



Ruimtegebruik door bedrijven

Auteur(s):

Haveren, E. van
Needham, D.B.
Boekema, F.W.M.

Verbonden aan NICE (The Nijmegen Centre for Business, Environment and Government) van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4231, pagina 879, 26 november 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

grondpolitiek

Om bedrijven te brengen tot een meer intensief gebruik van ruimte lijken bestemmingsplannen en rantsoenering een effectiever middel dan grondprijsbeleid.

Het ministerie van Economische Zaken is van mening dat er ruimte moet worden gecreëerd voor een gezonde economische ontwikkeling van ons land. Die ruimte zal voor een deel voor bedrijventerreinen moeten worden gereserveerd: volgens schattingen van het Centraal Planbureau (CPB) voor de periode 1995-2010 gaat het om 9.000 tot 18.000 ha. Dit is een stijging van 18 tot 36% ten opzichte van de 49.670 ha bedrijventerrein die tot en met 1997 was uitgegeven ¹.

Tegelijkertijd staat intensivering van ruimtegebruik hoog op de politieke agenda als gevolg van het groeiende aantal claims op de schaarse ruimte ². Om economische groei toe te laten, zonder dat dit ten koste gaat van andere welvaartsfactoren, is een ontkoppeling van economische groei en ruimtegebruik gewenst ³. Wil men echter een geschikt instrumentarium ontwikkelen om bedrijven te stimuleren tot intensief ruimtegebruik, dan zal men eerst inzicht moeten krijgen in de wijze waarop bedrijven beslissen over ruimte. Dit artikel poogt daartoe een bijdrage te leveren.

Onvolledige markt

Dit jaar publiceerde het CPB het rapport *De Grondmarkt: Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid* vanuit de doelstelling om het huidige overheidsingrijpen op de grondmarkt te beoordelen. Een belangrijke bevinding uit het rapport ten aanzien van het grondmarktsegment 'bedrijventerreinen' is dat de subsidies, die veel gemeenten bij het nastreven van sociaal-economische doeleinden verstrekken voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen, vaak leiden tot ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten en landen. Door bovendien de grond soms ver beneden de kostprijs aan te bieden worden bedrijven weinig gestimuleerd tot efficiënt ruimtegebruik. Tevens is het CPB van mening dat positieve en negatieve externe effecten van grondgebruik zouden moeten worden verdisconteerd in de prijs van grond. Tot op heden gebeurt dat niet, hetgeen betekent dat er sprake is van een onvolledige marktwerking. Het bureau stelt voor heffingen te gebruiken om de maatschappelijke kosten van bedrijventerreinen beter in de prijs te verdisconteren. Eén van de door het CPB verwachte effecten is dat bedrijven gestimuleerd worden om intensiever met grond om te gaan. Het ministerie van Economische Zaken heeft in zijn Nota *Ruimtelijk Economisch Beleid* (1999) al aangegeven deze gedachte van het cpb ten grondslag te laten liggen aan de zogenaamde Tender Investeringsprogramma's Provincies, een subsidieregeling voor de aanleg en herstructurering van bedrijventerreinen en daaraan gerelateerde activiteiten ⁴. Hoewel dit een logische gedachte lijkt, is het nog maar de vraag of bedrijven überhaupt gevoelig zijn voor de prijs van grond. Terecht merkt het CPB op dat de effectiviteit van de heffing bij doorberekening van kosten aan vestigende bedrijven uiteindelijk afhangt van de grondprijsgevoeligheid van deze bedrijven.

Om effectief beleid te voeren is het noodzakelijk meer inzicht te krijgen in de wijze waarop bedrijven omgaan met ruimte. Daartoe is een inventariserend onderzoek uitgevoerd onder een viertal grote industriële bedrijven en vertegenwoordigers van Kamers van Koophandel, advies- en ingenieursbureaus ⁵. Het onderzoek concentreert zich op bedrijven die georiënteerd zijn op bedrijventerreinen die buiten het stadscentrum liggen. Dit artikel geeft de belangrijkste bevindingen van dit kwalitatieve onderzoek weer.

Bepaling ruimtebehoefte

Bedrijven zien ruimte als een basisvoorziening voor de bedrijfsvoering. Het is een noodzakelijke voorwaarde om de bedrijfsprocessen te kunnen laten plaatsvinden. De vraag naar ruimte is dan ook een afgeleide vraag van het productieproces. Het bezit van grond is geen doel op zich, maar een voorwaarde voor productie ⁶.

