

Parkmanagement is in een paar jaar tijd zeer populair geworden als nieuw organisatiemodel voor ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen. Het blijkt geschikt voor het realiseren van doelstellingen van ‘zorgvuldig ruimtegebruik’. Wat houdt het nieuwe concept precies in en welke rol kan de ‘parkmanagement ladder’ als conceptueel model vervullen?

Parkmanagement is als beleidsinstrument voor de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen in Nederland pas een recent verschijnsel. In Engeland en de Verenigde Staten bestaat het al langer, en de meest succesvolle cases daar fungeren nu als lichtend voorbeeld voor het beleid in Nederland. Parkmanagement wordt nu algemeen aanvaard als organisatiemodel voor het realiseren van zorgvuldig ruimtegebruik op bedrijventerreinen. Het is echter maar de vraag of gemeenten, die anders dan in het Verenigd Koninkrijk of de VS in Nederland bijna altijd verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van bedrijfslocaties, wel de juiste weg bewandelen bij het toepassen van parkmanagement. De indruk ontstaat dat lokale overheden parkmanagement vooral omarmen als een nieuwe vorm van milieuregelgeving (Pellenburg, 2002). Het gaat hier in feite om één van de dilemma's waarmee lokale overheden worden geconfronteerd bij het ontwikkelen van bedrijventerreinen.

Definities

Een goede korte omschrijving van het begrip parkmanagement is ‘een nieuwe organisatievorm van het beheer op een bedrijventerrein’ (Hoogzaad, 2001, p. 516). Meer specifiek is het ‘een middel om het gehele proces van ontwerp van terreinen en gebouwen, ontwikkeling, uitgifte en beheer van werklocaties beter te managen’ (Van Engelenburg e.a. 1998, p. 49). Een alternatieve formulering die meer recht doet aan de betrokkenheid van meerdere partijen is dat parkmanagement ‘een organisatie (is) waarin de verschillende actoren zich organiseren om het beheer en onderhoud van openbare ruimte te regelen’ (Van Leeuwen e.a., 2002 p. 26). Parkmanagement is een proces dat betrekking heeft op de inrichting en het beheer van zowel de bebouwde als de onbebouwde ruimte, en de ontwikkeling en exploitatie van zowel individuele als collectieve voorzieningen en diensten op bedrijfslocaties. Parkmanagement stimuleert samenwerking tussen bedrijven op zulke locaties. Het uiteindelijke doel is een hoger kwaliteitsniveau van zowel de publieke als private ruimte (Ecorys, 2002). Als resultaat van die kwaliteitsverhoging verlengt parkmanagement ook de bestaansduur van bedrijfslocaties. Herstructurering en revitalisering van bedrijventerreinen streven datzelfde doel na, en daarom gaan ze goed samen met parkmanagement. Uit de definities van parkmanagement kunnen vier aspecten worden afgeleid die nadere aandacht en uitwerking verdienen: het profijt aspect, het partner aspect, het product aspect en het proces aspect.

Profijten en partners

In potentie zijn bij parkmanagement veel voordelen te behalen voor diverse partijen, zoals figuur 1 illustreert. Kostenbeperkingen, hogere opbrengsten, milieuverbeteringen en image-effecten domineren het beeld. Niet alle aangeduide voordelen staan geheel buiten kijf. Vooral de conclusie dat lokale overheden kunnen profiteren van parkmanagement als nieuw

strategisch instrument van milieubeleid is voor discussie vatbaar. We komen daar later op terug.

Figuur 1 duidt ontwikkelaars, lokale overheden en op het park gevestigde bedrijven aan als de mogelijke partners in parkmanagement. Welke van die partijen moet de leiding in het samenwerkingsproces nemen: de publieke of de private? De meest succesvolle *business parks* in Engeland laten private vormen van parkmanagement zien. Maar natuurlijk is het ook mogelijk dat de lokale overheid een rol speelt bij het starten en organiseren van parkmanagement. In Nederland is dat zelfs gebruikelijk, omdat het vrijwel altijd de gemeente is die bedrijfslocaties ontwikkelt. De actuele aandacht voor parkmanagement komt ook duidelijk van de publieke kant: het zijn de lokale overheden die geïnteresseerd zijn geraakt in de voordelen als afgebeeld in figuur 1. Van een run van het bedrijfsleven op locaties met parkmanagement is zeker (nog) geen sprake.

