

De ondergrond voorbij
Gebiedsontwikkeling van verontreinigde
terreinen

Projectnummer: C10088

Status: Definitief

1 november 2011



Colofon

Auteur

Arne Alphenaar (TTE Consultants)
Charlotte Nauta (BMC)
Frans Mulder (3B)

Datum

1 november 2011

Vrijgave

Arne Alphenaar

Projectnummer

C10088

Opdrachtgever

Ministerie I&M, Agentschap NL

Project

De ondergrond voorbij. Gebiedsontwikkeling van verontreinigde terreinen



Voorwoord

‘De ondergrond voorbij’ schetst de contouren van een nieuw tijdperk. De details zijn nog niet ingekleurd maar de lijnen liggen vast: de toekomst van bodem ligt in het ruimtelijk domein.

De afgelopen jaren is er technisch en beleidsmatig veel bereikt. Tijd om weemoedig terug te kijken is er niet. Terreinen moeten ontwikkeld worden, de ondergrond moet duurzaam worden benut. Thema’s als marktparticipatie, overheidsinvestering en sturing van de maatschappelijke opgaven moeten in de nieuwe, 3-dimensionale context worden uitgewerkt.

De integratie van onder- en bovengrond noopt tot een andere kijk op tijd en ruimte en vraagt om nieuwe samenwerkingsvormen. ‘De ondergrond voorbij’ geeft handvatten die kunnen helpen de toekomst vorm te geven. Verder kunnen we niet gaan, herontwikkeling is lokaal maatwerk. Partijen kunnen het beste zelf bepalen wat voor hun gebied ideaal is en hoe ze dat ideaal kunnen realiseren.

De reacties op ‘De ondergrond voorbij’ variëren van ‘dat is niet haalbaar’ tot ‘dat doen we al jaren’. De pioniers van de ondergrond ontdekken een systeem dat financieel rendement verenigt met ruimtelijke kwaliteit, een systeem ook waarmee Nederland in tijden van economische crises kwaliteit kan blijven ontwikkelen. Gebiedsontwikkelaars leren anders met ‘de bodem’ omgaan. En voor allen ontstaat een robuust systeem dat niet afhankelijk is van groei. Het kan, sterker, het móét lukken om Nederland mooier te maken.

Het voorliggende rapport schetst een aantal lijnen. U, bodemprofessionals, bestuurders, ontwikkelaars, ordenaars, financiers en anderen, zult het nieuwe tijdperk kleur geven. We zijn de ondergrond voorbij, maak er wat moois van!

Arne Alphenaar, Charlotte Nauta, Frans Mulder



Samenvatting

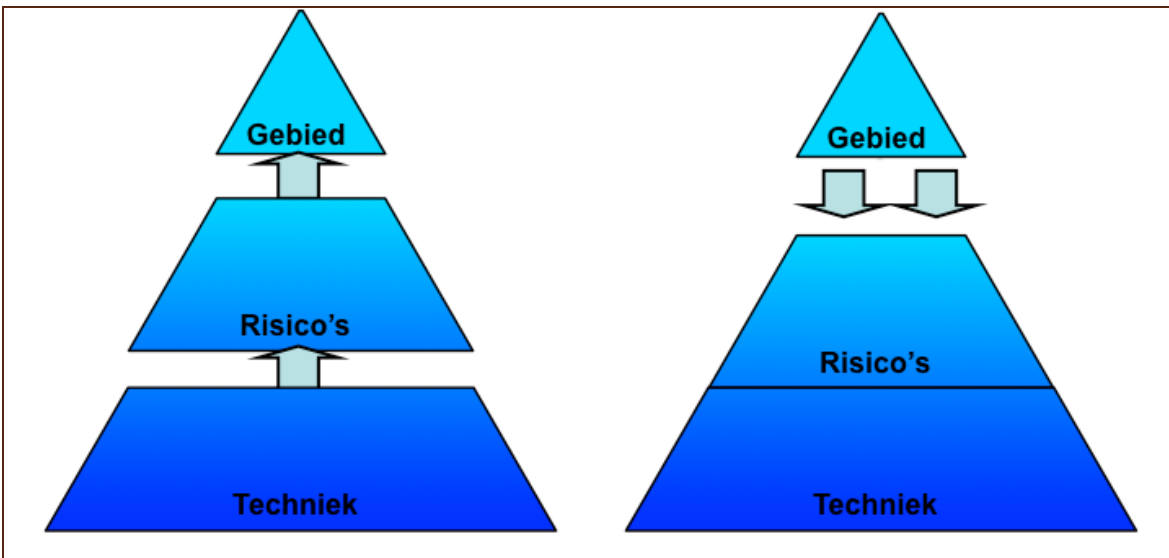
Herontwikkelen = waarde vermeerderen

Veel steden en dorpen worden geplaagd door braakliggende en sterk verouderde (bedrijven) terreinen, vaak op centraal gelegen gebieden. De terreinen doen afbreuk aan de vitaliteit van stad of dorp en kunnen een negatieve uitstraling tot ver voorbij de terreingrenzen hebben. Een ruimtelijke of integrale benadering van boven- en ondergrond maakt een kwaliteitsverbetering en waardevermeerdering van het terrein mogelijk die tot ver buiten de terreingrenzen voelbaar is.

De potentiële waarde van terreinen in de binnenstad neemt toe als er schaarste is. De ontwikkeling van nieuwe terreinen belemmert daarmee de herontwikkeling van verontreinigde terreinen. We zijn op een punt gekomen dat modellen gebaseerd op continue groei, en de daaraan gelieerde organisatie- en financieringsvormen, moeten worden herzien. De huidige context van de economische crisis en de demografische veranderingen schept kansen voor een effectieve en duurzame ontwikkeling. De kansen die we in het voorliggende rapport schetsen, zijn letterlijk de ondergrond voorbij.

Zelfde expertises, andere posities

De omslag van 'bodem' naar 'ruimte' houdt niet in dat ook de betrokken professionals per se moeten veranderen. De expertise van sectorale specialisten (bodem, ruimtelijke ordening, ontwikkeling, financiën, organisatie) blijft noodzakelijk, alleen de aansturing verandert. Niet de sectorale normen, maar de potentiële waarde van een gebied wordt leidend bij de herontwikkeling. In onderstaande figuur is schematisch weergegeven hoe de aansturing verandert.

