

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46016>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-15 and may be subject to change.

Auteurs Esther Geuting (Stec Groep) en
Frank Geerlings (Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland)

Marktconsultatie oude bedrijventerreinen

Tien lessen: hoe gemeenten en ontwikkelaars beter kunnen samenwerken

Er is in Oost-Nederland (Overijssel en Gelderland) in totaal sprake van circa 5.500 hectare verouderde bedrijventerreinen, waarvan 25 procent sterk verouderd is. Veroudering betekent op deze terreinen in de eerste plaats een wat mindere beeldkwaliteit, naast ontsluiting en bereikbaarheid die niet meer voldoen aan de wensen van ondernemers. Maar ook: leegstand en braakliggende kavels. In de rest van Nederland is het beeld al niet anders. Reden om die veroudering aan te pakken, zodat hier weer aantrekkelijke vestigingsmilieus voor ondernemers of aantrekkelijke woongebieden ontstaan. Ruimte is immers een schaars goed: zeker in en rondom de steden. De nieuwe ontwikkeling van bedrijventerreinen en het beslag op de ruimte hierdoor stuit - terecht - op steeds meer maat-

schappelijke bezwaren. Zowel vanuit ruimtelijk als economisch perspectief werken overheden aan plannen om de verouderde en soms ook vervuilde terreinen weer een nieuw leven te geven. Soms is het in de vorm van een fikse opknapbeurt (vaak letterlijk face lift genoemd), maar vaak zijn ook meer drastische maatregelen nodig: bijvoorbeeld door nog gevestigde bedrijven te verplaatsen en het terrein nieuw uit te geven aan bedrijfsruimte gebruikers (herprofilen, in vaktermen), of door het terrein (ten dele) een andere bestemming te geven (transformeren). Hoe kijken projectontwikkelaars en beleggers hier tegenaan? Wat is aantrekkelijk, wat niet? OOST NV en Stec Groep hielden deze zomer een marktconsultatie met marktpartijen.

De projectontwikkelaars, bouwers en beleggers beginnen zich de laatste jaren ook op de markt van herstructurering van bedrijventerreinen te oriënteren. Vooral als het gaat om transformatie van bestaande bedrijventerrein is de interesse hoog. Waar het gaat om herprofilering, is het aantal ontwikkelaars dat hier actief in opereert veel minder groot. We schatten in dat dit de komende jaren kan veranderen, bij het schaarser worden van nieuwe bedrijventerreinen, de groei van parkmanagement op bedrijventerreinen en de professionaliseringslag van vastgoedpartijen in dit marktsegment (met name onder institutionele beleggers).

Droog brood

Door sommige, met name publieke, partijen wordt daarom gezegd dat sprake is van 'marktfalen'. Volgens anderen is er sprake van een gebrek aan de juiste kennis, informatie en ervaring bij de marktpartijen waardoor ze eerder kiezen voor die projecten waar ze die kennis, informatie al wel hebben opgebouwd. Een andere veel gehoorde dooddoener is dat bij herstructurering nog geen droog brood te verdienen is. Weer anderen geven aan dat het juist de gemeenten zijn die de ontwikkelaars liever niet aan tafel hebben onder het mom van 'ze willen alleen de gouden eieren (ofwel: transformatie naar wonen) en verder niets'. Redenen genoeg om juist met tien projectontwikkelaars, bouwers en beleggers en een aantal gemeentelijke projectleiders om de tafel te zitten te praten over de kansen en knelpunten bij herstructurering van bedrijventerreinen. Oost NV en Stec Groep deden dit aan de hand van concrete cases van verouderde bedrijven in Apeldoorn en Winterswijk.

Typen herstructurering

Herstructurering is een containerbegrip en bestaat feitelijk uit aanpakken om de veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan:

1. Groot onderhoud
2. Revitalisering: forse integrale verbetering van het terrein, waarbij de huidige bedrijven gevestigd blijven
3. Herprofilering: wijziging van de werkfunctie door economische veroudering, met behoud van bedrijfsruimte
4. Transformatie: wijziging van de functie van het bedrijventerrein als werkfunctie in andere functies zoals kantoorruimte en wonen.

