

De hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen

Om werkgelegenheid aan te trekken hanteren veel gemeenten lage grondprijzen voor bedrijfskavels. Hogere grondprijzen kunnen echter bijdragen aan de financiering, het beheer en de revitalisering van bedrijventerreinen. Een methodiek is denkbaar die gemeenten in een regio in staat stelt op eenzelfde manier een reële prijs vast te stel-

moeten. Ten tijde van dat onderzoek was er al sprake van een opgaande lijn in de prijzen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011; Van der Krabben en Buitelaar, 2012). Een correctie was blijkbaar al in gang gezet, maar nog niet dusdanig dat gesproken kan worden van marktconforme prijzen.

De vraag is in hoeverre de veronderstelde positieve externe effecten van lage grondprijzen in de vorm van werkgelegenheid opwegen tegen de negatieve. Lage grondprijzen kunnen onder meer niet noodzakelijke verhuisbewegingen oproepen en kunnen negatieve financiële consequenties hebben voor de gemeentelijke financiën. Verhuizingen kunnen tevens leiden tot versnelde veroudering van bedrijventerreinen. Een dergelijke gekwantificeerde analyse van 'voor' en 'tegen' is nog niet gemaakt, maar los daarvan kan in ieder geval gepleit worden voor een andere benadering, die uitgaat van marktconforme grondprijzen. Daaruit kan ook blijken of het vanuit regionaal-economisch perspectief wenselijk is om de prijzen structureel te verhogen.

JACQUES VAN DINTEREN

Productmanager bij Royal HaskoningDHV en bijzonder hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

Voor wie niet bekend is met de 'wereld van de bedrijventerreinen' zal het wellicht verrassend zijn te ontdekken hoe grondprijzen hier tot stand komen. Het merendeel van de gemeenten maakt gebruik van de comparatieve methode. Het gaat hierbij om een eenvoudige methode waarbij een gemeente haar grondprijzen voor bedrijventerreinen afstemt op die van de buurgemeenten. En omdat naburige gemeenten met elkaar in concurrentie zijn om werkgelegenheid aan te trekken, is het prijsniveau laag. Lage grondprijzen zijn voor gemeenten – en vooral voor gemeentebestuurders – een bewuste strategie om de lokale economie te stimuleren. Feitelijk subsidiëren gemeenten bedrijven via de grondprijs in de verwachting dat dit leidt tot positieve externe effecten op gemeenteniveau.

Hoewel de laatste jaren de prijzen voor door gemeenten uitgegeven bedrijfskavels zijn gestegen, zijn deze doorgaans niet marktconform. Om die conformiteit vast te kunnen stellen, is nu de algemene opvatting dat moet worden uitgegaan van de residuele methode. Kort gezegd is de waarde van de grond dan het 'residu' dat overblijft als de bouwkosten en de bijkomende kosten van de commerciële verkoopwaarde van een bedrijfspand worden afgetrokken. Als die methode wordt gehanteerd, zouden volgens STEC (2008) de prijzen in Nederland met gemiddeld tien euro per vierkante meter omhoog

ARGUMENTEN VOOR EEN PRIJSVERHOOGING

Er zijn in ieder geval vier goede redenen te noemen om een verdere structurele prijsverhoging door te voeren. De eerste twee zijn vooral financieel-economisch van aard. De derde is meer gericht op ruimtelijke effecten en de vierde heeft beide elementen in zich.

Voeren van een kostendekkende grondexploitatie

Vanuit een economische optiek zou een kostendekkende grondexploitatie een vanzelfsprekendheid moeten zijn, maar de praktijk is anders. In die gevallen dat gemeenten vanuit een werkgelegenheidsmotief een te lage grondprijs hanteren, kan dat leiden tot het noodzakelijkerwijs nemen van verliezen op de grondexploitatie. Het verkopen van grond onder de marktwaarde kan worden gezien als een verkapt vorm van staatssteun; bedrijven mogen niet met publieke middelen worden bevoordeeld bij de aankoop van bedrijfsgronden. De tekorten komen ten laste van de gemeentelijke begroting.

