



Nieuw beleid voor oude terreinen

Auteur(s):

Schuur, J.

Tot mei 2001 werkzaam bij het Centraal Planbureau, sindsdien bij het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit artikel is deels ontleend aan onderzoek van de auteur in het kader van de Bedrijfslocatiemonitor van het CPB. In mei verscheen daarover de publicatie: CPB, Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering, 2001.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4332, pagina 840, 2 november 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De voorraad bedrijventerreinen in Nederland veroudert in hoog tempo. Door de huidige systematiek van uitgifte en beheer van terreinen, bestaan er voor de betrokken partijen onvoldoende prikkels om voor onderhoud zorg te dragen. Hierdoor draait het Rijk op voor het behoud van groene ruimte, milieu en werkgelegenheid. Een grotere rol voor particulier beheer en een aangepaste rol voor de gemeente, ondervangen dit.

Bedrijventerreinen vormen een belangrijk onderdeel van de economische infrastructuur van Nederland. Hier bevindt zich ruim dertig procent van de werkgelegenheid, een aandeel dat tot 2020 nog met vijf tot tien procent zal stijgen. Hoe belangrijk bedrijventerreinen zijn, verschilt sterk per bedrijfstak. Voor bedrijfstakken als horeca, overheid en zorg spelen ze geen rol van betekenis, maar de industrie en de groothandel zijn voor hun vestigingsplaats bijna geheel van bedrijventerreinen afhankelijk¹. Ondernemers die grond nodig hebben voor uitbreidingen of nieuwe vestigingen, kunnen die alleen hier krijgen. Gemeentelijke bestemmingsplannen, provinciale streekplannen en rijksnota's voor de ruimtelijke ordening schrijven dat voor².

Begin 2000 beschikte Nederland over bijna 90.000 hectare bedrijventerreinen. 11.400 hectare was nog vrij. Daarvan nemen ondernemers jaarlijks zo'n 1500 hectare af. Bedrijventerreinen vormen de enige wijkplaats voor bedrijven die in de uitdijende steden klem zitten tussen milieuwetgeving, congestie en gebrek aan uitbreidingsruimte. Vooral de stadsvernieuwing in de jaren tachtig en negentig stimuleerde de migratie naar bedrijventerreinen, niet zelden met flinke subsidies. Daardoor ontstond op de kaart van Nederland gaandeweg een scheiding tussen woongebieden en werkgebieden. Bedrijventerreinen bevinden zich vaak in de randen van het bebouwde gebied en zijn de stiefkindjes van het landschap: door hun puur functionele inrichting en ontwerp zien ze er niet erg aantrekkelijk uit³.

Rijksbijdrage: wenselijk?

Een deel van de nationale voorraad bedrijventerreinen is op leeftijd en vertoont tekenen van slijtage. Het Rijk maakt zich daar zorgen over. Het geeft honderden miljoenen per jaar uit voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen via regelingen als StiREA, TIPP en ISV. Rijk, provincies en gemeenten verantwoorden hun betrokkenheid bij de modernisering van bedrijventerreinen door het maatschappelijk belang te benadrukken⁴. Zo zou modernisering leiden tot behoud van groene ruimte, tot reductie van milieuemissies en onveiligheid, tot vermindering van werkloosheid en tot toename van het regionale inkomen. Immers, de ruimtewinst die op de bestaande terreinen kan worden behaald (schattingen variëren tussen vijf en twaalf procent), vermindert de behoefte aan stadsuitbreiding voor nieuwe terreinen; emissies en onveiligheid verminderen door bodemsanering, geluidsmaatregelen en verplaatsing van gevaarlijke bedrijven; en de nieuwe bedrijven die daardoor worden aangetrokken doen de werkloosheid dalen en het inkomen groeien. Aldus de overheden die zich met de modernisering van bedrijventerreinen bezig houden.