Les 1: Wees realistisch

Laten we er niet omheen draaien: herstructurering is duur en ingewikkeld. Maar er zijn ook grote verschillen in de kosten voor herstructurering: in geval van een lichte opgave (zoals bij een facelift) volstaat meestal een investering van 2 tot 4 euroton per hectare. Deze opgave kan in veel gevallen door bijdragen van ondernemers, beter gebruik van de kavels en het toestaan van nieuwe ontwikkelingen op het terrein worden opgevangen. Moeilijker wordt het wanneer een zware herstructureringsoperatie nodig is: met bedrijfsverplaatsing, bodemsanering en asbestsanering. De kosten per hectare lopen dan gemiddeld op tot circa 3,5 miljoen euro, maar substantieel hogere bedragen van meer dan tien miljoen euro per hectare komen ook regelmatig voor.

In de praktijk, ook in de toekomst, gaat herstructurering op bedrijventerreinen dan ook praktisch altijd gepaard met een onrendabele top. We

schatten in dat er op hoofdlijn in drie situaties (of een combinatie van deze situaties) sprake kan zijn van een kostenneutrale herstructurering:

1. Als herstructurering van slechts een deel van het bedrijventerrein nodig is;
2. Als een lichte vorm van herstructurering zoals een facelift voldoende is om de verouderingskenmerken op te lossen;
3. Als minstens een deel van de bedrijfsruimte getransformeerd wordt in andere functies.

Les 2: Weet wat je mag verwachten (en wat niet!)

Uitgangspunt bij publiekprivate samenwerking is uiteraard dat projectontwikkelaars en beleggers in principe alleen willen investeren in de herstructurering van bedrijventerreinen als een gebied opbrengstpotenties heeft. In de praktijk betekent dit dat men met name geïnteresseerd is in locaties waar een grote stijging van de commerciële waarde mogelijk is, bijvoorbeeld bedrijventerreinen waar trans-

Bestanddelen kostenkengetal herstructurering bedrijventerreinen

(€ 20 tot 30 per m² bedrijventerrein)

Inclusief de volgende (standaard) herstructureringsmaatregelen:

- een sterke verbetering van de kwaliteit van het openbaar groen;
- het vervangen van de bovengrondse en ondergrondse infrastructuur;
- een intensivering van de verlichting;
- de aanleg van extra parkeergelegenheid;
- de aanleg van gedeeltelijk nieuwe infrastructuur om de verkeersveiligheid en de interne ontsluiting op het terrein te verbeteren (verbreden wegen, nieuw wegprofiel, nieuwe doorsteek weg).

Maar exclusief de volgende bijzondere maatregelen:

- verwerving, sanering en herontwikkeling van locaties;
- bovenplanse infrastructurele ingrepen;
- bodemsanering;
- het verbeteren van de externe ontsluiting van het terrein;
- bijzondere infrastructurele werken als bruggen, tunnels, stoplichten, rotondes en damwanden en schoeiingen.

Bron: diversen, bewerking: Stec Groep

Onrendabele toppen bij herstructurering naar terreintype

Terreintype	Opbrengstniveau	Kostenniveau	Indicatieve omvang onrendabele top
Binnenstedelijke locatie	Zeer groot	Zeer hoog	Redelijk hoog
Snelweglocatie	Laag	Matig	Matig
knooppuntlocatie	Matig	Hoog	Matig
Binnenstedelijke natte terreinenhaven	(Zeer) groot	Zeer hoog	Hoog
Natte terreinen aan de stadsrand haven	Neutraal	Zeer hoog	Zeer hoog

Bron: Stec Groep

formatie naar kantoren of - in de huidige markt - vooral wonen mogelijk is. Verder gaat het eigenlijk alleen om bedrijventerreinen waarop (vaak door de ligging) een aanzienlijk hogere commerciële waarde van het vastgoed mogelijk is. Dus ofwel omdat het zeer strategisch is gelegen, ofwel omdat de boekwaarde van het vastgoed in de huidige staat dermate laag is en dus de potentiële waardestijging hoog is, ofwel dat er veel extra vloeroppervlak kan worden toegevoegd.