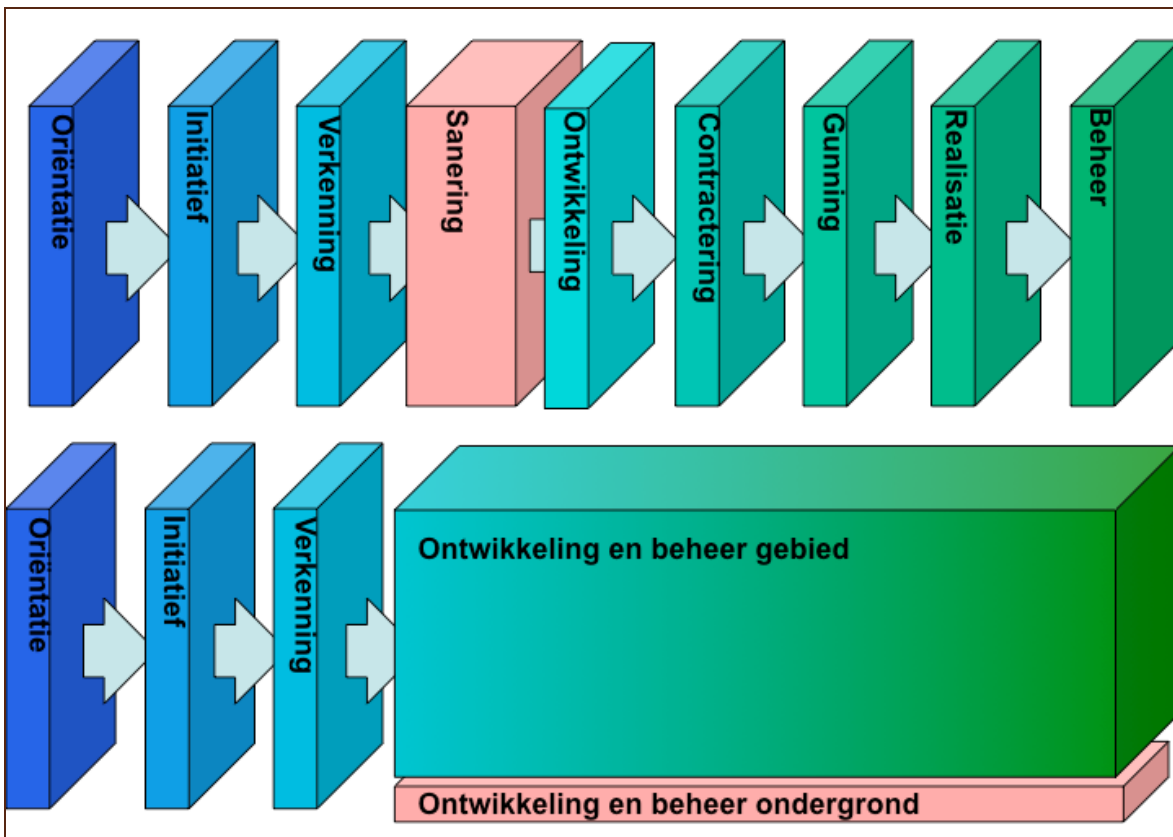


In de huidige situatie bepalen technici aan de hand van sectorale normen de mogelijkheden voor herinrichting (links). De speelruimte wordt hierdoor beperkt. Door het gebied en zijn omgeving centraal te stellen worden kansen gecreëerd voor een duurzamer gebruik van de ruimte (rechts).

Verevening in tijd

De transitie van bodem naar ruimte vraagt een 'paradigmashift'. De bodemwereld moet wennen aan functionele eisen: het oude 'de vervuiler betaalt' maakt plaats voor 'de gebruiker bepaalt'. De invloed die de kwaliteit van de ondergrond heeft op de waarde van een gebied is afhankelijk van de functie. Vaak worden de kosten van verontreiniging, en de opbrengsten van een duurzame gebiedsontwikkeling pas op termijn zichtbaar.

De verdienmodellen van de betrokken actoren moeten aan deze langere termijn worden aangepast. Het vervangen van 'return on investment' door 'total value of ownership' (waardevermeerdering op langere termijn) is één van de belangrijkste uitgangspunten van 'de ondergrond voorbij'.



Waardevermeerdering op langere termijn is een belangrijk thema bij duurzame gebiedsinrichting. Investeren in bijvoorbeeld een schone bodem kunnen zich op termijn terugbetalen. Besparingen kunnen op termijn tot hogere beheers- en onderhoudskosten leiden.

Verevenen in de ruimte

Het hanteren van 'waardevermeerdering' als leidend principe voor gebiedsontwikkeling impliceert een fundamenteel andere bekostigingswijze van herinrichting dan nu gebruikelijk. In een aantal situaties zal de potentiële waardevermeerdering door herontwikkeling niet voldoende zijn. Het gebied heeft een te slechte naam of de kosten voor sanering zijn te hoog om de business case sluitend te maken. In die situaties zal de maatschappelijke waarde van herontwikkeling bepalend zijn. De waardevermeerdering in de omgeving moet dan meegenomen worden in de business case.

Het monitaren van 'zachte' waarden (zoals toename sociale cohesie of meer woongenot) in de omgeving vraagt om nieuwe samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen, meer ondernemerschap bij de overheid gecombineerd met meer onderling vertrouwen. Voor de overheid is risicodragend investeren in de kwaliteit van een gebied veel effectiever dan het subsidiëren van bodemsanering!

Instrumenten

(Her)ontwikkeling valt of staat bij een positieve business case en maatschappelijk draagvlak. Dit vereist een langdurige betrokkenheid van alle betrokken actoren. In een steeds sneller veranderende maatschappij kan dat alleen gerealiseerd worden als de betrokken partijen sterk met de omgeving verbonden zijn. Lokale ondernemers en overheden moeten samen de kansen signaleren en verzilveren. Er zijn geen centraal vastgestelde draaiboeken. Het beschikbare instrumentarium moet in lokale arrangementen worden gevat.

Dynamiek en complexiteit

Het samenstellen van arrangementen voor de ontwikkeling van (verontreinigde) gebieden en terreinen vereist maatwerk. In bijna alle situaties kan een effectieve combinatie van instrumenten worden gekozen. Hoe hoger de dynamiek, des te sneller de ontwikkelingen kunnen gaan en hoe complexer de situatie, des te kostbaarder een oplossing kan zijn. Ook hier geldt het adagium 'tijd is geld'. Ook in complexe situaties in laag dynamische gebieden zijn arrangementen voor herontwikkeling mogelijk. Het kost alleen meer tijd om die te realiseren.

Sanering

De relatie tussen de waarde van een terrein en de mate van verontreiniging wordt vaak overschat. Natuurlijk is het gewenst om sanering kosteneffectief uit te voeren. Zowel uit interviews met deskundigen als uit de analyse van historische gegevens blijkt dat de kosten van sanering niet of nauwelijks van invloed zijn op de (her)ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied.





Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1	De waarde van de ondergrond	1
2	Positie van bodem verandert	3
2.1	Gisteren	3
2.2	Vandaag	3
2.3	Morgen	5
3	Het gebied centraal	7
3.1	Duurzame waarden	7
3.2	Sturen en organiseren	7
4	Instrumenten	10
4.1	Goed gereedschap is het halve werk	10
4.2	Ruimtelijke instrumenten	11
4.3	Juridische instrumenten	14
4.4	Organisatorische instrumenten	15
4.5	Financiële instrumenten	18
5	Ontwikkelen in vier gebiedscategorieën	20
5.1	Economische dynamiek: druk in tijd en ruimte	20
5.2	Complexiteit van de opgave	20
5.3	De categorieën geprojecteerd op Nederland	22
6	Arrangementen voor de vier categorieën	24
6.1	Complexe opgave, grote economische dynamiek	24
6.2	Complexe opgave, lage economische dynamiek	26
6.3	Lage complexiteit van de opgave, hoge economische dynamiek	28
6.4	Lage complexiteit van de opgave, lage economische dynamiek	29
7	De meerwaarde voor Nederland	30
7.1	Baten door besparing op de saneringskosten	30
7.2	Baten door waardecreatie	31

8	Conclusies en aanbevelingen	34
8.1	Van bodem naar ruimte	34
8.2	Van locatie naar gebied	34
8.3	Van korte- naar langetermijnopbrengsten	35
8.4	Naar een integrale Business case	35
8.5	Van instrumenten naar arrangementen	36
8.6	Van een verzameling specialisten naar een gezamenlijke aanpak	36
8.7	Lokaal maatwerk	36
8.8	De rijksoverheid: terugtreden en significant blijven	37

Bijlage 1: geraadpleegde personen

1 De waarde van de ondergrond

Transitie van bodem naar ruimte: bodemconvenant

Vanaf 2015 maakt 'de ondergrond' deel uit van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Door de ondergrond binnen het domein van de ruimtelijke ordening te plaatsen, ontstaan nieuwe kansen om baten uit de ondergrond te gebruiken bij ruimtelijke ontwikkelingen. In het convenant 'bodemonwikkelingsbeleid en spoedlocaties' (kortom bodemconvenant) hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hun ambities ten aanzien van 'de bodem' geformuleerd. Het convenant beoogt de transitie van het (op sanering en bescherming georiënteerd) bodembeleid naar integraal beleid voor de ondergrond te faciliteren. Dit betekent dat de samenhang en samenwerking met andere beleidsdomeinen (water, energie, etc.) moet worden opgezocht. Ook verschuiven de verantwoordelijkheden van het Rijk naar de provincies en gemeenten.

Braakliggende of verouderde bedrijventerreinen doen afbreuk aan de vitaliteit van de stad. Hoewel de stad er veel mee wint als deze terreinen, dikwijls gelegen op centrale plekken, worden aangepakt, gebeurt dit tot op heden slechts sporadisch. Eén van de oorzaken hiervan is dat de vaak aanwezige bodemverontreiniging in deze gebieden als een te groot (financieel) risico wordt beschouwd (zie hoofdstuk 2, 'vicieuze cirkel'). De VROM-studie 'Ondersteboven, gebiedsontwikkeling op duurzame gronden' (TTE en BMC, 2010)¹ toont aan dat de integrale benadering van onder- en bovengrond een succesvolle herontwikkeling van deze bedrijventerreinen dichterbij brengt. De herontwikkeling resulteert in een kwaliteitsverbetering en waardevermeerdering van het gehele stedelijk gebied.

Om de kansen te verzilveren zijn ingrijpende veranderingen in de organisatie en financiering van de herstructurering van verontreinigde terreinen nodig:

- Bij een succesvolle herontwikkeling van oude bedrijventerreinen staat de potentie van het gebied, en niet de verontreiniging, centraal.
- De gebruiker betaalt en bepaalt. De toekomstige gebruikers bepalen, realiseren en financieren de functie en kwaliteit van de boven- en ondergrond.
- Herinrichting van bedrijventerreinen vraagt om maatwerk op lokaal niveau, om arrangementen met lokale spelers en een financiering die aansluit bij de lokale belangen.
- De meerwaarde van een effectieve herinrichting is bestemd voor de investeerders en risicodragende partners ('total value of ownership'). De ontwikkeling van verontreinigde terreinen verloopt alleen succesvol als alle partners de investeringen en de verdeling van de (financiële, sociale, maatschappelijke en culturele) opbrengsten onderschrijven.
- De business case is gebaseerd op kosten en opbrengsten gedurende de totale levensduur ('total cost of ownership').

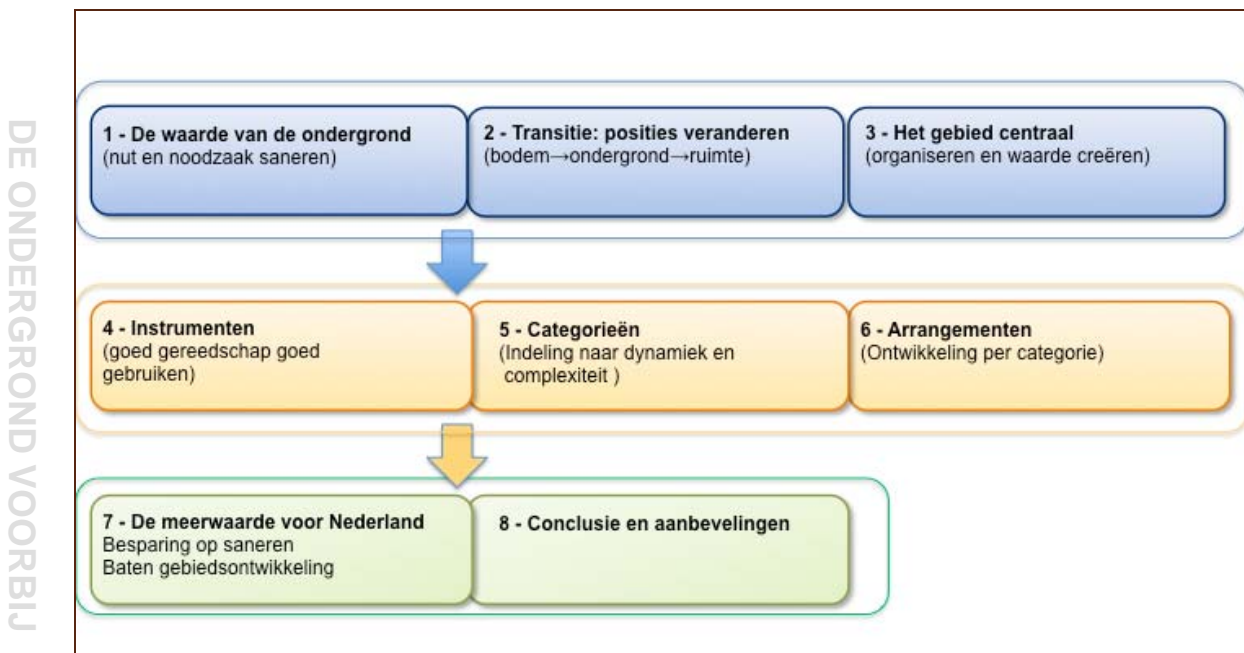
¹ Het rapport 'Ondersteboven' is het resultaat van het project 'onderzoek naar de opzet van een organisatie voor gebiedsgericht beheer van de ondergrond in combinatie met herstructurering en intensivering van bestaand bebouwd gebied.'



Vorbij de Ondergrond

Het convenant bodem en het rapport 'Ondersteboven' vormen het vertrekpunt voor de studie 'Vorbij de Ondergrond'. Het bereiken van meerwaarde² bij herontwikkeling in een gebied staat nu centraal. Verontreinigde bedrijventerreinen worden als voorbeeld gehanteerd, maar het instrumentarium en de arrangementen zijn toepasbaar bij alle complexe ontwikkelingen en herstructureringen in binnenstedelijk gebied.