Figuur 1 Actoren en belangen bij parkmanagement

<p>OVERHEID</p> <p><i>Lagere kosten onderhoud bedrijfslocaties</i></p> <p><i>Positieve imago-effecten</i></p> <p><i>Betere concurrentiepositie</i></p> <p><i>Toename werkgelegenheid</i></p> <p><i>Afname van milieu-effecten</i></p> <p><i>Hogere inkomsten onroerende zaakbelasting</i></p> <p><i>Nieuw strategisch instrument milieubeleid</i></p>	<p>BEDRIJVEN</p> <p><i>Meer focus op kern-activiteiten mogelijk</i></p> <p><i>Positief effect op arbeidsklimaat</i></p> <p><i>Veilige en prettige werkomgeving</i></p> <p><i>Tevreden werknemers</i></p> <p><i>Betere concurrentiepositie</i></p> <p><i>Beter imago</i></p> <p><i>Kostenvoordelen door collectieve inkoop</i></p>
<p>BELEGGERS/ONTWIKKELAARS</p> <p>Waarde van vastgoed wordt hoger</p> <p><i>Vastgoed behoudt zijn waarde langer</i></p> <p><i>Nieuwe winstgevende zelfstandige activiteit</i></p> <p><i>Imagoverbetering</i></p>	<p>MAATSCHAPPIJ EN MILIEU</p> <p><i>Positieve milieu-effecten</i></p> <p><i>Zorgvuldig (economisch) landgebruik</i></p> <p><i>Gezamenlijk gebruik van voorzieningen</i></p> <p><i>Toename ruimtelijke kwaliteit</i></p>

Bron: Ecorys 2002 (bewerking)

Welke kansen heeft de lokale overheid om bedrijven te lokken naar terreinen met parkmanagement? Hoe intensief moet haar bemoeienis met parkmanagement op bedrijventerreinen eigenlijk zijn? Ook als het de gemeente is die het initiatief neemt, is het maar de vraag of ze het hele proces van ontwikkeling en uitvoering van parkmanagement verder ook in eigen hand moet houden, dan wel het zo snel als mogelijk moet overdragen aan de bedrijven op de locatie in kwestie, respectievelijk de vereniging die die bedrijven daarvoor vormen of het gespecialiseerde bedrijf dat ze daarvoor inhuren. De keuze die hier gemaakt wordt heeft natuurlijk te maken met de vraag wiens belangen in de eerste plaats gediend moeten worden. In Nederland lijken gemeenten in de eerste plaats naar hun eigen belang te kijken en passen dan graag parkmanagement toe omdat ze dat zien als als een mooi nieuw beleidsinstrument dat een welkome aanvulling vormt op de ruimtelijke sturingsinstrumenten die ze bij bedrijfsterreinplanning al hebben zoals bestemmingsplannen, erfpacht en grondbeleid (Van Leeuwen e.a., 2002). Op die manier ontardt parkmanagement tot een modieuze manier om milieu- en andere overheidsregels aan bedrijven op te leggen die zich op een bepaald terrein willen vestigen. Parkmanagement wordt dan overheidsbeleid om zorgvuldig ruimtegebruik aan bedrijven op te leggen. Zo'n uitkomst staat evenwel diametraal tegenover de andere keuze die gemaakt kan worden: het verbeteren van de beheersorganisatie van bedrijventerreinen primair gezien vanuit het belang van de gebruikers van die terreinen, met als doel lagere kosten, hogere opbrengsten en een langere levensduur van investeringen.

