

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68701>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Herstructurering bedrijventerreinen

Tour de force voor een taskforce

Jacques van Dinteren en Erwin van der Krabben

Rijksuniversiteit Groningen/Royal Haskoning en Radboud Universiteit Nijmegen

j.vandinteren@royalhaskoning.com, e.vanderkrabben@fm.ru.nl

De verwachtingen waren hoog gespannen toen het rapport van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen in september van dit jaar werd verwacht. Na presentatie van de resultaten waren veel positieve reacties te beluisteren van betrokken organisaties als VNG, IPO, VNO-NCW, Milieudefensie en andere. Hier en daar met een kritische noot. Het rapport werd door minister Cramer ‘realistisch’ genoemd. Zijn die reacties gerechtvaardigd?

Het kwaad (de omvangrijke herstructureringsopgave) is al geschied, maar laten we nog even terugkijken. Dan stellen we vast dat gemeenten in de afgelopen decennia grond uitgaven tegen ongelooflijk lage prijzen, in vergelijking met bijvoorbeeld grond voor woningbouw. Die lage prijzen in combinatie met een (te) ruim aanbod van nieuwe terreinen maakte en maakt het ondernemers gemakkelijk te verhuizen naar nieuwe bedrijventerreinen. Verhuizen is voor veel bedrijven goedkoper dan renoveren. Doorgaans zijn het niet de financieel sterkste bedrijven die op een verouderd bedrijventerrein achterblijven, investeringen blijven uit en een negatieve spiraal zet in. De lage prijzen versnellen dus de verouderingsprocessen, maar door die lage prijzen viel er ook niets te reserveren voor regulier onderhoud en toekomstige herstructurering. Daar waar wel aan de uitgifte werd verdiend verdween het geld, zo lijkt het, in de algemene reserves van het grondbedrijf, zonder te worden geormerkt voor onderhoud en herstructurering. Door dit gebrek aan financiële reserves wordt bij de ongewenst snelle veroudering van bedrijventerreinen al vijftientig jaar de kat uit de boom gekeken. In die tussentijd nam het probleem toe tot enorme proporties. Lokale bestuurders keken naar provincie en rijk voor subsidies, want zij konden zelf de hoge kosten van herstructurering niet opbrengen. Die bijdragen kwamen er ook. Heel nuchter bekeken is hier sprake van een zotte situatie: de gemeenten voeren een slecht bedrijventerreinenbeleid en vragen vervolgens aan de hogere overheden geld om de door hen zelf veroorzaakte schade te herstellen.

De opgave

Maar dat is geschiedenis en dat veranderen we niet meer. Even goed zitten we met het probleem en dat is intussen van een omvang, dat handelen absoluut noodzakelijk is. Het rapport van de Taskforce komt wat dat betreft niet te vroeg [1]. Over de omvang van de opgave wordt gesteggeld. Per 1 januari 2007 zou volgens IBIS (de rijksdatabase over werklocaties) éénderde van de bedrijventerreinen verouderd zijn.

Uit een steekproef komt naar voren dat op een verouderd terrein gemiddeld veertig procent verouderd is en om aanpak vraagt. We hebben het dan over ruim 32.000 hectare. En dat is iets meer dan het totale oppervlak van de gemeente Rotterdam (inclusief water). Er is echter discussie over de betrouwbaarheid van de IBIS-gegevens en de Taskforce heeft daarom een steekproef uitgevoerd die de opgave nauwkeuriger in beeld moest brengen. Daarvoor zijn 58 van de 1.061 verouderde terreinen onderzocht. We hebben het dan over 5,5 procent. De vraag is of dit een verantwoord, representatief beeld geeft. Daar echter van uitgaand komt de Taskforce uit op een herstructureringsopgave van 16.570 hectare: 14.000 hectare daarvan betreft revitalisering, duizend

hectare een zware revitalisering en ongeveer achthonderd hectare moet worden geherprofileerd. Bij dit laatste gaat het om het toekennen van een nieuwe werkfunctie aan het terrein, bijvoorbeeld kantoren of detailhandel. We weten niet zo goed wat we van deze wijze van berekening moeten denken. Het is goed om een totaalplaatje te presenteren, maar dat moet dan wel goed onderbouwd zijn. Misschien zijn de cijfers juist, maar voor hetzelfde geld zit men er een paar duizend hectare naast, in positieve of negatieve zin. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de geraamde kosten.