Wanneer geen van deze aspecten aan de hand is, zien we de betrokkenheid van ontwikkelaars vooral nog in situaties waarin de herstructurering wordt aangepakt door een marktpartij in ruil voor bouwclaims op andere locaties (de zogenaamde verevening). Ook is men over het algemeen alleen geïnteresseerd in herstructureringsingrepen met een korte terugverdiertijd, die leiden tot verhoging van de commerciële waarde van het gebied. In de praktijk betekent dat concreet dat ondernemers, projectontwikkelaars en beleggers in herstructureringsprojecten óf inzetten op transformatie óf inzetten op revitalisering en groot onderhoud. Denk aan de volgende maatregelen bij groot onderhoud en revitalisering:

- Groenonderhoud
- Bewegwijzering
- Verbeteren van entree van het gebied
- Aanleg van extra parkeerplaatsen
- Intensivering van verlichting

(Vastgoed)ondernemers zijn veel minder geneigd te investeren in herstructurering met bedrijfsverplaatsing en trajecten met dure bodem- en asbestsanering of bijzondere infrastructuurwerken. Dit zijn belangrijke aandachtspunten bij de samenwerking met ondernemers en projectontwikkelaars en beleggers.

Les 3: Vraag ontwikkelaars al aan tafel bij het opstellen van een visie

De private partijen geven aan dat zij vinden dat zij vaak (te) laat worden ingeschakeld bij herstructureringsprojecten. Pas als er al een in de gemeenteraad vastgestelde visie is vastgesteld wordt gevraagd of private partijen willen samenwerken. Er is, volgens hun, dan al te vaak sprake van vastgestelde plannen en stukgerekende grondexploitaties. De marktpartijen willen graag vanaf het juiste moment meepraten over de eventuele mogelijkheden qua herstructurering. Dat kan best zonder dat er al sprake is van intentieovereenkomsten, samenwerkingsvormen of formele aanbestedingsprocedures.

Zo'n moment om in te stappen is bijvoorbeeld een vastgesteld masterplan. In een masterplan is meestal een nog globale ruimtelijke visie opgenomen en worden de mogelijkheden van inbreiding en herontwikkeling aangegeven op globaal niveau. Op grond van het masterplan kunnen die inbreidings- en herontwikkelingsmogelijkheden verder worden uitgewerkt, bijvoorbeeld via een herontwikkelings- of projectplan. Een goede mogelijkheid om de projectontwikkelaars, bouwers en beleggers er bij te betrekken is het vragen van een ontwikkelingsvisie vanuit de gemeente aan de private partij(en) of consortium, gevolgd door het afsluiten van intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst tussen partijen die bereid zijn om te investeren in de private ruimte. Via het afsluiten van een gezamenlijke grondexploitatie is de herontwikkeling van de private ruimte aan te pakken. Voor de publieke investeringen in bijvoorbeeld de weginfrastructuur, riolering en kabels en leidingen is daarnaast een aanbestedingsprocedure mogelijk.

Les 4: Overweeg een terrein bewust te laten verpauperen

Als het gaat om de transformatie van een (deel van) bedrijventerrein dan is het de vraag wie er een probleem heeft met de verpaupering van het gebied. Met name bij transformatie, waar de bestemming gaat veranderen van de private ruimte, is het immers de vraag wie het eerste het initiatief neemt. Vaak willen de gemeente op grond van een ruimtelijke visie of vanuit het masterplan het initiatief nemen voor de transformatie van het gebied. De huidige grondeigenaren zien de gemeente of private partijen graag komen, gaan achterover hangen en wachten af.

