

GREEP OP BEDRIJVENTERREINEN

Dr. Barrie Needham, hoogleraar planologie, Radboud Universiteit Nijmegen
13 november 2006

De twijfels over bedrijventerreinen

Wij zien steeds meer nieuwe bedrijventerreinen ontstaan, langs snelwegen en in de wei, en wij maken ons zorgen daarover. Zijn ze echt nodig? En zijn ze werkelijk zo belangrijk voor de economie en werkgelegenheid dat we ze moeten accepteren, ten koste van het open landschap?

Die zorg is terecht. De cijfers bevestigen de indruk dat bedrijventerreinen onevenredig groeien.

- Tussen 1990 en 2003, een toename van 1,8% van het grondoppervlak van Nederland tot 2,6%¹.
- Tussen 2000 en 2030 wordt een toename in de oppervlakte van bedrijventerreinen tussen 33% en 56% voorspeld².

Het is nauwelijks te geloven dat de vraag naar grond voor productie zó groot is, dat dit proportioneel twee keer zoveel grond opeist als grond voor nieuwe woningen: tussen 1993 en 2000 nam het grondoppervlak voor bedrijventerreinen met 13% toe terwijl voor wonen de toename 6% was³.

Deze bedenkingen van de gewone burger, dat de groei van bedrijventerreinen onnodig groot is, wordt gestaafd door cijfers over veranderingen in werkgelegenheid. Tussen 2000 en 2005 nam het totale aantal banen af. Het aantal banen in de niet-commerciële dienstensector groeide wel, met name in de gezondheidszorg: maar dat soort banen is eerder in kantoren, ziekenhuizen en dergelijke te vinden dan op bedrijventerreinen. En toch blijven die terreinen zich uitbreiden. Hoe kan dat?

De cijfers uit een specifieke regio bevestigen deze verbazing.

- Wij beginnen op het niveau van de provincie, namelijk Gelderland. Uit een in 2002 gepubliceerd rapport⁴ lezen wij de verwachting dat tussen 2000 en 2020 de werkgelegenheid met 20% zal toenemen; en dat om dit op te nemen, het areaal bedrijventerrein met 40% moet groeien.
- Op het niveau van het Knooppunt Arnhem Nijmegen (nu de Stadsregio Arnhem Nijmegen) is uit een in 1997 uitgebracht rapport⁵ de voorspelling te ontleenen, dat 1300 ha. bedrijventerrein (bruto) nodig zal zijn om de werkgelegenheidsgroei tussen 1996 en 2015 op te vangen, terwijl uit dezelfde werkgelegenheidsgegevens zou ook kunnen worden ontleend dat niet meer dan 355 hectare bruto nodig zouden zijn^{6 7}.
- En dan op het niveau van Nijmegen⁸. Om de verwachte groei van de beroepsbevolking te absorberen en een deel van de werkloosheid op te lossen, is een groei van arbeidsplaatsen nodig van ruim 1000 per jaar tussen 2000 en 2020, is berekend. Ervan uitgaand dat

¹ Welvaart en leefomgeving: achtergronddocument, 2006, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, p.87.

² Segeren, A., B. Needham, J. Groen, De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland, 2005, Rotterdam : NAI Uitgevers, Den Haag : Ruimtelijk Planbureau, p. 139.

³ Segeren, et al. 2005, op.cit. p. 139. In die periode nam de grondoppervlakte per inwoner met 3,7% toe voor het wonen en met 8,5% voor het werken (op.cit., p. 139).

⁴ Sociale Partners Gelderland (SOPAG) 2002, Ruimte voor trekkracht: advies, planning bedrijventerreinen in Gelderland, Arnhem.

⁵ Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen, 1997, Segmentering- en faseringsplan bedrijventerreinen, Nijmegen.

⁶ De verwachte groei in werkgelegenheid is 49.000. In Gelderland zit ongeveer 30% van alle arbeidsplaatsen op een bedrijventerrein (website www.ruimtelijkplanbureau.nl/kennisportaal). Van 49.000 is dat 16.000. In Gelderland zijn gemiddeld op één hectare bedrijventerrein (bruto) 45 arbeidsplaatsen (bron: zie boven). Voor 16.000 arbeidsplaatsen zijn dan 355 hectare nodig.

⁷ Overigens, een in 2002 uitgebrachte herziening van het rapport uit 1997 – Nota Bedrijventerreinen KAN 2002-2005, Knooppunt Arnhem-Nijmegen – gaat uit van een hogere prognose: de voorspelling is verhoogd met nog 253 ha. tot 2020.