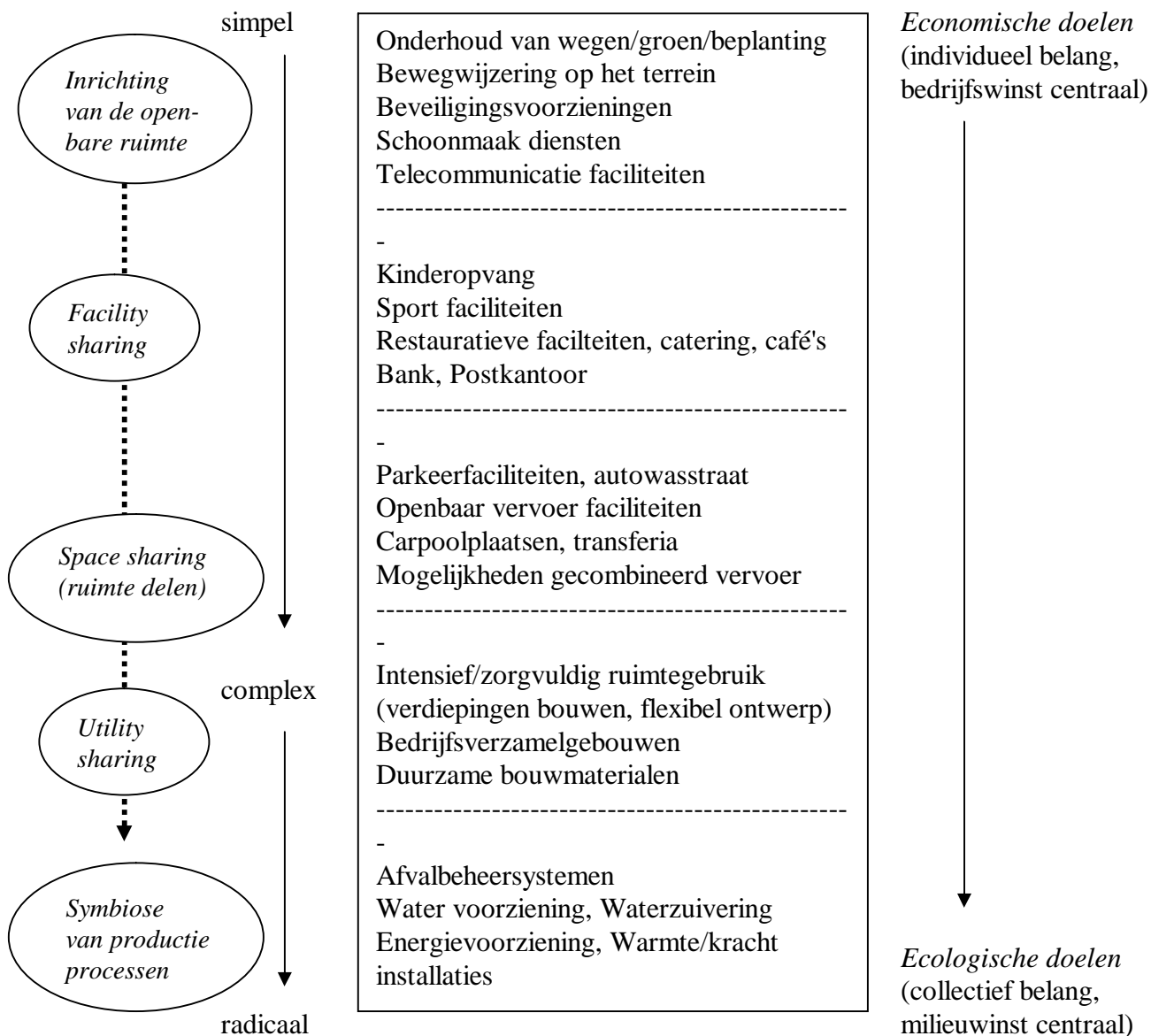
De positie en belangenafwegingen van de actoren is een eerste dilemma bij het opzetten van parkmanagement. Een tweede dilemma gaat over de hardheid van de toegepaste regels. Die regels kunnen meer of minder talrijk zijn, eenvoudig of ingrijpend, meer of minder verplichtend. Te strikte en ingrijpende regels brengen het risico met zich mee dat bedrijven wegblijven. Minder ingrijpende regels laten mogelijk te bereiken voordelen wegvallen. Regelingen die wel ingrijpend zijn maar ruim worden toegepast lokken ‘free riders’ gedrag uit: bedrijven die van de voordelen profiteren zonder er de lasten van te dragen. Het kiezen van een middenpositie is in zulke situaties niet altijd de beste strategie. Het gaat erom creatieve oplossingen te vinden die opbrengsten kunnen maximaliseren.