De projectontwikkelaars, bouwers en beleggers hebben een andere aanpak. Door niets doen neemt de verpaupering van het gebied verder toe en gaat de waarde verder dalen. Pas als de huidige grondeigenaren inzien dat ze van het verpauperde onroerend goed af moeten komen en zelf naar projectontwikkelaars stappen wordt het volgens deze marktpartijen interessant om mee te gaan denken, anders is de investering gewoon niet haalbaar. Verpaupering is, volgens marktpartijen, dus soms een zegen en zelfs noodzakelijk voordat het 'rendabel' wordt om ingrepen op oude bedrijventerreinen haalbaar te maken. Juist of pas op dat moment is het van belang een goede visie op te stellen voor de nieuwe bestemming van het gebied, samen met andere partijen zoals de gemeente.

Les 5: Zet in op kritische massa om zo een vliegwieleffect te realiseren

Op uitgegeven bedrijventerreinen bestaat in de praktijk bijna altijd een sterk versnipperde eigendomsstructuur. Dit bemoeilijkt de herstructurering van bedrijventerreinen. Kleinschalige en grootschalige kavels zijn op het

terrein bovendien niet altijd logisch geclusterd, waardoor het extra moeilijk is grote aaneengesloten projectgebieden voor herstructurering te realiseren. De versnippering van het eigendom maakt verwerving complex én kostbaar. Om een herstructureringsproject met bedrijfsverplaatsingen van enige omvang van de grond te krijgen, kunnen ontwikkelaars samen met de gemeente het beste starten met het realiseren van herstructurering op de minst versnipperde delen van het terrein. Dit maakt een planmatige herstructurering in de praktijk eenvoudiger, en genereert met een relatief beperkte inspanning een groot effect op het terrein als geheel. Dit motiveert andere eigenaren op het terreinen.

Voorbeeld investeringen op Goudse Poort door TCN

TCN heeft op het verpauperde bedrijventerrein Goudse Poort een flink aantal panden (waarvan een deel leegstaand) opgekocht. Zo heeft zij een flink belang genomen in het terrein. Vanuit die positie is overlegd met de gemeente Gouda en is een gezamenlijke visie op het gebied gemaakt. Het gebied zal voor een deel bedrijventerrein blijven, opgeknapt worden en voor een deel met hoogwaardigere economische functies worden ingevuld. TCN ziet brood in de locaties vanuit al haar verschillende disciplines: parkmanagement/services, ontwikkeling en asset management/belegging. Dit is een van de meest vergaande voorbeelden van de inzet van de marktpartij bij bedrijventerreinen (waarbij transformatie naar wonen niet aan de orde is).

Les 6: Soms is transformeren beter

Veel gemeenten hebben grote weerstand tegen het van kleur laten verschieten van bedrijventerreinen: transformatie. Het economisch belang van bedrijventerreinen voor de werkgelegenheid

Verevening tussen oude en nieuwe bedrijventerreinen lijkt een goede wijze om via een paar euro op de grondprijis voor het nieuwe terrein het parkmanagement/beheer van beide terreinen te kunnen opstarten.

en de economische structuur is immers fors. Daar komt bij dat het maatschappelijk draagvlak voor het aanleggen van bedrijventerreinen in de meeste gemeenten afkalt. Het ligt vanuit dat perspectief dan ook voor de hand in te zetten op vasthouden wat je hebt. Dit heeft raar genoeg echter een negatief effect op de betaalbaarheid van herstructurering van bedrijventerreinen. Toch is het vanuit economisch én maatschappelijk oogpunt soms beter in te zetten op transformatie. Bijvoorbeeld op binnenstedelijke locaties, omgeven door woonwijken, in oude havenarmen, die niet meer gebruikt worden door kadegebonden bedrijven, of wanneer het gaat om kleinschalige locaties die stevig ingemetseld zijn in het stedelijke weefsel. Zeker in regio's waar voldoende nieuw bedrijventerrein beschikbaar is.

