



Padafhankelijke bedrijventerreinen

Auteur(s):

Needham, B.

Louw, E.

De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan de faculteit Management Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen en aan het onderzoeksinstituut otb van de Technische Universiteit Delft. E.Louw@otb.tudelft.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4410, pagina 368, 8 augustus 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

instituties

Het wordt normaal gevonden dat de gemeente de behoefte aan bedrijventerreinen royaal bedient. Gevolgen zijn te lage prijzen, een groot ruimtebeslag en versnelde afschrijving. Een uitweg is nog niet zo makkelijk gevonden.

Bedrijventerreinen zijn van groot economisch belang voor Nederland. Er werkt naar schatting 45 procent van de beroepsbevolking, er komt een groot deel van het nationale product tot stand en een aanzienlijk deel van de uitvoer wordt er verdiend. Toch is er momenteel veel kritiek op deze terreinen. Ze worden niet efficiënt gebruikt, waardoor ze schaarse ruimte verspillen. Ze veroorzaken lange woon-werkverplaatsingen. Tot slot zijn de terreinen saai, lelijk en veelal verouderd. De meeste terreinen kunnen slechts met veel overheidsgeld worden opgeknapt.

Hiervoor worden verschillende oplossingen voorgesteld. Voorbeelden hiervan zijn meer aandacht voor verouderde terreinen; een betere scheiding van private en publieke belangen en nieuwe vormen van terreinbeheer zoals parkmanagement¹. Wij menen echter dat dergelijke voorstellen de moeilijkheden bij het invoeren van veranderingen sterk onderschatten. De bestaande praktijk van het plannen en ontwikkelen van bedrijventerreinen is zo ingeburgerd, en een paar sterke partijen hebben daar zo'n groot belang bij, dat verandering een goed doordachte strategie van lange adem vereist. Daar komt bij dat de bestaande praktijk is bestendig in de vorm van een grote voorraad aan grond en gebouwen, die de prijs van de nieuwbouw laag houdt. Om deze reden hoort bij een analyse van de veranderingsmogelijkheden ook een vastgoedanalyse. Dit artikel analyseert deze drie remmen op verandering: de ingeburgerde vanzelfsprekendheid, de belangen en het vastgoed.

Het pad

Om ons argument uiteen te zetten gebruiken wij het economische begrip padafhankelijkheid dat door North is geïntroduceerd. "Path dependence means that history matters. We cannot understand today's choices...without tracing the incremental evolution of institutions."² Bij bedrijven-terreinen in Nederland is die 'incremental evolution' ongeveer vijftig jaar geleden begonnen. Met de wederopbouw hebben veel gemeenten de praktijk van een actief grondbeleid aangenomen. Hierdoor zijn zij de belangrijkste verstrekkers van bouwrijpe grond geworden voor zowel woningen als bedrijven. Dat pad zijn wij ingeslagen en nu zitten wij zo diep in dit spoor dat het moeilijk is om hieruit te komen en een ander pad te wandelen, al zouden wij dat met z'n allen willen.

Welk pad volgen de belanghebbenden?

Een bedrijf dat grond nodig heeft, gaat naar de gemeente om het daar te kopen. Dat klinkt ons heel gewoon in de oren, maar in menig andere land is het ongebruikelijk dat gemeenten of andere overheidsinstanties bedrijventerrein ontwikkelen. Nederlandse gemeenten daarentegen zien het als hun verantwoordelijkheid om altijd een voorraad grond 'terstond uitgeefbaar' klaar te hebben, met erbij een voorraad die binnen vier á vijf jaar bouwrijp kan worden uitgegeven.

In de praktijk betekent dit dat grond tegen kostprijs wordt aangeboden en soms zelfs daaronder³. Ook is het mogelijk dat door hoge bijkomende kosten (bijvoorbeeld voor de ontsluiting) de kostprijs ver boven de vigerende uitgifteprijs komt te liggen. In dat geval worden er subsidiemogelijkheden gezocht. Hoewel eu-regels verbieden dat grond onder de kostprijs of met subsidie wordt aangeboden, lijkt dat nog niet tot alle gemeenten te zijn doorgedrongen. Nog in 2001 is de gemeente Heerenveen veroordeeld omdat zij grond onder de marktconforme prijs had verkocht.