⁸ Gemeente Nijmegen, 2003, Een andere kijk op Nijmeegse bedrijventerreinen, Nijmegen.

ongeveer 30% hiervan zich op een bedrijventerrein zal vestigen⁹, is dat 300 per jaar. Toch wordt de conclusie getrokken dat gemiddeld 19 hectare (bruto)¹⁰ per jaar nodig zal zijn. Maar op 19 hectare kunnen 950 mensen werken¹¹.

Er is kennelijk iets zeer vreemds aan de hand. Beleid voor bedrijventerreinen wordt gemaakt - en uitgevoerd – waarbij die terreinen veel sneller uitbreiden dan de werkgelegenheid. Mensen maken zich hierover terecht zorgen. Deels gaan die over hoe de terreinen er uitzien: velen vinden ze lelijk en vinden ze ontsierend voor Nederland. Dit essay gaat dáár niet over, wel over het ruimtegebruik. Als bedrijventerreinen minder ruimte zouden innemen, dan is er minder aanleiding voor zorgen over hoe de terreinen er uitzien. Bovendien, de kans is groot dat als de aandacht zich richt op het aantrekkelijk maken van bedrijventerreinen - bijvoorbeeld door ze in een parkachtige omgeving aan te leggen – ze de ruimte nog extensiever zouden gebruiken. Liever weinig lelijke terreinen dan veel mooie terreinen.

Als wij twijfels hebben over het nut en de noodzaak van al die nieuwe locaties, dan zouden wij wegen kunnen zoeken om de toename af te remmen. Om effectief te zijn, moeten de maatregelen ingrijpen in de processen waardoor nieuwe terreinen worden aangelegd. Welke zijn deze processen? Ze zijn te vinden in de *vraag naar* en *het aanbod van* bedrijventerreinen.

De vraag van bedrijven naar nieuwe bedrijventerreinen

Voorzover de nieuwe locaties worden gebruikt door *nieuwe* bedrijven (starters, of bedrijven uit het buitenland) is de vraag van die bedrijven naar grond goed te begrijpen. Zonder grond, geen productie. Maar – en dit is cruciaal voor het begrijpen van bedrijventerreinen in Nederland - nieuwe bedrijventerreinen geven huisvesting voornamelijk aan *bestaande* bedrijven uit de regio. Dan is de kwestie: waarom zou een bedrijf zijn oude locatie willen vervangen door een locatie op een nieuw terrein binnen dezelfde regio?

Het antwoord is dat, in het merendeel van de gevallen, de oude locatie niet meer voldoet. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Soms groeit het bedrijf uit zijn jasje en het perceel is te klein. Soms wil het bedrijf zijn productieproces vernieuwen en dat is moeilijk binnen het bestaande gebouw of op het bestaande perceel. (Let op: zelfs als de groei of de vernieuwing tot meer productie leidt, kan dit met minder arbeidsplaatsen gepaard gaan; de verplaatsing brengt niet noodzakelijkerwijs meer werkgelegenheid met zich mee). Soms is het pand moeilijk te bereiken, want vrachtwagens zijn steeds groter geworden en de ontsluitingswegen raken steeds vaker verstopt. Een andere reden kunnen strengere milieunormen zijn: het voldoen hieraan op die locatie of in dat pand is duur. Dat kan worden versterkt door klachten van omwonenden als de bestaande locatie dicht bij een woonwijk ligt.

Een ander soort reden, waarom een bedrijf zijn oude locatie verlaat en naar een nieuw terrein verhuist, kan zijn, dat de gemeente het bedrijf onder druk zet om dat te doen. Als de oude locatie geschikt is voor woningbouw, of deel uitmaakt van een grotere locatie die zou kunnen worden geherstructureerd, dan staat het bedrijf in de weg. De gemeente wil dat het vertrekt en betaalt soms een 'oprotpremie' om dat te bevorderen.

De zojuist genoemde factoren kunnen voor een bedrijf redenen zijn om ontevreden te zijn met zijn oude locatie. Maar waarom leidt die ontevredenheid tot een verhuizing naar een nieuw terrein? Dat gebeurt slechts als zo'n verhuizing gemakkelijker en voordeliger is dan een oplossing vinden op de oude locatie. Waarom valt de afweging, die het bedrijf maakt, zo vaak uit in het voordeel van een verhuizing?

⁹ www.ruimtelijkplanbureau.nl/kennisportaal.

¹⁰ Het rapport spreekt over 15 hectare netto, dat is de oppervlakte die een bedrijf direct bezit. Erbij moet de grond worden geteld die voor wegen, parkeerplaatsen etc. nodig is. Het totaal heet de bruto oppervlakte. Op een bedrijventerrein ligt de verhouding netto/bruto rondom 77/100 (Welvaart en leefomgeving: achtergronddocument, 2006, Centraal Planbureau, Milieu- en natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, p.87, voetnoot).