Bekostigen van beheer en revitalisering

Door een hogere grondprijs te hanteren komen financiële middelen beschikbaar voor het beheer van nieuwe terreinen. Van dergelijke geormerkte budgetten is momenteel nauwelijks sprake. Eventuele opbrengsten van grondverkoop en bedrijventerreinen komen ten goede aan de algemene middelen en daaruit worden met dat geld andere zaken bekostigd dan het reguliere beheer van bedrijventerreinen.

Als er voldoende ruimte zou zitten tussen kostprijs, verkoopprijs en reservering voor beheer wordt het bovendien mogelijk geld te storten in een op te zetten herstructureringsfonds voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Met de enorme revitaliseringsopgave waarvoor tal van gemeenten zich gesteld zien, is het nu telkens weer zaak – bij gebrek aan financiële reserveringen – de gemeenteraad te overtuigen van nut en noodzaak van een doorgaans dure kwaliteitsverbetering op verouderde terreinen. Voor Nederland zijn de totale kosten daarvan geraamd op 6,35 miljard euro (Taskforce, 2008), wat wellicht nog aan de voorzichtige kant is (Van Dinteren en Van der Krabben, 2008).

Sturen op differentiatie in kwaliteit

Door grondprijzen voor nieuwe terreinen hoger te maken dan momenteel gebruikelijk is en daarbij te differentiëren naar kwaliteit (segmentatie) komt in een regio een aantrekkelijke regionaal concurrerende mix van typen terreinen tot stand (functioneel, modern of hoogwaardig). Een dergelijke mix is nu onvoldoende aanwezig (Royal Haskoning, 2010; 2011). Het huidige aanbod is vooral functioneel van aard, terwijl de vraag nu in veel sterkere mate is gericht op moderne bedrijventerreinen en voor een klein deel op hoogwaardige terreinen. Bij een dergelijke segmentatie op basis van ruimtelijke kwaliteiten past het om te werken met prijs-kwaliteitsverhoudingen. Kavels op moderne en hoogwaardige terreinen zouden duidelijk duurder moeten zijn dan die op functionele terreinen.

Als de prijsverschillen tussen deze typen terreinen groot genoeg zijn, kan er zelfs iets van een 'natuurlijke selectie' plaatsvinden waarbij een bedrijf met een hoge toegevoegde waarde (bijvoorbeeld hightech-industrie) eerder zal kiezen voor het hoogwaardige terrein en een bedrijf met een lage toegevoegde waarde (bijvoorbeeld recycling) op het functionele terrein terecht zal komen. Dit sluit goed aan op de in de markt te herkennen trend dat ondernemers meer belang hechten aan ruimtelijke kwaliteit en ervan op aan willen kunnen dat hun bureaus daar evenveel waarde aan hechten en zich daarnaar zullen gedragen (Van Dinteren, 2008).

Ontmoedigen van verhuizen

De lage grondprijzen hebben tevens een negatief effect op het gebruik van de schaarse ruimte. Bij bedrijventerreinen komt die schaarste, mede bepaald door ruimtelijk beleid, niet tot uitdrukking in de prijs. De lage prijzen maken het ondernemers gemakkelijk te verhuizen naar een nieuwe locatie. Verhuizen moet voor ondernemers mogelijk zijn voor zover het hun de gelegenheid geeft de winstgevendheid van het bedrijf te vergroten, maar verhuizingen kunnen een bestaand terrein ook in een negatieve spiraal brengen. Dit is het geval als de verlaten bedrijfsgebouwen moeilijk hergebruikt kunnen worden en de restwaarde van verlaten grond en gebouwen zo laag

is dat de onderneming zich daarover verder niet bekommert. Dat heeft voor gemeenten ernstig negatieve effecten vanwege de versnelde veroudering van bestaande bedrijventerreinen en de hoge kosten om die te revitaliseren. Verwacht wordt dat ondernemers bij hogere grondprijzen sneller geneigd zullen zijn de beoogde verhuizing nog eens kritisch tegen het licht te houden en een herinvestering in de bestaande locatie te overwegen, ook al is prijs doorgaans geen doorslaggevende factor bij vestigingsplaatskeuzes.