De parkmanagement ladder

Een creatieve oplossing van het regelgevingsdilemma is verschillende ‘pakketten’ van regels aan te bieden. Op basis van een inschatting van het verwachte voordeel kan een bedrijf bijvoorbeeld kiezen voor een basispakket met alleen parkmanagementproducten op het gebied van bewegwijzering, wegonderhoud, parkeren en beveiliging, of eventueel aanvullende pakketten afnemen. Die kunnen bijvoorbeeld regelingen bevatten over de aan te leggen ICT-infrastructuur, vergaderfaciliteiten, kinderopvang, sport en ontspanning, of personeelsdiensten. De meest vergaande productpakketten noodzaken tot aanpassingen van het productieproces van een bedrijf, en hebben bijvoorbeeld betrekking op waterverbruik, energieverbruik, grondstoffenverbruik, afvalhergebruik, en afvalverzameling en –verwerking. De locatie-ontwikkelaar kan tegenover de afname van een eenvoudiger of completer pakket een variërende grondprijs stellen of een lagere prijs vragen voor een pakket met grotere duurzaamheidswaarde. Op die manier bezien, is de ontwikkeling van pakketten van parkmanagement een nuttige uitbreiding en vernieuwing van het concept. Helaas zijn de inzichten met betrekking tot de aard en inhoud van die pakketten zoals die in de praktijk worden aangetroffen niet erg consistent. Toch is het niet zo moeilijk om die consistentie aan te brengen. De diverse parkmanagementproducten zijn in een logische opeenvolging te plaatsen, de zogenaamde ‘parkmanagement ladder’. Kerngedachte achter de parkmanagement ladder is dat de diverse activiteiten die onder de noemer parkmanagement zijn te vatten, kunnen worden gezien als een opklimmende reeks van activiteiten, diensten of afspraken die reiken van tamelijk simpele basisvoorzieningen voor bedrijven op een bedrijventerrein tot aan complexe vormen van samenwerking tussen bedrijven in het productieproces, zoals die worden nagestreefd in een echt industrieel ecologisch systeem (Frosch en Gallopoulos, 1989).

