

Het meten van de kwaliteit op verouderde bedrijventerreinen

Een oud bedrijventerrein is niet altijd verouderd

Jacques van Dinteren

Met een schok hebben we het ons moeten realiseren: je kunt niet alleen maar nieuw bouwen. Aandacht voor het bestaande en de vernieuwing ervan is essentieel. Dat geldt zeker ook voor bedrijventerreinen; een onderwerp met hoge beleidsactualiteit. De vraag die daarbij speelt is wanneer ingrijpen aan de orde is. Wat de een (bijvoorbeeld de wethouder) verouderd vindt, hoeft de ander (bijvoorbeeld de ondernemer) nog niet zo te ervaren. Een zo objectief mogelijk instrument moet worden ingezet om de veroudering te meten. Daarbij is er rekening mee te houden dat de drempelwaarde voor verschillende typen van terreinen kan variëren en daarmee de mate van ingrijpen. Van elk terrein de kwaliteiten willen maximaliseren leidt tot overinvesteringen.

Bij veel commercieel vastgoed, winkels wellicht in mindere mate, is de focus de afgelopen jaren sterk gericht geweest op nieuwbouw. Hoewel een en ander per regio kan verschillen, is vaak meer gebouwd dan er vraag was. Er is geen sprake van een gezonde druk op de markt en verhuizen naar nieuwbouw is voor bedrijven niet al te moeilijk. Dat kan doorgaans tegen aantrekkelijke prijzen worden gerealiseerd, zeker bij bedrijventerreinen. De problemen die nu ontstaan zijn bij het verkrijgen van financiële middelen voor bouwprojecten en gebiedsontwikkelingen bij de banken hebben echter een sterke rem gezet op nieuwbouw en als het ware een periode van bezinning ingeluid. Het heeft geleid tot het kritisch tegen het licht houden van behoefteramingen en tot aandacht voor de bestaande voorraad.

Dit artikel beperkt zich tot bedrijventerreinen. De situatie op deze markt kan kort worden geschetst als een overaanbod in meerdere regio's doordat is uitgegaan van hoge groeiscenario's en zeer veel gemeenten uitgingen van het idee dat geen enkel bedrijf in de buurgemeente zou willen zitten, maar altijd voor hun grondgebied zou kiezen. Daarenboven is het een hoogst onvolwassen markt waar de professionele vastgoedspelers nauwelijks in beeld zijn.

Het is mooi dat de problemen op bedrijventerreinen sinds enkele jaren zo sterk in de belangstelling staan, maar anderzijds is het triest dat een deel van de problematiek, namelijk die van de veroudering, al in het begin van de jaren tachtig werd gesignaleerd. Het duurde evenwel tot het midden van de jaren negentig voordat enige belangstelling voor het onderwerp ontstond. In het verlengde daarvan kwam langzaamaan belangstelling voor de beheerproblematiek en de noodzaak van regionale afstemming en samenwerking tussen gemeenten.

Nu de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen voor de rijksoverheid een hot item is geworden, is het risico van doodknuffelen aanwezig. Een verschijnsel dat zich vooral op bestuurlijk niveau lijkt voor te doen. Een verouderd terrein wordt dan als een interessante case voor profilering gezien. Het terrein verdient nu wellicht hoogstens het cijfer 4, maar de wethouder besluit een flinke inspanning te doen en er een 8 van te maken. Wat bij het vaststellen van de te volgen aanpak echter te vaak wordt vergeten, is te vragen of de plannen aansluiten bij de eisen van de voor dat terrein beoogde doelgroep van ondernemers. In plaats van te streven naar die 8 is het voor die ondernemers misschien al lang best als het terrein naar een 6 wordt getild.

Misschien zijn er ook gevallen waarbij een bedrijventerrein zo verouderd is (letterlijk zo waardeloos is), dat geconcludeerd moet worden dat het niet meer loont erin te investeren. Een terrein kan zo door woonbebouwing zijn 'ingehaald' of zo slecht bereikbaar zijn geworden dat elk

toekomstperspectief voor het behoud van de huidige functie ontbreekt. Het is dan vanuit een financieel oogpunt mogelijk interessanter om het moment af te wachten waarop een gevoel van urgentie ontstaat om het terrein geheel te transformeren naar een functie die dan het beste past, gegeven de locatie en de markt. Momenteel wordt er te veel standaard van uitgegaan dat elk verouderd bedrijventerrein moet worden gerevitaliseerd. De vraag die vaker gesteld moet worden is of dat voor elk terrein loont.