Over het algemeen blijken ondernemers van mening dat een bedrijf zo min mogelijk grond in bezit moet hebben. Het levert niets op en vormt een aanslag op de liquiditeitsruimte. Bedrijven proberen zoveel mogelijk hun investeringen te richten op datgene waarmee ze hun toegevoegde waarde behalen. Voor de bestaande productiecapaciteit houdt dat in dat een onderneming niet meer ruimte vraagt dan nodig is voor het optimaal functioneren van het productieproces. Hoeveel ruimte dat is wordt voornamelijk bepaald door technische factoren zoals de soort activiteit van de onderneming, omzetverwachtingen, de gewenste productiecapaciteit, het gemak waarmee het bedrijf kan omschakelen tussen verschillende producten ⁷, de wijze waarop de verschillende bedrijfsinterne productiegroepen zich tot

elkaar verhouden, en de meest logische volgorde van het productieproces. Op basis van deze volgorde, het gekozen productiesysteem, het machinepark, benodigde opslagruimte, parkeerruimte, veiligheidsafstanden, milieunormeringen en maximaal toegestane bebouwingsdichtheden wordt dan een berekening gemaakt van het benodigde aantal vierkante meters ⁸.

Ruimtebuffer

Tenslotte wordt bij het aldus berekende aantal vierkante meters nog een oppervlak aan uitbreidingsruimte opgeteld om flexibiliteit te creëren en om het risico te verkleinen op de huidige locatie niet verder te kunnen groeien. Vooral de omvang van deze extra ruimte is moeilijk te bepalen op grond van technische overwegingen. Bedrijven verhuizen niet graag en vinden het van groot belang om op de bestaande locatie te kunnen uitbreiden. Voor het creëren van een 'ruimtebuffer' gaat het motto "je moet er zo min mogelijk van hebben" dan ook niet op. Vooral niet als het gaat om niet-bouwrijpe, en dus goedkope, grond. Ook de beschikbaarheid van grond heeft invloed op de hoeveelheid extra grond die men aanschaf. Hoe meer grond er beschikbaar is, hoe groter de verleiding om een grotere ruimtebuffer aan te houden. Dit is de reden voor de constatering dat veel bedrijven niet, en soms zelf nooit, volledig gebruik maken van hun beschikbare ruimte.

Bedrijven bevinden zich dus in een spanningsveld: enerzijds wordt gestreefd naar het in bezit hebben van zo min mogelijk grond, anderzijds naar het in voorraad houden van grond. De positie die men in dit spanningsveld kiest hangt onder andere af van het relatieve belang van grond-uitgaven in de totale bedrijfskosten. Hoewel hierover weinig bekend is, wijzen gegevens van enkele jaren geleden erop dat het aandeel van grondkosten in de totale uitgaven van productiebedrijven dusdanig klein is, dat een bedrijf het zich kan veroorloven toekomstige risico's af te kopen door grond in reserve te houden ⁹.

Strategische overwegingen

Ondernemingen (vooral grote) kopen soms ook grond aan vanwege strategische belangen die niet direct te maken hebben met het productieproces op zich. Zo wordt grond aangekocht om voorwaarden te scheppen voor een betere verkeersontsluiting in de toekomst om daarmee de strategische ligging van een vestiging te waarborgen. Ook wordt extra grond gekocht om de onderhandelingspositie van de onderneming te versterken ten opzichte van (lokale) overheden. Door grond in bezit te hebben, waarop de gemeente bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein wil ontwikkelen of waar overheen zij een toegangsweg wil aanleggen, creëert de onderneming een positie waarin zij de besluitvorming omtrent de uiteindelijke vorm en/of inhoud van het project kan beïnvloeden. De onderneming heeft immers zeggenschap over (een gedeelte van) de grond waarop het project wordt ontwikkeld. Door de traagheid van (lokale) overheden bij het verwerven van grond zullen (grote) bedrijven, net zoals projectontwikkelaars, dit gedrag kunnen blijven bezigen.

Een laatste reden om meer grond te kopen dan productietechnisch noodzakelijk, is dat het als middel kan worden gebruikt om een bepaald imago neer te zetten. Drie van de vier grote industriële vonden dit een argument voor de aankoop van grond. Daarnaast wordt extra grond aangeschaft om (de kwaliteit van) lokaal verworven grondstoffen veilig te kunnen stellen.

