, maar is wel direct beschikbaar voor de markt. De 3 andere opties zijn uitgegeven aan de ondernemingen die reeds gevestigd zijn op DocksNLD. Het einde van de reserveringsperiode bedraagt medio 2019 (2 opties) en medio 2021 (1 optie, gekoppeld aan de optie van 2019). Medio 2019 is duidelijkheid inzake het nemen van de optie of het vrij beschikbaar komen van de kavels. Op dit moment is dus een kavel direct beschikbaar van circa 5 hectare en 3 andere kavels met een totale oppervlakte van ongeveer 8 hectare zijn in optie uitgegeven.

Op peildatum 1 juli 2018 is nog 80 ha aanbod beschikbaar voor XXL-logistiek (Tabel 2.2). Daarmee blijven de conclusies die in het rapport mogelijkheden voor XXL-logistiek getrokken zijn overeind.

Tabel 2.2 Geschikte bedrijventerreinen voor XXL-logistiek in de regio Arnhem-Nijmegen dd. 2018.

Gemeente	Bedrijventerrein	Direct uitgeef-baar	Niet direct uitgeef-baar	Kan per direct kavels aanbieden van:		
				4ha	8ha	12ha
Overbetuwe	Park15	50 *		ja	ja	ja
Zevenaar	7Poort	25 **	7	ja	ja	ja
Montferland	DocksNLD	5	8	ja	nee	Nee
Totaal		**80**	**15**			

*situatie gewijzigd tgv verkoop van 27ha
**waarvan 20 ha in het RPW op groen is gezet puur voor XXL-logistiek

Conclusies en aanbevelingen XXL-logistiek

- Er is nog altijd (zeer) geschikt en beschikbaar aanbod voorhanden in de twee logistieke knooppunten van regio Arnhem-Nijmegen (knoop 38 en EMZ).
- Onderzoek de mogelijkheden om XXL-locaties te kunnen realiseren binnen de (bestaande) logistieke knooppunten.

2.8 Watergebonden bedrijventerreinen

Watergebonden bedrijvigheid komt in het RPW niet expliciet aan bod. Wel is in het RPW opgenomen dat uitbreiding van bestaande bedrijven op watergebonden locaties wordt toegestaan. Omdat deze locaties voor zowel logistiek als voor industrie steeds meer van belang zijn, wordt geïnventariseerd op welke watergebonden bedrijventerreinen nog aanbod beschikbaar is en in hoeverre er behoefte is aan deze kavels. Watergebonden bedrijven zijn bedrijven die direct aan het

[11] Deze uitgifte is niet tbv XXL ingevuld

[12] Conform RPW: Voor Zevenaar 7Poort is sprake van een bijzondere situatie: er komt een directe aansluiting van dit bedrijventerrein op de A15. Wanneer er zekerheid bestaat over de aanleg van deze aansluiting op de A15 (het moment waarop de aanbestedingsprocedure is afgerond en werk is gegund), dan zal Zevenaar 7Poort alsnog in het rijtje bedrijventerreinen met de kleur groen kunnen belanden. Dit geldt in eerste instantie voor 20 ha van 7Poort, onder de voorwaarde dat deze 20 ha uitsluitend bestemd worden voor XXL-logistiek. Afhankelijk van de marktsituatie en vraag en aanbod kan (na monitoring) de laatste fase van 7Poort op groen komen voor XXL-logistiek

vaarwater liggen met vaak een eigen kade of die gebruik maken van een direct naastliggende openbare kade.

In 2016 heeft Ecorys de behoefte aan watergebonden en –verbonden bedrijventerreinen in Gelderland onderzocht. In het onderzoek uit 2016 wordt voor de periode 2015-2025 een ruimtevraag verwacht van 11 hectare, waarvan 3 hectare watergebonden en 8 hectare waterverbonden.[13]

Uit de inventarisatie van het aanbod blijkt dat in de regio Arnhem Nijmegen in 2015 19,2 hectare direct uitgeefbaar aanbod beschikbaar was op watergebonden bedrijventerreinen (Tabel 2.3):

Tabel 2.3 Uitgeefbaar aanbod watergebonden bedrijventerreinen dd. 2015

Gemeente	Bedrijventerrein	Watergebonden	Direct uitgeefbaar
Arnhem	Industriepark Kleefse Waard / Koningspley	11,8	11,8
Zevenaar	Spijksedijk	7,4	0
Totaal		**19,2**	**26,5**

In de tussentijd heeft zich een aantal veranderingen voorgedaan in dit aanbod:

- Het aanbod op Industriepark Kleefse Waard/ Koningspley is sindsdien uit de voorraad genomen, waardoor hier geen watergebonden aanbod resteert.
- Van Spijksedijk is inmiddels bekend dat dit geen direct uitgeefbaar aanbod betreft, maar dat dit terrein in bezit is van een eindgebruiker en waarvan op gedeelten met enige regelmaat sprake is van leegstand.

Dit betekent dat in de gehele regio Arnhem-Nijmegen op dit moment geen watergebonden aanbod beschikbaar is.

Ten opzichte van het onderzoek in 2015 is er geen reden te verwachten dat de ruimtevraag tot en met 2030 lager uit zal vallen dan geraamd. Bovendien is gezien de ontwikkelingen in de logistieke sector, waar multimodaliteit een erg belangrijke vestigingseis blijft, en industrie, waar circulariteit, en daarmee de aan- en afvoer van restromen, een steeds belangrijkere rol gaat spelen, een hogere ruimtevraag niet ondenkbaar. In de praktijk zien we al dat er aanvragen zijn naar watergebonden locaties. Deze kunnen op dit moment niet in de regio gefaciliteerd worden. Kortom, op het gebied van watergebonden bedrijvigheid wordt op korte termijn een knelpunt voorzien.

Conclusies en aanbevelingen watergebonden bedrijventerreinen

Uitbreiding van bestaande watergebonden bedrijven blijft mogelijk. Om nieuwe ruimtevragers te kunnen faciliteren zien we een tweetal mogelijkheden:

1. Door herstructurering van bestaande watergebonden bedrijventerreinen kan mogelijk efficiënter met de huidige ruimte omgegaan worden, waardoor hier ruimte vrijgemaakt kan worden.
2. Tevens adviseren we te onderzoeken om nieuwe watergebonden ruimtevraag in de regio van een locatie te kunnen voorzien.

[13] Watergebonden bedrijven: bedrijven die direct aan het vaarwater liggen met vaak een eigen kade of gebruikmaken van een direct naastliggende openbare kade. Vaak bulkbedrijven, zoals betonbedrijven, zand- en grindbedrijven, etc. Waterverbonden bedrijven: bedrijven die gebruikmaken van een kade maar goed op enige afstand van het water gelegen kunnen zijn. Bijvoorbeeld bij containerterminals.

2.9 Beleidsprioritaire terreinen

Vanwege de beleidsprioriteit die in het Regionaal Investeringsprogramma Arnhem-Nijmegen wordt gegeven aan duurzaamheid en campusontwikkelingen, is een aantal bedrijventerreinen in de regio aangewezen als duurzame/groen hub- of campusterrein. Deze terreinen genieten een speciale status en worden daarom niet voorzienbaar gesteld. Het betreft de volgende terreinen:

Duurzame/ Groene hub:

- Industriepark Kleefse Waard (Arnhem)
- Engie-terrein (Nijmegen)
- InnoFase (Duiven)

Op de groene hubs is op IPKW in Arnhem in de periode 2016 - medio 2018 4 hectare uitgegeven. Dit betekent dat hier nog ruim 4 hectare beschikbaar is. Op de andere duurzame/groene hubterreinen heeft geen uitgifte plaatsgevonden.

Campus:

- Winkelsteeg NovioTech Campus (Nijmegen)

Op het campusterrein heeft geen uitgifte plaatsgevonden.

Voor de beleidsprioritaire terreinen is op dit moment in de regio Arnhem-Nijmegen nog 18 hectare beschikbaar op duurzame/groen hub-terreinen. Daarnaast is nog 6 hectare beschikbaar ten behoeve van campusontwikkeling.

Conclusies en aanbevelingen beleidsprioriteiten

Voor de *duurzame/* groene hub terreinen schatten wij in dat vanwege de beleidsprioriteit en de mogelijkheden die reservering op deze terreinen biedt in het licht van de ontwikkelingen die gaande zijn op het gebied van circulaire economie en de energietransitie de reservering op dit moment van voldoende omvang is en dat deze behouden dient te worden.

Voor campusontwikkeling is op dit moment nog 1 terrein beschikbaar. Door middel van monitoring moet in de gaten gehouden worden of dit voldoende is voor de komende jaren.

2.10 Overige monitoringsvraagstukken

Definities

Gedurende de monitor is duidelijk geworden dat er geen eenduidige definitie is opgenomen als het gaat om uitgifte van gronden en de (rand)voorwaarden bij opties.

Uitgifte

Verkoop van gronden is namelijk niet gelijk aan uitgifte. Het gaat erom dat het aanbod van de markt gehaald is. Ontwikkelingen waarbij private partijen gronden opkopen vanuit een ontwikkel en/of speculatie perspectief is niet per definitie het reduceren van aanbod.

Opties

Ten aanzien van opties, constateren wij dat er binnen de gemeenten van de regio Arnhem Nijmegen verschillende definities (en daarmee ook termijnen) worden gehanteerd. Dit maakt het op een overzichtelijke manier presenteren van beschikbaar aanbod lastig.

Vraagramingen

De huidige vraagramingen die ten grondslag liggen aan het RPW zijn gebaseerd op de provinciale ramingen uit 2015, waarbij het *TM-scenario*[14] als uitgangspunt is genomen. Op dat moment was dat scenario het meest realistisch wat beschikbaar was.
Ten tijden van het RPW (eind 2015) zijn er twee nieuwe *WLO-scenario's*[15]gepubliceerd die de economische groei en werkgelegenheidsontwikkeling tot 2030, 2040 en zelfs 2050 in kaart brengen. Daarbij worden een hoog en een laag groeiscenario gepresenteerd.

Omdat het economisch klimaat de afgelopen 3 jaar flink veranderd is, zijn we van mening dat een hernieuwde vraagraming, op basis van de nieuwste WLO-scenario's, een actueler beeld geeft dan een herijking van de vraagraming uit 2015, op basis van het TM-scenario.

2.11 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Uitgifte

- Voor de monitoring is uitgegaan van de ontwikkelingen tussen april 2016 en 1 juli 2018. Gedurende de monitoringsperiode is 82 hectare op bedrijventerreinen verkocht. Hierdoor resteert nog een overaanbod van 109 hectare. Vanuit historisch perspectief beschouwd, zien we dat zich voornamelijk in 2016 en 2017 veel uitgifte voorgedaan heeft op bedrijventerreinen in de regio Arnhem-Nijmegen, terwijl 2018 hier vooralsnog op achter blijft. Uitgifte op bedrijventerreinen is conjunctuurgevoelig, waardoor de bovengemiddelde uitgifte in de voorgaande jaren nog niet als structureel beschouwd kan worden. Daarbij resteert er nog steeds een **overaanbod van 109 hectare**, ondanks de bovengemiddelde uitgifte.

- In alle gemeente met lokale bedrijventerreinen heeft in de monitoringsperiode uitgifte plaatsgevonden. In totaal is op lokale bedrijventerreinen 28 hectare uitgegeven. Dit heeft twee belangrijke consequenties:
  - De voorzienbaar te stellen opgave op lokale bedrijventerreinen is met 23 ha gedaald van 41 ha in 2016 naar 18 ha nu.
  - De gemeenten Berg en Dal en Renkum hebben op dit moment minder uitgeefbaar aanbod beschikbaar dan zij volgens het RPW mogen ontwikkelen.

- Op regionale bedrijventerreinen is in totaal 54 ha uitgegeven. Hiervan heeft het grootste gedeelte van de uitgifte gedurende de monitoringsperiode zich gemanifesteerd op als ''groen'' beoordeelde bedrijventerreinen in het RPW (41 ha).
  De voorzienbaar te stellen opgave op regionale bedrijventerreinen is gedaald met 23 ha. Deze daling is het gevolg van uitgifte op ''voorzienbaar te stellen'' bedrijventerreinen (13 ha) en weeffouten in het RPW die gerepareerd zijn.

- Inclusief de lokale bedrijventerreinen resteert per 1 juli 2018 nog een **voorzienbaar te stellen opgave van 77 ha aan bedrijventerreinen**, ten opzichte van een voorzienbaar te stellen opgave van 123,5 hectare in 2016.

---

[14] In het RPW is het Transatlantic Market-scenario als vertrekpunt genomen voor de planologische reservering van de ruimte voor bedrijventerreinen tot 2025. Gebaseerd op het prognosemodel van de provincie Gelderland uit 2015.

[15] Het Centraal Plan Bureau en het PlanBureau voor de Leefomgeving hebben in 2016 een toekomstverkenning naar de welvaart en leefomgeving (WLO) uitgevoerd. De WLO-scenario's leveren input voor langetermijnbeleid waarbij onzekerheid over de toekomst een rol speelt.

XXL-logistiek

- Voor de XXL-logistiek is voorlopig voldoende aanbod beschikbaar in de regio Arnhem-Nijmegen. Hier wordt nog geen knelpunt verwacht. De recente transactie op Park15 laat echter wel de dynamiek zien die speelt op XXL-terreinen.

Watergebonden bedrijven

- In de regio Arnhem-Nijmegen is geen watergebonden aanbod beschikbaar, terwijl de praktijk uitwijst dat er wel vraag is vanuit de markt. Hier wordt een knelpunt voorzien.

Groene hub/ campus terreinen

- Voor de duurzame/groene hub- en campusterreinen lijkt op dit moment voldoende ruimte gereserveerd.

Monitoringsvraagstukken

- Er is op dit moment geen eenduidige definitie set waarin helder beschreven wordt wanneer een terrein als uitgegeven wordt beschouwd en hoe om te gaan met opties.
- De huidige vraagraming, zoals gehanteerd in het RPW, uit 2015 is gebaseerd op provinciale vraagramingen, waarin het TM-scenario is gehanteerd. Er zijn nieuwe inzichten vanuit het Centraal Plan Bureau als het gaat om toekomstige economische groei en werkgelegenheids-ontwikkeling (WLO-scenario's), welke vanaf december 2015 zijn gepubliceerd en worden toegepast in andere vraagramingen.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doen we een aantal aanbevelingen, waarvan wij adviseren deze in de volgende monitor op te nemen.

Uitgifte

Om zicht te houden op het feit of de opleving in de uitgifte in met name 2016 en 2017 structureel is, is een gecontinueerde (jaarlijkse) monitoring noodzakelijk.

We adviseren om, wanneer enerzijds een tekort aan lokaal aanbod geconstateerd wordt in een gemeente en deze gemeente anderzijds een voorzienbaar te stellen opgave heeft op een regionaal bedrijventerrein, de mogelijkheid te bieden om dit regionaal aanbod in te zetten ten behoeve van lokale ruimtevraag[16].
Dit zorgt ervoor dat enerzijds er geen regionaal aanbod voorzienbaar gesteld wordt, terwijl op een andere locatie nieuw aanbod in ontwikkeling genomen wordt. Het is hierbij wel van belang dat de locatie kwalitatief voldoet aan de vestigingseisen ten behoeve van lokale bedrijvigheid en het planologisch kader hier op wordt toegesneden.

XXL-logistiek

Gezien de dynamiek van XXL-logistiek is het van belang de actuele ontwikkelingen te blijven monitoren. Tevens is aanvullend onderzoek nodig naar de mogelijkheden waar nieuw aanbod binnen de logistieke knooppunten kan of moet landen.

Watergebonden bedrijven

Op watergebonden bedrijventerreinen wordt op korte termijn een knelpunt voorzien. Daarom is onderzoek nodig naar mogelijkheden watergebonden bedrijvigheid van een locatie te kunnen voorzien. Hiervoor adviseren we te onderzoeken waar herstructurering van bestaande watergebonden bedrijventerreinen kan leiden tot efficiënter ruimtegebruik, waardoor hier ruimte vrijgemaakt kan worden voor nieuwe bedrijvigheid. Tevens adviseren

[16] Hetgeen reeds wordt toegepast in de ruimtelijke uitwerking voor Beuningen en Zevenaar

we mogelijkheden te onderzoeken om nieuwe watergebonden ruimtevraag in de regio van een locatie te kunnen voorzien.

Monitoringsvraagstukken

Om monitoring en juiste registratie in de toekomst eenvoudiger te maken, is het noodzakelijk eenduidige definities voor uitgifte en opties op aanbod af te stemmen.

Bij een volgende herziening van het RPW adviseren we rekening te houden met de nieuwe WLO-scenario's en de methodiek aan te passen aan de marktontwikkelingen. Hierin wordt onder meer rekening gehouden met een toename van het ruimtegebruik bij een dalende werkgelegenheid als gevolg van automatisering in enkele sectoren. Voor de nieuwste inzichten adviseren we een update van de ruimtevraag aan.

3 Monitor kantoorlocaties

3.1 Inleiding

In het Bouwstenenrapport kantoorlocaties[17] wordt in de regio Arnhem-Nijmegen zowel een kwantitatieve als kwalitatieve mismatch op kantoorlocaties geconstateerd. Op basis van de trends en ontwikkelingen op de kantorenmarkt wordt verwacht dat de ruimtevraag naar kantoren voor een groot deel gericht is op de centrumlocaties in Arnhem en Nijmegen. Op deze locaties is het geschikt aanbod beperkt. Het beschikbare aanbod ligt voornamelijk op andere locaties, zoals kantorenparken, bedrijventerreinen en ook op informele werklocaties, zoals woonwijken en buitengebied. In het RPW zijn regionale afspraken om deze mismatch tussen vraag en aanbod naar kantoren op centrumlocaties, kantorenparken en bedrijventerreinen aan te pakken.

Vanuit het perspectief van de ladder voor duurzame verstedelijking is het wenselijk om de kwantitatieve mismatch te verkleinen en de kwalitatieve mismatch op te lossen, zodat er voldoende aanbod en/of ontwikkelruimte beschikbaar blijft op die locaties waar de marktvraag zich voordoet. In het RPW is daarom bepaald dat een totaalopgave aan kantoorlocaties voorzienbaar gesteld moet worden. Meer specifiek wordt geconcludeerd dat:

- Centrum en stationslocaties het meest toekomstbestendig en gewild zijn.
- Het courante aanbod niet op de juiste plek ligt, namelijk een tekort op centrumlocaties en een overschot op andere locaties.
- Ingrijpen op kantorenparken en bedrijventerreinen daarom nodig is.
- Er buiten de kantorenconcentraties ook veel aanbod is en slechts een beperkte vraag.

In het RPW is daarom afgesproken dat de gebieden rondom Arnhem Centraal en Nijmegen Centraal aangewezen worden als de locaties voor ontwikkeling van kantoren. Op de overige locaties wordt ingezet op reductie van het overaanbod. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of de ontwikkelingen van de afgelopen jaren aanleiding geven de gemaakte afspraken over de kantoorlocaties te herzien. Hierbij wordt afzonderlijk ingezoomd op de ontwikkelingen op de centrumlocaties, kantorenparken en bedrijventerreinen.

3.2 Kantoren op centrumlocaties

Situatie 2016

Ten tijde van het opstellen van het RPW werd op de centrumlocaties in Arnhem en Nijmegen een tekort aan geschikt en beschikbaar aanbod geconstateerd. Het totale aanbod op de centrum-locaties bedroeg circa 80.000m^2, waarvan ongeveer 53.000m^2 onbebouwd dan wel courant was. De verwachte ruimtevraag naar kantoren op centrumlocaties bedraagt 62.100m^2, waaruit blijkt dat er sprake is van een kwalitatieve mismatch.

Tabel 3.1 Kantorenaanbod op centrumlocaties 2016

Arnhem		Onbebouwd	Courant	Incourant
Arnhem CS/Centrum	Centrumlocatie	33.500	10.000	27.700
Nijmegen CS/Centrum	Centrumlocatie	0	8.023	0
Totaal		**33.500**	**18.023**	**27.700**
		79.223m^2		

[17] Ecorys, 2016: https://www.regioan.nl/media/2.-Bouwstenenrapport-Kantoren.pdf

Situatie 2018

Gedurende de monitoringsperiode is door een functiewijziging van onbebouwd kantorenaanbod naar wonen het areaal onbebouwd aanbod rondom Arnhem Centraal afgenomen naar 9.800m^2. Ook courant en incourant aanbod zijn hier afgenomen. Op de centrumlocaties in Nijmegen is op dit moment met 2.700m^2 nauwelijks nog beschikbaar aanbod. Door herontwikkeling van een oud kantoorpand wordt vanaf begin 2019 nog 4.000m^2 nieuwe kantoren ontwikkeld. Deze meters zijn reeds opgenomen in het onbebouwd aanbod. In totaal resteert in 2018 op centrumlocaties 24.500m^2 onbebouwd en courant aanbod ten opzichte van een geraamde ruimtevraag van ruim 62.000 m^2.

Tabel 3.2 Kantorenaanbod op centrumlocaties 2018

Arnhem		Onbebouwd	Courant	Incourant
Arnhem CS/Centrum	Centrumlocatie	9.800	8.000	16.900
Nijmegen CS/Centrum	Centrumlocatie	4.000	2.700	0
Totaal		**13.800**	**10.700**	**16.900**
		41.400m^2		

Elst Centraal is een overig plan van 5.000 m^2 bvo in Overbetuwe. Hoewel het hier eveneens een centrumlocatie betreft, is het niet te vergelijken met de centrumlocaties Arnhem en Nijmegen. De bereikbaarheid is weliswaar goed te noemen, maar het stedelijk voorzieningenniveau en de uitstraling zijn van een andere orde dan de stadscentra van Arnhem en Nijmegen. Waar de centrumlocaties in Arnhem en Nijmegen naast lokale en regionale gebruikers ook nationale en internationale kantoorgebruikers aantrekt zal Elst Centraal naar verwachting eerder lokale en regionaal georiënteerde kantoorgebruikers bedienen.

Het tekort aan geschikt aanbod op centrumlocaties dat in 2016 werd geconstateerd is in 2018 nog steeds aan de orde, maar de mismatch is groter geworden.

3.3 Kantoren op kantorenparken

Situatie 2016

Het courante aanbod op de kantorenparken overtreft de verwachte vraag. Daarnaast is er nog sprake van incourant aanbod. Met betrekking tot de kantorenparken is de gezamenlijke doelstelling een verdere inzet op het concentreren van de kantorenvolumes op de meest toekomstbestendige locaties, dit zijn Velperweg en Arnhems Buiten in Arnhem en Brabantse Poort en Heyendaal in Nijmegen. Daarnaast is afgesproken ruimte te bieden aan het plan Lent van 5.000m^2 ten behoeve van de versterking van het lokale vestigingsklimaat in de Waalsprong.

Situatie 2018

Ten opzichte van 2016 hebben er geen grote wijzigingen plaatsgevonden op de kantorenparken. Aangezien er geen onbebouwd aanbod beschikbaar is op kantorenparken hebben we het over de bestaande vastgoedvoorraad. Inclusief het minder geschikte aanbod is op de meest toekomstbestendige kantorenparken sprake van een licht overaanbod (34.000m2 t.o.v. 25.900m2 ruimtevraag voor de RPW toekomstbestendige terreinen: Velperweg en Arnhems Buiten in Arnhem en Brabantse Poort en Heyendaal in Nijmegen). Daarnaast is op de overige kantorenparken nog altijd te veel aanbod aanwezig.
Er is voldoende courant aanbod op kantorenparken, maar tegelijkertijd een overaanbod aan incourant aanbod.

3.4 Kantoren op bedrijventerreinen

Situatie 2016

Op de bedrijventerreinen IJsseloord II (Arnhem), Mercurion (Zevenaar) en de Hes West (Renkum) wordt in 2016 een overaanbod geconstateerd. In totaal was in 2016 op deze bedrijventerreinen meer dan 163.000m^2 kantorenaanbod beschikbaar. Op de bedrijventerreinen IJsseloord II (Arnhem) en Mercurion (Zevenaar) is het courant beschikbare kantorenaanbod ruim voldoende om in de toekomstige vraag van 5.200m^2 te voorzien. Het zijn beide locaties met toekomstperspectief, maar het aanwezige aanbod staat niet in verhouding tot de ruimtevraag. Voor IJsseloord II is daarom besloten in te zetten op vermindering van het onbebouwde kantorenaanbod van 80.000m^2 naar 10.000m^2. Daarnaast kan de functie kantoren op Mercurion, voor het onbebouwde aanbod, worden geschrapt met de toezegging van ondersteuning door de provincie bij de zoektocht naar een alternatieve invulling van deze locatie. Ten slotte wordt de Hes-West niet meer in het RPW opgenomen als toekomstige kantoorlocatie met een regionale functie.

Situatie 2018

Ten opzichte van 2016 is het onbebouwd kantorenaanbod op bedrijventerreinen afgenomen. Op IJsseloord II, De Hes West en Mercurion is of wordt in totaal voor ruim 90.000m2 aan onbebouwd aanbod geschrapt. Op de Hes West vinden momenteel woningbouwontwikkelingen plaats. Dit betekent dat op den duur ook het incourante aanbod (circa 23.000m2) getransformeerd wordt. Wel wordt hier ruimte gereserveerd voor lokaalgebonden woon-werklocaties.

Op bedrijventerreinen IJsseloord II resteert conform afspraken met de provincie nu nog 10.000m2 onbebouwd aanbod met een kantorenbestemming. Daarnaast is er in bestaande panden sprake van ruim 60.000 m2 aanbod, waarvan circa 40% courant aanbod. Met een ruimtevraag van slechts 5.200m2 naar kantoren op bedrijventerreinen is er in 2018, ondanks de reeds forse deprogrammering van onbebouwd aanbod, nog steeds sprake van een overaanbod (in de bestaande vastgoedvoorraad).

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Kantoren op Centrumlocaties

- Op de centrumlocaties (stationslocaties) in Arnhem en Nijmegen is een mismatch tussen beschikbaar aanbod en de verwachte toekomstige ruimtevraag. Op dit moment is op deze locaties onvoldoende geschikt en beschikbaar aanbod om in de ruimtevraag tot en met 2025 te kunnen voorzien. Ondanks het feit dat deze locaties als meest toekomstbestendig zijn beoordeeld als het gaat om kantorenaanbod, zorgt transformatie naar met name wonen ervoor dat de kantoorfunctie op de meest gewilde plekken verdrongen wordt.

Kantoren op Kantorenparken

- Op de meest toekomstbestendige kantorenparken die zijn aangewezen als de locatie om kantorenvolumes op kantorenparken te concentreren, zijn vraag en courant aanbod vrijwel in evenwicht.
- Daarnaast is op de overige kantorenparken nog altijd een overaanbod aanwezig (van zowel courant als incourant aanbod).