¹¹ In Gelderland zijn er gemiddeld 45 arbeidsplaatsen per hectare bedrijventerrein bruto (www.ruimtelijkplanbureau.nl/kennisportaal).

Het aanbod van bedrijventerreinen

Het antwoord is te vinden in de manier waarop bedrijventerreinen in Nederland worden aangeboden. Zij worden voornamelijk aangeboden door gemeenten¹² en wel op een bijzondere manier. Gemeenten maken het namelijk erg gemakkelijk om een onbebouwd perceel op een nieuw terrein te kopen. De meeste gemeenten zien het als hun taak en verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat een bedrijf, dat bouwgrond wil hebben, die grond altijd en terstond kan krijgen. Het verstrekken van bouwrijp gemaakte bouwgrond wordt als een soort nutsfunctie gezien, zoals (in ieder geval tot voor kort) gas, water en elektriciteit. Dat heeft tot bepaalde verwachtingen geleid. Als een bedrijf ontevreden is met zijn huidige locatie, gaat het naar de wethouder en claimt het recht op een perceel op een nieuw terrein. Vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven hebben dezelfde verwachtingen. En gemeenten voelen zich aangesproken: zij zijn het die aan die vraag moeten voldoen. En – uiteraard – onder bedrijfsvriendelijke voorwaarden. Dat hoeft niet te betekenen tegen gesubsidieerde prijzen: maar het betekent wel dat gemeenten bedrijven niet willen ontmoedigen door bouwgrond *commercieel* (dat wil zeggen, met normale winsten) aan te bieden.

Op deze manier maken gemeenten het voor bedrijven gemakkelijk om in de regio te kunnen verhuizen. Het aanleggen van bedrijventerreinen dient voornamelijk de bestaande bedrijven en leidt tot verplaatsingen. In dit opzicht is de markt voor grond voor bedrijven eerder een vervangingsmarkt dan een uitbreidingsmarkt¹³. Als bepaalde soorten werkgelegenheid groeien, is het aanbieden van grond nodig om dit te herbergen: maar het aanbieden van grond op zichzelf creëert geen nieuwe werkgelegenheid. Dat hebben wij al hierboven gezien: de oppervlakte bedrijventerreinen groeit, ook als de totale werkgelegenheid niet groeit en zelfs verschuift naar bedrijfstakken die niet op bedrijventerreinen gevestigd hoeven te zijn.

De gevolgen van deze handelingen van gemeenten

Er zijn meer nadelige gevolgen dan dat alleen het areaal bedrijventerrein snel groeit. Ten eerste: steeds meer bedrijven verlaten hun locaties binnen de stad en komen geïsoleerd te staan op monofunctionele locaties: bevond zich in 1996 26% van alle arbeidsplaatsen in Nederland op een bedrijventerrein, in 2003 was dit 31%¹⁴. Dit is gebeurd in een periode waarin de soorten bedrijvigheid die zich traditioneel op een bedrijventerrein vestigen – de bedrijfstakken industrie, bouwnijverheid, vervoer en communicatie – is afgenomen¹⁵. Bedrijventerreinen worden steeds meer gebruikt voor dienstverlenende bedrijven, vaak met veel kantoorachtige banen¹⁶. De stad wordt ontleed.

Schrijnend is dat bestaande gebouwen gemakkelijk worden verlaten: bedrijven zien geen reden om op de bestaande locatie hun pand te vernieuwen of hun processen te intensiveren. Om deze reden worden de gebouwen zelf vaak licht gebouwd. Hierdoor behouden zij hun waarde niet lang. Zelfs als het bedrijf zijn oude pand niet kan verkopen of verhuren is dat financieel geen ramp, want het heeft een lage waarde.

Bovendien is het vertrekkende bedrijf niet verantwoordelijk voor wat het achterlaat. Wie neemt die verantwoordelijkheid wel over? De enige die dat kan doen is de gemeente, want het eigendom van grond op een door een gemeente aangelegd terrein is zo versnipperd, dat geen particuliere ontwikkelaar de herstructurering aan wil of kan. De gevolgen zijn overbekend: het is berekend dat 28% van de totale bruto voorraad bedrijventerrein verouderd is, ongeveer 25.700 hectare¹⁷.

¹² In 2002 was 74% van de totale oppervlakte aangeboden terreinen van gemeenten afkomstig (Segeren et al., op.cit., p. 134).

¹³ Louw, E., 2006, Bedrijventerreinen en functiescheiding: een achterhaald idee?, in Stedebouw en Ruimtelijke ordening, 87/3, pp.14-23.

¹⁴ www.ruimtelijkplanbureau.nl/kennisportaal.