Om vast te kunnen stellen wat bij een verouderd bedrijventerrein een goede te volgen strategie is, moet een zo objectief mogelijke beoordelingssystematiek beschikbaar zijn. In lijn met het voorgaande moet dat dan wel een methode zijn die rekening houdt met de verschillende eisen van ondernemers en daarmee met de verschillende typen bedrijventerreinen. De vraag is hoe daarin te differentiëren. Gesteld zou kunnen worden dat niveaus van ruimtelijke kwaliteit een goed uitgangspunt zijn. In de volgende paragraaf wordt dat eerst verder uiteengezet, voordat dieper ingegaan wordt op de methodiek voor het meten van de veroudering van bedrijventerreinen.

Terreinen in kwaliteiten

De huidige indeling die in Nederland gehanteerd wordt om het type bedrijventerrein aan te duiden is weinig onderscheidend. Veel van de meeste terreinen worden aangeduid als modern gemengd¹. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat er tussen de terreinen weinig verschil bestaat in verschijningsvorm. Maar als de kwaliteit van terreinen als uitgangspunt wordt genomen, dan zijn de verschillen in de praktijk erg groot. En juist die kwaliteitverschillen moeten de basis vormen voor een onderscheid in typen bedrijventerreinen. Vooral ook omdat uit tal van onderzoeken is gebleken dat ondernemers bij vestigingsplaatskeuzes aspecten van ruimtelijke kwaliteit zwaarder mee zijn gaan wegen (Van Dinteren, 2008; Meester en Pellenburg, 2008). Over het algemeen komt het er op neer dat een groot gedeelte van de ondernemers de lat hoger is gaan leggen als het gaat om uiteenlopende vestigingsplaatskenmerken, vooral die ten aanzien van representativiteit. Dat betekent zeker niet dat elke ondernemer meteen op een hoogwaardig terrein wil zitten. De bandbreedte van de kwaliteitsschaal neemt toe, maar er blijft zeker ook een categorie ondernemers bestaan die met een zeer eenvoudig terrein tevreden is.

Deze verandering in vestigingsplaatskeuzes pleit voor een nieuwe indeling in typen bedrijventerreinen die uit gaat van ruimtelijke kwaliteit (van Dinteren, 2008). In overleg met medewerkers van de provincie Noord-Brabant en betrokken externe partijen (zoals Kamer van Koophandel, werkgeversorganisatie; milieubeweging en andere) is hierover verder van gedachten gewisseld in het kader van een kwaliteitsbeoordeling van ruim 600 bedrijventerreinen in de provincie. Doel van die exercitie was het goed in beeld krijgen van de veroudering van terreinen en daarmee van de herstructureringsopgave. Gekozen is voor een indeling in drie kwaliteitsniveaus: functioneel, modern en hoogwaardig. Bij een functioneel terrein leggen de ondernemers de lat lager wat betreft de verschijningsvorm dan bij een modern of hoogwaardig terrein. Op een dergelijke indeling kan verder worden gevarieerd als de aard van de bedrijvigheid daar aanleiding toegeeft, als er maar gezorgd wordt dat het aantal te onderscheiden segmenten hanteerbaar blijft. In het geval van het Brabantse project zijn op basis van de mogelijke functies op een terrein twee subgroepen onderscheiden. In de eerste plaats de terreinen voor milieubelastende bedrijvigheid; een subcategorie van de functionele terreinen (figuur 1). In de beoordeling hebben vooral de nabijheid van woningen en ontsluitingskarakteristieken een zwaarder gewicht gekregen. Bij de moderne terreinen is logistiek als een subcategorie onderscheiden. Bij deze terreinen is de laatste decennia meer aandacht voor de kwaliteit ontstaan. In vergelijking met een doorsnee modern terrein ligt hier een sterker accent op ontsluitingskwaliteiten en multimodaliteit.