Kantoren op Bedrijventerreinen

- Voor kantoren op bedrijventerreinen worden de afspraken die in het RPW gemaakt zijn omtrent de onbebouwde kantoorlocaties nageleefd:
  - Aanbod IJsseloord II verminderd tot max. 10.000m$^{2;}$
  - De Hes West wordt niet meer meegenomen als toekomstige kantoorlocatie;
  - De functie kantoren wordt geschrapt op Mercurion-Zevenaar.
- Desondanks is er in het bestaand vastgoed nog altijd sprake van een overaanbod.

Aanbevelingen

- Met het doel het tekort aan kantorenaanbod op centrumlocaties te verminderen, adviseren we aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de mogelijkheden om door herontwikkeling of op nieuwe locaties kantorenaanbod toe te voegen.

- Om een gezond marktevenwicht voor kantoren op zowel kantorenparken als bedrijventerreinen te realiseren is het noodzakelijk dat het incourante (bestaande) aanbod uit de markt gehaald wordt.
  We adviseren daarom te onderzoeken wat een kansrijke nieuwe bestemming kan zijn voor te transformeren (incourante) kantorenaanbod op de niet toekomstbestendige kantorenparken en bedrijventerreinen.

4 PDV-locaties

4.1 Inleiding

Uit het Bouwstenenrapport Perifere Detailhandel[18] blijkt dat ook op PDV-locaties in de regio Arnhem-Nijmegen sprake is van overprogrammering. Meer specifiek wordt geconstateerd dat er sprake is van:

- Een forse kwantitatieve overprogrammering van de planvoorraad voor nieuwe perifere detailhandel.
- De kwaliteit van het aanbod van een aantal locaties onvoldoende is en niet aansluit bij de kwaliteiten die de markt vraagt.
- Bestemmingsplannen in een aantal gevallen ruimte bieden voor nieuwe detailhandels-ontwikkelingen die in strijd zijn met eerder gemaakte afspraken. Deze afwijkingsmogelijkheden leiden tot een toename van reeds bestaand overaanbod, of concurrentie met centrumgebieden, stadsdeelcentra en wijken buurtcentra.

Het aanbod op PDV-locaties is ingedeeld in de drie deelregio's Noord, Midden en Zuid. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt naar concentratielocaties en overige winkellocaties. De concentratie-locaties zijn grote, kwalitatief goede PDV/GDV-locaties die in het RPD zijn benoemd. Overige winkellocaties hebben betrekking op locaties, zoals bedrijventerreinen, waar middels een afwijkingsmogelijkheid perifere detailhandel wordt toegestaan.

Om de overprogrammering op PDV-locaties te verminderen is in het RPW middels een 3-stappenplan afgesproken dat:

1. zachte plannen geen doorgang vinden;
2. regionaal de afspraak gemaakt wordt dat afwijkingsmogelijkheden in bestemmingsplannen niet gebruikt worden;
3. de harde planvoorraad in evenwicht gebracht wordt.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of de ontwikkelingen van de afgelopen jaren aanleiding geven de gemaakte afspraken over de PDV-locaties te herzien. Hierbij wordt afzonderlijk ingezoomd op de ontwikkelingen op de concentratielocaties en overige winkellocaties in drie verschillende deelregio's.

4.2 Ontwikkelingen in de monitoringsperiode

Situatie 2016

In het RPW is per deelregio een confrontatie gemaakt tussen het beschikbare aanbod en de marktruimte. Voor deelregio Noord is geconstateerd dat er sprake was van een overaanbod. Deelregio Midden wordt niet gezien als autonoom functionerende markt, maar als integraal onderdeel van de regio Arnhem-Nijmegen. Hier zijn vraag en aanbod beperkt en daarmee min of meer in evenwicht. In deelregio Zuid daarentegen was het aanbod kleiner dan de marktruimte en was dus sprake van een tekort op concentratielocaties.

In het RPW is per deelregio een voorstel gedaan om vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen.

[18] Ecorys, 2017: https://www.regioan.nl/media/2.-Bouwstenenrapport-Perifere-Detailhandel.pdf

Concentratielocaties

In het harde planaanbod in deelregio Noord wordt 9.500m^2 op Zevenaar Hengelder voorzienbaar gesteld [19]. Daarnaast wordt 35.000m^2 op gereserveerd voor PDV in-en-om-het-huis met bovenregionale aantrekkingskracht op Nieuwgraaf in Duiven.

Omdat op 'overige winkellocaties' in deelregio Midden geen geschikt aanbod is, wordt deze marktruimte overgeheveld naar de marktruimte voor concentratielocaties. Ondanks een kleine overschrijding van de marktruimte worden de mogelijkheden van Elst Aamsepoort Zuid overeind gehouden.

Om het tekort in deelregio Zuid op te vullen is besloten akkoord te gaan met de ontwikkeling van het plan voor locatie Ressen van 20.000m^2 voor een solitaire grootschalige bouw- en tuinmarkt. Daarnaast wordt 8.000m^2 strategische reserve aangehouden voor het vergroten van mogelijkheden op andere concentratiegebieden in deelregio Zuid.

Overige winkellocaties

Voor de overige winkellocaties wordt regionaal afgesproken dat zachte plannen niet in ontwikkeling genomen worden en er geen gebruik wordt van afwijkingsmogelijkheden. In deelregio Noord wordt 26.000m^2 harde planvoorraad op IJsseloord II geschrapt. Daarnaast wordt een strategische voorraad van 5.000m^2 aangehouden ter invulling van een overige winkellocatie met voldoende kwaliteit. In deelregio midden wordt de marktruimte voor overige winkellocaties overgeheveld naar concentratielocaties. In deelregio Zuid wordt eveneens gestopt met zachte plannen en worden afwijkingsmogelijkheden niet gebruikt. Daarnaast wordt in de harde planvoorraad aan de van Heemstraweg in Beuningen geschrapt. In Druten wordt, met uitzondering van de overeengekomen 4.000m^2, alle harde plancapaciteit geschrapt.

Situatie 2018

Op de concentratielocaties is in de monitoringsperiode enkel op Nieuwgraaf in Duiven sprake geweest van grootschalige uitgifte van 20.000m^2.

Het schrappen van aanbod op overige winkellocaties heeft betrekking op het wegnemen van afwijkingsmogelijkheden., waarvoor het bestemmingsplan moet worden gewijzigd (gemeente Druten) Dit is een papieren opgave. Hiervoor hoeven geen kavels uit de markt te worden genomen.

Per saldo zijn er geen grote wijzigingen op het PDV vlak gedurende de monitoringsperiode die aanleiding geven tot wijzigingen in het voorstel in het RPW.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Op concentratielocaties heeft in de monitoringsperiode alleen grootschalige uitgifte plaatsgevonden op Nieuwgraaf in Duiven. Hier is 20.000m^2 wvo in ontwikkeling genomen.
- Het schrappen van aanbod op overige winkellocaties vindt uitsluitend op papier plaats. Hiervoor hoeven geen kavels uit de markt genomen te worden.
- Er is geen aanleiding om de gemaakte afspraken in het RPW op het PDV vlak te herzien.

[19] De hoeveelheid voorzienbaar te stellen m2 op Hengelder kan verminderen door verplaatsing van bestaande, in gebruik zijnde, perifere detailhandelsvestigingen van Tatelaar naar Hengelder.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:
- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:
- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas

RUIMTE VOOR ECONOMISCHE ONTWIKKELING

REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

REGIO ARNHEM-NIJMEGEN

RUIMTE VOOR ECONOMISCHE ONTWIKKELING

REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

VERSIE 12 OKTOBER 2017

REGIO ARNHEM-NIJMEGEN

INHOUDS-OPGAVE

PAGINA 4 SAMENVATTING

PAGINA 6 1 INLEIDING
- 1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING
- 1.2 DOELSTELLING RPW
- 1.3 FUNCTIES RPW
- 1.4 REALISATIE VAN EVENWICHT TUSSEN VRAAG EN AANBOD
- 1.5 TOTSTANDKOMING RPW
- 1.6 LEESWIJZER

PAGINA 14 2 UITGANGSPUNTEN REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

PAGINA 18 3 UITVOERING REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

PAGINA 20 4 BELANGRIJKSTE BESLISPUNTEN REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

BIJLAGEN DRIE BESLISPUNTENNOTITIES

PAGINA 29 BIJLAGE 1 BEDRIJVENTERREINEN

PAGINA 41 BIJLAGE 2 PERIFERE DETAILHANDEL

PAGINA 69 BIJLAGE 3 KANTOREN

PAGINA 76 BIJLAGE 4 FACTSHEETS 19 GEMEENTEN ARNHEM, BERG EN DAL, BEUNINGEN, DOESBURG, DRUTEN, DUIVEN, HEUMEN, LINGEWAARD, MONTFERLAND, MOOK EN MIDDELAAR, NIJMEGEN, OVERBETUWE, RENKUM, RHEDEN, RIJNWAARDEN, ROZENDAAL, WESTERVOORT, WIJCHEN EN ZEVENAAR

PAGINA 96 BIJLAGE 5 TOTAALOVERZICHT WERKLOCATIES

PAGINA 98 BIJLAGE 6 OVERZICHT LOKALE BEDRIJVENTERREINEN WAARVOOR ‘VOORZIENBAARHEID’ WORDT INGESTELD

SAMENVATTING

In de regio Arnhem-Nijmegen is al een aantal jaren sprake van een overaanbod van bedrijventerreinen, kantoren en locaties voor perifere detailhandel. Hierin moet verandering komen, want door het overaanbod zit de regio 'op slot'. Omdat de economie niet lokaal, maar vooral regionaal werkt, is het totale aanbod in de regio beoordeeld. Landelijk is de zogeheten 'Ladder voor duurzame verstedelijking' van kracht. Zolang er op regionale schaal een overaanbod van bedrijventerreinen is, mag er in principe niets nieuws ontwikkeld worden. Met andere woorden: het bestaande, deels verouderde en versnipperde aanbod, staat gewenste nieuwe ontwikkelingen in de weg. Er is inmiddels jurisprudentie dat deze 'ladder' – als er geen waterdichte onderbouwing is voor het ontwikkelen van nieuwe terreinen- onverbiddelijk wordt toegepast. Niets doen en hopen dat het probleem van overaanbod door de aantrekkende economie zal worden opgelost, is niet realistisch. De gemeenten krijgen de ruimte van de provincie Gelderland om gezamenlijk een oplossing voor de problematiek uit te werken. De portefeuillehouders economie van de 19 gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen hebben de handschoen opgepakt en zijn aan de slag gegaan met de ontwikkeling van een Regionaal Programma Werklocaties.

De doelstellingen van het RPW zijn:

1 Zorgen voor nieuwe economische ontwikkeling op de juiste locatie in de regio met maximaal rendement voor de werkgelegenheid. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren als perifere detailhandel.
2 Ruimte geven aan uitbreiding van lokale bedrijvigheid.
3 In een realistisch tijdspad toewerken naar een economisch evenwicht in vraag en aanbod.
4 De economische marktontwikkelingen nauwlettend volgen en optimaal benutten. Er is een reële kans dat de komende drie jaren (2018, 2019 en 2020) de huidige marktontwikkelingen doorzetten en de uitgifte/verkoop van gronden boven verwachting uitpakt.

In dit Regionaal Programma Werklocaties met bijlagen zijn nadere voorstellen uitgewerkt om het aanbod van bedrijventerreinen, kantoren en locaties voor perifere detailhandel weer met de toekomstige vraag in evenwicht te brengen.

De kern van de voorstellen:

1 Tot en met 2020 krijgen gemeenten en private partijen alle ruimte voor de uitgifte van bedrijventerreinen, kantorenlocaties en locaties voor perifere detailhandel. Intussen is er een lijst gemaakt van minder courante locaties die waarschijnlijk niet ontwikkeld en/of uitgegeven gaan worden. Dat is gedaan op basis van objectieve criteria.

2 In september 2018 wordt bepaald voor de werklocaties bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel, voor welke terreinen definitief de zogenoemde 'voorzienbaarheid' gecreëerd gaat worden. De voorzienbaarheid gaat in per 1 juli 2019. Gemeenten en private partijen hebben vervolgens tot en met 2020 de tijd om uitgiften te doen. Voorzienbaarheid houdt in dat na deze periode de bestemming kan worden gewijzigd/geschrapt tot het evenwicht weer hersteld is.

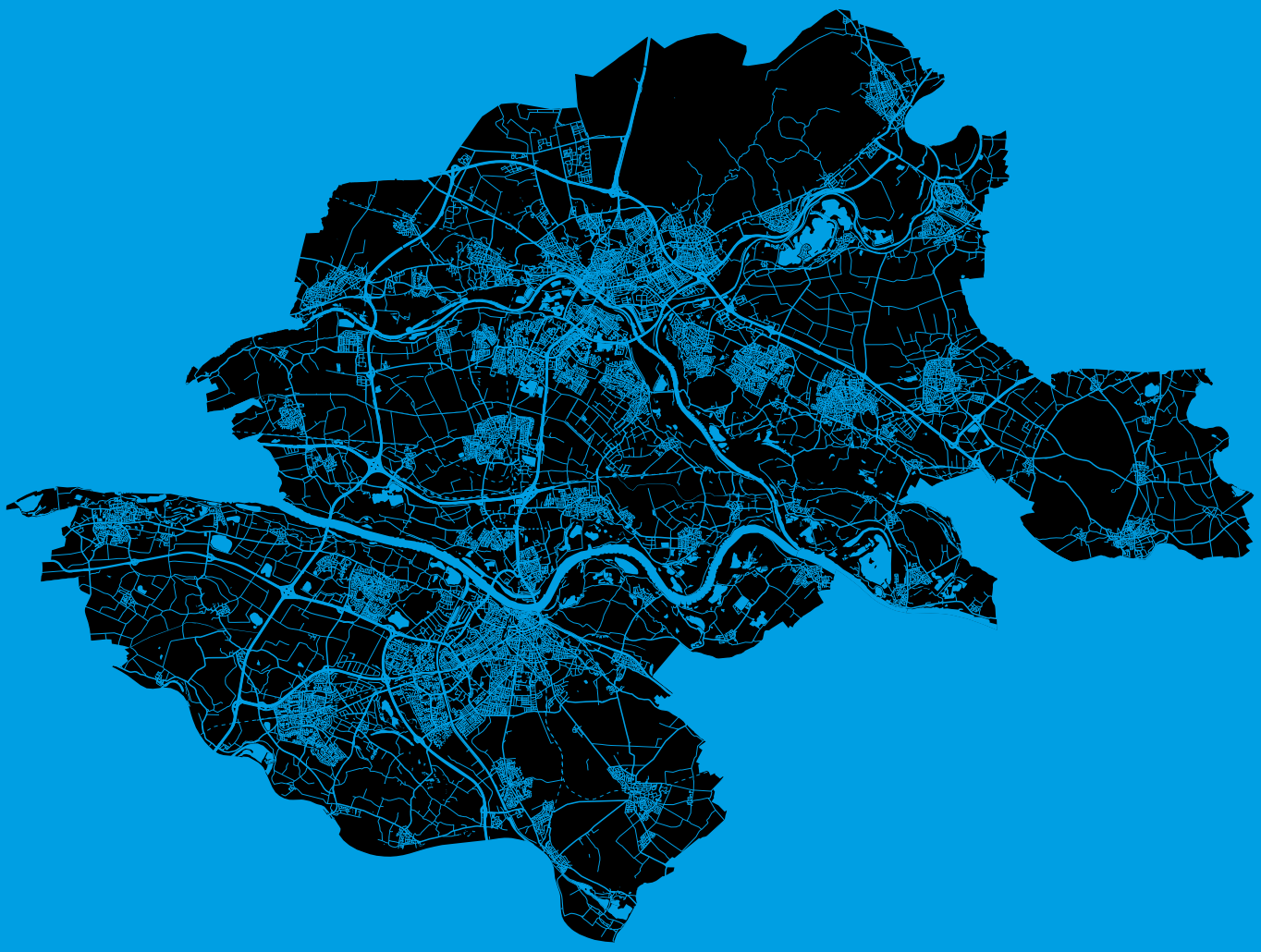
1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

Hoe houden wij de regio Arnhem-Nijmegen aantrekkelijk voor vestiging van nieuwe en verplaatsing van bestaande bedrijven? Dat is de belangrijkste vraag van het Regionaal Programma Werklocaties (RPW). Uit onderzoek blijkt dat er in de regio Arnhem-Nijmegen te veel bedrijventerreinen, kantoren en locaties voor perifere detailhandel zijn.
Die staan nieuwe, gewenste ontwikkelingen in de weg. Jurisprudentie bepaalt dat het nauwelijks mogelijk is nieuwe locaties te ontwikkelen, zo lang er nog voldoende ruimte in de regio beschikbaar is. Plannen worden getoetst aan de zogeheten 'Ladder voor duurzame verstedelijking'. Zolang er een overaanbod van bedrijventerreinen is, mag er in principe niets nieuws ontwikkeld worden. Met andere woorden: het bestaande, deels verouderde en versnipperde aanbod, staat gewenste nieuwe ontwikkelingen in de weg.

Dat heeft grote gevolgen voor de aantrekkingskracht van onze regio. Daarom streven de 19 gemeenten binnen de regio Arnhem-Nijmegen samen met de provincie Gelderland ernaar het overaanbod weg te nemen. Het doel is te zorgen voor evenwicht in de marktsituatie per 2021 en zo weer ruimte te creëren voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven. De 'regionale winkel' moet als het ware deels worden leeggeruimd, voordat een nieuw, passend aanbod op de planken kan komen. Dit RPW creëert nieuwe ruimte en helpt zo de regionale motor weer op toeren te brengen.

Geografische afbakening
De regio Arnhem-Nijmegen omvat de gemeenten Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.



DE GEMEENTEN

Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.

Versterken van de regionale concurrentiekracht
Arnhem en Nijmegen zijn de motoren van de regionale en Gelderse Economie. Ze bepalen voor een belangrijk deel de aantrekkelijkheid en het succes van onze regio op nationale en internationale schaal. Een sterke regio kan niet zonder sterke steden en omgekeerd. Daarom is het opstellen en vaststellen van dit RPW een gezamenlijke opgave van alle 19 gemeenten en de provincie Gelderland. Het aanbrengen van focus en concentratie dwingt tot locatiekeuzes voor detailhandel, wonen, kantoren, voorzieningen en bedrijventerreinen. Uitgangspunt is dat dit zo wordt aangepakt dat negatieve gevolgen voor individuele gemeenten en private partijen zo beperkt mogelijk blijven. Het vliegwiel van de regionale economie moet echter weer in beweging komen. Dat is in het belang van alle partijen in onze regio.

1.2 DOELSTELLING REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

De doelstellingen van het RPW zijn:

- Zorgen voor nieuwe economische ontwikkeling op de juiste locatie in de regio met maximaal rendement voor de werkgelegenheid. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren als perifere detailhandel.
- Ruimte geven aan uitbreiding van lokale bedrijvigheid.
- In een realistisch tijdspad toewerken naar een economisch evenwicht in vraag en aanbod.
- De economische marktontwikkelingen nauwlettend volgen en optimaal benutten. Er is een reële kans dat de komende drie jaren (2018, 2019 en 2020) de huidige marktontwikkelingen doorzetten en de uitgifte/verkoop van gronden boven verwachting uitpakt.

1.3 FUNCTIES REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

Het RPW vervult de navolgende functies:

- **Regionale doelstellingen:** het RPW bevat de vertaling en uitwerking van de gemeentelijke, regionale en provinciale doelstellingen op het gebied van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel, economische ontwikkeling en ruimtelijk beleid in de regio Arnhem-Nijmegen.
- **Afsprakenkader:** het RPW is een regionaal afsprakenkader over planning en programmering van bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel van de 19 gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen
- **Beleidskader:** het RPW vormt het beleidskader waarop vanuit de regio nieuwe ontwikkelingen worden geaccordeerd, voordat die aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd ter besluitvorming.
- **Toetsingskader:** na vaststelling van het RPW door gemeenteraden en GS is het RPW voor de provincie Gelderland een toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Hier ligt een relatie met de provinciale verordening[1].

[1] *Omgevingsverordening artikel. 2.3.2.1: in bestemmingsplannen worden de bestemmingen bedrijventerrein, perifere detailhandel en kantoren slechts toegestaan als die passen in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde regionale afspraken.*

1.4 REALISATIE EVENWICHT TUSSEN VRAAG EN AANBOD

Doel van het RPW is om het evenwicht tussen vraag en aanbod te herstellen. Hoe eerder overbodige locaties zonder of met een beperkt toekomstperspectief uit de markt zijn genomen, hoe eerder er ruimte ontstaat om nieuwe bedrijvigheid te faciliteren. In feite moeten de 19 gemeenten door de zure appel heen bijten om de regionale economie weer ruimte te geven. Om het evenwicht tussen vraag en aanbod te realiseren wordt gewerkt volgens twee parallelle sporen:

Spoor 1 Ruimte voor marktwerking

De komende drie jaren (2018, 2019 en 2020) hebben gemeenten en private partijen de ruimte om de bestaande locaties en terreinen uit te geven. In die periode blijft de bestemming gehandhaafd. Als de uitgifte succesvol verloopt, dan ontstaat er weer ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Eind 2020 is duidelijk in hoeverre gemeenten en particuliere eigenaren er in zijn geslaagd hun terreinen, kantoren en PDV-locaties uit te geven. Dan blijkt hoe groot het overaanbod nog is.

Spoor 2 Voorbereiden juridische procedure (procedure 'voorzienbaarheid')

Parallel aan het geven van ruimte aan de markt, wordt het beschikbare juridisch instrumentarium in gereedheid gebracht om per 1 januari 2021 maatregelen te kunnen nemen als blijkt dat op dat moment nog sprake is van overaanbod. De ambitie van de 19 gemeenten is per 1 januari 2021 evenwicht te halen. Die ambitie is niet vrijblijvend. Het zogeheten 'bestemmingsplanregiem' (planologisch kader) wordt ingezet om ervoor te zorgen dat een deel van de planvoorraad geschrapt kan worden. Vanaf 1 juli 2019 gaat de zogeheten 'voorzienbaarheidsprocedure' van start. Daarmee wordt het in beginsel mogelijk om de incourante planvoorraad in bestemmingsplannen te schrappen zonder (planschade-)vergoeding. De procedure 'voorzienbaarheid' vergt een periode van anderhalf jaar (2019-2020). De juridische uitwerking zal door de provincie Gelderland –zoveel als mogelijk in overleg met de gemeenten- worden voorbereid en uitgevoerd (uit organisatorisch oogpunt efficiënt, o.a. voor de uniformiteit, maar soms ook noodzakelijk als gemeenten zelf niet willen meewerken). Vóór 1 januari 2021 zal de balans worden opgemaakt wat de marktvraag is geweest en wat er daadwerkelijk is uitgegeven. Op basis hiervan kan worden bepaald welk deel van de planvoorraad in de bestemmingsplannen, waarvoor voorzienbaarheid is ingesteld, daadwerkelijk wordt geschrapt. Dit richt zich alleen op die locaties die daarvoor in het RPW zijn voorgedragen.

1.5 TOTSTANDKOMING REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

Aanpak

Het RPW is via een uitvoerig en zorgvuldig proces tot stand gekomen. In 2015 zijn drie uitgangspuntennotities voor bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel uitgewerkt. Hierin zijn alle uitgangspunten (spelregels en definities) op een rij gezet om tot oplossingen voor het overaanbod te komen. Vanaf 2016 zijn vervolgens bouwstenenrapportages gemaakt waarin alle feiten en cijfers en de vraag en aanbod analyses van alle locaties in de regio zijn opgenomen. Deze rapportages maken het mogelijk de kwaliteit van de locaties zo objectief mogelijk te beoordelen en te vergelijken. Op basis van de bouwstenenrapportages is vanaf eind 2016 met de portefeuillehouders Economie van alle gemeenten gesproken over de vraag hoe het evenwicht in vraag en aanbod weer hersteld kan worden.

Daarbij is met name aan de orde gekomen:

1 welke locaties hebben (toekomst)perspectief; waar willen we mee doorgaan;
2 reductie van nog niet uitgegeven gronden (moet er geschrapt worden op in 'harde' bestemmingsplannen);
3 de periode waarbinnen dit alles moet gaan gebeuren: wanneer moet het evenwicht tussen vraag en aanbod zijn hersteld;
4 de precieze werkwijze reductie overcapaciteit, de aanpak, et cetera.

Ook is besproken hoe de gemeenten gezamenlijk lokaal, regionaal en bovenregionaal bedrijvigheid kunnen blijven faciliteren, en hoe de markt zich in de komende jaren gaat ontwikkelen. Uiteraard moet dit alles zorgvuldig en goed onderbouwd gebeuren; het gaat om een omvangrijk en complex vraagstuk.

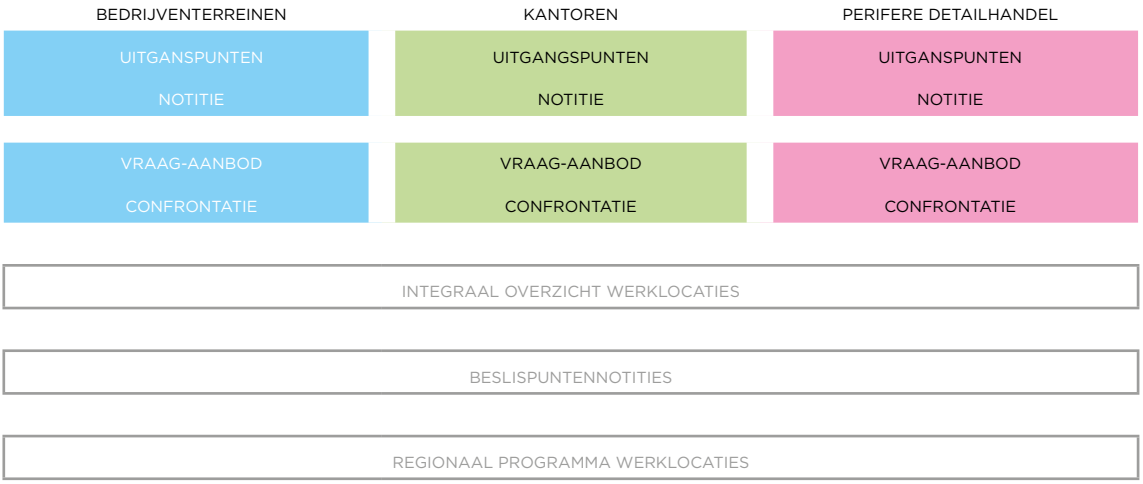
Gezien de grote financiële belangen is het RPW via een uitvoerig en zorgvuldig proces tot stand gekomen. De navolgende tussenproducten zijn uitgewerkt:

1 2015: Uitgangspuntennotities voor bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel. Hierin zijn alle uitgangpunten (spelregels en definities) op een rij gezet om tot oplossingen voor het overaanbod te komen. Deze notities zijn eind 2015 vastgesteld door de colleges van Burgemeester en Wethouders van de 19 gemeenten. Gemeenteraden zijn geïnformeerd via een raadsinformatiebrief;

2 2016: bouwstenenrapportages voor bedrijventerreinen, kantoren en PDV;
3 2016 (tweede helft) en begin 2017: beslispuntennotities met concrete voorstellen voor herprogrammering voor bedrijventerreinen, kantoren en perifere detailhandel;
4 2017: Regionaal Programma Werklocaties.

