

**Herstructurering
bedrijventerreinen:**

**De rol van de
provincie Gelderland**

B^{vught}**RO**

**adviseurs in
ruimtelijke ordening
economie en
milieu**



adviseurs in
ruimtelijke ordening
economie en
milieu

Postbus 68 5260 AB Vught
Taalstraat 36 Vught
www.bro.nl

telefoon 073 658 90 40

fax 073 656 16 65

e-mail: vught@bro.nl

Documentatiepagina

Opdrachtgever: Provincie Gelderland

Titel rapport: Investeren in bedrijventerrein: de rol van de provincie

Rapporttype: Eindadvies

Rapportnummer: 206X00037.028760_1_2

Datum: 12 april 2006

Contactpersonen
opdrachtgever: de heer J. Roeterdink
de heer B. Drewes

Projectteam BRO: Jakob Sutmuller, Gerard Overkamp

Inhoudsopgave	pagina
1. INLEIDING	3
1.1 Opzet	3
1.2 Leeswijzer	4
2. DENKMODELLEN	5
2.1 De probleemdefinitie	5
2.2 Boekwaarde en marktwaarde	6
2.3 De grondwaardekubus	7
3. ANALYSETECHNIEKEN	11
3.1 Drie realisatiestrategieën	11
3.2 Het concept zwart - wit - grijs	13
3.3 Milieuanalyse	15
3.4 Fotoanalyse en schouw	16
3.5 Uitwerking van de grondwaardekubus	16
4. UITVOERINGSSTRATEGIEËN EN -INSTRUMENTEN	21
4.1 Sturing zonder provinciaal geld	21
4.2 Sturing met provinciaal geld	23
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
5.1 Algemeen	29
5.2 Specifieke aanbevelingen	29

1. INLEIDING

De discussie rondom herstructurering van bedrijventerreinen is nog steeds in volle gang. 'De uitvoering komt niet van de grond'. Zeker in het kader van de door de diverse overheden gewenste herstructurering van bedrijventerreinen, wordt deze uitspraak veelvuldig gedaan. De provincie Gelderland vormt hierop geen uitzondering. De provincie heeft haar doelstellingen voor herstructurering van bedrijventerreinen onder meer geformuleerd in de nota 'Van Trekkraft naar Slagkraft'. Daarin wordt ingezet op de versnelling van de herstructurering van 925 hectare bedrijventerrein.

De financiële bijdrage die de provincie levert is uiteengezet in een subsidieregeling. Dit instrument is in ontwikkeling en is recent als tenderregeling actief geworden. Tegelijkertijd constateert de provincie dat veel van de subsidiegelden in het verleden worden besteed aan maatregelen die niet altijd even duidelijk bijdragen aan een aantal criteria die voor de provincie belangrijk zijn: o.a. behoud werkgelegenheid, versterking economische structuur, zorgvuldig ruimtegebruik.

Tegen deze achtergrond heeft de provincie Gelderland zichzelf de vraag gesteld op welke wijze, of met welk instrumentarium, men in de toekomst het meest zinvol kan bijdragen aan de versnelling van de herstructurering van verouderde terreinen in de provincie. Aan BRO is gevraagd een bijdrage te leveren hierin inzicht te geven

1.1 Opzet

In de uitwerking van deze vraag is gekozen voor een opzet waarin kennis over het onderwerp herstructurering op basis van praktijkervaring van BRO in twee workshops is overgedragen en gedeeld. In de eerste bijeenkomst is aan de hand van een presentatie een inleiding in de problematiek van herstructurering gegeven. Vervolgens is aan de deelnemers materialen meegegeven op basis waarvan in de tweede bijeenkomst herstructureringscases aan de orde zijn gesteld. Een van de materialen betrof een door BRO voor dit traject gemaakte notitie met een overzicht van (financiële) instrumenten die landelijk worden ingezet om het proces van herstructurering te bespoedigen. In de tweede bijeenkomst is ingegaan op een fictieve case en de case bedrijventerrein Latenstein (gemeente Tiel).

In de twee bijeenkomsten zijn lessen getrokken ten aanzien van herstructurering van bedrijventerreinen en de rol die de provincie daarin zou kunnen spelen. Deze zijn in deze rapportage gebundeld. Daarmee vormt de rapportage een goede basis om provinciaal beleid ten aanzien van herstructureringsvraagstukken op bedrijven-

terreinen aan te scherpen. Daarnaast is in het laatste hoofdstuk op wens van de provincie ingegaan op wat meer specifiekere vragen. Dit komt tot uiting in een aantal door BRO opgestelde aanbevelingen. Zo verwachten we niet alleen een impuls te geven aan het denken over herstructurering van bedrijventerreinen, maar ook concrete handvatten te geven die zowel de effectiviteit als de efficiency van de uitvoering van het Gelderse beleid ten goede zullen komen.

1.2 Leeswijzer

We gaan in deze rapportage niet zo zeer in op de vraag waarom de uitvoering niet van de grond komt. De algemene BRO-publicatie 'Herstructurering van bedrijventerreinen' gaat uitgebreid op die vraag in. De publicatie is aan de deelnemers uitgereikt voorafgaand aan de tweede bijeenkomst. Deze rapportage bouwt voort op de publicatie daar waar elementen daaruit vragen om concretisering vanuit de vraagstelling van de provincie. We stellen achtereenvolgens aan de orde:

Hoofdstuk 2:

- Een denkmodel voor een completere en betere probleemdefinitie;
- Een generiek denkmodel voor de oplossingsrichtingen.

Hoofdstuk 3:

- Analysetechnieken om zowel het probleem als de oplossingsrichtingen goed in kaart te brengen.

Hoofdstuk 4:

- Strategieën zonder en met geld om de uitvoering in de gewenste richting te sturen.

Hoofdstuk 5:

- Conclusies en aanbevelingen.

2. DENKMODELLEN

2.1 De probleemdefinitie

Onderstaand figuur is overgenomen uit de publicatie "Herstructurering van bedrijventerreinen". Het is de basis en het startpunt van de werkwijze die wij voorstellen om de uitvoering van de herstructurering van bedrijventerreinen een zet in de goede richting te geven.

Figuur 1: De belangen van verschillende partijen

Rijk	Provincie	Regio	Gemeente	Ondernemers	Eigenaren
					Waarde vastgoed
					Rendement vastgoed
					Kwaliteit openbare ruimte
					Kwaliteit van het vastgoed
					Veiligheid
					Openbare Orde
					Lokale economie
					Overheidsgeld
					Ruimtelijke kwaliteit
					Milieukwaliteit
					Zuinig ruimtegebruik
					Economische groei

Een probleemdefinitie die zich beperkt tot de traditionele overheidsparameters economische groei, zuinig / intensief / duurzaam ruimtegebruik, milieukwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en de zorgvuldige besteding van overheidsgeld is niet compleet. Door de sterke positie van eigenaren en de vaak goed georganiseerde lokale lobby van ondernemers, dienen de belangen en handelwijzen van die beide partijen een helderder plaats te krijgen in de aanpak. Een terrein dat er vanuit provinciaal oogpunt 'niet uitziet', 'verloedert', 'verouderd is' of 'zijn functie aan het verliezen is' is ook een gevolg van het handelen die partijen. Dat gedrag dient goed

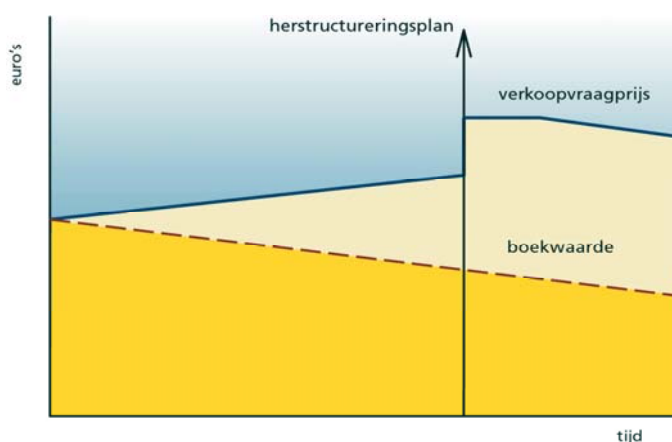
begrepen te worden om welke aanpak dan ook effectief te kunnen laten zijn en te kunnen beïnvloeden.

2.2 Boekwaarde en marktwaarde

De huidige eigenaar van een bedrijfstvastgoed wordt door onze wetgeving in staat gesteld om af te schrijven op het bedrag dat hij voor de aankoop heeft betaald. Terwijl het bedrijf op het kavel groeit, neemt de boekwaarde af. Het gat tussen boekwaarde en marktwaarde kan daardoor aanzienlijk worden. Als het bedrijf het kavel door gebrek aan uitbreidingsruimte achterlaat, zal het meestal niet zelf in staat en bereid zijn het te herontwikkelen. Dit is een cruciaal gegeven. Want de boekwaarde kan dicht tegen nul liggen, zal de marktwaarde beduidend hoger liggen. Die marktwaarde is niet objectief te bepalen en is steeds de uitkomst is van een onderhandelingstraject.

Indien een huidige eigenaar na vele jaren afschrijven zou herontwikkelen, dan kan dat tegen boekwaarde. Indien de huidige eigenaar echter kort geleden gekocht heeft (verder aangeduid als een nieuwe eigenaar), vereist herontwikkeling zo veel opbrengsten dat de aankoopprijs kan worden terugverdiend.

Figuur 2: Het effect van een herstructureringsplan op de verkoopvraagprijs van vastgoed



Dat betekent dat voor zover herstructurering op basis van boekwaarde zou kunnen geschieden, het veel goedkoper zou kunnen dan wanneer er een verkooptransactie of verwerving door een overheid mee gemoeid is. En herontwikkeling door de huidige eigenaar gebeurt lang niet overal op terreinen die voor herstructurering aangewezen zijn. Deels is een gebrek aan herontwikkelingsinitiatieven immers juist een aanleiding voor de herstructurering. En deels zal een gemeentelijke beslissing om te gaan herstructureren de huidige eigenaren laten afwachten hoeveel zij mee kunnen pikken uit de pot geld die de overheden beschikbaar gaan stellen (zie figuur 2).