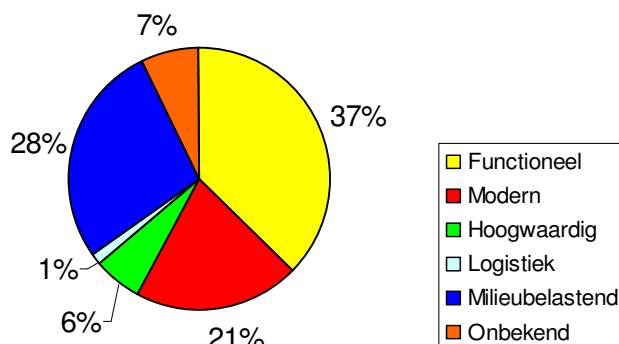
¹ Daarnaast worden onderscheiden: gemengd plus terrein (voor milieuhinderlijke bedrijven), hoogwaardig bedrijvenpark, transport & distributiepark en zeehaventerreinen.

Figuur 1: gehanteerde typologie van bedrijventerreinen (segmentatie)

		Kwaliteitsniveau / Verschijningsvorm		
		Functioneel	Modern	Hoogwaardig
Functies	Standaard	Functioneel bedrijventerrein	Modern bedrijventerrein	Hoogwaardig bedrijventerrein
	Logistiek accent	X	Logistiek bedrijventerrein	X
	Accent op beperken milieuhinder	Bedrijventerrein voor milieuhinderlijke bedrijvigheid	X	X

Het bleek dat aan de hand van foto's en een overzichtstabel met onderscheidende kenmerken het voor de verantwoordelijke ambtenaren van de Brabantse gemeenten doorgaans niet veel moeite kostte om de terreinen in hun gemeente in één van deze categorieën in te delen. Om die toedeling te kunnen maken beschikten ze over een overzicht van de ideaaltypische kenmerken van de onderscheiden segmenten en over referentiefoto's. Het leverde een palet op van terreinen dat veel gevarieerder is dan bij de nu veelal gehanteerde indeling gebruikelijk is (figuur 2). Opmerkelijk is dat in Noord-Brabant specifieke terreinen voor logistiek weinig voorkomen. Blijkbaar zit die functie toch meer verspreid over verschillende typen terreinen dan dat deze zich concentreert op een specifiek logistiek terrein.

Figuur 2: verdeling van Brabantse bedrijventerreinen over de onderscheiden typen (hectares)



Veroudering

Bekijken we de verdeling over de vijf segmenten, dan is het overgrote deel van de terreinen van een functioneel niveau. De vraag die gesteld kan worden, maar niet beantwoord in dit kader, is of dit een verdeling is die aansluit op de toekomstige wensen van bedrijven. De economie is immers permanent aan wijzigingen onderhevig; nieuwe bedrijfssectoren komen op met weer hun eigen eisen. Een bedrijventerrein uit de jaren vijftig lijkt nauwelijks op een recent aangelegd terrein. Voor de provincie Limburg aanleiding om te stellen dat elk nieuw aan te leggen bedrijventerrein minimaal moet beantwoorden aan de eisen die aan het segment 'modern bedrijventerrein' worden gesteld (provincie Limburg, 2008). Nog los van de toekomstige veranderingen, kan ook voor nu al worden vastgesteld dat tal van bedrijventerreinen de ontwikkelingen niet hebben kunnen bijbenen. Een deel van de terreinen voldoet niet (meer) aan de eisen die door overheid en ondernemers gesteld worden. Dat is wat we dan 'veroudering' noemen.