Gemeentebeleid

Willen overheden intensief ruimtegebruik door bedrijven bevorderen, dan zullen zij ook bij zichzelf te rade moeten gaan. Een belangrijke bevinding is namelijk dat het overheidsbeleid vaak geen enkele impuls biedt aan bedrijven om intensiever met ruimte om te gaan en soms zelfs leidt tot ruimte-extensivering. Zo stellen bestemmingsplannen vaak maxima aan bebouwd oppervlak. Een maximaal toegestane bebouwingsdichtheid (dat wil zeggen dat deel van de kaveloppervlakte dat maximaal bebouwd mag worden) van 60 tot 80% lijkt gemeengoed, maar ook 40% komt regelmatig voor. Dit kan betekenen dat een bedrijf verplicht wordt om meer grond aan te schaffen dan voor een optimaal functioneren noodzakelijk is. Ook wordt geconstateerd dat er (in sommige regio's) een groot gebrek aan kleine kavels is, doordat het voor gemeenten aantrekkelijker kan zijn om in één keer een grote kavel te verkopen dan vijf kleintjes. Hierdoor worden kleinere bedrijven 'gedwongen' een te grote kavel te kopen en creëren ook zij een onnodige druk op het ruimteprobleem. Een ander voorbeeld is dat sommige gemeenten minimale eisen stellen aan de hoeveelheid parkeerplaatsen. Per oppervlakte-eenheid kantoor- of bedrijfshalvloeroppervlak moet een parkeerplaats worden aangelegd ongeacht het aantal medewerkers. Dit kan dus betekenen dat een kapitaalintensief bedrijf met weinig medewerkers en een grote productiehal een overschot aan parkeerplaatsen moet aanleggen. Tevens blijkt dat lokale overheden door middel van het verstrekken van subsidies een extensiever ruimtegebruik door bedrijven stimuleren. Het cpb wordt hiermee in zijn visie gesteund.

Indien de overheid daadwerkelijk wil bewerkstelligen dat bedrijven intensiever gebruik maken van ruimte lijkt het noodzakelijk dat bestemmingsplannen flexibeler worden en dat maximale bebouwingsdichtheden worden verhoogd of afgeschaft. Wellicht kunnen bestemmingsplannen zelfs worden aangevuld met (hoge) minimale bebouwingsdichtheden, rekening houdend met andere milieu- en veiligheidsaspecten.

Grondprijs als prikkel

Grote ondernemingen lijken vrij ongevoelig te zijn voor de grondprijs. Bij het nemen van locatiebeslissingen spelen gemeentelijke grondprijverschillen voor kleine en middelgrote bedrijven wel een rol. Dit betekent echter niet dat zij door middel van grondprijbeleid eenvoudig te stimuleren zijn tot intensiever grondgebruik. Om bedrijven aan te trekken naar hun bedrijventerreinen, concurreren gemeenten elkaar onder andere door middel van lage grondprijzen. Als een individuele gemeente probeert bedrijven te stimuleren tot ruimte-intensivering door middel van een grondprijshoogte, zijn veel bedrijven voldoende mobiel om hierop te reageren door zich te vestigen in een andere gemeente ¹⁰. Indien echter overal de prijs van bedrijventerrein hoger was, zou men verwachten dat bedrijven wel gaan overwegen om minder grond te gebruiken. Onze verwachtingen hierover zijn echter niet hoog gespannen. Hoewel in Nederland over de prijselasticiteit van de vraag naar bedrijventerreinen zeer weinig informatie beschikbaar is, suggereren de volgende overwegingen dat die elasticiteit laag is. Voor Nederland is de prijselasticiteit van de vraag naar ruwe bouwgrond voor woningen op -0,03 berekend ¹¹. Bij bedrijven vormen grondkosten een kleiner aandeel van de totale investeringskosten dan bij huishoudens. Hierdoor zou de prijselasticiteit van de vraag naar bouwgrond voor zowel grote-, middelgrote- als kleine bedrijven lager zijn dan de -0,03 bij woningen.