Wanneer een gemeente haar werk goed doet, kan een bedrijf gemakkelijk grond verwerven. Vervolgens laat het bedrijf een gebouw ontwerpen dat bij zijn productieprocessen past, geeft een aannemer opdracht tot de bouw en financiert dat alles uit eigen reserves of met vreemd vermogen. Wanneer een bedrijf groei-verwachtingen heeft, kan het wellicht een groter perceel krijgen dan het op dat moment wil bebouwen, waarbij het bedrijf de volle prijs niet betaalt maar op deze extra ruimte een optie neemt (immers, de gemeente wil werkgelegenheidsgroei niet door ruimtegebrek laten belemmeren). Het terrein dat het bedrijf met anderen deelt wordt vervolgens onderhouden door de gemeente.

Diepe sporen zijn moeilijk uit te wissen

Deze praktijk is zoveel jaren uitgeoefend dat het moeilijk is geworden dit pad te verlaten en een andere weg te volgen. De drie voornaamste redenen zijn de vanzelfsprekendheid, de gevestigde belangen en het niveau van vastgoedprijzen.

Het is voor alle partijen vanzelfsprekend dat gemeenten de taak en verantwoordelijkheid hebben om bedrijventerrein op deze manier te ontwikkelen. Rondom de planning van bedrijventerreinen is een heel circus van flankerende praktijken gegroeid. Experts worden opgeleid in bedrijventerreinplanning. Het Centraal Planbureau, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Vrom werken samen aan de BedrijfsLocatieMonitor. Provincies bemoeien zich met bedrijventerreinen uit de wens om het gemeentelijke beleid op elkaar af te stemmen; de Kamers van Koophandel behartigen de belangen van hun leden door voor een ruim aanbod van bedrijventerrein te lobbyen. Sinds 1975 bestaat het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) met een overzicht van alle beschikbare terreinen in Nederland. Het is een schoolvoorbeeld van hoe een activiteit wordt geïnstitutionaliseerd. De gebruikte terminologie is daarbij veelzeggend. Zowel gemeenten als bedrijven spreken over 'de behoefte aan bedrijventerrein', niet over de vraag ernaar, zoals gebruikelijk is bij goederen en diensten die commercieel worden verhandeld.

De eindgebruikers (de bedrijven zelf) zijn tevreden. Er is een relatief ruim aanbod (al bestaan er natuurlijk regionale en conjuncturele tekorten) en de concurrentie tussen gemeenten houdt de prijzen laag.

Ook gemeenten hebben belang bij het voortzetten van deze praktijk. Zij zien het als noodzakelijk voor hun ruimtelijk- en werkgelegenheidsbeleid. Bovendien maakt deze praktijk het gemeenten gemakkelijker om binnenstedelijke locaties te herontwikkelen: een bedrijf laat zich nu eenmaal eerder verplaatsen wanneer een alternatieve locatie kan worden aangeboden.

Soms verdienen gemeenten er zelfs geld mee, maar dit is meestal op het segment voor kantoren en nauwelijks voor productie- of distributiebedrijven. Het verdiende geld wordt vaak gebruikt om verliesgevende terreinen elders in de gemeente aan te leggen.

De derde reden waarom het moeilijk is om de huidige praktijk te veranderen wordt duidelijk door een vastgoedanalyse. Gebouwen zijn voorraadgoederen: het aanbod wordt gedomineerd door aanbod uit bestaande gebouwen en niet door de nieuwbouw. Het gevolg is dat de marktwaarde wordt bepaald door de prijs van de bestaande gebouwen. Nieuwbouw is een prijsnemer en geen prijszetter. Omdat de afgelopen vijftig jaar het aanbod royaal is geweest zijn de prijzen tegenwoordig laag: rond de minimale productiekosten. Tegen die prijzen is het voor een commerciële ontwikkelaar niet aantrekkelijk om zelf grond te kopen en daarom bedrijfsgebouwen te ontwikkelen.

Het lijkt derhalve alsof de markt voor bedrijventerrein een gemeentelijk monopolie is. Dat hoeft het echter niet te zijn. Niets belet een projectontwikkelaar de grond die als bedrijventerrein is bestemd aan te kopen, te ontwikkelen en te exploiteren. De markt voor bedrijventerreinen is 'contestable'⁴. Het loont echter niet om de markt te 'contesteren'.