ARGUMENTEN TEGEN EEN VERHOOGING WEERLEGD

Al in 2008 pleitte de commissie-Noordanus ofwel de Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen voor een verhoging van tien euro per vierkante meter kavel, vooral als bijdrage in de kosten van revitalisering van bestaande terreinen. Uit onderzoek onder gemeenteambtenaren (niet bestuurders) bleek dat ruim driekwart van de gemeenten van mening is dat een dergelijke grondprijshoging haalbaar is en niet tot vraaguitval zal leiden (Renes *et al.*, 2008). Het is echter niet gezegd dat een dergelijke verhoging voldoende is om naast de revitalisering, waarvoor de verhoging in eerste instantie ingezet zou moeten worden, het reguliere beheer te bekostigen. Gezien de lage prijselasticiteit van bedrijfskavels (CPB, 1999; Louw *et al.*, 2009) is het tevens de vraag of een dergelijke beperkte verhoging ondernemers genoeg aanmoedigt op de huidige locatie te herinvesteren, in plaats van te verhuizen.

Belangrijke tegenstanders van structurele prijsverhogingen zijn gemeentebestuurders. Zij gaan ervan uit dat de grondprijs voor ondernemers een essentiële factor is in het besluitvormingsproces en vrezen dat ondernemers weg zullen blijven of de gemeente zullen verlaten als die prijs te hoog ligt. Daarnaast valt de vraag te beluisteren hoe relevant de discussie over hogere grondprijzen nog is, nu prognoses voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen drastisch naar beneden zijn bijgesteld. Deze argumenten laten zich weerleggen.

Grondprijs niet doorslaggevend

In tegenstelling tot wat gemeentebestuurders vaak denken, staat de grondprijs niet op zichzelf, maar wordt deze door ondernemers gezien in het licht van de geboden kwaliteiten van gebouw, terrein en omgeving. De grondprijs is zelden een doorslaggevende factor bij vestigingsplaatskeuzes (Buck Consultants International, 1998; B&A Groep, 1998; STEC, 2005). Dit houdt ongetwijfeld verband met het gegeven dat slechts een klein deel van de totale jaarlijkse investeringen van bedrijven voor rekening komt van de grond. In de sectoren industrie, bouwbedrijven en transport & distributie gaat het bijvoorbeeld om 1,1 procent (CBS, 2011). Activa zoals bedrijfsgebouwen en machines nemen het grootste deel voor hun rekening. In tegenstelling tot gebouwen en machinerie behoudt grond bovendien zijn waarde. Hierbij kan wel sprake zijn van verschillen tussen bedrijven; voor bijvoorbeeld ruimte-extensieve transportbedrijven is de grondprijs van groter belang.

Overigens is hiermee niet gezegd dat grondprijs geen rol speelt voor ondernemers. Rationeel valt weliswaar te beredeneren dat de grondprijs maar een klein deel is van de totale investering, maar het gaat uiteindelijk om grote bedragen. Een ondernemer is daar wel degelijk gevoelig voor en probeert de beste prijs uit te onderhandelen.

Vooraf intra-gemeentelijke verplaatsingen

Bovendien verplaatst het merendeel van de bedrijven zich over zeer geringe afstanden. Driekwart van de bedrijven blijft binnen de gemeentegrenzen en slechts één op de vijf verhuist naar een andere regiogemeente (Renes *et al.*, 2008). De laatstgenoemde categorie verhuizers is daarmee ‘verloren’ voor de betreffende gemeente, maar niet voor de regionale economie. De werkgelegenheid blijft behouden en regionale afzet- en toeleveringsrelaties ondergaan geen verandering. Vanuit het regionale perspectief bezien is het dus van belang dat de regiogemeenten een zelfde beleid voeren ten aanzien van de grondprijzen, zodat concurrentie wordt vermeden. Het gaat immers eerst en vooral om de regionaal-economische ontwikkeling waar iedere gemeente afzonderlijk belang bij heeft.