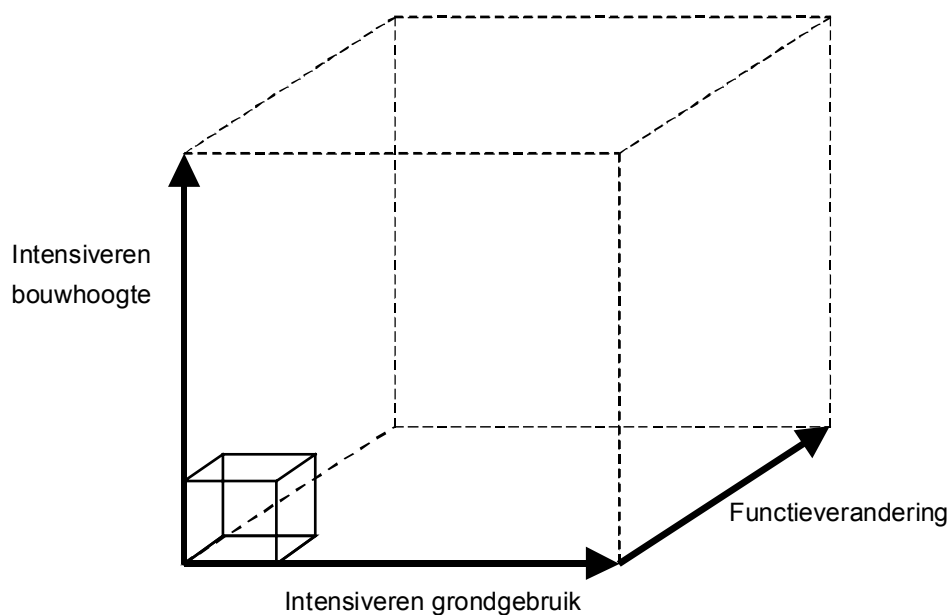
In de praktijk komt daarom herontwikkeling tegen boekwaarde op voor herstructurering aangewezen terreinen veel minder voor dan je je als overheid zou wensen. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat daar waar zich kansen voor doen om tegen boekwaarde te laten herontwikkelen, dat een teken is dat de intrinsieke waarde van de locatie voor die eigenaar dus nog hoog is.

Maar het gros van de beslissingen waarmee overheden te maken krijgen bij de herstructurering van bedrijventerreinen, zal gebaseerd zijn op marktwaarde. Daarover gaat het vervolg van de rapportage.

2.3 De grondwaardekubus

Het gedrag van ondernemers en eigenaren uit zich uiteindelijk in de drie parameters van de grondwaardekubus. Elk van de drie is een manier om opbrengsten te genereren:

Figuur 3 De grondwaardekubus



- Het intensiveren van het grondgebruik. Concreet komt dit neer op het vergroten van het bebouwingspercentage. Intensivering van het grondgebruik wordt beperkt door twee factoren:
 - De maximale ruimte die het bestemmingsplan daarvoor biedt. Die is vaak niet onderbouwd door een bij het type gebruik passende norm. Het zijn dus niet de wensen van de gebruiker (en daarmee de duurzaamheid van het ge-

bruik) die daarbij centraal staan, maar overwegingen van (andere aspecten van) ruimtelijke kwaliteit.

- De minimale flexibiliteit die er nodig is om op het kavel parkeren en logistiek op te lossen. Indien laden en lossen en parkeren op de openbare weg plaats vinden, is dat ook een signaal dat het kavel zelf al praktisch maximaal benut wordt voor het primaire bedrijfsproces.
- Het veranderen van de functie. Dat is een manier om een bestaand pand of kavel een hogere opbrengst te laten genereren. Een magazijn kan bijvoorbeeld een productiehal worden. Of een grote hal kan opgesplitst worden in kleinere eenheden voor bedrijfjes in verschillende branches. Of een hal kan gesloopt worden om vervangen te worden door diverse kantoren of een bedrijfsverzamelgebouw.
- Het vergroten van de bouwhoogte. Vaak is dat het gevolg van het veranderen van functie. Het vergroten van de bouwhoogte met behoud van functie, is in de praktijk een signaal dat de ondernemer heel graag op de huidige locatie wil blijven zitten. Dan maakt het nog heel veel uit of dit uit nood is (er is geen voldoende aantrekkelijk alternatief) of dat de huidige plek zelf een bijzondere kwaliteit voor hem heeft. Meestal is vergroting van de bouwhoogte *met behoud van functie* een teken dat het kavel het einde van zijn levenscyclus nadert. De volgende cyclus kan dan alleen met functieverandering gepaard gaan. Daarom is vergroting van de bouwhoogte in *combinatie met functieverandering* een teken dat een nieuwe levenscyclus begonnen is.

De kubus is ook een manier om de sturing van de provincie en gemeenten te categoriseren:

- Vergroting van het bebouwingspercentage wordt meestal met volle medewerking en zonder zware besluitvorming toegestaan. Het is een manier om bedrijvigheid te behouden en faciliteren (EZ) en tegelijkertijd de ruimte zuinig te gebruiken (RO).
- Vergroting van de bouwhoogte wordt om diezelfde reden eveneens welwillend benaderd. Zeker als het betreffende bedrijf beeldbepalend is voor de lokale c.q. regionale economie en / of niet tot de hogere milieucategorieën behoort.
- Functieverandering (al dan niet in combinatie met vergroting van de bouwhoogte) is daarentegen wel een zaak die vaak veel stof doet opwaaien. Zeker als daardoor een niet gewenste functie mogelijk wordt (PDV is zo'n voorbeeld) of een wel gewenste functie (bijvoorbeeld hoogwaardige maakindustrie) komt te vervallen.

In zijn algemeenheid geldt dat processen die zich in de richting van een of meerdere pijlen in de kubus bewegen, zonder provinciaal geld plaats kunnen vinden. De kubus zegt ook dat elk bedrijventerrein ooit aan zijn eind komt. De beweging door de kubus is altijd in dezelfde richting: die van minimaal een van de pijlen.

En de volgorde is meestal:

- Eerst vergroting van het bebouwingspercentage met behoud van de huidige functie.
- Wanneer het maximale bebouwingspercentage wordt bereikt, MOET het betreffende bedrijf vertrekken. Het kavel biedt onvoldoende mogelijkheden meer voor groei van de bedrijfsactiviteiten. En voor een nieuwe gebruiker in de zelfde functiecategorie is het niet interessant omdat het bebouwingspercentage te hoog is. Het nieuwe bedrijf zou niet kunnen groeien en dus te snel weer moeten verhuizen.
- Dat betekent dat een nieuwe gebruiker het vastgoed zal moeten aanpassen of vervangen. De kosten daarvan kunnen alleen terugverdiend worden indien er voldoende opbrengsten tegenover staan. Functieverandering is dan voor de hand liggend.
- Bij de nieuwe functie kan een grotere maximale bouwhoogte horen. Als dat de bedrijfsvoering niet te zeer benadeelt, is dat zelfs een manier om lang op dezelfde plek gevestigd te blijven.

Dit is een cyclus die steeds weer doorlopen wordt met elke keer weer een functie met een hogere grondwaarde. Dat gebeurt per kavel. Herstructurering van bedrijventerreinen bestaat daarom wat ons betreft niet in de letterlijke zin. Als alle kavels op het terrein zich in dezelfde late fase van een levenscyclus zouden bevinden en bovendien allemaal dezelfde lage toekomstwaarde (=marktpositie) zouden hebben, dan zouden we niet herstructureren, maar transformeren. Maar dat zou de marktwerking zelf ook opleveren. Herstructurering is dus wat ons betreft een kwestie van strategieën die vanuit de afzonderlijke kavels worden opgebouwd.

3. ANALYSETECHNIEKEN

Indien de strategieën van het kavelniveau naar het terreinniveau opgebouwd moeten worden, dienen de analyses dan ook beide schaalniveaus te omvatten. In onze aanpak beginnen de analyses op het schaalniveau van het terrein, om af te dalen naar kavelniveau. De strategieën stellen we daarna in omgekeerde richting op: als we weten wat er per kavel mogelijk en wenselijk is, weten we ook wat er met het terrein mogelijk en wenselijk is.

Dit betekent op twee manieren een afwijking van gangbare werkwijzen:

- We stellen niet eerst een wensbeeld op om pas daarna de haalbaarheid te onderzoeken. We doen het andersom. Eerst wordt het haalbare onderzocht om binnen die grenzen vervolgens de hoogst mogelijk ambitie te bepalen.
- We werken niet vanuit voorstellen voor het terrein als geheel naar ingrepen en maatregelen op kavelniveau, maar andersom.

Een Masterplan, een gangbaar figuur in herstructureringsprocessen, stellen we dus pas op als we eerst de haalbaarheid hebben onderzocht (waarbij de grondwaardekubus een belangrijke leidraad is) en weten wat er per kavel mogelijk en onmogelijk is.

De volgende zaken zijn in onze aanpak van belang:

- drie realisatiestrategieën;
- het concept zwart – wit - grijs;
- milieuanalyse;
- fotoanalyse en / of schouw;
- uitwerking van de grondwaardekubus.

Elk van deze wordt hierna in een aparte paragraaf uitgewerkt.

3.1 Drie realisatiestrategieën

Er zijn drie mogelijke strategieën voor de kavelsgewijze aanpak van herstructurering. De analyses zijn er op gericht om in beeld te krijgen welke strategie bij welke kavels past. Achtereenvolgens gaat het om:

1. zelfrealisatie door de huidige eigenaar;
2. zelfrealisatie door een nieuwe eigenaar;
3. actieve sturing door de gemeente.