Het proces is voorbereid en begeleid door de Stuurgroep RPW. Voorzitter is Ron König (wethouder gemeente Arnhem), leden zijn Hans Driessen (wethouder gemeente Beuningen), Jan Zoetelief (wethouder gemeente Nijmegen), Ellen Mulder (wethouder gemeente Doesburg), Jasper Verstand (wethouder gemeente Renkum) en Michiel Scheffer (gedeputeerde van de provincie Gelderland). Gedurende het proces heeft veelvuldig en intensief overleg plaatsgevonden met alle gemeenten en de provincie op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

In onderstaande figuur is de totstandkoming van het RPW schematisch weergegeven



1.6 LEESWIJZER REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

1 In hoofdstuk 1 is een toelichting gegeven op achtergrond en aanleiding, de doelstellingen en functies van het RPW, de realisatie van het evenwicht in vraag en aanbod en ten slotte is toegelicht hoe het RPW tot stand is gekomen.
2 Hoofdstuk 2 gaat over de uitgangspunten van het RPW. Het programma is gebaseerd op het bestaande regionaal economisch beleid. Kern van dit RPW: nieuwe initiatieven weer mogelijk maken. Uitgangspunt is dat nieuwe ontwikkelingen daar moeten 'landen' waar dat logisch en passend is.
3 In hoofdstuk 3 komt de uitvoering van het RPW aan de orde. Hierin wordt onder meer beschreven hoe zowel ambtelijk als bestuurlijk omgegaan wordt met nieuwe ontwikkelingen in de regio op het gebied van werklocaties.
4 Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste beslispunten uit de bijlagen.

De beslispuntennotities voor bedrijventerreinen, kantoren en locaties voor perifere detailhandel staan in de bijlagen 1 t/m 3.

Daarna volgen in bijlage 4 negentien factsheets, waarin de belangrijkste aspecten uit het RPW voor elke gemeente op een rij worden gezet.

Bijlage 5 bevat een totaaloverzicht voor de werklocaties in de gehele regio.

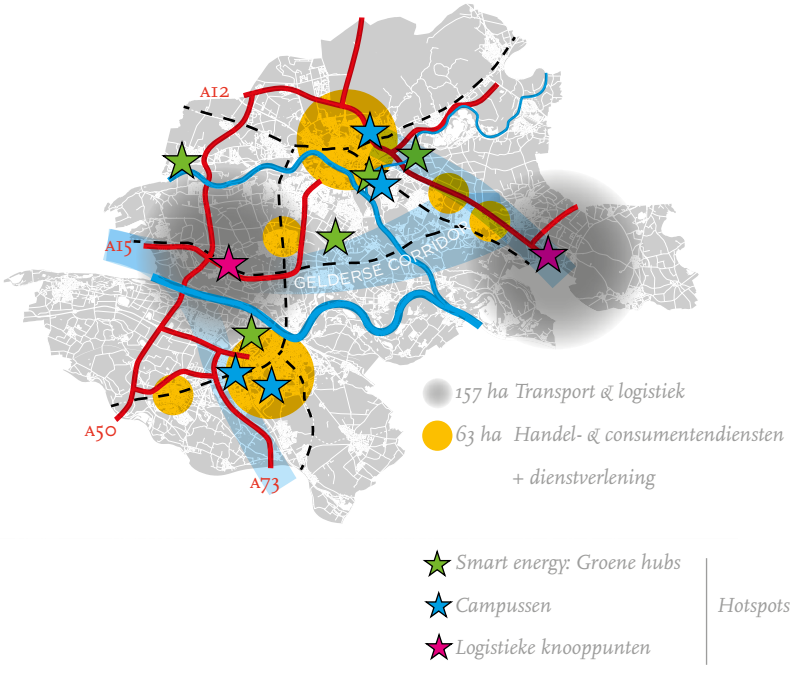
Bijlage 6 bevat een overzicht van lokale bedrijventerreinen waarvoor 'voorzienbaarheid' wordt ingesteld.

2 UITGANGS-PUNTEN REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

2.1 RUIMTE VOOR REGIONALE EN BOVENREGIONALE INITIATIEVEN

Het Regionaal Programma Werklocaties is gebaseerd op het bestaande regionaal economisch beleid. Kern van dit RPW is het weer mogelijk maken van nieuwe initiatieven. Uitgangspunt is dat nieuwe ontwikkelingen daar moeten 'landen' waar dat logisch en passend is. Om die reden is in het kader van het RPW-proces met name voor bedrijventerreinen onderstaande kaart ontwikkeld. De kaart maakt in een oogopslag duidelijk welke ontwikkelingen waar gewenst zijn.

Ruimtelijk economische beleidskaart Bedrijven voor regionale en bovenregionale bedrijventerreinen. Selectie belangrijke ruimtelijke concentraties/zoekgebieden



Bij het beoordelen van nieuwe initiatieven, die van regionale en bovenregionale betekenis zijn, zal deze kaart als basis worden gehanteerd. Die maakt op hoofdlijnen immers duidelijk waar ontwikkelingen gewenst zijn. De kaart is niet van toepassing op lokale initiatieven.

2.2 RUIMTE VOOR LOKALE INITIATIEVEN

Gemeenten behouden de ruimte om lokale bedrijven te faciliteren op de eigen lokale terreinen voor zover die beschikbaar zijn in de vorm van een onherroepelijk bestemmingsplan. Wanneer er een tekort aan lokaal terrein wordt voorzien, dan mag de gemeente nieuw lokaal terrein in ontwikkeling nemen. Wel moet deze ontwikkeling de toets van de ladder voor duurzame verstedelijking kunnen doorstaan. Nieuwe hectares ontwikkelen is mogelijk tot maximaal het aantal hectares dat per gemeente is toegestaan op basis van de toedeling van lokale terreinen in het RPW.
Daarnaast kunnen bestaande, lokale bedrijven uitbreiden onder voorwaarden (zie pagina 21 en 22).

2.3 REGIONALE INVESTERINGSAGENDA ARNHEM-NIJMEGEN

De regio Arnhem-Nijmegen is op de Gelderse en nationale schaal een kansrijke regio voor economische groei en daarmee ook groei van de werkgelegenheid. Om deze kansen te benutten is een duidelijk economisch profiel noodzakelijk. Op basis van dit profiel zijn de economische ambities verder uitgewerkt. In de regionale investeringsagenda Arnhem-Nijmegen is gekozen voor drie programma's:

1 Ruimte voor werk, kennis en innovatie in Health en Energy
2 Slimme duurzaamheid
3 Bruisende Binnensteden aan de Rivier

Verder is vastgesteld dat het cluster Logistiek steeds belangrijker wordt voor de economie van de regio.

De volgende economische doelstellingen liggen ten grondslag aan de Regionale Investeringsagenda Arnhem-Nijmegen:

1 Nieuwe programmering moet bijdragen aan de optimalisering en versterking van onze regionale economische kracht en ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen.

2 Deze programmering heeft de intentie om flexibel te kunnen inspelen op de vragen uit de markt (ondernemers, ontwikkelaars/beleggers), de sterkste locatie te koppelen aan de marktvraag (de bedrijvigheid), en het moet bijdragen aan de verdienmogelijkheden voor bedrijven, maar ook aan een toename van de werkgelegenheid. Hierbij komt een accent op de campusontwikkeling, smart energy/groene hubs en logistieke knooppunten.

3 Daarbij is goede ruimtelijke afstemming voor het vestigen van bedrijven noodzakelijk om verspilling van ruimte in de regio te voorkomen.

2.4 GEBIEDSOPGAVE DE GELDERSE CORRIDOR

De Gelderse Corridor is één van de centrale opgaven van het huidige provinciale coalitieakkoord. Het doel daarbij is het zorgen voor een betrouwbare doorstroming van goederen op de corridor. En daarnaast zorgen voor economische spin-off en werkgelegenheid en het garanderen van een goed werk- en leefklimaat. Het gaat om activiteiten die meerwaarde bieden bovenop de inzet die de provincie levert vanuit de kerntaken: doorstroming van goederenvervoer verbeteren en daarbij primair inzetten op de drie knooppunten binnen de provincie Gelderland (Medel/Tiel, 'Knoop 38': het gebied tussen Valburg, Elst, Oosterhout en Slijk-Ewijk en als derde Emmerich/Montferland/Zevenaar). Hier is ruimte voor XXL-logistiek, onder andere mega-distributiecentra (zie verder paragraaf 3.3).

Railterminal Gelderland (RTG)

Op 'Knoop 38' is de ontwikkeling van de Railterminal Gelderland (RTG) voorzien. Realisering van de RTG leidt niet tot extra aanbod van bedrijventerrein. Feitelijk gaat het om de op- en overslag van containers en functies die hieraan direct gekoppeld zijn. De specifieke bestemming sluit andere doeleinden uit. De RTG zal de kwaliteit, aantrekkelijkheid en verkoopbaarheid van het bestaande aanbod versterken en daarmee bijdragen aan de economische structuurversterking.

2.5 EERDERE PROGRAMMA'S WERKLOCATIES

In 2013 zijn door de Stadsregio Arnhem-Nijmegen twee regionale programma's ontwikkeld; een voor bedrijventerreinen en een voor detailhandel.

Regionaal Programma Bedrijventerreinen 2013 (RPB)
Voor 16 gemeenten (voormalige regio Knooppunt Arnhem-Nijmegen) is het RPB 2013 het vigerende plan voor bedrijventerreinen. De gemeente Montferland was opgenomen in het RPD van de Achterhoek, de gemeente Druten was opgenomen in het oude RPD van de regio Rivierenland (daar is inmiddels een nieuw RPD gemaakt waarin Druten niet meer voor komt) en de gemeente Mook en Middelaar is niet eerder opgenomen in een Gelders RPD/RPW. Het RPD uit 2013 vormt het vertrekpunt voor het nieuwe RPW dat het kader gaat vormen voor alle 19 gemeenten voor het onderdeel bedrijventerreinen.

Regionaal Programma Detailhandel 2013 (RPD)
Het RPD 2013 vormt de basis voor het detailhandelsbeleid in dit nieuwe RPW. Het is het huidige kader voor 16 gemeenten (voormalige regio Knooppunt Arnhem-Nijmegen). De gemeenten Druten, de gemeente Montferland en de gemeenten Mook en Middelaar waren daarin niet opgenomen. In de uitgangspuntennotitie voor PDV/GDV (2016) is aangegeven dat het beleid en de bestaande afspraken uit het Regionaal Programma Detailhandel 2013 van kracht blijven totdat besluitvorming heeft plaatsgevonden over het RPW 2017. Het RPW is na vaststelling leidend voor de perifere detailhandel. Voor het overige beleid rond detailhandel blijft het RPD volledig intact. Het RPD 2013 zal geactualiseerd worden op de punten die afwijken van de beslispunten in dit RPW. De bedoeling is om het geactualiseerde RPD uiteindelijk deel te laten uitmaken van het RPW.

3 UITVOERING REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

3.1 REGIONALE AFSTEMMING EN MONITORING

Regionale afstemming

In het RPD 2013 is het beleidskader en de toetsingsprocedure bepaald voor nieuwe initiatieven met betrekking tot (perifere) detailhandel in de regio. Dit kader werkt goed in de praktijk. Om die reden wordt de huidige werkwijze voortgezet en verbreed. De afspraken gaan ook gelden voor initiatieven op het gebied van Bedrijventerreinen en Kantoren. Het ambtelijk overleg Intergemeentelijk Overleg Detailhandel (IOD) wordt opgeschaald naar een breder ambtelijk overleg Werklocaties (IOW). Dit ambtelijk overleg brengt advies uit aan het Portefeuillehoudersoverleg Economie (PFO) over ingediende nieuwe ontwikkelingen in de regio op het gebied van werklocaties. De behandeling van het initiatief in het PFO is voor GS van belang bij de beoordeling van nieuwe ruimtelijke plannen. De exacte werkwijze van dit ambtelijk overleg, toetsingsprocedure en dergelijke wordt in lijn met de nu geldende afspraken rond detailhandel uitgewerkt.

Regionale monitoring

Voor uitvoering van het RPW is monitoring van groot belang. Juiste en actuele gegevens over vraag en aanbod voor zowel bedrijventerreinen, kantoren als perifere detailhandel zijn nodig voor een goede uitvoering van het beleid en afstemming op de marktsituatie. Voor bedrijventerreinen zijn de cijfers in het databestand IBIS bij de provincie leidend. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de juistheid en de meest recente informatie in dit bestand. De uitkomsten van deze monitoring, inclusief jaarlijkse uitgiftecijfers, worden jaarlijks samen met andere relevante economische ontwikkelingen in het najaar aan het Portefeuilllehoudersoverleg Economie voorgelegd met advies vanuit het ambtelijke Intergemeentelijk

Overleg Werklocaties. De monitoringsgegevens kunnen aanleiding zijn om het RPW op onderdelen te wijzigen. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten kunnen daarover samen met Gedeputeerde Staten besluiten nemen.

Herziening RPW
Driejaarlijks zal het RPW worden herzien en ter vaststelling worden aangeboden aan de gemeenteraden voor besluitvorming. Het voorstel voor herziening wordt uitgewerkt in het najaar van 2020.

3.2 CREËREN VOORZIENBAARHEID WERKLOCATIES

Voor die werklocaties waarvoor voorzienbaarheid wordt gecreëerd per 1 juli 2019, zal nader worden beoordeeld of de voorstellen ook ruimtelijk wenselijk zijn. Uiterlijk 1 oktober 2018 zal samen met iedere gemeente worden vastgesteld of aanpassing nodig is. Uitgangspunt daarbij is dat de hoeveelheid terrein waarvoor de voorzienbaarheid wordt gecreëerd, zoveel mogelijk hetzelfde blijft. De terreinen waarvoor voorzienbaarheid wordt gecreëerd mogen nog tot 1 januari 2021 worden uitgegeven. Van belang daarbij is dat verrommeling van terreinen wordt voorkomen. Door de vaststelling van dit RPW spannen de gemeenten zich in, om kavels aaneengesloten of tenminste in de directe nabijheid van elkaar, uit te geven. Dit om te voorkomen dat her en der op het bedrijventerrein losse kavels beschikbaar zijn. Dit zorgt immers voor een gebrek aan ruimtelijke kwaliteit en veroorzaakt verrommeling en verloedering van de werklocaties.

4 BELANGRIJKSTE BESLISPUNTEN REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

4.1 BEDRIJVENTERREINEN

Uit het Bouwstenenrapport Bedrijventerreinen blijkt dat er te veel bedrijventerrein beschikbaar is (aanbod in onherroepelijke bestemmingsplannen). De vraag bedraagt naar schatting 219 ha, het aanbod is 367 ha, dus er is een overprogrammering van 148 ha. Dat betekent dat alle 19 gemeenten gezamenlijk 148 ha (peildatum april 2016) bedrijventerrein in portefeuille hebben waar op afzienbare termijn geen vraag naar is. Verder is geconstateerd dat ook kwalitatief vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten, nieuwe gewenste ontwikkelingen zijn niet of nauwelijks mogelijk vanwege de eerder genoemde duurzaamheidsladder en gemeenten beconcurreren elkaar onderling. Daardoor kan de markt niet optimaal worden bediend. De regio wil sturen op het bereiken van een kwantitatief en kwalitatief evenwicht in vraag en aanbod van bedrijventerreinen. Hiervoor zal het nodig zijn om een aantal bedrijventerreinen (of delen daarvan) te schrappen, gelet op de nu bestaande overprogrammering in de regio van circa 148 ha.

Uitgangspunt voor de lokale terreinen is dat alle gemeenten met een bestaand aanbod ruimte houden om de voorspelde vraag tot en met 2025 te kunnen laten landen. Het is belangrijk dat lokaal gebonden bedrijvigheid een plek kan hebben en houden binnen de gemeente. Ook voor de beoordeling van de hoeveelheid (boven) regionale bedrijventerreinen moet op basis van een objectieve onderbouwing worden bepaald.

De volgende uitgangspunten zullen eind 2020 worden gehanteerd om te bepalen of terreinen daadwerkelijk zullen moeten worden 'geschrapt' (als gevolg van het inzetten de voorzienbaarheids-procedure per juli 2019):

1 Een jaarlijkse monitoring zal inzichten opleveren in de uitgifte van bedrijventerreinen in de regio. Uit deze overzichten zal o.a. moeten blijken of er voldoende marktvraag is voor het betreffende bedrijventerrein.
2 De terreinen bestemd voor de ontwikkeling van campussen en groene hub's worden gehandhaafd, vanwege de beleidsprioriteit die in het Regionaal Investeringsprogramma Arnhem-Nijmegen is vastgelegd (Kleefse Waard/IPKW Arnhem, NTC Nijmegen en het ENGIE-terrein Nijmegen, Innofase Duiven).
3 De Bouwstenenrapportage Bedrijventerreinen is de basis voor de kwalitatieve waardering van de verschillende terreinen. Tweede helft 2018 moet een herziening op tafel liggen voor de vraag en het aanbod en tevens indien daar aanleiding toe is een geactualiseerde waardering van de terreinen. Dat zal uiteindelijk gaan leiden tot het schrappen van een aantal terreinen in 2021.

Een aantal ontwikkelingen wordt niet tot 2021 bevroren. Ze moeten onder voorwaarden door kunnen gaan:

A Uitbreiding bestaande bedrijven op bestaande bedrijven-terreinen, (incl. watergebonden bedrijven).
B Lokale terreinen: wanneer er een tekort aan lokaal terrein wordt voorzien, dan mag de gemeente nieuw lokaal terrein in ontwikkeling nemen. Wel moet deze ontwikkeling de toets van de ladder voor duurzame verstedelijking kunnen doorstaan. Dit is mogelijk tot maximaal het aantal hectares dat per gemeente is toegestaan op basis van de toedeling van lokale terreinen in dit RPW.
C Inbreiding en transformatie van bestaande terreinen.

Bovengenoemde ontwikkelingen moeten voldoen aan de volgende vijf voorwaarden:

1 Regionale afstemming, waarbij van belang is de beoordeling die het terrein heeft gekregen in het Bouwstenenrapport (in het geval van overige plannen) en als die beoordeling daar niet is gemaakt (in geval van een geheel nieuw plan) moet die beoordeling alsnog worden opgesteld om het initiatief door de andere gemeenten in de regio te kunnen laten beoordelen.
2 De marktvraag moeten worden aangetoond.
3 De 'ladderonderbouwing' moet gemaakt kunnen worden. De gemeente zal per geval de inschatting moeten maken hoe risicovol dat pad is.

4 Nieuwe ontwikkelingen moeten passen binnen de ruimtelijk economische kaart (voor zover relevant, bijvoorbeeld niet van toepassing op lokale bedrijventerrein);
5 Er moeten ruimtelijk geen belemmeringen zijn.

De gemeenten zullen voor lokale terreinen per 1 oktober 2018 bepalen voor welke terreinen de voorzienbaarheid gecreëerd zal worden. Voorzienbaarheid gaat dan in op 1 juli 2019. Gemeenten en private partijen hebben vervolgens nog anderhalf jaar de tijd om alsnog uitgiften te doen.

XXL-logistiek

Er is aanvullend onderzoek gedaan naar de marktruimte en locatie-mogelijkheden voor de vestiging van xxl-logistiek met als vraag: biedt het bestaand aanbod aan bedrijventerreinen in de regio gericht op logistiek voldoende kavels die groot genoeg zijn (te maken) voor mega-distributiecentra?
De belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek (uitgevoerd door Ecorys, gedateerd 6 juni 2017):

- in de huidige ruimtevraag is xxl-logistiek meegenomen;
- binnen de logistieke knooppunten in de regio Arnhem-Nijmegen zijn locaties beschikbaar en zeer geschikt;
- er zijn additionele mogelijkheden om xxl-locaties te realiseren binnen de logistieke Knooppunten Knoop 38 (Elst, Nijmegen en Valburg) en Knoop EMZ (Emmerich, Montferland en Zevenaar);
- binnen knooppunt EMZ is er nog geen zekerheid over de nog te realiseren afslag bij Zevenaar;
- geef randvoorwaarden mee aan xxl-locaties (zoals kavelgrootte).

Dit betekent concreet dat:

- in de regio geen nieuwe locatie voor xxl-logistiek hoeft te worden ontwikkeld;
- Knoop 38 en Knoop EMZ worden gezien als landingsplek voor xxl-logistiek in de regio;
- 20 hectare van 7Poort Zevenaar (geeft voorlopig ruimte voor minimaal 2 hele grote bedrijven tot 5 minder grote XXL-vestigingen) voor nu wordt ingezet voor xxl-logistiek. De bestemming wordt hierop aangepast: 20 hectare van 7Poort komt hiermee op ‘groen’;

- het mogelijke knelpunt dat er geen ruimte is voor XXL-vestigingen is hiermee feitelijk beheersbaar gezien de beschikbaarheid van kavels in de regio en het moment waarop aanbesteding heeft plaatsgevonden voor afslag Zevenaar in 2018. Het zou niet logisch zijn, gelet op de overcapaciteit in de regio en beschikbaarheid van goede kavels, om voor 1 of 2 jaar nog nieuwe ontwikkelruimte in de markt te brengen. Nieuwe locaties moeten dan ook nog planologisch en procedureel worden doorlopen. Voor een uitvoerige inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar het onderzoeksrapport van Ecorys d.d. 6 juni 2017 dat als bijlage is toegevoegd.

4.2 PERIFERE DETAILHANDEL

Op basis van de probleemstelling en de geformuleerde uitgangspunten voor herprogrammering perifere detailhandel zijn er voorstellen gedaan om te komen tot herverdeling van de marktruimte in de regio. Dit is op detailniveau uitgewerkt in de beslispuntennotitie PDV.

Op basis van de reacties van de gemeenten is dit onderdeel van het RPW geheel herschreven (zie bijlage 2). Naast een verbeterde leesbaarheid en een aantal kleine verschuivingen zijn de volgende belangrijke aanpassingen doorgevoerd:

- Er is voor de regio Noord gekozen voor concentratielocatie Duiven Centerpoort met een omvang van 18.000 m² BVO voor reguliere PDV.
- Tevens is er een reservering gemaakt van 35.000 m² voor PDV –met een aantal restricties- met bovenregionale aantrekkingskracht in Duiven Centerpoort.
- Ondanks beperkte marktruimte blijven er mogelijkheden (2.000 m² BVO) op de Aamsepoort Zuid (concentratielocatie).
- Voor de regio Zuid (concentratielocatie) is besloten om akkoord te gaan met de ontwikkeling van 20.000 m² BVO marktruimte in Ressen voor een solitaire bouw- en tuinmarkt.
- Naast de invulling van Ressen wordt voor de regio Zuid (concentratielocatie) een strategische reservering van 8.000 m² BVO gemaakt.
- Ook de regio Noord (overige winkellocaties) kent een strategische reserve van 5.000 m² BVO.

- Voor de regio Midden (overige winkellocaties) bestaan geen geschikte locaties. Deze marktruimte wordt doorgeschoven naar concentratielocatie Aamsepoort Zuid.
- De marktruimte voor regio Zuid (overige winkellocaties) wordt ingevuld door benutting van de mogelijkheden Nijmegen Mercuriuspark (10.000 m² BVO), Wijchen Nieuweweg (2.500 m² BVO) en Druten-Westerhout (4.000 m² BVO[1]).Verder is per deelgebied een duidelijk voorstel gemaakt hoe te komen tot herprogrammering en evenwicht (rekening houdend met marktruimte etc.).

1 *inclusief Westerhout-Zuid*

Hieronder is de PDV beslisboom opgenomen die de belangrijkste keuzes en gevolgen voor de verschillende deelregio's laat zien. Hierbij is ook een onderscheid gemaakt in de zogenaamde concentratiegebieden en de overige winkellocaties.

PDV BESLISBOOM

STAP 1 Stoppen met zachte plancapaciteit

STAP 2 Regionaal afspreken afwijkingsmogelijkheden niet te gebruiken

STAP 3 In balans brengen van harde plancapaciteit (met volgorde van schrappen overaanbod)

✓ Voorstel invulling marktruimte

TOTAAL 69.000 M² BVO MARKTRUIMTE

	2/3 MARKTRUIMTE	1/3 MARKTRUIMTE
	48.000 M² BVO MARKTRUIMTE **CONCENTRATIEGEBIEDEN** (13 LOCATIES) BOVENLOKAAL	**21.000 M² BVO** MARKTRUIMTE **OVERIGE WINKELLOCATIES** (C.A. 35 LOCATIES > 1.500M² WVO)
NOORD	**18.000 M² BVO**	**5.000 M² BVO**
	1 ● ZEVENAAR: HENGELDER 9.500 M²	● ARNHEM: IJSSELOORD (NTB)
	✓ ● DUIVEN: CENTERPOORT 52.500 M²	1 ● ARNHEM: IJSSELOORD II 26.000 M²
	● DUIVEN: GRAAFSTAETE 11.000 M²	● ARNHEM: RIJKERSWOERD 2.000 M²
		● RIJNW.: HALVE MAAN 2.000 M²
		● RIJNWAARDEN: HERWEN 2.000 M²
		● RIJNW.: PANNERDEN 2.000 M²
		● ARNHEM: OVERMAAT 2.000 M²
		✓ strategische reserve 5.000 M²
	62.000 M²	41.000 M²
	- 18.000 M²	- 5.000 M²
* 35.000 M² behouden voor bovenregionale PDV	OVERAANBOD* **44.000 M²**	OVERAANBOD **36.000 M²**
MIDDEN	**-650 M² + 2.500 = 1.850 M² BVO** ←	**2.500 M² BVO** (OVERHEVELEN)
	● OVERB.: AAMSEPOORT N 6.000 M²	● OVERB.: ELST CENTR. SL2 3.000 M²
	✓ ● OVERB.: AAMSEPOORT Z 2.000 M²	● OVERB.: ELST CENTR. SL3 6.000 M²
	8.000 M²	9.000 M²
	- 2.000 M²	
	OVERAANBOD **6.000 M²**	
ZUID	**28.000 M² BVO**	**17.000 M² BVO**
	✓ ● NIJMEGEN: RESSEN 20.000 M²	● BERG & DAL: DE MIES I/II 8.500 M²
	✓ strategische reserve 8.000 M²	1 ● BEUNINGEN: BULL 9.000 M²
		2 ● DRUTEN WESTERHOUT 315.000 M²
		✓ ● DRUTEN WESTERHOUT 4.000 M²
		2 ● DRUTEN KLEPPERHEIDE 32.000 M²
		● NIJM.: WOLFKUILSEWEG 10.000 M²
		✓ ● NIJM.: MERCURIUSPARK 10.000 M²
		✓ ● WIJCHEN: NIEUWEWEG 2.500 M²
		391.000 M²
		- 17.000 M²
	ONDERAANBOD **28.000 M²**	OVERAANBOD **374.000 M²**

●●● Kwalitatieve beoordeling PDV-locatie

Hieronder zijn nog een enkele aanvullende beslispunten voor perifere detailhandel benoemd.