Het politieke draagvlak voor deze doelstellingen vormt uitdrukking van een maatschappelijke behoefte. Niettemin rijst de vraag of de modernisering van bedrijventerreinen op nationale schaal niet efficiënter kan. Een aantal van de genoemde effecten heeft een begrensd ruimtelijk bereik. Het kan zelfs gaan om een verschuiving van de problemen tussen het ene terrein en het andere, of tussen de ene gemeente en de andere. Dat geldt vooral voor de vermeende werkgelegenheidswinsten en inkomenseffecten. Voor een individuele gemeente kan het economisch effect van de modernisering van bedrijventerreinen inderdaad groot zijn. Maar verreweg de meeste nieuwkomers op bedrijventerreinen zijn afkomstig uit het omringend gebied⁵, zodat op het schaalniveau van de regio per saldo alleen de efficiëntiewinsten als gevolg van de verbeterde bedrijfsomgeving overblijven. Op nationale schaal rijst dan de vraag of de maatschappelijke baten van de modernisering van bedrijventerreinen wel opwegen tegen de grote sommen die het Rijk investeert. Voor het land als geheel lijkt het vooral om ruimte- en milieuwinsten te gaan. Daarbij kan men zich afvragen of die op andere locaties niet nuttiger of goedkoper geweest waren.

Veroudering

Wat is veroudering en hoe voltrekt zich dat proces? Helaas is daar nog maar weinig onderzoek naar gedaan. Het ontbreekt aan een eenduidig en helder begrippenkader om het verouderingsproces te beschrijven. Wel worden er talrijke symptomen van veroudering genoemd door gemeenten, bedrijven, ontwikkelaars en terreinbeheerders. Deze laten zich indelen in vier categorieën:

» inefficiënt ruimtegebruik. Veel ongebruikte ruimte of een verkaveling die niet aan de eisen van de tijd voldoet.

» lelijke uitstraling. Een veel genoemde maar moeilijk te definiëren esthetische maat. Ook genoemd worden 'rommelig', 'weinig representatief' en 'verpauperd'. Inrichting, verlichting, beveiliging en reiniging spelen een rol, maar ook architectuur en beeldbepalende elementen.

» slechte ontsluiting. Hieronder vallen zowel de externe ontsluiting van het terrein, zoals de aansluiting op doorgaande infrastructuur, overslagvoorzieningen en de toegang, als de interne ontsluiting tot de kavels, waaronder parkeerfaciliteiten, keerlussen en de verkeersveiligheid.

» milieubelasting. Vervuilde grond, lawaai- en stankoverlast en bijvoorbeeld algemene veiligheidsrisico's.

Veel van deze symptomen hebben een relatie met de bedrijfstaksamenstelling op het terrein. De intensiteit van het ruimtegebruik kan bijvoorbeeld niet los gezien worden van de grondprijs en de bruto toegevoegde waarde per hectare en dus niet van de activiteiten die op het terrein plaatsvinden. Een terrein met zware industrie en veel transportbedrijven zal sneller met ontsluitingsproblemen en milieubelasting te maken krijgen en wat deze symptomen betreft dus sneller verouderen. Ook is er een relatie met de directe omgeving van het terrein. Ligt het bedrijventerrein naast een woonbuurt of een kantorenwijk, dan zullen uitstraling, verkeersbelasting, milieuhygiëne en uitstraling gevoeliger liggen dan elders. Bij de veroudering van bedrijventerreinen gaat het dus niet alleen om de fysieke kenmerken van grond en vastgoed, maar ook om de gebruikers en de geografische ligging.

Omvang van het probleem

Kunnen we dan wel iets zeggen over de grootte van het verouderingsprobleem? Studies die de omvang van de veroudering en de kosten van modernisering in beeld proberen te brengen, komen niet tot overtuigende conclusies. Een onderzoek van Heidemij suggereert dat ruim zeventien procent van het nationale areaal aan bedrijventerreinen verouderd is. Volgens etin gaat het in de Randstad om zestien procent, terwijl de provincie Noord-Holland zegt maar liefst over veertig procent verouderde terreinen te beschikken⁶. De complexiteit van het verschijnsel veroudering, het gebrek aan uniforme normen en de grote politieke en financiële belangen maken het moeilijk om een objectief beeld te vormen. Toch is dat dringend nodig, want de kosten van modernisering zijn groot. Met name bij bodemsanering, verplaatsing van bedrijven en infrastructuur gaat het om flinke investeringen. Een belangrijk deel daarvan wordt door het Rijk gefinancierd.

De oorzaak van het probleem

Modernisering van een bedrijventerrein neemt de symptomen van veroudering weg, maar niet de oorzaken. Wie is verantwoordelijk voor de veroudering van bedrijventerreinen? Waarom onderhouden beheerders en gebruikers van bedrijventerreinen hun investeringen niet? Hoe kunnen we het verouderingsproces afremmen? Uit het antwoord op deze vragen kunnen we lessen trekken voor toekomstig beleid. Drie partijen komen aan bod: ondernemers, terreinbeheerders en gemeenten.