Ad 1 Zelfrealisatie door de huidige eigenaar

De huidige eigenaar is niet te verleiden tot uitvoering van een overheidsplan, als dat plan hem zelfs maar op onderdelen niet zint. En dwang is al helemaal niet aan de orde (want onbetaalbaar bij gebrek aan andere instrumenten dan geld; en geld is schaars en wil je als provincie maatschappelijk verantwoord inzetten). Daarom is voor ons een uitgangspunt dat zo veel mogelijk initiatieven en wensen van zittende ondernemers in het herstructureringsplan opgenomen dienen te worden. Dan kan herontwikkeling plaatsvinden tegen boekwaarde van het huidig vastgoed. Subsidie of verevening om een onrendabele top weg te nemen, is dan niet of veel minder nodig.

Het is dan ook raadzaam om mogelijk alle initiatieven en wensen achterhalen, en deze dan vervolgens op haalbaarheid en wenselijkheid toetsen. Als die toets positief uitvalt, kan het voorstel van de ondernemer zonder meer in het herstructureringsplan overgenomen worden. Draagvlak en uitvoering zijn 100% verzekerd!

Ad 2 Zelfrealisatie door een nieuwe eigenaar

Niet (meer) gebruikte kavels en leegstaande panden, maar ook sommige nog in gebruik zijnde kavels zijn soms niet (lang) interessant meer voor de huidige eigenaar en / of gebruiker. Zelfrealisatie van welk plan dan ook, is voor hen geen optie. Maar als dat kavel zelf voldoende kwaliteit heeft (o.a. door ligging, bereikbaarheid, milieuruimte, omgeving, planologische gebruiksmogelijkheden) kan het voor een nieuwe eigenaar nog volop potentie hebben. Dan is een verkooptransactie nodig en dient herontwikkeling dus tegen marktwaarde te geschieden.

In de aanpak vertaalt zich dat in het achterhalen van de plekken waar dit het geval is. Deels door gesprekken met eigenaren (van niet gebruikte kavels en leegstaande panden) en deels door interviews met ondernemers, makelaars en banken, en deels door een schouw van de terreinen waarbij kansrijke locaties worden geïdentificeerd.

Ad 3 Actieve sturing door de gemeente

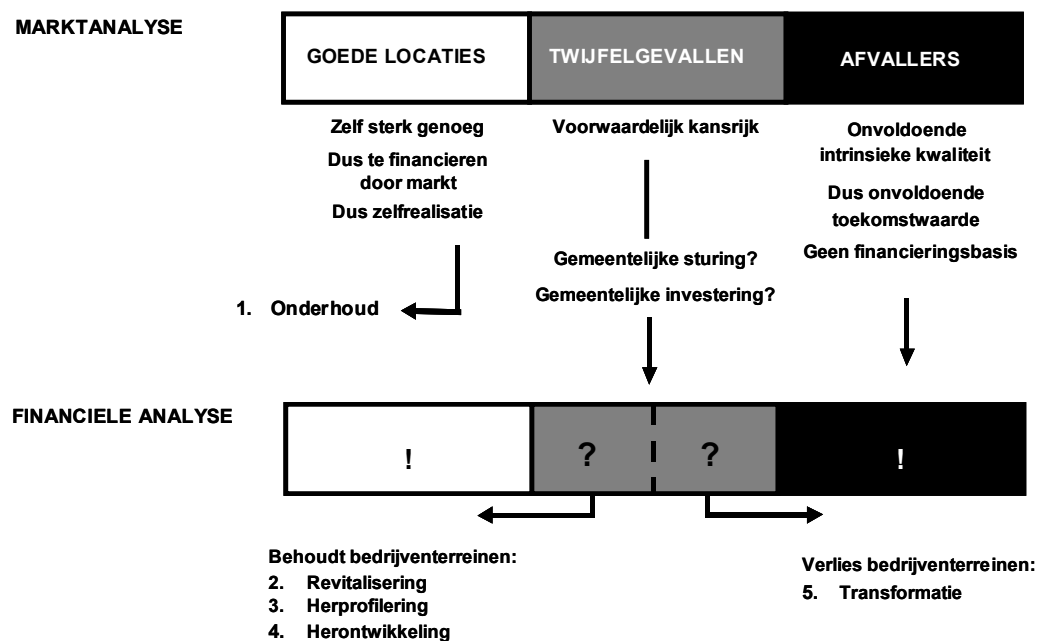
De provincie zal zelf geen uitvoering geven aan herstructurering. Die taak is voorbehouden aan gemeenten. Dan betekent actieve sturing de bereidheid om minnelijk te verwerven tegen een acceptabele prijs. De praktijk leert dat het cruciale woord in dit verband 'acceptabele' is. Uiteindelijk is dat een politieke keuze.

Bij de provincie Gelderland is een budget beschikbaar ter ondersteuning van de gemeentelijke uitvoering. De hoeveelheid beschikbaar provinciaal geld is echter slechts klein in verhouding tot de investeringen die gedaan moeten worden. Daarom moeten de analyses ook een passende en overtuigende onderbouwing geven van het nut en de noodzaak van de bijdrage die de provincie aan de uitvoering bereid is te leveren.

3.2 Het concept zwart - wit - grijs

De drie realisatiestrategieën zijn terug te vinden in het concept zwart – wit – grijs. Dat ziet er zo uit:

Figuur 4 Het concept zwart - wit – grijs



Een terrein is zwart als noch het terrein, noch de kavels erop voldoende toekomstwaarde als bedrijventerrein hebben. Dat kan diverse oorzaken hebben. De meest voorkomende:

- Een slechte relatieve ligging en bereikbaarheid van het terrein. Dan zijn ook de meeste kavels zwart:
 - doordat het terrein zelf slechter is komen te liggen in het stedelijk en regionaal weefsel;
 - doordat andere terreinen een sterkere marktpositie in het zelfde segment hebben.
- Doordat het terrein als bedrijventerrein zijn maximale grondwaarde heeft bereikt. Een volgende cyclus kan dan niet meer betaald worden uit opbrengsten die horen bij bedrijfsfuncties. Alleen functies met een hogere grondwaarde zijn dan nog haalbaar.

Indien een terrein zwart is, dient de overheidssturing zich op vrijwillige, door de markt getrokken transformatie te richten om prijsopdriving te voorkomen. Dat kan behoorlijke dilemma's opleveren wanneer dat proces zich langzaam voltrekt. Want

zolang er niet getransformeerd wordt, zijn leegstand en verloedering bronnen van onrust en dus van politieke druk.

Een terrein is wit als het geen overheidssturing nodig heeft omdat het zelf sterk genoeg is. Ook een delen van de terreinen die overheden tot 'te herstructureren bedrijventerreinen' rekenen, zijn wel degelijk wit. Dat komt met name doordat er nog voldoende ruimte in de grondwaardekubus zit om de markt zelf te laten profiteren van de kansen op grondwaardestijging. Een overheid die in dergelijke gevallen gaat roepen dat ze zelf gaat sturen, snijdt zichzelf op twee manieren in de vingers:

- Particuliere investeringen komen tot stilstand. Iedereen gaat wachten. Ofwel op meer duidelijkheid van overheidszijde, ofwel in de verwachting nu een flinke financiële klapper te kunnen maken.
- Met dat laatste hangt samen dat prijsopdrijving een onherroepelijke strategie is die eigenaren gaan hanteren.

Beide tezamen kunnen zelfs tot pure speculatie leiden: bewust niet meer investeren om het proces van verloedering te versnellen en verergeren, zodat de politieke druk opgevoerd wordt. Die druk zal zich vertalen in de gemeentelijke bereidheid om te verwerven tegen een hogere prijs en in een hoger tempo.

Indien een terrein wit is, dient zelfrealisatie (door de huidige of een nieuwe eigenaar c.q. gebruiker) de basis te zijn voor de dynamiek. Elke suggestie dat de provincie of gemeente hier geld in gaan stoppen, kan contraproductief werken. Investeren moet je in dergelijke gevallen hooguit doen in infrastructuur. Dat is in onze ogen bovendien een goede manier om in duurzaamheid van een terrein te investeren.

Een terrein is grijs als de positie niet wit is en bovendien door keuzes van de overheden te beïnvloeden is. Alleen in deze gevallen heeft overheidssturing dus meerwaarde. De analyses die uitgevoerd gaan worden, moeten dus in de categorie grijs de schapen van de bokken scheiden.

De aanduidingen wit en zwart zijn door een marktanalyse snel te achterhalen. Dat kan eenvoudig door gesprekken met beleidsmedewerkers van de gemeente, regio, KvK, met makelaars, met banken, met ondernemersverenigingen. Ook een registratie van ondernemers die bij de gemeente aankloppen met een vraag om zich te vestigen draagt bij aan het inzicht. En last but not least is kennis van de bedrijfsbeslissingen van strategische bedrijven een belangrijke informatiebron. Bedrijven zijn strategisch:

- wanneer ze beeldbepalend zijn voor de lokale of regionale economie;
- indien ze HMC zijn (milieucategorie 4 en hoger) of;
- indien ze op een strategische locatie gevestigd zijn.

Dit soort kennis is alleen op te doen door consequent te investeren in de contacten met dergelijke bedrijven, zowel formeel als informeel, en op alle niveaus in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

Indien zwart en wit bekend zijn, is ook meteen bepaald op welke terreinen de aandacht zich verder niet hoeft te richten. Alleen de grijze terreinen zijn onderwerp van een nadere, financiële analyse, gericht op twee vragen:

- Is publieke regie wenselijk en mogelijk?
- Welke publieke investeringen dragen bij aan het bereiken van de voor dat terrein te stellen overheidsdoelen?

3.3 Milieuanalyse

De milieuruimte is een steeds belangrijker parameter bij het functioneren en de vestigingsplaatskeuze van bedrijven. Niet alleen HMC-bedrijven houden er rekening mee dat ze structureel voldoende milieuruimte moeten hebben. Door het grote indirecte ruimtebeslag van milieucirkels kijken ook bedrijven in andere categorieën heel goed uit om zich er niet te dichtbij te vestigen.

Maar er is nog een belangrijke reden om een milieuanalyse te maken. Milieuruimte is ook een recht van de vergunninghouder en een kenmerk van een gezonde terrein. En die rechten hebben gevolgen voor de aantrekkelijkheid van kavels en terreinen en voor de sturingsmogelijkheden van de dynamiek.

