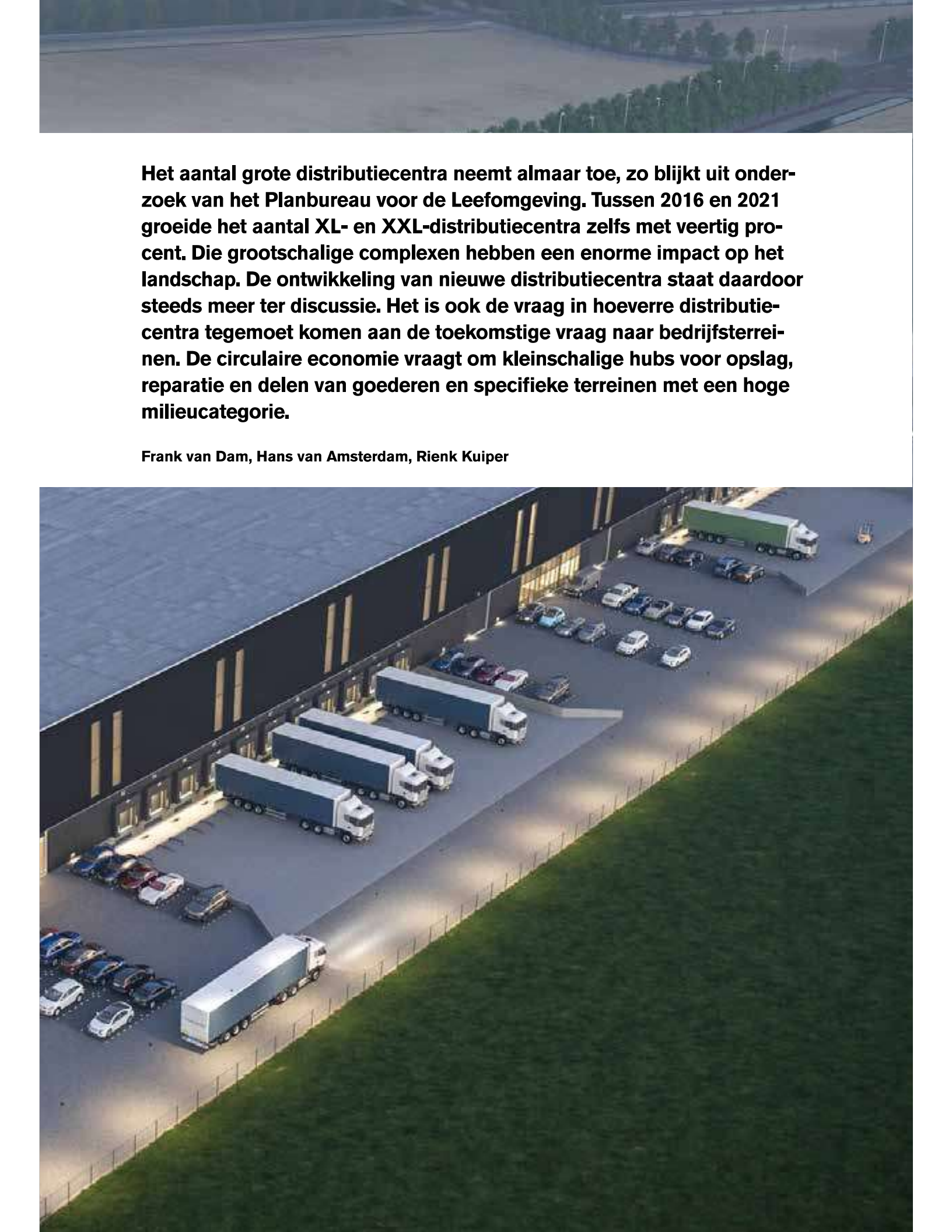




Zijn er grenzen aan Nederland Distributieland?





Het aantal grote distributiecentra neemt almaar toe, zo blijkt uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving. Tussen 2016 en 2021 groeide het aantal XL- en XXL-distributiecentra zelfs met veertig procent. Die grootschalige complexen hebben een enorme impact op het landschap. De ontwikkeling van nieuwe distributiecentra staat daardoor steeds meer ter discussie. Het is ook de vraag in hoeverre distributiecentra tegemoet komen aan de toekomstige vraag naar bedrijfsterreinen. De circulaire economie vraagt om kleinschalige hubs voor opslag, reparatie en delen van goederen en specifieke terreinen met een hoge milieucategorie.