De hoofdlijn van dit rapport is in onderstaande afbeelding schematisch weergegeven. De eerste hoofdstukken leggen de relatie tussen gebiedsontwikkeling en de transitie van bodem naar ruimte. Het tweede deel beschrijft de instrumenten en koppelt deze aan een viertal gebiedsspecifieke arrangementen. Tot slot wordt ingegaan op de baten van 'de ondergrond voorbij' voor Nederland.



Figuur 1: Opzet van het voorliggende rapport

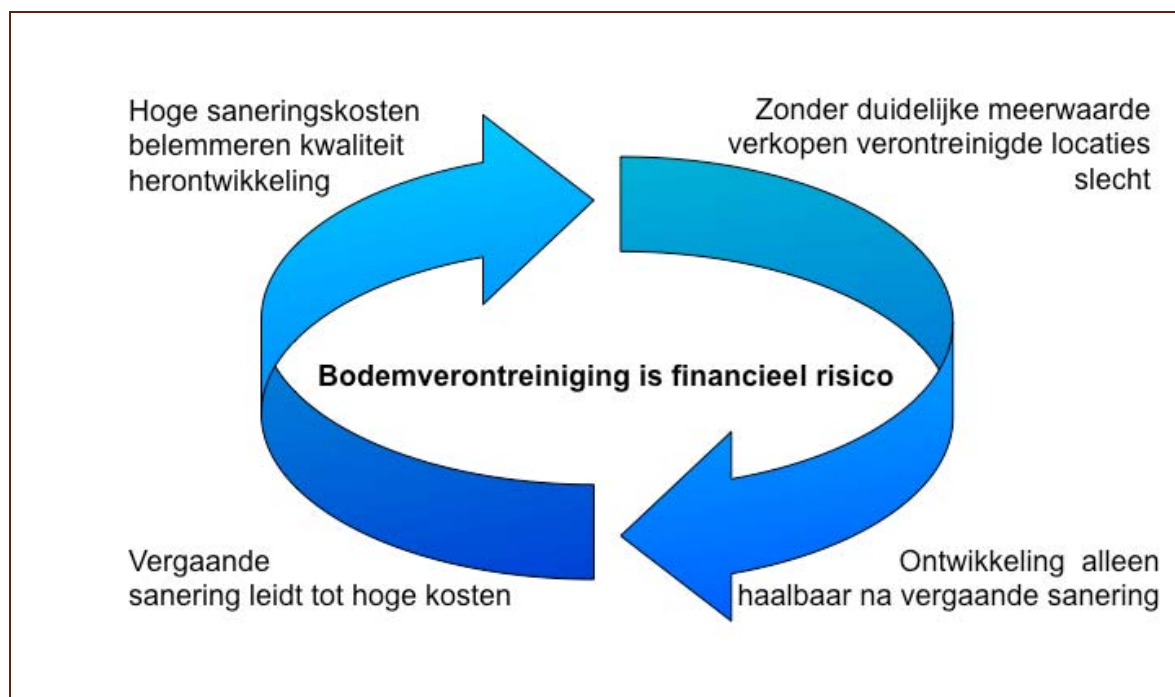
² Waarde is hier geld, namelijk het resultaat van acties in termen van opbrengsten en kosten. Het ontwikkelen van een aantrekkelijke omgeving kost geld en mondt uit in óf een hogere grondprijs óf een publieke investering.



2 Positie van bodem verandert

2.1 Gisteren

Veel verontreinigde bedrijventerreinen zijn gesaneerd en ontwikkeld, maar de lastige komen niet van de grond. Grond- en grondwaterverontreiniging worden daar als een financieel risico ervaren. Soms omdat de bodemopbouw of de verontreiniging complex is, vaker omdat een combinatie aan factoren de ontwikkeling compliceert. In die gevallen is sprake van een vicieuze cirkel van financiële risico's en hoge saneringskosten (figuur 2). Het doorbreken van deze cirkel is dé uitdaging bij de ontwikkeling van verontreinigde terreinen.



Figuur 2: Investerings in verontreinigde terreinen worden belemmerd door een vicieuze cirkel: mede door de hoge saneringskosten beschouwen velen verontreiniging als een financieel risico. Men ervaart het risico van verontreiniging en voelt zich genoodzaakt om vergaand, en daardoor kostbaar, te saneren.

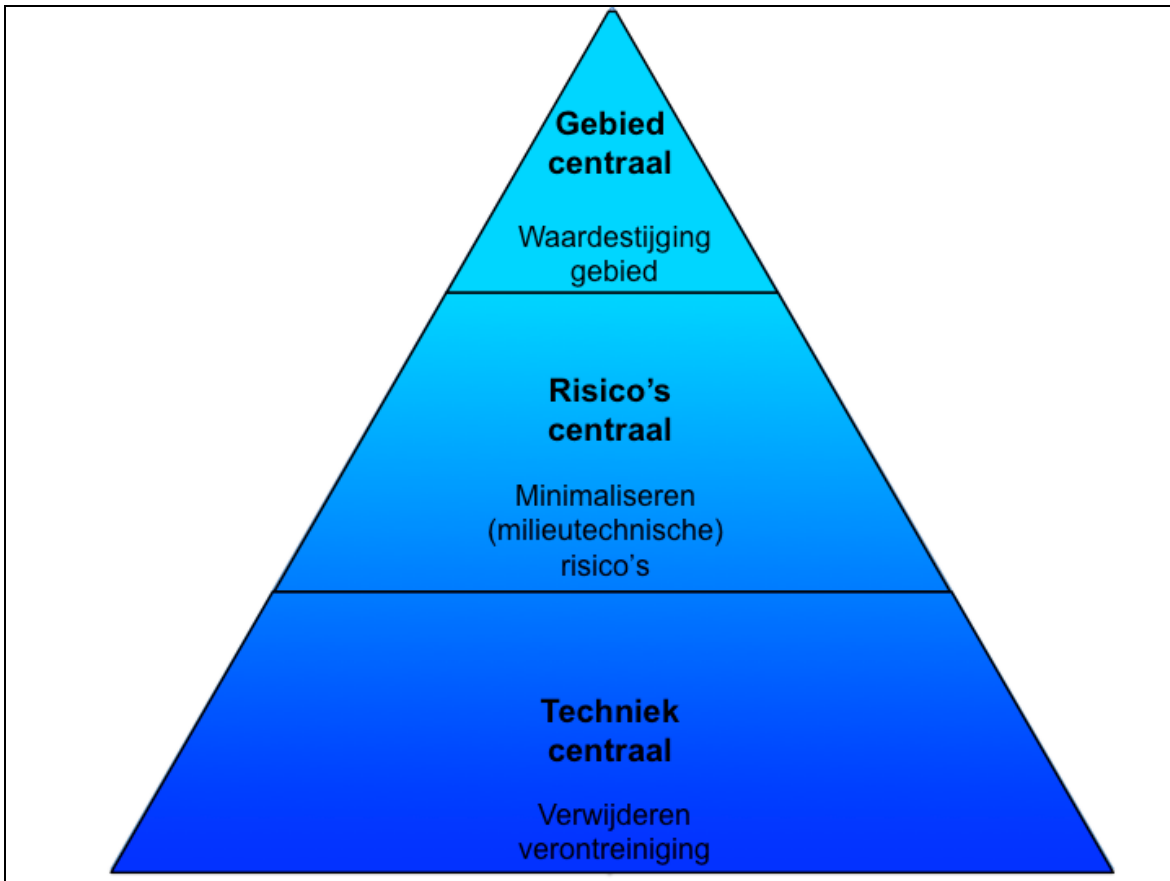
2.2 Vandaag

In gesprekken met ervaringsdeskundigen van binnen en buiten de bodemwereld is bediscussieerd hoe de meerwaarde van een gebied te verzilveren is. Uit deze gesprekken komt naar voren dat men anno 2011 op drie niveaus werkt aan het doorbreken van de vicieuze cirkel (figuur 3).