- Lokaal verzorgende perifere detailhandel buiten concentratiegebieden < 1.500 m² BVO blijft mogelijk. Een aantal bestemmingsplannen voor overige bedrijventerreinen met minder dan 1.500 m² WVO aan PDV/GDV-aanbod bieden de mogelijkheid om nieuwe perifere detailhandel te realiseren (circa 10 bedrijventerreinen met minder dan 1.500 m² WVO maar met harde planvoorraad). Ze behoren niet tot de concentratiegebieden. In veel gevallen zijn op deze bedrijventerreinen vormen van detailhandel toegestaan als één van de mogelijke bestemmingen in zowel bestaande als niet bestaande bedrijfsruimtes. De bestemming voor de bestaande bedrijfsruimtes kan wijziging van het gebruik in detailhandel toelaten. In het RPD van 2013 is bepaald dat het voor gemeenten mogelijk blijft om detailhandelsinitiatieven kleiner dan 1.500 m² bruto vloeroppervlakte te faciliteren. Gemeenten maken zelf de afweging voor dergelijke kleine ontwikkelingen met een vooral lokale functie. Indien (na vaststelling van het RPW) door uitbreiding een bestaande detailhandelsvoorziening groter wordt dan 1.500 m² BVO zal zo'n voornemen ter advies worden voorgelegd aan Intergemeentelijk Detailhandels Overleg (IOD/IOW).
- Nieuwe initiatieven voor perifere detailhandel > 1.500 m² na advies IOD/IOW bij voorkeur op concentratielocaties. Nieuwe, nog niet voorziene initiatieven voor perifere detailhandel met meer dan 1.500 m² BVO worden beoordeeld in het Intergemeentelijk Overleg Detailhandel/Werklocaties (IOD/IOW) op basis van dit RPW en RPD 2013. Daarbij is maatwerk belangrijk. Per geval wordt bekeken of de ontwikkeling wenselijk is vanuit de doelen van het RPD en/of het past binnen de gestelde beleidskaders.
- Uitbreiding van bestaande perifere detailhandel is mogelijk na advies IOD/IOW
- Bestaande perifere detailhandelsvestigingen moeten vanuit bedrijfseconomische optiek kunnen uitbreiden. Als de uitbreiding groter is dan 1.500 m² BVO, dan zal het Intergemeentelijk Overleg Detailhandel advies uitbrengen aan het Portefeuillehoudersoverleg Economie. Dat gebeurt ook bij verplaatsing, waarbij de som van de winkeloppervlakte van het nieuwe pand en het vrijkomende pand boven de 1.500 m² BVO komt. In dat geval wordt bekeken wat publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke is vastgelegd over de detailhandelsbestemming van het pand dat na de verplaatsing vrij komt. Dit vraagt om een zorgvuldige onderbouwing, (o.a. toetsing aan de ladder voor

duurzame verstedelijking). Aangetoond moet worden dat de uitbreiding bedrijfseconomisch nodig is en verplaatsing niet nodig/mogelijk is.

- Beoordeling hoofd- en nevenassortiment aanscherpen. Het hoofdassortiment van een perifere detailhandelsvestiging wordt bepaald door het geheel van een vestiging toe te rekenen aan één van de detailhandelsbranches. Nevenassortimenten zijn assortimenten van een perifere detailhandelsvestiging die niet aan het hoofdassortiment kunnen worden toegerekend. Om te voorkomen dat perifere detailhandelsvestigingen zo veel nevenassortiment(en) gaan voeren, dat dit zal leiden tot ongewenste concurrentie met het reguliere winkelaanbod en om het voeren van nevenassortiment toch mogelijk te maken, zijn in het RPD 2013 (pagina 56) beperkingen opgenomen als richtlijn voor het toelaten van hoofd- en nevenassortimenten in de perifere detailhandelsvestigingen. Waar dit in bestemmingsplannen nog niet het geval is, dient branchering en de mogelijkheden voor nevenassortiment aangepast te worden, conform deze (en reeds gemaakte) afspraken uit het RPW (RPD).
- Het RPW wordt leidend ten opzicht van het RPD. Het Regionaal Programma Detailhandel moet geactualiseerd worden op punten die afwijken van de beslispunten van het RPW. De bedoeling is om het geactualiseerde RPD te zijner tijd deel te laten uitmaken van het RPW. Ook het toetsingskader voor het IOD/IOW zal aangepast worden op de afspraken uit dit RPW.
- Na bedrijfsbeëindiging op solitaire locaties: gebruik ‘bevriezen’. Solitaire PDV-locaties mogen altijd een opvolger hebben binnen de geldende regelgeving. Bevriezen houdt in: handhaven bestaande vestiging en gebruik, maar geen vierkante meters detailhandel toevoegen.

4.3 KANTOREN

Voor kantoren geldt een aantal belangrijke uitgangspunten/ beslispunten. Die zijn in de beslispuntennotitie onderdeel kantoren (bijlage 3 RPW) verder en meer gedetailleerd uitgewerkt.

Om te komen tot een kwantitatief en bovenal kwalitatief evenwicht op de kantorenmarkt wordt ingezet op:

1 **Algemeen:**
   A Aanwijzen van Arnhem en Nijmegen als dé locaties voor kantoorontwikkeling.
   B Het reduceren van het overaanbod op alle overige locaties. Een nee, tenzij beleid voor kleinschalige initiatieven met een duidelijk lokaal karakter.

2 **Kantoren op Centrumlocaties:**
   A Ruimte bieden dan wel creëren voor kantoorontwikkeling op Arnhem en Nijmegen Centraal;
   B Elst Centraal (zacht plan): Een kantoorontwikkeling tot maximaal 5000 m² BVO voor lokaal (en regionale) kantoorgebruikers is wel passend. Gemeente Overbetuwe gaat een totaalvisie voor Elst Centraal opstellen in afstemming met de provincie.

3 **Kantoren op Kantorenparken:** Concentreren kantoorvolumes op de meeste toekomstbestendige kantorenpark-locaties:
   - Velperweg, Arnhems Buiten, Brabantse Poort en Heyendaal;
   - Ruimte bieden aan het overig plan Lent tot maximaal 5.000 m² BVO (versterking lokaal vestigingsklimaat Waalsprong).

4 **Kantoren op Bedrijventerreinen**
   - Voor de locatie IJsseloord II: gemeente Arnhem streeft naar vermindering van kantoren op deze locatie, waarbij gemeente Arnhem tussen de 5.000 – 10.000 m² BVO wil behouden;
   - Locatie Renkum (Hes West) wordt in RPW verder niet meer meegenomen als toekomstige kantoorlocatie;
   - De functie kantoren op Mercurion Zevenaar kan worden geschrapt met het verzoek en toezegging voor ondersteuning van de provincie bij de zoektocht naar alternatieve invulling van de locatie.

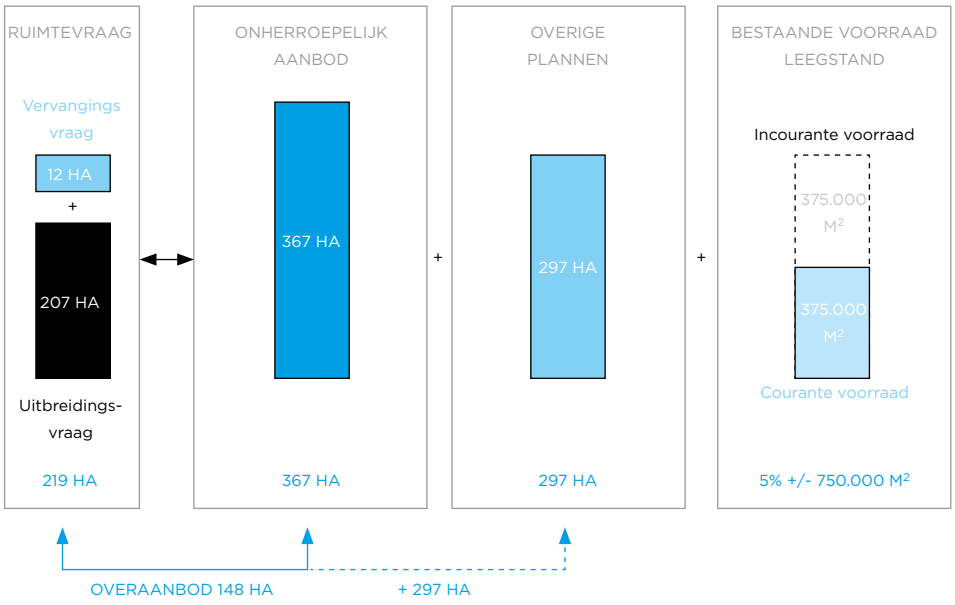
BIJLAGE 1 REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

BESLISPUNTENNOTITIE
ONDERDEEL BEDRIJVENTERREINEN
1 SEPTEMBER 2017

1.1 PROBLEEMSTELLING BEDRIJVENTERREINEN

Uit het Bouwstenenrapport Bedrijventerreinen blijkt dat er te veel bedrijventerrein beschikbaar is (aanbod in onherroepelijke bestemmingsplannen).

De vraag bedraagt naar schatting 219 ha, het aanbod is 367 ha, dus er is een overprogrammering van 148 ha. Dat betekent dat alle 19 gemeenten gezamenlijk 148 ha bedrijventerrein in portefeuille houden waar op afzienbare termijn geen vraag naar is.



Verder is geconstateerd dat ook kwalitatief vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten, nieuwe gewenste ontwikkelingen zijn niet of nauwelijks mogelijk vanwege de eerder genoemde duurzaamheidsladder en gemeenten beconcurreren elkaar onderling. Daardoor kan de markt niet optimaal worden bediend.

1.2 DOELSTELLING EN WERKWIJZE DE KOMENDE JAREN ALGEMEEN

De regio wil sturen op het bereiken van een kwantitatief en kwalitatief evenwicht in vraag en aanbod van bedrijventerreinen. Hiervoor zal het nodig zijn om een aantal bedrijventerreinen (of delen daarvan) te schrappen, gelet op de nu bestaande overprogrammering in de regio van ca. 148 ha.

Er is extra tijd nodig om gemeenten en private partijen de ruimte te geven om aan te tonen dat er voor hun terrein(en) toch marktvraag is en dat – zoals wordt verondersteld - de uitgestelde marktvraag vanwege de inmiddels achter ons gelegen economische crisis de komende tijd zal worden ingelopen. Verder is deze periode belangrijk om te kunnen anticiperen op de financiële gevolgen voor gemeenten en private partijen die uiteindelijk wel bedrijventerreinen uit de markt moeten nemen in de nabije toekomst.
Gemeenten en private partijen krijgen nog in 2018, 2019 en 2020 de mogelijkheid voor de uitgifte/verkoop van alle terreinen die -op basis van onherroepelijke bestemmingsplannen in de regio- uitgeefbaar zijn. Er worden tot 2021 geen beperkingen opgelegd in het kunnen verkopen van bedrijventerreinen.

Wel wordt voorgesteld om voor een aantal terreinen die kwalitatief minder geschikt zijn gebleken of waar de laatste jaren nauwelijks uitgifte heeft plaatsgevonden, per 1 juli 2019 de termijn van ”voorzienbaarheid” te laten gaan lopen (juridisch gereed maken voor eventuele schrappen van plancapaciteit in bestemmingsplannen per januari 2021).
Private terreinen/partijen worden gelijk beoordeeld en behandeld als de gemeenten (dit geldt voor de rechten en de plichten).

1.3 BEOORDELING LOKALE EN REGIONALE TERREINEN

Lokale terreinen

Uitgangspunt voor de lokale terreinen is dat alle gemeenten met een bestaand aanbod ruimte houden om de voorspelde vraag t/m 2025 te kunnen laten landen. Het is belangrijk dat lokaal gebonden bedrijvigheid een plek kan hebben en houden in een gemeente. De lokale vraag t/m 2025 in de regio is op grond van het aantal banen in een gemeenten verdeeld over alle gemeenten (hoeveelheid hectares welke gemeente nodig heeft t/m 2025 om aan de vraag tegemoet te komen). Vervolgens is gekeken hoeveel aanbod er nu in een gemeente aanwezig is aan harde plancapaciteit. Dan blijkt dat er negen gemeenten zijn die meer aanbod hebben dan dat er vraag is tot 2025. Aan deze negen gemeenten wordt gevraagd om uiterlijk 1 oktober 2018 met een voorstel te komen om de hoeveelheid lokale terreinen te verminderen tot een niveau dat nodig is om de vraag t/m 2025 te kunnen faciliteren. Het is van belang dat dit voorstel uiterlijk 1 oktober 2018 van de gemeenten zelf komt. Zij kunnen dan rekening houden met de specifieke ruimtelijke omstandigheden (restkavels, volkstuintjes, ingesloten kavels e.d.) en een op de locaties toegespitste keuze maken.

Ook op deze terreinen kunnen in 2017, 2018 en 2019 nog gewoon uitgiften worden gedaan. Wel wordt voor die terreinen per 1 juli 2019 de termijn van de voorzienbaarheid in gang gezet. Dat betekent dat er in 2020 de balans op wordt gemaakt: heeft dit terrein toch marktwaarde en is zij nog nodig voor de gemeente om de vraag te kunnen bedienen? Zo nee, dan zijn er juridische instrumenten om er een andere bestemming op te leggen.

Gemeenten die de komende jaren (dus tot 2020) meer uitgeven dan er op grond van de vraagberekeningen t/m 2025 (lokaal terrein) is berekend, mogen nieuwe terreinen ontwikkelen. Daarvoor gelden de condities die zijn genoemd in paragraaf 1.4 ‘Gewenste ontwikkelingen in de periode 2018–2021’, onder B. Daar staan ook de condities voor gemeenten die nu geen aanbod hebben maar dat wel zouden willen.

Alle gemeenten met bestaand lokaal aanbod mogen een bepaalde voorraad aan bedrijventerreinen hebben. In bijlage 6 staat een overzicht van het lokale aanbod, de lokale vraag en het maximaal toegestane lokale aanbod per gemeente (zie kolom ‘te honoreren’ op pagina 99).

(Boven)regionale terreinen
Ook voor de beoordeling van de hoeveelheid (boven)regionale bedrijventerreinen moet een objectieve onderbouwing worden bepaald. De volgende uitgangspunten zullen eind 2020 worden gehanteerd om te bepalen of terreinen daadwerkelijk worden 'geschrapt' (als gevolg van het inzetten de voorzienbaarheids-procedure per 1 juli 2019):

1 een jaarlijkse monitoring –eerste in september 2018- zal inzichten opleveren van de uitgifte van bedrijventerreinen in de regio. Uit deze overzichten zal o.a. moeten blijken of er voldoende marktvraag is voor het betreffende bedrijventerrein;
2 De terreinen bestemd voor de ontwikkeling van campussen en groene hub's worden gehandhaafd, vanwege de beleidsprioriteit die in het MIRT is vastgelegd (Kleefse Waard en IPKW Arnhem, NTC Nijmegen en ENGIE-terrein Nijmegen, Innofase Duiven);
3 De Bouwstenenrapportage Bedrijventerreinen is de basis voor de waardering van de verschillende terreinen. Eind 2018 moet een herziening op tafel liggen voor het vraag en aanbod en indien daar aanleiding voor is tevens een geactualiseerde kwalitatieve waardering van de terreinen, waar nodig. Dat zal uiteindelijk wel gaan leiden tot het schrappen van een aantal terreinen per 2021.

1.4 GEWENSTE ONTWIKKELINGEN IN DE PERIODE 2018-2021

Een aantal ontwikkelingen kunnen niet tot 2021 worden bevroren. Ze moeten onder voorwaarden door kunnen gaan. Dat is niet eenvoudig want in de periode tot 2021 is er nauwelijks ruimte vanwege het overaanbod dat nog een aantal jaren zal blijven bestaan. De regiogemeenten vinden de volgende ontwikkelingen gewenst (met in achtneming van de **5 voorwaarden** hieronder vermeld):

A **Uitbreiding bestaande bedrijven op bestaande bedrijventerreinen, (incl. watergebonden bedrijven).** Als deze uitbreidingen kunnen aantonen dat zij niet kunnen verplaatsen - niet geheel en niet gedeeltelijk - naar een andere locatie dan kunnen zij in principe uitbreiden op de huidige locatie als daar geen ruimtelijk-planologische bezwaren tegen zijn. De uitbreiding moet direct geheel in beslag genomen worden door het bedrijf zelf zodat er geen nieuw aanbod bedrijventerrein op de markt komt. Detailhandel is hierbij uitgesloten. Voorwaarde is dat het bedrijf gebonden is aan de locatie waar ze gevestigd zijn en verplaatsen

bedrijfseconomisch geen optie is. In geval van watergebonden bedrijvigheid: gebonden aan ligging aan een kade. Hierbij wordt gedacht aan de voorstellen voor uitbreiding van Lingewaard, Looveer; Druten, Excluton; Doesburg, Rotra.

B **Lokale terreinen.** Indien een gemeente geen lokaal terrein meer heeft om uit te geven, danwel wanneer er een tekort wordt voorzien, dan mag de gemeente nieuw lokaal terrein in ontwikkeling nemen. Wel moet deze ontwikkeling de toets van de ladder voor duurzame verstelijking kunnen doorstaan. Dit is mogelijk tot het maximale toegestane lokale aanbod dat een gemeente mag hebben. Deze maximale voorraad aan lokaal terrein staat op pagina 99 onder de kolom ''te honoreren''. Detailhandel is uitgesloten. Onder een lokaal terrein wordt verstaan een terrein met een overwegende kavelgrootte kleiner dan 0,5 ha.

C **Ruimtelijk gewenste bedrijventerreinen (inbreiding en transformatie):** ontwikkeling van een bedrijventerrein dat bijdraagt aan een ruimtelijk gewenste situatie in de zin van inbreiding en transformatie. Het terrein wordt vervolgens op de markt gebracht. Hierbij wordt gedacht aan het Veilingterrein in Huissen.

Deze hierboven genoemde nieuwe ontwikkelingen (uit de lijst van overige plannen of geheel nieuwe plannen), kunnen - als het aan de regiogemeenten ligt - verder worden ontwikkeld als voldaan wordt aan de volgende **5 voorwaarden:**

1 regionale afstemming, waarbij van belang is de beoordeling die het terrein heeft gekregen in het Bouwstenenrapport (in het geval van overige plannen) en als die beoordeling daar niet is gemaakt (in geval van een geheel nieuw plan) moet die beoordeling alsnog worden opgesteld om het initiatief door de andere gemeenten in de regio te kunnen laten beoordelen;
2 de marktvraag moeten worden aangetoond;
3 de 'ladderonderbouwing' moet gemaakt kunnen worden. De gemeenten zal per geval de inschatting moeten maken hoe risicovol dat pad is;
4 nieuwe ontwikkelingen moeten passen binnen de ruimtelijk economische kaart (voor zover relevant, bijvoorbeeld niet van toepassing op lokale bedrijventerrein);
5 er moeten uiteraard ruimtelijk geen belemmeringen zijn.

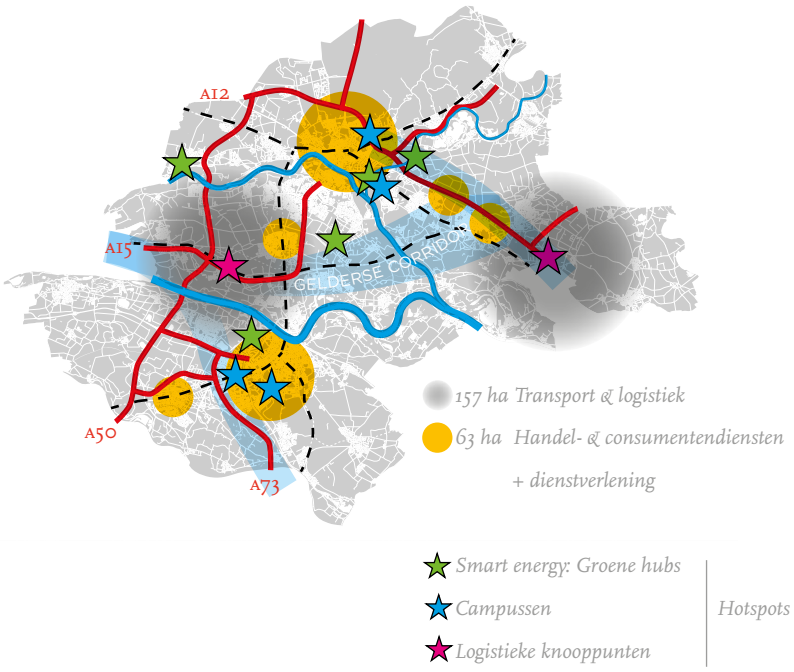
Overige nieuwe ontwikkelingen die zich de komende jaren voordoen.

Voor alle overige, hierboven nog niet genoemde nieuwe initiatieven of plannen die de komende jaren zullen worden ontwikkeld geldt het volgende:

- Regionale afstemming
- Ladderonderbouwing
- Ruimtelijk economische kaart
- Ruimtelijk geen belemmeringen

Ter ondersteuning van de beoordeling van nieuwe initiatieven is er binnen het onderwerp bedrijventerreinen een zgn. ruimtelijk-economische beleidskaart opgesteld.

Ruimtelijk economische beleidskaart Bedrijven voor regionale en bovenregionale bedrijventerreinen. Selectie belangrijke ruimtelijke concentraties/zoekgebieden



Deze kaart geeft aan waar de gewenste regionale bedrijvigheid het beste zou moeten/kunnen landen in de regio als alle bedrijventerreinen nog gepland zouden kunnen/moeten worden. Daarbij wordt rekening gehouden met de belangrijkste beleidsbeslissingen over deze regio. De kaart kan als aanvullend instrument worden ingezet om de locaties van bedrijventerreinen te beoordelen.

1.5 BESTAANDE BEDRIJVENTERREINEN UITBREIDEN MET MINDER DAN 0,5 HA

Doel is om kleine aanpassingen die ruimtelijk gezien wenselijk zijn, mogelijk te maken. Het gaat hierbij niet om gewone uitbreidingen van bedrijventerreinen, maar om kleine uitbreidingen van de bestemming bedrijventerrein (kleiner dan 0,5 ha) die aan het volgende moeten voldoen:

- leiden tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;
- een lokaal probleem oplossen;
- het gaat hier om stukjes bedrijventerrein die direct in gebruik worden genomen en die niet als aanbod op de markt komen.

Wat het effect is van deze regels zal na een jaar monitoren wordt bepaald Dan wordt besloten of deze uitzondering gehandhaafd kan blijven. Werkwijze : Deze uitbreidingen moeten –via het Platform Economie- worden gemeld aan Portefeuillehoudersoverleg Economie. Er is geen regionale afstemming/ instemming nodig.

1.6 SOLITAIRE BEDRIJVEN

Nieuwe solitaire vestigingen mogen zich niet buiten bedrijventerreinen vestigen. Hierop is een uitzondering mogelijk, wanneer de lokale situatie hier om vraagt, zowel ruimtelijk, economisch, functioneel en het gaat om een kleinschalig lokaal initiatief. Dit is het zgn. maatwerk, waar het ambtelijke Intergemeentelijk Overleg Werklocaties (IOW) advies over moet uitbrengen.

Uitbreiding van bestaande solitaire vestigingen is niet gewenst, tenzij aangetoond kan worden dat verplaatsing van dit solitaire bedrijf naar een bedrijventerrein onmogelijk is. Dan kan een kleine uitbreiding plaatsvinden tot maximaal 10% van de oppervlakte van de bestemming bedrijventerrein van die solitaire vestiging.

1.7 MARKTCONSULTATIE

Deze zogeheten marktconsultatie is kort verwoord in een memo van 8 juli 2016 (Ecorys). Een aantal partijen waaronder banken (in de regio) en makelaars is gevraagd om te reageren op de informatie uit het bouwstenenrapport. Niet alle partijen hebben gereageerd en het is dan ook lastig om hier conclusies aan te verbinden. Desondanks mag op hoofdlijnen de conclusie worden getrokken, dat de uitkomsten van de Bouwstenen rapportages worden onderschreven.

1.8 XXL LOGISTIEK

Er is nagegaan of er nog specifieke vraag vanuit de markt te verwachten is voor het cluster Logistiek voor de grote logistieke, zogenoemde xxl kavels. Dit is onderzocht door Buck consultancy, die hierover op 22 september 2016 een rapportage heeft gepresenteerd. De belangrijkste conclusies zijn:

1 er mag verwacht worden dat de trend naar schaalvergroting en megadistributie zich zal voortzetten;
2 puur kwantitatief hoeven er tot 2025 géén extra hectaren ruimte te worden opgenomen in de bedrijventerreinenprogramma's voor de regio Arnhem-Nijmegen voor logistiek. In kwantitatieve zin zit er nog voldoende rek in de prognoses voor álle sectoren;
3 gezien de trend naar mega-distributiecentra (DC) is de beschikbaarheid van grote kavels van meer dan 4 tot 8 ha aan de (zeer) magere kant. Dit betekent dat de mogelijkheden om in de regio Arnhem-Nijmegen adequaat in te spelen op de groei van mega DC's gering zijn.

Op 6 juni 2017 heeft Ecorys een nader onderzoek opgeleverd met betrekking tot de marktruimte en locatiemogelijkheden voor de vestiging van Mega DC's op xxl kavels.
De belangrijkste conclusies zijn:

- De huidige ruimtevraag voorziet in de realisatie van xxl-logistiek;
- Binnen de logistieke knooppunten in de regio Arnhem-Nijmegen zijn locaties beschikbaar en zeer geschikt;
- Er zijn additionele mogelijkheden om XXL-locaties te realiseren binnen de logistieke knooppunten (Knoop 38 en Knoop EMZ);

- Binnen knooppunt EMZ kan een knelpunt ontstaan vanwege de nog te realiseren afslag bij Zevenaar;
- Geef randvoorwaarden mee aan XXL-locaties.

Voor het RPW betekent dit:

- in de regio hoeft geen nieuwe locatie voor XXL-logistiek te worden ontwikkeld;
- de Knoop 38 en Knoop EMZ wordt gezien als landingsplek voor XXL-logistiek in de regio;
- 20 Ha van 7Poort Zevenaar (geeft voorlopig ruimte voor minimaal 2 hele grote bedrijven tot 5 minder grote XXL-vestigingen) wordt ingezet voor XXL-logistiek en de bestemming wordt hierop aangepast (20 ha 7Poort 'op groen zetten');
- het mogelijke knelpunt –gelet op beschikbaarheid van kavels in de regio en het moment waarop aanbesteding heeft plaatsgevonden voor afslag Zevenaar in 2018- is feitelijk beheersbaar. Gelet op de overcapaciteit in de regio en beschikbaarheid van goede kavels, hoeft vooralsnog geen nieuwe ontwikkelruimte in de markt te komen. Nieuwe locaties moeten dan ook nog planologisch en procedureel worden doorlopen.