Alleen als bedrijven van buiten de regio komen of nevenvestigingen gaan oprichten, ligt het anders. In dat beperkte aantal gevallen zullen de grondprijzen op de beschikbare alternatieve locaties door de betreffende ondernemers nadrukkelijker mee worden genomen in de afwegingen omdat de verschillen tussen regio's veel groter zijn.

Vraagafname valt mee

Een derde tegenargument is dat prijsverhoging geen optie is gezien de sterk afnemende vraag naar bedrijventerreinen. De media staan immers vol met berichten over leegstand en uitblijvende grondverkoop. Provinciebestuurders roepen dat er geen nieuwe terreinen meer mogen worden aangelegd voordat de oude gevuld zijn of dat er helemaal geen nieuwe meer worden aangelegd. Maar dat er in het geheel geen grond op bedrijventerreinen meer wordt uitgegeven lijkt voor in ieder geval dit decennium nogal onwaarschijnlijk, omdat compensatie moet worden geboden bij transformatie van verouderde terreinen, veelal naar woongebied. Daarnaast heeft de groep in bedrijventerreinen geïnteresseerde bedrijven zich verbreed naar delen van de dienstensector, vooropgesteld dat een gemeente in die ontwikkeling wil meegaan. Ten slotte zijn er sterke regionale verschillen. Zo zijn de perspectieven voor Limburg heel anders dan die voor de regio Amsterdam–Almere.

Feit is zonder meer dat de vraag sterk is afgenomen. In de periode 2001–2008 bedroeg de gemiddelde uitgifte 735 ha per jaar voor geheel Nederland. Sinds 2007 is een dalende trend herkenbaar. In 2009 bedroeg de uitgifte nog maar 433 ha en in 2010 was dit verder gedaald naar 418 ha (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Maar zelfs als wordt uitgegaan van een zeer negatief scenario, met extrapolatie van de lage gemiddelde uitgifte in 2009 en 2010, dan is er de komende jaren nog steeds een jaarlijkse vraag van ruim 400 hectare te verwachten. In dat geval is de discussie over de hoogte van de grondprijzen voor bedrijfskavels niet achterhaald.

EEN REGIONAAL AFGESTEMDE PRIJSMETHODIEK

Vanuit het idee dat werkgelegenheid vooral een lokale aangelegenheid is en niet bij de burens terecht moet komen, houden de meeste gemeenten in een regio elkaar – nu nog in een greep die ertoe leidt dat iedereen op prijs wil concurreren. Gegeven de aangedragen argumenten en gegeven het feit dat het primair regionale markten betreft (arbeidsmarkt, bedrijfshuisvestingsmarkt) moeten regiogemeenten gezamenlijk komen tot een marktconforme verhoging van de grondprijzen voor bedrijfskavels. Het maken van prijsafspraken tussen gemeen-

ten gaat echter lijnrecht in tegen Europees beleid (EC, 1997). Wel kan door de regiogemeenten gezamenlijk een methodiek worden ontwikkeld en gehanteerd om tot een reële, marktconforme vaststelling van de grondprijzen te komen. Kader 1 geeft mogelijke uitgangspunten van een regionaal afgestemde grondprijsmethodiek en regionaal beleid weer.

Een methode die per bedrijventerrein de hoogte van de grondprijs bepaalt, zou gebaseerd kunnen worden op een combinatie van de residuele methode en de kostprijsbepaling. Het gebruik van alleen de residuele methode lukt in deze markt niet. Het is vooral een kopersmarkt waardoor het aantal huurtransacties – noodzakelijk voor de methode – te beperkt is, vaak zelfs op regionaal niveau. Dit kan worden opgelost door de grondprijs op te bouwen uit de kostprijs, vermenigvuldigd met een factor die is ontleend aan de residuele waarde die geldt in een regio. STEC (2008) heeft laten zien dat op provinciaal niveau voldoende gegevens voorhan-