Allerwegen problemen

Gemeenten zijn niet onverdeeld gelukkig met de huidige praktijk. Werkgelegenheid en economische groei blijven vaak uit. Onderzoek uitgevoerd in Noord-Brabant wijst bijvoorbeeld uit dat nieuwe terreinen nauwelijks werkgelegenheid creëren: het gaat voornamelijk om het verplaatsen van werkgelegenheid uit de omgeving⁵. Daarnaast neemt de maatschappelijk weerstand tegen de uitbreiding van het areaal bedrijventerreinen toe. Ze zijn immers onaantrekkelijk en hun ruimtebeslag is groot. Ook voelen gemeenten zich financieel aangesproken voor het opknappen van verouderde terreinen. De markt pakt deze uitdaging niet op, onder andere omdat de prijs van de opgeknapte ruimtes laag blijft vanwege de concurrentie met laag geprijsde nieuwbouw. Tot voor kort heeft de rijksoverheid gemeenten hiermee geholpen met de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit. Sinds 2000 is deze regeling vervangen door het breder opgezette Tender Investeringsprogramma Provincies. De vraag doet zich voor of het verantwoord is om overheidsgeld te gebruiken om deze herstructurering te subsidiëren.

Bij het aanpakken van dergelijke negatieve gevolgen zien veel gemeenten zich geplaagd voor het 'prisoners' dilemma': de ene gemeente durft niet met de bestaande praktijk te breken omdat men vreest dat de buur-gemeente dat niet doet en de bedrijvigheid naar zich toe trekt. Het gezamenlijk en vrijwillig op regionale schaal optreden blijkt moeilijk (een uitzondering is het door de desbetreffende gemeenten ondertekend 'convenant bedrijventerreinen Rivierenland'). Soms is regionale samenwerking slechts mogelijk door alle belanghebbenden hun zin te laten krijgen, hetgeen tot een overvraging leidt⁶. De provinciale overheid is hier niet gelukkig mee: zij voelt zich verantwoordelijk voor het efficiënt omgaan met de ruimte.

Een ander nadeel is dat de voorraad bedrijfsgebouwen eenzijdig is. Vanwege het betrekkelijk ruime aanbod van grond en het gemak om daarop een bedrijfspand te realiseren, laat het merendeel van bedrijven hun gebouw zelf en op maat ontwerpen en bouwen. Gebouwen worden daardoor bedrijfsspecifiek. Naar schatting is meer dan 95 procent van alle bedrijfsruimten op maat gemaakt dan wel door de gebruiker in eigendom genomen. Nog een gevolg is dat de marktwaarde van bedrijfspanden laag is en nauwelijks toeneemt. Beide leiden ertoe dat er weinig bedrijfsruimte te huur is. Panden zijn hierdoor geen interessant beleggingsobject.

Lage vastgoedprijzen hebben ook tot gevolg dat het onderhoud wordt ontmoedigd. Hierdoor worden panden snel afgeschreven. Ten gevolge hiervan zijn achtergelaten panden moeilijk te verkopen of te verhuren. Hierdoor versnelt iedere bedrijfsverhuizing de veroudering van een bedrijventerrein. Op den duur moet het terrein worden geherstructureerd, hetgeen flinke investeringen van de overheid vereist. Hiermee is de cirkel rond; het publieke geld is weer aan zet.

Welk ander spoor slaan we in?

Bij het zoeken naar mogelijke alternatieven kunnen wij ideeën opdoen van bij onze burens⁷. Daar zien wij het volgende. Het proces begint als de gemeente grond als bedrijventerrein bestemd. Daar houdt de betrokkenheid van de gemeente op, behalve bij het toetsen van de aanvraag om een bouwvergunning. Vervolgens kan een bedrijf in principe zelf de grond van de bestaande eigenaar kopen en daarop het eigen pand bouwen. De Nederlandse bodemgesteldheid vereist evenwel omvangrijke grondexploitatie bij het bouwrijp maken. Realistischer is dan ook de buitenlandse praktijk waarbij een projectontwikkelaar de grond van de bestaande eigenaar verwerft, daar standaardbedrijfspanden op bouwt en deze aan de finale gebruikers verkoopt. Een bedrijf krijgt op deze manier de beschikking over bedrijfsruimte die voor eigen rekening moet worden ingericht, zoals dat bij het huren van kantoorruimte gebruikelijk is. De bedrijfsruimten

zijn meer gestandaardiseerd, waardoor zij gemakkelijk te verhuren zijn en bij verhuizing verhuurbaar blijven. Op deze manier behouden zij hun waarde en hoeven bedrijven geen vermogen uit te geven aan iets dat geen kernactiviteit is.