1.9 CONCRETE BESLUITEN OVER LOCATIES VOOR BEDRIJVENTERREINEN

Op basis van een kwalitatieve weging –rekening houdend met bovenstaande beleidsuitgangspunten- ligt er een lijst met beoordelingen van de regionale en bovenregionale bedrijventerreinen:

(Boven)regionale terreinen

De volgende **(boven)regionale terreinen** krijgen de kleur groen, dat wil zeggen dat ze kwalitatief en qua marktvraag kansen bieden en de regionale ontwikkeling in de regio Arnhem-Nijmegen ondersteunen

• Arnhem Kleefse Waard Westervoortsedijk	0,5 ha
• Arnhem IJsseloord II	11,3 ha
• Arnhem Westervoortsedijk	5,5 ha
• Arnhem IPKW	3,6 ha
• Arnhem Kleefse Waard Basf	4,8 ha
• Duiven Innofase	14,6 ha
• Montferland Docks NLD	25,2 ha
• Nijmegen, Noord Kanaalhaven	3,1 ha

• Nijmegen Oost Kanaalhaven	6,7 ha
• Winkelsteeg (vm Compac)	4,1 ha
• Winkelsteeg overig	6,2 ha
• Overbetuwe Merm Oost	2,5 ha
• Poort Midden Gelderland	6,9 ha
• Park 15	60,9 ha
• Rheden de Beemd	1,21 ha
• Wijchen Bijsterhuizen	26,5 ha
• Zevenaar 7Poort XXL-Logistiek[2]	20,0 ha

De volgende **(boven)regionale terreinen** krijgen de kleur oranje/rood, dat wil zeggen dat er zorgen zijn over de kwaliteit en/of marktvraag. Voor deze terreinen wordt ingezet op het principe van 'voorzienbaarheid'. Uiterlijk per 1 juli 2019 gaat deze termijn in. Vervolgens wordt bij gelijkblijvende omstandigheden eind 2020 beoordeeld:

1 of het terrein toch voldoet aan de marktvraag;
2 of dat er geen markt is voor het terrein en het beter is om de bestemming er daadwerkelijk af te halen.

Het gaat om de volgende terreinen

• Arnhem Het Broek	P	1,6 ha
• Arnhem Merwedeterrein	P	3,4 ha
• Beuningen Schoenaker	beide	8,5 ha
• Duiven Seingraaf	G	11,2 ha
• Lingewaard Agropark 2e fase [1]	beide	9,1 ha
• Lingewaard Pannenhuis II [1]	G	9,6 ha
• Mook en Middelaar Korendal	G	4,3 ha
• Rijnwaarden Spijksedijk	P	9,3 ha
• Zevenaar 7poort [2]	G	29,6 ha

September/oktober 2018 wordt definitief bepaald welke terreinen meedoen in de zogenaamde voorzienbaarheidsprocedure. Er kunnen dus nog verschuivingen plaatsvinden als gevolg van monitoring in 2018, gewijzigde marktsituatie, tempo van uitgiften, aantoonbare marktvraag, et cetera.
Ook voor deze terreinen geldt, dat deze in 2018, 2019 en 2020 nog kunnen worden uitgegeven/verkocht. Daarnaast wordt voor deze terreinen met ingang van 1 juli 2019 de termijn van de voorzienbaarheid ingesteld.

1 *Voor de terreinen Pannenhuis II en Agropark geldt dat het mogelijk is dat deze een andere kleur (groen) krijgen als er definitief zekerheid ontstaat over het doortrekken van de A15. Vanaf dat moment kan worden heroverwogen. Dit zal dan worden gelegd naast de marktsituatie, vraag en aanbod op dat moment, hetgeen bijvoorbeeld ook zou kunnen leiden tot faseringsafspraken.*

2 *Voor Zevenaar 7Poort is sprake van een bijzondere situatie: er komt een directe aansluiting van dit bedrijventerrein op de A15. Wanneer er zekerheid bestaat over de aanleg van deze aansluiting op de A15 (het moment waarop de aanbestedingsprocedure is afgerond en werk is gegund), dan zal Zevenaar 7Poort alsnog in het rijtje bedrijventerreinen met de kleur groen kunnen belanden. Dit geldt in eerste instantie voor 20 ha van 7Poort, onder de voorwaarde dat deze 20 ha uitsluitend bestemd worden voor XXL-logistiek. Afhankelijk van de marktsituatie en vraag en aanbod kan (na monitoring) de laatste fase van 7Poort op groen komen voor XXL-logistiek.*

Vervolgens wordt medio 2020 nog een keer de balans opgemaakt: is er voor deze terreinen toch gebleken marktvraag, wordt het terrein door veranderende omstandigheden in 2020 toch anders beoordeeld dan nu? Zo ja, dan kan de kleur van het terrein naar groen verschieten. Zo nee, dan zal de bestemming bedrijventerrein er daadwerkelijk afgehaald worden.
Om de voorzienbaarheid te bepalen moet er nog 'verstandig' naar deze hectares worden gekeken. Voor sommige delen van de terreinen zal het ruimtelijk ongewenst zijn om de bestemming bedrijventerrein er af te halen, bijvoorbeeld als het gaat om een klein stukje bedrijventerrein midden op een bedrijventerrein dat verder al volledig is uitgegeven. De bedoeling is om aan het PFO van oktober 2018 een voorstel voor te leggen welke hectares wel ruimtelijk acceptabel zijn om per 2021 te schrappen. Dat wordt een concreet voorstel met gedetailleerd kaartmateriaal, wat vervolgens aan Gedeputeerde Staten zal worden aangeboden. Gedeputeerde Staten zal dit voorstel gebruiken om de inspraakprocedure op te starten als basis voor de voorzienbaarheidsprocedure. Per 1 juli 2019 zal de procedure tot voorzienbaarheid ingaan.
De inschatting is, dat het aantal hectares door deze exercitie enigszins naar beneden zal moeten worden bijgesteld.

Lokale terreinen
Voor wat betreft de **lokale terreinen** willen we van de volgende gemeenten uiterlijk 1 oktober 2018 een voorstel voor welke lokale bedrijventerreinen zij de voorzienbaarheid willen (laten) creëren. De gemeenten en/of private partijen zijn vervolgens nog vrij om de terreinen in 2018, 2019 en 2020 uit te geven. De termijn van de voorzienbaarheid zal ingaan per 1 juli 2019.
De volgende gemeenten wordt gevraagd per september 2018 een voorstel om de voorzienbaarheid uit te werken voor lokale terreinen met de volgende omvang:

• Druten	voor 4,9 ha
• Duiven	voor 5,5 ha
• Heumen	voor 2,9 ha
• Lingewaard[1]	voor 6,7 ha
• Montferland	voor 3,9 ha
• Overbetuwe	voor 6,4 ha
• Rheden	voor 4,8 ha
• Westervoort	voor 3,2 ha
• Zevenaar	een voorstel voor 2,9 ha

1 *Houtakker II*

Flexibiliteit lokale (ruimtelijke) omstandigheden

Er wordt ruimte gegeven aan de negen gemeenten om in de beoordeling per september 2018 de specifiek ruimtelijke situatie rondom lokale bedrijventerreinen mee te nemen (restkavels, ingesloten percelen etc.) waarvan het niet logisch meer is om deze terreinen te transformeren of uit de markt te nemen. Dit zou dan kunnen betekenen dat het aandeel lokaal bedrijventerrein in kwantitatieve zin nog wat toeneemt en er wat minder geschrapt moet worden. Wel moet de grootte van de opgave ongeveer gelijk blijven. De consequentie hiervan in relatie tot de regionale en bovenregionale bedrijventerreinen wordt beoordeeld in de voorstellen eind 2018 om de 'voorzienbaarheidsprocedure' in te gaan zetten per juli 2019.

1.10 STROOMSCHEMA NIEUWE INITIATIEVEN

De beoogde kavel voor het initiatief is harde planvoorraad. — JA ▶ / NEE ▼

Uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein van maximaal 0,5 hectare onder de voorwaarden die zijn opgenomen in het RPW — JA ▶ / NEE ▼

Het nieuw te ontwikkelen terrein is lokaal maar de totale voorraad aan lokaal terrein overschrijdt de maximaal toegestane ha in de betreffende gemeente (zoals opgenomen in het RPW) niet. — JA ▶ / NEE ▼

Uitbreiding van een bestaand bedrijf op een bestaand bedrijventerrein (incl. watergebonden bedrijven) — JA ▶ / NEE ▼

Inbreiding of transformatie op een bestaand bedrijventerrein — JA ▶ / NEE ▼

Bedrijf kan niet op een andere plaats gehuisvest worden (unieke situatie) — JA ▶ / NEE ▼

ONTWIKKELING IS MOGELIJK VANUIT RPW

JA ▲

Voldoet het aan de volgende voorwaarden?

I Regionale afstemming, waarbij van belang is de beoordeling die het terrein heeft gekregen in het Bouwstenenrapport (in het geval van overige plannen) en als die beoordeling daar niet is gemaakt (in geval van een geheel nieuw plan) moet die beoordeling alsnog worden opgesteld om het initiatief door de andere gemeenten in de regio te kunnen laten beoordelen.

II De marktvraag moeten worden aangetoond.

III De 'ladderonderbouwing' moet gemaakt kunnen worden. De gemeente zal per geval de inschatting moeten maken hoe risicovol dat pad is.

IV Nieuwe ontwikkelingen moeten passen binnen de ruimtelijk economische kaart (voor zover relevant, bijvoorbeeld niet van toepassing op lokale bedrijventerrein);

V Er moeten ruimtelijk geen belemmeringen zijn.

NEE ▼

GEEN ONTWIKKELING MOGELIJK TOT 1 JANUARI 2021

Dit stroomschema geldt tot 1 januari 2021 voor nieuwe initiatieven betreffende bedrijventerreinen.

BIJLAGE 2 REGIONAAL PROGRAMA WERKLOCATIES

BESLISPUNTENNOTITIE
ONDERDEEL PERIFERE DETAILHANDEL
D.D. 1 SEPTEMBER 2017

2.1 INLEIDING

Op alle perifere winkellocaties (buiten de reguliere detailhandel) is detailhandel in de PDV-branches alleen toegestaan als die ruimtelijk niet inpasbaar is in de reguliere detailhandel. Een reden om perifere detailhandel buiten centrumgebieden, buurt- en wijkcentra en stadsdeelcentra te vestigen kunnen zijn: volume of veiligheid. Detailhandelsvestigingen in de PDV-branches zouden ten minste 1.500 m² BVO groot moeten zijn. Tot deze branches worden gerekend: auto's, boten, caravans, brand- en milieugevaarlijke stoffen, tuincentra, bouwmarkten, de gehele woninginrichtingsbranche (inclusief meubelen), keukens en sanitair. Voor de specificatie van de (deel) branches wordt verwezen naar bijlage III van het bouwstenenrapport (Ecorys, oktober 2016).

Ook voor perifere detailhandel is sprake van overprogrammering. Dit is onderzocht door Ecorys. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in het bouwstenenrapport PDV/GDV (oktober 2016). De marktruimteberekeningen in dit rapport zijn gebaseerd op:

1 het regionaal koopstromenonderzoek Arnhem-Nijmegen 2016 van I&O Research en Ecorys;
2 het verwachte aantal inwoners per gemeente aan het begin van het jaar 2020.

Het bouwstenenrapport geeft inzicht in hoeverre en voor welke branches er sprake is van overprogrammering van het PDV/GDV -aanbod in de regio voor de planperiode 2015-2020. Ook heeft Ecorys een kwalitatieve beoordeling uitgevoerd. Daarbij zijn de bestaande PDV/GDV -locaties in de regio met meer dan 1.500 m² winkelvloeroppervlakte onder de loep genomen, maar ook de overige

bedrijventerreinen in de regio met een bestaande harde of zachte planvoorraad voor perifere detailhandel.

2.2 BELEIDSDOELSTELLINGEN PERIFERE DETAILHANDEL

In 2013 is specifiek regionaal beleid vastgesteld in het Regionaal Programma Detailhandel (RPD). Het doel van het RPD is:

"Het creëren en in stand houden van een evenwichtige en duurzame regionale detailhandels-structuur met een zo compleet mogelijk voorzieningenpakket voor de consument. Maar ook met perspectief voor ondernemers en marktpartijen, zodat zij kunnen en willen investeren in vernieuwing."

Ook is het beschermen en versterken van binnensteden en wijk- en buurtcentra benoemd. Dit betekent aan de ene kant het stimuleren van de dynamiek in de detailhandel door schaalvergroting en clustering op de juiste plekken te faciliteren. Aan de andere kant wordt rekening gehouden met de effecten hiervan op de bestaande winkelgebieden en de leefbaarheid in kernen en wijken. Ten tijde van de vaststelling van het RPD 2013 maakten de gemeenten Druten, Montferland en Mook en Middelaar geen deel uit van de regio Arnhem-Nijmegen.

2.3 PROBLEEMSTELLING PERIFERE DETAILHANDEL

In het bouwstenenrapport is geconstateerd dat er in de regio sprake is van:

1. een forse kwantitatieve overprogrammering van de planvoorraad voor nieuwe perifere detailhandel;
2. de kwaliteit van het aanbod van een aantal locaties onvoldoende is en niet aansluit bij de kwaliteiten die de markt vraagt (beoordeling kwaliteit PDV-locaties volgens stoplichtenmodel Ecorys);
3. vigerende bestemmingsplannen in een aantal gevallen ruimte bieden voor nieuwe detailhandels-ontwikkelingen die strijdig zijn met het RPD-beleid. Hierbij gaat het om ontwikkelingen die leiden tot een toename van reeds bestaand overaanbod, of concurrentie met centrumgebieden, stadsdeelcentra en wijk- en buurtcentra. Het betreft zowel onbenutte planvoorraad in

bestemmingsplannen voor nieuwe detailhandel (bijvoorbeeld op bedrijventerreinen) maar ook ruimte die kan vrijkomen na de beëindiging van de bestaande detailhandelsactiviteit.

2.4 UITGANGSPUNTEN HERPROGRAMMERING PERIFERE DETAILHANDEL

Wat zijn de doelstellingen bij het bepalen van de herprogrammering voor perifere detailhandel:

- Het bereiken van een kwantitatief en kwalitatief evenwicht tot het jaar 2021. Overaanbod moet worden teruggedrongen, waarbij keuzen nodig zijn met betrekking tot de zachte en harde planvoorraad en onbenutte bestemmingsplancapaciteit.
- Het in stand houden en versterken van een evenwichtige en duurzame regionale detailhandelsstructuur met een zo compleet mogelijk voorzieningenpakket voor de consument én perspectief voor ondernemers/marktpartijen, zodat zij kunnen en willen investeren in vernieuwing.
- Het beschermen van de vitaliteit van binnensteden, dorpen en wijkcentra: perifere ontwikkelingen mogen niet concurreren met centra. Uitgangspunt is dat detailhandelsontwikkelingen in deze centra een plek dienen te krijgen als ze ruimtelijk (qua volume en veiligheid) inpasbaar zijn.
- Nieuwe perifere detailhandel wordt in principe gerealiseerd op de grotere, kwalitatief goede PDV/GDV-locaties, benoemd in het RPD.
- Voorkomen wordt dat huidige bestemmingsplannen ruimte blijven bieden aan nieuwe perifere detailhandel die in strijd is met het beleid (RPD 2013). Dit vraagt om aanpassing van de geldende bestemmingsplannen.
- Focus op versterking van bestaande concentraties (-gebieden), gezien de beperkte uitbreidingsbehoefte en het voorkomen van versnippering van het aanbod.

2.5 HERPROGRAMMERING PERIFERE DETAILHANDEL

De beslisboom op de volgende pagina laat zien in welke stappen we de herprogrammeringsopgave willen uitvoeren. In de beslisboom wordt stapsgewijs aangegeven op welke manier we een balans in vraag en aanbod naar perifere detailhandel kunnen bereiken, en leidt tot een voorstel om deze balans te bereiken. De beslisboom wordt in de volgende paragrafen verder toegelicht.

PDV BESLISBOOM

STAP 1 Stoppen met zachte plancapaciteit

STAP 2 Regionaal afspreken afwijkingsmogelijkheden niet te gebruiken

STAP 3 In balans brengen van harde plancapaciteit (met volgorde van schrappen overaanbod)

✓ Voorstel invulling marktruimte

TOTAAL 69.000 M² BVO MARKTRUIMTE

	2/3 MARKTRUIMTE		1/3 MARKTRUIMTE	
	48.000 M² BVO MARKTRUIMTE **CONCENTRATIEGEBIEDEN** (13 LOCATIES) BOVENLOKAAL		**21.000 M² BVO** MARKTRUIMTE **OVERIGE WINKELLOCATIES** (C.A. 35 LOCATIES > 1.500M² WVO)	
NOORD	**18.000 M² BVO**		**5.000 M² BVO**	
	1 ● ZEVENAAR: HENGELDER	9.500 M²	● ARNHEM: IJSSELOORD	(NTB)
	✓ ● DUIVEN: CENTERPOORT	52.500 M²	1 ● ARNHEM: IJSSELOORD II	26.000 M²
	● DUIVEN: GRAAFSTAETE	11.000 M²	● ARNHEM: RIJKERSWOERD	2.000 M²
			● RIJNW.: HALVE MAAN	2.000 M²
			● RIJNWAARDEN: HERWEN	2.000 M²
			● RIJNW.: PANNERDEN	2.000 M²
			● ARNHEM: OVERMAAT	2.000 M²
			✓ strategische reserve	5.000 M²
		62.000 M²		41.000 M²
		- 18.000 M²		- 5.000 M²
* 35.000 M² behouden voor bovenregionale PDV	OVERAANBOD*	**44.000 M²**	OVERAANBOD	**36.000 M²**
MIDDEN	**-650 M² + 2.500 = 1.850 M² BVO**		← **2.500 M² BVO** (OVERHEVELEN)	
	● OVERB.: AAMSEPOORT N	6.000 M²	● OVERB.: ELST CENTR. SL2	3.000 M²
	✓ ● OVERB.: AAMSEPOORT Z	2.000 M²	● OVERB.: ELST CENTR. SL3	6.000 M²
		8.000 M²		9.000 M²
		- 2.000 M²		
	OVERAANBOD	**6.000 M²**		
ZUID	**28.000 M² BVO**		**17.000 M² BVO**	
	✓ ● NIJMEGEN: RESSEN	20.000 M²	● BERG & DAL: DE MIES I/II	8.500 M²
	✓ strategische reserve	8.000 M²	1 ● BEUNINGEN: BULL	9.000 M²
			2 ● DRUTEN WESTERHOUT	315.000 M²
			✓ ● DRUTEN WESTERHOUT	4.000 M²
			2 ● DRUTEN KLEPPERHEIDE	32.000 M²
			● NIJM.: WOLFKUILSEWEG	10.000 M²
			✓ ● NIJM.: MERCURIUSPARK	10.000 M²
			✓ ● WIJCHEN: NIEUWEWEG	2.500 M²
				391.000 M²
				- 17.000 M²
	ONDERAANBOD	**28.000 M²**	OVERAANBOD	**374.000 M²**

●●● Kwalitatieve beoordeling PDV-locatie

2.5.1 STAPPENPLAN

De systematiek om tot vermindering van het overaanbod te komen is de volgende:

- STAP 1: Zachte plancapaciteit laten vervallen (bij onvoldoende marktruimte). In deze eerste stap besluiten de regiogemeenten om te stoppen met alle zachte plannen, tenzij er juist sprake is van niet-bediende marktruimte. In die gevallen kunnen zachte plannen worden uitgewerkt.
- STAP 2: Regionale afspraak om geen gebruik te maken van afwijkingsmogelijkheden in bestemmingsplannen. In deze tweede stap besluiten alle regiogemeenten om geen gebruik te maken van bestaande afwijkingsmogelijkheden. Die planologische mogelijkheid valt dan weg. Dit geldt voor alle 13 concentratielocaties en 35 overige winkellocaties.
- STAP 3: Voorzienbaarheid creëren voor (delen van) harde plancapaciteit om vervolgens per 1 januari 2021 capaciteit definitief weg te nemen. In deze laatste stap wordt eerst gekeken naar de kwaliteiten van de locaties met harde plancapaciteit. Vervolgens wordt de volgorde in (deels) te schrappen harde plancapaciteit aangegeven. Hierbij spelen ook overwegingen als centrale ligging in de regio, grootschaligheid van de locatie/cluster, gericht op lokaal voorzieningenniveau en tegengaan van versnipperd aanbod, een rol. Bij overige winkellocaties zonder harde plancapaciteit kan marktruimte worden overgeheveld naar groene concentratielocaties.

Uit deze stappen blijkt de visie op de PDV-structuur voor de regio Arnhem-Nijmegen met een uitsplitsing naar bovenregionaal, Noord, Midden en Zuid.
In de volgende paragrafen wordt aangegeven welke delen van de planvoorraad per deelregio op basis van deze drie selectiestappen dienen te worden geschrapt. Daarbij wordt verschil gemaakt tussen de planvoorraad in de concentratiegebieden en de planvoorraad van de overige perifere winkellocaties.

2.5.2 DOORLOPEN BESLISBOOM

2.5.2.1 BEPALEN MARKTRUIMTE

De marktruimteberekeningen geven aan dat er tot 2020 in de totale regio netto nog 65.000 tot 70.000 m² BVO nieuw aanbod in de PDV/GDV -branches kan worden toegevoegd (na verrekening van te benutten leegstaande winkelpanden). Op basis van berekeningen door Ecorys hanteren we als uitgangspunt dat ongeveer twee derde deel van de marktruimte voor uitbreiding van de PDV/GDV -branches moet gaan landen op de in het RPD 2013 aangewezen concentratiegebieden en een derde deel op de overige winkellocaties, waaronder overige bedrijventerreinen.

Voor de regionaal en bovenregionaal functionerende PDV/GDV is in het RPD 2013 overeengekomen dat nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk moeten gaan plaatsvinden in de concentratiegebieden. Verder is afgesproken dat ontwikkelingen buiten deze concentratiegebieden in principe niet zullen worden toegestaan, tenzij deze een aantoonbare meerwaarde hebben voor de detailhandelsstructuur. In het RPD is aangegeven dat PDV (en soms GDV) zich mag vestigen op de overige winkellocaties, mits dit qua omvang en verkeersaantrekkende werking past bij de verzorgingsfunctie van de kern en de locatie. Dit bepaalt dat een verdeling van de marktruimte voor PDV voor de komende jaren moet plaatsvinden over de concentratiegebieden en overige winkellocaties. Uitgangspunten hierbij zijn: voorkomen van verdere versnippering, beperkt toekomstperspectief van solitaire winkels of kleine clusters en versterking van de concentratiegebieden.

Het is niet reëel om te verwachten dat de volledige marktruimte in de komende jaren alleen in de concentratiegebieden zal worden geaccommodeerd (100/0), omdat de overige winkellocaties kunnen voorzien in de lokale behoefte. Als taakstellende beleidsambitie is benoemd dat de helft van de bruto-marktruimte in de komende jaren zal worden gereserveerd voor de concentratiegebieden en de helft voor overige winkellocaties (50/50). Na verrekening van de potentieel aanwendbare leegstand van winkelpanden in de concentratiegebieden en in de overige winkellocaties, resulteerde een 67/33

verdeling van de netto-marktruimte over de concentratiegebieden en de overige winkellocaties.

De confrontatie tussen marktruimte (= vraag) en planvoorraad (= aanbod) laat zien dat er een forse mismatch is tussen vraag en aanbod in de regio als geheel. Als voor de concentratiegebieden de netto marktruimte (circa 46.000 m² BVO) wordt afgezet tegen de harde planvoorraad (circa 80.000 m² BVO) is er een overaanbod van circa 35.000 m² BVO. Indien ook de zachte planvoorraad (circa 14.000 m² BVO) wordt meegerekend, is in de concentratiegebieden een overaanbod van totaal circa 50.000 m² BVO aan planvoorraad. Voor de overige winkellocaties is het overaanbod nog groter: de totale planvoorraad op de bedrijventerreinen (circa 95.000 m² BVO) laat een vergroting van het aanbod toe met het viervoudige van de berekende marktruimte (circa 23.000 m² BVO).

Netto-marktruimte PDV/GDV-branches in m² bvo tot 2020 in de regio Arnhem-Nijmegen

	TOTAAL REGIO*	CONCENTRATIE-GEBIEDEN PDV/GDV*	OVERIGE WINKELLOCATIES*
DEELREGIO NOORD	22.665	18.040	4.625
DEELREGIO MIDDEN	1.755	-645	2.400
DEELREGIO ZUID	44.430	27.760	16.670
TOTAAL REGIO	**68.850**	**45.155**	**23.695**

*IN M² BVO

In de analyses in het bouwstenenrapport werd, net zoals bij de analyses voor het RPD 2013, de regio verdeeld in deelregio's. Hieruit blijkt dat vraag en aanbod in de noord- en zuidvleugel van de regio zich anders verhouden. Er is namelijk een overaanbod in de PDV/GDV planvoorraad voor de concentratiegebieden in deelregio Noord. In de deelregio Zuid daarentegen is de vraag groter dan het aanbod. Hier is te weinig harde planvoorraad beschikbaar. Zachte planvoorraad moet hier strategisch worden omgezet in harde planvoorraad. Hoewel de deelregio Midden niet als autonoom functionerende markt kan worden gezien maar integraal deel uitmaakt van de stedelijke regio Arnhem-Nijmegen, lijken vraag en aanbod hier min of meer in evenwicht.

Confrontatie netto-marktruimte en planvoorraad voor de PDV/GDV-concentratiegebieden, in m² bvo

DEELREGIO	NOORD	MIDDEN	ZUID	TOTAAL REGIO
NETTO-MARKTRUIMTE	**18.040**	**-645**	**27.760**	**45.155**
HARDE PLANVOORRAAD (BIJ RECHT)	72.650	6.100	0	78.750
HARDE PLANVOORRAAD (VIA ONTHEFFING)	0	2.000	0	2.000
ZACHTE PLANVOORRAAD	0	-6.100	20.000	13.900
TOTAAL PLANVOORRAAD	**72.650**	**2.000**	**20.000**	**94.650**

Voor de overige winkellocaties zijn er ook grote verschillen in de drie deelregio's: in de deelregio Noord is de harde planvoorraad 8,5 x zo groot als de netto-marktruimte, in de deelregio Zuid is er 2x te veel harde planvoorraad en in de deelregio Midden lijken vraag en aanbod weer redelijk in evenwicht. Het overaanbod in Midden en Zuid ten aanzien van de zachte planvoorraad heeft vooral betrekking op bedrijventerreinen waar gemeenten ten behoeve van de lokale vraag initiatieven tot 1.500 m² BVO zouden kunnen faciliteren, mits goed onderbouwd.