Een analyse waarin de milieucirkels letterlijk in kaart gebracht worden, maakt direct inzichtelijk welke dynamiek wel en niet mogelijk is. Er van uit gaande dat de vergunninghouders blijven zitten waar ze zitten, zijn vier conclusies mogelijk:

Figuur 5 Conclusies op basis van een milieuanalyse

	Transformatie	Functiebehoud
Binnen de milieucontour	Herontwikkeling niet mogelijk A	Herontwikkeling mogelijk, maar financieel lastig B
Buiten de milieucontour	Alle herontwikkelingsplannen mogelijk D	Herontwikkeling vastgoed mogelijk C

- Ad A Binnen de milieucontour is transformatie (functiewijziging) doorvoeren is niet mogelijk. Wonen is immers binnen de milieucontour niet toegelaten.
- Ad B Binnen de milieucontour herontwikkelen met behoud van de werkfunctie zal vaak lastig zijn. Alleen indien de huidige werkfunctie relatief laagwaardig is (bijvoorbeeld opslag) zijn er kansen, want dan is herprofilering nog mogelijk.

Mogelijk zullen andere bedrijven echter terughoudend zijn om zich er te vestigen, bijvoorbeeld indien de contour sterk door externe veiligheid is bepaald.

- Ad C Herontwikkeling van vastgoed met behoud van de werkfunctie is buiten de contour mogelijk. Veelal zal dit gepaard gaan met vervanging van een laagwaardige werkfunctie door een werkfunctie met een hogere toegevoegde waarde per vierkante meter.
- Ad D Buiten de contour is elke vorm van transformatie door herontwikkeling van vastgoed mogelijk, als de combinatie van functie en vastgoedvolume maar voldoende opbrengsten genereert. Dus bijvoorbeeld een voldoende groot aantal woningen.

3.4 Fotoanalyse en schouw

De grondwaardekubus is de basis voor de analyse van de huidige situatie. De drie parameters (functie, bebouwingspercentage en bouwhoogte) zijn goed waarneembaar door een schouw van het terrein, al dan niet in combinatie met de analyse van fotomateriaal. Het bebouwingspercentage is bijvoorbeeld goed te bepalen aan de hand van luchtfoto's.

Het maken van een functiekaart is niet ongewoon. Maar in het kader van de grondwaardekubus krijgt hij meer nadruk als een instrument om te bepalen welke andere functies dan de huidige een hogere grondwaarde mogelijk maken. En bovendien is ermee te bepalen waar milieucirkels te verwachten zijn.

Een schouw en fotoanalyse is bovendien een goede manier om zicht te krijgen op:

- leegstand;
- de staat van onderhoud van de openbare ruimte;
- de staat van onderhoud van de kavels en het vastgoed;
- de mate waarin de openbare ruimte voor parkeren en laden en lossen wordt gebruikt.

3.5 Uitwerking van de grondwaardekubus

Daarvoor moet eerst de volgorde van functie worden bepaald, want deze spelen in elk van de grafieken een rol. En die volgorde is niet op alle locaties gelijk. Redenen:

- Lang niet elke locatie zal bruikbaar zijn voor milieugevoelige functies. Die moeten dan ook op basis van de milieuanalyse niet in de kubus opgenomen worden.
- Er zijn functies die niet in een plan of beleidsnota met zekere formele status passen. Meest voor de hand liggend is het bestemmingsplan, omdat dit juridisch bindende werking heeft. Maar ook andere gemeentelijke stukken zoals structuurvisies en sectorale nota's zoals een detailhandelsstructuurvisie, een economische beleidsnota, of een woonvisie kunnen randvoorwaarden stellen aan de

functies die wel en niet mogelijk / toelaatbaar zijn. Een beleidsanalyse (in hoofdstuk 3 verder niet beschreven omdat de werkwijzen daarvoor bekend worden verondersteld) levert de benodigde inzichten.

- Marktverhoudingen op de concrete locaties. Er kan in een regio of gemeente wel veel vraag zijn naar een bepaalde functie, maar dat wil nog niet zeggen dat dat ook op elke concrete locatie het geval is. En als er macro weinig vraag is, kan die ene locaties nog altijd zo aantrekkelijk zijn dat de marktpositie ijzersterk is. Hiervoor dient de marktanalyse de basis te bieden.

Tabel 1 Werkfuncties op oplopende volgorde van ruimteproductiviteit en grondwaarde

Type grondgebruik / functie	Voorbeeldsectoren
Logistiek met grootschalig ruimtegebruik	<i>Opslag in open lucht</i> <i>Transport en distributie</i>
Productie met lage toegevoegde waarde per ha / Logistiek met kleinschalig intensief ruimtegebruik	<i>Warehousing</i> <i>Metaalindustrie</i> <i>Textiel en leder industrie</i> <i>Handel, reparatie consumenten artikelen</i>
Productie met hoge toegevoegde waarde	<i>Elektrotechnische en transportmiddelen industrie</i> <i>Papier, karton, uitgeverijen, drukkerijen</i> <i>Voedings- en genotsmiddelen¹</i> <i>Bouwnijverheid</i>
Perifere detailhandel / Leisure	<i>Horeca</i> <i>Wellness centers</i> <i>PDVIGDV</i>
Zakelijke en financiële dienstverlening	<i>Milieudienstverlening</i> <i>Zakelijke dienstverlening</i> <i>Financiële instellingen</i>

Een eigen analyse door BRO van nationale cijfers heeft de bovenstaande volgorde opgeleverd van functies op bedrijventerreinen, geordend naar ruimteproductiviteit. Die is gedefinieerd als de toegevoegde waarde die bedrijven van die functie per hectare genereren.

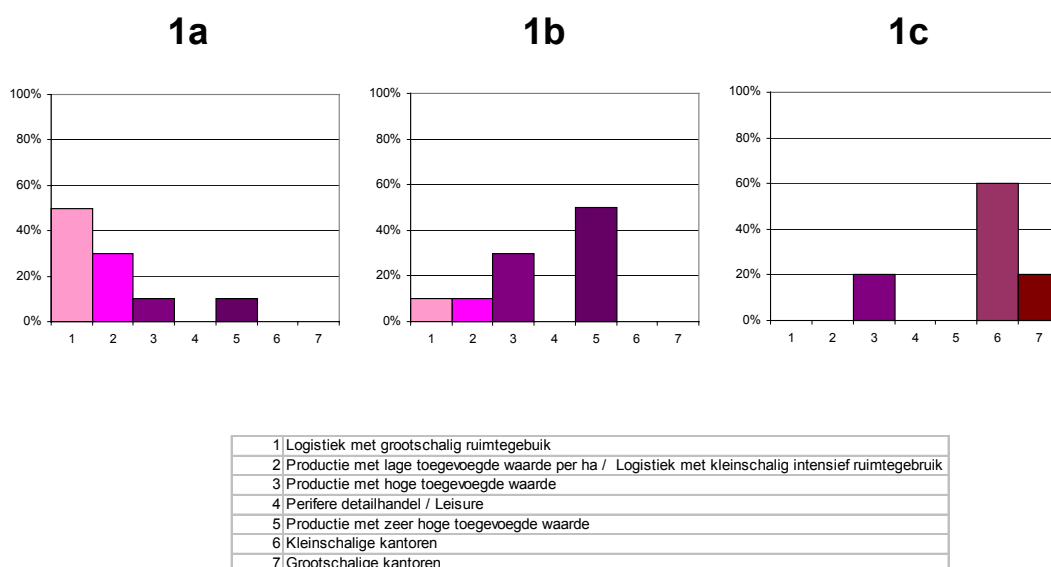
Aangezien de grondwaarde sterk samenhangt met de ruimteproductiviteit, is de lijst ook als leidraad te gebruiken voor de functie-as van de grondwaardekubus. Een waarschuwing is daarbij op zijn plaats:

- Niet elke locatie is geschikt voor elke mogelijke werkfunctie. Soms is de lijst dus korter dan in de tabel.
- De volgorde hoeft niet altijd gelijk te zijn. Dat heeft te maken met de geschiktheid voor elke mogelijke functie, en dus met de prijs. Op die concrete locatie zal de volgorde van werkfuncties op basis van de grondwaarde dan anders zijn dan in de tabel aangegeven.

¹ Voor deze categorie en voor Bouwnijverheid geldt dat de TW/ha groter is dan de daarop volgende categorie PDV/Leisure. In het geval van Bouwnijverheid is de hoge ruimteproductiviteit te wijten aan het feit dat bijna de gehele toegevoegde waarde elders (namelijk op de bouwplaats) tot stand komt.

De andere twee assen van de kubus, bebouwingshoogte en bebouwingspercentage, zijn eenvoudig meetbaar met behulp van kaartmateriaal, een (lucht)fotoanalyse en een schouw. De huidige situatie op een bedrijventerrein is snel op de grondwaardekubus te projecteren, door op drie van de zes vlakken een grafiek te construeren. En wanneer de huidige situatie bekend is, is ook inzichtelijk hoeveel ruimte de grondwaardekubus nog laat voor herprofilering (een hoogwaardiger opvolger van een laagwaardiger werkfunctie). In alle navolgende grafieken is de x-as de lijst van mogelijke functies.

