

Samenvatting onderzoek 'Indicatie van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland', Buck Consultants International in opdracht van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, augustus 2008.

De Taskforce (Her)Ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) wil een scherper inzicht krijgen in de opgave, zowel kwantitatief, kwalitatief als financieel, van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland. Uit eerdere analyses van de opgave via het databestand IBIS kan dat beeld op dit moment nog onvoldoende scherp worden geschetst. Doelen van het onderzoek zijn:

- meer informatie krijgen over de herstructureringsopgave van gemeenten;
- tot een goede operationalisering komen van de vier typen herstructurering (facelift, revitalisering, herprofilering, transformatie);
- inzicht bieden in de kosten en eventuele opbrengsten bij herstructurering;
- achterhalen hoeveel (door overheden) is, of moet worden geïnvesteerd in herstructurering om de achterstand in te halen.

De samenvatting is opgebouwd aan de hand van de volgende onderdelen:

- A Begrippen en definities
- B Omvang van de herstructureringsopgave
- C Financiering
- D Conclusies

A Begrippen en definities

In dit rapport maakt Buck Consultants International onderscheid in de volgende typen herstructurering:

- **Facelift:** hierbij is sprake van een grote opknapbeurt en wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van openbare ruimte en gebouwen.
- **Revitalisering:** bij revitalisering blijft de bestaande economische functie (bedrijventerrein) gehandhaafd. Er is sprake van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn nodig om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren: aanpak van de infrastructuur, openbare en private ruimte.
- **Zware revitalisering:** bij dit soort revitalisering is op delen van terreinen sprake van noodzakelijke verwerving van gronden waarna deze bouwrijp worden gemaakt. Bodemsanering, sloop van opstallen en de aanleg/herinrichting van (nieuwe) infrastructuur maakt veelal onderdeel uit van dit proces. De gronden kunnen aansluitend (deels) opnieuw worden uitgegeven. De huidige werkfunctie van het terrein, met reguliere bedrijfsruimtes, blijft behouden.

Facelift en (zware) revitalisering bevinden zich op een glijdende schaal.

- **Herprofilering:** bij herprofilering is sprake van een zware vorm van revitalisering die leidt tot functiewijziging waarbij echter wel sprake is van behoud van de werkfunctie. Een alternatieve invulling met hogere grondprijzen is mogelijk. De locatie krijgt een nieuwe werkfunctie bijvoorbeeld kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.
- **Transformatie:** in tegenstelling tot herprofilering wordt het terrein aan de voorraad onttrokken en worden nieuwe, niet economische functies op de locatie gevestigd. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen. Zoals reeds aangegeven zijn te transformeren terreinen niet de in deze analyse betrokken.

B Omvang van de herstructureringsopgave

De omvang van de herstructureringsopgave blijkt in de verschillende onderzoeken / inschattingen nogal uit elkaar te lopen. Redenen:

- verschillen in nulmeting (wie zegt dat iets verouderd is? hoe wordt omgegaan met - volgens IBIS - onbekende situaties?);
- verschillen in afbakening (bruto – netto);
- verschillen in definiëring van de herstructureringstypen (bijv. zit woningbouw in herprofilering?);
- verschillen tussen op cases gerichte kengetallen versus indicatieve landsdekkende inschattingen;
- verschillen tussen herstructurering tot een optimaal niveau of bestuurlijke keuzes tot een goed functionerend suboptimaal niveau.

Om de omvang vast te stellen zijn door Buck Consultants International de volgende activiteiten uitgevoerd:

- 58 bedrijventerreinen in 37 gemeenten zijn bezocht en beoordeeld met een nieuw ontwikkeld instrument, de H-meter;
- met 37 gemeenten zijn gesprekken gevoerd;
- er zijn tientallen analyses gemaakt van begrotingen van herstructureringsplannen, c.q. – operaties (inclusief Topper-projecten);
- er is een IBIS-toets uitgevoerd waarbij alle 220 terreinen in de 37 gemeenten zijn besproken met de gemeentenbesturen om de werkelijke situatie m.b.t. veroudering beter in kaart te krijgen;
- er is een vertaalslag gemaakt naar de nationale opgave.

De resultaten dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd en worden opgevat als **indicatie** voor het landelijke beeld.

De herstructureringsopgave is – in overleg met de THB – geconcentreerd op (zware) revitalisering en herprofilering:

- facelift wordt buiten beschouwing gelaten omdat dit wordt gezien als achterstallig onderhoud dat valt onder gemeentelijke verantwoordelijkheid;
- transformatie wordt buiten beschouwing gelaten, omdat dit een verandering naar niet-werkfuncties betreft en het oogmerk van de THB zich juist richt op de werkfunctie van en op bedrijventerreinen.

De volgende indicatie van de kosten voor herstructurering is opgesteld:

Tabel 1 *Indicatie kosten voor herstructurering (minimum scenario, excl. facelift en transformatie)*

	Omvang in bruto ha	Gemiddelde kosten per bruto ha x 1000	Totale kosten x mln.
Revitalisering	14.000	230	3.220
Zware revitalisering	1000	1.400	1.400
Herprofilering	800	1.400	1.120
Totaal			5.740 + 10% onzekerheidsmarge = 6,35 mrd. euro

De totale kosten voor de aanpak van de herstructureringsproblematiek in Nederland worden ingeschat op circa 6,35 miljard euro.