Frank van Dam, Hans van Amsterdam, Rienk Kuiper



RUIMTELIJKE ORDENING

In Nederland staan zo'n 39.000 gebouwen met een oppervlakte groter dan 2.500 vierkante meter (cijfers 2021). Sinds 2016 is dit aantal grote gebouwen met 7 procent toegenomen. De sterkste toename was te zien bij de grote XL-gebouwen (18 procent) en hele grote XXL-gebouwen (49 procent) (zie tabel 1).

De impact van de toename van het aantal grootschalige distributiecentra op het landschap is aanzienlijk. Op dit moment staat deze uitbreiding ter discussie. Van de grootste (XL- en XXL-) bedrijfsgebouwen in 2021 kan 43 procent worden beschouwd als logistiek vastgoed (distributiecentrum). Het aantal grote distributiecentra (XL en XXL) is in de periode 2016-2021 toegenomen met 40 procent.

“Voorkom nieuwe grootschalige dc's op ongewenste plekken”

De toename van het logistieke vastgoed vond vooral plaats in een brede band lopend van zuidelijk Noord-Holland naar Noord-Brabant, Gelderland en Limburg. Het beleidsdoel uit de NOVI van “actieve clustering van (grootschalige) logistieke functies langs de (inter)nationale corridors” wordt daarmee grotendeels gehaald.

Meer sturing op locatie en omvang

Distributiecentra kennen een breed scala aan ruimtelijke effecten. Een van de

meest zichtbare en directe effecten is hun grote impact op het landschap, en dan met name aan de randen van de steden. Maar grootschalige distributiecentra hebben ook andere ruimtelijke effecten. Ze gaan bijvoorbeeld gepaard met een toename van het vrachtverkeer. Als dit leidt tot de ontwikkeling van nieuwe wegen en infrastructuur kan dit verdere aantasting van het landschap betekenen, naast congestie en luchtkwaliteitsproblemen in nabijgelegen gebieden. En het steeds zwaarder geworden vrachtverkeer leidt tot een grote onderhoudsopgave van de weginfrastructuur.

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is een aanpak aangekondigd van grootschalige (logistieke) bedrijfsvestigingen. Nadien heeft de Tweede Kamer de motie Bontenbal c.s. ondersteund, waarin de regering wordt verzocht - in afstemming met provincies - een landelijke beleidslijn en een afwegingskader op te stellen om nieuwe grootschalige distributiecentra op ongewenste plekken te voorkomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023,

29 383, nr. 377). Het kabinet werkt nu met de provincies aan een handreiking voor regionale meerwaarde van nieuw te vestigen bedrijven, via het traject ‘Grip op grote bedrijfsvestigingen’ (Grip). Het gaat dan om bedrijfsterreinen die geschikt zijn voor nieuwe vestigingen groter dan 5 ha. Het gaat dus niet alleen om de aanpak van grootschalige distributiecentra, maar bijvoorbeeld ook om nieuwe vestigingen van grootschalige productiebedrijven, bouw- en maakindustrie en grote datacenters.

De Tweede Kamer en het kabinet willen

	2016		2021		2016-2021	
	Aantal	Opp (ha)	Aantal	Opp (ha)	Aantal	Opp
M	32.683	13.877	34.696	14.713	+6,2%	+6,0%
L	2739	3.680	3.013	4.071	+10,0%	+10,6%
XL	843	2.393	995	2.862	+18,0%	+19,6%
XXL	80	651	119	945	+48,8%	+45,1%
Totaal	36.345	20.601	38.823	22.591	+6,8%	+9,7%

M = 2500-10000 m², L = 10.000-20.000 m², XL = 20.000-50.000 m², XXL = >50.000 m²

Tabel 1. Ontwikkeling van het aantal grote gebouwen in Nederland, 2016-2021 (exclusief kassen).

BRON: MONITOR LANDSCHAP (BEWERKING PBL)

niet alleen meer sturing op de locatie van distributiecentra; ook de ontwikkeling roept steeds meer discussie op. Hoewel distributiecentra (een bescheiden aantal) banen creëren, blijken de veronderstelde regionale economische baten van grote distributiecentra niet te kunnen worden aangetoond (Tabak 2022). Distributiecentra brengen laaggewaarderde werkgelegenheid met zich mee die niet aansluit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit leidt tot de werving van arbeidsmigranten. In sommige gevallen worden deze arbeidskrachten gehuisvest in slechte omstandigheden, zoals overvolle en onhygiënische woonruimten (SZW 2023).