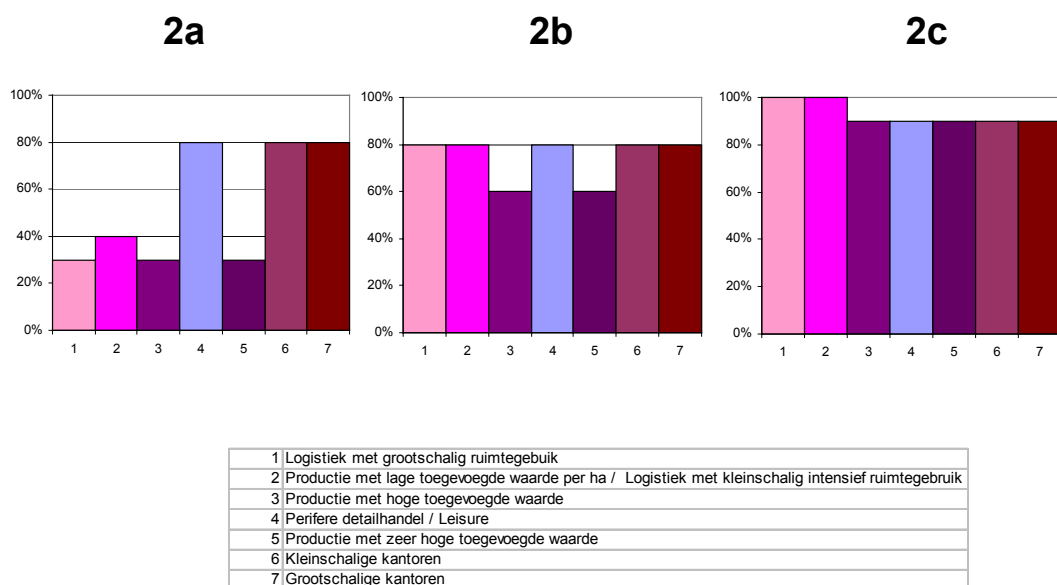
Op basis van de functiekaart kan grafiek 1 samengesteld worden, zoals hieronder weergegeven. Het gaat om het totale kaveloppervlak per type werkfunctie, weergegeven als percentage van het totale netto oppervlak van het terrein. De categorie productie met zeer hoge toegevoegde waarde bestaat uit de sectoren bouwnijverheid en voedings- en genotsmiddelen. Vanwege de relatief hoge ruimteproductiviteit komt deze categorie na PDV/Leisure (zie toelichting vorige pagina)



Grafiek 1a toont een terrein met overwegend laagwaardige functies. Het kan nog tientallen jaren mee als het alle stappen in de grondwaardekubus nog moet doorlopen. Opslag, logistiek en productie zijn dominant. Grafiek 1b toont een bedrijventerrein dat zijn eind nadert. Zodra deze huidige bedrijven zouden vertrekken is alleen nog extra grondwaarde te genereren door de functies kantoren of wonen. Kennelijk is PDV niet mogelijk of toegelaten. Grafiek 1c toont een terrein dat als werkgebied aan het eind van zijn levensduur zou kunnen zijn. De grondwaarde is al hoog, en alleen de functie wonen maakt nog extra opbrengsten mogelijk. Indien het als kantorenlocatie echter nog een goede marktpositie heeft, zal het terrein nog jarenlang voort kunnen.

In grafiek 2 wordt bebouwingsintensiteit als percentage van de gangbare maximale bebouwingsintensiteit voor elke functie weergegeven. Logistieke bedrijven hebben immers een heel wat lager bebouwingspercentage dan productiebedrijven die al tientallen jaren op dezelfde plek gevestigd zijn. De berekeningen kunnen worden gebaseerd op luchtfoto's of kaartmateriaal. Met een schouw kan een meer kwalitatieve versie van dergelijke grafieken worden gemaakt.

Grafiek 2a toont een terrein waarop de huidige bedrijven nog lang gevestigd zullen zijn. De bebouwingspercentages relatief hoge bebouwingspercentages voor PDV en kantoren zijn normaal.

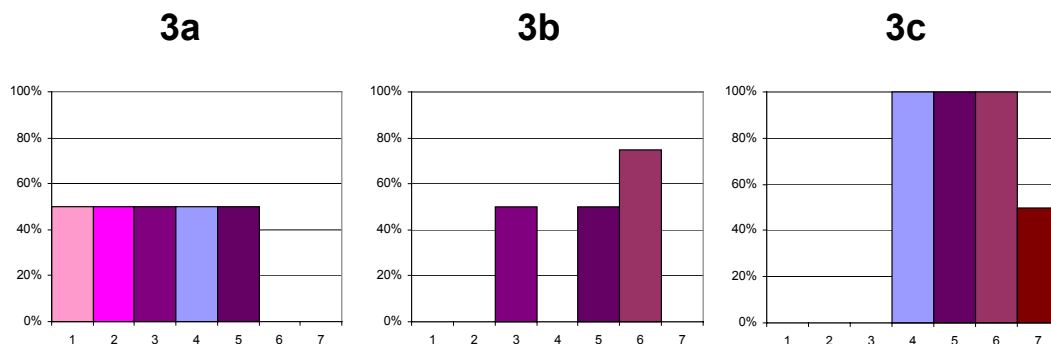


Grafiek 2b geeft aan dat het einde van de levenscyclus op sommige kavels allicht in zicht is vanwege de hoge bebouwingsgraad. Maar er is ook nog geen acute aanleiding om over herstructurering na te gaan denken. Zeker als er nog relatief veel laagwaardige functies aanwezig zijn (grafiek 1), resteert nog een flinke levensduur.

Grafiek 2c toont een terrein dat kennelijk een ijzersterke marktpositie heeft. Het wordt immers praktisch maximaal benut. Indien bedrijven gaan vertrekken, zal het vastgoed echter niet meer voor een bedrijf in dezelfde sector bruikbaar zijn. Herprofilering is dan onontkoombaar.

In grafiek 3 wordt de gemiddelde bouwhoogte in lagen per functie in vergelijking met de gangbare maximale bouwhoogte voor diezelfde functie weergegeven. De bouwhoogte voor functies 1 t/m 5 is maximaal 2, voor de kantorenfunctie kleinschalig ligt deze afhankelijk van de regio ergens tussen de vier en zes lagen en voor de kantorenfunctie grootschalig is het maximaal aantal bouwlagen sterk afhankelijk van de mate van stedelijkheid van de locatie.

Grafiek 3a is wederom een terrein dat nog volop levensduur overheeft. Grafiek 3b toont een statistiek van een locatie die nog enige ruimte in de bouwhoogte biedt, maar tegelijkertijd al flink opgeschoven is naar hoogwaardige vormen van werkgelegenheid.



1	Logistiek met grootschalig ruimtegebruik
2	Productie met lage toegevoegde waarde per ha / Logistiek met kleinschalig intensief ruimtegebruik
3	Productie met hoge toegevoegde waarde
4	Perifere detailhandel / Leisure
5	Productie met zeer hoge toegevoegde waarde
6	Kleinschalige kantoren
7	Grootschalige kantoren

Grafiek 3c is een terrein dat praktisch maximaal uitgenut wordt. Slechts wanneer het aandeel van 4 en 5 laag is, is er voor een deel van het terrein nog een hogere grondwaarde te genereren. Anders is de volgende stap onherroepelijk transformatie.

Door voor elke strategische locatie op een bedrijventerrein de drie grafieken te maken, is goed te bepalen wat de huidige situatie is en welke herontwikkelingsmogelijkheden een sluitende planexploitatie mogelijk maken.

Enkele voorbeelden:

- Een terrein met een combinatie van 1a (veel laagwaardige functies), 2a (lage bebouwingsgraad), en 3a (geringe benutting qua bouwhoogte) is nog lang niet aan herstructurering toe. Bedrijven zullen niet willen vertrekken, dus zelf als provincie (HMC-bedrijven bijvoorbeeld) aansturen op bedrijfsverplaatsing is enorm kostbaar.
- Een terrein met een combinatie van 1c (veel kantorenfunctie), is praktisch niet meer naar een terrein voor lokale of regionale bedrijven om te vormen.
- Behoud van de productiefunctie na vertrek van bedrijven is onwaarschijnlijk wanneer er sprake is van een combinatie van grafiek 1b (veel hoogwaardige productie), 2c (hoge bebouwingspercentages) en 3c (grote benutting van de bouwhoogte).

4. UITVOERINGSSTRATEGIEËN EN -INSTRUMENTEN

4.1 Sturing zonder provinciaal geld

Herstructurering is wat ons betreft een sturingsopgave op kavelniveau, en dan nog alleen waar de grondwaarde dat toelaat, en bovendien marktwerking een ongewenste uitkomst zou hebben. Anders moet er (veel) provinciaal en gemeentelijk geld bij waar onvoldoende geldelijke en maatschappelijke opbrengsten tegenover staan. Bedenk daarbij als provincie dat het voor gemeenten praktisch altijd financieel aantrekkelijker is om nieuwe bedrijventerreinen te investeren, omdat daar meer en gemakkelijker opbrengsten kunnen worden gegenereerd en beduidend geringere risico's worden gelopen. Daarom adviseren wij om herstructurering vooral te richten op (delen van) terreinen waar er een mix is van:

- Een substantieel aantal kavels dat nog een voldoende lange levensverwachting als bedrijfskavel heeft. Dat betekent dus een mix van goede en slechte kavels op het terrein als geheel. Terreinen met bijna alleen maar goede kavels zijn immers al wit en terreinen met overwegend leegstand en verloedering zijn een signaal van zwart.
- Functies die voldoende laagwaardig zijn om niet te *moeten* transformeren naar niet-werkenfuncties.

Het sturingsvraagstuk op plekken waar je dan als provincie wel wilt (bijdragen aan) herstructurering, begint met de het advies om eerst een analyse op kavelniveau te doen. Dat is een duidelijke boodschap van hoofdstuk 3. En als dan bepaald is waar sturing wenselijk én mogelijk is, komen achtereenvolgens aan de orde:

1. Waar is geen enkele sturing van Gelderland zelf nodig om de provinciale doelen te bereiken? Dat is op plaatsen waar de analyse het inzicht oplevert:
 - dat de terreinen wit zijn;
 - dat de terreinen grijs zijn, maar door sturing van andere partijen wit zullen worden;
2. Waar zijn de Gelderse doelen met andere provinciale sturing dan door geld te realiseren?
3. Waar heeft de inzet van provinciaal geld de gewenste effecten, een voldoende rendement in combinatie met beheersbare, aanvaardbare risico's?

Algemeen geldt dat processen die zich in de richting van een of meerdere pijlen in de grondwaardekubus (figuur 2) bewegen, zonder provinciaal geld plaats kunnen vinden. Voor alle witte terreinen geldt dat in ieder geval. En voor grijze terreinen is de marktpositie kennelijk zodanig te beïnvloeden dat zij in principe wit te maken zijn.