¹⁵ Tussen 2000 en 2005 daalde het aantal arbeidsplaatsen in deze drie bedrijfstakken met 10% terwijl het totale aantal banen gelijk bleef (CBS Jaarboek 2006).

¹⁶ Dit heeft gevolgen voor de intensiteit waarmee die terreinen worden gebruikt. Dit is tussen 1996 en 2003 niet gedaald (www.ruimtelijkplanbureau.nl/kennisportaal). De reden is de toename van kantoorachtige banen, die grond intensiever gebruiken dan productiebedrijven.

¹⁷ Reesink T., F. van Aalst, 2003, Verouderde bedrijventerreinen: te weinig geld voor herstructurering, PropertyNL, research quarterly, juni, pp.11-18.

Het zoeken naar aangrijpingspunten

Om deze nadelige gevolgen aan te pakken, moet in de achterliggende processen worden ingegrepen. En wel binnen de voorwaarde dat de gevolgen niet nadelig zijn voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Immers, op bedrijventerreinen bevindt zich niet alleen 31% van alle arbeidsplaatsen (zie boven) maar ook wordt 35% van het Binnenlandse Bruto Product daar geproduceerd¹⁸.

Het heeft niet zoveel zin om aangrijpingspunten te zoeken bij de bedrijven zelf. Hun vraag naar goede productieomstandigheden is legitiem, zij volgen hierin hun eigen bedrijfslogica, en efficiënte bedrijven zijn voor het land onmisbaar. Bovendien, bedrijven in Nederland zijn niet fundamenteel anders dan bedrijven in andere landen van West Europa: en in die andere landen komt dit soort bedrijventerreinproblematiek niet of in mindere mate voor. Hoe kunnen we er voor zorgen dat bedrijven aan de benodigde grond komen, zonder hun productieprocessen onnodig te belemmeren en tegelijk zonder de verspilling van grond en geld die wij nu kennen?

De aangrijpingspunten moeten worden gezocht bij gemeenten, die de omstandigheden scheppen waardoor bedrijven zo vaak naar een nieuw terrein verhuizen. Ook verkennen wij aangrijpingspunten bij provincies en regionale organen, want deze kunnen gemeenten beïnvloeden.

Aangrijpingspunten

1) *Breek de black box open waarop de prognoses worden gebaseerd*

Het is noodzakelijk de prognoses over de toekomstige 'behoefte' aan bedrijventerreinen in de regio uiterst kritisch te bekijken. Wij hebben boven al gezien dat die prognoses vaak tot uitkomsten leiden die het gezonde verstand tarten: een hoeveelheid nieuwe terreinen die ver boven de te verwachten groei in de werkgelegenheid ligt. En toch worden deze uitkomsten niet uit de duim gezogen! Zij vloeien voort uit de toepassing van kwantitatieve modellen die zeer vakkundig worden toegepast. Voor de leek is het probleem, dat deze modellen ondoorzichtig zijn en moeilijk te begrijpen¹⁹. Maar dat is ook zo voor de meeste overheden die de uitkomsten overnemen. Het model wordt als een 'black box' gezien; wat daaruit komt moet waar zijn omdat het zo moeilijk te begrijpen is.

Als de 'black box' open wordt gebroken, worden de aannames bloot gelegd waarop de uitkomsten worden gebaseerd. Dan ziet men dat veel van deze aannames discutabel zijn. Naar drie hiervan moet bijzonder kritisch worden gekeken²⁰, want als zij verkeerd zijn wordt teveel terrein aangelegd. Het verweer tegen dit argument is soms: "U zegt dat de modellen ertoe leiden dat teveel bedrijventerreinen worden aangelegd. Maar als dat zo was, dan zouden de percelen op die nieuwe terreinen niet worden uitgegeven". Dit verweer is niet terecht. Want al kan het waar zijn dat de nieuwe percelen worden verkocht, meestal zijn de kopers bestaande bedrijven die de gelegenheid gebruiken om te verhuizen. Waren die percelen niet beschikbaar, dan was (een aantal) van die bedrijven op hun bestaande plek gebleven en was hun bedrijfsruimte daar vernieuwd.

Eén van de aannames die kritisch moet worden bekeken is, dat de intensiteit waarmee bedrijventerreinen zullen worden gebruikt, zal dalen terwijl – zoals wij hebben gezien – dit gelijk blijft en de werkgelegenheid aanzienlijk hoger is dan het model veronderstelt. Een ander is dat steeds meer bedrijven hun locaties binnen de stad zullen verlaten en naar een nieuw terrein zullen vertrekken, terwijl dit deels gebeurt omdat gemeenten dat stimuleren: die trek zou minder zijn als gemeenten daarmee ophielden. (Bovendien, de voorraad bedrijven die in de stad is gevestigd en die naar een bedrijventerrein zouden kunnen worden verplaatst, wordt steeds kleiner, juist vanwege die verplaatsingen in het verleden). En de derde aanname is dat steeds meer dienstverlenende bedrijven zich op bedrijventerreinen zullen vestigen, terwijl dat niet noodzakelijk is voor zulke bedrijven, die traditioneel ingebed in de stad zelf goed hebben gefunctioneerd.