Om vast te kunnen stellen wat verouderd is, moet er rekening mee worden gehouden dat ondernemers verschillende eisen aan het kwaliteitsniveau stellen. Wat de hoogte van die eisen zijn bij de verschillende typen terreinen kan feitelijk het beste worden achterhaald door een onderzoek onder ondernemers. Daar is in het Brabantproject om praktische redenen van afgezien. Gebruik is gemaakt van beschikbare informatie over vestigingsplaatseisen van ondernemers en van werksessies

met betrokkenen die op dit terrein actief zijn. Voor 26 kwaliteitskenmerken (een deel van alle verzamelde informatie) zijn voor de vijf onderscheiden typen terreinen de minimaal te behalen scores vastgesteld op een schaal lopend van 1 tot 4. Vervolgens zijn alle ruim 600 bedrijventerreinen bezocht (samen met medewerkers van de gemeente en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) en is elk terrein op die 26 kenmerken beoordeeld. Om de beoogde objectiviteit te kunnen waarborgen is het team van vijftien beoordelaars gezamenlijk getraind in waarnemen en beoordelen. Via een omrekeningsmethode is er voor gezorgd dat de totaalscore voor een terrein kon variëren van 0 tot 100², waarbij wel het gevoel bestaat dat – gegeven de aandacht in Nederland voor ruimtelijke ontwikkelingen en kwaliteit – de kans op scores lager dan 40 niet hoog werden geschat. Zo ver laten we het niet snel komen, is dan de veronderstelling, vooropgesteld dat de financiële middelen aanwezig zijn. In tabel 1 is weergegeven welke interpretatie aan de totaalscores gegeven kan worden. De precieze situatie van een terrein bepaalt echter altijd de uiteindelijk te kiezen strategie.

Tabel 1: aan de totaalscores toegekende waarderingen

Score	Waardering	Gevolg
0 – 20	Zwaar onvoldoende	Revitalisering is een onmogelijkheid. Transformatie naar een andere functie is aan de orde.
21 – 40	Onvoldoende	Zware revitalisering aan de orde, mogelijk transformatie.
41 – 60	Redelijk	Revitalisering.
61 - 80	Goed	Geen ingrijpen nodig, maar door goed beheer op peil houden.
81 – 100	Uitstekend	Geen ingrijpen nodig, maar door goed beheer op peil houden. Terrein kan een voorbeeldfunctie hebben.

Bij een score lager dan 60 wordt er van uitgegaan dat sprake is van veroudering. Dat is in Noord-Brabant bij 16% van het terreinoppervlak aan de orde (voor de Nederlandse situatie werd een nagenoeg gelijk percentage geraamd; Taskforce, 2008). Terreinen met een zware onvoldoende komen niet voor. In het licht van de hiervoor gemaakte opmerking is dat niet geheel onverwacht. Terreinen die duidelijk onvoldoende scores komen wel voor, maar het aandeel daarvan in het totale terreinoppervlak is met 0,2% beperkt. Terreinen die redelijk scores hebben een aandeel van 16% (opnieuw: in termen van oppervlak). Van de terreinen die onder de 60 scores blijkt dat deze over alle onderscheiden segmenten verspreid zijn, maar met een zekere oververtegenwoordiging van de functionele terreinen. Om het beeld dan even volledig te maken: 67% van het oppervlak aan bedrijventerreinen valt in de categorie ‘goed’ en 17% van het terreinoppervlak is als ‘uitstekend’ gekwalificeerd.