C Financiering

Hoe kunnen de kosten van herstructurering worden gefinancierd? In samenwerking met de THB is een aantal dekkingsmogelijkheden verkend:

- A Grondopbrengsten via heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond
- B Verevening greenfields / brownfields bij tot nu toe gangbare grondprijs
- C Verhoging van de grondprijs van greenfields
- D Inverdieneffect brownfields door grondopbrengsten greenfields
- E Continuering huidig beleid

Een belangrijke opmerking vooraf is dat hier een landelijk beeld is opgebouwd. Er zijn echter belangrijke regionale verschillen, waardoor de opbrengsten niet zomaar doorvertaald kunnen worden naar regio's.

Ad A Grondopbrengsten van heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond

Een deel van de kosten voor herstructurering kan worden gefinancierd via grondopbrengsten. Kijkend naar de verschillende typen herstructurering gaat het daarbij naar schatting om de volgende bedragen:

- Revitalisering: tot nog toe is hier de ruimtewinst 3%¹. Ingezet wordt op 5%.
Berekening: 14.000 ha bruto = 11.000 ha netto x 5% = 550 ha x 100² euro/ m² = 550 mln euro.
- Zware revitalisering: uitgegaan wordt van 60% weer uitgeefbare grond (40% is voor infrastructuur e.d.).
Berekening: 1.000 ha bruto = 800 ha netto x 0,60 x 100 euro/m² = ± 500 mln euro.
- Herprofilering: de praktijk laat zien dat via herprofilering van een terrein zodanige opbrengsten kunnen worden gegenereerd dat dit grotendeels kostendekkend is. Bovendien zijn via de GREX-wet mogelijkheden voor verevening van (overheids)investeringen in bijv. infrastructuur.
Berekening: 800 ha bruto = 650 ha netto x 135 euro/m² = ± 900 mln. euro.

Grondopbrengsten van heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond leveren 1,95 mrd op.

Ad B Verevening greenfields/brownfields bij tot nu toe gangbare grondprijzen

De inschatting van experts van STEC, DHV, ECORYS, Haskoning en Buck Consultants International is dat tussen de 10-20%% van de grondprijs op een nieuw bedrijventerrein als winst kan worden gezien. Opgemerkt moet worden dat hier grote variatie in zit, afhankelijk van locatie, verwervingsprijs, noodzakelijke ontsluiting etc. Vanuit een samenhangende benadering van green- en brownfields en de wens om de

Tabel 2 Berekening verevening greenfields/brownfields

Aanbod	
Terstond uitgeefbaar per 1-1-2007 van terreinen waar nog meer dan 10% uit te geven is	6.074 ha
Mismatch van vraag en aanbod (niet inspelend op vraag)	± 1.000 ha
Beschikbaar geschikt terrein	± 5.000 ha
Harde plannen	4.800 ha
	} nu en straks beschikbaar
Vraag	
Planningsopgave 2009-2020 volgens Transatlantic Market Scenario (inschatting)	9.500 ha
Vraag - aanbod	
5.000 ha terstond uitgeefbaar terrein	
4.800 ha plannen	
De 10% is alleen gerekend over de harde plannen: opbrengst	± 500 mln.

¹ Vaak wordt gesproken over 5 – 10%, maar dat is voor alle herstructureringstypen, dus inclusief zware revitalisering en herprofilering.

² Kengetal gemiddelde grondprijs in Nederland is 100 €/m². Bron:STEC

winstprikkel voor greenfieldontwikkeling zoveel mogelijk weg te nemen, is het verdedigbaar om een deel van deze winst (10%) in te zetten voor herstructurering van bedrijventerreinen. Het is redelijk om hiervan de terstond heruitgeefbare terreinen uit te sluiten.

De totale opbrengst (zie tabel 2) bedraagt ± 480 mln. euro (verder afgerond op 500 mln. euro), zijnde 10% van 4.800 ha nog op de markt te brengen terrein (plannen) tot 2020.

Ad C Verhoging grondprijis greenfields

De grondprijzen voor nieuwe bedrijventerreinen worden, zeker vergeleken met de grondprijzen voor woningbouwlocaties en kantorenlocaties, als te laag ervaren. Naast de financiering vanuit grondopbrengsten door herstructurering is er ook een mogelijkheid om een deel van de herstructureringsopgave te financieren via een verhoging van de grondprijs van nieuw uit te geven bedrijventerreinen. Op die manier ontstaat er een directe koppeling tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen (greenfields) en te herstructureren terreinen (brownfields). Tevens levert via een grondprijshoging ook het bedrijfsleven een bijdrage aan het financieren van de herstructureringsopgave. Voorgesteld wordt een grondprijshoging voor alle uit te geven bedrijventerreinen tot 2020 van 10%.

Berekening: $9.500 \text{ ha} \times 10\% (= 10 \text{ euro/m}^2) = 950 \text{ mln. euro}$.

Ad D Inverdieneffect brownfields door grondprijshoging greenfields

Een grondprijshoging voor de greenfields schept in beginsel ruimte voor een evenredige grondprijshoging voor brownfields, althans voor zover de revitalisering van brownfields gepaard gaat met opnieuw uitgeefbare bedrijfsgrond of met een planologisch stuurbare intensivering van ruimtegebruik. Het betreft in feite dezelfde heruitgeefbare en te intensiveren grond als bij A, maar nu vanwege de algehele verhoging van het prijsniveau van bedrijventerreinen, waarmee de brownfields 'meeliften'.

Berekening:

Gezien beperkte ruimtewinst bij revitalisering wordt hier geen verhoging toegerekend.

Bij zware revitalisering en herprofilering: $1800 \text{ ha bruto} = \pm 1400 \text{ ha netto} \times \pm 10 \text{ euro/m}^2 / \text{ha extra} = \pm 150 \text{ mln}$.

Ad E Continuering huidig beleid

Het **Rijk en de EU** ondersteunen momenteel via verschillende programma's herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Te noemen zijn o.a.: Topperregeling, Grote Steden Beleid, Europese Structuurfondsen, Nota Ruimte-projecten, bodemsanering. Deze programma's hebben soms een thematische invalshoek (bodemsanering), soms een projectmatige of gebiedsgerichte invalshoek (bedrijventerreinen), terwijl herstructurering ook in de meer economisch georiënteerde EU Structuurfonds-programma's een

plek heeft. Voortzetting van het huidige beleid is niet bij alle regelingen helder of gegarandeerd. Desalniettemin is een bedrag van **circa 770 mln.** euro een redelijke en haalbare schatting van de te voorziene Rijksmiddelen (incl. EU), zonder specifieke extra inspanning (periode van 11 jaren).

In het kader van de uitwerking en toepassing van de SER-ladder hebben de meeste **provincies** hun inspanningen voor de komende jaren in beeld gebracht. Opgeschaald naar het hele land en geëxtrapoleerd naar de periode 2009 – 2020 zouden die inspanningen neerkomen op een totaal provinciaal budget van **ruim € 500 mln.**

Indicatief dekkingsplan Herstructureringsopgave

		Schatting in mln. euro
A	Grondopbrengsten heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond	
	• Revitalisering: ruimtewinst 5% op 11.000 ha netto (14.000 ha bruto) = 550 ha x 100 €/m ²	550
	• Zware revitalisering: 60% van 800 ha netto (= 1.000 ha bruto) x 100 €/m ²	500
	• Herprofilering: 650 netto (800 ha bruto) x 140 €/m ²	900
		1.950
B	Verevening greenfields/brownfields bij tot nu toe gangbare grondprijzen	
	• (Harde) plannen: 4.800 ha netto x 100 €/m ²	500
C	Verhoging grondprijs greenfields	
	• Terstond uitgeefbare geschikte terreinen/harde plannen: 9.500 ha x 100 €/m ²	950
D	Inverdieneffect brownfields door grondopbrengsten greenfields	
	• 10% verhoging op 1.440 ha netto (zware revitalisering / herprofilering)	150
E	Continuering huidig beleid	
	• Rijksbeleid	770
	• Provincies	500
		1.270
Totaal		euro ± 4.820

Samenvattend

Kosten herstructureringsopgave	6.350 mln. euro
Opbrengsten indicatief dekkingsplan	4.820 mln. euro
Tekort totaal 2009-2020	1.530 mln. euro

Voorgesteld wordt dit tekort te verdelen in drie gelijke delen over de drie overheidsniveaus.

D Conclusies

- Er dient bij herstructurering, zowel bij het bepalen van de opgave als bij de uitvoering in de praktijk een onderscheid te worden gemaakt naar: facelift – revitalisering – zware revitalisering – herprofilering – transformatie.
- Aangezien facelift en transformatie hier buiten beschouwing zijn gelaten, laat een indicatieve inschatting van de opgave zien dat in Nederland 15.800 ha geherstructureerd moet worden: 14.000 ha revitalisering – 1.000 ha zware revitalisering – 800 ha herprofilering.
- De totale kosten voor de aanpak van deze herstructureringsproblematiek wordt ingeschat op circa 6.35 miljard euro.
- Er is een dekkingsplan opgesteld dat in hoofdlijnen er als volgt uitziet:

A	Grondopbrengsten heruitgeefbare, geherstructureerde bedrijfsgrond	1.950 mln. euro
B	Verevening greenfields/brownfields bij tot nu toe gangbare grondprijzen	500 mln. euro
C	Verhoging grondprijs greenfields	950 mln. euro
D	Inverdieneffect brownfields door grondopbrengsten greenfields	150 mln. euro
E	Inspanning door overheden	
	• Rijksbeleid	1.280 mln. euro
	• Provincies	1.010 mln. euro
	• Gemeenten	510 mln. euro
Totaal		± 6.350 mln. euro

Dit betekent dat met een gezamenlijke inspanning van bedrijven, gemeenten, provincies en overheden deze herstructureringsoperatie tot een succes kan worden gemaakt.