Voorlopige conclusies

Bedrijfseconomisch gezien is grond voor productiebedrijven een kostenpost die zich niet laat terugverdienen. Bedrijven willen dan ook in principe een minimaal ruimtebeslag realiseren. Dit ruimtebeslag is voor de korte termijn redelijk nauwkeurig te berekenen en wordt voornamelijk bepaald door technische factoren. Voor de extra ruimte die bedrijven aanschaffen ten behoeve van eventuele uitbreidingen is echter geen nauwkeurige berekening te maken, gezien de grote onzekerheden die gepaard gaan met een planning voor de lange termijn. Bedrijven trachten risico te mijden door ruim grond aan te kopen. Hierdoor komt het regelmatig voor dat grond wordt aangekocht die niet in gebruik zal worden genomen. Met name op het gebied van de extra ruimte die bedrijven aanschaffen lijken er dus mogelijkheden te liggen om letterlijk en figuurlijk terreinwinst te kunnen boeken inzake (het stimuleren van) ruimte-intensivering. Gegeven de geringe prijselasticiteit zal deze vooral moeten worden gestimuleerd door flexibilisering van bestemmingsplannen en rantsoenering van uit te geven gronden aan bedrijven ¹².

Tot slot

Het beleid inzake 'ruimte voor economie' wordt voornamelijk vanuit een macro-benadering besproken en gevormd. In de discussies wordt gebruik gemaakt van indicatoren als omzet, toegevoegde waarde of werkgelegenheid per hectare. Wij zijn van mening dat deze benadering, hoe waardevol ook, te beperkt is, omdat zij voorbij gaat aan de micro-besluitvorming van de individuele bedrijven over ruimtegebruik. Dit is een bijzonder belangrijk gemis omdat het uiteindelijk de bedrijven zijn die met hun beslissingen over aanschaf en gebruik van ruimte die intensivering al dan niet gestalte geven. Voor een effectief beleid ten aanzien van intensiever grondgebruik door bedrijven is meer afstemming met deze micro-besluitvorming nodig. Deze afstemming moet worden gevonden in de manier(en) waarop bedrijventerreinen worden aangeboden. Een institutionele benadering van dit economische vraagstuk lijkt vereist. Een internationale vergelijking op dit gebied zou het inzicht hierin vergroten gezien de grote verscheidenheid in de wijzen waarop deze vastgoedmarkt wordt geïnstitutionaliseerd

1 Centraal Planbureau, [Bedrijfslocatiemonitor: regionale verkenningen 2010](#), 1998, Sdu Uitgevers/Centraal Planbureau, Den Haag.

2 Ministerie van Economische Zaken, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid: Dynamiek in netwerken*, Den Haag, juni 1999, blz. 10.

3 Zie ook Ministerie van VROM, *Ontkoppeling: Onderzoekprogramma milieu, ruimte en economie*, Den Haag, 1998.

4 Ministerie van Economische Zaken, op. cit., blz.163.

5 De drie laatstgenoemde respondenten spreken vanuit de ervaring die zij hebben opgedaan met vele kleine en (middel)grote bedrijven.

6 Zie S. Fothergill, S.W. Monk en M. Perry, *Property and industrial development*, Hutchinson, Londen, 1987, blz. 26.

7 Als een bedrijf makkelijk kan omschakelen tussen verschillende producten zal er minder ruimtebehoefte zijn, omdat er dan minder opslagruimte nodig is. De productie hoeft men dan immers nauwelijks te onderbreken, waardoor men geen voorraad hoeft aan te leggen alvorens men omschakelt.

8 Zie ook S. Fothergill, S.W. Monk en M. Perry, op. cit. blz. 27.

9 In 1987 bedroeg de aanschaf van grond 1,4% van alle investeringen in vaste activa door de nijverheid, terwijl de aanschaf van nieuwe gebouwen 16,2% van deze investeringen uitmaakte. Zie CBS, *Investerings in vaste activa in de nijverheid*, 1988. Uit de laatste gegevens van het CBS blijken deze percentages zelfs nog lager te zijn (resp. 1,0% en 12,5%).

10 Het CPB formuleert hierom de beleids optie om bevoegdheden over te hevelen van de gemeente naar een hoger bestuursniveau (CPB, op.cit. blz. 157).

11 D.B. Needham, in *Journal of Property Research* (binnenkort te verschijnen).

12 Ook het ministerie van EZ geeft aan dat het goed zou zijn de mogelijkheden voor meer flexibiliteit op de grondmarkt te verkennen (Ministerie van EZ, op. cit. blz. 123).