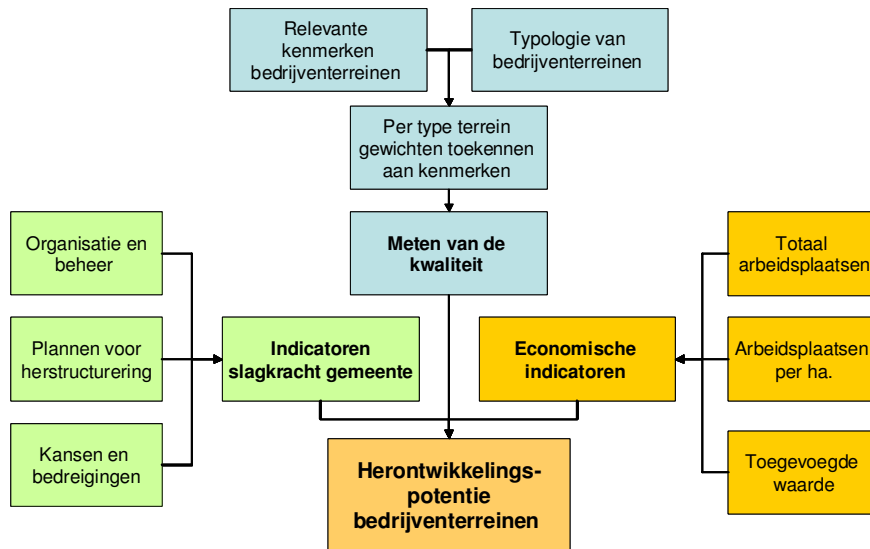
Dat betekent dat ongeveer 2.700 ha bedrijventerrein in Noord-Brabant in aanmerking komt voor een revitalisering. De daarmee gemoede kosten worden geraamd op 660 miljoen euro. Tot en met 2013 is voor de provincie een rijksbijdrage van 20,3 miljoen te verwachten. Juist met het oog op die financiën kan dan geconcludeerd worden dat het probleem nu duidelijk in beeld is gebracht, maar de oplossing nog niet in zicht is. De provincie heeft in het verleden echter al middelen vrij gemaakt en de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (de BHB; een samenwerkingsverband van de Provincie Noord-Brabant en de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij) zet deze onder meer in om door (vastgoed)ontwikkelingen op verouderde terreinen vliegwieleffecten tot stand te brengen. Het is een participatiefonds, dat erop gericht is om gemaakte herstructureringsplannen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Dit doet de BHB door een risicodragende participatie in een deelproject en/of een lokaal of regionaal herstructureringsfonds aan te gaan. De BHB richt zich op de herontwikkeling van privaat eigendom op bedrijventerreinen en betreft daar de professionele vastgoedsector en de gemeenten bij. In het participatiefonds van de BHB is tot 2015 € 54,5 miljoen beschikbaar. Dit is inclusief de € 10 miljoen die de provincie Noord-Brabant heeft ingezet in het kader van het maatregelenpakket economische recessie voor de jaren 2009-2010.

² In het Brabantse project is tevens gewerkt met modellen waarbij bepaalde kenmerken in de beoordeling zwaarder werden meegewogen. Zo werd een beleidsmodel onderscheiden waarbij voor de provincie belangrijke zaken zwaarder werden meegewogen, en een ondernemersmodel dat specifieke ondernemerseisen nadrukkelijker liet meetellen.

Niet alleen kijken naar ruimtelijke kwaliteit

Het zijn echter niet alleen de euro's die bepalen wat de komende jaren bereikt kan worden. Naast de ruimtelijke kwaliteit van terreinen zijn ook andere zaken aan te wijzen die de kans op een geslaagde herstructurering beïnvloeden. Dat betreft in de eerste plaats de slagkracht van een gemeente. Ten tweede kan de economische betekenis van een bedrijventerrein worden meegenomen in de discussie over de prioriteitstellingen bij de herstructurering (figuur 3). In de database die is opgebouwd naar aanleiding van de terreinbeoordelingen zijn daarom niet alleen de beoordelingsscores opgenomen, maar ook variabelen die deze twee invalshoeken weergeven.

Figuur 3: Schematische weergave bepaling herontwikkelingspotentie



Bij de slagkracht van de gemeente valt onder meer te denken aan organisatie en beheer. Organiserend vermogen is een belangrijke voorwaarde om publieke en private partijen met elkaar samen te laten werken. Relevant zijn onder andere een goede (gevestigde) samenwerking tussen gemeenten en ondernemers (de ondernemersorganisatie moet een hoge participatiegraad hebben) en een gemeentelijk beheer- en handavingsplan. Relevant is zeker ook de vraag of er al een plan van aanpak is gemaakt voor de herstructurering. Als goed uitgewerkte plannen beschikbaar zijn – en zeker als deze gepaard gaan met het beschikbaar stellen van financiële middelen – is de kans op het snel in gang zetten van een herstructureringsproces immers reëel. Daarnaast is het van belang de kansen en mogelijke bedreigingen, die van invloed kunnen zijn op een in gang te zetten herstructureringsproces, in beeld te hebben. Kansen doen zich bijvoorbeeld voor in de volgende situaties:

- de mogelijkheid van een gedeeltelijke herprofilering of transformatie (om geld te genereren)
- het vertrek van een groot bedrijf op afzienbare termijn (de ruimte die beschikbaar komt);
- een sterke verbetering van de ontsluiting.