De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van deze signalen een motie aangenomen over de beperkte toegevoegde waarde (motie Amhaouch/Bruins; Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, nr. 43) en over de (algemene) wenselijkheid van dergelijke ontwikkelingen en of er door de overheid iets aan gedaan moet worden. Minister De Jonge van BZK heeft in 2022 in de Tweede Ka-

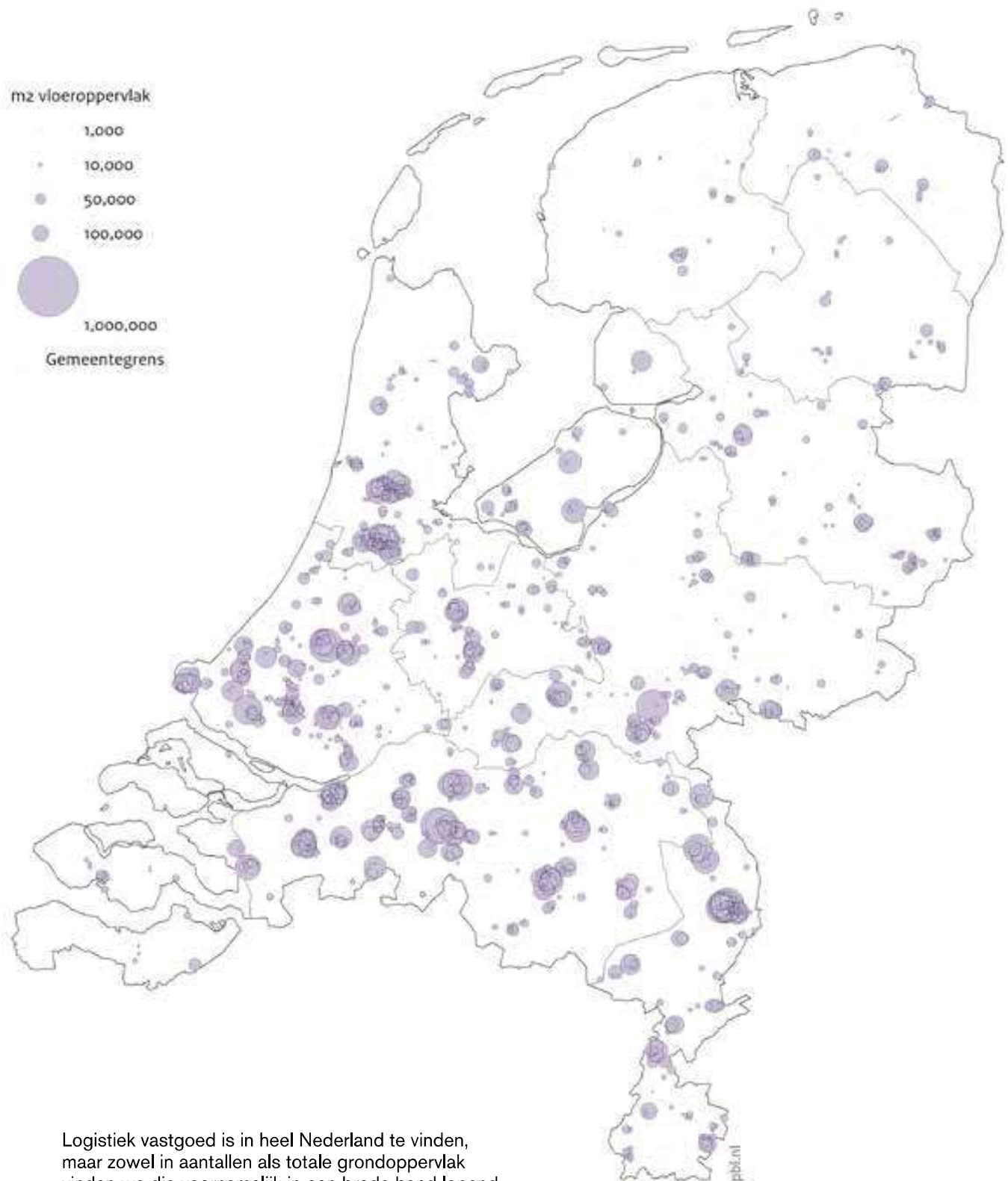
mer aangegeven dat we “het ons niet meer kunnen veroorloven om geen keuzes te maken”. We hebben volgens de minister ‘onvoldoende oog gehad voor de afwentel-effecten, en sectoren met heel weinig toegevoegde economische waarde of met een grote vraag naar arbeidskrachten uit Oost-Europa zijn de groei gaan bepalen’.