De kubus zegt ook dat verkleining van het vastgoedvolume (door verkleining van het bebouwd oppervlak en / of bouwhoogte) mogelijk is wanneer een functie wordt toegelaten die meer geld per m² en m³ genereert. En omgekeerd: bij het toelaten van een functie met een hogere grondwaarde, kan met minder dan de huidige hoeveelheid vastgoed worden volstaan. Dat geeft het kavel weer een langere nieuwe levenscyclus dan wanneer het (direct) intensief bebouwd zou worden. Dat kan via de aanpassing van het (gemeentelijk bestemmingsplan). En dat kan de provincie vanaf 2007 zelf via verordeningen of inpassingsplannen.

Herstructurering is niet zinvol - of toch op zijn minst kostbaar en risicovol- op terreinen:

- Waar een groot deel van de kavels een bedrijfsfunctie met een hoge grondwaarde heeft gecombineerd met een groot vastgoedvolume op de kavels. Daar kan de opbrengstpotentie alleen maar komen uit transformatie naar niet-werkenfuncties. Grote gemengde terreinen van rond de 50 jaar oud vertonen deze kenmerken nogal eens.
- Waar een grote structurele leegstand een signaal is van een onvoldoende intrinsieke waarde van het terrein als geheel. Bijvoorbeeld door een steeds slechtere relatieve ligging en bereikbaarheid. Zeker kleinere terreinen middenin stedelijke kernen zijn wat dit betreft problematisch. Ook watergebonden terreinen die in het stedelijk weefsel zijn komen te liggen, hebben dit probleem. Ze hebben van zichzelf dan vaak al geen sterke positie meer. En zwaar transport door de kernen heen wordt door de betreffende gemeente zelden op prijs gesteld, wat de prikkel om te investeren in de bereikbaarheid voor de gemeenten vermindert.

Het zou goed zijn de lijst van te herstructureren terreinen zoals die nu bestaat eens te scannen op dit soort kenmerken. Allicht dat er dan al een substantieel gedeelte afvalt. Het is het wat ons betreft dan ook sterk EZ-beleid om deze plekken vrij te geven voor transformatie. Dan wordt het beleidsterrein ruimtelijke ordening vast en zeker coalitiepartner, en zal een portefeuille financiën eveneens eerder mede- dan tegenstander zijn.

Ze tellen dan ook niet meer als bedrijventerreinoppervlak mee. Dat werpt dan ook een ander licht op de behoefte aan nieuwe terreinen. En dat is ook vanuit EZ-perspectief uiteindelijk gunstig: je hebt er immers niets aan om kavels of terreinen tot bedrijventerreinen te rekenen als de markt ze nooit meer als zodanig zal gebruiken.

De intrinsieke waarde van een terrein (alle kwaliteiten die ondernemers ertoe bewegen zich er te vestigen en investeerder bewegen daar bezit te willen hebben) is overigens wel door de provincie (en door alle andere overheden te beïnvloeden):

- Door de ruimte die in formele plannen en in regelgeving wordt geboden: de drie kubusparameters zijn alle drie door de overheden te sturen: bouwhoogte,

functie en bebouwingspercentage. Ook het al of niet bieden van milieuruimte (en de omvang ervan) is een sturingsparameter, alsmede de kavelmaten en de zichtbaarheid.

- Door eigen investeringen (Zie verder volgende paragraaf). Te denken valt aan ontsluiting over de weg, over water, nabijheid van luchthavens en HSL-stations, de kwaliteit van het openbaar-vervoersysteem, de aanleg van ICT-infrastructuur; investeringen in het onderwijs en in de relatie met marktpartijen (kennis van de marktwerking op specifieke locaties).

Dat betekent dat een terrein dat NU niet voldoende waarde meer heeft (aange- toond door de analyses uit hoofdstuk 3) haar positie kan versterken door sturing van provinciale zijde (allicht samen met andere overheden), en zonder de grote sommen geld te hoeven investeren die voor het verkrijgen van de beschikkingsmacht over vastgoed en het verplaatsen van bedrijven nodig zijn.

4.2 Sturing met provinciaal geld

In de bijlage is een overzicht opgenomen van een veelheid van mogelijke financiële instrumenten. In deze paragraaf ordenen we ze naar drie doelen:

- sturing in het planproces;
- sturing in (de werking van) de vastgoedmarkt;
- sturing in het vergroten van de intrinsieke kwaliteiten van bedrijventerreinen.

Hierna lopen we elk van deze drie doelen na en geven aan welke financiële instru- menten een rol zouden kunnen spelen.

Sturing in het planproces

Herstructurering van bedrijventerreinen is voor alle overheidslagen een issue. Het Rijk, een groot deel van de provincies, en vele gemeenten hebben herstructurering van bedrijventerreinen in hun beleidsnota's en bestuursakkoorden staan. Ons advies begint bij het begin: zorg voor een passende probleemdefinitie op basis van een gedegen, adequate analyse. Hoofdstuk 3 reikt aan hoe dat kan.

De kennis van ambtenaren concentreert zich op het maken van beleid. De aandacht is wel naar uitvoering aan het verschuiven, maar de kennis van met name de wer- king van de markt voor (bedrijfs)vastgoed is dun gezaaid. Met provinciaal geld zou in verbreding en verdieping van kennis kunnen worden geïnvesteerd. Aangezien het in onze ogen vaak al in het begin van een herstructureringstraject (in de fase pro- bleemdefinitie en probleemerkenning) mis gaat, is er reeds daar veel tijd, geld en proceskwaliteit te winnen.

Het beter inrichten van het planproces vraagt om het beschikbaar hebben van de juiste deskundigheid, maar ook van de juiste belangenvertegenwoordiging. Herstructurering van bedrijventerreinen is bij gemeenten veel meer een zaak van EZ dan van financiën. En transformatie is weer meer een zaak van RO. Gemeentelijke projectteams zouden veel meer deskundigheden moeten herbergen dan de klassieke samenstelling met vooral EZ, ruimtelijke ordening en milieu. Grondzaken en financiën horen daar op zijn minst bij. Een dergelijke voorwaarde zou aan het ter beschikking stellen van provinciaal planvorminggeld gekoppeld kunnen zijn.

Dat geldt ook voor voorwaarden ten aanzien van de werkwijze en dan met name de analyse. Haalbaarheid kan en mag niet pas na een tamelijk vrij tot stand gekomen visie onderzocht worden. En het denken vanuit grote concepten voor een terrein als geheel heeft bij ons weten nog nergens tot succesvolle herstructurering geleid. Herstructurering van een compleet terrein bestaat naar onze mening zelfs niet. Meestal gaat het om een mix van witte, zwarte en grijze delen. En zo moet de analyse dan ook in elkaar steken. Een ontwerp maken voor een wit deel van een terrein is net zo onzinnig als een ontwerp maken voor een zwart deel. Het witte deel heeft helemaal geen ontwerp nodig, en op het zwarte deel is het niet uitvoerbaar. En als voor dat zwarte deel transformatie wordt voorgesteld, is prijsopdrijving (en dus vertraging of dwarsboming van de uitvoering) het ongewenste neveneffect.

Een Masterplan is effectiever indien na de analyse een weldoordachte ontwikkelingsstrategie wordt geformuleerd, en pas daarna het bijbehorende kaartbeeld wordt getekend. Het is een illusie te denken dat eigenaren vrijwillig meewerken aan een 'ambitieuze, aansprekende plan' of een 'geweldig concept'. En als er veel geld van de overheid in het verschiet ligt, is het zelfs eerder zo dat investeringen uitgesteld worden totdat zo veel mogelijk van dat geld binnengehaald is.

Een overweging die wij meegeven is om een onafhankelijk procesmanager als voorwaarde te stellen voor subsidieverlening. Politieke en bestuurlijke druk en de ongemakkelijke onderhandelingspositie van ambtenaren richting marktpartijen, zijn de redenen hiervoor. Een onafhankelijk procesmanager kan de doelen van zowel gemeente als provincie dienen, kan indien nodig vervangen worden, en hoeft niet achter elke politieke waan aan te lopen.

Provinciale financiële sturing in de planvorming is een kwestie van voor wat, hoort wat. Subsidie is de voor de hand liggende vorm. En daaraan zou Gelderland de hierboven opgesomde richtlijnen kunnen koppelen, om zeker te weten dat het planproces de vereiste kwaliteit heeft.

Sturing in (de werking van) de vastgoedmarkt

Om de uitvoering van de herstructurering te stimuleren, verbeteren, versnellen etc, is een veelheid aan financiële prikkels en constructies uitgeprobeerd. En geen enkele is echt werkzaam. We hebben uitgelegd waarom:

- indien vanuit een verkeerde of incomplete probleemdefinitie wordt gewerkt, als je bij voorbaat een kansloze weg in;
- de werking van de (commerciële) vastgoedmarkt wordt slecht doorzien;
- overheidsgeld werkt eerder vertragend en prijsverhogend dan stimulerend, omdat eigenaren een enorm schip met geld zien aan komen varen;
- krampachtig vasthouden aan een werkfunctie wanneer dat niet meer betaalbaar is;
- masterplannen worden vaak opgesteld als wensbeelden van afdelingen EZ of RO, zonder of met onvoldoende betrokkenheid van grondbedrijf en / of financien;
- herstructurering van bestaande terreinen is voor een gemeente uiteindelijk beduidend minder aantrekkelijk dan de aanleg van nieuwe terreinen.

Het is de vraag wat dan nog het nut kan zijn van financiering van de uitvoering à fond perdu. Subsidies zijn er al jaren op gericht geweest, maar hebben nooit voldoende opgeleverd. Overal worden er vragen bij gesteld. En in feite worden ze al niet meer voor sturing in de vastgoedmarkt gebruikt. Niemand wil belastinggeld uitgeven aan prijsopdrijving. Ook, of misschien wel juist, niet wanneer je die zelf veroorzaakt hebt.