Confrontatie netto-marktruimte en planvoorraad PDV/GDV-branches overige winkellocaties in, in m² bvo

DEELREGIO	NOORD	MIDDEN	ZUID	TOTAAL REGIO
NETTO-MARKTRUIMTE	**4.625**	**2.400**	**16.670**	**23.695**
HARDE PLANVOORRAAD (BIJ RECHT)	29.300	2.000	21.600	52.900
HARDE PLANVOORRAAD (VIA ONTHEFFING)	10.000	0	14.000	24.000
ZACHTE PLANVOORRAAD	0	9.250	10.000	19.250
TOTAAL PLANVOORRAAD	**39.300**	**11.250**	**45.600**	**96.150**

2.5.2.2 VERDELING CONCENTRATIEGEBIEDEN EN OVERIGE WINKELLOCATIES

Waarom verdelen?

Voor het totale aanbod in de PDV/GDV-branches in de concentratiegebieden geldt dat het allergrootste deel er al is (zie bouwstenenrapport, tabel 3.1: circa 245.000 m² WVO) en dat er nog een betrekkelijk klein deel kan worden toegevoegd (circa 46.000 m²). Ter

vergelijking: de IKEA-vestiging in Duiven meet 28.500 m² wvo. De uitbreidingscapaciteit is schaars. Deze moet zo goed mogelijk worden ingezet, zodanig dat de grootste meerwaarde voor de consumenten en de detailhandel ontstaat. Door de marktruimte voor de komende jaren voor twee derde deel toe te wijzen aan de concentratiegebieden wordt tegemoet gekomen aan de doelstellingen van de RPW-herijking voor PDV/GDV om zoveel mogelijk te clusteren op centraal gelegen, goed bereikbare locaties. Het RPD streeft naar zo sterk mogelijke concentratie op een beperkt aantal locaties met de beste bereikbaarheid voor de meeste inwoners van de regio. Dat wil zeggen: vooral langs de as Arnhem-Nijmegen.

1 Concentratiegebieden

Welke locaties?

In het RPD 2013 is een aantal locaties benoemd als concentratiegebied voor perifere detailhandel met een bovenlokale verzorgingsfunctie. Het gaat om de onderstaande 13 concentratielocaties:

- Arnhem-Zuid, meubelplein Elden;
- Arnhem-Zuid, Olympus Park;
- Beuningen, de Heuve (Hadrianussingel, Claudiuslaan);
- Duiven, Nieuwgraaf (IKEA, Makro, Praxis);
- Duiven, Graafstaete (Gamma, Intratuin);
- Huissen, 't Pannenhuis (Janssen);
- Nijmegen, woonboulevard Novium;
- Elst, Aamsepoort
- Wijchen, Woondrome;
- Zevenaar, Hengelder;
- Zevenaar, Tatelaar.

Ook de twee toekomstige locaties **Ressen in Nijmegen-Noord** en **Spoorallee Zevenaar** zijn als concentratielocatie aangewezen, zij het onder voorwaarden. Voor de locatie Nijmegen Ressen is nog geen bestemmingsplan vastgesteld. De locatie Zevenaar Spoorallee (Factory Outlet) heeft een status aparte.

De locaties Duiven, Nieuwgraaf en Graafstaete beschouwen wij in dit RPW als één locatie. Voor de locaties Zevenaar Hengelder en Tatelaar is de gemeente Zevenaar van plan om in verband met aanpassingen aan de infrastructuur de bestaande PDV op Tatelaar te herstructureren en die te concentreren op Hengelder. De planologische mogelijkheden voor uitbreiding of versterking van de bovengenoemde concentratieplekken is beperkt. Toch is het wenselijk om dynamiek (vernieuwing, verplaatsing, uitbreiding) juist op deze

plekken mogelijk te maken. Om dit te faciliteren moeten de mogelijkheden voor herstructurering, herinvulling en herontwikkeling verkend worden.

Voor concentratiegebieden Duiven Graafstaete, Zevenaar Spoorallee (FOC), Zevenaar Hengelder, Zevenaar Tatelaar, Huissen Pannenhuis, Overbetuwe Aamsepoort, Nijmegen Ressen, Nijmegen woonboulevard Novium worden echter geen detailhandelsvestigingen in de GDV-branches[1] toegestaan. Met betrekking tot de toelaatbaarheid van GDV-branches in de overige concentratiegebieden zijn en worden specifieke afspraken gemaakt door provincie en gemeente[2]

1 Detailhandelsvestigingen in de GDV-branches in de concentratiegebieden dienen ten minste 1.500 m2 BVO groot te zijn. Tot de GDV-branches worden de volgende branches gerekend: detailhandel in sport, detailhandel in hobby, spel & media en detailhandel in elektro.

2 De provinciale verordening staat GDV op perifere locaties in principe niet toe. Er wordt een uitzondering gemaakt op een beperkt aantal locaties (Mediamarkt, Four Seasons en Decathlon).

FOC Spoorallee Zevenaar (status aparte)
Op deze locatie zal een factory outlet center (FOC) worden gerealiseerd met een assortiment met hoofdzakelijk detailhandel in kleding, sport en luxe en daarnaast een supermarkt. Alleen de component detailhandel in sport en vrije tijd overlapt met de marktruimte voor PDV/GDV-branches conform de herijking RPW. Inmiddels bestaat er een onherroepelijk bestemmingsplan met mogelijkheden voor maximaal 12.000 m² (in de benoemde branches). Voor eventuele uitbreiding in de toekomst zal opnieuw(onderzoek) en besluitvorming nodig zijn.

Marktruimteverdeling
Het bouwstenenrapport laat zien dat er een beperkte marktruimte is in de concentratiegebieden. De ruimte die in de concentratiegebieden wordt geboden (aanbod) overtreft echter de vraag. Voorgesteld wordt om twee derde deel van de marktruimte (ca. 46.000 m² BVO) toe te wijzen aan de PDV/GDV concentratiegebieden.

2 Overige winkellocaties (>1.500 m² BVO)

Welke locaties?
Voor de winkellocaties op bedrijventerreinen die in het RPD 2013 niet als concentratiegebied voor perifere detailhandel zijn aangewezen (zowel cluster als solitair), kan in principe geen nieuw PDV/GDV-aanbod toegevoegd worden. Er geldt een “nee, tenzij” beleid in de regio. Er wordt verschil gemaakt tussen locaties waar nu al meer dan 1.500 m² WVO aan PDV/GDV aanwezig is (RPD 2013, paragraaf 4.3) en locaties waar nu nog minder dan 1.500 m² WVO PDV/GDV aanwezig is (maar waar wel harde of zachte planvoorraad voor nieuwe PDV/GDV bestaat om 1.500 m² te overstijgen). Nieuwe

detailhandel is op de bedrijventerreinen niet toegestaan, tenzij de ontwikkeling qua omvang en verkeersaantrekkende werking past bij de functie van het verzorgingsgebied (RPD 2013, p. 54). Bij 'tenzij'-ontwikkelingen moet worden aangetoond in het IOD/IOW dat er geen ruimte is op concentratiegebieden; sprake is van lokale uitbreiding/verplaatsing; en elders in de gemeente/subregio planologische ruimte voor PDV wordt wegbestemd.
In het kader van dit RPW wordt voorgesteld om marktinitiatieven onder voorwaarden te concentreren op de overige winkellocaties (> 1.500 m² BVO). Het betreft circa 34 kleinere concentraties van perifere detailhandelslocaties en een aanzienlijk aantal solitaire winkels (veelal lokaal verzorgend) met meer dan 1.500 m² WVO aan PDV/GDV-aanbod.

Kleinschalig cluster (3-5 winkels)

1 Arnhem IJsseloord I
2 Berg en Dal, De Mies I/II Groesbeek Ind./Amb. weg
3 Druten, Westerhout
4 Heumen, Sluispoort en -weg
5 Lingewaard, Gendt-Bemmel
6 Lingewaard, Langestraat (Gendt)
7 Lingewaard, Houtakker I
8 Nijmegen, Mercuriuspark
9 Overbetuwe, Heteren - PvMidden-Gelderland
10 Westervoort, Het Ambacht (Vergun/Hazeland)
11 Wijchen, Bijsterhuizen Zesweg
12 Wijchen, Stationslaan
13 Wijchen, Nieuweweg
14 Wijchen, Kraanv. Straat/Kruisbergseweg

Solitaire vestigingen

15 Arnhem IJsseloord II, Karwei
16 Arnhem, De Overmaat, Mantel
17 Arnhem, Het Broek, verspreid
18 Arnhem, Amsterdamse Hoek, Praxis
19 Arnhem, Beverweerdlaan, Intratuin
20 Arnhem, Schaapsdrift, Praxis
21 Arnhem, Rijkerswoerd, Gamma
22 Beuningen, Heemstraweg, Bull
23 Heumen, Rijksweg Malden, Intratuin
24 Heumen, Broekkant Malden, Tuinwereld
25 Montferland, Jansgildestraat Beek, Jager
26 Montferland, Wehlseweg Kilder, Bulsink
27 Nijmegen, Van Rozenburgweg, Praxis

28 Nijmegen, Goffert, Gamma
29 Nijmegen, Griftdijk Oosterhout, Bristol
30 Overbetuwe, Hoogsestraat Valburg, Willemsen
31 Overbetuwe, Elst De Aam, overig
32 Rheden, Kanaalzone Dieren, Praxis
33 Zevenaar, Ooij, Groenrijk/Schepens
34 Zevenaar, Koestraat Lathum, Rudgers

Marktruimteverdeling
Voorgesteld wordt om een derde deel van de marktruimte (circa 23.000 m²) toe te wijzen aan de overige winkellocaties.

2.5.2.3 VERDELING NAAR DEELREGIO

1 Concentratiegebieden

1.1. Opgave verminderen plannen Noord

In de concentratiegebieden voor PDV/GDV in de deelregio Noord is geen zachte planvoorraad en geen harde planvoorraad via afwijking aanwezig. Het aanbod, de harde planvoorraad bij recht (72.650 m²), is enkele factoren groter dan de marktruimte voor nieuw toe te voegen PDV/GDV-aanbod voor de komende jaren (ca. 18.000 m²). Er is circa 55.000 m² te veel aan harde planvoorraad in deelregio Noord.

PLANVOORRAAD	**73.000 M² BVO**
WAARVAN ZACHTE PLANNEN	0
WAARVAN VIA AFWIJKING	0
WAARVAN HARDE PLANNEN	73.000 M² BVO
MARKTRUIMTE CONCENTRATIEGEBIEDEN NOORD	18.000 M² BVO
SALDO TE VERMINDEREN PLANVOORRAAD	**- 55.000 M² BVO**

1.2. Opgave verminderen plannen Midden

Hoewel de deelregio Midden een onafscheidelijk deel is van het grootstedelijke gebied Arnhem-Nijmegen, wordt geconstateerd dat in de deelregio Midden voor de komende jaren geen sprake is van een vraag (marktruimte) aan nieuw toe te voegen PDV/GDV-aanbod (- 645 m²).

PLANVOORRAAD	**8.000 M² BVO**
WAARVAN ZACHTE PLANNEN	0
WAARVAN VIA AFWIJKING	6.000 M² BVO
WAARVAN HARDE PLANNEN	2.000 M² BVO
MARKTRUIMTE CONCENTRATIEGEBIEDEN MIDDEN	- 1.000 M² BVO
SALDO TE VERMINDEREN PLANVOORRAAD	**- 9.000 M² BVO**

1.3 Opgave toevoegen plannen Zuid

De harde planvoorraad in de concentratiegebieden in deelregio Zuid (0 m²) volstaat niet om de marktruimte tot 2020 voor deze concentratiegebieden te faciliteren (27.760 m²).

PLANVOORRAAD	**0**
WAARVAN ZACHTE PLANNEN	0
WAARVAN VIA AFWIJKING	0
WAARVAN HARDE PLANNEN	0
MARKTRUIMTE CONCENTRATIEGEBIEDEN ZUID	28.000 M² BVO
SALDO TOE TE VOEGEN PLANVOORRAAD	**+ 28.000 M² BVO**

2 Overige winkellocaties

2.1 Opgave verminderen plannen Noord

In de overige perifere winkellocaties in de deelregio Noord is de planvoorraad (36.000 m²) veel groter dan de marktruimte voor nieuw toe te voegen PDV/GDV-aanbod voor de komende jaren (4.625 m²).

PLANVOORRAAD	**36.000 M² BVO**
WAARVAN ZACHTE PLANNEN	0
WAARVAN VIA AFWIJKING	10.000 M² BVO
WAARVAN HARDE PLANNEN	26.000 M² BVO
MARKTRUIMTE CONCENTRATIEGEBIEDEN NOORD	5.000 M² BVO
SALDO TE VERMINDEREN PLANVOORRAAD	**- 31.000 M² BVO**

2.2 Opgave verminderen plannen Midden

In de overige perifere winkellocaties in de deelregio Midden is de vraag (2.400 m²) kleiner dan het aanbod (2.000 m²).

PLANVOORRAAD	**9.000 M² BVO**
WAARVAN ZACHTE PLANNEN	9.000 M² BVO
WAARVAN VIA AFWIJKING	0
WAARVAN HARDE PLANNEN	0
MARKTRUIMTE CONCENTRATIEGEBIEDEN MIDDEN	2.000 M² BVO
SALDO TE VERMINDEREN PLANVOORRAAD	**- 7.000 M² BVO**

2.3 Opgave verminderen plannen Zuid

Voor de overige perifere winkellocaties in de deelregio Zuid geldt dat de vraag voor de komende jaren (17.000 m² marktruimte) meerdere malen kan worden opgevuld met het beschikbare aanbod aan planvoorraad (391.000 m²).

PLANVOORRAAD	**391.000 M² BVO**
WAARVAN ZACHTE PLANNEN	10.000 M² BVO
WAARVAN VIA AFWIJKING	8.500 M² BVO
WAARVAN HARDE PLANNEN	355.500 M² BVO
MARKTRUIMTE CONCENTRATIEGEBIEDEN ZUID	17.000 M² BVO
SALDO TE VERMINDEREN PLANVOORRAAD	**374.000 M² BVO**

2.5.2.4 VOORSTELLEN VOOR HERPROGRAMMERING

1 Concentratiegebieden

1.1. Voorstel concentratiegebied Noord

De harde planvoorraad kan verdeeld worden over drie concentratiegebieden, te weten Zevenaar Hengelder (9.500 m²), Duiven Graafstaete (10.650 m²) en Duiven Centerpoort/Nieuwgraaf (52.500 m²). De planvoorraad Duiven Graafstaete heeft betrekking op een uitbreiding van tuincentrum Intratuin; dit staat vast. Dit betekent: vermindering van de harde planvoorraad in de deelregio Noord in de twee concentratiegebieden Hengelder en Centerpoort/Nieuwgraaf.

GEMEENTE	BESTEMMINGSPLAN	PLANVOORRAAD	POTENTIEEL TE REALISEREN M² PDV	BEOORDELING KWALITEIT LOCATIE	VOLGORDE VAN SCHRAPPEN
DUIVEN	GRAAFSTAETE (INTRATUIN)	HARD	11.000 M² BVO	●	
DUIVEN	CENTERPOORT/ NIEUWGRAAF	HARD	53.000 M² BVO	●	
ZEVENAAR	HENGELDER	HARD	10.000 M² BVO	●	1. (10.000 M²)
ZEVENAAR	SPOORALLEE		15.000 M² BVO	STATUS APARTE	

Voorstel vermindering om plannen (73.000 m²) in balans met marktruimte (18.000 m²) te krijgen:

1 Geen zachte plannen;
2 Geen afwijkingsmogelijkheden;
3 Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
   A Zevenaar Hengelaar (10.000 m²), vanwege beperkte kwaliteit locatie.[1]
   B Duiven Centerpoort/Nieuwgraaf (35.000 m²), reserveren voor PDV in-en-om-het-huis met bovenregionale aantrekkingskracht.

Conclusie: behoud van de mogelijkheden Duiven Centerpoort met omvang 18.000 m² BVO voor reguliere PDV en reservering van 35.000 m² voor PDV met bovenregionale aantrekkingskracht aansluitend op de aanwijzing als topthemacentrum op het gebied van wonen/in-en-om-het-huis.[2]

1.2. Voorstel concentratiegebied Midden

Voor het concentratiegebied Overbetuwe Elst Aamsepoort geldt dat in het deel Aamsepoort Noord de gemeente in de vorige planperiode de inspanningsverplichting heeft aanvaard om circa 6.100 m² weg te bestemmen. Een ontwerp-bestemmingsplan voorziet hierin. De 2.000 m² planvoorraad voor het deel Aamsepoort Zuid heeft betrekking op een restcapaciteit die eventueel kan worden benut voor een toekomstige uitbreiding.

1 *De hoeveelheid te schrappen m² op Hengelder kan verminderen door verplaatsing van bestaande, in gebruik zijnde, perifere detailhandelsvestigingen van Tatelaar naar Hengelder.*

2 *Het IOD/IOW kan een positief advies afgeven voor deze ontwikkelingen als wordt voldaan aan de randvoorwaarden: voorziet in een bovenregionale behoefte, een grootschaligheid van > 5.000 m² WVO, uitsluitend in de branches wonen/in-en-om-het-huis (nader te preciseren), beperkingen op het nevenassortiment (nader te preciseren) en geen detailhandelstructuur-verstorende werking voor omliggende gemeenten. Daarnaast moet het bestaande bestemmingsplan worden aangepast/aangescherpt op de branchering en nevenassortiment.*

GEMEENTE	BESTEMMINGSPLAN	PLANVOORRAAD	POTENTIEEL TE REALISEREN M² PDV	BEOORDELING KWALITEIT LOCATIE	VOLGORDE VAN SCHRAPPEN
OVERBETUWE	ELST AAMSEPOORT NOORD	AFWIJKING	6.000 M² BVO	●	1. (6.000 M²))
OVERBETUWE	ELST AAMSEPOORT ZUID	HARD	2.000 M² BVO	●	

Voor invulling van de marktruimte in het Middengebied voor overige winkellocaties (2.400 m² BVO) blijkt geen kwalitatief goede locatie met (harde) planologische mogelijkheden. Daarom wordt in onderstaand voorstel deze marktruimte overgeheveld naar de marktruimte voor de concentratielocaties Midden. Dit sluit aan bij bestaande (harde) planologische mogelijkheden van goede kwaliteit en bij de wensen om aanbod minder te versnipperen.

Voorstel vermindering om plannen (8.000 m²) in balans met marktruimte (-1.000 m2 + 2.000 m² [1] = 1.000 m²) te krijgen:

1 Geen zachte plannen;
2 Wegnemen afwijkingsmogelijkheden voor Elst Aamsepoort Noord;
3 Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
   A Niet van toepassing.

Conclusie: de mogelijkheden van Elst Aamsepoort Zuid overeind houden ondanks kleine overschrijding marktruimte.

[1] *Overhevelen van marktruimte uit overige winkellocaties Midden.*

1.3. Voorstel concentratiegebied Zuid

Er dient overwogen te worden om zachte planvoorraad in te zetten voor het realiseren van de bestaande marktruimte. Het concentratiegebied Ressen kan voorzien in circa 20.000 m² PDV. Gemeente en provincie willen de ontwikkeling op de locatie Ressen mogelijk maken. Het betreft de nieuwvestiging van een solitaire bouw- en tuinmarkt (20.000 m² BVO)*. De restcapaciteit zal moeten worden gerealiseerd op andere concentratielocaties in de regio Zuid.

GEMEENTE	BESTEMMINGSPLAN	PLANVOORRAAD	POTENTIEEL TE REALISEREN M² PDV	BEOORDELING KWALITEIT LOCATIE	VOLGORDE VAN SCHRAPPEN
NIJMEGEN	NIJMEGEN RESSEN	ZACHT	20.000 M² BVO	●	0

Voorstel toevoeging om plannen (0 m²) in balans met marktruimte (28.000 m²) te krijgen:

1 Invullen zachte plannen voor locatie Ressen en strategisch reserveren van 8.000 m² BVO voor vergroten mogelijkheden op andere concentratiegebieden in Zuid;
2 Geen afwijkingsmogelijkheden;
3 Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
   A Niet van toepassing

Conclusie: invullen zachte plannen voor locatie Ressen en strategisch reserveren van 8.000 m² BVO voor vergroten mogelijkheden op andere concentratiegebieden in Zuid.

2 Overige winkellocaties

2.1 Noord

Kritisch is vooral de harde planvoorraad voor nieuw toe te voegen PDV/GDV op bedrijventerrein IJsseloord II. De planvoorraad op de overige perifere winkellocaties in deze deelregio heeft betrekking op de mogelijkheid die zal worden aangewend voor initiatieven van minder dan 1.500 m² BVO van met name lokaal verzorgende aard.

GEMEENTE	BESTEMMINGSPLAN	PLANVOORRAAD	POTENTIEEL TE REALISEREN M² PDV	BEOORDELING KWALITEIT LOCATIE	VOLGORDE VAN SCHRAPPEN
ARNHEM	IJSSELOORD I	AFWIJKING	NTB.	🔴	1. NTB.
ARNHEM	RIJKERSWOERD	AFWIJKING	2.000 M² BVO	🔴	1. (2.000 M²)
ARNHEM	IJSSELOORD II	HARD	26.000 M² BVO	🔴	2. (26.000 M²)
ARNHEM	OVERMAAT	AFWIJKING	2.000 M² BVO	🟡	1. (2.000 M²)
RIJNWAARDEN	LOBITH HALVE MAAN I	AFWIJKING	2.000 M² BVO	🔴	1. (2.000 M²)
RIJNWAARDEN	HERWEN NIJVERHEIDSSTRAAT	AFWIJKING	2.000 M² BVO	🔴	1. (2.000 M²)
RIJNWAARDEN	PANNERDEN INDUSTRIEWEG	AFWIJKING	2.000 M² BVO	🔴	1. (2.000 M²)

Voorstel vermindering om plannen (36.000 m²) in balans met marktruimte (5.000 m²) te krijgen:

1 Geen zachte plannen.
2 Wegnemen afwijkingsmogelijkheden, Arnhem-IJsseloord I, Arnhem-Rijkerswoerd, Arnhem-Overmaat, Lobith-Halve Maan, Herwen-Nijverheidsstraat en Pannerden-Industrieweg.
3 Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen): IJsseloord II (26.000 m²), vanwege beperkte kwaliteit locatie.

Conclusie: strategisch reserveren van de marktruimte (5.000 m² BVO) en op termijn invullen op een overige winkellocatie van voldoende kwaliteit.

2.2 Midden

Kritisch is met name de zachte planvoorraad aan potentiële detailhandel in de PDV-branches van Overbetuwe Elst Centraal Spoorlaan II en III. Deze mag in de lopende planperiode niet worden omgezet in harde planvoorraad. Bedrijventerrein Lingewaard Bemmel Houtakker II blijkt geen mogelijkheden voor detailhandel te hebben.

GEMEENTE	BESTEMMINGSPLAN	PLANVOORRAAD	POTENTIEEL TE REALISEREN M² PDV	BEOORDELING KWALITEIT LOCATIE	VOLGORDE VAN SCHRAPPEN
OVERBETUWE	ELST CENTRAAL-SPOORLAAN II	ZACHT	3.000 M² BVO	●	1. (3.000 M²)
OVERBETUWE	ELST CENTRAAL-SPOORLAAN III	ZACHT	6.000 M² BVO	●	1. (6.000 M²)

Voorstel vermindering om plannen (9.000 m²) in balans met marktruimte (5.000 m²) te krijgen:

1 Geen zachte plannen, stoppen met Elst Centraal-Spoorlaan II en III.
2 Geen afwijkingsmogelijkheden.
3 Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
   A Geen.

Conclusie: voor invulling van de marktruimte in het Middengebied voor overige winkellocaties (2.400 m² BVO) blijkt geen kwalitatief goede locatie met (harde) planologische mogelijkheden beschikbaar. Daarom wordt in dit voorstel deze marktruimte overgeheveld naar de marktruimte voor de concentratielocaties Midden. Dit sluit aan bij bestaande (harde) planologische mogelijkheden van goede kwaliteit en bij de wensen om aanbod minder te versnipperen.

2.3 Zuid

Om vraag en aanbod in evenwicht te brengen mag met name de zachte planvoorraad van Nijmegen Wolfkuilseweg niet in de lopende periode omgezet worden in harde planvoorraad. De planvoorraad op de overige perifere winkellocaties in deelregio Zuid kan worden ingezet voor initiatieven van minder dan 1.500 m² BVO van met name lokaal verzorgende aard.

GEMEENTE	BESTEMMINGSPLAN	PLANVOORRAAD	POTENTIEEL TE REALISEREN M² PDV	BEOORDELING KWALITEIT LOCATIE	VOLGORDE VAN SCHRAPPEN
BERG EN DAL	DE MIES	AFWIJKING	9.000 M² BVO	🟡	2. (9.000 M²)
BEUNINGEN	VAN HEEMSTRAWEG	HARD	9.000 M² BVO	🔴	3. (9.000 M²)
DRUTEN	WESTERHOUT	HARD	319.000 M² BVO	🟡	3. (315.000 M²)
DRUTEN	KLEPPERHEIDE	HARD	32.000 M² BVO	🟡	3. (32.000 M²)
NIJMEGEN	WOLFKUILSEWEG	ZACHT	10.000 M² BVO	🟡	1. (10.000 M²)
NIJMEGEN	MERCURIUSPARK	HARD	10.000 M² BVO	🟡	
WIJCHEN	WIJCHEN NIEUWEWEG	HARD	3.000 M² BVO	🟡	

Voorstel vermindering om plannen (396.500 m²) in balans met marktruimte (17.000 m²) te krijgen:

1. Geen zachte plannen, stoppen met Nijmegen-Wolfkuilseweg.
2. Wegnemen afwijkingsmogelijkheden Berg en Dal De Mies.
3. Schrappen harde plannen (voorzienbaarheid opleggen):
   - A Beuningen-Van Heemstraweg (9.000 m²), vanwege beperkte kwaliteit locatie.
   - B Druten-Westerhout en Klepperheide, bestaande PDV kan blijven. De rest van de plan-capaciteit schrappen met uitzondering van de overeengekomen 4.000 m².

Conclusie: behoud van de mogelijkheden Nijmegen-Mercuriuspark (10.000 m² BVO), Wijchen-Nieuweweg (3.000 m² BVO) en clusteren mogelijkheden in Druten op Westerhout (4.000 m² BVO).

2.6 IN DE PRAKTIJK

Lokaal verzorgende perifere detailhandel buiten concentratiegebieden < 1.500 m² BVO blijft mogelijk

Een aantal bestemmingsplannen voor overige bedrijventerreinen met minder dan 1.500 m² WVO aan PDV/GDV-aanbod bieden de mogelijkheid om nieuwe perifere detailhandel te realiseren (circa 10 bedrijventerreinen met minder dan 1.500 m² WVO maar met harde planvoorraad). Ze behoren niet tot de concentratiegebieden. In veel gevallen zijn op deze bedrijventerreinen vormen van detailhandel toegestaan als één van de mogelijke bestemmingen in zowel bestaande als niet bestaande bedrijfsruimtes. De bestemming voor de bestaande bedrijfsruimtes kan wijziging van het gebruik in detailhandel toelaten. In het RPD 2013 is bepaald dat het voor gemeenten mogelijk blijft om detailhandelsinitiatieven kleiner dan 1.500 m² bruto vloeroppervlakte te faciliteren. Gemeenten maken zelf de afweging voor dergelijke kleine ontwikkelingen met een vooral lokale functie. Indien (na vaststelling van het RPW) door uitbreiding een bestaande detailhandelsvoorziening groter wordt dan 1.500 m² BVO zal zo'n voornemen ter advies worden voorgelegd aan Intergemeentelijk Detailhandels Overleg (IOD/IOW).