“Baten van grote distributiecentra niet aangetoond”

Heroverweging Nederland Distributieland

De forse ontwikkeling van grootschalige distributiecentra is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van Nederland als distributieland. Een belangrijke verklaring van het succes van Nederland Distributieland is de geografische ligging van Nederland in het

Oppervlak logistiek vastgoed per vierkante kilometer, 2022



Logistiek vastgoed is in heel Nederland te vinden, maar zowel in aantallen als totale grondoppervlak vinden we die voornamelijk in een brede band lopend van Zuid-Holland en zuidelijk Noord-Holland naar Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Noord-Limburg.

BRON BAK

drukbevolkte Noordwest-Europa, en de uitgebreide infrastructuur. Achtereenvolgende kabinetten hebben de laatste decennia ook bewust ingezet op het verder stimuleren van Nederland als distributieland door de aanleg van extra infrastructuur en de inzet van stimulerende regelingen.

Een van de meest opvallende fiscale stimulators is de verlaagde vennootschapsbelasting. In 2019 introduceerde de Nederlandse regering een tarief van slechts 7 procent ('innovatiebox'; vanaf 2021: 9 procent) voor bepaalde winsten die ook verband houden met distributieactiviteiten, met de bedoeling Nederland aantrekkelijker te maken voor internationale bedrijven.

BTW-verlegging is een mechanisme waarbij de verantwoordelijkheid voor het afdragen van BTW wordt verschoven van de leverancier naar de afnemer van goederen of diensten. In plaats van dat de leverancier de BTW aan de belastingdienst betaalt, is het nu de taak van de afnemer om de verschuldigde belasting aan te geven en af te dragen. Dit heeft Nederland tot een aantrekkelijke locatie gemaakt voor bedrijven die internationale goederen opslaan en distribueren.

Tenslotte biedt het gebruik van ZZP'ers distributiecentra een aanzienlijke mate van flexibiliteit. Ze kunnen eenvoudig arbeidskrachten inhuren wanneer dat nodig is, afhankelijk van seizoensgebonden schommelingen in de vraag. Dit stelt distributiecentra in staat om de personeelsbezetting aan te passen aan de variërende werklast zonder de verplichtingen van vaste arbeidscontracten.

De sterke ontwikkeling van distributiecentra in Nederland is dus geen natuurlijk

verschijnsel, maar het logische gevolg van het gevoerde beleid. Nederland kent daarmee inmiddels volgens het College van Rijksadviseurs een relatief hoog aantal vierkante meter distributiecentra per inwoner, ongeveer tweemaal zoveel als buurland Duitsland. Behoeftes voor grootschalige distributiecentra moeten dan ook worden gezien in het licht van dit gevoerde stimuleringsbeleid.

“De ontwikkeling van distributiecentra in Nederland is geen natuurlijk verschijnsel, maar het gevolg van het gevoerde beleid”

Inmiddels heeft het kabinet besloten om Nederland Distributieland te heroverwegen (BZK 2023). Het uitgangspunt is voortaan dat nieuwe locaties voor grootschalige bedrijfsvestigingen alleen worden gefaciliteerd als deze bedrijven een aantoonbare regionale economische meerwaarde hebben en een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaven en ambities (EZK 2023). Nu het kabinet deze economische meerwaarde centraal stelt, verdient het aanbeveling om het stimuleringsbeleid daarop aan te passen. Minder nationale stimulering van distributiecentra, helpt ook om de druk te verlichten op de provincies waar die met hun ruimtelijke sturing soms moeilijk op kun-

RUIMTELIJKE ORDENING

nen boksen tegen de grote vraag naar distributiecentra.

Ook kan er een rijkstaak liggen in het voorkomen van ongewenste ‘waterbedeften’ als gevolg van een verschil in ruimtelijke sturing door provincies (Stec Groep 2021). Zo’n verschil in sturing tussen provincies kan namelijk als resultaat hebben dat distributiecentra tot ontwikkeling komen op locaties die daarvoor vanuit een nationale optiek minder geschikt zijn, bijvoorbeeld vanwege een grotere landschappelijke kwetsbaarheid, of omdat dit het concentreren van zwaar vrachtverkeer op een beperkt aantal internationale transportassen in de weg staat.