De ondernemer: eigendom en specificiteit

Met de keuze van locatie, grond en vastgoed schept de ondernemer de fysieke voorwaarden die het bedrijfsproces mogelijk maken. Eenmaal gevestigd, zijn deze voorwaarden voor langere tijd zeker gesteld. In tegenstelling tot bijvoorbeeld personeel en grondstoffen fluctueert de behoefte van het bedrijf aan onroerend goed maar weinig en is het in eigendom, zodat de beschikbaarheid is gegarandeerd. Ook de kosten van het onroerend goed zijn relatief beperkt. In termen van jaarlijkse rentelasten, afschrijving en onderhoud, zijn deze klein in verhouding tot andere bedrijfskosten, zoals die van personeel en van bedrijfskapitaal dat sneller afgeschreven wordt⁷. Het vastgoed, tenslotte, wordt in het algemeen door het bedrijf op maat ontwikkeld voor zijn eigen bedrijfsproces en moet bij vertrek van het bedrijf dus als afgeschreven worden beschouwd. Als gevolg van al deze factoren ondervindt de ondernemer weinig prikkels om meer investeringen in zijn fysieke omgeving te doen dan functioneel nodig is. Hij zal vooral willen voorkomen dat de bedrijfsvoering in de toekomst door nieuwe fysieke beperkingen in gevaar komt, omdat een verhuizing hoge materiële en immateriële kosten met zich mee brengt. Zaken als het uiterlijk van het terrein, de intensiteit van het ruimtegebruik en de economische bruikbaarheid van de kavel voor toekomstige gebruikers zijn voor een groot deel van het bedrijfsleven slechts van beperkt belang.

Voor bedrijven die intensief contact hebben met een relatief grote klantenkring, zoals de dienstensector, kan de uitstraling van de vestigingsplaats wél belangrijk zijn. Zij maken dezelfde bedrijfseconomische afweging als de eerdergenoemde bedrijven, maar zijn als gevolg daarvan geneigd om meer in hun bedrijfsgebouwen en in hun omgeving te investeren. Door de groei van de dienstensector in de Nederlandse economie neemt het aandeel van deze bedrijven op bedrijventerreinen toe en daarmee ook de behoefte aan modernisering van de oude terreinen. De bereidheid om daarin zelf te investeren kan echter gefrustreerd worden door de minder omgevingskritische bedrijven op het terrein. Een deel van de potentie van het bedrijfsleven om de veroudering van bedrijventerreinen zelf te bestrijden, gaat daarmee verloren.

De terreinbeheerder: uitgifte belangrijker dan onderhoud

Op de grondmarkt voor bedrijventerreinen zoals die in Nederland is georganiseerd, is het gebruikelijk dat de kavels worden verkocht. Bij eerste uitgifte van de kavel betaalt het bedrijf in de grondprijs voor de kwaliteit van de locatie (bijvoorbeeld ligging, uitstraling), voor de omvang van de kavel en voor de voorzieningen op het terrein. Een deel van het terrein, te weten de weginfrastructuur, het water en de groenvoorzieningen, blijft in handen van de terreinbeheerder. Particuliere terreinbeheerders besteden dit onderhoud vaak uit aan de gemeente volgens de standaardnormen van de betrokken gemeentelijke dienst (bijvoorbeeld stadsbeheer).

De terreinbeheerder verdient vooral aan de (eerste) uitgifte van de kavels. Hij heeft dus belang bij een hoge grondprijs en probeert dit te bereiken door de kwaliteit van zijn terrein op de meest koopkrachtige vraag af te stemmen. Zolang er nog kavels zijn uit te geven, zal hij zich inspannen om met beheersmaatregelen de aantrekkelijkheid van het terrein op peil te houden. Als het terrein eenmaal vol is, ontbreekt de commerciële prikkel voor verdere inspanningen van zijn kant. Grootschalige investeringen die het terrein geschikt zouden maken voor nieuwe transportmodaliteiten, verscherpte milieueisen of een stijgende behoefte aan visuele kwaliteit, blijven achterwege.

