

Het roer moet eindelijk om op bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen staan weer in de belangstelling. In het laatste kwartaal van 2023 verschenen kort na elkaar twee belangrijke beleidsdocumenten. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK, 2023) bracht het *Programma Ruimte voor Economie* uit. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI, 2023) volgde met het advies *Samenwerken; kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen*. Beide rapporten vragen aandacht voor het toekomstbestendig maken van bestaande bedrijventerreinen. Volgens EZK is het beter benutten van bestaande bedrijventerreinen nodig, omdat er een tekort aan ruimte voor bedrijven zou ontstaan. RLI wil het verduurzamen van bestaande bedrijventerreinen versnellen en doet aanbevelingen om dit te realiseren. In januari 2023 was in de Real Estate Research Quarterly (RERQ) de vraag aan de orde of de ervaringen met het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 zouden doorwerken in het Programma Ruimte voor Economie (Louw en Olden, 2023). In dit perspectief is de vraag aan de orde of dit daadwerkelijk is gebeurd. Hierbij is ook het advies van de RLI betrokken, omdat dit zich richt op de uitvoering van een deel van het Programma Ruimte voor Economie.

Han Olden

Aanleiding voor het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 was het stimuleren van zorgvuldig ruimtegebruik, met een sterk accent op beter benutten van bestaande bedrijventerreinen. Door afspraken met provincies en gemeenten te maken, hoopte het Rijk meer greep te krijgen op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Aan het convenant lagen twee belangrijke adviezen ten grondslag, te weten het advies Werklandschappen van de VROM-raad (2006) en het advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2009). Beide adviezen maakten destijds al duidelijk dat het roer om moest op bedrijventerreinen. Om bestaande bedrijventerreinen echt toekomstbestendig te maken, moest aan twee voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats was terughoudendheid nodig bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Voorkomen moest worden dat goedkope bouwrijpe grond op uitleglocaties bedrijven zou wegtrekken van bestaande bedrijventerreinen. In de tweede plaats moest de kavelsgewijze uitgifte door gemeenten worden vervangen door gebiedsontwikkeling, waarbij marktpartijen het voortouw hebben.

Conclusie van het artikel in de RERQ was dat het convenant als uitvoeringskader niet goed heeft gewerkt. De doelstelling zorgvuldig ruimtegebruik is niet gerealiseerd. Van terughoudendheid bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen was na 2010 geen sprake. Er is nog altijd een ruim aanbod aan nieuwe bedrijventerreinen en de veroudering van bestaande bedrijventerreinen is niet tot staan gebracht. Gemeenten zijn bovendien de belangrijkste ontwikkelaars van bouwrijpe kavels gebleven (Louw en Olden, 2023).

Helaas heeft het mislukken van het convenant geen rol gespeeld in de voorstellen van EZK en RLI. Het historisch besef is laag. Noch EZK, noch RLI pakt de achterliggende oorzaak van de problemen op bedrijventerreinen aan. EZK blijft, zoals zijn voorgangers ook al deden, hameren op een forse uitbreiding van het areaal bedrijventerreinen. RLI zoekt de oplossingen voor de lage organisatiegraad op bedrijventerreinen vooral binnen het huidige ontwikkelingsmodel, waarin gemeenten bouwrijpe kavels aan ondernemers verkopen.

Vooral de forse ruimteclaim van EZK voor uitbreiding van het areaal bedrijventerrein vormt een probleem. De kans is groot dat provincies en gemeenten deze claim zullen gebruiken als legitimering voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Als er meer goedkope bouwrijpe grond op de markt komt dan nodig is om de uitbreidingsvraag te accommoderen, zullen volgens Brouwer (1994), bedrijven naar de nieuwe bedrijventerreinen trekken. Dit is wat er in het afgelopen decennia is gebeurd. Gestimuleerd door een veel te ruime nationale planningsopgave en door een gebrek aan sturing bij provincies en gemeenten is veel meer bedrijventerrein ontwikkeld dan nodig was om te voorzien in de feitelijke uitbreidingsvraag. Het resultaat: het opknappen van bestaande bedrijventerreinen stagneerde (Louw en Olden, 2023).

Een sterke uitbreiding van het areaal bedrijventerreinen, zoals EZK bepleit, is ook helemaal niet nodig. De suggestie in het Programma Ruimte voor Economie dat er op de markt voor bedrijventerreinen schaarste zou bestaan, strookt niet met de werkelijkheid. Het volgens het bedrijventerreineninformatiesysteem IBIS begin 2022 nog beschikbare aanbod was kwantitatief toereikend om tot ver na 2030 in de vraag te voorzien (Louw en Olden, 2023). Natuurlijk is ruimte nodig voor de groeiende kenniseconomie en voor de transitie naar een circulaire economie. Ook is er ruimte nodig als compensatie voor te transformeren bedrijventerreinen. Dat vraagt alleen wel een zorgvuldiger onderbouwing dan in het Programma Ruimte voor Economie is gebeurd. Het tot 2050 extrapoleren van een oude raming uit 2017, geeft geen realistisch beeld van de toekomstige uitbreidingsvraag. Zo is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met pleidooien voor terughoudendheid bij het vestigen van grootschalige logistiek en van andere activiteiten die veel beslag leggen op ruimte. Hoe groot de vervangingsvraag is, wordt bovendien niet duidelijk uit het Programma Ruimte voor Economie. Het programma geeft wel aan dat er een herontwikkelingsopgave is van 10.000 à 15.000 hectare, maar welk deel hiervan wordt onttrokken ten gunste van andere func-