¹⁸ Welvaart en leefomgeving: achtergronddocument, 2006, Centraal Planbureau, Milieu- en natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, p.83.

¹⁹ Deze modellen worden beschreven en kritisch geanalyseerd in Louw, E., B. Needham, H. Olden, C-J Pen, 2004, Planning van bedrijventerreinen, Den Haag, Sdu Uitgever, pp.213 et seq.

²⁰ Louw, E., J.F.H. Hiethaar, 1999, Bedrijventerreinen over de groene grens, Delft: Delft University Press.

Inzicht in de grootte van de effecten van deze aannames wordt gegeven in de publicatie 'Welvaart en leefomgeving', door drie planbureaus uitgegeven²¹. De voorspelde groei in de vraag naar bedrijventerreinen tussen 2002 en 2040 komt niet vanwege een groei in de werkgelegenheid, want die zal dalen – wellicht fors – in die periode. De groei wordt uitsluitend bepaald door de aannames dat bedrijven de stad zullen blijven verlaten en dat grond op bedrijventerreinen steeds extensiever zal worden gebruikt.

Toegegeven, het is niet gemakkelijk om deze modellen te doorgronden. De noodzakelijk kennis is te vinden bij met name het Centraal Planbureau, en ook bij een aantal adviesbureaus: maar vaak beschouwen die laatste hun kennis hierover als een bedrijfsgeheim dat niet wordt prijsgegeven. Helaas begrijpen gemeenten en provincies de modellen zelf meestal niet. Als zij de prognoses wel konden begrijpen, dan zouden zij meteen zien dat de prognoses domweg *veronderstellen* dat het beleid van de meeste gemeenten – intensivering van grondgebruik en stimulering van functiemenging – geen enkel effect zullen hebben.

Voor de democratische besluitvorming is het hoogst ongewenst dat inzicht in de modellen achter het beleid voor bedrijventerreinen zo ontoegankelijk is, gezien het belang van die terreinen voor de ruimtelijke inrichting van Nederland.

Het aangrijpingspunt is dat de burger volledig uitleg moet kunnen eisen van de veronderstellingen achter de overheidsplannen voor de omvang van nieuwe bedrijventerreinen. En de burger moet van de gemeente eisen dat die laatste ervoor zorgt dat haar beleid in de prognoses wordt verwerkt, nl. intensivering en functiemenging. Ook moet de burger eisen dat de gemeente haar beleid niet op verouderde prognoses baseert. De publicatie 'Welvaart en leefomgeving'²² voorspelt dat de ruimte voor bedrijvigheid minder snel zal groeien dan de meeste modellen voorspellen, of zelfs zal krimpen, met name na 2020.

2) *Provincies moeten ingrijpen als gemeenten overvragen*

Het (kwantitatieve) beleid van de gemeente zelf moet kritisch worden bekeken. Want sommige gemeenten beschouwen het aanleggen van bedrijventerrein als een wapenfeit dat van slagvaardig en voortvarend bestuur getuigt. Het is een meer op geloof dan op kennis gebaseerde verwachting, dat een nieuw bedrijventerrein tot economische en werkgelegenheidsgroei zal leiden.

Om die reden wordt soms de ondoorzichtigheid van de modellen misbruikt. Een prognose rolt uit het model. En de plaatselijke bestuurders zeggen: "Ja, maar wij kunnen hier bovenop bedrijven van buiten de regio aantrekken, of we kunnen bedrijven van andere gemeenten in de regio afsnoepen: doe maar 25% erbij." Of als het model een minimum en een maximum voorspelt, wordt altijd het maximum gekozen. Als de prognose uit het model sowieso niet bevalt, wordt gekeken naar de recente cijfers voor de gronduitgifte op plaatselijke terreinen en als die hoger zijn, worden die als basis voor toekomstig beleid gekozen. Het moet duidelijk zijn dat het onverantwoord kan zijn om beslissingen over de hoeveelheid aan te leggen terrein te baseren op uitgiftecijfers in het verleden. De reden is dat die uitgiftecijfers sterk zijn beïnvloed door het overheidsbeleid in het verleden (en niet alleen door de vraag van bedrijven zelf). Dan is het nieuwe beleid een onkritische voortzetting van het oude.