De kosten

Als één ding uit het rapport duidelijk is geworden, dan is het wel dat het gaat om een zeer kostbare operatie. Deze worden op 6,35 miljard geraamd. Volgens de opstellers van de nota moet de huidige herstructureringsopgave in 2020 zijn afgerond om te voorkomen dat bij ministers Cramer en Van der Hoeven 'de herstructureringsmoed in de schoenen zakt en het momentum verloren gaat'. Dan gaat het dus om ruim een half miljard euro per jaar.

Vastgesteld moet worden dat dit beeld niet volledig is. De veroudering gaat verder en ook die kosten moeten worden meegenomen. Dat gebeurt echter niet. Bovendien gaat het ook weer om zeer grove schattingen. De 6,35 miljard (en feitelijk dus meer) zal moeten worden gedekt en de Taskforce komt met een aantal maatregelen dan wel inkomstenbronnen. Bij enkele zijn kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is dat bij het idee dat opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen moeten worden ingezet voor de aanpak van de herstructureringsopgave (verevening). Dat betekent echter ook dat voor deze nieuwe terreinen opnieuw geen financiële middelen beschikbaar blijven voor het onderhoud van een bedrijventerrein. Zo is het probleem ooit begonnen. In de tweede plaats rekent de Taskforce zich gemakkelijk rijk door te veronderstellen dat een deel van de herstructureringsopgave zichzelf kan bedruipen. Functiewijzigingen, in het geval van herprofilering, leiden volgens de Taskforce tot extra opbrengsten, waarmee de kosten van de herprofilering gedekt worden. De praktijk wijst echter uit dat er wel sprake is van extra opbrengsten, maar dat die vaak onvoldoende zijn om de kosten te dekken. Er moet dus wel degelijk geld bij. Voorgesteld wordt verder om te komen tot een verhoging van de grondprijzen op nieuwe terreinen om daarmee de kosten van revitalisering te dekken. Dat gebeurt dan met een bescheiden tien procent. Het is de vraag hoe dit bij gemeenten kan worden afgedwongen. Belangrijker vinden we het voor dit moment om vraagtekens te plaatsen bij een dergelijke beperkte ambitie. De afgelopen jaren is door onderzoekers en beleidsmakers op dit terrein gewezen op de buiten verhouding lage grondprijzen die in stand worden gehouden door een concurrentie tussen gemeenten die nergens op gebaseerd is [2]. Lokale bestuurders denken dat een ondernemer de grondprijs heel belangrijk vindt. Aan tafel bij de wethouder praat hij er immers voortdurend over (en wijst er op dat het bij de buurgemeente lager is). Dat doet die man of vrouw omdat hij/zij ondernemer is. In de totale jaarlijkse bedrijfsinvesteringen doet grond echter slechts voor 1,1 procent mee en bovendien behoudt grond door de jaren heen ook nog eens zijn waarde.

Laten we dus die grondprijzen over geheel Nederland eens flink omhoog brengen. De economie zal er echt niet minder goed door functioneren. Maar het zet ondernemers wel aan tot nadenken als ze de huidige locatie willen verlaten. Bovendien wordt het mogelijk opbrengsten uit nieuwe terreinen in te zetten voor de herstructureringsopgave zonder dat daar de gehele winst voor wordt gebruikt. Dat biedt weer garanties ten aanzien van het creëren van reserves voor onderhoud en herstructurering. De prijzen kunnen op twee manieren omhoog. Op regionaal niveau kan een zekere mate van verantwoorde schaarste worden gecreëerd door regionaal te plannen. Daardoor zullen, normaal gesproken, de prijzen op de grondmarkt voor bedrijventerreinen stijgen. Het gevaar is natuurlijk wel dat deze strategie kan doorslaan in een tekort aan grond. Alternatief is om gemeenten te dwingen reële kosten te rekenen voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen, dat wil zeggen inclusief de kosten van toekomstig beheer en onderhoud en inclusief de kosten van negatieve externe effecten door de uitgifte van bedrijventerreinen. Het gaat dan om de effecten op de veroudering van

bestaande terreinen en bijvoorbeeld ook om het moneteriseren van de ‘verrommelingseffecten’ (wat niet eenvoudig is, beseffen we). Het gevolg is dat de kostprijs van grond op bedrijventerreinen flink omhoog gaat. Dat heeft dan weer een effect op de markt. Gemeenten worden dan minder scheutig met de ontwikkeling van nieuwe terreinen omdat ze minder gemakkelijk winst maken. Daardoor treedt een zekere mate van schaarste in het aanbod op waardoor de marktprijzen zullen stijgen.