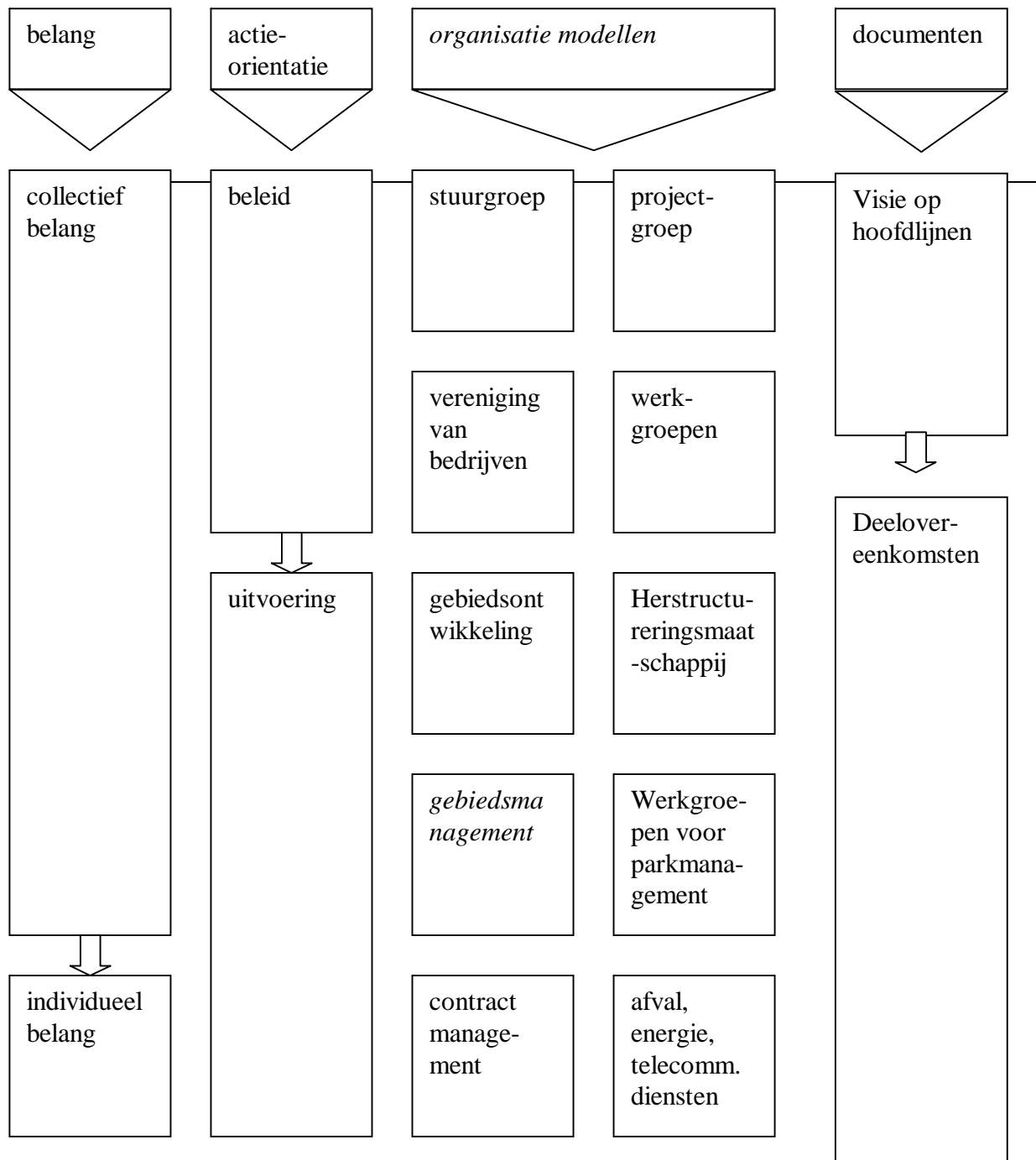
Figuur 2 beeldt dit idee af in schematische vorm. De activiteiten op de parkmanagement ladder lopen van eenvoudig (simpel) tot ingrijpend (radicaal), en dit correspondeert met een ordening van individuele belangen en economische doelstellingen enerzijds tot collectieve belangen en ecologische doelstellingen anderzijds. De in figuur 2 opgenomen lijst van activiteiten is overigens niet uitputtend en hier en daar zou de classificatie van activiteiten op de ladder ook anders kunnen. Aan de linkerkant van het schema is te zien hoe tussen de uiterst eenvoudige activiteiten gericht op gebieden en de uiterst complexe vorm gericht op stromen, de principes van *facility sharing* en *utility sharing* zijn geplaatst. De Vries definieert *facility management* als ‘het gezamenlijk inkopen door meer bedrijven van diensten als beveiliging, reiniging, catering, kinderopvang, onderhoud gebouwen, groenbeheer, personenvervoer, wasstraat, wagenpark e.d.’ en *utility management* als ‘het initiëren van projecten gericht op gezamenlijk gebruik van voorzieningen als industriewaterlevering, gezamenlijke afvalwaterbehandeling, benutting regionale restwarmte en telecommunicatie- en multimedievoorzieningen’ (De Vries, 1998, p. 26). Alleen de laatstgenoemde twee vallen in figuur 2 duidelijk in een ander kader, omdat ze horen bij de meer eenvoudige vormen van gedeelde voorzieningen, en niet bij de ambitie tot het koppelen van materiaalstromen.

Figuur 2 De ladder van parkmanagement activiteiten



Die keuze is consistent met van Leeuwen e.a. (2002) die utility sharing ook beperken tot het gezamenlijk opzetten door bedrijven van vervoer en gezamenlijk gebruik van water en energie, welke alleen maar van de echte 'symbioses' van productieprocessen zijn te onderscheiden door een geringere mate van samenwerkingsintensiteit en het ontbreken van directe afhankelijkheid. Symbiose van productieprocessen houdt in dat de productieprocessen van individuele bedrijven daadwerkelijk aan elkaar gekoppeld zijn, bij utility sharing is dat nog niet het geval. Een laatste onderscheid tussen figuur 2 en de schematiseringen die zijn voorgesteld door De Vries (1998), Van Leeuwen e.a. (2002) en de *Nota Parkmanagement* (2002) is de tussenvoeging van een label *space sharing* voor de groep van activiteiten die het streven naar efficiënter ruimtegebruik als gemeenschappelijke noemer hebben. Omdat dit doel zowel een economisch als ecologisch karakter heeft, lijkt het logisch de corresponderende groep activiteiten halfweg de parkmanagement ladder te plaatsen.