Het aangrijpingspunt is dat de provinciale overheid (of de regionale, als die er is) bereid moet zijn om in te grijpen als gemeenten te hoog grijpen: zij kunnen dat doen door gemeentelijke bestemmingsplannen voor nieuwe terreinen niet goed te keuren. De provincie moet ervoor zorgen dat de optelsom van de capaciteit van de plannen van alle gemeenten niet hoger is dan de (nuchter geprognosticeerde) behoefte voor het provinciale gebied (of de stadsregio) als geheel.

3) *Gemeenten moeten bedrijventerreinen reguleren, maar niet aanbieden*

Gemeenten moeten worden uitgedaagd om op te houden met het aanleggen van bedrijventerreinen. Voor bedrijven is grond een productiefactor, zoals alle andere inputs voor hun bedrijfsvoering. De gemeente verstrekt geen arbeid, machinerie, grondstoffen, computers, etc.: waarom dan krijgen bedrijven het merendeel van hun grond van gemeenten²³? De vraag van bedrijven naar computers en dergelijke is commercieel sterk genoeg om commerciële aanbieders

²¹ Welvaart en leefomgeving 2006, op.cit., p.92-3.

²² 2006, op.cit., pp.80 et seq.

²³ In 2002 was dit 74% - zie boven.

aan te trekken: als de vraag van bedrijven naar grond te zwak is om commerciële ontwikkelaars aan te trekken, is de enige mogelijke conclusie dat de prijs van grond te laag is, als gevolg van een overaanbod door gemeenten.

Het aangrijpingspunt is dat gemeenten moeten ophouden met het zelf aanleggen van bedrijventerreinen, behalve voor economisch zwakke bedrijven die een commerciële prijs voor grond niet kunnen betalen.

4) *Gemeenten moeten volledig open zijn over hun financiële betrokkenheid bij bedrijventerreinen*

Als de gemeente kan bewijzen dat het toch verantwoord is om zelf bedrijventerreinen aan te leggen (selectief en slechts voor die bedrijven die de marktprijs niet kunnen betalen), moet zij volledig open zijn over de financiële aspecten daarvan. Subsidies kunnen wellicht worden verantwoord, zoals bij woningen in de sociale sector, maar zij moeten binnen de richtlijnen van de Europese Commissie 97/C 209/03 vallen.

Het aangrijpingspunt is, dat een gemeente die een bedrijventerrein aanlegt, openheid moet geven over alle uitgaven en inkomsten in verband daarmee en over de prijsstelling van de uit te geven kavels.

5) *Geen bestemmingsplanvoorschriften die intensief gebruik van bedrijventerreinen belemmeren*

Gemeenten moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor het *bestemmen* van bedrijventerreinen (een taak die ze moeten uitvoeren zelfs als zij ophouden met het zelf aanleggen van die terreinen). Over de hoeveelheid grond die ze bestemmen hebben wij het al gehad. Maar ook de voorwaarden (voorschriften) in bestemmingsplannen kunnen voor het ruimtegebruik belangrijk zijn. Tot voor kort was het namelijk praktijk om voorschriften vast te stellen, die tot extensief ruimtegebruik leidden en intensief ruimtegebruik verboden. Dit waren voorschriften die een maximum stelden aan de hoogte van de bouwwerken, aan het bebouwingspercentage (het percentage van het perceel dat mocht worden bebouwd), of aan de verhouding vierkante meters bebouwing tot vierkante meters perceel (floor space index). De enige planologische reden voor dergelijke voorschriften was om parkeeroverlast te voorkomen. Er is alle reden om bedrijventerreinen zo intensief mogelijk te (laten) gebruiken, mits het parkeren op het bedrijfsperceel of in collectieve voorzieningen wordt opgelost. De voorschriften in een bestemmingsplan kunnen zelfs een extensief grondgebruik verbieden.

Het aangrijpingspunt: kritische aandacht voor de bouwvoorschriften in het bestemmingsplan dat voor een nieuw terrein wordt gemaakt, teneinde intensief grondgebruik te stimuleren. Evenzo verdienen de bestemmingsplannen van bestaande bedrijventerreinen kritische aandacht.

6) *Provincies moeten hun planologisch toezicht op gemeenten durven gebruiken*

Provincies zijn onmisbaar voor het welslagen op alle bovengenoemde punten. Want zo lang gemeenten menen dat zij hun eigen economie kunnen versterken ten koste van de economie van de andere gemeenten in de regio, worden zij verleid bedrijventerreinen onder voor bedrijven zeer aantrekkelijke voorwaarden aan te bieden. Dit is echter een 'zero-sum-game': het gewin voor de ene gemeente is het verlies voor de andere gemeente. En het zet de verspilling van ruimte voort.