Bedreigingen kunnen zich bijvoorbeeld in de volgende situaties voordoen:

- oprukkende woonbebouwing, ingesloten raken van het terrein;
- milieuruimte is (op papier) volledig opgebruikt.

Tot slot kunnen economische indicatoren in de overwegingen worden meegenomen. Het is niet altijd eenvoudig om specifiek voor een bedrijventerrein over dergelijke indicatoren te kunnen beschikken. Haalbaar zijn veelal gegevens over het absolute aantal arbeidsplaatsen en het gemiddelde aantal arbeidsplaatsen per hectare. Soms is informatie beschikbaar over de toegevoegde waarde van de op het terrein gevestigde bedrijven (of kan dat worden benaderd met kengetallen). Bij de tweede en derde indicator moet wel goed in ogenschouw worden genomen om welk type terrein het gaat. Een logistiek terrein wordt vaak gekenmerkt door een verhoudingsgewijs laag aantal arbeidsplaatsen per

hectare. Dit wil vervolgens niet zeggen dat dit terrein van minder economisch belang is voor de gemeente of de regio dan een standaard terrein dat hoger 'scoort' bij deze indicator. Zonder transport staat immers alles stil (aldus de slogan van de transportsector)?

Overinvesteringen voorkomen

Het zal duidelijk zijn dat bij het prioriteren van de aanpak van verouderde bedrijventerreinen meerdere invalshoeken moeten worden meegenomen. Door met de drie voornoemde invalshoeken te werken (kwaliteit, slagkracht, economische betekenis) wordt een goed onderbouwde en objectieve basis gelegd voor het bepalen van de herstructureringsopgave. In de regionale bijeenkomsten die zijn gehouden bleek dat de uitkomsten van de beoordelingen voor de betrokken gemeenteambtenaren zeer herkenbaar waren.

Betoogd is hier ook dat we het begrip 'veroudering' moeten relateren aan de eisen die de beoogde doelgroep stelt. Daarmee rekening houdend zal kunnen worden geconstateerd dat niet elk oud terrein per definitie verouderd is. Of veroudering aan de orde is wordt bepaald door de eisen die de op een terrein gevestigde ondernemers aan hun bedrijfsomgeving stellen. Een niet onbelangrijk punt met het oog op de financiering van de revitalisering van bedrijventerreinen. Aan de hand van het hier behandelde voorbeeld van Noord-Brabant is (opnieuw) duidelijk geworden dat dit een enorm probleem is (zie ook Taskforce, 2008). Een goede kwaliteitsmeting die rekening houdt met het op een terrein beoogde kwaliteitsniveau (gegeven de doelgroep) is daarom van belang om overinvesteringen te voorkomen. Tegelijkertijd geven de laagste scores een duidelijk beeld van waar spoedeisende hulp aan de orde is. Als er sprake is van zeer lage scores – die in Noord Brabant nauwelijks aan de orde waren – zullen we vaker moeten besluiten in het geheel niet meer te investeren en het terrein aan zijn lot over moeten laten tot het moment waarop door de waardeloosheid van het terrein zich nieuwe ontwikkelperspectieven aandienen.

Prof. dr. Jacques van Dinteren is productmanager UrbanSolutions bij Royal Haskoning en bijzonder hoogleraar Economische Geografie aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuurverwijzingen

- Dinteren, J. van (2008), Bedrijventerreinen als speelveld, oratie Rijksuniversiteit Groningen. Nijmegen / Groningen: Royal Haskoning / Rijksuniversiteit Groningen.
- Meester, W. en P.H. Pellenbarg (2008), Bedrijventerreinen. De mening van Noord-Nederlandse ondernemers. Groningen: Rijksuniversiteit.
- Provincie Limburg (2008), Programma Werklocaties Limburg 2020. Maastricht.
- Taskforce (Her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008), Kansen voor kwaliteit.