De techniek centraal: beter saneren

Technisch georiënteerde personen (de klassieke bodemsaneringadviseurs) zien de kosten van bodemsanering als belangrijkste oorzaak van de stagnatie van de herontwikkeling. Zij zoeken de mogelijkheden om de vicieuze cirkel te doorbreken vooral in de inzet van goedkopere en effectievere saneringstechnieken. Doordat minder geld nodig is voor sanering, komt er budget beschikbaar om te investeren in een locatie of gebied. Kenmerkend van de technische benadering is dat de saneringsopgave als zodanig niet ter discussie staat.

In de achterliggende periode is er als gevolg van wetenschappelijk onderzoek en technologische innovaties juist op dit niveau veel bereikt. Onder andere binnen de Nobis en SKB programma's zijn in-situ technieken en strategieën ontworpen waarmee het doel van een sanering tegen significant lagere kosten kan worden bereikt.



Figuur 3: Schematische weergave van de verschillende niveaus om baten te genereren bij de aanpak van verontreinigde terreinen.

De risico's centraal: minder saneren

Vergaand saneren is duur. Als goedkopere en effectievere saneringstechnieken niet beschikbaar zijn, wordt kritisch naar de generieke saneringsdoelstelling gekeken. Vaak blijken de locatiespecifieke milieutechnische risico's veel geringer dan op grond van generieke normen wordt aangenomen. Een minder vergaande en dus goedkopere aanpak blijkt dan mogelijk zonder dat de milieutechnische risico's toenemen. De baten zijn, gezien vanuit een risicobenadering, het gevolg van een kostenreductie door gemotiveerd en onderbouwd 'minder te saneren'.

De optimalisering van de risicobenadering, en daarmee de gekozen aanpak van functiegerichte sanering, trekt een wissel op de toekomst. Immers, als in de toekomst een andere functie gewenst is, moet wéér worden gesaneerd. Om de financiële risico's te beperken zullen instrumenten als afkoopregelingen voor saneringskosten of aansprakelijkheid worden ingezet. Een nadeel is ook dat eigenaren de saneringsinspanningen zullen blijven minimaliseren. Daarmee blijft de bodem een negatief imago houden.

Het gebied centraal: waarde creëren

Door de waarde van het gebied centraal te stellen, ontstaat een kader waarbinnen de onder- en bovengrondse kwaliteiten en ambities kunnen worden afgewogen en afgestemd. Investerings in een betere bodemkwaliteit zijn gerechtvaardigd als deze in relatie staan tot de waarde(stijging) van het gebied (ook in kwalitatieve zin: 'wat hebben we ervoor over'). Het hanteren van 'waardevermeerdering' als leidend principe voor gebiedsontwikkeling impliceert een fundamenteel andere bekostigingswijze van herinrichting dan nu gebruikelijk. De nadruk ligt niet op de stichtingskosten (inclusief sanering) maar op de resultante van kosten voor aanleg, beheer en onderhoud over de totale levensduur ('total cost of ownership'). In het verlengde daarvan verschuiven opbrengsten van winst uit ontwikkeling, naar opbrengsten uit exploitatie ('total value of ownership'). Door het gebied integraal (dus onder- en bovengrond gelijktijdig) te beschouwen kan geprofiteerd worden van de potentiële meerwaarde van het gebied.

De noodzaak tot saneren is helder: als er humane risico's zijn moet worden ingegrepen. Het vaststellen van het nut is een meer persoonlijke afweging. Zeker voor de grote steden geldt dat niet de kwaliteit van de ondergrond maar de locatie de meterprijs bepaalt. ('Ik heb nog nooit gehoord dat de koop afsprong op de ondergrond', zei één van de geïnterviewden). Soms neemt de waarde van een gebied echter substantieel toe door een niet ernstige verontreiniging weg te nemen. Mits er geen risico's zijn geldt hier: de gebruiker betaalt dus de gebruiker bepaalt.

Dit betekent ook dat de vraag of een verontreinigde bodem gesaneerd moet worden, deel uitmaakt van een integrale afweging. Het wegnemen van verontreiniging is slechts één van de mogelijkheden om de waarde van een gebied te verhogen. Een betere bovengrondse infrastructuur kan net zo goed een doorbraak betekenen. De HMO (herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel) blijkt ook bij de ontwikkeling van verontreinigde terreinen succesvol. Juist daar blijkt dat een investering in de bovengrondse kwaliteit de vicieuze cirkel kan doorbreken.

2.3 Morgen

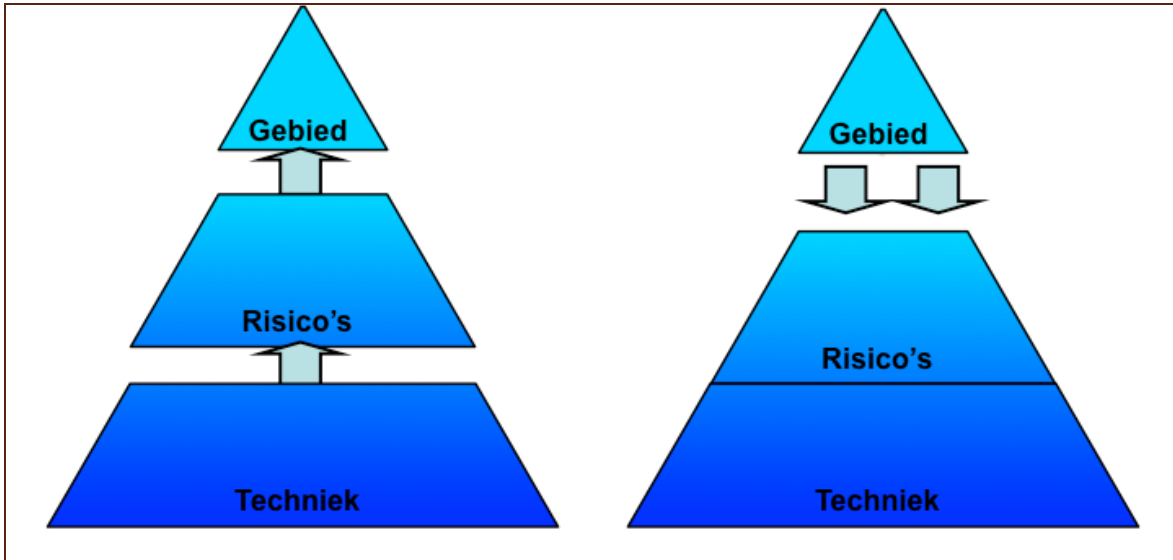
Tot 2015 vormt de Wbb het normatieve kader met strikte gehalten en volumina. Met dit kader achter de hand stimuleert men meer pragmatische, gebiedsgeoriënteerde maatregelen: 'als u meewerkt wordt het minder duur'. Zodra de ondergrond een integraal onderdeel is van de ruimtelijke ordening wordt gebiedsgericht werken een positieve keuze. Acties moeten iets opleveren. De uitdaging ligt in het verzilveren van de positieve keuze.