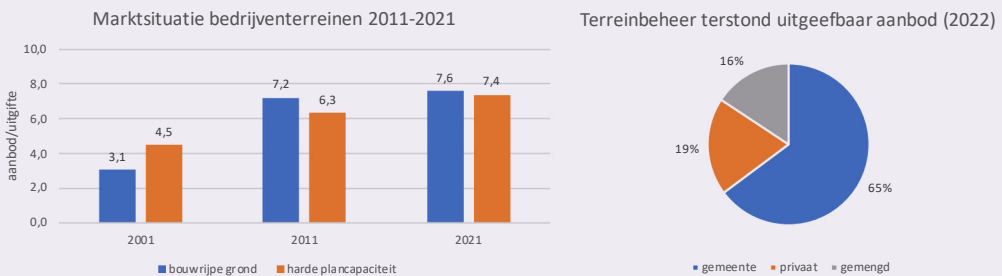
ties, blijft buiten beeld. Wat in elk geval aantoonbaar onjuist is, is de conclusie dat in de periode 2016 tot 2021 maar liefst 4.600 hectare aan binnestedelijk bedrijventerrein zou zijn onttrokken. Hierbij is ten onrechte een groot aantal administratieve correcties in IBIS meegenomen (Louw en Olden, 2023).

Om de problemen op bestaande bedrijventerreinen echt op te lossen, moet het roer nu eindelijk om. Het wordt tijd de achterliggende oorzaken van de problemen aan te pakken. In de eerste plaats betekent dit dat de veel te forse ruimteclaim van EZK van tafel moet en moet plaatsmaken voor een realistischer opgave. Daarnaast is meer nodig dan alleen een duurzaamheidslabel en het verplicht stellen van een vereniging van eigenaren op bedrijventerreinen zoals de RLI voorstelt. Bestaande bedrijventerreinen toekomstbestendig maken, is een vastgoedvraagstuk. Uitgangspunt hierbij moet een rendabele gebiedsexploitatie op basis van een gemengd programma zijn om kosten te kunnen verevenen. Dit vraagt om gebiedsgewijze herontwikkeling door marktpartijen, zoals de VROM-raad (2006) en de Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen (2009) al voorstelden. Individuele ondernemers kunnen de aan herontwikkeling verbonden kosten niet dragen, omdat zij geen mogelijkheden hebben de onrendabele top die hieraan is verbonden te verevenen.

Gaat het roer niet om, dan is over tien jaar opnieuw de conclusie dat bedrijventerreinen nog altijd niet toekomstbestendig zijn. Het zou daarom goed zijn de adviezen van de VROM-raad en de Taskforce herontwikkeling bedrijventerreinen nog eens af te stoffen. Ze zijn onverminderd actueel en bieden voldoende aanknopingspunten voor een succesvolle bedrijventerreinenstrategie.

Nog altijd een ruim aanbod aan bedrijventerreinen in handen van gemeenten

Landelijk is van schaarste aan bedrijventerreinen in de afgelopen decennia geen sprake geweest. Gemeten naar de gemiddelde jaarlijkse uitgifte in de voorafgaande tien jaar was er steeds een ijzeren voorraad aan bouwrijpe grond beschikbaar die minimaal twee jaar in de vraag kon voorzien. Wel dreigde aan het begin van deze eeuw op termijn schaarste te ontstaan door een krappe planvoorraad, waardoor het totale aanbod op dat moment niet voor tien jaar toereikend was. Na 2000 viel de jaarlijkse uitgifte sterk terug. Het aanbod bleef echter nagenoeg gelijk, doordat gemeenten geïnspireerd door de hoge uitgiftecijfers in de jaren negentig veel nieuwe bedrijventerreinen op de markt brachten. Zo ontstond een overmaat aan bedrijventerreinen. Doordat na 2010 de uitgifte verder terugviel, lukte het niet het aanbod terug te dringen. In 2022 was nog altijd twee derde van het aanbod aan bouwrijpe grond volledig in handen van gemeenten. Op een vijfde van het aanbod was sprake van private ontwikkeling. Hieronder vallen ook PPS-constructies en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het resterende private aanbod bevindt zich op terreinen, waar zowel gemeenten als marktpartijen aanbod hebben.



Bron: IBIS

OVER DE AUTEUR

Han Olden is zelfstandig adviseur en penningmeester van de VOGON.

LITERATUUR

- Brouwer, H. J., (1994). Kantorenmarkt en stadsstructuur [Proefschrift] Universiteit van Amsterdam.
- Louw, E. & Olden, H. (2023), Ervaringen met het Convenant bedrijventerreinen. Real Estate Research Quarterly, Jaarboek 2023, pp.39-47.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). Programma Ruimte voor Economie, Den Haag Publicatie-nr. 1023-040.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009). Convenant bedrijventerreinen 2010-2020, publicatie 930.4. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023). Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen. Den Haag. Digitale uitgave.
- Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2009). Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen. Advies aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Economische Zaken. Den Haag.
- VROM-raad (2006), Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen. Den Haag.