Uitgangspunten regionaal afgestemde grondprijsmethodiek

KADER 1

Het is van belang om het type kavel waarop de voorgestelde methodiek betrekking heeft af te bakenen. Het gaat om bedrijfskavels, niet om grootschalige detailhandel, kantoren en bedrijfswoningen. Elke gemeente in de regio hanteert de prijzen die uit de gekozen methodiek voortkomen als vaste prijzen, die niet onderhandelbaar zijn tussen gemeente en ondernemer. De opbrengsten die worden gerealiseerd boven de kostprijs worden in een gemeentelijk fonds gestort. Feitelijk wordt dat dus door de ondernemers gevoed door het bedrag dat zij boven de kostprijs aan de gemeente betalen voor de bedrijfsgrond; het geld komt niet uit een gemeentelijke pot. Uit dit fonds worden de kosten betaald van het regulier beheer van de bestaande en nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande, verouderde bedrijventerreinen. De ontwikkeling van een bedrijventerrein met verwachte opbrengsten die liggen onder de kostprijs is alleen toegestaan als dat noodzakelijk is om de ontwikkeling mogelijk te maken. De gemeente zal het plan dan vooraf ter goedkeuring aan de Europese Commissie moeten voorleggen.

Dit heeft betrekking op nog aan te leggen bedrijventerreinen én op bedrijventerreinen waar nu nog uitgifbare gronden zijn. Voor de laatste categorie is de consequentie dat de exploitatie moet worden opgebroken. De daarmee gemoeide hoeveelheid werk is echter te overzien. Bovendien biedt dit de mogelijkheid een langere looptijd voor de exploitatie te nemen, wat in veel gevallen zal leiden tot een realistischer beeld dan nu veelal het geval is, met op niet al te lange termijn nerveuze wethouders die bereid zijn niet-wenselijke concessies te doen om het terrein maar gevuld te krijgen. Nu zijn exploitatietermijnen vaak te kort en dat geldt al helemaal in de huidige economische situatie die waarschijnlijk nog een aantal jaren zal voortduren. De commissie-Noordanus en de opvolger daarvan, de commissie-Jorritsma, pleiten zelfs voor regionale fondsen, maar dat kan bij gemeentebestuurders nog niet op draagvlak rekenen.

Voorgestelde grondprijnsformule

KADER 2

Grondprijs = kostprijs × ophogingsfactor op basis van residuele grondwaarden

- + opslag voor de gerealiseerde kwaliteit
- + optionele opslag voor beheer en eventueel ook de revitalisering van andere terreinen

den zijn om dat te kunnen doen. Dit leidt tot een gemiddelde grondprijs, die in veel gevallen zal corresponderen met functionele bedrijventerreinen.

In de volgende stap kan rekening worden gehouden met de specifieke kwaliteit die op een bedrijventerrein of een deel daarvan wordt gerealiseerd. Als we uitgaan van drie kwaliteitsniveaus (functioneel, modern en hoogwaardig) dan zijn door de bank genomen de hoogwaardige terreinen vandaag de dag twee keer zo duur als de functionele. Dat verschil zou groter gemaakt mogen worden om de prijs-kwaliteitverhoudingen beter tot uitdrukking te kunnen laten komen. Wel is er rekening mee te houden dat in de aanleg en dus in de kostprijs al hogere uitgaven worden gedaan om de beoogde kwaliteit te realiseren. Daarbij kan gedacht worden aan een extensiever ruimtegebruik, meer groen en betere infrastructuur.

Bij de opslag voor de ruimtelijke kwaliteit kan tevens de ligging van de kavel worden meegenomen. Voor zichtlocaties wordt doorgaans een prijs gevraagd die dertig procent ligt boven de prijs voor de overige kavels op het terrein.

Vervolgens kan nog een opslag voor beheer, en eventueel de revitalisering van andere terreinen, worden toegevoegd als verwacht wordt dat de resulterende prijs nog onvoldoende de kosten daarvan kan dekken. Zoals aangegeven, is het belangrijk dat dit deel van de middelen, maar beter nog de gehele opbrengst uit de verkoop van grond op bedrijventerreinen, duidelijk wordt geoormerkt voor die doeleinden. Kader 2 vat de voorgestelde grondprijnsformule samen.