Bodemkwaliteit als onderdeel van de ruimtelijke ordening

De in paragraaf 2.2 geschetste perspectieven voor het doorbreken van de vicieuze cirkel over verontreinigde bedrijventerreinen zijn ingegeven door de situatie anno 2011. Oplossingen worden vooral gezocht in de basis van de piramide in figuur 4. Vanaf 2015 maakt de ondergrond, inclusief bodemsanering, deel uit van het domein van de ruimtelijke ordening. Daarmee komt het gebied centraal te staan. Dit houdt niet in dat er voor de ruimtelijke ordening niets verandert. Aansturing vanuit de top van de piramide betekent dat de regie bij integrale 'gebiedsverantwoordelijken' komt te liggen.

Decentralisatie, terugtrekende overheid en bezuiniging

Overheden sturen en coördineren de aanpak van verontreinigde terreinen. Als bevoegd gezag controleert de overheid of aan de minimale eisen met betrekking tot het wegnemen van risico's wordt voldaan. Daarnaast borgt de overheid het algemeen belang op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. De komende jaren vindt een verplaatsing van taken en bevoegdheden naar lagere overheden plaats. In het verlengde daarvan zullen taken die nu door de overheid worden verzorgd in toenemende mate door, of in samenwerking met, private partijen worden uitgevoerd.



Figuur 4 links: vanuit de Wbb bepalen specialisten aan de hand van normen en technische mogelijkheden of, en zo ja hoe, de ondergrond in een gebied wordt aangepakt. Rechts: in de toekomst staan functionele eisen ten aanzien van de ontwikkeling en de waardevermeerdering van de locatie centraal. De technische specialisten worden aangestuurd door gebiedsverantwoordelijken.

Nog los van de huidige financiële crisis hebben deze ontwikkelingen vergaande consequenties voor de beschikbare budgetten per sector. De ontwikkeling biedt echter vooral kansen om tot nieuwe samenwerkingsvormen en effectievere gebiedsbenaderingen te komen. De overheid blijft verantwoordelijk voor de borging van het algemeen belang, maar de sturingsmechanismen verschillen per situatie. In toenemende mate zal de overheid als één van de actief betrokken actoren specifieke eisen en wensen koppelen aan een financiële bijdrage aan de business case. Zeker op lokaal niveau houdt dat in dat publieke en private partijen als gelijken samenwerken en samen risico's nemen.



3 Het gebied centraal

3.1 Duurzame waarden

Herontwikkeling van verontreinigde terreinen is alleen mogelijk als er meerwaarde kan worden gerealiseerd, tenminste op de lange termijn. Deze meerwaarde kan geldelijk zijn, maar ook een verbetering van het stedelijk gebied, de kwaliteit van de leefomgeving etc. De belangrijkste winst ligt in een kwaliteitsverbetering van een gebied die bijvoorbeeld leidt tot hogere grondprijzen, een hogere waarde van de woningen of meer huuropbrengst. De uitdaging ligt in het zodanig formuleren van de opgave dat alle betrokkenen antwoord kunnen geven op de vragen 'wat kost het me' en 'wat levert het me op?' en, uiteindelijk, op de vraag 'heb ik het ervoor over?'

De transitie van probleemterrein naar een in de omgeving geïntegreerd gebied, kan een positieve uitstraling hebben tot ver voorbij de grenzen van het gebied. De waardebeoordeling van stedenbouwkundige structuur, sociale cohesie of beeldkwaliteit is echter eerder een politieke dan een technisch-financiële uitdaging. Hiermee krijgt de business case voor een gebiedsontwikkeling automatisch een publieke en politieke component.

De business case is feitelijk niet meer dan de projectmanagementterm voor de zakelijke afweging om een project of taak te beginnen. Het is een verzamelbegrip voor het vormen van een arrangement met meerdere partners, waarbij waarde-creatie op basis van gezonde economische beginselen centraal staat. De business case kan, afhankelijk van de situatie, variëren van een lichte, bondige werkvorm tot een strak geformaliseerde, uitgebreide onderzoeks aanpak. In de business case worden de kosten tegen de baten afgewogen, waarna een gemotiveerd besluit kan worden genomen om wel of niet te starten en/of verder te gaan met een project.

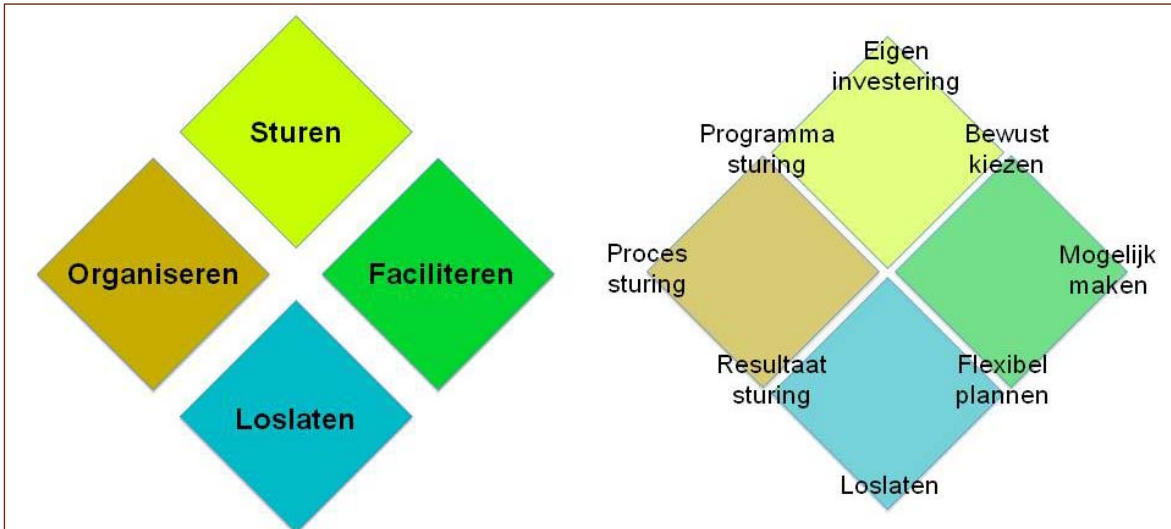
Het business case-proces is zakelijk, begrijpelijk en transparant. Het vraagt een ondernemende houding van alle (bestuurlijke, ambtelijke en private) partijen, gericht op het benutten van kansen en creëren van meerwaarde voor alle betrokken partijen. Privaat kapitaal kan alleen worden aangetrokken als er een gezonde economische basis is. Omdat niet alle opbrengsten in financiële zin zijn uit te drukken, is een bredere definitie van waarde noodzakelijk.