Figuur 3 Processtructuur (Eco-park “De Krogten”, Breda; bewerking van Snijder 2002)



Parkmanagement als proces

Hoe kan parkmanagement het best worden georganiseerd? Figuur 3 geeft een voorbeeld van een mogelijke procesorganisatie. Het is een enigszins aangepaste versie van het organisatiemodel dat is gebruikt om parkmanagement in te voeren op het bedrijventerrein De Krogten in Breda. Als een breed opgezet en succesvol voorbeeld van parkmanagement, toont de procesarchitectuur van deze case alle relevante kenmerken.

De Krogten is een bedrijventerrein in Breda-Noord van 170 hectare, waarop circa 130 bedrijven zijn gevestigd die tezamen 7000 arbeidsplaatsen tellen. Er zijn bedrijven uit alle

sectoren bij, grote en kleine, met huur- en koop panden, kriskras door elkaar op het terrein gevestigd. Bij de start van het revitaliseringsproces in 1997 bood de locatie de bekende aanblik van veel verouderde bedrijventerreinen: oude gebouwen, slechte wegen, in onbruik geraakte infrastructuur, beschadigde riolering, geen groenonderhoud, veel zwerfvuil. Aanvankelijk kwam het revitaliseringsproces moeizaam op gang, en dat vormde de aanleiding om een parkmanagementorganisatie op te zetten (*Nota Parkmanagement*, 2002). Inmiddels vormt De Krogten een fraaie illustratie van het feit dat parkmanagement niet alleen geschikt is voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen maar ook goed kan worden toegepast bij herontwikkeling van verouderde terreinen. In dit geval was de (her)ontwikkeling een doelbewuste samenwerkingsoperatie tussen de bedrijven op het terrein en de gemeente Breda. Figuur 3 toont de lay-out van de parkmanagementorganisatie die in gang is gezet. Net als in de parkmanagement ladder, is in de processtructuur een verloop te zien tussen individuele en collectieve belangen. In dit geval illustreert dat een tijdsverloop. Aan het begin van het proces domineren de collectieve belangen en in feite blijven ze dat het grootste deel van de tijd doen, tot aan de eindfase waarin zichtbaar moet worden dat wanneer de parkmanagement organisatie eenmaal op poten staat, ook private belangen gediend worden. In het ontwikkelingsproces, dat een aantal jaren kan vergen, ligt de nadruk in het begin meer op het formuleren van beleid, dat vorm krijgt in nota's die de visie op hoofdlijnen van de deelnemende partners weergeven. In de tweede fase van het proces verschuift de oriëntatie naar uitvoering. Visies op hoofdlijnen worden uitgewerkt tot convenanten op deelgebieden. Het middendeel van de figuur toont de organisatievormen die ontstaan in de verschillende fasen van het proces.

Figuur 4 Het procesontwerp in verschillende planningsmethodieken

	Ecoclassificatie systeem	Milieupuntensysteem	Duurzaamheidsscan	Handreikings-syst.	Roadmap/Quickscan	Ontwikkelings visie
Proces initiatief:						
- top-down (gemeente)	X	X	-	-	X	X
- bottom-up (bedrijven)	-	-	-	-	-	-
- gezamenlijk (gem+bedr)	-	-	X	X	X	-
Rol bij identificeren opties						
- adviesbureaus	X	X	X	X	X	X
- bedrijven	-	-	X	X	-	-
- gemeente	X	X	X	X	X	-

bron: Van Leeuwen et al. (2002) p. 29

Alternatieve procesmodellen vergeleken

Het organisatiemodel van De Krogten is zeker niet het enige mogelijke model voor het toepassen van parkmanagement. Er zijn in de afgelopen jaren diverse alternatieve modellen ontwikkeld, die door Van Leeuwen e.a. (2002) op een rij gezet en vergeleken zijn. Het gaat daarbij om zes modellen, die alle een zekere bekendheid in de praktijk hebben verworven. Al die zes modellen hebben gemeenschappelijk dat ze een publieke partij afbeelden die domineert in de beginfase van het ontwikkelingsproces, en soms ook gedurende het hele proces dominant blijft. Is dat de enige mogelijkheid? Hiervoor is reeds gesuggereerd dat in Nederland gemeenten soms te gretig lijken bij het leiden van het parkmanagementproces. Parkmanagement wordt teveel gezien als aanvulling op de bestaande lokale ruimtelijke