Nieuwe initiatieven voor perifere detailhandel > 1.500 m² na advies IOD/IOW bij voorkeur op concentratielocaties

Nieuwe, nog niet voorziene initiatieven voor perifere detailhandel met meer dan 1.500 m² BVO worden beoordeeld in het Intergemeentelijk Overleg Detailhandel (IOD/IOW) op basis van het RPD 2013. Daarbij is maatwerk belangrijk. Per geval wordt bekeken of de ontwikkeling wenselijk is vanuit de doelen van het RPD en/of het past binnen de gestelde beleidskaders.

Uitbreiding van bestaande perifere detailhandel mogelijk na advies IOD/IOW

Bestaande perifere detailhandelsvestigingen moeten vanuit bedrijfseconomische optiek kunnen uitbreiden. Als de uitbreiding groter is dan 1.500 m² BVO, dan zal het Intergemeentelijk Overleg Detailhandel advies uitbrengen aan het Portefeuillehoudersoverleg Economie van de regio. Dat gebeurt ook bij verplaatsing, waarbij de som van de winkeloppervlakte van het nieuwe pand en het vrijkomende pand boven de 1.500 m² BVO komt. In dat geval wordt bekeken wat publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke is vastgelegd over de detailhandelsbestemming van het pand dat na de verplaatsing vrij komt. Dit vraagt om een zorgvuldige onderbouwing, (o.a. toetsing

aan de ladder voor duurzame verstedelijking). Aangetoond moet worden dat de uitbreiding bedrijfseconomisch nodig is en verplaatsing niet nodig/mogelijk is.

Beoordeling hoofd- en nevenassortiment aanscherpen
Het hoofdassortiment van een perifere detailhandelsvestiging wordt bepaald door het geheel van een vestiging toe te rekenen aan één van de detailhandelsbranches. Nevenassortimenten zijn assortimenten van een perifere detailhandelsvestiging die niet aan het hoofdassortiment kunnen worden toegerekend. Om te voorkomen dat perifere detailhandelsvestigingen zo veel nevenassortiment(en) gaan voeren, dat dit zal leiden tot ongewenste concurrentie met het reguliere winkelaanbod en om het voeren van nevenassortiment toch mogelijk te maken, zijn in het RPD 2013 (p. 56) beperkingen opgenomen als richtlijn voor het toelaten van hoofd- en nevenassortimenten in de perifere detailhandelsvestigingen. Waar dit in bestemmingsplannen nog niet het geval is, dient branchering en de mogelijkheden voor nevenassortiment aangepast te worden, conform deze (en reeds gemaakte) afspraken uit het RPW (RPD).

Het RPW wordt leidend ten opzicht van het RPD
Het Regionaal Programma Detailhandel moet geactualiseerd worden op punten die afwijken van de beslispunten van het RPW. De bedoeling is om het geactualiseerde RPD te zijner tijd deel te laten uitmaken van het RPW. Ook het toetsingskader voor het IOD/IOW zal aangepast moeten worden op de afspraken uit dit RPW.

Bedrijfsopvolging op solitaire locaties
Bedrijfsopvolging is toegestaan (ook door een andere huurder/eigenaar), zolang de locatie in gebruik blijft voor dezelfde functie. Het gaat om voortgezet identiek gebruik (zelfde soort perifere detailhandel).

Bedrijfsbeëindiging PDV
Bij bedrijfsbeëindiging op solitaire (overige perifere) winkellocaties zet de gemeente na een periode van langdurige leegstand in op het wegnemen van de detailhandelsbestemming en/of transformatie.

Niet-opgegeven harde plancapaciteit.
In dit RPW is geïnventariseerd hoe groot het aanbod verborgen plan- en restcapaciteit voor PDV is. We gaan ervan uit dat het overgrote deel van deze plan- en restcapaciteit nu bekend is. Wanneer in de toekomst blijkt dat er toch nog verborgen capaciteit is binnen een gemeente, dan zal de betreffende gemeente zich inspannen om deze ruimte zo spoedig mogelijk uit de markt te nemen en de planologische maatregelen nemen die daarvoor nodig zijn.

KWALITATIEVE HERPROGRAM-MERING

STOPLICHTENMODEL

Het overaanbod aan PDV/GDV-locatie moet teruggedrongen worden. Om de kwaliteiten van bestaande perifere locaties te kunnen beoordelen, heeft Ecorys het stoplichtenmodel ontwikkeld. Alle perifere locaties met meer dan 1.500 m² wvo aan PDV/GDV-aanbod en alle overige bedrijventerreinen met een planvoorraad voor nieuw PDV/GDV-aanbod zijn volgens dit model ingedeeld in drie categorieën:

- **Niet kansrijk:** de locatie is niet kansrijk voor PDV/GDV en uit beleidsoogpunt is niet meer PDV/GDV gewenst.
- **Minder kansrijk:** de locatie is in de huidige staat minder kansrijk voor PDV/GDV, maar vanuit beleidsoogpunt kan (onder voorwaarden) meer PDV/GDV (door herontwikkeling) als wenselijk worden gezien. Of de locatie is geschikt voor meer PDV/GDV, maar vanuit het beleid bezien is meer PDV/GDV minder of niet gewenst.
- **Kansrijk:** de locatie is zeer geschikt voor PDV/GDV en vanuit beleidsoogpunt is meer PDV/GDV wenselijk.

SITUATIE PER LOCATIE

CONCENTRATIELOCATIES*

** FOC Zevenaar blijft buiten beschouwing.*

6 groen beoordeelde concentratielocaties

- **3 concentratielocaties zonder planologische mogelijkheden:** Drie van deze concentratiegebieden beschikken niet over een harde dan wel zachte planvoorraad voor nieuw toe te voegen perifere detailhandel:
  - **Lingewaard Huissen Pannenhuis** – Janssen (geen planvoorraad)
  - **Nijmegen Dukenburg** – Woonboulevard Novium (geen planvoorraad)
  - **Wijchen woonboulevard** – Woondrome, Nieuweweg (geen planvoorraad)

- **3 concentratielocaties met planologische mogelijkheden:** Drie voor PDV/GDV in het RPD 2013 aangewezen concentratiegebieden beschikken wel over een harde planvoorraad voor nieuw toe te voegen perifere detailhandel:
  - **Duiven Centerpoort/Nieuwgraaf** – IKEA (52.500 m² harde planvoorraad). In het RPD 2013 is overeen gekomen dat dit concentratiegebied door kan groeien tot bovenregionaal topcentrum voor het thema 'wonen/in en om het huis'. De provincie heeft bij de vaststelling van het RPD 2013 uitgesproken dat het bij de in het bestemmingsplan voorziene uitbreiding om een afgeronde ontwikkeling gaat.
  - **Duiven Graafstaete** – Intratuin/Gamma (10.650 m² harde planvoorraad). Het betreft een uitbreiding van Intratuin. Graafstaete is in het RPD 2013 niet met name benoemd. Centerpoort/Nieuwgraaf en Graafstaete beschouwen we als één locatie voor grootschalige detailhandel. Na de uitbreiding van Intratuin is er geen sprake meer van uitbreiding van de detailhandelsruimte op Graafstaete.
  - **Overbetuwe Elst Aamsepoort**, deelplan Zuid (circa 2.000 m² harde planvoorraad), restcapaciteit voor eventuele uitbreiding met maximaal 1.500 m² BVO. Dit RPW kiest voor realisatie van 2.000 m².
  - **Overbetuwe Elst Aamsepoort**, deelplan Noord (6.100 m²

harde planvoorraad en 6.100 m² zachte planvoorraad), de in de vorige planperiode regionaal overeen gekomen herbestemming dient te worden geïmplementeerd.

5 oranje beoordeelde concentratielocaties

- **5 concentratielocatie zonder planologische mogelijkheden**
  Vier concentratielocaties beschikken niet over harde dan wel zachte plancapaciteit voor nieuw toe te voegen perifere detailhandel:
  - **Arnhem-Olympuspark** – Decathlon (geen planvoorraad): solitaire winkel als onderdeel van een sport en leisurecentrum. Geen mogelijkheden voor andere detailhandel.
  - **Arnhem Meubelplein Arnhem Zuid** (geen planvoorraad): de consumentenwaardering blijft achter (zie bouwstenenrapport bijlage IV.3). De kwaliteit moet verhoogd om voldoende toekomstperspectief te houden. Dit moet worden uitgewerkt.
  - **Zevenaar Tatelaar** (geen planvoorraad).
  - **Beuningen de Heuve** – TopShelf, Gamma (geen planvoorraad).
  - **Nijmegen Ressen** vlek 14 (20.000 m² zachte planvoorraad). De enige in het RPD aangewezen concentratiegebied met zachte planvoorraad voor nieuw toe te voegen perifere detailhandel. De provincie heeft bij de vaststelling van het RPD 2013 niet ingestemd met een grote solitaire bouwmarkt op deze locatie.

1 rode concentratielocatie

- **1 concentratielocatie met planologische mogelijkheden**
  - **Zevenaar Hengelder**. Dit bedrijventerrein beschikt over een harde planvoorraad van circa 9.500 m² BVO aan nieuw toe te voegen PDV/GDV-aanbod. De voorgenomen verplaatsing van de op- en afrit van de A12 heeft gevolgen voor de verkeersstromen en daarmee ook voor de bedrijven die zijn gevestigd op de bedrijventerreinen Tatelaar en Hengelder. Er wordt gewerkt aan een integraal ontwikkelingsperspectief. De focus komt te liggen op Hengelder, als entree van Zevenaar. PDV wordt geconcentreerd op Hengelder. De detailhandelsbestemmingen op Tatelaar worden geschrapt en/of verplaatst. De hoeveelheid te schrappen m² op

Hengelder kan verminderen door verplaatsing van bestaande, in gebruik zijnde, perifere detailhandelsvestigingen van Tatelaar naar Hengelder.

2 Overige winkellocaties (nu of op termijn > 1.500 m²)

Geen groen beoordeelde overige winkellocaties

22 oranje beoordeelde overige winkellocaties

- **16 overige winkellocaties >1.500 m² z onder planologische mogelijkheden.**
  De 16 locaties hebben geen harde dan wel zachte planvoorraad voor toe te voegen perifere detailhandel:
  - **Arnhem Ringoven**, Veldoven, Vlamoven (geen planvoorraad).
  - **Arnhem Het Broek**, waaronder Gamma en winkelcentrum Lely (geen planvoorraad).
  - **Arnhem-Presikhaaf Beverweerdlaan** – Intratuin (geen planvoorraad).
  - **Arnhem Amsterdamse Hoek** Jumbo, Lidl, Praxis (geen planvoorraad).
  - **Arnhem Schaapsdrift**, bij Velperweg – Gamma (geen planvoorraad).
  - **Westervoort Het Ambacht** (geen planvoorraad).
  - **Lingewaard Gendt/Bemmel** en Langestraat (geen planvoorraad).
  - **Overbetuwe, Heteren Poort van Midden-Gelderland N+Z** (geen planvoorraad).
  - **Overbetuwe, Elst de Aam** (geen planvoorraad).
  - **Heumen Malden Rijksweg** – Intratuin (geen planvoorraad).
  - **Heumen Malden Broekkant** – Tuinwereld (geen planvoorraad).
  - **Heumen Sluispoort en Sluisweg** – Praxis (geen planvoorraad).
  - **Nijmegen Van Rosenburgweg** – Praxis (geen planvoorraad).
  - **Wijchen Kraanvogelstraat/Kruisbergseweg** (geen planvoorraad).
  - **Wijchen bedrijventerrein Bijsterhuizen Zesweg** (geen planvoorraad).
  - **Wijchen Stationslaan** – LeenBakker, Atlantic (geen planvoorraad).

○ **5 overige winkellocaties >1.500 m²**
met planologische mogelijkheden
Zes locaties met meer dan 1.500 m² wvo PDV/GDV die met een oranje stoplicht zijn beoordeeld beschikken wel over harde planvoorraad voor toe te voegen perifere detailhandel:

- **Arnhem Overmaat** (ten minst 2.000 m² harde planvoorraad via afwijking), alleen voor nieuwe detailhandel in rijwielen.
- **Druten Westerhout** (n.t.b. harde planvoorraad), algemene bestemming, met name bedoeld voor lokale initiatieven van maximaal 319.000 m² BVO.
- **Berg en Dal, Groesbeek de Mies**, Industrieweg, Ambachtsweg (8.500 m² harde planvoorraad), algemene bestemming, met name bedoeld voor lokale initiatieven van maximaal 1.500 m² BVO.
- **Nijmegen Mercuriuspark** (10.000 m² harde planvoorraad), omdat Mercuriuspark nu een versnipperd terrein is wordt verwacht dat deze 10.000 m² niet in één keer gerealiseerd kan gaan worden, maar in stappen.
- **Wijchen, kavel Nieuweweg 144-146** (2.500 m² harde planvoorraad).

○ **3 overige winkellocaties op termijn >1.500 m²**
met planologische mogelijkheden
De volgende drie met oranje beoordeelde bedrijventerreinen beschikken over minder dan 1.500 m² wvo aan PDV/GDV op dit moment. Het geldende bestemmingsplan van deze bedrijventerreinen bevat planvoorraad voor nieuw te realiseren PDV/GDV-aanbod:

- **Overbetuwe Elst Centraal Spoorlaan II + III** (3.000 + 6.250 m² zachte planvoorraad): in verband met de evenwichtige marktsituatie in deelregio Midden zal dit metrage niet in procedure worden gebracht;
- **Druten Klepperheide** – De Groot Tweewielers (n.t.b. harde planvoorraad): algemene bestemming, met name bedoeld voor lokale initiatieven van maximaal 1.500 m² BVO.
- **Nijmegen Wolfkuilseweg** (10.000 m² zachte planvoorraad).

15 rood beoordeelde overige winkellocaties

- **6 overige winkellocaties >1.500 m²**
  zonder planologische mogelijkheden.
  De volgende zes locaties met meer dan 1.500 m² wvo aan bestaand PDV/GDV-aanbod zijn met een rood stoplicht beoordeeld en beschikken niet over een harde dan wel zachte planvoorraad voor nieuw toe te voegen detailhandel:
  - **Montferland Kilder Wehlseweg** - Bulsink Meubelen (geen planvoorraad).
  - **Montferland Beek Sint-Jansgildestraat** - De Jager Meubelen (geen planvoorraad).
  - **Nijmegen Goffert** – Gamma (geen planvoorraad).
  - **Nijmegen Oosterhout Griftdijk** – Bristol (geen planvoorraad).
  - **Overbetuwe Valburg Hoogsestraat** - bloemisterij Willemsen (geen planvoorraad).
  - **Zevenaar Ooij Pannerdseweg en Slenterweg** - Groenrijk, Schepens (geen planvoorraad).

- **6 overige winkellocaties >1.500 m²**
  met planologische mogelijkheden.
  De volgende vier locaties met meer dan 1.500 m² wvo aan bestaand PDV/GDV-aanbod zijn met een rood stoplicht beoordeeld en beschikken wel over een harde planvoorraad voor nieuw toe te voegen detailhandel:
  - **Arnhem IJsseloord II** (26.000 m² harde planvoorraad*, twee vergunningen voor bouwmarkten verstrekt). Dit is niet voorzien in RPD 2013.
  - **Arnhem IJsseloord I** (nader te bepalen harde planvoorraad via afwijking).
  - **Arnhem Rijkerswoerd Hazenkamp** (2.000 m² harde planvoorraad via afwijking).
  - **Rheden Dieren Kanaalzone Spankerenseweg** – Praxis (3.300 m² harde planvoorraad).
  - **Beuningen Van Heemstraweg**, tuincentrum Bull –Van Cranenbroek (9.100 m² harde planvoorraad), gemeente en provincie overleggen over de ingediende bouwaanvraag.

** De harde planvoorraad is onderwerp van een rechtzaak.*

- **3 overige winkellocaties op termijn >1.500 m²**
  met planologische mogelijkheden
  Op de volgende vijf bedrijventerreinen is minder dan 1.500 m² wvo winkelruimte aanwezig. Hoewel deze bedrijventerreinen met een rood stoplicht zijn beoordeeld ten aanzien van wenselijkheid en geschiktheid voor de toevoeging van detailhandel, laat het bestemmingsplan (voorwaardelijk) de realisatie van nieuwe detailhandel toe:
  - **Rijnwaarden Lobith Halve Maan 1** (ca. 2.000 m² harde planvoorraad via afwijking**): dit valt binnen de strekking van de maximaal 1.500 m² regel voor lokale initiatieven.
  - **Rijnwaarden Herven Nijverheidsstraat** – kringloopwinkel (ca. 2.000 m² harde planvoorraad via afwijking**): dit valt binnen de strekking van de maximaal 1.500 m² regel voor lokale initiatieven.
  - **Rijnwaarden Pannerden Industrieweg** (ca. 2.000 m² harde planvoorraad via afwijking**): dit valt binnen de strekking van de maximaal 1.500 m² regel voor lokale initiatieven.

** *Realistische inschatting, in theorie zijn veel meer m² mogelijk.*

BIJLAGE 3 REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

BESLISPUNTENNOTITIE
ONDERDEEL KANTOREN
D.D. 1 SEPTEMBER 2017

3.1 PROBLEEMSTELLING KANTOREN

Uit het Bouwstenenrapport Kantoren blijkt dat er in de regio een forse kwantitatieve overprogrammering is van kantoren. Hieronder verstaan we het beschikbare aanbod in onherroepelijke bestemmingsplannen. Concreet: de vraag is 103.500 m² BVO, het aanbod is 346.200 m² BVO, dus er is een overprogrammering van 242.700 m² BVO. Verder is geconstateerd dat ook kwalitatief vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten. Gegeven de trends en ontwikkelingen op de kantorenmarkt zal de ruimtevraag voor een groot deel landen op de centrumlocaties Arnhem en Nijmegen, maar het beschikbare aanbod ligt voornamelijk op andere locaties (kantorenparken, bedrijventerreinen, overige locaties zoals woonwijken en buitengebied). Vanuit het perspectief van de ladder voor duurzame verstedelijking is het wenselijk om de kwantitatieve mismatch te verkleinen en de kwalitatieve mismatch op te lossen, zodat er voldoende aanbod en/of ontwikkelruimte beschikbaar blijft op die locaties waar de marktvraag zich voordoet. De gegevens uit het Bouwstenenrapport Kantoren zijn de basis geweest voor de hierna volgende voorstellen.

3.2 VOORSTEL TOT (HER)PROGRAMMERING VAN DE KANTORENMARKT

Het gezamenlijk doel is: streven naar kwalitatief evenwicht van vraag en aanbod in de regio en het versterken van toekomstbestendige locaties. Concreet is uit de analyse in het Bouwstenenrapport Kantoren (zie figuur hieronder) gebleken dat:

1 Centrum en stationslocaties het meest toekomstbestendig en gewild zijn, vooral door de veelheid aan voorzieningen in een hoogwaardige stedelijke omgeving met een multimodale ontsluiting;
2 Het courante aanbod niet op de juiste plek ligt, namelijk een tekort op centrumlocaties en overschot op andere locaties;
3 Ingrijpen op de kantorenparken en bedrijventerreinen noodzakelijk lijkt, want:
   - het courante beschikbare aanbod overtreft de vraag ruimschoots;
   - daarnaast is er nog een groot volume incourant aanbod;
   - en een groot volume onbebouwd beschikbaar aanbod op de bedrijventerreinen (tbv kantoren);
4 Groot kantorenaanbod buiten de kantorenconcentraties, maar beperkte vraag.

Overzicht kwalitatieve confrontatie vraag en aanbod

	CENTRUMLOCATIE	KANTORENPARK	BEDRIJVENPARK	OVERIGE LOCATIES
RUIMTEVRAAG	62.100 M² BVO	25.900 M² BVO	5.200 M² BVO	10.300 M² BVO
COURANT AANBOD	15.000 M² BVO	51.800 M² BVO	24.500 M² BVO	ONBEKEND
AANBOD	**TEKORT**	**OVERSCHOT**	**OVERSCHOT**	**SALDO**
	+47.100 M² BVO	**-25900 M² BVO**	**-19300 M² BVO**	**ONBEKEND**
INCOURANT AANBOD	27.200 M² BVO	53.300 M² BVO	37.100 M² BVO	
ONBEBOUWD AANBOD	35.000 M² BVO	0 M² BVO	102.200 M² BVO	
OVERIGE PLANNEN	22.300 M² BVO	5.000 M² BVO	0 M² BVO	

Bron: Bouwstenenrapportage Kantoren, Ecorys

Voor de overige locaties geldt dat er een bescheiden vraag is van circa 10.300 m² BVO. Hoewel vanuit de geïnventariseerde kantorenconcentraties niet duidelijk is hoe groot het (courante) aanbod is, mag verondersteld worden dat in de gehele regio Arnhem-Nijmegen het volume ruimschoots aanwezig is om in deze vraag te voorzien. De opgave is complex omdat het veelal privaat vastgoed betreft en instrumenten om te sturen op een evenwichtigere kantorenmarkt beperkt zijn.

Regionaal gewenste ontwikkelingen

Om te komen tot een kwantitatief en bovenal kwalitatief evenwicht op de kantorenmarkt wordt ingezet op:

1 Het bieden van voldoende ontwikkelruimte op de toekomstbestendige centrumlocaties Arnhem Centraal en Nijmegen Centraal. Door deze locaties aan te wijzen als dé locaties voor kantoorontwikkeling, kan er ruimte komen voor herontwikkeling door sloop/nieuwbouw of renovatie/vernieuwbouw van bestaande kantoren of mogelijk zelfs transformatie naar kantoren. Op de lange termijn duidelijkheid geven aan de markt is hiervoor belangrijk.

2 Het reduceren van het overaanbod op alle overige locaties (dus buiten de hierboven genoemde centrumlocaties) door:
   - A geen nieuwe ontwikkelingen toe te staan op de gronden die nog in het bezit zijn van de gemeente (ook onherroepelijke plannen);
   - B verkennen welke gewenste alternatieve bestemmingsmogelijkheden er zijn voor incourant/leegstaand aanbod en de markt hierin ruimte bieden. Dit vraagt om een visie op het toekomstperspectief van locaties en scherpe keuzes hierin;
   - C onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het schrappen van bestaande bestemmingsplancapaciteit (ook op private gronden).

3 Een nee, tenzij beleid voor kleinschalige initiatieven met een duidelijk lokaal karakter. Bij aangetoonde behoefte en als er geen alternatieven in de bestaande voorraad zijn, dan pas zijn nieuwe ontwikkelingen voor dit segment mogelijk.

In de Bouwstenenrapportage Kantoren is door Ecorys naar veertien vooraf geselecteerde kantorenconcentraties (substantieel van betekenis in dit kader) gekeken. Gegeven de kwalitatieve resultaten en met inachtneming van de hiervoor geschetste resultaten en redeneerlijn betekent dit het volgende voor;

A Kantoren op centrumlokaties,
B Kantoren op kantorenparken in de regio
C kantoren op bedrijvenparken in de regio.

A Kantoren op centrumlocaties Arnhem Centraal en Nijmegen Centraal zijn prioritaire ontwikkellocaties waar ruimte geboden dan wel gecreëerd moet worden voor de accommodatie van kantoren. Hier is sprake van een tekort aan courant bebouwd beschikbaar aanbod om in de verwachte vraag te voorzien. Op de andere locaties is sprake van een overschot aan beschikbaar aanbod. Bij Arnhem Centraal is het courant bebouwd beschik-

baar aanbod in het centrum ontoereikend om in de vraag te voorzien. Ingezet wordt op:

- het courant maken van het incourante aanbod (door middel van renovatie/ herontwikkeling of nieuwbouw);
- het onherroepelijke onbebouwde planaanbod in het centrum deels verder ontwikkelen.

In beide gevallen geldt dat, met de huidige inzichten, niet het volledige aanbod ontwikkeld zal moeten worden. De marktvraag zal hierin leidend zijn en richting geven aan wat het meest haalbaar is in Arnhem.

Bij Nijmegen Centraal geldt eveneens dat het courant bebouwde beschikbare aanbod in het centrum ontoereikend is om in de vraag te voorzien. Er is echter geen sprake van incourant aanbod of onbebouwd onherroepelijk aanbod zoals Arnhem dat kent. Om te voorkomen dat het centrum op slot raakt door een gebrek aan kantoorruimte op de aantrekkelijke centrum- en stationslocaties wordt onderzocht waar mogelijk nieuwe ontwikkelruimte bij het station gecreëerd kan worden (bijvoorbeeld rondom de stationsaanpak bij Nijmegen Centraal aan de Westzijde).

Het overig plan Elst Centraal (zacht plan) is weliswaar een centrumlocatie, maar kan niet worden vergeleken met de hoogwaardige stedelijke omgeving met bijhorend voorzieningenniveau zoals Arnhem en Nijmegen dat bieden. De bereikbaarheid is goed, maar de uitstraling en het stedelijk voorzieningenniveau zijn van een andere orde. Een kantoorontwikkeling tot maximaal 5.000 m² BVO voor lokale (en regionale) kantoorgebruikers is meer passend voor dit plan. Daarnaast is een totaalvisie voor Elst Centraal gewenst. In samenwerking met de provincie zal naar andere invullingsmogelijkheden dan kantoren worden gezocht.

B Kantoren op kantorenparken in de regio

Het courante aanbod op de kantorenparken overtreft de verwachte vraag. Daarnaast is er nog sprake van incourant aanbod en een overig plan. Met betrekking tot de kantorenparken is de gezamenlijke doelstelling een verdere inzet op het concentreren van de kantorenvolumes op de meest toekomstbestendige locaties. Uit de analyse van Ecorys blijkt dat op basis van locatiekwaliteiten een verdere (beleidsmatige) concentratie van kantoren wenselijk is op/rondom de bestaande kantorenconcentraties in Arnhem te weten de Velperweg en Arnhems Buiten en in Nijmegen Brabantse Poort en Heyendaal. In verhouding tot de hiervoor genoemde kantorenconcentraties zijn de in Arnhem gelegen Gelderse Poort en omgeving Kronenburg/Vredenburg/Kroonpark minder toekomstbestendig.