Dit kan van bovenaf worden doorbroken door de provincie. De rijksoverheid kan er op toezien dat provincies dit ook echt gaan doen ²⁴.

Het aangrijpingspunt is dat provincies moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening in de provincie als geheel en dit ook laten doorwerken als zij gebruik maken van hun bevoegdheid om een bestemmingsplannen goed- of af te keuren.

7) *Gemeenten moeten milieuproblemen binnen de stad niet altijd willen oplossen door bedrijven naar buiten de stad te verplaatsen*

Al boven is gezegd dat het voor een bedrijf vaak gemakkelijker is om veranderingen te verwerken door te verhuizen naar een nieuwe locatie dan op de oude te vernieuwen. De oorzaken hiervan moeten worden weggenomen. Ook dit is een taak voor de gemeente. Eén van de oorzaken, de

²⁴ De rijksoverheid kan dit doen bij het 'kennis nemen' van het provinciale streekplan – artikel 4 Wet ruimtelijke ordening.

pull-factor van een royaal aanbod van percelen, is al besproken. Maar ook de pushfactoren zijn te beïnvloeden. Soms zijn dat oude bestemmingsplanvoorschriften die het intensief gebruiken van de grond verbieden (zie boven): het wijzigen hiervan is een taak voor de gemeente. Soms zijn dat milieuproblemen – geluid, stank, gevaar. Uiteraard moet een bedrijf met gevaarlijke processen niet dichtbij woningen staan: het bedrijf moet verhuizen. Maar overlast van geluid en stank kan vaak door maatregelen binnen de bedrijfsvestiging zelf worden opgelost. Bedrijven en woningen hoeven elkaar niet te bijten.

Aangrijpingspunt: argumenten dat bedrijven uit de stad moeten worden verplaatst vanwege milieuproblemen moeten kritisch worden benaderd. Het kan wenselijk zijn; maar ook het blijven draaien op dezelfde locatie kan goed voor de stad zijn.

8) *Gemeenten moeten een bedrijfslocatie binnen de stad niet altijd zien als een potentiële woningbouwlocatie*

Waarschijnlijk de sterkste push-factor die bedrijven tot een verhuizing uit de stad brengt, is het beleid van de gemeente voor woningbouwlocaties. Veel gemeenten zijn hier altijd op zoek naar en als ze een enigszins verouderd bedrijf zien is hun reactie: "Onder druk zetten te verhuizen naar het nieuwe terrein dat wij al klaar hebben, en de verlaten plek gebruiken voor woningen". Als de gemeente zo te werk gaat, heeft het bedrijf een zeer sterke onderhandelingspositie: het kan een lage prijs eisen voor het nieuwe perceel dat het gaat kopen, zonder vervelende voorwaarden, met daarbij een goede prijs voor de oude locatie, en niets hoeven betalen voor sanering en dergelijke.

Moeten gemeenten hiermee ophouden? Niet noodzakelijkerwijs, want ook voor het wonen moeten bouwlocaties worden gezocht en als deze locaties niet op die oude bedrijfslocaties worden gevonden dan moet dat buiten de stad plaatsvinden. Dan is de keuze: wat komt aan de rand van de stad, bedrijven of woningen?

Het aangrijpingspunt is dat gemeenten moeten worden aangesproken op hun actieve verplaatsing van bedrijven teneinde de verlaten locaties te gebruiken voor woningen. Want die werkwijze leidt tot een voortdurende functiescheiding, het uiteenrafelen van werken en wonen, het minder levendig worden van de stad, en ook het wegnemen van de druk op bedrijven om hun grond intensiever te gebruiken.

9) *Gemeenten kunnen middels een heffing op nieuwe terreinen een fonds opbouwen voor het herstructureren van oude terreinen*

De bovengenoemde beleidsveranderingen moeten tot gevolg hebben, dat er minder nieuwe terreinen komen, dat meer bedrijven het pand op de bestaande locatie goed onderhouden en dat minder bedrijven hun locatie in de stad verlaten. Maar die veranderingen zullen nauwelijks gevolgen hebben voor de 25.700 hectare bestaande terreinen die op een meer of minder drastische wijze moeten verbeterd. De kosten hiervan zijn op €200.000 tot €250.000 per hectare geschat²⁵. Het is niet realistisch te verwachten dat 'de overheid' (lees: de belastingbetaler) dit betaalt. Ook zou dat niet eerlijk zijn, want de kosten zijn ontstaan omdat de bedrijven zelf die panden slecht hebben onderhouden en vervolgens hebben achtergelaten zonder ze te saneren. Maar het is juridisch niet mogelijk om de bedrijven voor de kosten te laten opdraaien.