We schatten in dat de weerstand tegen transformatie komende jaren wat gaat afnemen. Het besef groeit dat transformatie van een deel of het gehele terrein een absolute voorwaarde is om herstructurering te kunnen financieren en in een aantal gevallen de meest logische weg is. We zien hierin twee mogelijkheden:

- **Transformatie van een deel van het terrein.** Hierdoor gaat echter ook de functionaliteit van het bedrijventerrein achteruit. Immers een bedrijventerrein met daarop een gedeelte met woningbouw kan minder divers voor bedrijfsbestemmingen gebruikt worden, vooral waar het gaat om bedrijvigheid in milieuhinder categorieën hoger dan 2. Andersom geldt ook dat de woongebieden

op bedrijventerreinen voor grote delen van de bevolking als minder aantrekkelijk worden ervaren in vergelijking met reguliere woongebieden. Bijkomend nadeel is uiteraard dat de opbrengstpotentie van deze woningen gemiddeld genomen ook lager is dan de opbrengstpotentie van woningen in woongebieden (bij een vergelijkbare kwaliteit van de woningen en de overige locatiemarken). Wanneer is transformatie van een deel van het terrein dan vooral een optie? Bij een terrein met weinig zware milieucategorieën, bij binnenstedelijke terreinen (die immers een hoge opbrengstpotentie hebben voor andere functies) en bij omzetten naar andere (economische) functies dan wonen, zoals kantoren, zorgboulevard en pdv (deze functies hinderen de zwaardere milieucategorieën immers veel minder dan de functie wonen).

- **Transformatie van het hele terrein, om met deze inkomsten de herstructurering van andere verouderde bedrijventerreinen te verevenen.**

Deze constructie heeft als voordeel dat herstructureringslocaties als bedrijventerrein een zelfde functionaliteit kunnen behouden. Nadeel van deze aanpak is dat er met de combinatie transformatie – verevening in de praktijk nog maar nauwelijks ervaring is opgedaan en dat er onder beleidsmakers soms terughoudend op gereageerd wordt. Het is immers belangrijk de inkomsten uit de grondexploitaties van transformatielocaties ook echt te bestemmen voor herstructurering.

Het besef groeit dat transformatie van een deel of het gehele terrein een absolute voorwaarde is om herstructurering te kunnen financieren en in een aantal gevallen de meest logische weg is.

Les 7: Durf te verevenen!

Naast transformatie is ook verevening een instrument om de herstructurering mogelijk te maken. Verevening is mogelijk tussen nieuwe en oude bedrijventerreinen, met andere functies binnen een gemeente (combinatie met bijv. ontwikkeling winkelcentrum, woonwijk of zwembad) of op regionale schaal (bedrijfschap of openbaar lichaam van samenwerkende gemeenten). In de praktijk is hier nog niet veel ervaring mee. Verevening tussen oude en nieuwe bedrijventerreinen lijkt een goede wijze om op die manier bijvoorbeeld via een paar euro op de grondprijs voor het nieuwe terrein het parkmanagement/beheer van beide terreinen te kunnen opstarten. Het is niet mogelijk om de herontwikkeling van de bestaande bedrijventerreinen hiermee te financieren gezien de omvang van de kosten. Verevening met andere functies binnen een gemeente biedt in een beperkt aantal gevallen mogelijkheden, maar het zal duidelijk zijn dat de belegger/ projectontwikkelaar in totaal toch zijn rendement zal willen zien. Het rendement op die andere bestemming dient dus zo hoog te zijn dat hij niet alleen het verlies op de herontwikkeling mogelijk maakt, maar ook dat hij zijn totale rendement haalt op zijn inzet. De verplichte aanbestedingsprocedures zullen deze vorm zeker niet stimuleren.