3.2 Sturen en organiseren

De overheid blijft verantwoordelijk voor de borging van het algemeen belang. Vanuit de bevoegd gezag rol geven overheden sturing aan de (her)ontwikkeling van terreinen (figuur 5). In het verloop van de decentralisatie van overheidstaken wordt het doel van de sturing concreter: van abstracte provinciale en gemeentelijke visies naar concrete locatieplannen. De volgende logische stap is de verandering van de sturing zelf, van handhaven aan de hand van restrictieve normen naar stimuleren door middel van functionele eisen. Niet het middel, maar het achterliggende doel is belangrijk.

Naast sturen zijn faciliteren, organiseren of 'loslaten' (het initiatief aan private partijen overlaten) rollen voor de overheid. Combinaties van deze rollen zijn mogelijk, veel overheden kiezen voor een combinatie van sturen en faciliteren. Gedurende een proces kunnen de rollen veranderen. Het is van belang om de invulling van de rollen bij de aanvang van een proces scherp neer te zetten. Partijen weten zo aan wie ze wat hebben en wat ze mogen verwachten.

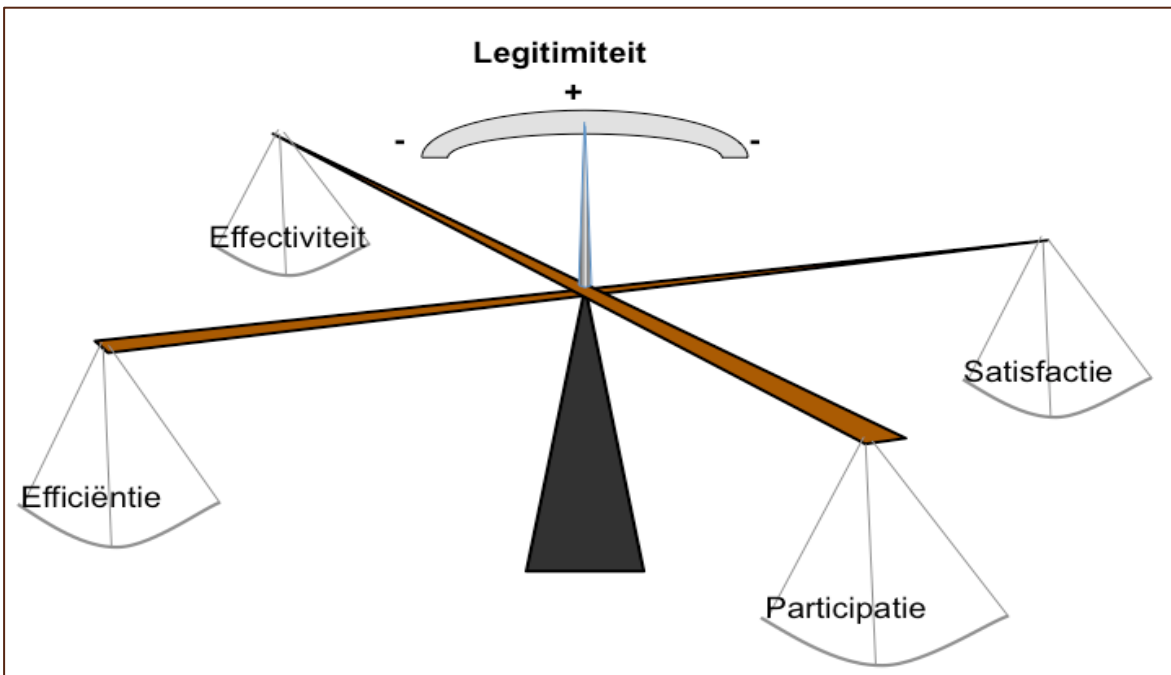




Figuur 5: Links de rollen van overheden om herstructurering te beïnvloeden, rechts de bijbehorende doelstelling / invulling van die rollen.

Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit

In complexe situaties werkt een groot aantal partijen samen. Al deze partijen maken, op basis van hun eigen eisen en wensen, hun eigen afwegingen om aan een project deel te nemen. Het is van groot belang dat in een vroegtijdig stadium niet alleen duidelijkheid wordt verkregen over die eisen en wensen, maar ook dat alle betrokkenen deze respecteren en accepteren. In essentie gaat het hierbij om het legitimeren van de gezamenlijke keuze op basis van een acceptabel evenwicht tussen effectiviteit en efficiëntie aan de ene kant (het behalen van de doelen) en participatie en satisfactie (de mate van tevredenheid en de mogelijkheden deze te beïnvloeden) aan de andere kant. Voor iedere deelnemer afzonderlijk, én voor het geheel, moet deze afweging gunstig uitpakken. De inspanning of investering moet de moeite waard zijn.



Figuur 6: Legitimiteit als resultaten van vier factoren



De vicieuze cirkel uit hoofdstuk 2 geeft aan dat de ontwikkeling van een verontreinigd terrein te vaak door te veel personen als een waagstuk wordt gezien, de risico's zijn te groot. De waagschaal van legitimiteit zoals weergegeven in figuur 6 staat te ver uit het lood, investeringen en onzekerheden worden onvoldoende gecompenseerd door meerwaarde en (de kans op) inkomsten.

Het proces van (her)ontwikkeling valt of staat bij een positieve business case, ofwel met evenwicht tussen effectiviteit, efficiëntie en de elementen die de legitimiteit bepalen. Voor legitimiteit zijn participatie en tevredenheid van belang. Bij effectiviteit gaat het om afwegingen tussen gebruik en functionaliteit, een gezamenlijke gedeelde opvatting over ambities en doelen. Voor efficiëntie zijn kosten en baten maatgevend. Betrokkenheid en participatie, transparantie en satisfactie bij de relevante actoren bepalen de legitimiteit. Dit evenwicht wijst ook op duurzaamheid. De effectiviteit van de maatregelen hebben betrekking op de inhoud van de plannen en initiatieven (people en planet). De efficiëntie heeft betrekking op profit en tijd. Wanneer er een evenwicht bestaat tussen effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit en alle hoog scores, kunnen we spreken van een kansrijke situatie.