Financiering vanuit fondsen, of algemener uit door de overheid beschikbaar gesteld kapitaal dat geïnvesteerd mag worden in het verwerven en herontwikkelen van vastgoed, zijn aan strenge regels van het Rijk gebonden. In feite komt het neer op het voorkomen van concurrentievervalsing. De vraag is of er dan nog wel veel speelruimte is. Want kavels die een goed rendement zouden opleveren, kunnen dan dus eigenlijk al niet meer verworven worden (concurrentie met financiering door bancair kapitaal). En slechte kavels leveren onvoldoende rendement op bij juist een groot risico. Dat is politiek niet aantrekkelijk.

En wanneer de provincie mee gaat spelen op de vastgoedmarkt, staat of valt het succes bij de onbekendheid van de speler die namens de provincie optreedt. Hoe bekender, hoe vaker prijsopdrijving het gevolg is. Indien een verlengstuk van de overheid als zodanig bekend is bij de verkopende partij, gaan de ogen twinkelen omdat verwacht wordt dat de kassa gaat rinkelen.

En dat terwijl er alternatieven zijn die min een andere sturing omvatten, en die effectiever zijn. Allereerst is dat marktwerking. Geen cent zelf uitgeven dus (vorige paragraaf). Sturing in de vastgoedmarkt is met name mogelijk door de ruimte die bestemmingsplannen geven.

En het tweede alternatief is een nog niet bestaand instrument: leegstandstax. Het is de huidige eigenaar die maatschappelijk verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld voor het meer en beter benutten van een kavel. We hebben hem maatschappelijk al een keer gesponsord door de afschrijvingen op zijn vastgoed aftrekbaar te maken. Het vastgoed staat bij hem voor veel minder in de boeken dan de feitelijke marktwaarde. Ofwel maken we aan dat proces van boekwaardedaling en belastingaftrek een einde, ofwel laten we de kosten voor leegstand oplopen.

Het instrument leegstandstax zou er ongeveer als volgt uitzien:

- Een zeker aantal jaren wordt leegstand zonder meer geaccepteerd. Fricctie kan bijvoorbeeld een goede reden zijn. En mogelijk is de eigenaar volop doende om een nieuwe gebruiker te vinden.
- Na verloop van enkele jaren is niet meer vol te houden dat de leegstand conjunctureel of fricctie zou zijn. De boekwaarde van het vastgoed is (erg) laag en speculatie dreigt of is al aan de gang. Mogelijk wordt er zelfs een planproces van de gemeente mee uitgelokt (herstructurering op de verkeerde basis).
- Nu treedt een progressief oplopende leegstandstax in werking, bijvoorbeeld een stijgend percentage van de WOZ-waarde. Progressief om de eigenaar te prikkelen tot ofwel in gebruik name voor een laagwaardiger functie (de lage boekwaarde maakt dat mogelijk, de marktwaarde niet), ofwel herontwikkeling, ofwel verkoop.

Zo worden de overheidsdoelen gediend, zonder dat het een cent kost. En veel effectiever dan nu. Open einden zijn nog:

- het vereist een wetswijziging;
- politieke bereidheid om het eigendomsrecht op deze wijze in te perken;
- start de teller bij het fysiek leegkomen van het pand, of bij afloop van het huurcontract (daar kunnen jaren tussen zitten)?;
- moet er voorkeursrecht gekoppeld (kunnen) worden aan het opleggen van de leegstandstax?

Sturing om de intrinsieke waarde van terreinen te vergroten

Een leegstandstax zal landelijk geregeld moeten worden. Misschien zal het ooit een provinciaal instrument worden. Daarom is ons advies om het meeste van het nu beschikbare provinciale geld in te zetten waar het de grootste meerwaarde heeft. Meerwaarde ten opzichte van marktwerking en meerwaarde ten opzichte van andere bestedingsdoelen. Dan gaat het om de intrinsieke waarde van terreinen. Maak plekken geschikt voor functies met een hogere grondwaarde door investeringen in infrastructuur.

Maar de grootste financiële sturing gaat uit van het bestemmingsplan en vanaf volgend jaar van provinciale verordeningen en inpassingsplannen. Soms moeten ze

bewust beperkend werken, en soms juist meer mogelijkheden gaan bieden dan de vigerende plannen.

Een werkelijk duurzame benadering is dat bedrijventerreinen elke stap van de grondwaardekubus moeten doorlopen. Dat betekent dat je dus geen kantoren toelaat op plekken die nu nog open lucht opslag zijn. Dan wordt de grondwaarde in één klap gecashd en is er geen volgende vastgoedcyclus meer mogelijk. Daar moeten RO-plannen dus beperkend werken: eerst alleen functies mogelijk maken die hoogwaardiger zijn dan opslag, maar laagwaardiger dan kantoren.

RO-plannen moeten daarentegen meer ruimte geven waar de huidige grondwaarde (dus de huidige functie) dat noodzakelijk maakt om vastgoed te kunnen herontwikkelen. Een loods of productiehal kan dan nog vervangen worden door een PDV-vestiging. Of een groot gebouw van een productiebedrijf kan nog omgetoverd worden in een bedrijfsverzamelgebouw. En vaak, heel vaak, hoef je dit alleen maar mogelijk te maken. Want laten we niet vergeten: meer dan 90% van alle dynamiek op bedrijventerreinen komt door marktwerking, en dus zonder regie van de overheid tot stand. Vaak op basis van boekwaarde en in de overige gevallen op basis van de werking van de grondwaardekubus, die gebaseerd is op de marktwaarde per functie. Onze boodschap: gebruik die marktwerking door hem door en door te begrijpen.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Algemeen

Uitvoering van herstructurering is een kwestie van een goede analyse die vanaf het kavelniveau opgebouwd wordt, en waarbij eerst naar mogelijkheden en pas daarna naar wenselijkheden wordt gekeken. Herstructurering gaat over het behoud van de werkfunctie. Onteigening en voorkeursrecht hebben daardoor in de huidige wetgevingssituatie nog weinig te betekenen. Het waarschijnlijk meest effectieve instrument (leegstandstax) bestaat nog niet eens, en komt er mogelijk nooit.

Maar wat het allerbelangrijkste is: een provincie die ziet waar marktwerking voorstelbaar de gewenste uitkomsten zal hebben, zal geen plekken meer voor herstructurering aanwijzen die het zelf wel gaan redden. Die plek wel aanwijzen kan zelfs contraproductief (namelijk vertragend en prijsverhogend) werken. En krampachtig vasthouden aan (delen van) terreinen waarvan de marktpositie te slecht is geworden, is al evenmin zinvol. Die moeten niet meer tot het areaal bedrijventerreinen gerekend worden.

Dat wil ook weer niet zeggen dat de behoefteramingen daardoor automatisch naar boven bijgesteld zouden moeten worden. De gebruikers van structureel leegstaande kavels zijn immers reeds elders gehuisvest. Maar het maakt wel uit voor de berekening van de hoeveelheid beschikbaar bedrijventerrein.

Zwart, wit of grijs zal zelden een label blijken dat op een terrein als geheel zal kunnen worden geplakt. Wij zijn in elk geval nog geen enkel terrein tegengekomen dat in zijn geheel zwart was. En waar wij zelf herstructureringsvoorstellen voor een terrein doen, betekent het ook dat het gehele terrein weliswaar wit kan worden, maar nu nog niet is. Want daar zou herstructurering toe beperkt moeten worden: tot die plekken die nu grijs zijn, maar onder impuls van een investerende provincie weer wit worden. Grijs is slechts een tijdelijke status.

5.2 Specifieke aanbevelingen

Na de twee bijeenkomsten die zijn gehouden is het de wens van de provincie geweest om wat meer specifiek aanbevelingen te formuleren op resterende vragen. Dat zal tot slot in deze paragraaf gebeuren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de hoofdstukken hiervoor individueel aanknopingspunten bieden om de antwoorden te formuleren.

Wat is volgens BRO de toegevoegde waarde van provinciale betrokkenheid in de verschillende fasen van het proces?

Het leeuwendeel van de dynamiek op bedrijventerreinen wordt aan marktwerking overgelaten. Het maatschappelijk en economisch proces heeft daar kennelijk geen ongewenste uitkomsten of neveneffecten. De toegevoegde waarde moet ons inziens afgemeten worden aan beïnvloeding van het proces op plekken waar het wel ongewenste uitkomsten of neveneffecten heeft. De opgave richt zich er in dergelijke gevallen op die sturing te geven die andere partijen niet kunnen c.q. willen geven.

Sturing die anderen niet willen geven

Hierbij gaat het met name om sturing die niet in het belang is van betreffende partijen. Figuur 1 in hoofdstuk 2 laat de verschillen in belangen zien. Eigenaren die hun kavel laten verloederen hebben dus kennelijk geen belang bij groot onderhoud. En eigenaren die hun kavel jarenlang ongebruikt laten en het vastgoed leeg laten staan, hebben ook een belang. De provincie kan ten opzichte van dergelijke partijen bij gebrek aan wettelijke middelen alleen ofwel de verleiding ofwel verwerving als instrumenten inzetten. Hoofdstuk 4 geeft daarvoor mogelijkheden van sturing zonder en met geld.

Gemeenten zijn niet bereid grote sommen geld te investeren, fors bij te passen en bovendien afzetrisico te lopen in het kader van de herstructurering van bedrijventerreinen. Zodra de portefeuille financiën van een gemeente bij een dergelijk traject betrokken wordt, is de uitkomst van de gemeentelijke besluitvorming voorspelbaar. De provincie kan derhalve toegevoegde waarde hebben door het gemeentelijk besluitvormingsproces aan bepaalde vormvereisten te laten voldoen.

Masterplannen waarvoor het opdrachtgeverschap alleen vanuit EZ of alleen vanuit EZ en RO komt, lopen zeker later stuk. Daarom is een eenvoudige eis de gemeentelijke portefeuille financiën reeds aan het begin randvoorwaarden te laten formuleren. Bovendien is het raadzaam een formeel Collegebesluit te eisen voor elke opdracht, zodat draagvlak en ambitie zo hoog mogelijk in de organisatie worden vastgelegd. Ambtelijke uitbesteding op basis van een mandaat is onvoldoende.