Alhoewel er nog niet veel praktijkvoorbeelden zijn, zien de marktpartijen in de toekomst wel

mogelijkheden voor deze vorm van herstructurering. Door het verbinden van verschillende exploitaties kunnen onrendabele delen worden gecombineerd met de rendabele delen waardoor uiteindelijk beide delen kunnen worden gerealiseerd tegen een acceptabel (waarschijnlijk wel laag) totaal rendement. Ontwikkelaars en beleggers vragen meer aandacht voor een regionale aanpak van herstructurering, waarbij er meer vereveningsmogelijkheden zijn en meer grip is op de (bedrijventerreinen)markt. Juist door het gebrek aan regionale regie en regionale samenwerking nemen de risico's voor marktpartijen toe. Zie de veelheid van rapporten die hier recent over zijn geschreven, zoals van het adviesrapport Werklandschappen van de VROM-raad. Het nadenken over pilots om op regionaal niveau en door regionale samenwerking herstructurering van oude bedrijventerreinen te bevorderen lijkt zeer wenselijk.

Les 8: Vergoed zuur met zoet

We zeiden het al eerder: wanneer op de locatie zelf niet kan worden verdiend aan herstructurering, kan een bouwclaimmodel soms een oplossing bieden om de herstructurering samen met een ontwikkelaar mogelijk te maken. Gemeenten kunnen grondposities van ontwikkelaars op bedrijventerreinen dan bijvoorbeeld ruilen met grondposities of bouwclaims op andere verouderde bedrijventerreinen of andere locaties in de gemeente. De ontwikkelaar wordt

op deze manier voor zijn investeringen op een dure herstructureringslocatie beloond met een bouwopgaaf elders in de gemeente, die (mogelijk) lucratiever is, bijvoorbeeld een woningbouwlocatie of kantorenlocatie. Deze vorm van verevening door marktpartijen wordt in de praktijk incidenteel toegepast. Voor de gemeente heeft het als belangrijk nadeel dat het ervoor zorgt dat de concurrentie tussen marktpartijen op de bouwclaimlocaties uitgeschakeld is.

Les 9: Beter rekenen loont

Het gaat bij herstructureringsprojecten om een drietal cruciale financiële kostenposten waarop je kunt en moet sturen:

- verwervingskosten (marktwaarde, going-concern waarde, residuele grondwaarde?).
- rentekosten: zoek 'slimme' financieringsconstructies.
- bodemsanering: zoek hiervoor 'oplossingen op maat'. Vaak is meer mogelijk op grond van de toekomstige bestemming dan wordt gedacht.

Wat vaak wordt genoemd als belemmerende factor bij het inzetten van marktpartijen is ongeoorloofde staatssteun. Wij zien dit probleem niet. Zwart-wit gezien is er geen sprake van staatssteun als marktconform wordt gewerkt met verwervingen en het opnieuw uitgeven van bouwrijpe grond. Bij een actief grondbeleid vanuit de gemeente zal ook marktconform worden gewerkt, het is absolute voorwaarde voor het

verkrijgen van subsidies en voor het economisch haalbaar krijgen van de grondexploitatie. Het spook van staatssteun hoeft ons inziens dus absoluut geen rol te spelen om herstructurering mogelijk te maken.

Les 10: Vooral gewoon proberen en ervaring opdoen

Zowel marktpartijen als gemeenten zijn geïnteresseerd in verdere samenwerking bij verouderde bedrijventerreinen, maar de samenwerking staat nog in de kinderschoenen. Het is nu zaak dat de komende jaren veel meer wordt geëxperimenteerd, zodat partijen veel gevoel voor elkaar krijgen. Meer marktconsultaties zoals door Oost NV en Stec Groep zijn georganiseerd, kunnen hier onderdeel van uitmaken. Marktpartijen hebben hierin in ieder geval veel interesse.

Marktconsultatie

Stec Groep en Oost NV hielden in juni 2006 een marktconsultatie waarbij met projectontwikkelaars, bouwers en beleggers is gesproken over de wijze waarop kan worden omgegaan met verouderde bedrijventerreinen. Onze dank gaat uit naar de deelnemende marktpartijen: BAM Vastgoed Ontwikkeling, Bemog Projectontwikkeling, Dura Vermeer, Joh. Mourik & Co, Volker Wessels Vastgoed, TCN, Rabo Vastgoed, Heijmans en OPP.