“De juiste voorwaarden zijn belangrijk voor het slagen van de transitie”

Naar een circulaire economie

Tenslotte is het belangrijk op te merken, dat de ontwikkeling van deze grootschalige distributiecentra niet direct aansluit op de ruimtebehoefte van een 100 procent circulaire economie, die Nederland zich voor 2050 ten doel stelt. Een circulaire economie vraagt andere typen bedrijventerreinen (PBL 2023a); deels voor kleinere bedrijven, deels voor grotere maar dan vaak ook van een zogenoemde hoge milieucategorie. In een circulaire economie is ruimte nodig voor bedrijfsactiviteiten zoals reparatie, delen, recycling, de verwerking van (bio) grondstoffen en de benodigde transportin-

frastructuur. Sommige bedrijven en activiteiten zijn eenvoudig in stedelijk gebied in te passen, denk aan kleinschalige hubs voor opslag, reparatie en delen van goederen. Andere vragen specifieke bedrijventerreinen met een hoge milieucategorie omdat ze overlast veroorzaken, denk aan de bouwen afvalrecyclingindustrie die veel ruimte nodig hebben en op locaties moeten liggen die goed bereikbaar zijn voor vrachtwagens en schepen. Het scheppen van de juiste voorwaarden in het ruimtelijk beleid is belangrijk voor het slagen van de transitie naar een circulaire economie en de grondstoffenstrategie (PBL 2023, Ruimte voor circulaire economie).

Voor de opslag en verwerking van producten en materialen in allerlei circulaire hubs voor recycling, hergebruik, delen en reparatie is dus ruimte nodig. De producten worden immers niet meer zomaar afgevoerd en vernietigd. De materialen en producten worden getransporteerd naar bedrijventerreinen en worden na opslag of verwerking weer opnieuw de keten in gebracht. Dit heeft ruimtelijke consequenties voor infrastructuurnetwerken en distributiecentra. Andere activiteiten vragen minder ruimte doordat ze juist in omvang afnemen of volledig verdwijnen. Denk aan de verwerking van fossiele grondstoffen, zoals petrochemie, of de productie van nieuwe (wegwerp)producten.

Om de overgang van een lineaire naar een circulaire economie soepeler te laten verlopen, kunnen overheid en bedrijfsleven kiezen voor het uitwerken van een overgangsstrategie. Die maakt duidelijk wanneer welke terreinen door beëindiging van

Toename oppervlak logistiek vastgoed per vierkante kilometer 2015 - 2022



De toename van het logistieke vastgoed vond vooral plaats in een brede band lopend van Zuid-Holland en zuidelijk Noord-Holland naar Noord-Brabant, Zuid-Gelderland en Noord-Limburg, overwegend langs internationale corridors.

BRON BAK

RUIMTELIJKE ORDENING

lineaire activiteiten vrijkomen. Dan kan zo nodig sanering van terreinen worden voorbereid (en gefinancierd) om ze geschikt te maken voor nieuwe circulaire activiteiten. Een dergelijke strategie beperkt het areaal onbenutte *brownfields* na beëindiging van de lineaire economie, beperkt het extra areaal bedrijfsterreinen dat voor een circulaire economie nieuw moet worden aangelegd,

“Voor opslag in circulaire hubs is nieuwe ruimte nodig”

en draagt daarmee bij aan een efficiënt ruimtegebruik. En soms is het vanuit maatschappelijke kosten en baten wellicht voordeliger dat overheden ruimte voor circulaire activiteiten vrijspelen door een versneld einde van lineaire activiteiten te stimuleren, dan om voor circulaire activiteiten nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen. ■

Het gebied ten oosten van Zoetermeer geeft een voorbeeld van de gestage en omvangrijke ‘verstening’ en verdichting van het landschap. In oppervlakte zijn de bedrijfsterreinen waarop deze bedrijfsgebouwen zich bevinden inmiddels bijna zo groot als het nabijgelegen overige verstedelijkte gebied. Zoals ten oosten van Zoetermeer.