Concreet betekent dit het volgende, op de kantorenconcentraties Velperweg, Arnhems Buiten, Brabantse Poort en Heyendaal:

- blijft ruimte voor benutting van het bestaande courante vastgoed;
- wordt onderzocht welk deel van het incourante aanbod door herontwikkeling of nieuwbouw mogelijk weer op de markt gebracht kan worden;
- en wordt bepaald welk deel van het incourante aanbod aan de markt kan worden onttrokken;
- er is geen ruimte voor het ontwikkelen van overige plannen.

Voor de komende jaren zal het huidige courante aanbod op deze locaties voldoende zijn om in de vraag te blijven voorzien. Op de langere termijn zal, uitgaande van een succesvol beleid van concentreren van de marktvraag, mogelijk een beperkt deel van het incourante vastgoed ingezet moeten worden. De uitdaging ligt in het benutten van het bestaande vastgoed en die geschikt houden voor de wensen uit de markt.

Voor de kantorenconcentraties Gelderse Poort en omgeving Kronenburg/Vredenburg/Kroonpark wordt gestuurd op het reduceren van het aanbod door:

- geen nieuwe ontwikkelruimte voor kantoren te bieden op deze locaties;
- te verkennen welke gewenste alternatieve bestemmingsmogelijkheden er zijn voor het beschikbare aanbod en de markt hierin ruimte bieden;
- onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het schrappen van bestaande bestemmingsplancapaciteit (ook op private gronden).

Het overig plan Lent (zacht plan) voorziet in de versterking van het lokale vestigingsklimaat van de Waalsprong. Het maakt maximaal 5.000 m² BVO mogelijk in een gebied waar tot op heden geen aanbod was voor kantoorgebruikers. Met zijn stationslocatie en korte afstand tot het centrum en stedelijke voorzieningen van Nijmegen is dit een gewenste ontwikkeling. Daarnaast is in heel de Waalsprong nog geen kantoorruimte beschikbaar. Een toevoeging van maximaal 5000 m² BVO is prima te verantwoorden en wenselijk vanuit het gebied (functiemenging).

C Kantoren op bedrijventerreinen in de regio

Op de bedrijventerreinen IJsseloord 2 (Arnhem) en Mercurion (Zevenaar) is het courant beschikbare kantorenaanbod ruim

voldoende om in de toekomstige vraag te voorzien. Het zijn beide locaties met toekomstperspectief, maar niet in de volumes die momenteel beschikbaar zijn. Ingezet wordt op het volgende:

- Voor IJsseloord II: de gemeente Arnhem zet in op vermindering van kantoren op deze locatie, waarbij de gemeente tussen de 5.000 en 10.000 m² BVO wil behouden.
- De functie kantoren op Mercurion kan worden geschrapt met de toezegging van ondersteuning door de provincie bij de zoektocht naar een alternatieve invulling van deze locatie.

Locatie Renkum (Hes-West) wordt in het RPW niet meer opgenomen als toekomstige kantoorlocatie.

3.3 CONCRETE VOORSTELLEN VOOR KANTOORLOCATIES

1 **Algemeen:**
   - A Aanwijzen van Arnhem en Nijmegen als dé locaties voor kantoorontwikkeling.
   - B Het reduceren van het overaanbod op alle overige locaties (dus buiten de twee hierboven genoemde centrumlocaties).
   - C een nee, tenzij beleid voor kleinschalige initiatieven met een duidelijk lokaal karakter.

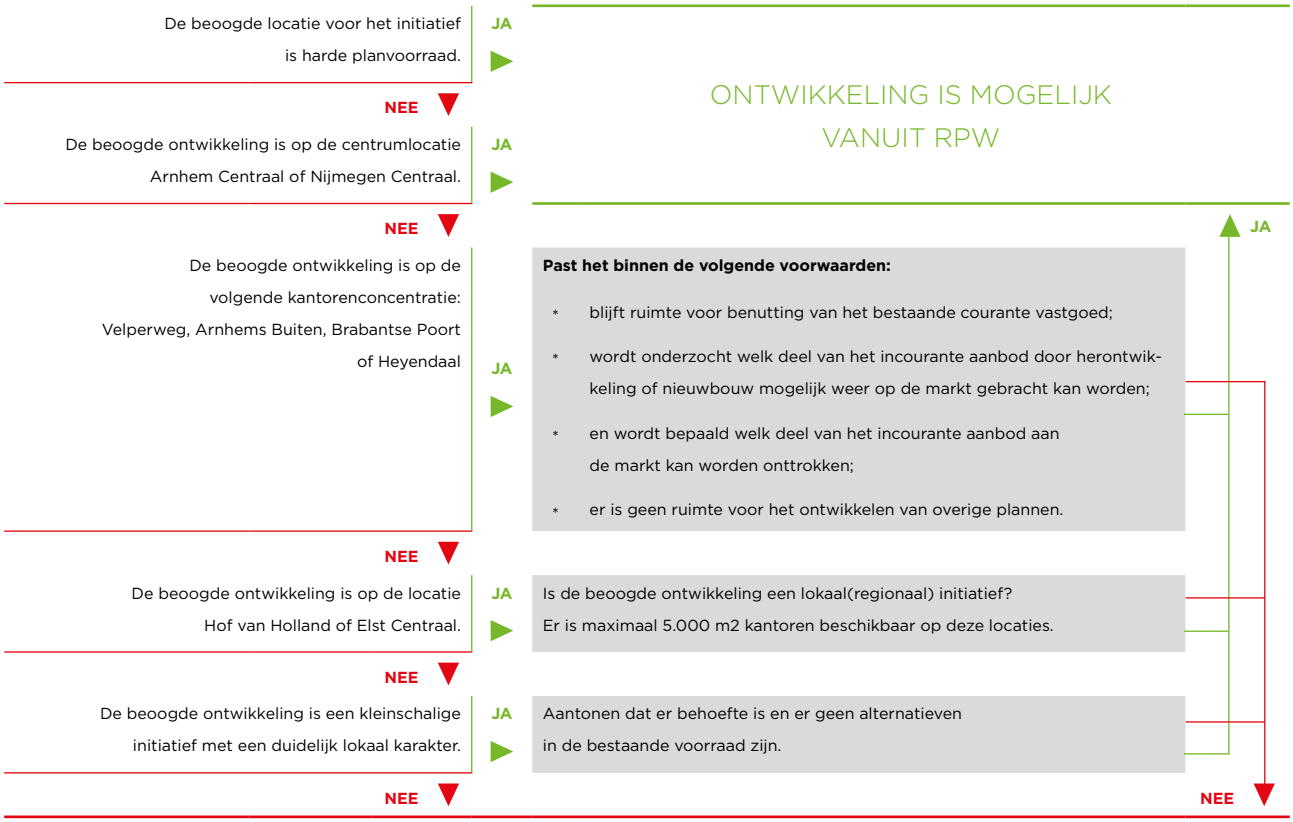
2 **Kantoren op Centrumlocaties:**
   - A Ruimte bieden dan wel creëren voor kantoorontwikkeling op Arnhem en Nijmegen Centraal.
   - B In het plan Elst Centraal mag 5.000 m² BVO kantoor voor lokaal (en regionaal) gebruik worden ontwikkeld. Daarnaast is een totaalvisie voor Elst Centraal gewenst. In samenwerking met de provincie zal naar andere invullingsmogelijkheden dan kantoren worden gezocht.

3 **Kantoren op Kantorenparken:**
   Concentreren kantoorvolumes op de meeste toekomstbestendige kantorenpark-locaties:
   - Velperweg, Arnhems Buiten, Brabantse Poort en Heyendaal;
   - Ruimte bieden aan het overig plan Lent tot maximaal 5.000 m² BVO (versterking lokaal vestigingsklimaat Waalsprong).

4 **Kantoren op Bedrijventerreinen:**

- Voor de locatie IJsseloord II : de gemeente Arnhem streeft naar vermindering van kantoren op deze locatie, waarbij gemeente Arnhem tussen de 5.000 – 10.000 m BVO wil gehouden.
- De functies kantoren op Mercurion Zevenaar kan worden geschrapt met de toezegging voor ondersteuning van de provincie bij de zoektocht naar alternatieve invulling van de locatie.

3.4 STROOMSCHEMA NIEUWE INITIATIEVEN



Dit stroomschema geldt tot 1 januari 2021 voor nieuwe initiatieven betreffende kantoren.

BIJLAGE 4 REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

FACTSHEETS PER GEMEENTE
CIJFERS PER 1 APRIL 2016

In totalen kunnen afrondingsverschillen voorkomen

ARNHEM

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN					
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**30,6**	**25,7**	**4,9**
KLEEFSE WAARD WESTERVOORTSEDIJK	0,5		0,5		
HET BROEK		1,6	1,6		
IJSSELOORD II		11,3	11,3		
MERWEDETERREIN		3,4	3,4		
WESTERVOORTSEDIJK		5,5	5,5		
IPKW	0,6	2,98	3,6		
KLEEFSE WAARD BASF	4,8		4,8		
PERIFERE DETAILHANDEL M^2 BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN				*	
OVERIGE WINKELVOORRAAD			30000		26000
KANTOREN M^2 BVO					
NOG UITGEEFBAAR			115000	35000	NOG UITGEEFBAAR

* In deelregio Noord is 5000 m2 ruimte voor PDV.
De exacte locatie moet nog worden bepaald.

BERG EN DAL

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**3,8**	**3,8**	
DE BOUWKAMP	0,3		0,3		
UITBREIDING LIESKES WENGS		0,8	0,8		
MIES	2,8		2,8		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN					
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD			* 8500		
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

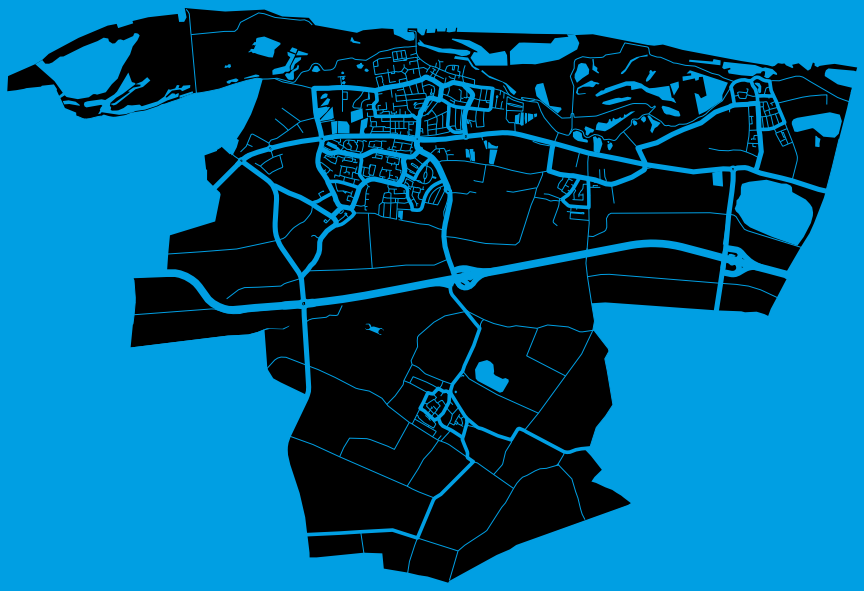
* Deze plannen zijn zacht of met afwijkingsmogelijkheid.

BEUNINGEN

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN					
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**8,5**		**8,5**
SCHOENAKER	0,5	8	8,5		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD			9000		9000
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

DOESBURG

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN					
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN					
PERIFERE DETAILHANDEL M^2 BVO CONCENTRATIEGEBIEDEN OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M^2 BVO NOG UITGEEFBAAR					



DRUTEN

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**6,8**	**1,9**	**4,9**
INDUSTRIETERREIN WESTERHOUT		0,7	0,7		
KLEPPERHEIDE		0,4	0,4		
WESTERHOUT ZUID	5,3	0,4	5,7		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN					
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO			**351000**	**4000**	**347000**
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

DUIVEN

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**9,5**	**4**	**5,5**
DE NIEUWELING	4,9		4,9		
GRAAFSTAETE	4,5		4,5		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**25,8**	**14,6**	**11,2**
SEINGRAAF	11,2		11,2		
INNOFASE UITBREIDING		14,6	14,6		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO			**53000**	**53000**	
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

HEUMEN

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**4,3**	**1,3**	**2,9**
SLUISPOORT		0,3	0,3		
WERKLANDSCHAP OVERASSELT	4		4		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN					
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

LINGEWAARD

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**10,5**	**3,8**	*** 6,7**
HOUTAKKER 2	10,5		10,5		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**18,7**	**0**	**18,7**
AGROPARK 2E FASE	6,2	2,8	9,1		
PANNENHUIS II	9,6		9,6		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

* zie overall-lijst, pagina 98

MONTFERLAND

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**7,6**	**3,7**	**3,9**
EBT I	1,3	3,1	4,4		
MATJESKOLK UITBREIDING	3,2		3,2		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**25,2**	**25,2**	
DOCKSNLD			25,2		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

MOOK EN MIDDELAAR

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**0,6**	**0,6**	
SPIJKERWEG	0,6		0,6		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**4,3**		**4,3**
KORENDAL	4,3		4,3		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

NIJMEGEN

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN					
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**20,0**	**20,0**	
NOORD-KANAALHAVEN (INCL. MERCURIUSPARK)	3,1		3,1		
OOST-KANAALHAVEN (INCL. MERCURIUSPARK)	6,7		6,7		
WINKELSTEEG (VM COMPAQ)	4,1		4,1		
WINKELSTEEG OVERIG (OMGEVING NTC/NXP)	2,7	3,5	6,2		
BIJSTERHUIZEN (INCL WIJCHEN)			ZIE WIJCHEN		ZIE WIJCHEN
PERIFERE DETAILHANDEL					
CONCENTRATIEGEBIEDEN			20000	20000	
OVERIGE WINKELVOORRAAD			10000	10000	
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR			* 5000	5000	

* Zachte planvoorraad

OVERBETUWE

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**11,6**	**5,2**	**6,4**
DE AAM - SPOORALLEE	2,2		2,2		
DE AAM - LUXANTERREIN		4	4		
DE AAM - WOON- WERKLANDSCHAP		0,6	0,6		
DE AAM - AAMSE POORT = PDV					
MERM	3,7		3,7		
STATIONSOMGEVING ZETTEN & ANDELST (OOST)		1	1		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**70,3**	**70,3**	
MERM OOST	2,5		2,5		
POORT VAN MIDDEN-GELDERLAND ZUID (HETERENKUM)	6,9		6,9		
PARK15		60,9	60,9		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN			* 8000	2000	
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR			** 22260	5000	NOG UITWERKEN

* Totaal van alle plannen: hard, zacht en met afwijkingsmogelijkheid.

** zachte planvoorraad

RENKUM

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**2,6**	**2,6**	
KLINGELBEEKSEWEG	0,6		0,6		
DE HES WEST		2	2		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN					
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

RHEDEN

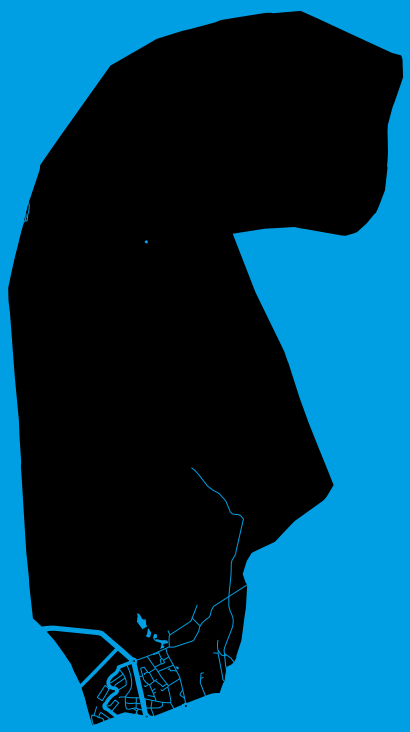
	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**9**	**4,1**	**4,8**
DIEREN OOST	3,8		3,8		
KANAAL II - UITBREIDING	* 5,2		* 5,2		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**1,2**	**1,2**	**0**
BEEMD	1,2		1,2		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

* Volgens opgave gemeente 4 ha; bij monitoring te herzien.

RIJNWAARDEN

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN					
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**9,3**		**9,3**
SPIJKSEDIJK		9,3	9,3		
(TENGNAGELWAARD-VLIEGENWAARD)					
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD			6000	*	
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

* In deelregio Noord is 5000 m2 ruimte voor PDV.
De exacte locatie moet nog worden bepaald.



ROZENDAAL

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN					
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN					
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO CONCENTRATIEGEBIEDEN OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO NOG UITGEEFBAAR					

WESTERVOORT

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**4**	**0,8**	**3,2**
HET AMBACHT		4	4		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN					
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

WIJCHEN

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN					
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**26,5**	**26,5**	
BIJSTERHUIZEN	21,4	5,5	26,5		
PERIFERE DETAILHANDEL M² BVO					
CONCENTRATIEGEBIEDEN					
OVERIGE WINKELVOORRAAD			2500	2500	
KANTOREN M² BVO					
NOG UITGEEFBAAR					

ZEVENAAR

	AANBOD GEMEENTE	AANBOD PRIVATE PARTIJEN	TOTAAL AANBOD	WENSELIJKE ONTWIKKELING	VOORZIENBAAR
LOKAAL BEDRIJVENTERREIN			**6,9**	**4,1**	**2,9**
DE KOPPELING		6,1	6,1		
TATELAAR		0,3	0,3		
HENGELDER		0,5	0,5		
(BOVEN)REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN			**49,6**		**29,6**
7 POORT	49,6		49,6	* 20	
PERIFERE DETAILHANDEL					
CONCENTRATIEGEBIEDEN			9500		9500
OVERIGE WINKELVOORRAAD					
KANTOREN M^2 BVO					
NOG UITGEEFBAAR			8000		NOG UITWERKEN

* uitsluitend XXL-bedrijven

BIJLAGE 5 REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

TOTAALOVERZICHT WERKLOCATIES

OVERALL LIJST

	BEDRIJVENTERREINEN -TOTAAL- (HECTARES)			BT -LOKAAL- (HECTARES)			BT-(BOVEN)REGIONAAL (HECTARES)			KANTOREN -PLANVOORRAAD- (M^2 BVO)			PDV/GDV CONCENTRATIE-GEBIEDEN (M^2 BVO)			PDV/GDV OVERIGE WINKEL-LOCATIES (M^2 BVO)		
	TOTAAL	DOOR-GAAN	VOORZIEN-BAAR	TOTAAL	DOOR-GAAN	VOORZIEN-BAAR	TOTAAL	DOOR-GAAN	VOORZIEN-BAAR	TOTAAL	DOOR-GAAN	NOG UIT-WERKEN	TOTAAL ****	DOOR-GAAN	VOORZIEN-BAAR	TOTAAL ****	DOOR-GAAN	VOORZIEN-BAAR
ARNHEM	30,6	25,7	4,9	-	-		30,6	25,7	4,9	115.000	35.000	80.000				30.000	0	26.000
BERG EN DAL	3,8	3,8	0,0	3,8	3,8	0,0										8.500	0	0
BEUNINGEN	8,5	-	8,5	-	-		8,5	0,0	8,5							9.000	0	9.000
DOESBURG	-	-	-	-	-													
DRUTEN	6,8	1,9	4,9	6,8	1,9	4,9										351.000	4.000	347.000
DUIVEN	35,2	18,6	16,6	9,5	4,0	5,5	25,8	14,6	11,2				53.000	53.000	0			
HEUMEN	4,3	1,3	3,0	4,3	1,3	2,9												
LINGEWAARD	29,3	3,8	25,5	10,5	3,8	* 6,7	18,7	0,0	18,7									
MONTFERLAND	32,8	28,9	3,9	7,6	3,7	3,9	25,2	25,2	0,0									
MOOK EN MIDDELAAR	4,9	0,6	4,3	0,6	0,6	0,0	4,3	0,0	4,3									
NIJMEGEN	20,0	20,0	0,0	-	-		20,0	20,0	0,0	*** 5.000	5.000		20.000	20.000	0	20.000	10.000	0
OVERBETUWE	81,8	75,5	6,3	11,6	5,2	6,4	70,3	70,3	0,0	*** 22.260	5.000	17.260	8.000	2.000	0	9.000	0	0
RENKUM	2,6	2,6	0,0	2,6	2,6	0,0												
RHEDEN	10,2	5,3	4,9	9,0	4,1	4,8	1,2	1,2	0,0									
RIJNWAARDEN	9,3	0,0	9,3	-	-		9,3		9,3							6.000	0	0
ROZENDAAL	-	-	-	-	-													
WESTERVOORT	4,0	0,8	3,2	4,0	0,8	3,2												
WIJCHEN	26,5	26,5	0,0	-	-		26,5	26,5	0,0							2.500	2.500	0
ZEVENAAR	56,6	4,1	52,5	6,9	4,1	2,9	49,6	** 20,0	29,6	8.000		8.000	9.500	0	9.500			
	367,3	219,4	147,9	**77,2**	35,9	41,2	**290,1**	203,5	86,5	**150.260**	45.000	105.260	**90.500**	75.000	9.500	**436.000**	16.500	382.000

*) 3ha mag worden gebruikt voor Rentall en 3,7 ha voor bedrijfsverplaatsingen vanaf de Polseweg vóór 01-01-2021

**) Uitsluitend XXL-bedrijven

***) Zachte planvoorraad

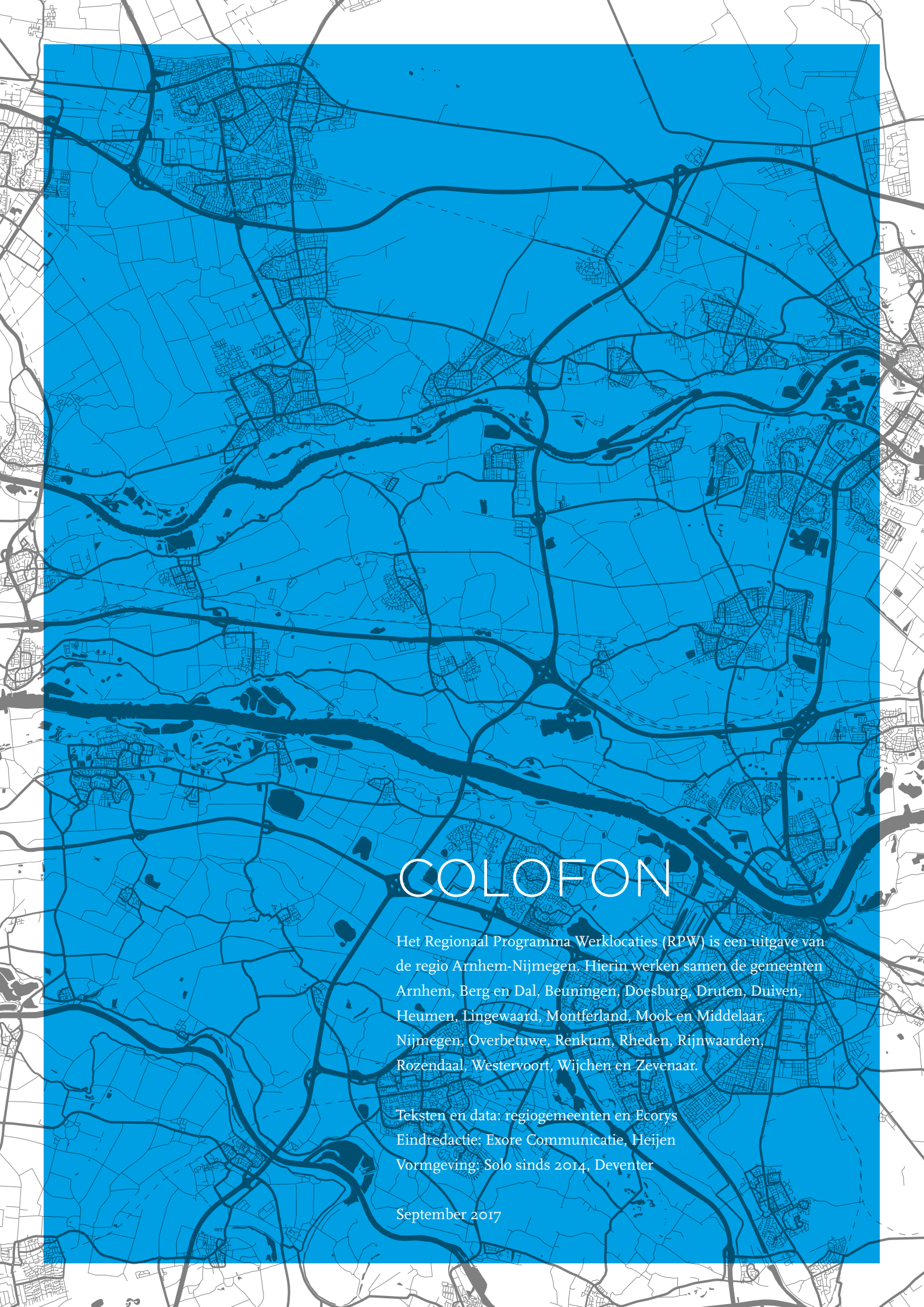
****) Totaal van alle plannen: hard, zacht en met afwijkingsmogelijkheid. Alleen voor harde plannen kan voorzienbaarheid worden ingesteld. Andere plannen vervallen.

BIJLAGE 6 REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES

OVERZICHT LOKALE BEDRIJVENTERREINEN

BT-LOKAAL-HA

	OMVANG GEMEENTE-LIJK LOKAAL AANBOD	HA NAV BANEN	TE HONORAREN	VOORZIENBAARHEID LOKAAL
ARNHEM	GEEN LOKAAL TERREIN	27,4	-	-
BERG EN DAL	3,8	3,6	3,8	-
BEUNINGEN	GEEN LOKAAL TERREIN	2,1	-	-
DOESBURG	GEEN LOKAAL TERREIN	1,0	-	-
DRUTEN	6,8	1,9	1,9	4,9
DUIVEN	9,5	4,0	4,0	5,5
HEUMEN	4,3	1,3	1,3	2,9
LINGEWAARD	10,5	3,8	3,8	6,7
MONTFERLAND	7,6	3,7	3,7	3,9
MOOK EN MIDDELAAR	0,6	0,5	0,6	-
NIJMEGEN	GEEN LOKAAL TERREIN	26,4	-	-
OVERBETUWE	11,6	5,2	5,2	6,4
RENKUM	2,6	2,9	2,6	-
RHEDEN	9,0	4,1	4,1	4,8
RIJNWAARDEN	GEEN LOKAAL TERREIN	0,9	-	-
ROZENDAAL	GEEN LOKAAL TERREIN	0,1	-	-
WESTERVOORT	4,0	0,8	0,8	3,2
WIJCHEN	GEEN LOKAAL TERREIN	4,3	-	-
ZEVENAAR	6,9	4,1	4,1	2,9
TOTAAL	**77,2**	**98,0**	**35,9**	**41,2**



COLOFON

Het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) is een uitgave van de regio Arnhem-Nijmegen. Hierin werken samen de gemeenten Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.

Teksten en data: regiogemeenten en Ecorys
Eindredactie: Exore Communicatie, Heijen
Vormgeving: Solo sinds 2014, Deventer

September 2017