Al met al mondt dat uit in het advies om vooral een gedegen analyse te maken alvorens aan planvorming te beginnen. Hoofdstuk 3 geeft daarvoor uitgebreid richtlijnen. Na een adequate analyse kan elke betrokken partij beter zijn strategie bepalen. Ook de provincie zelf.

Sturing die anderen niet kunnen geven

De eigenaren hebben soms niet de mogelijkheid om die sturing te geven die nodig is om (ook) de provinciale doelen te helpen bereiken. Het gaat dan met name om beperkingen die de regelgeving stelt. De grondwaardekubus geeft is daarvoor een

belangrijk concept: bebouwingspercentage, bouwhoogte en (vooral) functie worden in publiekrechtelijke zin vaak onnodig beperkend geregeld. Het gaat bij het bepalen van mogelijke functies niet alleen om de bestemming en de milieuruimte, maar ook om bouwplannen in de directe omgeving en om de ontsluiting. Kortom: om al die parameters die de intrinsieke waarde van kavels en terreinen beïnvloeden.

Een duidelijk probleem voor alle publiekrechtelijke partijen is het feit dat herstructurering zich afspeelt op de rand van publiek – en privaatrecht. Plannen worden gemaakt in het publiekrechtelijk spoor, en dus in de volle openbaarheid. Dat is niet in het belang van de uitvoering. Want daarin gaat het vooral over waarde en rendement van vastgoed, en dat is een onderhandelingsmarkt. Gemeenten en provincies zijn de enige partijen die wij kennen die hun onderhandelingspositie openbaar vastleggen en communiceren.

Wat kan de rol van de provincie Gelderland zijn in de procesgang van herstructurering van bedrijventerreinen?

Onze redenering gaat er van uit dat een echt goede analyse de oplossing en de bijbehorende strategie eenvoudig maakt. Het schort dus (nog) aan scherpte in de analyse. Als de provincie met de gemeenten samen in staat blijkt met de handreikingen uit hoofdstuk 3 tot een betere analyse te komen, zal voor de hand liggend:

- al in de fase probleemdefinitie breder gekeken worden naar de belangen van de verschillende partijen (figuur 1);
- de kansen op uitvoering op basis van de grondwaardekubus (dus marktwerking, figuur 2) snel in kaart gebracht kunnen worden;
- een kavelsgewijze aanpak worden gevolgd in plaats van het labelen van complete terreinen;
- op basis van het concept zwart – wit – grijs een helderder keuze worden gemaakt tussen marktwerking en overheidssturing;
- het aantal terreinen dat voor herstructurering geormerkt wordt, teruggebracht worden;
- de politieke druk op veel plaatsen van de ketel gehaald worden;
- meer op intrinsieke waarde van terreinen worden gestuurd dan op interventie in de vastgoedmarkt.

In het licht van de huidige subsidieregeling pleiten wij er dan ook voor om samen met gemeenten te werken aan een betere analyse van de problematiek alvorens planvormingsfase in te maken. Het subsidie-instrument heeft zodoende meerwaarde om de herstructureringsproblematiek helder te stellen.

Als je geld in herstructurering steekt, op welke wijze dan?

Er zijn volop mogelijkheden om zonder er zelf geld in te steken, wel te sturen (paragraaf 4.1 gaat daar helemaal over).

Paragraaf 4.2 gaat over sturing met geld en maakt een driedeling, die we hier samenvatten: In de planvorming: als er al een plan gemaakt wordt, dan pas na een gedegen analyse van de haalbaarheid. Niet eerst vastleggen wat gewenst wordt en dan pas uitzoeken wat daarvan uitvoerbaar is.

Interventies in de vastgoedmarkt: we hebben uitgebreid beargumenteerd waarom dat in de praktijk geen aan te bevelen weg is. Essentie: je moet als provincie en gemeente opereren in zowel het publiekrechtelijk als het privaatrechtelijk spoor. Dat is gezien het onderhandelingskarakter van de uitvoering niet aan te raden, maar wel onontkoombaar. En daardoor contraproductief.

Sturing op intrinsieke waarde: volgens ons is dat de enige manier om geld te investeren die past bij de doelen van de overheden. Met name de zinvolle en verantwoorde besteding van overheidsgeld is een bepalende factor voor zowel gemeenten als provincie. En dan blijkt interventie in de vastgoedmarkt op allerlei praktische bezwaren te stuiten. Terwijl sturing op intrinsieke waarde een prima manier is om grijze terreinen wit te maken. Als voorbeeld kan dienen het (mee)investeren in strategische infrastructuur. In veel gevallen is dit de meest waardevermeerderende investering voor bedrijventerreinen.

In feite kan aan de hand van figuur 4 uit hoofdstuk 3 bepaald worden wat per terrein, op basis van een kavelsgewijze analyse, de investeringsnoodzaak is voor de provincie op een terrein. Blijkt het terrein of delen ervan wit te zijn, dan is de conclusie dat onderhoud de maatregel moet zijn. Dat is een taak van de gemeente en ondernemers samen. Blijkt het terrein zwart dan is transformatie de enige optie en dient de gemeente al dan niet in samenwerking met private partijen dit op te pakken. Blijven er drie richtingen over: revitalisering, herprofilering of herontwikkeling. Zoals aangegeven gaat het bij herprofilering en herontwikkeling om vastgoed, dus verwijzen we hier voor wat betreft de rol van de provincie betreft naar hoofdstuk 4.

Dat laat revitalisering over. Revitalisering wijkt af van (groot) onderhoud in de zin dat het gaat om een forse integrale verbetering van het terrein. Met andere woorden, investeringen die de intrinsieke waarde van het terrein verhogen, zodat het terrein voor bedrijven aantrekkelijk blijft en ze hun levenscyclus op de kavel opnieuw in kunnen of kunnen verlengen. In de praktijk hangt dit samen met uitbreidingsmogelijkheden en de fysieke bereikbaarheid. Het gaat dan niet om onderhoud in de openbare ruimte.

Wat moet de grondslag voor gemeenten zijn om een provinciale bijdrage te geven?

Op grond van het bovenstaande is dat evident:

- Ondersteuning in de planvorming door eisen te stellen aan de aanpak, met name aan de analyses. Dat kan door een bijdrage in geld, maar ook door een bijdrage in capaciteit (detachering van kennis).

- Vergroting van de intrinsieke waarde van terreinen. Dit kan goed door sturing zonder geld (ruimte in bestemmingen bv) of met geld als dat de intrinsiek waarde van een terrein verhoogt.

Is een herstructureringsmaatschappij/fonds een goed instrument voor de aanpak van de herstructureringsopgave, en zo ja, wat zijn dan de randvoorwaarden hierbij?

Een dergelijke organisatie dient te opereren binnen regels die het rijk stelt. Met name het niet mogen concurreren met bancaire financiering is in de praktijk een lastige. Dat betekent namelijk dat geen kavels mogen worden verworven die een marktconform rendement kunnen genereren.

Een fonds of herstructureringsmaatschappij mag zich dus alleen richten op kavels met onvoldoende marktwaarde voor marktpartijen. Ons betoog daarover is helder: zijn die dan nog wel wit te maken? In ieder geval zijn de risico's groot. Rendement is in de financieringstheorie dan de beloning die als contramal moet dienen, maar dat is dus per definitie juist laag. Bovendien staat of valt het succes bij de onbekendheid bij de huidige eigenaren met het feit dat het een overheidsorganisatie en overheidsgeld betreft. Anders is prijsopdrijving onherroepelijk het gevolg. En dan wordt het overheidsgeld aan speculerende partijen gegeven.

Niettemin zien wij in de praktijk ook dat er incidenteel een redelijke basis voor minnelijke verwerving blijkt te bestaan. Maar verwerving is een gemeentelijke aangelegenheid. Wil de provincie bijpassen in dergelijke onderhandelingsprocessen?

Al met al is een dergelijk instrument bruikbaar indien het niet te zeer herkenbaar is als overheidsinstrument, en er genoeg genomen wordt met lage rendementen en hoge risico's en het aanvullend is op gemeentelijke competenties en verantwoordelijkheden.

Waar zou ons uitvoeringsinstrument Oost NV een nuttige rol in dit proces kunnen vervullen?

Met hoofdstuk 4 in de hand, is het mogelijk om als provincie zelf te bepalen wat de best mogelijke invulling van de taakopgave voor NV Oost zou zijn. Dan gaat het dus meer over scherpstelling van de toekomstige rol dan over beoordeling van de huidige rol. In feite geldt dezelfde argumentatie die bij de vorige vraag is opgesteld voor wat betreft een rol op de vastgoedmarkt.

Verder kan dit instrument als effect hebben dat investeringsstromen anders lopen dan ze nu doen in het subsidie-instrument. Er gelden immers rendementseisen op investeringen, die er toe leiden dat alleen daar wordt geïnvesteerd waar deze te behalen zijn. Ook al zijn deze eisen lager dan algemeen geldend op de vastgoedmarkt. Er zal in ieder geval niet of minder worden geïnvesteerd in projecten die alleen de intrinsieke waarde van een bedrijventerrein verhogen.

Het subsidie-instrument dat nu door de provincie wordt ingezet maakt het wel mogelijk om in dit type projecten te investeren. Uiteraard gaat het dan om een eenmalige investering zonder direct zichtbaar financieel rendement. Daarmee is niet gezegd dat dergelijke investeringen niet zinvol zijn. Mee investeren in bijvoorbeeld bereikbaarheid (infrastructuur) kan, mits op de goede locatie, wel degelijk bijdragen aan een provinciale doelstelling, zoals het behoud van werkgelegenheid. Veel meer moet dan worden gedacht in de multiplier effecten van dit type investeringen. In onze projecten zijn voorbeelden te noemen waar door de overheid is geïnvesteerd in de intrinsieke kwaliteit van een bedrijventerrein, met als effect (een veelvoud aan) investeringen vanuit marktpartijen.