Grote bedrijfsgebouwen

Zevenhuizen



Pand groter dan 2500m²

Bouwjaar

- Voor 2000
- 2000 - 2010
- 2010 - 2015
- 2015 - 2020
- Na 2020

- Bouwvergunning verleend
- Bouw gestart
- Kas
- Bedrijventerrein



0 2km



Bron: Monitor Landschap; BAG; IBIS; ESRI

Ruimtelijke ordening is hard nodig



Het negatieve effect van ‘verdozing’ leeft als nooit tevoren. Het debat daarover gaat ook niet meer alleen over de verromming van ons landschap, de bouw van blokkendozen en het ontstaan van een nieuwe lelijkheid. Met vooruitziende blik heeft Rijksadviseur Wouter Veldhuis de noodzaak van een nieuw verhaal voor de logistiek hoog op de nationale agenda gezet. In een column elders heb ik zijn oproep volmondig gesteund: “Nederland distributieland maakt meer landschap en vestigingsklimaat kapot dan je lief is.”

De huidige manier van planning van logistieke bedrijventerreinen is niet

langer houdbaar en schaadt de regionale economie: het is niet duurzaam, het gaat ten koste van ruimte voor werken/MKB en er is te weinig oog voor de omgeving. Dergelijke bedrijventerreinen zijn te vaak hitte-eilanden, circulair denken komt er nauwelijks van de grond en het belang van werknemers is van secundaire betekenis. Maar zonder een nieuw verhaal gaat de ‘verdozing’ door, al beginnen de vastgoedwereld en de logistieke sector steeds beter te begrijpen dat het roer om moet. Migratie was één van de grote topics tijdens de jongste Kamerverkiezingen. Opmerkelijk genoeg legden politieke partijen nauwelijks een link met ruimte voor logistieke bedrijvigheid. De logistiek is de grootste afnemer van de 635.000 grotendeels Oost-Europese arbeidsmigranten; ruim 40% van de arbeidsmigranten werkt in de logistieke sector. En het aantal arbeidsmigranten zal blijven groeien, gelet op de groei van de logistieke

“
Distributiecentra maken meer landschap en vestigingsklimaat kapot dan je lief is”

Cees-Jan PenLector De Ondernemende regio
FONTYS HOGESCHOLEN

sector en toenemende binnenlandse vraag. Terecht schetste econoom Mathijs Bouman dat als de politiek echt iets wil doen aan migratie - we kunnen weinig in verband met landelijke en EU wet- en regelgeving - we vooral indirect moeten ingrijpen via ruimtelijke ordening. Als er geen kavels voor nieuwe distributiecentra beschikbaar komen en uitbreiding van bestaand vastgoed wordt afgeremd, dan stopt de groei van logistieke bedrijven. Maar helaas vindt de politiek ruimtelijke ordening vooral van belang als het gaat om de aanpak van de woningnood.

Het aantal distributiecentra en dus ook de groei van het aantal arbeidsmigranten zal volgens het PBL de komende tijd verder toenemen. In het hele land, maar vooral in het westen, midden en zuiden zijn al veel bouwvergunningen verleend. Gelukkig zie ik in veel regio's wel, dat er aan nieuwbouw veel hogere duurzaamheids- en omgevings-eisen worden gesteld.

Dit geldt helaas veel minder voor de sociale problemen van arbeidsmigranten. Hetzelfde geldt voor de enorme tegenstelling tussen mooie politieke woorden om bestaande bedrijventerreinen veel beter te benutten en het gebrek aan daden om tot uitvoering van deze opknappoperatie te komen.

Johan Remkes was klip en klaar over de noodzaak scherpe keuzes te maken. In zijn stikstofadvies uit 2022 benadrukte hij dat niet alles overal kan. Het is daarom de hoogste tijd, zoals Jeroen Hinloopen, adjunct-directeur van het Centraal Planbureau eind november in het Financiële Dagblad ook bepleitte, te kiezen voor sectoren die minder beslag leggen op publieke ruimte. De nieuwe Nota Ruimte zal uitspraken moeten doen over de sectoren die we in ons land op lange termijn willen huisvesten. Net zoals er duidelijkheid moet komen over de aard van onze economie op de lange termijn. In onder meer Noord-Brabant

en Gelderland gaan in dat kader steeds meer stemmen op alleen ruimte te bieden voor logistieke bedrijven die zich richten op de Nederlandse markt of die het regionaal-economisch DNA versterken. In verband met het steeds verder escalerende migratiedebat is het een kwestie van tijd dat aan de huisvesting van werknemers extra eisen worden gesteld. Tegelijkertijd moeten we de lat veel hoger leggen voor bedrijven om te voldoen aan eisen op gebied van duurzame gebouwen, inpassing in het landschap en het voorkomen van ware hitte-eilanden. Kortom, we smachten naar ruimtelijke ordening en een ruimtelijk-economische visie in het bijzonder. ■