Betrokkenen en hun rollen

Anders dan de Taskforce zouden we maar niet zo hard rekenen op een rol voor parkmanagement. Er zijn nogal wat misverstanden rond dit begrip. Aan de ene kant gaat het om samenwerking tussen bedrijven. Daarbij kan het gaan om gezamenlijke inkoop van allerlei zaken, inclusief beveiliging, kinderopvang en noem maar op. Daarnaast gaat het over het management van de openbare ruimte. Dat zijn echter twee verschillende zaken. De fout die in het recente verleden is gemaakt is dat een concept dat op terreinen in Groot-Brittannië wordt toegepast rücksichtslos naar de Nederlandse situatie is vertaald [2]. Daarbij is vergeten dat op de betreffende terreinen sprake is van slechts één eigenaar van grond en gebouwen. Kortom, als we het hebben over parkmanagement en openbare ruimte, dan hebben we het over een reguliere taak van de gemeente, als eigenaar van de openbare ruimte. Een taak die ze dus de afgelopen decennia heeft verwaarloosd.

Anders dan de Taskforce hebben we ook niet zo veel fiducia in de betekenis van de nieuwe Wro en de mogelijkheden die dit biedt voor sturing door provincies richting gemeenten. In de oude WRO waren dergelijke mogelijkheden al aanwezig (bijvoorbeeld de aanwijzingsbevoegdheid), maar provincies zijn daarmee zeer terughoudend en gooien het liever op ‘polderen’. De problematiek is echter te groot om daarmee te blijven volstaan. Provincies hebben een duidelijke regierol te voeren, moeten gemeenten stimuleren tot samenwerking op straffe van het geen aanspraak kunnen maken op financiële middelen voor herstructurering. Gemeenten in een regio moeten nog drie jaar de kans krijgen om tot vrijwillige samenwerking te komen. Als dat niet lukt moet de provincie er niet voor terugdeinzen een eigen structuurvisie op te stellen en daar naar te gaan handelen.

Anders dan de Taskforce denken wij verder dat het nog wel even zal duren voor het ‘gebied’ bedrijventerrein zich zal ontwikkelen tot ‘een volwaardig product op een volwaardige markt voor bedrijventerreinen met geïntegreerde vastgoedontwikkeling, professioneel management en het in stand houden van een duurzame gebiedskwaliteit’. Dit vraagt om een revolutie in het denken en om veranderingen binnen de bedrijfssector die lastig te sturen zijn, zoals een verschuiving van een kopers- naar een huurdersmarkt. Ook hier wordt door de Taskforce steeds weer gedacht aan het ideale Britse model waar één ontwikkelaar/belegger het terrein als één geheel ontwikkelt en beheert, inclusief gebouwen en voorzieningen. Hoe nastrevenswaardig dit model ook is, laten we wel bedenken dat het binnen Europa, maar ook binnen Groot-Brittannië een uitzondering is.

Hogere ambitie

Er valt meer op te merken over de rapportage van de Taskforce, maar laat na het voorgaande gemopper wel duidelijk zijn dat de Taskforce een slag heeft gemaakt in het denken over de revitaliseringsaanpak. Op een aantal punten is echter een correctie of verdieping noodzakelijk. Daarbij is het tevens wenselijk dat er meer aandacht komt voor het concrete, lokale uitvoeringsniveau. Als deze zaken worden opgepakt en dat wordt aangevuld met een hogere ambitie gaan we er uiteindelijk wellicht komen.

NOTEN

- 1 Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008), Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen. Den Haag.
- 2 Dinteren, Jacques van (2008), Bedrijventerreinen als speelveld. Oratie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Groningen, Nijmegen: Royal Haskoning.