Aangezien ook veel van de gevestigde bedrijven niet geprikkeld worden tot meer onderhoud en beheer dan nodig is voor hun bedrijfsvoering, komt na het vollopen van een locatie een verouderingsproces op gang. In verband met de hoge kosten van een verhuizing zullen bedrijven niet gauw vertrekken, zodat de doorstroming gering is en er voor nieuwe investeerders geen plaats is. In het Nederlandse systeem, waarin kavels in verkoop worden uitgegeven en bedrijven in eigen beheer de opstallen verzorgen, leggen de eerste gebruikers van het terrein dus voor zeer lange tijd de kwaliteit van het terrein vast. Door het geringe verloop groeit de bedrijfstaksamenstelling niet mee met de nationale economie en ontstaat geleidelijk een enclave met een eenzijdig, traditioneel bedrijvenmilieu. De geringe vestigingsmogelijkheden vertragen de concurrentie om de grond met efficiënte nieuwkomers die modernere eisen aan het terrein zouden stellen. De blauwdruk die het terrein bij de eerste uitgifte mee kreeg, blijft tientallen jaren ongewijzigd. Daardoor maakt het terrein steeds meer een ouderwetse indruk, krijgt het een verouderde structuur en is het minder aantrekkelijk voor nieuwe, meer moderne bedrijven.

Zo kan het gebeuren dat economisch rationeel gedrag van bedrijven en terreinbeheerders leidt tot inefficiënt grondgebruik, een lelijke uitstraling, onvoldoende mogelijkheden voor hergebruik van grond en vastgoed, en daardoor tot verpaupering. Bij de huidige organisatie van de markt voor bedrijfsgrond komen de maatschappelijke kosten van deze effecten niet tot uitdrukking. Dit kan een argument zijn voor overheidsingrijpen.

De gemeente: verstrengelde belangen

Zoals bleek in het begin van dit artikel, zijn het inderdaad deze externe effecten die gemeenten noemen, als zij hun investeringen in bestaande bedrijventerreinen verantwoorden. De meeste gemeenten hebben echter ook een commercieel belang: heel vaak zijn zij zelf de beheerders van hun bedrijventerreinen. Sommige gemeenten verdienen daar via het grondbedrijf veel geld mee. Door deze dubbelrol lopen publieke en private belangen door elkaar. Zo is het voor de gemeente veel lucratiever om nieuwe terreinen aan te leggen en de kavels te verkopen dan in oude te investeren, ook al gaat dat ten koste van de maatschappelijk gewaardeerde groene ruimte. Nieuwe terreinen, vaak aangelegd vanwege de vermeende extra werkgelegenheid, ondermijnen de concurrentiepositie van de bestaande terreinen. Daar valt de investeringsbereidheid weg, zodat het verouderingsproces versneld wordt. Een ander voorbeeld. In de stadsvernieuwing, een publieke taak van de gemeente, moet soms dringend een nieuwe plek gezocht worden voor bedrijven die in de weg zitten. De gemeente biedt dan, in haar hoedanigheid van terreinbeheerder, een locatie aan op een modern terrein, ook als de aard en het uiterlijk van het bedrijf niet passen in de commerciële formule van dat terrein. Een particuliere beheerder zou voor deze versoepeling van het toelatingsbeleid gecompenseerd moeten worden, omdat dit de marktwaarde van de locatie ernstig kan aantasten. De vermenging van private en publieke belangen van gemeenten kan leiden tot grillig beleid ten aanzien van bestaande bedrijventerreinen. Het is denkbaar dat de hierdoor gecreëerde onzekerheid ook dit ten koste gaat van de bereidheid van de markt om in deze terreinen te investeren.

Suggesties voor verbetering

Wat leert ons deze analyse? Ondernemers zijn, voorzover dit voor hun bedrijfsvoering van belang is, zelf het best in staat om hun bedrijfsomgeving op peil te houden. Een particuliere terreinbeheerder die zijn kapitaal in het terrein heeft gestoken, is beter toegerust dan de overheid om de marktwaarde van het terrein te bewaken en zo particuliere investeringen aan te trekken. De overheid dient de voorwaarden te scheppen waarbinnen deze partijen hun rol kunnen vervullen en dient ongewenste externe effecten zoveel mogelijk te voorkomen. Dat vergt wel een reorganisatie van de grondmarkt voor bedrijven. Een paar suggesties:

» scheid de rollen van de markt en de overheid bij het beheer van bedrijventerreinen. Dat maakt de politieke afweging tussen economische en andere belangen transparant en het vermindert de risico's voor private partijen die in bedrijventerreinen willen investeren.