CONCLUSIE

De angst voor verlies aan arbeidsplaatsen door marktconforme prijsophoging van kavels op bedrijventerreinen zit diep bij bestuurders, maar is feitelijk niet terecht. De grondprijs vormt slechts een klein deel van de totale investering die een bedrijf doet en is geen doorslaggevende factor bij vestigingsplaatskeuzes. Dat pleit ervoor om bij de uitgifte van bedrijfskavels door gemeenten uit te gaan van marktconforme prijzen. Vanuit een financieel-economisch oogpunt is dat relevant om te komen tot sluitende exploitaties en het veilig stellen van middelen voor toekomstig beheer. Vanuit een ruimtelijke optiek draagt dit bij aan een zorgvuldiger ruimtegebruik. Er is zelfs reden om te kiezen voor prijzen boven het marktniveau om negatieve ruimtelijke effecten te voorkomen. Zo kan tevens een fonds worden gevuld dat gericht is op de bekostiging van noodzakelijke revitaliseringsoperaties die door verhuizingen mede in de hand worden gewerkt.

Aangezien de regionale markt zwaarder weegt dan de lokale, is een regionale aanpak nodig. De feitelijke toepassing

van een gezamenlijke, regionale methodiek voor het bepalen van marktconforme grondprijzen vraagt om regionale samenwerking. Hier ligt een duidelijke rol voor provincies als regisseur. De provincies hebben momenteel al de taak samen met de regio's te komen tot een bepaling en uitvoering van de herstructureringsopgave en de planning van nieuwe terreinen. Het ligt voor de hand om in dergelijke regionale overlegstructuren ook de grondprijzen aan de orde te stellen. In zo'n gezamenlijk traject naar structureel hogere grondprijzen zal zeker de vraag moeten worden gesteld of een verhoging van de grondprijzen geleidelijk moet worden doorgevoerd of per direct. Met het oog op het genereren van financiële middelen heeft een snelle invoering de voorkeur. Verder moet worden bezien hoe herstructureringsprojecten voorgefinancierd kunnen worden, want financiële middelen uit de verkoop van nieuwe terreinen (als voeding van een herstructureringsfonds) komen pas geleidelijk aan beschikbaar, terwijl de revitalisering van tal van bedrijventerreinen geen uitstel duldt.

LITERATUUR

- B&A Groep (1998) *Vestigingsplaatsfactoren: belang, waardering en knelpunten*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Buck Consultants International (1998) *Locatievoorkeur en ruimtegebruik van verhuisde bedrijven*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- CBS (2011) *Investerings in materiële vaste activa*. Gegevens op statline.cbs.nl.
- CPB (1999) *De grondmarkt: een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu.
- Dinteren, J. van (2008) *Bedrijventerreinen als speelveld*. Oratie. Groningen/Nijmegen: Rijksuniversiteit Groningen / Royal Haskoning.
- Dinteren, J. van en E. van der Krabben (2008) *Herstructurering bedrijventerreinen*. Tour de force voor een taskforce. *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, 89(6), 52–55.
- EC (1997) *Commission Communication on State aid elements in sales of land and buildings by public authorities*. *Official Journal*, C 209 (10 juli), 3–5.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) *IBIS werklocaties. De stand van zaken in planning en uitgifte van werklocaties op 1 januari 2011 en de uitgifte in 2010*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Krabben, E. van der, en E. Buitelaar (2012) *Industrial land and property markets: market processes, market institutions and market outcomes: the Dutch case*. In: *European Planning Studies* (te verschijnen).
- Louw, E., B. Needham, H. Olden, en C.-J. Pen (2009) *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: Sdu.
- Renes, G., A. Weterings, H. Gordijn (2008) *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Royal Haskoning (2010) *Kwaliteit en veroudering bedrijventerreinen Noord-Brabant*. Nijmegen: Royal Haskoning.
- Royal Haskoning (2011) *Regionaal bedrijventerreinenbeleid Friese regio's*. Nijmegen: Royal Haskoning.
- STEC (2005) *Bedrijfsruimtegebruikers in beeld*. Nijmegen: STEC.
- STEC (2008) *Quick scan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt*. Arnhem: STEC.
- Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (2008) *Kansen voor kwaliteit*. Den Haag: Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen.