

Verdienmodellen gebieds- gericht grondwaterbeheer

Praktijkwijzer

Rapport

Delft, december 2014

Opgesteld door:

M.J. (Martijn) Blom (CE Delft)
M. (Marnix) Koopman (CE Delft)
M (Mark) in 't Veld (Tauw)

Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

M.J. (Martijn) Blom, M. (Marnix) Koopman (CE Delft), M. (Mark) in 't Veld (Tauw)
Verdienmodellen gebiedsgericht grondwaterbeheer
Praktijkwijzer
Delft, CE Delft, december 2014

Grondwater / Beheer / Provincies / Gemeenten / Financiën / Investerings /
Maatschappelijke factoren

Publicatienummer: 14.7C04.85

Opdrachtgever: Omgevingsdienst Veluwe.
Alle openbare CE-publicaties zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Martijn Blom.

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft
Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 35 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Inhoud

Begrippen en afkortingen	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel	9
1.3 Verschil tussen verdienmodel en financieringsconstructie	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Vanuit baten naar financiering	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Baten van GGB ten opzichte van de gevallenaanpak	14
2.3 Wie kan er financieren: baten en baathebbers identificeren	15
2.4 Motiverende factoren en drempels voor GGB	17
3 Verdienmodellen en subsidies	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Verdienmodellen voor GGB	23
3.3 Verdienmodel 1: Afkoop van verplichting/bijdrageregeling	24
3.4 Verdienmodel 2: Vermindering administratieve lasten	28
3.5 Verdienmodel 3: Voordelen van gezamenlijke financiering	29
3.6 Verdienmodel 4: Verzilveren van publieke besparingen	31
3.7 Verdienmodel 5: Verzilveren van blauwe diensten	33
3.8 Verdienmodel 6: Verzilveren van optiewaarde bouwgrond	34
3.9 Verdienmodel 7: Verzilveren lagere kosten voor grondwaterwinning	36
3.10 Subsidies	38
4 Financieringsstructuur	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Kosten en baten	41
4.3 Type instrumenten	43
4.4 Beheersfonds	44
4.5 Vermogensfonds	45
4.6 Revolverend fonds	46
4.7 Kasstroommanagement	48
4.8 Risicomanagement met fondsbeheer	49
4.9 Keuze voor fondsvorm	51
5 Praktijkwijzer	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Stap 1: Financiële haalbaarheid GGB	53
5.3 Stap 2: Inrichten van bestuurlijk arrangement	53
5.4 Stap 3: Aanloop en kwartiermaken	54
5.5 Stap 4: Beheer	55

Begrippen en afkortingen

Begrip	Betekenis
Afkoopregeling	Financiële regeling waarin de probleemhebber het risico en de verantwoordelijkheid voor de sanering overdraagt in ruil voor een financiële tegemoetkoming.
Beheerfonds	Fonds met startkapitaal en eventueel tussentijdse inleg waarmee binnen een vastgestelde tijd de kwartier- en beheerskosten volledig gefinancierd worden.
Bijdrageregeling	Financiële regeling waarin de probleemhebber zijn saneringsverplichting behoudt, maar wel de verplichting tot monitoring en het voorkomen van verdere verspreiding van verontreinig afkoopt.
Bronbemaling	Oppompen van grondwater om grondwaterspiegel te verlagen. Grondwaterspiegelverlaging.
Business case	Arrangement waarbij waardecreatie in combinatie met een sluitende exploitatie centraal staat. De invulling is afhankelijk van de situatie: van een eenvoudige werkvorm tot een geformaliseerde organisatie met eigen financiële verantwoordelijkheid.
Cashflow management	Financieringsconstructie waarmee de voorziene baten en lasten van GGB met elkaar in evenwicht worden gebracht.
Fase kwartiermaken (initiatie)	Fase gericht op het opzetten van een organisatie voor uitvoering van maatregelen gericht op gebiedsgericht grondwaterbeheer.
Financieringsconstructie	Constructie die de kosten en baten van GGB in evenwicht brengt en de financiële risico's inperkt zodat de financiering mogelijk wordt gemaakt.
Financieringsinstrument	Kenmerken van de financieringsconstructie (fondsvorm, reservering, garantstelling, afkoopregeling, bijdrageregeling, verdienmodel, werkkapitaal, etc.).
Fase Beheer	Fase die gericht is op de continuïteit en beheersing van maatregelen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer.
GGB	Gebiedsgericht grondwaterbeheer.
Private financiering	Financiering door bedrijven, bouwers, ontwikkelaars of particulieren.
Probleemhebber	Eigenaar van vervuilde grond en derhalve de saneringsplichtige.
Publieke financiering	Financiering door gemeenten, waterschappen, provincie of Rijk.
Opportunity costs	Alternatieve kosten: de opbrengst onder het best mogelijke alternatief t.o.v. de daadwerkelijke bestemming van middelen.
Revolverend fonds	Fonds waarbij het startkapitaal en de exploitatiebaten voldoende slagkracht bieden om GGB te financieren en anderzijds middelen laat vrijkomen om ontwikkelingen (bv. WKO en eco-diensten) tot stand te brengen, waarvan de baten weer terugvloeien naar het fonds.
Risico management	Financieringsconstructie waarmee de risico's van onvoorziene baten en lasten beperkt worden.
Verdienmodel	Mogelijkheid om aanvullende financiering aan te boren op zodanige manier dat zicht ontstaat op een sluitende exploitatie. Het gaat niet om reguliere saneringsgelden, maar om aanvullende baten uit besparingen, het aanbieden van blauwe diensten en/of afromen van maatschappelijke baten van GGB.

Samenvatting

Waarom de praktijkwijzer

Deze praktijkwijzer beoogt een praktische wijzer en inspiratiebron te zijn voor gemeenten en provincies om aan de slag te gaan met duurzame financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer. Gebiedsgericht grondwaterbeheer (GGB) kan helpen besparingen te realiseren en maatschappelijke baten te verzilveren.

Een hele reeks gemeenten en provincies heeft laten zien dat duurzame financiering haalbaar is en kan bijdragen aan de maatschappelijke ambities van gemeenten en provincies op het gebied van grondwaterbeheer.

Van hen valt te leren, maar ook kunnen gemeenten die al stappen hebben gezet in deze praktijkwijzer inspiratie opdoen uit andere sectoren (groenbeheer, lokale energiefondsen, en gebiedsbeheer).

De samenvatting 'Verdienmodellen gebiedsgericht grondwaterbeheer' is in de vorm van een sliderapport beschikbaar via onze website:

www.ce.nl/publicatie/verdienmodellen_gebiedsgericht_grondwaterbeheer/1555

Inleiding

Waarom deze praktijkwijzer?

Deze praktijkwijzer beoogt een praktische wijzer en inspiratiebron te zijn voor gemeenten en provincies om aan de slag te gaan met duurzame financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer.

In deze praktijkwijzer laten we zien dat er verdienmodellen zijn om tot een duurzame financiering van GGB te komen.

Van simpele verdienmodellen tot meer complexere vormen om maatschappelijke baten te realiseren bij verschillende private partijen. Meerdere gemeenten en provincies hebben laten zien dat duurzame financiering haalbaar is en kan bijdragen aan de maatschappelijke ambities van gemeenten en provincies op het gebied van grondwaterbeheer.

Van hen valt te leren, maar ook kunnen gemeenten die al stappen hebben gezet in deze praktijkwijzer inspiratie opdoen uit andere sectoren (groenbeheer, lokale energiefondsen, en gebiedsbeheer).

Deze sliderapportage geeft de belangrijkste verdienmodellen en presenteert financiële instrumenten met als doel tot duurzame financiering te komen van GGB. Uitgebreide achtergronden zijn te vinden in http://www.ce.nl/publicatie/verdienmodellen_gebiedsgericht_grondwaterbeheer/1555

Het financieel op orde hebben van het beheerprogramma is een van de belangrijkste succesfactoren bij gebiedsgericht grondwaterbeheer

sectie 1



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gebiedsgericht grondwaterbeheer is een programma waarmee het integraal en duurzaam inrichten van het beheer van grondwater binnen een afgebakend gebied wordt uitgevoerd. En wel zodanig dat aanvullende activiteiten met betrekking tot grondwater (bv. eco-diensten of energievoorziening) en ingrepen op het grondwaterpeil gecombineerd en geïntegreerd worden met milieudoelstellingen, (herstel van) natuur en de voortgang van ruimtelijke en economische ontwikkelingen.

Iedereen is het er over eens dat goed gebiedsbeheer van groot belang is voor het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals een gezonde en natuurlijke leefomgeving, en bij het wegnemen van belemmeringen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het uitvoeringsprogramma Bodemconvenant is erop gericht om deze 'blauwe en gebiedsgerichte diensten' te realiseren, daar waar traditionele subsidies voor de sanering van natte en droge bodems langzamerhand opdrogen.

Het financieel op orde hebben van het beheerprogramma is een van de belangrijkste succesfactoren bij gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Het financieel op orde hebben van het beheerprogramma is één van de belangrijkste succesfactoren bij gebiedsgericht grondwaterbeheer, naast het op orde krijgen van de organisatievorm. Er zal in veel gevallen sprake zijn van bijdragen van meerdere en mogelijk van private partijen aan de financiering. Dit verhoogt de complexiteit ten opzichte van directe financiering via saneringsgelden door een enkele overheid.

In sommige gevallen zal het moeilijk zijn om een duurzame financiering rond te krijgen voor gebiedsgericht grondwaterbeheer. Aan de andere kant zijn partijen er veelal van overtuigd dat de materiële en maatschappelijke baten van gebiedsgericht grondwaterbeheer groot zijn. Deze baten zijn in de praktijk echter nauwelijks gekwantificeerd, laat staan dat ze vertaald worden in de financiering van kwaliteitsinvesteringen en beheersmaatregelen.

Enkele koplopergemeenten hebben al ervaring opgedaan met gebiedsgericht grondwaterbeheer en de financiering ervan. Maatschappelijke baten worden door hen vertaald in verdienmodellen voor initiatiefnemers en deelnemers, waarmee een deel van de beheers- en saneringskosten gefinancierd moeten worden. Deze praktijkwijzer beoogt een praktische wijzer en inspiratiebron te zijn voor geïnteresseerde gemeenten en provincies om zelf ook aan de slag te gaan met duurzame financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer.

1.2 Doel

Deze praktijkwijzer beoogt antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Welke financieringsstromen zijn beschikbaar voor gebiedsgericht beheer van bodem en grondwater, zowel in de opstartfase/het kwartiermaken als in de feitelijke beheersfase?
2. Welke ervaringen zijn er in praktijk al zichtbaar? Wat is de essentie van de onderliggende financieringsmechanismen?

3. Hoe kunnen deze ervaringen in de praktijk worden gebracht?
Wat zijn verstandige modellen voor het duurzaam financieren van de kosten van grondwaterbeheer?
4. Welke maatschappelijke baten en waarden kunnen gerealiseerd worden die wellicht in eerste aanleg niet monetair zijn, maar wel met financiële instrumenten in klinkende munt kunnen worden omgezet?

1.3 Verschil tussen verdienmodel en financieringsconstructie

Financiering van GGB zal in eerste instantie plaatsvinden vanuit startkapitaal dat door de deelnemers - vaak gemeenten, maar ook de provincie, waterschappen en het drinkwaterbedrijf nemen deel - bijeengelegd is.

Het startkapitaal wordt in een fonds gestoken, waarvan de renteopbrengsten benut worden om beheersmaatregelen te financieren.

De afkoopbedragen van probleemhebbers, eigenaren van verontreinigde grond in het beheersgebied, vullen dit fonds aan. De exploitatie kan sluitend worden gemaakt met baten uit verdienmodellen, slimme constructies waarmee besparingen en maatschappelijke baten van GGB verzilverd worden.

GGB is een manier om met dezelfde of met minder publieke middelen meer kwaliteitswinst tot stand te brengen dan met de reguliere aanpak.

GGB creëert dus de bestuurlijke en juridische randvoorwaarden en biedt experimenteertruimte voor toepassing van verdienmodellen. Andersom fungeren de verdienmodellen als aanvullende financieringsbron voor het GGB. Sterker nog, de meeropbrengsten uit de verdienmodellen kunnen weer worden ingezet om grondwater- of bodemsaneringen te verrichten, die zonder gebiedsgericht beheer niet tot stand zouden zijn gekomen. GGB is dus ook een manier om met dezelfde of zelfs met minder publieke middelen meer saneringen tot stand te brengen dan met een reguliere gevals-aanpak.

Een verdienmodel levert geld op ter financiering van GGB, de financieringsconstructie beoogt de kasuitgaven in de tijd te dekken.

De financieringsconstructie van het GGB heeft als doel om de hoogte van het startkapitaal en het verloop van de baten af te stemmen op de jaarlijkse lasten en om risico's van tegenvallers zo goed mogelijk af te dekken. Een verdienmodel kan onderdeel zijn van deze financieringsconstructie. Maar het financiële instrumentarium van het GGB omvat veel meer dan alleen verdienmodellen. Het heeft ook betrekking op de fondsvorm, de verhouding tussen publieke en private financiering, de omvang van het werkkapitaal, de spreiding van de afkoopsommen in de tijd, enz. Feitelijk alle opties om lasten en opbrengsten in de tijd te matchen.

GGB kan soms met een zeer simpele financieringsconstructie uitgevoerd worden, bijvoorbeeld als het startkapitaal en de baten uit de private afkoop van de saneringsplicht toereikend zijn om alle doelstellingen te behalen. Soms is een financieringsconstructie met meerdere verdienmodellen noodzakelijk waarbij het instellen van een GGB-fonds met het bijbehorend financieel instrumentarium een noodzakelijke voorwaarde voor toepassing van verdienmodellen en het afstemmen van de baten en de lasten van GGB.

Maar al met al is er geen enkele reden voor de beheersorganisatie om een verdienmodel niet te onderzoeken of uit te proberen als de business case uitwijst dat deze meer bijdraagt aan het GGB-fonds dan dat het kost.

1.4 Leeswijzer

Deze praktijkwijzer beoogt handvatten te bieden voor de financiering van GGB vanuit de gestelde doelen en ambities.

Deze praktijkwijzer kijkt van ‘binnen naar buiten’; met andere woorden wat kan geleerd worden van de huidige verdienmodellen en financiële instrumenten die worden toegepast door verschillende gebiedsbeheerders. Hiervoor zijn de ervaringen uit de sparrenclub gebiedsgericht grondwaterbeheer als basis genomen. Deze ervaringen presenteren we in de volgende tekstkaders.



Tilburg: afkoopregeling

Met deze verdienmodellen kunt u aan de slag. Deze verdienmodellen hebben zich in tenminste in een gemeente met een GGB-opgave bewezen.

Daarnaast beoogt deze praktijkwijzer ook van ‘buiten naar binnen’ te kijken en ervaringen met verdienmodellen en financieringsvormen uit andere domeinen (groen in de stad, ecosysteemdiensten, lokale energiediensten) toegankelijk te maken voor gebiedsbeheerders die zich richten op grondwaterbeheer. Ter inspiratie voor iedere lezer presenteren wij in tekstkaders ervaringen uit het domein van GGB en ook andere beleidsdomeinen. Deze buiten-naar-binnen boxjes presenteren we als volgt.



Groengarantie

Deze verdienmodellen of financieringsvormen kunnen dienen ter inspiratie voor GGB. Ze zijn bijvoorbeeld bewezen in het beleid rondom energie, of beheer groene omgeving, maar er is nog geen concrete ervaring bij GGB.

Verdienmodellen hangen nauw samen met de (maatschappelijke) baten die het GGB kan opleveren. In *Hoofdstuk 2* worden daarom eerst de ambities en doelen van het GGB gepresenteerd, gezien vanuit het gezichtspunt van de doelgroepen (overheden, baathebbende bedrijven en probleemhebbers). De baten van GGB worden hieruit afgeleid, steeds afgezet tegen de baten uit een reguliere gevals aanpak.

In *Hoofdstuk 3* worden de verschillende verdienmodellen en subsidie-regelingen aan de hand van bestaande cases behandeld.

In *Hoofdstuk 4* zetten we de financiële instrumenten op een rij voor het dekken van kasuitgaven in de tijd. Ook risicomangement komt hierbij aan de orde.

In het afsluitende *Hoofdstuk 5* wordt de verbinding gelegd tussen de voorgaande hoofdstukken in de vorm van een praktijkwijzer, waarin we stapsgewijs doorlopen welke verdienmodellen en financieringsconstructie in de praktijk toepasbaar zijn in het GGB. Daarbij wordt ook kort stilgestaan bij de belangrijkste bestuurlijk-organisatorische kant van het GGB.¹

¹ Voor een uitgebreide behandeling van de bestuurlijk-organisatorische aspecten van GGB verwijzen we naar ‘*Organisatie en financiering van gebiedsgericht grondwaterbeheer*’ van Ingenieursbureau Oranjewoud i.o.v. het Bodemconvenant. Downloadbaar via: www.rwsleefomgeving.nl/publish/pages/90445/organisatie_en_financiering_van_gebiedsgericht_grondwaterbeheer.pdf

2 Vanuit baten naar financiering

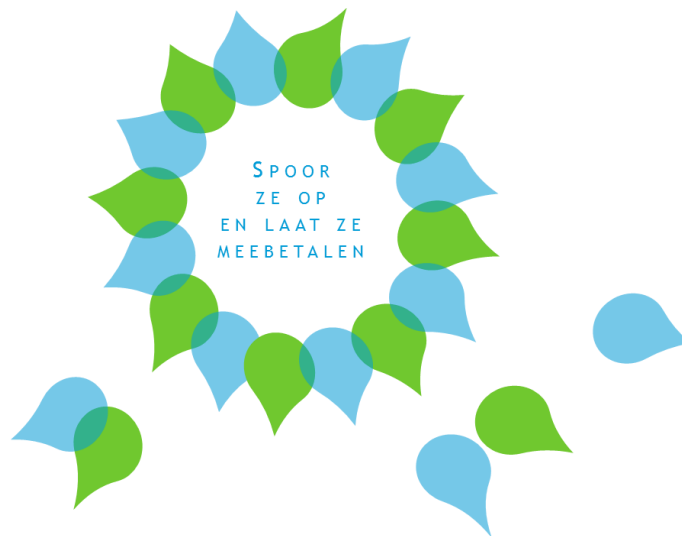
2.1 Inleiding

De complexiteit van het gebiedsgericht grondwaterbeheer hangt voor een belangrijk deel samen met het aantal partijen dat is betrokken bij het GGB.

Een gebiedsgericht project kan in de praktijk alleen slagen als de deelnemers ook daadwerkelijk voordeel hebben bij deelname. De complexiteit van het gebiedsgericht grondwaterbeheer hangt voor een belangrijk deel samen met het aantal partijen dat is betrokken bij het beheer. In een relatief simpele variant is er sprake van één belang (bijvoorbeeld bodemsanering) en één partij (meestal de gemeente). In complexere varianten is sprake van meerdere belangen (bodemsanering, grondwaterkwantiteit, WKO, stimulering economische ontwikkeling) met betrokkenheid van vele partijen.

De baathebbers van gebiedsgericht grondwaterbeheer komen ook in aanmerking om op te treden als financier. Gezamenlijke financiering vereist een arrangement dat recht doet aan de belangen en mogelijke baten van verschillende partijen. Financiering is echter slechts een werkvorm, in feite worden de echte keuzes van GGB gemaakt voor de financieringsfase, wanneer de ambities en strategieën worden uitgestippeld. Dan dient men al zicht te hebben op de belangrijkste 'baathebbers' van het GGB.

De aanpak van financiering is erop gericht om baten en baathebbers in beeld te brengen. Spoor ze op en laat ze meebetalen.



In dit hoofdstuk wordt allereerst uitgewerkt welke baten met gebiedsgericht grondwaterbeheer gerealiseerd kunnen worden. Vervolgens wordt een koppeling gemaakt met de baathebbers en met de belangrijkste motiverende factoren alsmede demotiverende factoren (drempels) voor deelname aan het GGB.

2.2 Baten van GGB ten opzichte van de gevallenaanpak

Doelen van GGB worden meestal geclusterd onder drie thema's, te weten het:

- benutten (wegnemen van belemmeringen voor het optimaal gebruik van de bodem en het grondwater, speelt met name een rol bij de stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen);
- beschermen (bij bedreiging van risicovolle objecten, bijvoorbeeld drinkwaterwinning, ecologische zones of woongebieden);
- verbeteren (kan gaan om de chemische grondwaterkwaliteit maar ook om kwantiteitsaspecten, zoals het tegengaan van grondwateroverlast en het terugdringen van verdroging).

Doelen en de baten van het GGB hangen natuurlijk nauw met elkaar samen.

De mogelijkheden om GGB te financieren zijn sterk afhankelijk van de baten die kunnen worden gegenereerd ten opzichte van een situatie zonder GGB (de reguliere aanpak). De situatie zonder GGB wordt gekenmerkt door een sectorale aanpak waarbij bodemsaneringsgevallen worden aangepakt als sprake is van locatieontwikkeling of wanneer er sprake is van onaanvaardbare gezondheids- of verspreidingsrisico's.

Gebiedsgerichte aanpak levert belangrijke schaalvoordelen op ten opzichte van de individuele aanpak van geval tot geval; vooral materieel.

In het kader van het GGB wordt een aantal maatregelen en voorzieningen collectief ingericht en beheerd. Bijvoorbeeld de monitoring van de grondwaterkwaliteit en het in stand houden van eventuele interceptieputten of beheersmaatregelen. Door schaalvoordelen maar ook door de mogelijkheid om het meet- en beheersnetwerk efficiënter in te richten, zijn de totale kosten voor de aanpak en behoud van de grondwaterkwaliteit binnen een gebied duidelijk lager bij een gebiedsgerichte aanpak dan bij de gevals aanpak. Dit voordeel is echter tot nu toe slechts in beperkte mate in getallen uitgedrukt, er zijn echter in de praktijk al wel indicaties van te geven. Op basis van hun ervaringen met de afkoop van pluimen komt de gemeente Zwolle tot de inschatting dat een gebiedsgerichte aanpak per geval een **Factor 2 en soms 3 goedkoper** is dan de reguliere gevalsgerichte aanpak. De Gemeente Enschede heeft berekend dat de gebiedsgerichte aanpak in Roombeek een Factor 2 goedkoper is dan de aanpak van de individuele verontreinigingspluimen in het gebied.

Saneringen en stadsuitbreiding dreigen in een situatie zonder GGB niet door te gaan of kunnen slechts tegen hoge kosten doorgang vinden en dan nog met de nodige vertraging. Hierdoor blijven kansen onbenut om het beheer van boven- en ondergrond te koppelen aan stedelijke ontwikkeling. Zonder koppeling aan ontwikkelingen worden veel saneringen niet uitgevoerd en vindt er door inactiviteit ongecontroleerde verspreiding plaats van verontreinigingen naar kwetsbare objecten, zoals beekdalen en de strategische grondwatervoorraad (n.b. drinkwatervoorziening en ecologische zones).

Gebiedsgericht grondwaterbeheer maakt ontwikkelingen mogelijk die voordelen opleveren voor verschillende partijen. Bijvoorbeeld omdat gebiedsgericht grondwaterbeheer de kosten voor werkzaamheden in de ondergrond verlaagt. Ook kunnen overheden en bedrijven via GGB hun maatschappelijke verantwoordelijkheid mede vorm geven en kunnen derden (burgers en bedrijven) hiervan mede profiteren.

Gebiedsgericht
grondwaterbeheer is
globaal een Factor 2 à 3
goedkoper dan een gevals-
gerichte aanpak met
behoud van grondwater-
kwaliteit.

In Tabel 1 zijn de potentiële baten/kansen samengevat die GGB biedt in vergelijking met de reguliere aanpak. Daarbij zijn de kansen en potentiële baten gerelateerd aan de doelen van GGB (geclusterd naar de drie thema's benutten, beschermen en verbeteren).

Tabel 1 De doelen en potentiële baten van GGB

	Doelen GGB	Baat/kans t.o.v. gevalsanpak
Benutten/ wegnemen belemmeringen	Ruimtelijke & economische ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> – vermindering stagnatie ruimtelijke ontwikkeling – wegnemen claims bodemverontreiniging op balans – waarde stijging grond door wegnemen belemmeringen
	Benutting WKO	– lagere kosten en soepeler procedures open WKO-installaties
	Bronbemaling	– lagere kosten en soepeler procedures bij bronputbemaling
Beschermen	Kwaliteit grondwater aan de rand beheersgebied	<ul style="list-style-type: none"> – betere bescherming intrekgebied drinkwaterwinningen – meer mogelijkheden gebruik grondwater als proceswater
	Gezondheid burgers	– lagere risico's a.g.v. lagere blootstelling aan verontreinigingen
	Leefomgevingskwaliteit	– bijdrage aan duurzame oplossingen
Verbeteren	Grondwaterkwaliteit	– lagere kosten en versnelling aanpak grondwaterpluimen
	Grondwateroverlast of -onderlast	– lagere beheerskosten grondwaterkwantiteit
	Legitimiteit	– imago versterking/verbetering

2.3 Wie kan er financieren: baten en baathebbers identificeren

De potentiële baathebbers van GGB komen in aanmerking om op te treden als co-financier. De vraag 'wie er financiert' is het centrale thema in het zoekproces naar de juiste verdienmodellen. De baten van gebiedsgericht grondwaterbeheer kunnen worden onderverdeeld in zowel financiële/materiële baten als in maatschappelijke/immateriële baten. Directe financiële baten voor deelnemende partijen kunnen eenvoudig worden gekoppeld aan een bijdrage aan de financiering van het GGB echter ook veel maatschappelijke baten zijn in geld uit te drukken. In de maatschappelijke baten liggen weer kansen om andere partijen actief te betrekken bij de financiering van het GGB.

Bij de financiering kan onderscheid worden gemaakt naar de volgende drie categorieën:

1. **Private financiering:** financiering door bedrijven, ontwikkelaars, aannemers, etc. Over het algemeen doen zij dit vanuit een direct financieel belang (uit te drukken in een positieve business case).
2. **Publieke financiering:** financiering door de overheid. Kan zowel vanuit een direct financieel belang (besparing in overheidsuitgaven) als vanuit een maatschappelijk belang (lastenverlichting burgers en bedrijven en versterking lokale economie). Een gemeente kan ook vanuit de rol van projectontwikkelaar bijdragen aan de financiering en vervult in dat geval een rol die meer vergelijkbaar is met die van een private financier.

3. **Subsidies:** financiële steun vanuit een (andere laag van de) overheid met een geormerkt doel. Subsidies kunnen gekoppeld zijn aan alle doelen van het GGB. Dus zowel aan bijdragen aan de bodemsaneringsopgave (inzet DUB-gelden) als aan sociaal- en ruimtelijk-economische ontwikkeling (ISV, Interreg).

In Tabel 2 zijn de potentiële baten onderverdeeld naar directe financiële baten en maatschappelijke baten. Voor elk van de baten is aangegeven wie er profiteert en wie dus in potentie kan meebetalen aan het GGB.

Tabel 2 Financiële en immateriële/maatschappelijke baten van GGB

Financiële baten	Baat t.o.v. gevalsaanpak	Wie profiteert?
Benutten		
	Door realisatie GGB wordt toekomstige grondtransactie makkelijker en dit verhoogt de waarde van het terrein.	– Terreineigenaren – Projectontwikkelaars
	Geen of lagere kosten en kortere procedures bij bouwputbemaling.	– Aannemers
	Geen of lagere kosten en kortere procedures bij realisatie en exploitatie van open WKO-systemen.	– Aannemers – Installatiebedrijven WKO
	Wegnemen claims bodemsanering van de balans vergroot financieringsruimte bedrijf.	– Bedrijven met saneringsverplichting
	Meer mogelijkheden gebruik grondwater als koel en proceswater.	– Bedrijven met vraag naar koel- en proceswater
Beschermen		
	Betere bescherming grondwatervoorraad als grondstof voor drinkwaterbereiding.	– Drinkwaterbedrijven
Verbeteren		
	Lagere kosten voor beheersing/nazorg grondwaterpluimen dan bij gevalsgerichte aanpak.	– Bedrijf/terreineigenaar met saneringsverplichting – Overheid met verplichtingen t.a.v. spoedlocaties (provincie of gemeente)
	Kosten kwantiteitsbeheer bij structurele wateroverlast of verdroging lager door GGB.	– Gemeenten (stedelijk waterbeheer) – Waterschappen
Maatschappelijke baten		
Benutten		
	Vermindering van stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen .	– Gemeenten – Projectontwikkelaar – Lokale bedrijven/economie
	Vermindering administratieve lasten.	– Lokale bedrijven en bevolking
Beschermen		
	Lagere gezondheidsrisico's a.g.v. lagere blootstelling aan verontreiniging.	– Lokale bevolking
	Bijdrage aan duurzamere oplossingen (CO ₂ , duurzame energie).	– Gemeenten – Lokale bedrijven/economie
Verbeteren		
	Versnelling in de aanpak van grondwaterpluimen (spoedlocaties).	– Overheid breed (ministerie, provincies, gemeenten)
	Versterking/verbetering imago.	– Gemeenten – Lokale bedrijven/economie

2.4 Motiverende factoren en drempels voor GGB

Verschillende doelgroepen zijn ieder vanuit een eigen invalshoek en op diverse momenten betrokken bij het GGB.

Gemeente(n), provincie en het waterschap kunnen apart of gezamenlijk als beheerder van GGB optreden. Afhankelijk van de afbakening van het takenpakket kan men samenwerken in een projectgroep, als samenwerkingsverband, projectbureau of, bij deelname van private partners, in een gezamenlijke onderneming. De gemeente is als initiatiefnemer, financier, toezichthouder en uitvoerder meestal bij het gehele traject betrokken en neemt in bestaande gevallen ook vaak de hoofdverantwoordelijkheid op zich.

Bedrijven met een direct belang zoals het drinkwaterbedrijf of drankenfabrikanten die grondwater oppompen kunnen tijdens de kwartierfase worden ingeschakeld als organisator of co-financier. In de beheersfase kunnen ontwikkelaars, aannemers en bemalers als mede-uitvoerder van GGB optreden, wanneer zij via bv. grondwater oppompen of via monitoring bijdragen aan het beheer. Bedrijven of eigenaren van verontreinigde terreinen, kunnen via de afkoop- of bijdrageregeling een deel van het beheer co-financieren.

In algemene zin hebben alle inwoners binnen het beheersgebied baat bij beheersing van de grondwaterstand en het tot aanvaardbare proporties terugbrengen van verontreiniging. Hiermee wordt risico's en potentiële schades voorkomen. Burgers en particulieren hebben vaak te weinig individueel belang om direct bij te dragen aan GGB. Vanuit het collectief belang kunnen zij echter via een gemeentelijke heffing (bijdrage GGB via rioolheffing of OZB bij waardetoeename door GGB) bijdragen aan de financiering van het GGB.

Elk van de partijen heeft zijn eigen motieven of drijfveren om GGB in te voeren of om hieraan aan deel te nemen. Maak daar optimaal gebruik van!

Elk van de partijen heeft zijn eigen motieven of drijfveren om GGB in te voeren of om hieraan aan deel te nemen. Hieronder zijn de motiverende factoren voor de overheid en bedrijven nader uitgewerkt. Tot slot worden de belangrijkste drempels toegelicht.

2.4.1 Motiverende factoren voor de overheid

De motieven voor overheden om GGB i.p.v. een reguliere gevals aanpak uit te voeren liggen op vijf vlakken:

1. Schaalvoordelen in de uitvoering.
2. Eenvoudiger procedures met lagere administratieve lasten tot gevolg.
3. Wegnemen belemmeringen voor gebiedsontwikkeling.
4. Grotere financiële slagkracht.
5. Imagoversterking.

Ad 1: Schaalvoordelen

GGB levert directe besparingen op door schaalvoordelen in het monitoren van verontreiniging en uitvoeren van bodemonderzoek en door bundeling van beheerstaken in één organisatie. Ook kan sanering van minder pressende verontreiniging uitgesteld of zelfs achterwege gelaten worden.

Ad 2: Lagere administratieve lasten

In de reguliere aanpak vereist waterverplaatsing bij ontwikkeling (bv. door bemaling) melding bij en vergunningsverlening door het bevoegde gezag. In het ongunstige geval dient de probleemhebber zelfs een saneringstraject in te zetten, ook wanneer verplaatsing geen direct risico voor de ecologische kwaliteit of drinkwatervoorziening inhoudt. Binnen GGB zijn regels minder streng en wordt het vergunningstraject versneld voor private partijen. Maar er kan ook een uniforme systematiek voor grondwaterkwaliteit- en kwantiteit-beheer ontwikkeld worden met een leercurve in toepassing ervan, wat bij de overheid zelf tot lagere administratieve lasten zal leiden.

Ad 3: Wegnemen belemmeringen gebiedsontwikkeling

GGB neemt belemmeringen weg om ruimtelijke ontwikkelingen tot stand te brengen door de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de pluim af te kopen, door verlichting van het eisenpakket aan initiatiefnemers en door een eenduidige en gestroomlijnde regelgeving. Ook biedt de bundeling van beheerstaken en toepassing van verdienmodellen de mogelijkheid tot integratie van grondwaterbeheer binnen een breder spectrum aan ontwikkelingen (denk aan WKO of blauwe diensten). Dit creëert weer kansen voor ontwikkelaars en aannemers, maar is tevens doel op zich voor de overheid die als eigenaar en beheerder van de openbare ruimte baat heeft bij snelle uitvoering van stedelijke projecten.

Ad 4: Financiële slagkracht

Aanvullende inkomsten en daarmee extra financiële slagkracht van het GGB t.o.v. de reguliere aanpak, biedt kansen om meer verontreiniging aan te pakken voor hetzelfde of misschien zelfs wel minder publieke middelen.

Ad 5: Imagoversterking

Een immateriële baat voor de overheid is natuurlijk het verbeteren van het imago door via GGB in te zetten op een gezonde en natuurlijke leefomgeving en een veilige drinkwatervoorziening. Wellicht dat niet alle burgers zich even sterk zullen identificeren met aspect, maar met name voor overheden die met een legitimiteitsprobleem kampen (bv. waterschappen) kan imagoversterking een belangrijk motief zijn om deel te nemen aan GGB.

2.4.2 Motiverende factoren voor bedrijven

Bedrijven als probleemhebber

Bedrijven die veroorzaker van de verontreiniging zijn en/of de eigenaren van verontreinigde grond, kennen de volgende pull-factoren om deel te nemen aan GGB:

1. Lagere kosten voor monitoring en aanpak van de verontreiniging via een bijdrageregeling.
2. Afkoop van de saneringsplicht.
3. Vrijkomen van voorzieningenpost voor sanering.
4. Vereenvoudigen transacties en eventueel waardevermeerdering.

Ad 1: Lagere kosten via een bijdrageregeling:

De directe besparingen door schaalvoordelen bij het monitoren en eventueel beheersen van verontreiniging, kunnen zich ook doorvertalen in lagere kosten voor bedrijven en andere probleemhebbers. Middels bijvoorbeeld een bijdrageregeling kunnen bedrijven deelnemen aan de collectieve voorzieningen voor GGB van de overheid en daardoor (mee)profiteren van het kostenvoordeel dat het GGB biedt. Voorwaarde is vaak wel dat het bedrijf (als veroorzaker) zelf de bronlocatie(s) saneert.

Ad 2: Afkoop saneringsplicht

In veel gevallen wordt niet alleen de mogelijkheid geboden om via een bijdrageregeling deel te nemen aan het GGB maar kan ook via een afkoopsom de saneringsplicht van de grondwaterverontreiniging worden overgedragen aan de beheerder van het GGB. Voordeel voor het bedrijf is dat aansprakelijkheid (liability) sterk afneemt en dat ook het risico op financiële tegenvallers wordt afgekocht.

Ad 3: Vrijkomen voorzieningen

Afkoop van de saneringsverplichtingen voor de grondwaterverontreiniging kan inhouden dat de voorzieningenpost voor sanering op de balans van ondernemingen vrijkomt (geheel of gedeeltelijk). Indien de afkoopsom lager is dan de getroffen voorziening levert dit een wel heel directe baat op voor bedrijven. Daarnaast versterkt het vrijkomen van de voorziening de financieringspositie van het bedrijf.

Ad 4: Vereenvoudiging transities en waardevermeerdering

Via afkoop van de saneringsplicht voor de pluim en eventueel sanering van de bron, zal het eenvoudiger zijn om grondtransacties en aan- en verkoop van roerende goederen op deze terreinen tot stand te brengen. Dit kan wederom een waardevermeerdering van grond en opstal tot gevolg hebben.

Bedrijven als belanghebbenden

Het drinkwaterbedrijf en andere onttrekkers van grondwater hebben een zeer direct belang bij goed grondwaterbeheer. Ook aannemers, installateurs en ontwikkelaars die werken aan projecten binnen het beheersgebied, hebben voordelen van GGB. Als belanghebbende heeft een bedrijf de volgende redenen om deel te nemen in het GGB:

5. Een verkorte procedure en lagere kosten bij een onttrekkings- of lozingsvergunning (bv. bij WKO, bemaling).
6. Het verminderen van gebruiksbepalingen (bv. meer mogelijkheden WKO).
7. Lagere kosten voor monitoring van eventuele bedreigingen voor de winning en voorkomen van toekomstige noodmaatregelen.

Ad 5: Verkorte procedure en lagere kosten

In de reguliere aanpak vereist waterverplaatsing bij ontwikkeling (bv. door bemaling) een melding en/of vergunningsverlening door het bevoegde gezag. In ongunstige gevallen dient de initiatiefnemer zelf veel onderzoek te doen en beheersende of afscherpende maatregelen te nemen om verspreiding van verontreinigen als gevolg van de onttrekking tegen te gaan. GGB verkleint de complexiteit en daarmee kunnen de procedures worden verkort en hoeft minder geld uitgegeven te worden aan onderzoek en eventuele maatregelen.

Ad 6: Vermindering gebruiksbepalingen

De toepassing van WKO wordt bemoeilijkt door de aanwezigheid van grondwaterverontreiniging. Vaak wordt geen vergunning verleent of alleen onder strikte voorwaarden (zie Ad 5). Door GGB kunnen belemmeringen worden weggenomen en kunnen de mogelijkheden voor de toepassing van WKO sterk worden vergroot.

Ad 7: Lagere kosten en risico's waterwinning

GGB biedt door een betere bescherming aan de rand van het beheersgebied betere garanties (vergeleken met de situatie met een gevalsgerichte aanpak), dat grondwaterverontreinigingen de kwaliteit van het water negatief gaan beïnvloeden. Dit vertaalt zich in een verminderde noodzaak om de kwaliteit van het water dat zich richting winning verplaatst te monitoren en in een kleiner risico dat noodmaatregelen genomen moeten worden in het geval de verontreiniging de winning dreigt te bereiken (aanvullende zuivering of plaatsing interceptieputten).

2.4.3 Risico's en remmende factoren

In deze paragraaf besteden wij tot slot aandacht aan een aantal risico's en remmende factoren die van invloed kunnen zijn op invoering van het GGB.

Risico's onverwachte kosten

Allereerst is sprake van risico's met betrekking tot de ernst van de grondwaterverontreiniging. Zolang niet alle verontreinigde bronnen en pluimen, hun dynamiek, chemische bestanddelen en (al dan niet natuurlijke) afbraak goed in kaart zijn gebracht, blijft het risico aanwezig dat er onverwachte saneringsmaatregelen of aanvullende noodmaatregelen (bv. bemalen of plaatsen van damwand) nodig is om problemen beheersbaar te houden. Risico's op onverwachte lasten zullen groter zijn in gebieden met veel en diverse verontreinigingen, kans op verplaatsing van pluimen, aanwezigheid van kwetsbare zones (drinkwatervoorziening, ecologische zones, woongebieden en waterbronnen) en aanwezigheid van activiteiten die nieuwe verontreiniging kunnen veroorzaken.

De opvang van risico's met betrekking tot onverwachte kosten en maatregelen kunnen in eerste instantie door gericht bodemonderzoek deels ingeperkt worden en nadrukkelijk bij de onderhandelingen over de afkoopsom worden meegenomen. Als de risico's onvoldoende kunnen worden overzien kan er voor worden gekozen om af te zien van afkoop van de saneringsplicht en opteren voor de minder verstrekende bijdrageregeling, waarbij bodemsanering alsnog kan worden afgedwongen. Daarnaast is het altijd raadzaam dat de beheerder een reserve inbouwen in het GGB-fonds afgestemd op deze risico's.

Risico's tegenvallende inkomsten

Aan de batenkant speelt onzekerheid met betrekking tot deelname door probleemhebbende partijen een grote rol. 'Free-riders' onder de probleemhebbers kunnen om strategische redenen afzien van het betalen van de afkoopsom of bijdrageregeling. De gedachte is dat het beheer bij voldoende deelname door andere probleemhebbers toch wel tot stand komt, en dat een afwachtende houding de eigen onderhandelingspositie versterkt. Kleine probleemhebbers, zoals het MKB of particulieren, beschikken niet altijd over voldoende financiële slagkracht om deel te nemen aan GGB.

De financieel-organisatorische regeling met betrekking tot de afkoopsom of bijdrageregeling is een privaatrechtelijke afspraak en deelname door probleemhebbers kan dus niet zomaar afgedwongen worden door de beheersorganisatie. Hoewel de saneringsplicht altijd als stok achter de deur kan worden gebruikt.

De overheid c.q. de beheersorganisatie kan echter ook regelingen treffen om deelname door probleemhebbers aantrekkelijker te maken.

Er kan gekozen worden voor een mengvorm van de bijdrageregeling en de afkoopvorm. In plaats van de eenmalige afkoop van de saneringsplicht, kan afkoop ook in termijnen geregeld worden. Vooral voor probleemhebbers van wie de saneringskosten de reservering voor sanering op de balans overschrijdt, zal dit een attractieve regeling zijn. De reservering komt namelijk direct vrij en in ruil daarvoor kan men een jaarlijkse, vaste kostenpost inboeken.

Anderzijds kan de overheid in de tijd oplopende afkoopsommen of bijdrages instellen, om zo vervroegde deelname aan het GGB aantrekkelijker te maken. Hiermee wordt 'free-rider'-gedrag ontmoedigd. Een voorwaarde is wel dat duidelijk is waarom de bedragen in de loop van de tijd toenemen: de 'strafmaat' dient in verhouding te staan tot de extra kosten die niet-deelname door bedrijven met zich meebrengen. De individuele afkoopsommen kunnen bv. opgehoogd worden met het bedrag dat de beheerder denkt kwijt te zijn aan aanvullende beheerskosten of de kosten voor risicomangement vanwege niet-deelname door (sommige) probleemhebbers.

De beheerder zal echter altijd rekening moeten houden met een sub-optimale opbrengst uit een afkoop- of bijdrageregeling, zeker wanneer er sprake is van veel kleine, weinige draagkrachtige probleemhebbers of als grote probleemhebbers rustig kunnen afwachten.

Risico's staatssteun

Europese wetgeving met betrekking tot staatssteun kan belemmeringen opwerpen voor onderdelen van het beheersplan, hoewel deze juridische barrières ook weer niet overschat moeten worden. Hoewel er onvoldoende jurisprudentie ligt om tot echt harde uitspraken te komen, wordt in Box 1 in grote lijnen weergegeven wat volgens de huidige kennis wel en niet mogelijk is binnen het GGB.

Box 1 Staatssteunregeling

De wettelijke borging van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater is sinds 2000 vastgelegd in de Europese kaderrichtlijn water (KRW). De doelstellingen van de KRW sluiten aan bij het GGB in de zin dat verplichtingen van de overheid omtrent een goede grondwatertoestand en bescherming van drinkwater nagekomen moeten worden. Hierbij geldt het beginsel dat 'de vervuiler betaalt' en dit houdt in dat de saneringsplichtige moet opdraaien voor de kosten van de sanering en van het beheer.

De Europese staatssteunregeling stelt dat 'in gelijke gevallen sprake moet zijn van gelijke behandeling'. Ongeoorloofde staatssteun wordt gedefinieerd als:

1. De steun wordt door de overheid verleend of bekostigd.
2. Er moet sprake zijn van een onderneming.
3. De onderneming ontvangt een economisch voordeel dat bij normaal economisch handelen niet gekregen zou worden.
4. Het voordeel is selectief. Bepaalde ondernemingen worden begunstigd.
5. Het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.

Concreet houden de KRW en Staatssteunregeling in dat:

- Het beginsel de vervuiler betaalt is leidend.
- Met de afkoopvorm moeten de volledige kosten van het gebiedsgerichte beheer waarvoor de saneringsplichtigen gezamenlijk verantwoordelijk zijn, worden betaald.
- Volledige kosten omvatten naast de kosten van beheer en saneringsmaatregelen ook de kosten van de organisatie van het gebiedsbeheer, bodemonderzoek en monitoring.
- Afkoopvorm is gebaseerd op realistische inschatting van kosten gebiedsgerichte aanpak over de volledige beheerperiode. Er is namelijk geen naheffing mogelijk.

- Geen bezwaar dat het aandeel van iedere individuele saneringsplichtige in de totale kosten van het gebiedsgerichte beheer niet precies te bepalen is.
- Voor zover voor de verontreinigingen in het beheergebied geen saneringsplichtige kan worden aangewezen, mogen de kosten van het beheer door de overheid worden gedragen.
- Voor zover relatie tussen verontreiniging en saneringsplichtige valt te leggen, moet de saneringsplichtige de volledige kosten van de sanering of het beheer dragen (bron en bronzone).
- Kostenvoordelen i.v.m. gebiedsgerichte aanpak t.o.v. sanering van elk verontreinigingsgeval afzonderlijk is geen staatssteun.

Aandachtspunt: staatssteun aan projectontwikkelaars.

Bron: Lezing Hans Woldendorp (I&M) '*Het wettelijk kader van afkoop van aansprakelijkheid*'.
www.grondwatercollectief.nl/upload/documents/producten/Hans%20Woldendorp%20-%20Gebiedsgerichte%20aanpak%20bodemsanering.pdf

3 Verdienmodellen en subsidies

3.1 Inleiding

Verdienmodellen zijn slimme constructies waarmee de baten van het gebiedsgericht grondwaterbeheer te gelde gemaakt kunnen worden. De verdienmodellen hangen namelijk nauw samen met besparingen van een gemeenschappelijke aanpak of (maatschappelijke) baten van beheer van grondwater.

Hieronder schetsen we de mogelijkheden aan de hand van zeven verdienmodellen.

3.2 Verdienmodellen voor GGB

Op basis van de ervaringen die in de afgelopen tijd zijn opgedaan bij de zogeheten 'koplopers gemeenten', is een analyse gemaakt van de verdienmodellen die nu reeds in de praktijk worden gebruikt of genoemd. Daaruit komen de volgende verdienmodellen naar voren:

1. Financiering op basis van de lagere kosten voor bodemsanering bij GGB. Dit kan zowel verlopen via:
 - a Een afkoopregeling.
 - b Een bijdrageregeling.
2. Verzilveren van de besparingen in de administratieve lasten die wordt gerealiseerd dankzij GGB.
3. Voordelen uit de gezamenlijke financiering vanuit meerdere doelen en ambities.
4. Verzilveren van publieke besparingen als gevolg van GGB.
5. Verzilveren van blauwe diensten.

Daarnaast hebben wij vanuit geconstateerde doelstellingen en baten van het GGB nog een tweetal aanvullende verdienmodellen geïdentificeerd die in de huidige praktijk nog niet tot nauwelijks worden toegepast maar die ons inziens ook inzetbaar zijn voor GGB, te weten:

1. Verzilveren van de toename van de grondwaarden als gevolg van het wegnemen van stagnatie of belemmeringen voor herontwikkeling als gevolg van het GGB.
2. Verzilveren van de lagere (maatschappelijke) kosten voor waterwinning (met name drinkwaterbereiding) als gevolg van GGB.

Door sommige gemeenten wordt ook gebruik gemaakt van subsidies, met name bij het opzetten en inrichten van het gebiedsgericht beheer. In sommige gevallen wordt een bijdrage in natura geleverd (bv. pompen of verzorgen monitoring). Dit valt echter meer te beschouwen als een wijze van financiering/organisatie dan als een verdienmodel.

In Tabel 3 is samengevat welke verdienmodellen op dit moment in de verschillende projecten worden gebruikt om het GGB te financieren (of om de financiering ervan op te zetten).

Tabel 3 Verdienmodellen in de praktijk

	Afkoop	Lasten- vermindering	Bundelen financiering	Publieke besparing	Blauwe diensten	In natura ²⁾	Subsidies
Arnhem		X					X
Apeldoorn	X		X		X		X
Enschede	X			X			
t Gooi	X		X			X	X
Hengelo	X						
Noord-Brabant	X		X		X		
Tilburg	X		X				
Utrecht	X						X
Rotterdam	X ¹⁾						
Zwolle	X		X				

¹⁾: Bijdrageregeling
²⁾: Geen verdienmodel maar vorm van financiering

3.3 Verdienmodel 1: Afkoop van verplichting/bijdrageregeling

Afkoop is een veel toegepast en beproefd verdienmodel. Risicovolle gebieden lenen zich minder, daar kan men eerder denken aan een bijdrageregeling.

Bij een gebiedsgerichte aanpak zoekt men naar een afkoopregeling waarbij de probleemhebber tegen een som de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de pluim overdraagt aan de beheerder. De saneringsplicht voor de bron blijft niettemin bij de probleemhebber. Voordeel voor de probleemhebber is dat hij ontslagen wordt van beheers- en nazorgmaatregelen, zoals monitoring en bodemonderzoek. Ook kan het meewerken aan een gebiedsgerichte oplossing zijn imago bevorderen, komen er reserveringen voor sanering vrij en worden belemmeringen voor de verkoop van grond en opstal weggenomen.

In beheersgebieden waar de bestaande verontreinigingen en de verspreiding daarvan nog onvoldoende in kaart zijn gebracht en waar risicovolle activiteiten plaatsvinden met mogelijk nieuwe verontreiniging als gevolg, kan afkoop van de saneringsplicht voor de beheerder onverantwoorde risico's met zich meebrengen.

Box 2 Bijdragenregeling Rotterdam



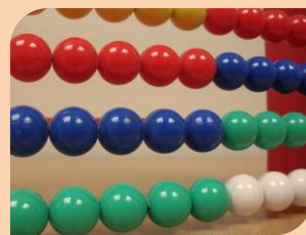
In het havengebied van Rotterdam is om bovenstaande redenen gekozen voor een bijdrageregeling, waarbij deelnemers tegen een vaste periodieke vergoeding alleen het beheer van de verontreiniging 'uitbesteden' aan de overheid. Voor de hoogte van de afkoopregelingen bestaan meerdere benaderingen (zie hieronder).



Afkoop houdt in dat een probleemhebber op vrijwillige basis afstand doet van de saneringsplicht voor de verontreinigde grondwaterpluim; de saneringsplicht voor de bron zelf blijft nog steeds in handen van de probleemhebber. De bijdrageregeling mag beschouwd worden als een financiële tegemoetkoming voor een door de beheersorganisatie geleverde dienst, in dit geval het beheer over de verontreinigde pluim. De probleemhebber koopt het beheer af via een periodieke bijdrage, maar blijft dus verantwoordelijk voor de (eventuele) sanering van de bron en pluim.

Box 3**Verskillende benaderingen voor hoogte afkoopsommen**

Er bestaat geen eenduidige systematiek voor het bepalen van de hoogte van de afkoop som of bijdrageregeling. Deze kunnen via onderhandelingen, een rekensystematiek of een combinatie van beide tot stand komen. Ook bij de berekeningswijze kan sprake zijn van maatwerk of van een simpele regel.



De kosten die de probleemhebber kwijt is bij een reguliere gevalsanering fungeert als bovengrens voor de hoogte van de afkoop som. De overheid doet er zelf goed aan een ondergrens voor de afkoop som vast te stellen; de kosten van beheersmaatregelen (n.b. de dienst die geleverd wordt aan probleemhebbers, vertaald naar een bedrag per m², m³ of een andere verdeelsleutel) lijkt een aannemelijk waarde voor dit richtbedrag. In Hengelo bv. hanteert men drie richtbedragen voor pluimen kleiner 50.000 m³, pluimen groter dan 50.000 m³ en kleiner dan 500.000 m³, en pluimen groter dan 500.000 m³ als ondergrens in de onderhandelingen.

In 't Gooi daarentegen wordt de afkoop som vastgesteld puur op basis van onderhandelingen. Dit werd natuurlijk mede ingegeven door het feit dat het een regeling betrof tussen een klein aantal direct belanghebbenden (gemeenten, provincie, drinkwaterbedrijven en waterschap).

In gemeenten met meerdere (private) probleemhebbers is meestal sprake van een rekensystematiek voor de afkoopregeling op basis van m² of m³, ernst van de verontreiniging en kosten voor de probleemhebber bij reguliere sanering, al spelen andere factoren (financiële draagkracht, schuldvraag, enz.) een rol.

In Apeldoorn, Hengelo en Tilburg wordt het BOSATEX-rekenmodel voor de saneringskosten bij reguliere aanpak als indicatie voor de afkoop som gebruikt, maar er wordt in de praktijk wel eens afgeweken van deze indicatieve som. De systematiek in Zwolle is dan weer gebaseerd op meerdere verdeelsleutels: de saneringskosten, de mate van schuldigheid, de positie ten opzichte van de grens van het beheergebied en het belang van de gemeente. In Rotterdam wordt de hoogte van de bijdrageregeling juist weer bepaald op basis van een zeer simpele formule waarbij drie tarieven gelden (naar ernst van de verontreiniging) per m²-terrein.

In de meeste gevallen zal een probleemhebber goedkoper uit zijn bij deelname aan een afkoopregeling of bijdrageregeling dan bij een zelfstandige aanpak van de grondwaterverontreiniging. Dit omdat een deel van de efficiëntiewinst die met GGB wordt bereikt, zich normaal gesproken doorvertaalt in de hoogte van de afkoop som of de bijdrage.

Zelfs als sanering op eigen titel even duur is als afkoop van de saneringsplicht, is de laatste optie gunstiger voor bedrijven. De reden is dat voor sanering op eigen titel een reservering of voorziening op de balans moet worden aangemaakt, die ook anders besteed hadden kunnen worden en waarvan de gedeerde renteopbrengsten als 'opportunity costs' gezien moeten worden. Het verdwijnen van deze alternatieve kosten voor probleemhebbers mag als een materiële baat worden beschouwd.

Afkoop in termijnen

In de praktijk wordt meestal gebruik gemaakt van eenmalige afkoopsommen of een bijdrageregeling. Een mengvorm is echter ook denkbaar: afkoop in termijnen bv. met een betalingsregeling (n.b. al dan niet op vrijwillige basis). Hierbij wordt de saneringsplicht afgekocht, maar vindt betaling van de afkoop som plaats in termijnen. Vooral voor probleemhebbers die minder draagkrachtig zijn (MKB) of bij wie de afkoop som de bestaande reservering voor sanering op de balans overstijgt, kan dit een prikkel zijn om deel te

Afkoop in termijn is interessant voor MKBA, maar ook uit oogpunt van spreiding van cashflows.

nemen. Ook afkoop per gebiedsdeel (een instrument om baten van GGB te temporiseren) of olopende afkoopsommen in de tijd zijn in principe mogelijk.

Enige voorzichtigheid is geboden wanneer afkoopsommen op meerdere manieren geregeld kunnen worden. Bevoordeling van bepaalde probleemhebbers is niet mogelijk vanwege de Staatsteunregeling. Deelname op een bepaald tijdstip kan niet zomaar afgedwongen worden, een eenmalige afkoop dient in contante waarde gelijk te zijn aan de som van de termijnbedragen van de afkoop voor probleemhebbers met dezelfde kenmerken (qua schuldvraag, omvang bezit en ernst verontreiniging), en bij onderhandelingen moet sprake blijven van een gelijke behandeling.

Uiteindelijk is de wijze waarop de afkoopregeling tot stand komt ook een politieke beslissing. Draagkracht, urgentie en inperking van risico's spelen allemaal een rol. Toch zijn er enkele handvaten zichtbaar, die helpen bij het kiezen van een geschikte regeling.

1. Een bijdrageregeling valt te prefereren boven een afkoop, indien risico's op onverwachte kosten groot zijn.
2. Onderhandelingen liggen meer voor de hand dan standaardoplossingen. De situatie is in elk gebied anders (bijvoorbeeld meerdere, grote probleemhebbers versus veel (kleine) probleemhebbers). Ook de motiverende factoren voor bedrijven om deel te nemen zullen sterk verschillen.
3. Afkoop in termijnen biedt soelaas voor probleemhebbers die niet direct in staat zijn de eenmalige afkoop te voldoen.
4. Maatwerk in de rekensystematiek van de afkoopregeling doet recht aan verschillen in de ernst van verontreiniging, de schuldvraag, enz., maar gaat wel ten koste van transparantie en duidelijkheid richting probleemhebbers.

Tabel 4 Verdienmodel afkoop/bijdrageregeling

Verdienmodel	Afkoop: overname van beheers- en/of saneringsverplichting. Bijdrageregeling: vergoeding voor overname beheers- en/of saneringsactiviteiten.
Gemeenten	Apeldoorn, Enschede, 't Gooi, Hengelo, Noord-Brabant, Tilburg, Rotterdam en Zwolle.
Essentie van mechanisme	Het regelen van de mogelijkheid van 'afkoop', waarbij de gebiedsbeheerder tegen vergoeding de beheerverantwoordelijkheid voor grondwaterverontreiniging van derden kan overnemen met behulp van een modelovereenkomst en procesbeschrijving. Bij een afkoop is sprake van afkoop van de saneringsplicht, bij een bijdrageregeling is slechts sprake van afkoop van beheer.

Box 4 Afkoop in de praktijk



In Tilburg is GGB in hoofdzaak ingevoerd om stedelijke ontwikkeling te versnellen. Vanwege het verleden als een industriële stad, zijn er veel verontreinigingen in het gebied. Probleemhebbers kunnen hun saneringsplicht afkopen. De hoogte van de afkoopsom is in hoofdlijnen gebaseerd op de kosten van sanering volgens het BOSATEX-rekenmodel van Grontmij. In de praktijk wordt hier wel eens van afgeweken.

Particulieren zijn soms minder draagkrachtig en niet altijd schuldig aan de verontreiniging, zodat coulance op zijn plaats lijkt. Sommige probleemhebbende bedrijven stellen zich juist hard op, waardoor een slim onderhandelingspel en juridisch steekspel nodig is, met het afdwingen van sanering als stok achter de deur. Alle overeenkomsten worden langs de checklist Staatssteun van de provincie Noord-Brabant gelegd.

Met het besluit om gebiedsgericht grondwaterbeheer te implementeren wordt eveneens voorgesteld om de reserve in te stellen. Het risico is gedefinieerd op € 1.375.000. Het saldo in de reserve GGB dient te voorzien in tegenvallende inkomsten uit afkoop en ter dekking van kosten van mogelijke maatregelen voor het beschermen van vijf gevoelige objecten.

Tabel 5 Kernpunten verdienmodel 'Afkoop/bijdrageregeling'

Afkoop/ Bijdrageregeling	(Toegepast in vrijwel alle situaties)
Baten/inkomsten	<ul style="list-style-type: none">– Lagere kosten (Factor 2 tot 3 lager) en versnelling aanpak grondwaterpluimen a.g.v. GGB.– Potentiële opbrengst bij afkoop gevalsspecifiek: variërend van enkele tienduizenden euro's (bij een bijna stabiele, kleine pluim) tot enkele miljoenen (bij complexe verontreinigingen, bv. een gasfabrieksterrein).– Probleemhebber kiest voor afkoop als dit goedkoper is dan gangbare aanpak; het vrijkomen van de voorziening voor sanering is een opportunity cost.
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none">– Bedrijf/terreineigenaar met saneringsverplichting (privaat).– Overheid met verplichtingen t.a.v. spoedlocaties (publiek: provincie of gemeente).
Toepasbaarheid	<ul style="list-style-type: none">– Eenmalige afkoop ligt voor de hand indien de verontreiniging en het verspreidingsgedrag van de vlekken goed in kaart is gebracht en daarmee de risico's op financiële tegenvallers beperkt blijven.– Afkoop in termijnen is een optie in een situatie met minder draagkrachtige probleemhebbers.– Een bijdrageregeling past het beste bij een situatie waarin onduidelijkheid is over de exacte verontreinigingssituatie en daarmee het risico op financiële tegenvallers erg hoog is.– Alle regelingen moeten getoetst worden aan de Staatssteunregeling.
Optimalisatie & verbreding	<ul style="list-style-type: none">– Afkoopsom/bijdrage wordt vastgesteld op basis van aard en omvang vervuiling, kosten reguliere aanpak, schuldvraag, draagkracht, etc. (veel verschillende benaderingen in de praktijk).– Verleiden: hoger tarief bij late deelname.– Of afdwingen met eigen aanpak buiten GGB als stok achter deur, afkoop in termijnen, afkoop per gebiedsdeel, etc.

3.4 Verdienmodel 2: Vermindering administratieve lasten

Het verzilveren van een vermindering van administratieve lasten voor private partijen kan een vorm van aanvullende financiering zijn. Als gevolg van het gebiedsgericht beheer hoeven bij de aanvraag van een vergunning en het in bedrijf hebben van een onttrekking voor tijdelijke bemaling of voor een open WKO-installatie, minder kosten te worden gemaakt door ontwikkelaars, bemalers of energiecoöperaties. Minder kosten, omdat geen bodemonderzoek meer wordt verlangd, geen maatregelen genomen hoeven te worden om beïnvloeding van verontreiniging in het grondwater te voorkomen en er minder kosten zijn voor monitoring gedurende de onttrekking. Ook verlopen procedures voor vergunningverlening eenvoudiger en is de doorlooptijd korter.

Deze vorm van financiering wordt tot nu toe alleen toegepast door de gemeente Arnhem in het gebied Presikhaaf. In Presikhaaf is de regeling alleen van toepassing op bronbemalingen. De bijdrage is vrijwillig; initiatiefnemers gaan door het storten van de bijdrage feitelijk deelnemen aan het GGB. Als een initiatiefnemer er voor kiest niet deel te nemen aan het GGB, worden wel de normale onderzoeken en voorzorgsmaatregelen gevraagd die ook buiten het GGB worden gevraagd waardoor het financieel voordeel ook niet optreedt.

Tabel 6 Verdienmodel vermindering lasten bij grondwateronttrekkingen

Verdienmodel	Vermindering lasten bij bronbemaling.
Gemeenten	Arnhem (Presikhaaf).
Essentie van mechanisme	Partijen die willen bemalen, betalen een bijdrage om dat te mogen. De bijdrage is gebaseerd op de ernst van de verspreiding van vervuiling. Arnhem gebruikt hiervoor Artikel 28 van de WBB. In de situatie zonder GGB moest bij bemaling de invloed op de aanwezige pluimen worden bepaald. Hiervoor moest een initiatiefnemer kosten maken. In de situatie met GGB zijn nog altijd kosten verbonden aan het bemalen, maar deze zijn lager. Bovendien zijn procedures versimpeld. Initiatiefnemers rekenen de kosten van afkoop door in de bouwsom.

Box 5 Vermindering administratieve lasten in de praktijk



Arnhem

In het gebied Presikhaaf is sprake van veel ontwikkelingen waarbij telkens veel gedoe en negatieve energie ontstond als gevolg van de onderzoeken en maatregelen die werden gevraagd bij bemaling in de buurt van verontreinigingspluimen. Iedereen vond dat het veel simpelere moest kunnen. De bijdrageregeling kan dan ook rekenen op een breed draagvlak onder aannemers en beheerders die actief zijn in het gebied.

De aanleg van de peilbuizen en het monitoringsmeetnet is betaald vanuit de DUB-gelden. Ook de inkomsten uit de bemalingen worden gestort in de pot met de DUB-gelden. Uitgaven in verband met monitoring en beheer, worden wederom betaald uit de deze DUB-geldpot. Er is dus geen specifieke pot of fonds voor het GGB, het GGB wordt in feite betaald vanuit de reguliere pot voor alle bodemsaneringen. De opbrengsten vanuit de bijdrage regeling liggen inmiddels hoger dan de kosten voor het beheer van het GGB.

In Arnhem is de insteek gekozen dat de regeling blijft bestaan zolang de ontwikkelingsprojecten daar voordeel van hebben (dus veel bemalingen). Het ziet ernaar uit dat over een aantal jaren de belangrijkste ontwikkelingen in Presikhaaf zijn afgerond. Op dat moment wordt opnieuw bekeken hoe het GGB het beste kan worden gefinancierd en of het GGB in z'n huidige vorm moet worden voortgezet.

Tabel 7 Kernpunten verdienmodel 'Vermindering administratieve lasten'

Vermindering administratieve lasten	Alleen toegepast in Arnhem in relatie tot bronbemaling
Baten/inkomsten	(Vrijwillige) financiële bijdrage voor deelname aan GGB waardoor minder kosten hoeven worden gemaakt voor onderzoek en 'tegen' maatregelen bij bronbemaling. Inkomsten afhankelijk van de locatie en de dynamiek. In Arnhem variëren de opbrengsten per bemaling tussen de 4 en 40 duizend euro. In totaal heeft de regeling in Arnhem > 100.000 euro in afgelopen 5 jaar opgebracht.
Doelgroep	Aannemers en hun opdrachtgevers (private financiering).
Toepasbaarheid	Toepasbaar in alle situaties waarin sprake is van gebiedsontwikkeling of vervangingsinvesteringen vanuit beheer en onderhoud.
Optimalisatie & verbreding	Uit te breiden tot alle grondwateronttrekking, bijvoorbeeld ook voor open WKO-installaties.

3.5 Verdienmodel 3: Voordelen van gezamenlijke financiering

Bij de afkoopregeling (Verdienmodel 1) hadden we al gezien dat het voor bedrijven aantrekkelijk kan zijn om private bijdrage aan de financiering te leveren via afkoop. Zo kan voorkomen worden dat een relatief dure voorziening op de balans aangehouden moet worden of kan op voorhand zekerheid verkregen worden over de omvang van een schadepost. De verschillende financiële private en publieke bijdragen kunnen worden gebundeld tot een fonds waarmee meer slagkracht kan worden uitgeoefend.

Voor de overheid geldt dat het fonds op twee manieren financiële baten genereert. Het startkapitaal en de baten uit de afkoopregeling en subsidies zullen doorgaans de investerings- en kwartiermakerkosten overtreffen. Na het reserveren van werkkapitaal voor de (stroom van) beheerskosten en eventueel de inbouw van een risicobuffer, kan het restant (bv. tegoeden of deposito's bij de BNG) worden weggezet. De renteopbrengst kan weer terugvloeien naar het fonds of ingezet worden voor toekomstig beheer.

De gezamenlijke financiering van het GGB door fondsvorming heeft in verschillende cases (Apeldoorn, 't Gooi, Noord-Brabant, Tilburg en Zwolle) baten gecreëerd die ten goede komen aan de uitvoering van het GGB. Bundeling van fondsen is een sterk principe uit het landschapsbeheer. Het komt de integrale kwaliteit van het beheer ten goede.

Box 6



Gebiedsfondsen in landschapsbeheer

Bundeling: sterk principe uit het beleidsveld landschapsbeheer

Een Gebiedsfonds is een organisatievorm die gelden uit verschillende bronnen centraal verzamelt en inzet ten behoeve van concrete projecten die de integrale kwaliteit van een gebied ten goede komen. Het gaat hierbij om projecten voor natuur en landschap, maar bijvoorbeeld ook voor landbouw, recreatie, water en cultuur. Dit gaat veelal niet alleen om privaat geld, maar ook om publieke geldstromen.



Dankzij deze gebundelde werving en inzet van publiek en privaat geld kan een Gebiedsfonds slagvaardig te werk gaan, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Zo moeten de verschillende geldstromen herkenbaar blijven, moet de regeling voldoen aan de voorwaarden van de EU en is transparante verslaglegging onontbeerlijk. De projecten die vanuit het Gebiedsfonds worden gesteund, moeten concreet zijn en binnen afzienbare termijn gerealiseerd worden. Op deze wijze levert een gebiedsfonds een toegevoegde waarde voor vele partijen zodat zowel natuur, landschap, cultuur en ook bewoners van het gebied profiteren. Bron: Brochure van Nationaal Groenfonds, Gebiedsfondsen.

Bundeling van financiering heeft naast renteopbrengsten als voordeel dat risico's op tijdelijke tekorten verminderen. De grotere omvang van het fonds t.o.v. de situatie met een eenmalige bijdrage voor elke sanering apart, biedt meer garanties dat grondwaterbeheer duurzaam gefinancierd wordt. In de huidige situatie moet de overheid eerst een reservering opbouwen, die wellicht onvoldoende is om onverwachte aanvullende sanerings- en beschermingsmaatregelen tegelijk uit te voeren. In dat geval zal geld geleend moeten worden of onttrokken moeten worden uit andere budgetten. De meerkosten die daaraan verbonden gaan, zijn dus ook baten van GGB t.o.v. de huidige situatie.

Overheden die GGB uitvoeren zouden hun fondsen kunnen bundelen. Dit heeft namelijk nog een voordeel. Verwacht mag worden dat financiële tegenvallers op de exploitatie niet overal op hetzelfde moment plaatsvinden. Tijdelijke tekorten in de ene gemeente kunnen dan opgevangen worden met de (hogere) reserve van het fonds of eventuele overschotten in andere gemeenten. Bovendien verruimt een groter fonds de mogelijkheden om middelen vast te zetten (n.b. voor de depositoregeling van de BNG geldt een minimale inleg van € 1.000.000).

Tabel 8 Verdienmodel Voordelen gezamenlijke financiering

Verdienmodel	Rente opbrengsten en risicovermindering door gezamenlijke financiering.
Gemeenten	Apeldoorn, 't Gooi, Noord-Brabant, Tilburg en Zwolle.
Essentie van mechanisme	Inkomsten en bijdrage die niet direct worden besteed worden toegevoegd aan een fonds. Vanuit de het fonds kunnen de langlopende kosten voor de monitoring gefinancierd worden. Eveneens kan het fonds gebruikt worden om (nood-)maatregelen te financieren om de kwaliteit van het grondwater te waarborgen. Het fonds genereert renteopbrengsten die weer kunnen worden gebruikt voor de dekking van het GGB.

Box 7 Gezamenlijke financiering in de praktijk



't Gooi

Noord-Holland maakt voor het GGB 't Gooi gebruik van een reserve die gevuld is met bijdragen van deelnemende gemeenten, de provincie en het Rijk. Maatregelen worden deels betaald uit rente-inkomsten. Het dalende rentepercentage heeft op deze vorm een grote invloed. In het convenant is tevens de verplichting opgenomen dat 50% van het gereserveerde geld wordt besteed aan actieve maatregelen om de kwaliteit van het grondwater in het gebied te verbeteren.

Tabel 9 Kernpunten verdienmodel 'Voordelen gezamenlijke financiering'

Gezamenlijke financiering	(In bijna alle situaties toegepast of aan de orde in nabije toekomst)
Baten/inkomsten	Renteopbrengsten uit fondsvorming (circa 1 tot 2 % per jaar).
Doelgroep	Initiatiefnemers van GGB (publieke financiering: gemeenten of provincies).
Toepasbaarheid	Toepasbaar in alle situaties waarin inkomsten vooruit lopen op de uitgave (meestal vullen fonds met opbrengsten eenmalige afkoop en uitgaven aan jaarlijkse beheerskosten).
Optimalisatie & verbreding	Poolen via bovenregionaal GGB-fonds kan risico's inperken (lagere risico's bij tegenvallende inkomsten of onverwachte uitgaven voor deelnemende partijen) en meer spaarfaciliteiten openen.

3.6 Verdienmodel 4: Verzilveren van publieke besparingen

Verzilveren van publieke besparingen of hogere gemeentelijke financiële opbrengsten (OZB) is lastig en vaak niet haalbaar. Toch kan ook dit verdienmodel zinvol zijn, laat Enschede zien.

Overheden profiteren via schaalvoordelen en een lagere administratieve lastendruk van GGB. Indirect kunnen gemeentelijke belastingopbrengsten toenemen door hogere WOZ-waarden en grondprijzen. Veel van deze voordelen slaan echter niet neer bij de beheersorganisatie, maar bij andere onderdelen van de gemeente of van de overheid.

Het vereenvoudigen van de vergunningenprocedure bij bemaling en ontwikkeling vermindert de lastendruk voor de dienst voor ruimtelijke ontwikkeling. Het waterschap profiteert van monitoring en uitvoering van waterkwantiteitsbeheer binnen het GGB. Het gemeentelijk grondbedrijf ontvangt extra opbrengsten uit een stijging van grondwaarde terwijl meer OZB-gelden naar de algemene middelen van de Gemeente stromen.

Er is een aantal manieren waarmee de voordelen die neerslaan bij andere overheden en gemeentelijke diensten (deels) toegekend kunnen worden aan de beheersorganisatie voor GGB. De meest directe manier is verevening. Hierbij worden baten of besparingen van GGB in omvang bepaald en overgeboekt door de baathebber naar de beheersorganisatie. In de praktijk zal het echter lastig zijn om te bepalen wat nu exact de administratieve lastenbesparing of de stijging van grondopbrengsten en OZB-gelden door invoering van GGB is.

Een praktisch beter uitvoerbare methode is om een deel van de gemeentelijke belastingen te oormerken voor GGB. Gezien de directe relatie van de belasting met baathebbers van GGB ligt het voor de hand te kiezen voor het oormerken van een deel van de rioolheffing of van OZB-tarieven op basis van de beheerskosten per belastingplichtige. De eerste optie wordt al uitgevoerd in Enschede. Vooral in situaties waar opbrengsten uit afkoop zullen tegenvallen (vooral kleine, weinig draagkrachtige probleemhebbers) kan deze methode een aantrekkelijke financieringsoptie zijn.

Er moet dan wel worden stilgestaan bij aspecten zoals mate van schuld en de fiscale lastendruk. Verhoging van gemeentelijke belastingen als alternatief voor baten uit afkoop, is politiek moeilijk te verkopen als de 'vervuiler' vrijuit gaan en belastingplichtigen hiervoor opdraaien. Men kan ook proberen om de operatie fiscaal neutraal uit te voeren door het tarief van de rioolheffing of OZB constant te houden, en alleen de belastingopbrengsten anders te verdelen over het overheidsapparaat. Directe koppeling tussen OZB-inkomsten en specifieke gemeentelijke uitgaven is echter niet mogelijk.

Tenslotte kunnen de baten van derden als politiek wisselgeld worden ingezet. Ze doordringen overige diensten binnen de gemeentelijke organisatie wellicht van het belang van GGB en dit kan aanleiding zijn om ze het GGB te laten co-financieren, of om ze garant te laten staan mocht de beheersorganisatie tijdelijk kampen met tekorten. Ook in de relatie tot het waterschap kunnen de genoemde voordelen gebruikt worden als wisselgeld. De gemeente moet in het beheersgebied bijvoorbeeld nog steeds betalen voor lozingskosten bij bemaling, terwijl het GGB juist zorg draagt voor beheersing van de grondwaterproblematiek.

Tariefdifferentiatie waterschapsheffing

Een interessante optie zou nog zijn om tariefdifferentiatie toe te passen in de waterschaps-heffing tussen het beheersgebied en andere gebieden, zoals dit nu al gebeurt voor niet-bemaalde en buitendijkse gebieden. De nieuwe waterschapswet en insteek die de Unie van Waterschappen hieraan verleent, biedt echter weinig ruimte voor tariefdifferentiatie; de eenvoud van de heffings-grondslag staat voorop en slechts in uitzonderlijke gevallen (zeer groot voor- of nadeel) wordt hiervan afgeweken.

Tabel 10 Verdienmodel verzilveren van publieke besparingen

Verdienmodel	Verzilveren van publieke besparingen.
Gemeenten	Enschede.
Essentie van mechanisme	Enschede heeft de rioolheffing opgehoogd om onder meer de beheerskosten van het GGB en de reserve bij overschrijding van kosten te financieren. GGB is overigens ondergebracht in het gehele scala aan watergerelateerde diensten binnen het Gemeente Rioleringsplan.

Box 8 Verzilveren publieke besparingen in de praktijk



Enschede

In Enschede staat goed grondwaterbeheer in den brede voorop. In samenwerking met het waterschap Regge en Dinkel en omliggende gemeenten wordt getracht de gehele waterketen te integreren. Waterkwaliteit maakt hier onderdeel van uit, maar is zeker niet bepalend. Kwantiteitsbeheer van hemel- en afvalwater is, vanwege eerdere ervaring met wateroverlast, bv hoger op de agenda geplaatst, naast uiteraard een goed functionerende riolering.



Het GGB is nu onderdeel geworden van het Gemeente Rioleringsplan. De gemeente blijft eigenaar van alle verontreinigingen die deel uitmaken van de gebiedsgerichte aanpak.

De eerste investeringsopgave van de nieuwe aanpak (kosten beheersorganisatie, reserve) moet nog overbrugd worden. Hierdoor is de rioolheffing verhoogd van € 165 in 2011 naar € 186 per inwoner in 2014. Het uiteindelijke doel is wel een besparing op kosten, door bundeling van beheerstaken, versobering van de wateraanpak en verwachte schaalvoordelen in de uitvoering, en extra inkomsten uit het strikter toezien op het innen van rioolheffing.

Maar voorop in het plan van Enschede staat de integratie van alle watergerelateerde dienstverlening door de overheid, gefinancierd uit water-gerelateerde belastingen. Zie Gemeentelijk Rioleringsplan 2012-2015: scherper op koers, Gemeente Enschede.

Tabel 11 Kernpunten verdienmodel Publieke besparingen

Publieke besparingen	Toegepast in Enschede
Baten/inkomsten	Lagere kosten voor integraal waterbeheer (wateroverlast) a.g.v. GGB. Bijdrage vanuit rioolheffing in Enschede is circa 80.000 euro/jaar.
Doelgroep	Gemeenten (i.k.v. stedelijk waterbeheer).
Toepasbaarheid	Toepasbaar in alle situaties waarin in het GGB-gebied maatregelen genomen moeten worden ter bestrijding van wateroverlast of wateronderlast (verdroging, paalrot).
Optimalisatie & verbreding	Ook waterschappen hebben voordeel bij GGB maar dit vertaalt zich in de praktijk nog niet in een financiële bijdrage aan GGB(bijvoorbeeld lagere of geen heffing op lozing).

3.7 Verdienmodel 5: Verzilveren van blauwe diensten

Grondwater van constante temperatuur is geld waard. Dat kan aangeboden worden aan afnemers (WKO, industrie). Het aanbieden van deze blauwe diensten vereist een andere manier van kijken: Niet vanuit het probleem, maar vanuit de kans.

Sanering van verontreinigingspluimen en beheersingsmaatregelen aan de rand van het gebied kunnen onderdeel uitmaken van een gebiedsgerichte aanpak. In dergelijk gevallen komt grondwater vrij dat vaak tegen hoge kosten moet worden gereinigd of geloosd.

Het vrijkomende grondwater is echter niet zonder waarde. Het vrijkomende grondwater kan (afhankelijk van de mate van verontreiniging) worden gebruikt om de verdrogingsproblematiek te bestrijden, de blauwe aders in de stad te versterken of worden ingezet als proceswater in de industrie. Aangezien de temperatuur van grondwater redelijk constant en laag is (circa 11 graden) kan ook vrijkomend grondwater ook worden gebruikt voor koeling.

Door de levering van grondwater of koude uit opgepompt grondwater als blauwe dienst op de markt te zetten, kunnen opbrengsten worden gegenereerd voor de gebiedsgerichte aanpak. Tegelijkertijd kunnen lozingskosten worden vermeden of verminderd.

Tabel 12 Verdienmodel 'Blauwe diensten'

Verdienmodel	Inkomsten uit verkoop van water of warmte die beschikbaar komt bij GGB.
Gemeenten	Apeldoorn en Enschede.
Essentie van mechanisme	De essentie van de verdienmogelijkheid is dat derden een gebiedsbeheerder betalen voor het leveren van water of energie die vrijkomt bij het GGB. Water en energie kunnen vrijkomen bij beheersings- of saneringsmaatregelen maar energie kan ook worden geleverd vanuit bodemenergiesystemen.

Box 9 Verzilveren blauwe diensten in de praktijk



Apeldoorn kent overtollige grondwater (drainagewater en saneringswater) dat constant vrij komt, schoon en koel is. Dit kan voor diverse toepassingen worden benut. Het benutten van dit economisch potentieel is georganiseerd via een aanbesteding. Het bedrijf AEP Flexible Packaging (AEP) heeft aangegeven het overtollige grondwater als koelwater te willen gebruiken. Indien AEP grondwater gebruikt voor koeling, hoeft er niet door AEP in nieuwe koeltorens te worden geïnvesteerd. AEP bespaart dan bovendien op operationele kosten (chemicaliën, energie).

Tabel 13 Kernpunten verdienmodel 'Blauwe diensten'

The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) is een internationale studie naar de economische betekenis van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, geïnitieerd door de Verenigde Naties.

Verzilveren blauwe diensten	Toegepast in: Apeldoorn (warmte in pilot Parelhoender, water in pilot Ugchelen). Enschede (waterlevering voor Roombeek)
Baten/inkomsten	Verkoop van grondwater en warmte die vrijkomt bij GGB. Geschatte opbrengst in Apeldoorn circa 0,15 euro/m ³ . In Enschede wordt de waarde van het geleverde water niet toegerekend.
Doelgroep	Woningen of bedrijven met vraag naar warmte/koude en/of proces- of koelwater (private financiering).
Toepasbaarheid	Alleen toepasbaar in situaties waarin zowel actief wordt beheerd of gesaneerd (vrijkomen grondwater) als waarin afnemers in de buurt aanwezig zijn die warmte en/of grondwater willen afnemen. Ook de levering van energie uit WKO-systemen die worden geëxploiteerd in combinatie met het GGB, kan worden gezien als verdienmodel voor GGB.
Optimalisatie & verbreding	Combinatie met grondwaterkwantiteitsbeheer. Afstemming met warmtenetten.

Vanuit TEEB-stad is er veel aandacht voor de vraag hoe in de praktijk economisch waarde kan worden toegekend aan ‘blauwe’ en ‘groene maatregelen’. Bijvoorbeeld het effect van groene daken op energiebesparing of waterberging, of stijgende WOZ-waarden door de aanleg van een park. Door inzicht in deze baten van groen en water in de buurt helpen de TEEB-instrumenten om tot een financieringsstroom te komen in tijden van bezuinigingen.

Er is een relatie tussen GGB en het percentage aan ‘open’ en ‘groene’ oppervlak die in TEEB wordt meegenomen. Het is echter niet op voorhand duidelijk of dit positieve kansen met zich meebrengt. Meer infiltratie van regenwater leidt in potentie tot andere stromingspatronen en daarmee tot andere verspreidingspatronen van de aanwezige verontreinigingspluimen. Gerichtte infiltratie kan positieve effecten voor het GGB opleveren maar het is ook mogelijk dat juist negatieve effecten voor het GGB optreden (met als gevolg hogere kosten) als infiltratie plaatsvindt op een ongelukkige plek. Tot op heden zijn er geen voorbeelden van gebiedsbeheerders bekend waarin een duidelijke koppeling is gelegd tussen GGB en verdienkansen van groen en blauw in de stad.

Wel kan er veel geleerd worden over hoe de financierings- en exploitatievragen bij TEEB zijn opgelost. Een kansrijk spoor zou kunnen zijn om blauwe diensten in een apart exploitatieovereenkomst of investeringsvehikel neer te leggen, zodat investeringen en opbrengsten meer bij één partij komen te liggen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een concessie waarin een exclusief recht wordt opgenomen om (rendabele) WKO-investeringen in een bepaald gebied te mogen ondernemen, waarbij opbrengsten eveneens voor rekening zijn van de concessie (of licentie)houder. Box 10 laat zien hoe dat is gebeurd bij een Trustfonds voor groenvoorzieningen.

Box 10



Trustfondsen

Een investerings- en exploitatievehikel om kosten en baten voor een groene infrastructuur in een hand te brengen. De trust heeft de plicht (of het recht) gekregen om het groen voor een onafgebroken periode van zeg 30 jaar te beheren. Exploitatie kan bijvoorbeeld uit de verhuur voor grootschalige evenementen, pachten van verkooppunten (horeca, restaurants, winkels, etc.) en andere opbrengsten. Als voorbeeld kan Bryant Park in New York dienen. Ook een optie: nabij wonende bewoners kunnen een aandeel aanschaffen in de Trust, zodat ook de lokale participatie gewaarborgd is. Dat laatste is ooit begin 20ste eeuw gebeurd met het Vondelpark dat behouden is gebleven omdat het particulier eigendom was.



3.8 Verdienmodel 6: Verzilveren van optiewaarde bouwgrond

Grond- en vastgoedbaten ontstaan vooral in binnenstedelijk gebied bij een succesvolle bodemaanpak.

GGB kan worden ingezet om bestaande verontreiniging aan te pakken in een nog te ontwikkelen gebied. Wanneer het door GGB mogelijk wordt om grond voor andere functies te gebruiken kan dit tot baten leiden. Met name in binnenstedelijk gebied, waar sprake is van een hoge ruimedruk en weinig mogelijkheden voor bebouwing op niet-vervuilde locaties, kan GGB in potentie aanzienlijke baten opleveren. Ook kan verbetering van kwaliteit en in het bijzonder sanering van locaties uitstralingseffecten hebben op omliggende woningen, waardoor die in waarde stijgen.

Dit verdienmodel kent op dit moment echter zijn beperkingen dankzij de na-ijleffecten van de financiële crisis en gebrek aan bouwprojecten.

Verwacht mag worden dat de grond- en vastgoedwaarden toenemen als ergens ontwikkeling plaatsvindt en dat verkoop van (licht) verontreinigde terreinen en opstal makkelijker verloopt. Dit laatste kan ook leiden tot hogere vastgoed- en woningprijzen. Dit zijn materiële baten die neerslaan bij de eigenaar van de verontreinigde grond. Indien dit effect toe te schrijven is aan de invoering van GGB, dan kunnen deze baten worden verzilverd ten behoeve van de financiering van het GGB. Vastgoedbaten zijn doorgaans alleen aantoonbaar in nieuw te bebouwen binnenstedelijk gebied, en vaak in relatie tot spoed- en saneringslocaties, omdat hier een hoge ruimtedruk is en er weinig mogelijkheden zijn voor bebouwing op schonere locaties.

Vuistregel vastgoedbaten door middel van sanering

In de MKBA Bodemsanering van het PBL wordt een waarde aangehouden van een woning in het jaar van verkoop die gemiddeld 5% hoger ligt dan de aankoopprijs.

Dit consumentensurplus voor de eigenaar is de maatschappelijke baat van de woning. Op basis daarvan kunnen de baten van woningen op gesaneerde grond worden bepaald als 5% van de verkoopprijs van de gemiddelde woning, vermenigvuldigd met het aantal woningen op de desbetreffende locatie. Voor GGB moet dit als een zekere bovengrens worden gezien, afhankelijk van in hoeverre de aanpak gericht is op sanering. Wanneer GGB gericht is op beheer in combinatie met sanering (GGB in combinatie met bronaanpak) lijkt 5% echter een realistische inschatting. Bron: PBL, 2007.

De gemeente profiteert direct van een waardestijging als de grond in eigen bezit is en indirect via het afkomen van de optiewaarde in bezit van probleemhebbende ontwikkelaars, bedrijven en particulieren. Er zijn twee manieren om deze waardestijging te verzilveren, afhankelijk van de vraag of het nieuwbouw of bestaande bouw betreft.

Bij ontwikkeling van kantoren, bedrijfspanden of woningen moet de ontwikkelaar de onbebouwde grond aankopen van de gemeente of de optie op de grond inruilen bij de gemeente om het bouwrecht te verkrijgen. De waardevermeerdering wordt afgeroomd door het gemeentelijk grondbedrijf via de residuele grondwaardebepaling, het verschil tussen de verkoopwaarde en de BTW, de stichtingskosten en (redelijke) winst voor de ontwikkelaar.

De waardestijging van bestaand onroerend goed (woningen en niet-woningen) vloeit via een hogere OZB-bijdrage terug naar de gemeentekas. Verevening van middelen binnen de gemeente of overheden, of een verhoging van gemeentebelastingen naar rato van de waardestijging (via OZB-gelden) kan deze opbrengsten naar het GGB-fonds doen toestromen.

Tabel 14 Verdienmodel Verzilveren optiewaarde bouwgrond

Verdienmodel	Verzilveren optiewaarde bouwgrond.
Essentie van mechanisme	Door GGB worden transacties vergemakkelijkt, wat leidt tot hogere waarde van grond en opstal.

Tabel 15 Kernpunten verdienmodel Verzilveren optiewaarde bouwgrond

	Verzilveren optiewaarde bouwgrond
Baten/inkomsten	Hogere waarde van terreinen en opstal. Nog niet in de praktijk gebracht of uitgewerkt.
Doelgroep	Gemeente (grondeigenaar), ontwikkelaars (optie grond), bedrijven en particulieren (eigenaar).
Toepasbaarheid	Breed toepasbaar.
Optimalisatie & verbreding	Vereveningssystematiek tussen overheden/gemeentelijke diensten en beheersorganisatie. Eventueel ophoging OZB-tarief met bedrag waardestijging.

Box 11 Financiële verevening



Hoe kan het voor marktpartijen aantrekkelijker worden gemaakt om te investeren in bestaand stedelijk gebied, inclusief de opgave van het verbeteren van de kwaliteit van de ondergrond? Dit kan door een regionaal af te spreken bedrag per woning of per hectare. Te denken valt aan een bedrag van zeg 2.000 per woning. Dit bedrag kan gestoken worden in een regionaal groen fonds of een herstructureringsfonds. Uitleglocaties betalen zo mee aan de meerkosten van binnenstedelijk verdichten. Een regionaal fonds heeft ook meer financieel draagkracht voor financiële participatie en risicoafdekking van publiek-private projecten en voorinvesteringen in groen. Bij goed geslaagde projecten kan de winst terugvloeiën in het regionale fonds.

3.9 Verdienmodel 7: Verzilveren lagere kosten voor grondwaterwinning

Een van de belangrijkste doelstellingen van het gebiedsgericht grondwaterbeheer is het bewaken van de kwaliteit van het grondwater dat aan de randen van het gebied uitstroomt. Door deze kwaliteit te bewaken en indien nodig maatregelen te nemen die ongewenste verspreiding tegengaan, draagt het GGB bij aan het behoud van een goede kwaliteit van de grondwaterlichamen en daarmee aan de gebruiksmogelijkheden van het grondwater. Bij een reguliere gevalsgesichte aanpak zou dit alleen plaatsvinden bij gevallen waar sprake is van actuele verspreidingsrisico's. Bij vele gevallen waar geen sprake is van een actueel verspreidingsrisico, maar waarbij verspreiding wel in mindere mate optreedt, worden over het algemeen geen maatregelen genomen. In vergelijking daarmee biedt GGB een hoger beschermingsniveau dan een gevalsgesichte aanpak.

GGB draagt bij aan het zo laag mogelijk houden van de kosten voor grondwaterwinning.

GGB draagt daarmee mee ook extra bij aan het zo laag mogelijk houden van de kosten voor waterwinning door drinkwaterbedrijven of door bedrijven die grondwater winnen ten behoeve van hun productieproces. Bodemverontreiniging leidt tot extra kosten voor zuivering, of in het ergste geval tot sluiting van een deel van de winning of zoeken naar een alternatieve winning. De *monetaire baten* van GGB zijn het uitsparen op monitoringskosten (bewaken kwaliteit instromende water) en op de toekomstige kosten voor eventuele aanvullende (alternatieve) wijzen van zuivering. De toekomstige baten die op die manier kunnen ontstaan voor de drinkwaterbedrijven of andere waterwinners, zouden kunnen worden omgezet in een financiële bijdrage vanuit deze bedrijven aan de opzet of de uitvoering van gebiedsgericht grondwaterbeheer. Voor orde-grootte bedragen van *ernstige vervuiling (spoed of saneringslocaties)* zijn enkele waarderingsregels te volgen (zie hieronder).

Vuistregel vermeden kosten drinkwaterzuivering

De kosten om door middel van zuivering drinkwater van goede kwaliteit te leveren, lopen uiteen van 1 tot 25 eurocent per m³. De kosten zijn afhankelijk van de te verwijderen verontreiniging en dus daarvoor beschikbare technieken. De hoogste kosten gelden voor verwijdering door actieve koolfiltratie en membraanfiltratie. De laagste kosten gelden voor toepassing van beluchting/versproeiing en ozonisatie. Nederland telt 194 Nederlandse waterwingebieden; in 79 daarvan bevinden zich een of meer mogelijk ernstig verontreinigde locaties. Circa twee derde gaat om grondwaterwinning. Bron: KIWA Water Research, 2006 en PBL, 2007.

In de huidige praktijk wordt reeds door drinkwaterbedrijven bijgedragen aan het gebiedsgericht grondwaterbeheer. Een voorbeeld is de interceptieput bij het GGB 't Gooi die door het drinkwaterbedrijf in stand wordt gehouden en geëxploiteerd (bijdrage in natura). Ook in Brabant bij het GGB in Waalre draagt het drinkwaterbedrijf bij aan de noodzakelijk actieve beheersingsmaatregelen. In beide situaties zouden de genomen maatregelen echter ook noodzakelijk zijn geweest bij een gevalsgerichte aanpak. Vanuit het idee dat GGB een extra bescherming kan leveren ten opzichte van de autonome situatie, zou eerder gedacht kunnen worden aan een financiële bijdrage vanuit de drinkwaterbranche aan het opzetten van het GGB. Daarover kunnen naar voorbeeld van de Groengarantie (zie Box 12) prestatieafspraken over worden gemaakt.

Tabel 16 Verdienmodel 'Verzilveren lagere kosten voor grondwaterwinning'

Verdienmodel	Verzilveren lagere maatschappelijke kosten voor drinkwaterbereiding of de lagere bedrijfskosten voor particuliere waterwinners.
Essentie van mechanisme	Door GGB vallen de kosten voor (drink)waterbereiding op termijn lager uit dan het geval zou zijn bij een gevalsgerichte aanpak.

Box 12 Verzilveren van lagere kosten voor grondwaterwinning in de praktijk



Groengarantie

De afspraak over de verzilpering van de bijdrage van GGB aan de lagere kosten voor de grondwaterwinning zou een vergelijkbare vorm kunnen krijgen als de Groengarantie (zie hieronder) waarbij de grondeigenaar vervangen kan worden door een gebiedsbeheerder en degene die de garantie ontvangt door het drinkwaterbedrijf of de particuliere grondwaterwinner.



Groengarantie is een contractuele afspraak tussen twee of meer partijen. Samen maken de partijen afspraken over het in stand houden of verbeteren van de

omgeving. De partij die de garantie ontvangt, de koper, kan een huiseigenaar, belangenvereniging, terreinbeherende organisatie, bedrijf of een projectontwikkelaar zijn. De partij die de vergoeding ontvangt, de verkoper, is altijd een grondeigenaar. Bezitters van een woning kunnen Groengarantie gebruiken om afspraken te maken over het onderhouden of verbeteren van de ruimte, landschappelijke kwaliteit of het vrije uitzicht rond hun woning. Grondbezitters kunnen Groengarantie verkopen om extra inkomsten te genereren voor onderhoud en beheer, om vrijwilligers te werven of zelfs voor marketingdoelen.

Tabel 17 Kernpunten verdienmodel 'Verzilveren lagere kosten voor grondwaterwinning'

	Verzilveren lagere kosten grondwaterwinning
Baten/inkomsten	Het is vooralsnog onduidelijk tot welke concrete toekomstige besparingen voor de (drink)waterbereiding GGB kan leiden.
Doelgroep	Drinkwaterbedrijven en bedrijven die grondwater winnen t.b.v. hun productieproces (m.n. voedingsmiddelenindustrie).
Toepasbaarheid	Situaties waarin GGB-gebied is gelegen in of nabij een grondwaterbeschermingsgebied of private grondwaterwinning door bedrijven.
Optimalisatie & verbreding	Het mechanisme kan in principe worden toegepast op elke gebruiker van grondwater mits deze aantoonbaar voordeel hebben van GGB ten opzichte van de autonome situatie waarin de gevalsgerichte aanpak wordt gehanteerd.

3.10 Subsidies

Subsidies worden vaak gebruikt als startkapitaal ter bekostiging van de aanleg van technische voorzieningen voor monitoring en beheersing. Voor de gebiedsaanpak voor verontreinigd grondwater gelden in principe dezelfde mogelijkheden als voor de gevalsaanpak. De volgende subsidiemogelijkheden worden op dit moment in de praktijk gebruikt of worden door de beheerders onderzocht op mogelijkheden om ze in te zetten bij het GGB.

ISV/DUB-gelden of specifiek uitkering uit bodemsaneringsgelden via I&M

De kosten van voorbereiding en de inrichting van het complete gebiedsgericht grondwaterbeheer zijn in de praktijk vaak gedekt vanuit ISV/DUB-gelden. Het GGB wordt bij de start vaak gefinancierd met het DUB-geld voor de gemeentelijke projecten die binnen het gebied zijn gelegen. Een belangrijk argument daarbij is dat deze projecten na het instellen van het GGB niet meer individueel gemonitord en/of beheerst hoeven te worden.

Bij een aantal koplopers is door het ministerie I&M vanuit de bodemsaneringsgelden een specifieke bijdrage beschikbaar gesteld aan het opzetten van het GGB.

Bedrijvenregeling

In de huidige gevalsgerichte vorm sluit de Bedrijvenregeling niet aan bij een gebiedsgerichte aanpak. Veel bedrijven vinden dit een onwenselijke situatie en zouden de regeling graag inzetten voor een gebiedsgerichte aanpak. De afkoopconstructie bestaat in dat geval uit de overdracht van de subsidie naar de gebiedsbeheerder met een bijdrage van het bedrijf en een overname van de saneringsplicht door de gebiedsbeheerder.

In de huidige situatie kunnen alleen kosten vergoed worden na afronding van de sanering. Bij gebiedsgericht grondwaterbeheer is geen sprake van een afronding van een sanering zoals we dat kennen bij individuele gevallen. De beheerkosten voor een gebiedsgerichte aanpak zullen immers over meerdere jaren worden uitgesmeerd. Wel kent men binnen de gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater het moment van afkoop. Afkoop gaat vergezeld van een afkoopcontract tussen gebiedsbeheerder en probleem-eigenaren. De kosten voor gebiedsgericht grondwaterbeheer worden door de gebiedsbeheerder gedragen. Om dit te kunnen financieren worden overeenkomsten gesloten met probleemeigenaren die willen meedoen aan de gebiedsgerichte aanpak.

De situatie waarin gekozen wordt voor een bijdrageregeling, is vergelijkbaar met een vereniging van eigenaren, waarbij in eerste instantie niet tot afkoop wordt overgegaan, maar waarbij alle belanghebbenden gezamenlijk de kosten van gebiedsgericht beheer dragen. Bij deze variant worden geen afkoopcontracten gesloten, maar deelname overeenkomsten.

Een voorstel is ingediend om de regeling zo aan te passen dat in het kader van een gebiedsgerichte aanpak het uitkeringsmoment naar voren geschoven kan worden.

Bestaande publieke middelen.

De kosten voor inzet van menskracht, middelen en huisvesting worden vaak gedragen door de gemeenten vanuit de algemene middelen (vrijmaken danwel detacheren van medewerkers voor het GGB).

Daarnaast bieden de volgende overige subsidieregelingen in principe mogelijkheden voor GGB. In de praktijk zijn deze echter nog niet toegepast:

- LIFE/Interreg (nog niet toegekend): Voorbeeld waar gebruik is gemaakt van Interreg-subsidie is Citychlor (www.citychlor.eu/). Daarbij wel de kanttekeningen dat de kans van slagen gering is en het veel inspanning vraagt van de initiatiefnemer.
- MIA VAMIL fiscaal voordelig investeren in milieuvriendelijke technieken. Doelstelling van veel gebiedsbeheerders is om binnen het gebied een gestadige verbetering van het grondwater te bereiken. Dit kan door de bron weg te halen, maar ook door gebruik te maken van initiatieven binnen het gebied. Denk aan de koppeling van WKO met sanering, het toepassen van filtertechnieken op het moment dat grondwater wordt opgepompt of het technieken om de kwaliteit van het grondwater in de bodem te verbeteren. Deze regeling kan daar mogelijk uitkomst bieden. Vooral nog zijn er voor zover bij ons bekend geen ervaringen met de regeling binnen gebiedsgerichte aanpakken. www.rvo.nl/subsidies-regelingen/mia-en-vamil?gclid=CJzn_tLS-cECFWfKtAodqx8ATA.
- Subsidies gericht op duurzame ontwikkeling of sociaaleconomische ontwikkeling.

4 Financieringsstructuur

4.1 Inleiding

Een van de belangrijke onderdelen van realisering van GGB is het vormgeven van financiering.

Vanuit het perspectief van de gebiedsbeheerder bezien, is het van groot belang dat hij financieel aan zijn verplichting van een gebiedsgerichte aanpak zal kunnen voldoen. Dat betekent dat de gebiedsbeheerder van de verschillende voormalige ‘probleemhebbers’ de nodige financiële bijdragen ter dekking van de kosten van de gebiedsgerichte aanpak moet verkrijgen. In het vorige hoofdstuk hebben we de verdienmodellen geschetst. Maar hoe zorgt de gebiedsbeheerder voor het matchen van kosten en uitgaven, wetende dat de *kost voor de baat uitgaat*. Uiteindelijk komt GGB niet van de grond zonder duurzame financiering.

Voor het matchen van kosten en uitgaven staan verschillende financieringsconstructies ter beschikking die in dit hoofdstuk worden behandeld. De financieringsstructuren die beschikbaar zijn voor GGB wijken in essentie niet af van financieringsstructuren bij andere (maatschappelijke) business cases. Financieringen worden verschaft door publieke of private partijen en hebben betrekking op eigen vermogen (risicodragend kapitaal), vreemd vermogen (leningen) en afgeleide vormen zoals garantstellingen en subsidies.

4.2 Kosten en baten

De kosten voor onderzoek, sanering en beheer in GGB zijn lager dan in de gevalsgerichte aanpak. Desalniettemin betreffen de (lagere) uitgaven cash-outs voor de gebiedsbeheerder. De kosten voor GGB kunnen worden onderverdeeld in de volgende posten:

1. Planvoorbereidingskosten en kosten ten behoeve van sluiten van overeenkomsten.
2. Ambtelijk beheer, bestaande uit communicatie, uitvoering, monitoring en financieel beheer.
3. Monitoringskosten bestaande uit inrichtingskosten, vervangingskosten en uitvoeringskosten.
4. Risicobeheersingskosten zoals eventuele (fall-back) maatregelen, stimuleringsmaatregelen, extra onderzoeksmaatregelen en procesmaatregelen.
5. Kosten voor onderzoek en saneringen.

Eenmalige kosten bestaan uit aanvangskosten tijdens de *kwartierfase* (kosten voor het instellen van de beheersorganisatie en investeringen voor aanleg van het meetsysteem en de benodigde infrastructuur), jaarlijks terugkerende beheerskosten en eventueel vervangingsinvesteringen of kosten voor sanering bij ruimtelijke ontwikkeling tijdens de beheersfase. Een voorbeeld van kosten van GGB in Coevorden is opgenomen Tekstbox 13.

De opbrengsten die toegerekend kunnen worden aan de aanpak via gebiedsgericht grondwaterbeheer kunnen onderverdeeld worden in eenmalige opbrengsten via beschikbare gelden en publieke inleg. De jaarlijks terugkerende opbrengsten hangen samen met het verzilveren van de besparingen en maatschappelijke baten. Voorbeelden zijn de afkoopsommen, heffingen op bronbemalingen, en verzilverde publieke besparingen (bv. riolerings-

budgettering). Bij voldoende grote volumes - dankzij bijvoorbeeld de dynamische ruimtelijke ontwikkelingen in het grondwatergebied - ontstaan jaarlijks terugkerende opbrengstenstroom voor de gebiedsbeheerder.

Box 13 Geldstromen ter financiering GGB in Coevorden

In Coevorden zijn er diverse directe en indirecte baten voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beheer. Voor de herontwikkeling van de voormalige CPC-locatie en de saneringskosten van bovengrond, bronzone en het grondwater worden afspraken gemaakt tussen gemeente, ontwikkelaar en provincie. Baten en geldstromen die worden gebruikt zijn:

- WBB-gelden (provincie);
- subsidies in het kader van de Bedrijvenregeling (voor de Intergas-locatie);
- bijdragen vanuit ISV (provincie/gemeente);
- middelen van het gemeentelijke Ontwikkelingsbedrijf (gemeente);
- afkoop van saneringsplichtigen (Intergas, gasfabriek Coevorden, verontreiniging aan de Bentheimerstraat);
- andere, bijvoorbeeld Europese subsidieregeling LIFE+.

Bron: Gebiedsgericht grondwaterbeheer; De praktijk in de Gemeente Coevorden.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer kent een langdurige looptijd. Financieringsstructuur is bij uitstek gericht op langjarige dekking van aangegane verplichtingen.

De financieringsbehoefte in de levenscyclus van GGB

Gebiedsgericht grondwaterbeheer kent een langdurige looptijd. Het is van belang dat er gelden worden gereserveerd om de continuïteit van het beheersplan te waarborgen. Kenmerkend is dat in de kwartiermakersfase (initiatiefase) er diverse activiteiten moeten worden opgestart en uitgevoerd om tot projectrealisatie te komen, terwijl er geen inkomsten worden gegenereerd. Doordat er alleen geïnvesteerd wordt ontstaan er negatieve kasstromen die gefinancierd moeten worden uit toekomstige exploitatie-opbrengsten.

Tijdens de **initiatiefase** van een project is er vaak subsidiegeld beschikbaar voor een eerste haalbaarheidsonderzoek. Indien dat onderzoek positief wordt afgerond is er veel meer geld nodig om een gedetailleerde business case uit te werken en deze financieerbaar te maken (zie ook Triple Bridge, 2014). Daar gaat veel tijd en energie in zitten. Het is dan aan de gebiedsbeheerder om financiële middelen te vinden om deze belangrijke fase in de levenscyclus van een project gefinancierd te krijgen. Hoewel formeel alle financieringsopties tot de mogelijkheden behoren (eigen middelen, additionele subsidies of met vermogen van derden), zijn in de praktijk vrijwel alle gebiedsgerichte benaderingen voorgefinancierd met *publieke middelen*.

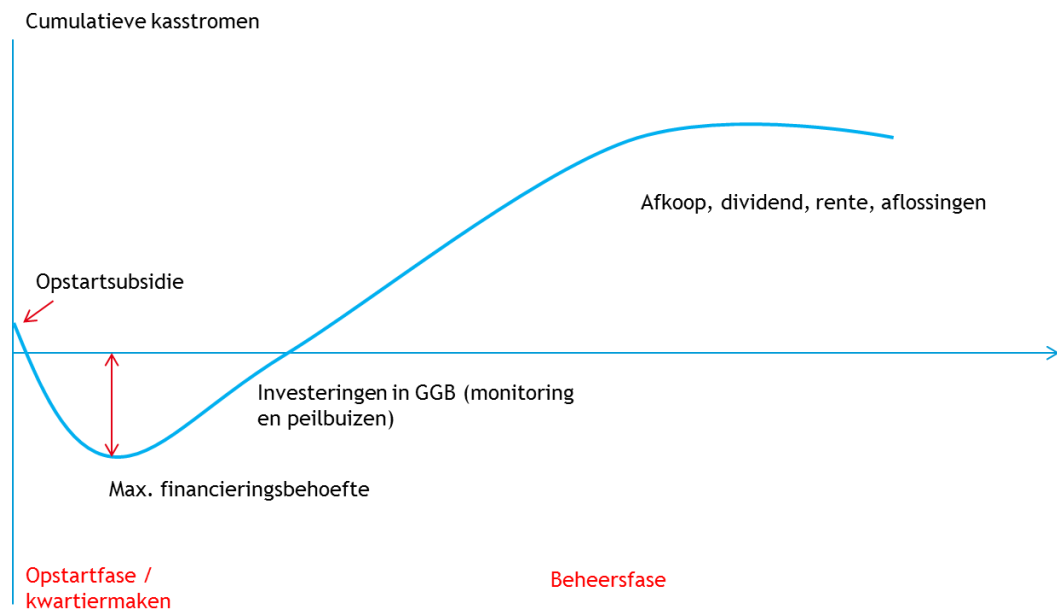
Tijdens de **beheersfase** van een conventioneel, niet al te ingewikkeld beheersplan, zijn de uitgaven voorspelbaar en stabiel. Afhankelijk van het aantal probleemhebbers, kan ook zicht worden verkregen op de inkomstenstroom uit afkoop. Bij een groot aantal afkoopregelingen of sterke ruimtelijke ontwikkelingen kan ook dit inkomstenpatroon een voorspelbaar karakter krijgen. Voldoende probleemhebbers of nieuwe ruimtelijke projecten is dan een belangrijke voorwaarde voor deze vorm van financiering.

Typisch kasstromenpatroon: eerst negatief en dan positief. De kost gaat voor de baat uit.

Wanneer de gehele levenscyclus van GGB wordt beschouwd, volgt een typisch kasstromenpatroon dat wij in Figuur 1 hebben weergegeven. De cumulatieve kasstromen zijn eerst negatief als gevolg van de benodigde investeringen, en wanneer de inkomsten in de loop van de tijd de uitgaven overtreffen, ontstaat een punt dat de totale inkomsten groter zijn dan de uitgaven. De investering heeft zicht dan letterlijk terugverdiend (het snijpunt van de curve met de x-as).

Het is dan ook mogelijk dat na dit punt de cumulatieve kasstromen positief worden. De vraag is echter of dit wenselijk is; immers de gebiedsbeheerder heeft geen *winstoogmerk*.

Figuur 1 Typische kasstromenpatroon van GGB



4.3 Type instrumenten

Het kasstromenpatroon van een GGB is dus sterk ongelijk in de tijd met een maximale financieringsbehoefte in de eerste jaren van de levenscyclus. De financieringsconstructie is erop gericht op lasten en opbrengsten in de tijd goed te matchen zodanig dat de financieringskosten tot een minimum beperkt kunnen worden. Er zijn verschillende fondsvormen denkbaar, zoals:

- beheersfonds;
- vermogensfonds;
- revolverend fonds.

Wat verstaan wij onder een GGB-fonds?

Een fonds is altijd een initiatief van een of meerdere lokale of regionale organisaties om (financiële, maar eventueel ook andere) middelen te werven voor gebiedsgericht grondwaterbeheer. Het fonds wordt gevuld met bijdragen van overheden, en kan worden aangevuld door bedrijven en zelfs particulieren. Om voor beheer van grondwatergebieden draagvlak te krijgen en nieuwe middelen te werven is het van belang deze partijen bij opzet en beheer van het fonds te betrekken. Dat kan in de vorm van het opzetten van eigen rechtspersoon.

Een *beheersfonds* of eventueel een vermogensfonds is met name geschikt voor beheer van GGB. Bij een beheersfonds staat doelbesteding voorop. De fondsmiddelen zijn voldoende om de beoogde activiteiten uit het gebiedsgericht plan te dekken. Aan het einde van de termijn is het saldo van het fonds uitgeput.

Een *vermogensfonds* in zuivere vorm keert enkel het rendement (meestal de renteopbrengst) op het gestorte vermogen uit in de vorm van een vergoeding.

Een nadeel is dat het overheidsgeld in deze situatie niet tot besteding komt. Daarom zien we in de praktijk mengvormen tussen beheer en vermogensfonds ontstaan.

Een *revolverend fonds* heeft vooral meerwaarde als het fungeert als katalysator om een gewenste verandering het gebied te stimuleren die niet vanzelf of met bestaande regelingen tot stand komt. De inzet van het fonds dient dan ook te worden toegespitst op transitiedoelen (dus investeringen in het herstel van water- of gebiedskwaliteiten of verduurzaming) om de meerwaarde te verzilveren.

Bovenop of naast de fondsen kunnen specifieke instrumenten worden ingezet voor het matchen van inkomsten en kasuitgaven:

- kasstroommanagement;
- risicomanagement.

Alle financiële instrumenten bespreken we in de volgende paragrafen.

4.4 Beheersfonds

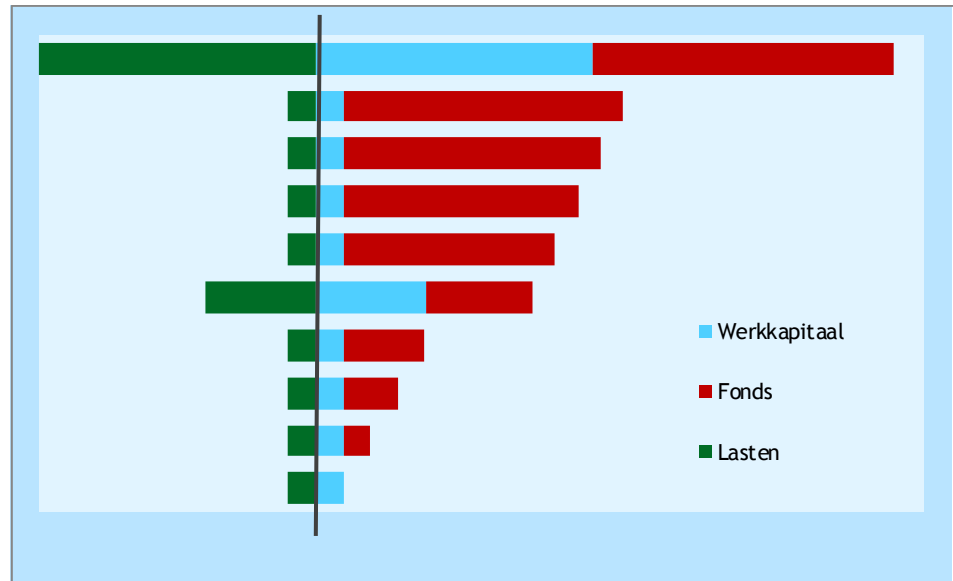
In essentie is een beheersfonds erop gericht om het ingezette startkapitaal gedurende de looptijd maximaal uit te nutten. De fondsmiddelen zijn voldoende voor dekking van langjarige uitgaven.

In de meest simpele variant ontvangt de beheersorganisatie alle publieke middelen, subsidies en afkoopsommen tijdens de *kwartiermakersfase* en worden in het vervolg geen baten gegenereerd, anders dan renteopbrengsten uit het fonds. Na reservering van het eerste werkkapitaal voor dekking van de aanvangskosten, wordt het restant in een zgn. beheersfonds vastgezet. Het is daarbij zaak om de middelen die pas na enkele jaren als werkkapitaal beschikbaar hoeven te komen, tegen een langere looptijd (bv. Spaar-faciliteiten of deposito's bij de BNG) vast te zetten, zodat de renteopbrengst gemaximaliseerd wordt. Aan het einde van de termijn is het saldo van het fonds nihil.

De werking van het beheersfonds wordt geïllustreerd in Figuur 2, waarin de lasten aan de linkerzijde (groene staaf) het typische patroon van het GGB vertonen: hoog in het begin, daarna snel afnemend, met misschien nog een of meerdere pieken tijdens de beheersfase. De hoogte van het werkkapitaal - de vrij beschikbare gelden in de blauwe staven - is in iedere periode afgestemd op deze uitgavenstroom. Het fonds neemt in elke periode af door het vrijkomen van en de inzet van werkkapitaal, totdat het beheer gestaakt wordt en het fonds uitgeput is. Bij een open einderegeling zal het fonds positief moeten zijn.

Het startkapitaal van het beheersfonds is dus exact gelijk aan de verwachte kosten tijdens de beheersfase, verminderd met de renteopbrengsten. De totale inleg door deelnemers is gelijk aan dit fonds en de aanvangskosten tijdens de kwartiermakersfase.

Figuur 2 Werking beheersfonds



4.5 Vermogensfonds

Een vermogensfonds in pure vorm is feitelijk ongebruikelijk, daarom zal in de praktijk een mengvorm van beheer en vermogensfondsen meer aansluiten bij een efficiënte besteding van GGB-budgetten.

Een vermogensfonds in de meest 'pure vorm' keert alleen de renteopbrengsten of eventueel het rendement op het startkapitaal uit in de vorm van een vergoeding. Deze terugkerende vergoeding staat de beheerder ter beschikking ter financiering van zijn jaarlijkse uitgaven aan GGB. Een dergelijk fonds kan in principe 'eeuwigdurend' worden voortgezet, mits het startkapitaal behouden blijft. Een probleem echter vormt het aanzienlijke startkapitaal dat nodig is, gegeven de zeer lage rentestand, zelfs op langjarige deposito's.

Ter illustratie:

Voor een werkkapitaal van 200.000 euro op jaarbasis is met de huidige rentestand als snel 5 miljoen euro aan startkapitaal nodig.

Een daling van de rentestand van 1 procentpunt - globaal de historische rentedaling tussen 2011 en 2012 - betekent 50.000 euro minder werkkapitaal ter beschikking van de beheerder.

Een bijkomend nadeel is dat het vastliggende overheidsgeld (startkapitaal) in deze situatie niet tot besteding komt. Meestal kiezen de gebiedspartijen in deze situatie voor een variant waarbij naast het rendement ook een deel van het ingelegd kapitaal wordt aangewend voor het publieke doel. Op die wijze ontstaat een langjarig beheersfonds voor een bepaalde, duurzame periode. De provincie Noord-Holland heeft een dergelijke mengvorm in het leven geroepen voor GGB (zie Box 14).

Box 14**Mix vermogensfonds en beheersfonds**

Via een eenmalige reservering heeft de provincie Noord-Holland het startkapitaal bij elkaar gebracht ter financiering van gebiedsgerichte maatregelen. Noord-Holland maakt gebruik van een reserve die gevuld is met bijdragen van deelnemende gemeenten, de provincie en het Rijk. Maatregelen worden deels betaald uit rente inkomsten. Het dalende rentepercentage heeft op deze vorm een grote invloed. In het convenant is tevens de verplichting opgenomen dat 50% van het gereserveerde geld wordt besteed aan actieve maatregelen om de kwaliteit van het grondwater in het gebied te verbeteren.

Deze vereiste illustreert de mengvorm van beheer en vermogensfonds.

Ook het fonds voor de nazorg van gesloten stortplaatsen is een voorbeeld van een vermogensfonds.

Box 15**Vermogensfonds Nazorg stortplaatsen****Nazorgfonds stortplaatsen**

Het geld in de nazorgfondsen is bedoeld voor kosten die zijn verbonden aan de eeuwigdurende nazorg van eenmaal gesloten vuilstortplaatsen die aan de provincie worden overgedragen.

Het geld komt binnen via heffingen aan de exploitanten van stortplaatsen. Het gaat om beleggingen voor de lange termijn, omdat de meeste stortplaatsen pas over jaren worden gesloten.

Per stortplaats is berekend hoeveel geld er nodig is. Het fonds moet voldoende middelen bevatten om het eeuwigdurende onderhoud te kunnen bekostigen.

**4.6 Revolverend fonds**

Een revolverend fonds draagt bij aan een maximale benutting van het gestorte startkapitaal en helpt tevens om baten van een duurzame inrichting te verzilveren.

Een revolverend fonds beoogt de realisatie van investeringen via laagrentende leningen in plaats van via subsidies. Rente en aflossingen vloeien weer terug in het fonds en zijn beschikbaar voor nieuwe investeringen. De gebiedspartijen zetten hetzelfde geld meerdere malen in kunnen daardoor een grotere bijdrage leveren per beschikbare *starteuro*.

Gelden van bijvoorbeeld een zachte lening kunnen worden gebruikt om bepaalde verdienmodellen (bv. WKO-ontwikkeling) mogelijk te maken. Ook kan gedacht worden aan het beschikbaar stellen van zachte leningen aan derden om binnen het gebied versneld bronsaneringen uit te voeren waardoor actief de grondwaterkwaliteit wordt verbeterd en risico's op onverwachte uitgaven worden verminderd.

Hiervan zullen de baten na loop van tijd weer terugstromen naar het GGB. In de beginfase zal een extra beroep gedaan worden op het fonds (oranje staaf in Figuur 3). Na verloop van tijd worden de opbrengsten uit de afkoop aangevuld met de aflossing en renteopbrengsten van de uitgifte van de leningen. Door het laten terugvloeien van deze rente en aflossingsbedragen kan het fonds zelfs een 'zelfvoorzienend' karakter (revolverend) krijgen. Feitelijk kan het revolverende fonds daarmee een instrument zijn om een deel van het batenpotentieel van grondwaterbeheer te verzilveren. Er worden zachte leningen verstrekt (maatschappelijk verantwoorde rendementen) waardoor het beslag op financieringslasten van de doelgroep beperkt is.

Het ligt voor de hand om een revolverend fonds inclusief zachte leningen (langere looptijd of lagere rente) te richten op slimme functiecombinaties die in het gebied mogelijk zijn. Het fonds leent dan geld uit tegen een lagere rente dan de marktrente voor het duurzaam beheren en ontwikkelen van het gebied. WKO lijkt hiervoor een goede optie te zijn, vanwege de financieringsbehoefte in de aanvangsfase. Revolverende fondsen worden veelvuldig toegepast bij energiebesparing voor particuliere eigenaren of maatschappelijke instellingen (zie Box 16).

Box 16



Revolverend fondsen bij energiebesparing

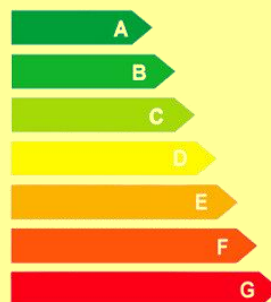
Om aan geld te komen, kan het fonds - naast een overheidsbijdrage - obligaties op naam met een bepaalde looptijd uitgeven. Hieraan kunnen fiscale voordelen worden verbonden om het beperkte rendement op de obligaties te compenseren. Achterliggend idee is dat de lening met de kostenbesparing op de energienota door de consument kan worden terugbetaald. Om een effectieve prikkel te geven, zal ervoor worden gekozen om de maandelijkse aflossing lager te kiezen dan de maandelijkse besparing. De particulier houdt dus geld over aan de investering. Wanneer het hier gaat om rendabele investeringen kan het fonds zichzelf bedruipen. Zo ontstaat een zelfvoorzienend fonds, ofwel een revolverend fonds.



Voorbeeld

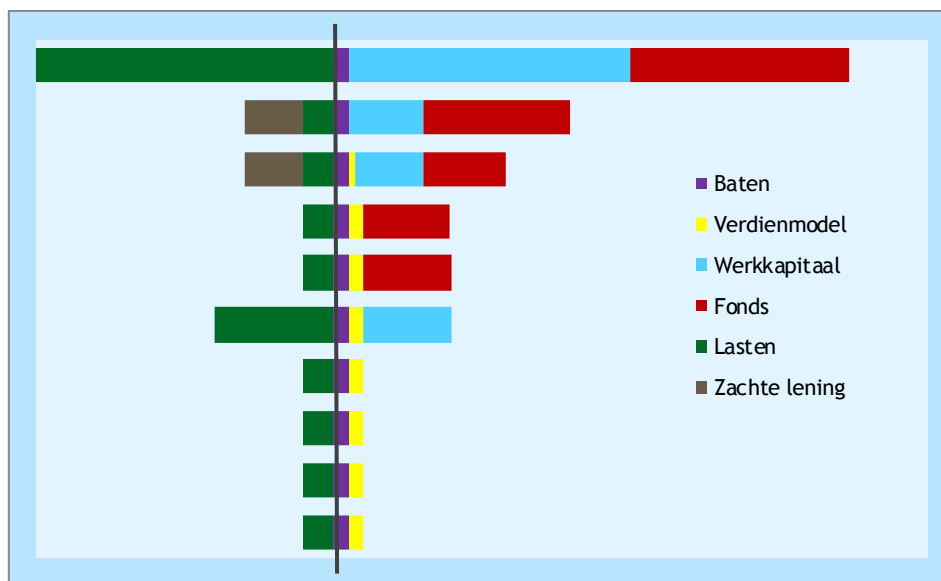
In 2013 is het Nationaal Energiebespaarfonds (NEF) opgericht voor eigenaar-bewoners op. De tenderprocedure voor het werven van private co-financiers is afgerond op 16 oktober 2013. Het Rijk draagt 75 miljoen euro bij aan de financiering van het fonds. De Rabobank en de ASN Bank zullen optreden als private co-financiers. Zij dragen respectievelijk 175 miljoen euro en 50 miljoen bij aan de financiering van het fonds. De volgende voorwaarden gelden voor de leningen.

- Het fonds zal laagrentende leningen verstrekken aan eigenaar-bewoners voor de financiering van energiebesparende maatregelen aan hun woning. Eigenaar-bewoners van woningen met een monumentenstatus komen ook voor een lening in aanmerking.
- Leningen kunnen worden aangevraagd voor bedragen van 2.500 tot 25.000 euro.
- De looptijd van de leningen is 7 of 10 jaar, afhankelijk van de hoogte van de lening.



Door het terug laten vloeien van aflossingen en rentebetalingen naar het fonds, (gele staven in Figuur 3) kan het gebruik van werkkapitaal op den duur verder/tot een minimum beperkt worden. Het fonds krijgt uiteindelijk een 'revolverend' karakter.

Figuur 3 Werking revolverend fonds



Een revolverend fonds stelt de beheerder in staat om de vervuilingbronnen naar ernst in te schalen en deze gefaseerd aan te pakken.

Een revolverend fonds in combinatie met kasstroommanagement stelt de beheerder tevens in staat om de vervuilingbronnen naar ernst in te schalen en deze gefaseerd aan te pakken. Er komen namelijk meer middelen vrij (n.b. het afkomen van baten uit verdienmodellen, hogere renteopbrengst door minimalisering werkkapitaal en door het afkomen van privaat voordeel vanwege de betalingsregeling voor afkoop) om saneringen uit te voeren dan in de variant met eenmalige inleg in het beheersfonds of in de gangbare gevals aanpak. Over het algemeen zal het poolen van financiering door enkele beheersorganisaties ook goedkoper zijn dan eigen financiering, omdat bij meer inleg ook meer en betere spaarfaciliteiten beschikbaar zijn.

Het revolverend fonds kan ook bestaan naast bijdragen in natura. In dat geval nemen probleemhebbers of deelnemers een deel van de beheerstaken uit handen van de beheerder, zodat de lasten van het GGB afnemen. Voorbeelden uit de praktijk zijn het monitoring en pompen door belanghebbenden (ontwikkelaar, bedrijven, bemaler, WKO-exploiteur) of zelfs het privaat beheer van een verontreinigd terrein, zoals dit in Strijp-S in Eindhoven al wordt uitgevoerd.

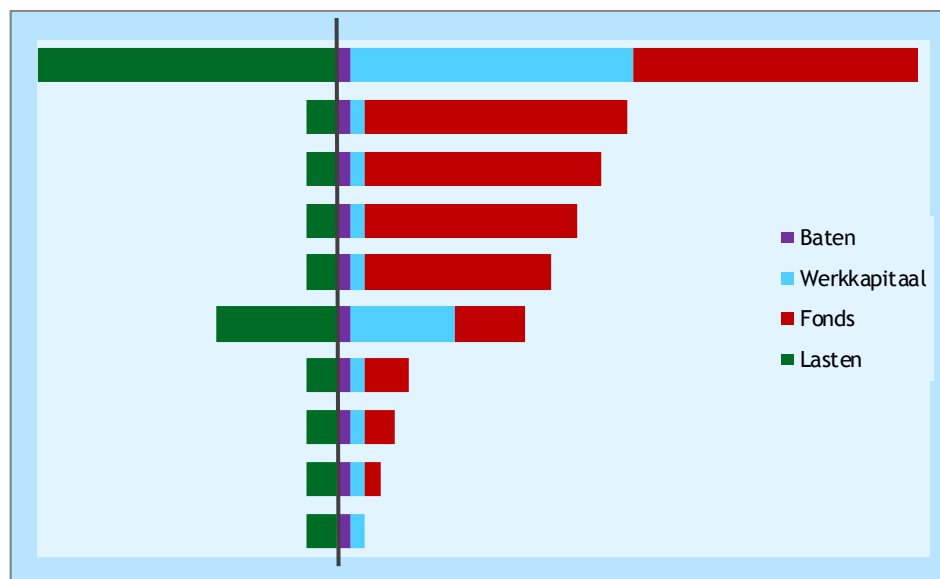
4.7 Kasstroommanagement

In de praktijk genereert GGB aanvullende baten tijdens de beheersfase uit (verlate) afkoopsommen of bijdrageregelingen en verdienmodellen. Als het rendement op de verdienmodellen hoger is dan de kapitaalopbrengsten (renteopbrengsten van het beheersfonds), is het verstandig om de binnenkomende baten direct in te zetten voor dekking van de lasten en alleen het restant naar het fonds toe te hevelen. De rente over publiekbeleende gelden zal in ieder geval lager zijn dan de alternatieve aanwending ervan in het geval van afkoop. Deelnemende en probleemhebbende bedrijven halen doorgaans een hoger rendement over hun normale bedrijfsvoering.

Deze premisse ligt ook ten grondslag aan het nut van kasstroommanagement. In onderstaand figuur wordt dit geïllustreerd aan de hand van het gebruik van afkoopsommen in termijnen in plaats van een eenmalige afkoopsom. Omdat in iedere periode afkoopsommen binnenstromen, kan het 'dode' werkkapitaal

(n.b. levert geen rente op) telkens met dit bedrag verminderd worden en mag het startkapitaal van het beheersfonds dus ook verlaagd worden.

Figuur 4 Werking beheersfonds met kasstroommanagement



4.8 Risicomanagement met fondsbeheer

Ontkoppeling van beheer en risicobuffers is een gezond uitgangspunt.

Bij de financiering van bodemsanering is een gezond uitgangspunt dat er een ontkoppeling plaatsvindt tussen beheer van de verontreiniging en voorzieningen van risico's. Bij het wegvallen van de bestaande subsidiestromen (ISV, spoedlocatie-aanpak), is het wenselijk om na te denken over fondsvorming voor het risicobeheer.

Risico's vormen een gezamenlijk domein van stakeholders en moeten in goed onderling overleg (open, transparant) worden geïdentificeerd en belegd bij de partij die deze risico's het beste kan beïnvloeden. Dit kan eveneens een goede basis vormen om de samenwerking in de praktijk gestalte te geven.

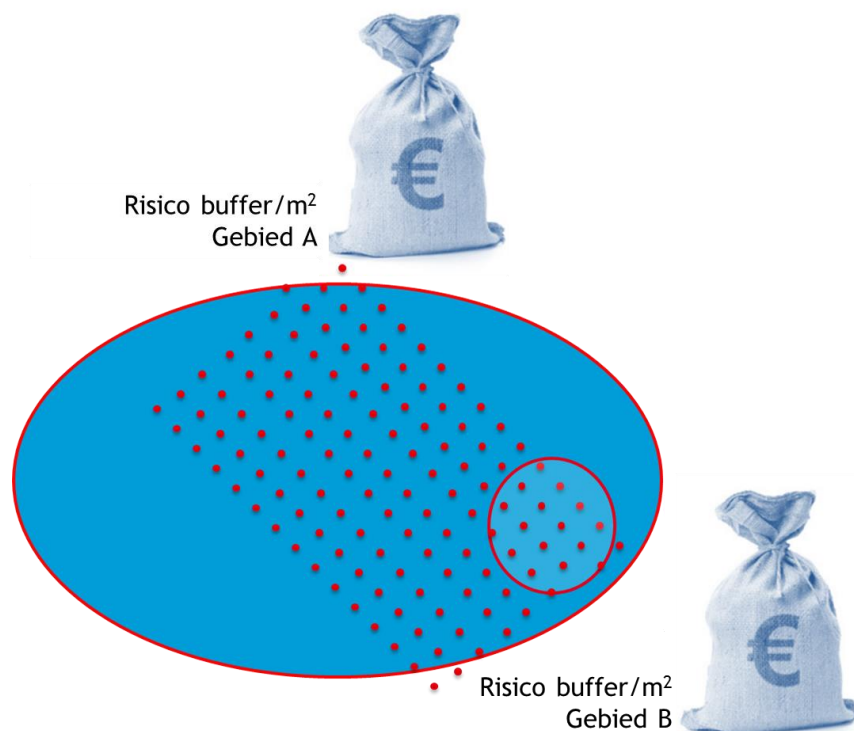
GGB kent door het aantal partijen en complexiteit een aantal serieuze financiële risico's. Aan de lastenkant kan de beheerder geconfronteerd worden met onverwachte hoge kosten vanwege verplaatsing van een pluim richting een risicovol object of een nieuwe verontreiniging. Aan de batenkant kunnen de opbrengsten uit de afkoop- of bijdrageregeling en verdienmodellen tegenvallen door een gebrek aan kapitaalkrachtige probleem eigenaren, of op latere momenten dan geraamd binnenstromen. Indien de lasten de baten (tijdelijk) overstijgen en het vrijgekomen werkkapitaal ontoereikend is, dient dure externe financiering aangetrokken te worden of dient een beroep gedaan te worden op andere publieke budgetten. Verschillende financiële instrumenten kunnen worden ingezet om risico's in de kosten en opbrengsten in de tijd te beperken.

Fondsvorming biedt de mogelijkheid om lagere inkomsten uit de afkoop- en bijdrageregeling of de verdienmodellen te verevenen met hogere inkomsten op een eerder of later tijdstip. Minder werkkapitaal betekent dan wel hogere renteopbrengsten, maar ook een hoger risico dat lasten tijdelijk niet gedekt kunnen worden. De beheerder zou dus kunnen besluiten om het werkkapitaal

te verhogen met een buffer, om tegenvallers aan de batenkant op te vangen. Dit bedrag zal echter onvoldoende zijn om bijvoorbeeld onverwachte aanvullende sanerings- en beschermingsmaatregelen te bekostigen. Een belangrijk aspect hierbij is dat het GGB-fonds tevens een waarborg is; de middelen zijn er, alleen niet op het betreffende tijdstip. De verstrekker heeft dan de garantie dat het door hem geleende bedrag terugbetaald kan worden of dat er aan de financiële verplichting voortvloeiend uit GGB voldaan kan worden.

Reservering voor het risico van een omvangrijk beroep vanwege onverwachte sanerings- en beschermingsmaatregelen.

Uiteindelijk kan het dus ook nodig zijn om een reservering of voorziening in te bouwen om het risico van een omvangrijk beroep vanwege onverwachte aanvullende sanerings- en beschermingsmaatregelen geheel of gedeeltelijk op te vangen. Het ligt echter voor de hand om beheer voor de lange termijn inclusief risicobuffers binnen de eigen organisatie af te dekken en pas in tweede instantie een beroep te doen op de gemeentelijke overheid of provincie, of anders de BNG. Dit maakt een integrale afweging over beheer en middelen, inclusief risico-alertheid (prikkel om verantwoord met risico's om te gaan) mogelijk. Interne risicoreserve beleggen is dan ook een aardige basisgedachte of stelregel. Maar er kunnen ook goede redenen zijn om een voor creëren van een buffer financiële risico's bovenregionaal te poolen door samenwerking met meerdere gebiedsbeheerders. Gepoolde financiering biedt extra voordelen voor deelnemende beheersorganisaties. Tegenvallende baten of onverwachte lasten zullen niet overal op hetzelfde moment plaatsvinden. Tekorten in de ene gemeente kunnen gedekt worden met overschotten in andere gemeenten. Bovendien biedt de grotere omvang van het gepoolde fonds meer garanties aan de verstrekker van de garantie dat alle bedragen kunnen worden terugbetaald. Het pooling principe bij GGB is weergegeven in de volgende figuur.



4.9 Keuze voor fondsvorm

Bij de keuze welk type fonds het beste past bij het GGB en vervolgens bij de vraag hoe groot het fonds moet zijn, is de termijn waarover de financiering moet plaatsvinden cruciaal. In de praktijk is deze termijn echter vaak niet expliciet gemaakt.

Je kunt stellen dat in principe vanuit het bodemsaneringsbeleid eeuwigdurend moet worden gegarandeerd dat aan de afgesproken doelstellingen wordt voldaan. Indien hieraan onverkort wordt vastgehouden moet een fonds ook in principe eeuwigdurende financiering moeten kunnen leveren. Dat betekent de keuze voor een vermogensfonds met een startkapitaal van meerdere miljoenen waarmee niet alleen de exploitatie maar ook alle toekomstige vervangingsinvesteringen kunnen worden gedekt (inclusief een eventuele aanvullende risicodekking). Vergelijkbaar met de opzet van het nazorgfonds voor stortplaatsen. Om dit te kunnen realiseren zullen met vrijwel alle probleemhebbers afkoopregelingen afgesloten moeten worden en/of substantiële subsidies binnengehaald moeten worden.

GGB is in principe duurzaam en daarmee zonder eindtermijn. In de praktijk is er een punt waarop de baten van stoppen hoger zijn dan kosten van doorgaan.

De vraag is echter of het nodig is om eeuwigdurend actief te beheren en monitoren. Anders dan bij de stortplaatsen is vaak geen sprake van investeringen in dure voorzieningen en beheersystemen die na verloop van de technische levensduur vervangen moeten worden. Door natuurlijke afbraak en geleidelijke saneringen van bronlocaties, zal de kwaliteit van het grondwater geleidelijk verbeteren en zal, net als bij een gevalgerichte aanpak, op termijn sprake kunnen zijn van een stabiele situatie. Hierdoor nemen de kosten voor het beheer geleidelijk af. Indien voldoende is aangetoond dat de situatie stabiel is, zou zelfs geheel kunnen worden gestopt met het (actief) beheer.

Hierdoor is geen sprake meer van een eeuwigdurende behoefte aan financiering maar van een afzienbare periode waarvoor de financiering moet zijn geregeld (bijvoorbeeld 25 tot 50 jaar). In dat geval is een beheersfonds een veel reëlere optie waarvoor, ten opzichte van een vermogensfonds, een veel lager startkapitaal nodig is. Hierdoor wordt de druk op het afsluiten van afkoopregelingen lager. Aan de andere kant zal de situatie minder snel stabiel kunnen worden verklaard als een groot deel van de probleemhebbers niet deelneemt aan het GGB.

De behoefte aan startkapitaal kan verder worden terug gebracht indien via meerdere verdienmodellen een jaarlijkse stroom aan inkomsten wordt gegenereerd (beheersfonds met kasstroommanagement). Het ligt daarom voor de hand in het gebiedsplan expliciet aandacht te besteden aan de verwachte doorlooptijd van de actieve beheersfase en de keuze van het type en de omvang van het fonds daarop af te stemmen.

Benoem de eindtermijn van GGB. Veel nemen het beheer eeuwigdurend over.

Door een gerichte inzet van de beschikbare middelen vanuit een revolverend fonds kan de actieve beheersfase mogelijk nog verder worden teruggebracht. Door via zachte lening aan derden de aanpak van bronlocaties en mogelijk pluimen te stimuleren, kan de grondwaterkwaliteit sneller worden verbeterd en de termijn verder worden teruggebracht waarover het fonds de financiering moet kunnen leveren.

5 Praktijkwijzer

5.1 Inleiding

Naast een bestuurlijk arrangement (samenwerkingsverband) vergt gebiedsgericht grondwaterbeheer ook inbedding in een financiële organisatie. In dit hoofdstuk presenteren we de praktijkwijzer.

5.2 Stap 1: Financiële haalbaarheid GGB

Vanuit de doelen om met gebiedsgericht grondwaterbeheer aan de slag te gaan, moet eerst de financiële haalbaarheid worden verkend. Bijvoorbeeld door raming van de directe besparingen in de aanpak van bodemverontreiniging die het GGB oplevert ten aanzien van de reguliere aanpak. Daarnaast kunnen de belangen van diverse andere partijen en mogelijke maatschappelijke baten een rol spelen bij de financiële haalbaarheid. Baathouders kunnen betrokken worden door het inzichtelijk maken/beredeneren van baten die het gevolg zijn van investeringen in het verbeteren en beschermen van de grondwaterkwaliteit.

Mogelijke baathouders kunnen worden gedefinieerd door middel van een omgevingsanalyse. Te denken valt aan een analyse van het voordeel voor eigenaren van verontreinigde grond, grondwateronttrekkers, drinkwaterbedrijven, gemeenten en provincies.

Op basis van een eerste kostenraming en een inventarisatie van baathouders, kan gekeken worden welke verdienmodellen kansrijk zijn voor de gebiedsbeheerder. Daarnaast is het zinvol om aanvullende financieringsmogelijkheden aan te boren in de vorm van subsidies.



- inventariseer de belangen van relevante andere partijen;
- maak gezamenlijk de baten van gebiedsgericht grondwaterbeheer inzichtelijk;
- baken het gebied af en maak een raming van kosten en opbrengsten (verdienmodellen) op hoofdlijnen;
- benoem vanuit het verwachte patroon van kosten en inkomsten de benodigde financieringsinstrumenten.

Stap
1

5.3 Stap 2: Inrichten van bestuurlijk arrangement

Voor gebiedsgericht grondwaterbeheer is een integraal beleidskader nodig. Dit beleidskader zal door de betrokken overheden en gebiedspartners in een bestuurlijk arrangement worden vastgelegd. Vervolgens zullen het bevoegde gezag en de betrokken partijen het gebiedsgerichte grondwaterbeheer in de vorm van een plan met een uitvoeringsprogramma vorm geven.

In het bestuurlijk arrangement wordt het takenpakket omschreven, het beheersgebied afgebakend en de belangrijkste baathebbers geïdentificeerd. Het gaat hier om het vastleggen van de rechthebbenden op de projectresultaten en de verdeling van verwachte kosten en baten en de inleg

van startkapitaal voor het GGB-fonds (uit bestaande publieke budgetten of subsidies) tussen deelnemende partijen.



- leg afspraken over doelen van het GGB, organisatie en financiering vast in bestuurlijk arrangement;
- maak afspraken over de inleg van startkapitaal in het GGB-fonds;
- oprichten organisatie GGB;
-

Stap
2

5.4 Stap 3: Aanloop en kwartiermaken

De fasen van uitwerking en realisatie van GGB zijn gericht op het vaststellen van het gebiedsplan met daarin de financiële component (het startkapitaal van het op te richten fonds en de verwachte exploitatiebaten en -lasten) en het neerzetten van de organisatie. Deelnemers dienen eerst tot overeenstemming te komen over hun inleg van startkapitaal voor het fonds, dat mogelijk via door derden verstrekte subsidies aangevuld kan worden.

De aanloopkosten en jaarlijkse uitvoeringskosten die voor GGB gemaakt moeten worden, zijn kosten die de initiatiefnemer voor de baten uit moet investeren. Immers pas bij het instellen van gebiedsbeheer en het fysiek aanwijzen van een beheerder is er een partij gecreëerd die namens de gebiedspartners onderhandelingen kan voeren over afkoop van de aanpak van de te saneren grondwaterverontreiniging.

Echter, het is wel zo de investeringen gedurende de kwartierfase later in het beheer tot meer kostenbesparingen kunnen leiden dan kosten op basis van een gevalsgericht aanpak. De Initiatiefnemer van het GGB, vaak de gemeenten, moeten dus bereid zijn deze kosten vooruit te maken met steun van landelijke subsidiemogelijkheden. Vaak wordt de initiatief fase gefinancierd met het DUB-geld voor de gemeentelijke projecten die binnen het gebied zijn gelegen. Een belangrijk argument daarbij is dat deze projecten na het instellen van het GGB niet meer individueel gemonitord en/of beheerst hoeven te worden.

De identificatie van baten en baathebbers en inrichting van het bestuurlijke, juridische en financiële arrangement voor verzilvering van baten uit verdienmodellen hoeft niet noodzakelijkerwijs al in de kwartierfase plaats te vinden. Het kan ook tijdens de beheersfase, maar verstandig is het wel na te denken over welke verdienmodellen kansrijk zijn en hierover al zo snel mogelijk in het proces concrete afspraken met belanghebbenden te maken.

Er zal in de kwartierfase in ieder geval een definitief oordeel geveld zijn over één van de verdienmodellen: de afkoop van de saneringsplicht. Zowel de wijze van afkoop (afkoopsom of bijdrageregeling, eenmalig of in termijnen) en de verwachte omvang en bepaling ervan (via rekensystematiek of onderhandelingen) dienen al bekend te wezen.

De keuze van de fondsvorm, de omvang en verdeling van de inleg van het startkapitaal, de hoogte van het werkkapitaal en uitwerking van verdienmodellen houdt in dat de financieringsconstructie van het GGB al gereed is wanneer de beheersfase wordt ingeluid.

Box 17 Van initiatiefnemer naar beheerder

Conform de Wet bodembescherming (WBB) zal een plan voor het gebiedsgericht beheer moeten worden opgesteld en moet het gebiedsbeheersplan worden goedgekeurd door het bevoegd gezag WBB. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit plan moet bij een overheidsinstantie liggen. In de eerste fase wordt het initiatief vaak genomen door een gemeente of provincie vanuit knelpunten bij de bodemsanering en ligt de beheerdersrol dan ook bij de eenheid of afdeling waar de bodemsaneringstaken zijn ondergebracht. Indien de financiering en organisatie van het GGB zijn uitgekristalliseerd en het GGB overgaat naar de beheersfase, kan het beheer echter evengoed worden ondergebracht bij afdelingen die zich in algemene zin bezig houden met het beheer en onderhoud van de openbare ruimte of bij een afdeling stedelijk waterbeheer. De feitelijke uitvoering van het beheer (niet de eindverantwoordelijkheid) kan in die fase desgewenst worden uitbesteed aan de omgevingsdienst of een commerciële partij.



- werk de aanpak en de gekozen financieringsconstructie uit in een gebiedsbeheersplan uit en leg dit ter goedkeuring voor aan het bevoegd gezag Wbb;
- oprichting GGB-fonds en inleg startkapitaal door de deelnemers;
- investeren in aanleg van systemen en voorzieningen voor de uitvoering van het GGB;
-

Stap
3

5.5 Stap 4: Beheer

Gebiedsgericht grondwaterbeheer kent een langdurige beheersfase. Het is van belang dat er voldoende gelden zijn gereserveerd om de continuïteit van het beheer te waarborgen. De vastgestelde duur van de beheersfase is afhankelijk van de vraag of uiteindelijk tot een afdoende sanering van het beheersgebied kan worden gekomen. Indien dit het geval is, kan het beheer op een zeker moment gestaakt worden; zolang dit niet het geval is, zal beheer (in de vorm van monitoring van grondwatervervuiling en -verplaatsing) noodzakelijk blijven.

Tijdens de beheersfase zal er een continue stroom van uitgaven het GGB-fonds uitstromen en baten instromen. Beheersing van deze kasstroom via benutting van de financiële instrumenten is de primaire financiële opgave waarvoor de beheersorganisatie gesteld wordt. Cashflow- of kasstroom management beoogt om de stroom van baten en lasten gedurende de beheersfase met elkaar in evenwicht te brengen. In het gebiedsbeheersplan moet tevens benoemd zijn hoe de beheerder eventuele risico's van onverwachte lasten (bv. Saneringsmaatregelen als fall-back-scenario of het nemen van onvoorziene beschermende maatregelen) en tegenvallende baten (bv. lage deelname aan de afkoopregeling) opvangt. Risicomanagement zal nodig zijn om financiële risico's af te dekken. De vraag zal beantwoord moeten worden of en hoe provincies of gemeenten de resterende risico's of tekorten voor de maatregelen financieel willen afdekken.

Via cash-flow of kasstroommanagement moeten uitgaven zoveel mogelijk op inkomsten worden afgestemd. Cashflow-management heeft als voordeel dat:

- a Er geen overmatig beroep gedaan wordt op bestaande budgetten van deelnemers die uiteindelijk niet besteed worden.
- b Het niet-werkkapitaal vastgezet kan worden opdat hier renteopbrengsten uit gegenereerd kunnen worden.

Een voorbeeld van cash-flowmanagement is de afkoop in termijnen, per gebiedsdeel of betalingsregelingen in de afkoopsom.

Aan de kostenkant zal naast de jaarlijkse beheerskosten rekening gehouden moeten worden met tussentijdse vervanging van het meetsysteem en kosten van sanering en uitvoering van noodmaatregelen door bv ruimtelijke ontwikkelingen of onverwachte verontreiniging. Aan de batenkant zullen jaarlijks renteopbrengsten, baten uit verdienmodellen en afkoopsommen/ bijdrageregelingen terugvloeiën richting het fonds.

Randvoorwaarden

De technische, juridische en financiële randvoorwaarden voor een gebiedsbeheerder vormen de laatste stap.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer kent een langdurige looptijd. Het is van belang dat er gelden zijn gereserveerd om de continuïteit van het beheersplan te waarborgen. Alle onzekerheid over de financiering dient zoveel mogelijk weggenomen te worden. Er moet worden benoemd hoe de gebiedsbeheerder onverwachte risico's dekt.

Risico's kunnen optreden door technische oorzaken, zoals beweging van een grondwaterpluim of inadequate monitoring. Maar ook tegenvallende baten uit verdienmodellen of beperkte deelname aan de afkoopregeling kunnen voorkomen. Risicomanagement is dus eveneens noodzakelijk.

Tegenvallende baten kunnen deels opgevangen worden door het werkkapitaal aan te vullen met een buffer. Maar voor onverwachte aanvullende sanerings- en beschermingsmaatregelen is een combinatie van een eigen reservering en/of een leenfaciliteit bij de overheid nodig, met het GGB-fonds als waarborg.

Poolen van GGB-fondsen door meerdere beheersorganisaties biedt hier verschillende voordelen. Tegenvallende baten in de ene gemeente kunnen gedekt worden met baten uit andere gemeenten en de grote omvang van het fonds creëert meer spaarfaciliteiten (bv. deposito's bij de BNG) en garanties voor de overheid dat leningen terugbetaald kunnen worden.

Ten slotte dient de beheerder rekening te houden met de Staatsteunregeling. Bij afkoop per gebiedsdeel of in de tijd olopemde afkoopsommen (om deelname af te dwingen) moeten de verschillende bedragen die probleemhebbers betalen goed gemotiveerd te worden. Bij bijdragen in natura (bv. bemalen of monitoren door ontwikkelaars) geldt dat voor het verlenen van een dergelijke concessie mogelijk een gunningsprocedure gevolgd moet worden.



- beheersen kasstromen;
- niet-werkkapitaal investeren of inzetten als revolverend fonds gericht op verbetering gebiedskwaliteit;
- monitoring ontwikkeling kwaliteit;
- actualiseren risicoanalyse kosten/baten en optimaliseren risicodekking;
- periodiek doorlooptijd GGB heroverwegen.

Stap
4