sturingsinstrumenten (bestemmingsplannen, erfpacht, grondbeleid), terwijl het in essentie een vorm van samenwerking tussen de ontwikkelende en beherende partijen moet zijn, in het bijzonder de lokale overheid en de gevestigde bedrijven. Die laatste zijn te weinig in beeld, en dat heeft wellicht te maken met een tot dusver nog niet genoemde partij, dat zijn de adviesbureaus die in de praktijk de ontwerpers zijn van de procesmodellen zoals die door van Leeuwen e.a. werden vergeleken. Voor deze consultants zijn gemeenten de potentiële afnemers van de door hun geconstrueerde parkmanagement ontwikkelingsmodellen, en het is dan ook geen wonder dat ze die gemeenten in een invloedrijke modelpositie plaatsen! Het is bovendien interessant te zien dat de consultants zonder uitzondering ook zichzelf een plaats geven in de procesmodellen, omdat ze op die wijze het model niet slechts eenmalig verkopen, maar er als deelnemer in het proces ook permanente inkomens uit kunnen halen.

Figuur 4 laat dit duidelijk zien. In alle zes gevallen geven de adviesbureaus zichzelf een rol bij het 'identificeren van opties'. De lokale overheid heeft die rol vijf van de zes keer, bedrijven slechts twee keer. Het proces-initiatief wordt meestal toebedeeld aan de gemeente (vier van de zes keer) of aan gemeenten die samenwerken met bedrijven (drie van de zes keer) maar in geen enkel model wordt dat initiatief bij de bedrijven alleen gelegd. Conclusie: de consultants zijn voor een top-down benadering van parkmanagement. Begrijpelijk gezien hun marktpositie, maar niet verstandig. Het versterkt de neiging van gemeenten om het parkmanagementproces te domineren en parkmanagement te zien als een nieuwe vorm van regelmacht. Dat leidt tot onderbenutting van te behalen voordelen, met name aan de kant van het bedrijfsleven en ontkent de praktijkervaring dat parkmanagement het meest succesvol is wanneer het wordt georganiseerd met een sterke inbreng van private partijen.

Piet Pellenburg (p.h.pellenburg@rug.nl) is als hoogleraar economische geografie verbonden aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen en is fellow van het Urban and Regional Studies Institute van onderzoekschool Nethur.

Literatuur

Ecorys (2002) *Parkmanagement. Rendement, kwaliteit en duurzaamheid*, Ecorys-Kolpron, Rotterdam

Engelenburg, H van, H.J.J. Kloosterman, N. Hugenholtz, J.E. Reijnoudt (1998) 'Beter beheer van werklocaties door strategische planning', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 4, p. 49-53

Frosch, R.A. en N.E. Gallopoulos (1989) 'Strategies for Manufacturing', *Scientific American*, september, p. 144-152

Hoogzaad, R. (2001) 'Parkmanagement op bedrijventerreinen,' *Rooilijn*, nr. 10, p. 516-522

Leeuwen, M.G van., W.J.V. Vermeulen, P. Glasbergen (2002) 'Planning van Eco-industriële parken. Een analyse van Nederlandse planningsmethoden', *Milieu* 2002/1, p. 19-34

Nota Parkmanagement (2002) *Kwaliteit wint terrein*, Ministerie van Economische Zaken Den Haag

Pellenburg, P.H. (2002) 'De zaken gaan voor het meisje. Ecologie en economie bepalend voor toekomst bedrijventerreinen', *ROM Magazine*, nr. 4, p. 34-35

Snijder, W. (2002) *Duurzaam de Krogten; toekomst van een verouderd bedrijventerrein*, Papers Workshop Core Centra, INRO TNO/Bureau Milieu&Werk BV, Delft

Vries, E.J., De (1998) 'Park Management kan milieubesef op bedrijventerreinen bevorderen', *ROM Magazine*, nr. 4, p. 25-27