» stimuleer een blijvende concurrentie om bedrijfsgrond en vergroot de investeringsdynamiek op bedrijventerreinen. Pacht bijvoorbeeld, in plaats van koop, zorgt ervoor dat de terreinbeheerder er belang bij houdt dat de kavel courant blijft. Beheerders en gebruikers zullen worden geprikkeld om de marktwaarde van het terrein goed te bewaken en met flexibele, duurzame stedenbouwkundige en architectonische ontwerpen te anticiperen op toekomstige gebruikers van de kavel. Voorzover grondgebruik, milieu en uitstraling van het terrein de marktwaarde verhogen, zullen ook deze door de markt zelf beheerd worden. Voor bestaande contracten kan een Vereniging van Eigenaren-constructie een stap in de goede richting betekenen. Een vve maakt beheer en onderhoud van het terrein tot een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de gevestigde bedrijven.

» En de overheid? De overheid dient niet alleen de investeringen in nieuwe, maar ook die in bestaande bedrijventerreinen te regelen via het ruimtelijke ordeningsbeleid. Zo worden investeringen in nieuwe locaties zorgvuldig afgewogen tegen de modernisering van bestaande locaties. De overheid zal dus moeten aanwijzen waar de winsten aan groene ruimte, milieu, werkgelegenheid en inkomen het best gemaakt kunnen worden en welke prijs de samenleving daarvoor wil betalen. Laat zij daarbij ook rekening houden met de tweede orde investeringseffecten die het gevolg zijn van de prijsveranderingen van grond en vastgoed door dit beleid. Dit kan een krappere aanbod van bedrijfsgrond met zich meebrengen, bijvoorbeeld als de gewenste private investeringen in bestaande terreinen alleen bij een hogere grondprijs gerealiseerd kunnen worden.

Conclusie

De grondmarkt voor bedrijven wordt sterk gedomineerd door de overheid. Private investeringen in bedrijventerreinen blijven daardoor achter en de maatschappelijke potentie van de grond blijft onderbenut. Een betere scheiding van private en publieke belangen zal een besparing opleveren voor de overheid, zonder dat dit per saldo ten koste hoeft te gaan van groene ruimte, milieu, inkomen en werk

1 De informatie in deze alinea is ontleend aan de publicatie CPB, *Bedrijfs-locatiemonitor: terreinverkenning*, 1997. De cijfers hebben betrekking op 1995 en 2020. Het betoog heeft vooral betrekking op bedrijventerreinen en is minder van toepassing op kantoorlocaties.

2 Bron: het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) 2000. IBIS is een gezamenlijke activiteit van de provincies in Nederland, de Rijksplanologische Dienst, ETIL en ETIN Adviseurs. Zie: <http://www.werklocaties.nl>.

3 RIGO en Van Beek Landschappen, Paarse vlekken in de kaart. *De ontwikkeling van werkmilieus als culturele opgave*, 1998.

4 Zie bijvoorbeeld de analyse bij vijf 'typische' moderniseringsprojecten door RIGO. RIGO, *Herstructurering bedrijventerreinen in beeld. Evaluatie 5 projecten*, 2000.

5 ETIN, *Effecten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen op de werkgelegenheid*, 1998.

6 Heidemij Advies, *Nieuwe kansen voor bestaande terreinen. Een onderzoek naar de problemen en oplossingen van verouderde bedrijventerreinen in Nederland*, 1996; ETIN, *Herstructurering bedrijventerreinen in de Randstad provincies. Opgave en proces. Eindrapport*, 2000; Provincie Noord-Holland, We kunnen er geen grond bijmaken. Herstructurering bedrijventerreinen staat hoog op agenda. in: N-H 5, september/oktober 1997, blz. 28-30.

7 Circa negentien procent van de investeringen van bedrijven heeft betrekking op bedrijfsgebouwen. Bij twee procent gaat het om de aankoop van grond en terreinen. Zie Van Steen, *Bedrijfsinvesteringen en ruimte: plaats- en positiebepaling. Analyses op basis van het bedrijvenpanel FRW/RUG*. Onderzoek en advies 74. Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, 1994, blz. 27.