Sommige gemeenten pakken dit aan door met opzet een winst te halen uit het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen. Bij het uitgeven van de grond laat de gemeente een prijs betalen waar een bedrag in zit, dat aan de herstructureringskosten van oude terreinen bijdraagt. Als gemeenten elkaar beconcurreren om bedrijven aan te trekken door lage grondprijzen te vragen, gaat dit niet op: wij hebben al boven gezegd dat provincies dat soort concurrentie zouden moeten tegenhouden. Maar wij hebben ook aanbevolen dat gemeenten ophouden met het aanleggen van terreinen en dat aan commerciële ontwikkelaars overlaten. Zou dat betekenen dat zo'n financiële overheveling van nieuwe naar te herstructureren terreinen onmogelijk zou zijn?

Nee, dankzij een wetwijziging die momenteel bij het parlement ligt. De zogenoemde grondexploitatiewet maakt het mogelijk dat, bij het uitgeven van grond binnen een bestemmingsplangebied door een projectontwikkelaar, de koper een heffing moet betalen die in een fonds wordt gestort. Het fonds wordt gebruikt voor grondexploitaties of projecten elders in de

²⁵ Reesink T., F. van Aalst, 2003, op.cit.

gemeente of de regio. Dit wordt toegestaan mits de gemeente (of een regionaal orgaan) dit vooraf heeft geregeld in een structuurvisie.

Overigens, als de prijs waartegen grond op nieuwe terreinen wordt verkocht hoog genoeg moet zijn om een bijdrage aan de herstructurering van oude terreinen te leveren, zou dat op zich al zorgen voor hogere prijzen van nieuwe terreinen. Dat zou een flinke stimulans zijn voor bedrijven om hun bestaande pand beter te onderhouden en niet te verhuizen.

Het aangrijpingspunt: gemeenten moeten worden gestimuleerd te verkennen wat de wetswijziging mogelijk maakt op dit gebied. Het is niet te verwachten dat de opbrengsten van een heffing op nieuwe terreinen alle kosten van de herstructureringsopgave zouden dekken. Toch zou deze maatregel een welkome bijdrage aan de herstructurering van verouderde terreinen leveren.

10) *Privaatrechtelijke overeenkomsten moeten worden gestimuleerd, om de veroudering van nieuwe terreinen af te remmen.*

Hoe kan worden voorkomen dat de te snelle veroudering van nieuwe terreinen optreedt, waardoor de problemen met de huidige terreinen zich zullen herhalen? Als het de gemeente is die het terrein aanlegt, kan zij dit regelen bij het uitgeven van de grond. Het kan namelijk worden geëist dat de eerste koper van een perceel c.q. pand een borgsom betaalt voor het evt. laten saneren c.q. slopen van het gebouw bij het vertrekken – een verwijderingsbijdrage²⁶. Als het terrein commercieel wordt aangelegd (zoals hierboven is voorgesteld) is dit niet zo gemakkelijk te regelen vanuit de overheid. Het is echter te verwachten dat een commerciële ontwikkelaar en exploitant deze zaak in zijn eigen belang wil regelen. Dat kan hij doen door met de bedrijven op het terrein privaatrechtelijke overeenkomsten over onderhoud en beheer aan te gaan. De wens om dit te regelen zal groter zijn naarmate de terreinen meer waard zijn. Dit is nog een reden om het aanbod van bedrijventerreinen te beperken.

Hiervoor zijn er *enkele aangrijpingspunten*. Als een gemeente het bedrijventerrein aanlegt, laat zij de bedrijven een verwijderingsbijdrage betalen. Gemeenten beperken het aanbod van terreinen om de waarde van nieuwe terreinen te laten stijgen. Dat zal commerciële aanbieders aantrekken, die de waarde van hun bezit zullen willen handhaven door overeenkomsten over onderhoud en beheer met de gebruikers aan te gaan.

Meer greep op bedrijventerreinen

De voortdurende groei van bedrijventerreinen is niet onvermijdelijk. Wij kunnen het met minder doen, zonder de economie en de werkgelegenheid te belemmeren. Maar dat vereist een ander beleid. Er zijn aangrijpingspunten genoeg om zuiniger om te gaan met de schaarse ruimte en de verloedering van bedrijventerreinen aan te pakken en te voorkomen. Dat is een discussie waard in elke gemeenteraad én bij de komende verkiezingen van de Provinciale staten.

²⁶ De borgsom wordt geïnvesteerd en levert rente op. Hoe langer het bedrijf op dezelfde locatie blijft, hoe groter het bedrag is geworden. Als de borgsom groter is dan de kosten van sanering c.q. slopen dan gaat het saldo terug naar het bedrijf.