Grootschalige toepassing van deze praktijk is bij het huidige prijsniveau voor Nederland een onaantrekkelijk alternatief. Toch zijn er aanwijzingen dat het commercieel aanbieden van bedrijfs-terrein en bedrijfsruimtes aan belang toeneemt. Volgens het ibis was vorig jaar 23 procent van het uitgeefbaar areaal bedrijventerreinen in handen van private aanbieders. De praktijk leert bovendien dat er steeds meer pps-constructies voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen tussen gemeente, ontwikkelaars en beleggers worden opgericht. Een paar commerciële ontwikkelaars durven de nieuwe markt aan. Blijkbaar zijn op sommige locaties de prijzen hoog genoeg om de risico's te compenseren. Soms verzetten gemeenten zich nog wel tegen deze nieuwe praktijk, getuige het inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten⁸.

Wegwijzers ontbreken vooralsnog

Wanneer Nederland een nieuw pad zou willen inslaan dan moet dit worden geëvalueerd op basis van een aantal basale criteria. Voorop staan de gevolgen voor de werkgelegenheid, voor de productie en voor de ruimte. Vervolgens zijn er de gevolgen voor de openbare financiën. Hoe zou het op grote schaal commercieel ontwikkelen en exploiteren van bedrijfsruimtes hierop scoren? Het zal niet verwonderen dat hierop nu geen antwoorden te geven zijn. Immers, het is kenmerkend voor padafhankelijkheid dat de onderzoeks-inspanning zich eerder op het verbeteren van de bestaande praktijken richt dan op radicale alternatieven.

Slot

Gemeenten moeten minder bedrijventerreinen in bestemmingsplannen opnemen. Op den duur stijgen hierdoor de prijzen. Op zeker moment zijn deze hoog genoeg om commerciële actoren aan te trekken. Hieraan zijn evenwel gevaren verbonden. Met name de gevolgen voor de ruimtegebruikers zelf - de bedrijven - zijn moeilijk te voorzien. Bij de huidige economische stagnatie is dit een belangrijk punt, zodat hiertoe niet zomaar kan worden overgegaan.

Wat wij wel aanbevelen is het ter discussie stellen van het concept van het bedrijventerrein, evenals het geëigende pad waarmee terreinen worden gepland, ontwikkeld en beheerd. Barsten in de beleidscoalities worden wijder. Het ministerie Economische Zaken staat tegenover het ministerie vrom en de provincies staan tegenover de gemeenten. Dit is een goed moment voor een radicale heroverweging.

¹ Zie respectievelijk: J. Schuur, Nieuw beleid voor oude terreinen, *ESB*, 2 november 2001, blz. 840-843; Buck Consultants International & BRO, *Meer private betrokkenheid als kans bij de herstructurering van bedrijventerreinen*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1999; R. Hoogzaad, Parkmanagement op bedrijventerreinen, *Rooilijn*, jrg. 34, nr. 10, 2001, blz. 516-522.

² D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1990, blz. 100.

³ Centraal Planbureau, *De grondmarkt: een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Sdu uitgevers, Den Haag, 1999, blz. 77, 144.

⁴ L.W. Nootboom en B. Needham, Een miscalculatie op de grondmarkt, *ESB*, 1 november 1995, blz. 982-984.

⁵ F. van Aalst en H. ten Caten, Bijdrage van nieuwe bedrijventerreinen aan de werkgelegenheid is bescheiden, *ROM Magazine*, nr. 11, 1998, blz. 14-15. Zie ook CPB, *op. cit.*, 1999.

⁶ Zo wensen bedrijven in Gelderland een toename van het areaal bedrijventerreinen met veertig procent tot 2020, terwijl een werkgelegenheidsgroei van slechts twintig procent wordt verwacht. Zie Sociale partners Gelderland, *Ruimte voor trekkracht*, Arnhem, 2002.

⁷ R. Williams en B. Wood, *Industrial property markets in Western Europe*, Pion, Londen, 1992.

⁸ Met deze wet kan een gemeente de eigenaar van grond verplichten de grond eerst aan de gemeente aan te bieden, voordat de grond aan een projectontwikkelaar wordt aangeboden.