4 Instrumenten

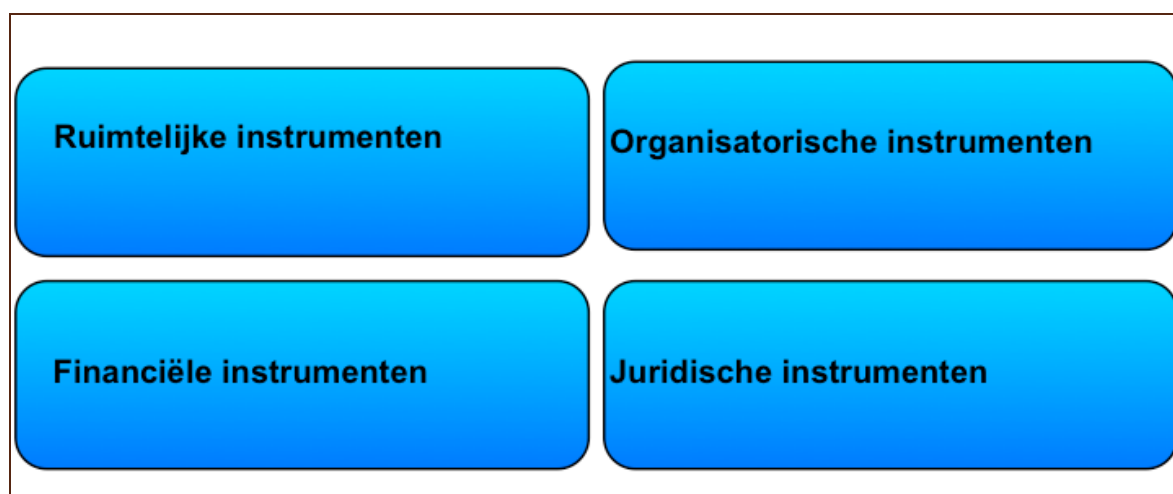
4.1 Goed gereedschap is het halve werk

In dit rapport onderscheiden we vier groepen instrumenten: ruimtelijke, organisatorische, financiële en juridische (figuur 7). Sommige van deze instrumenten worden al ingezet met de intentie om vastgelopen herontwikkeling van verontreinigde terreinen vlot te trekken, andere hebben in geheel andere situaties en toepassingen hun nut bewezen. Uit de interviews kwam naar voren dat er geen gebrek is aan geschikte instrumenten maar eerder aan inventiviteit om de beschikbare instrumenten in te zetten. Iedere situatie vereist een specifieke, op de situatie afgestemde, inzet van instrumenten. Betrokkenen ontwikkelen ter plaatse een effectieve mix aan instrumenten.

Eén van de geïnterviewde overheden benadrukte dat nieuwe instrumenten niet nodig zijn. Het gaat veel meer om de houding van betrokkenen. Hij verwoordde het als volgt: 'We lijden onder de kramp van transparantie. Als we in staat zijn om hier flexibeler mee om te gaan, is er met de bestedingssystematiek en aanbesteding veel meer mogelijk. Als we private partijen eerder in het proces betrekken kunnen ze echt wat oplossen'.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de meest genoemde instrumenten, maar pretendeert niet uitputtend te zijn. Ook komen technische instrumenten gericht op het goedkoper maken van bodemsanering niet aan de orde. Niet sanering, maar een effectieve herinrichting is immers het doel van het voorliggende rapport.

Het generiek kwantificeren van de baten en lasten van de instrumenten is niet mogelijk omdat zij per situatie verschillen (de baten van erfpacht of bijvoorbeeld de baten van een bestemmingsplan zijn niet te bepalen). Bovendien zou één getal ons niet veel wijzer maken, de verdeling over de verschillende actoren verschilt sterk. In hoofdstuk 7 komen de kwalitatieve baten aan bod en zijn de lasten van de huidige saneringspraktijk in beeld gebracht. Hierdoor ontstaat toch enig gevoel voor orde van grootte van baten en lasten.



Figuur 7: Instrumenten in vier groepen

4.2 Ruimtelijke instrumenten

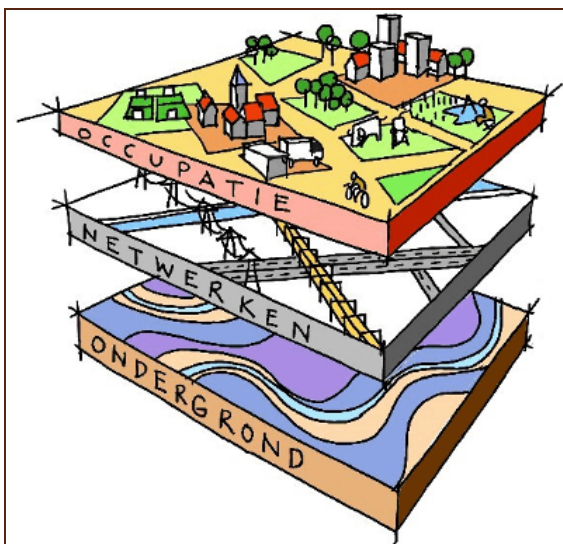
Rijk, provincies en gemeenten hebben met het oog op een 'goede ruimtelijk ordening' de beschikking over een volledig instrumentenpakket om ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen. Het besef ontstaat dat de ondergrond als een onderdeel van de fysieke ruimte, en dus integraal, moet worden meegenomen. Praktijkvoorbeelden laten zien dat ook het bestaande ruimtelijke instrumentarium geschikt is om de 'ondergrond' binnen het domein van de ruimtelijke ordening te plaatsen. Het tijdsaspect vormt daarbij een aandachtspunt. Processen in de ondergrond verlopen verhoudingsgewijs traag, waardoor een langere looptijd van de ruimtelijke instrumenten noodzakelijk is.

Structuurvisie (Wro)

De structuurvisie is een richtinggevend document dat voor een afgebakend gebied (veelal een gemeente) de ruimtelijke ontwikkelingen op hoofdlijnen schetst en richting geeft aan het ruimtelijk beleid. In het verlengde van de lagenbenadering (figuur 8) kan de 'ondergrond' als extra dimensie binnen de ruimtelijke ordening een plaats krijgen in de structuurvisie.

De provincie Drenthe heeft in de 'Structuurvisie Ondergrond' als eerste provincie een integrale afweging van functies in de ondergrond in relatie tot de bovengrond gemaakt. Gemeenten als Arnhem, Maastricht en Nijmegen werken aan de integratie van gemeentelijk beleid voor de ondergrond in de structuurvisie.

De structuurvisie biedt mogelijkheden voor het bestuurlijk vastleggen van het ruimtelijk beleid van de ondergrond. In de gemeente Arnhem heeft dit traject er al toe geleid dat in diverse projecten, zoals Rijnboog, Presikhaaf en Centrum Oost, de 'ondergrond' een substantiële rol speelt. Ruimtelijke plannen krijgen hierdoor niet meer in een laat stadium te maken met 'onvoorziene' uitgaven voor de ondergrond. Doordat de relaties tussen bovengrondse en ondergrondse ontwikkelingen eerder zichtbaar zijn, kan de meerwaarde van een integrale ruimtelijke ordening beter worden benut.



Figuur 8: De lagenbenadering (ministerie van VROM, www.ruimtexitmilieu.nl)



Bestemmingsplan (Wro)

Het bestemmingsplan legt de grote lijnen uit de structuurvisie voor een concreet gebied vast. Het meenemen van de 'ondergrond' in de structuurvisie kan een logische doorwerking krijgen in het bestemmingsplan. Om de functies van de ondergrond te bestemmen is een apart instrument voor de ondergrond niet nodig. Op verschillende plaatsen wordt hiermee ervaring opgedaan (o.a. bij de Usseler Es in Enschede en Stadshavens in Rotterdam).

Visie op de ondergrond

Een visie op de ondergrond maakt afstemming en afweging van het ondergronds gebruik en de kwaliteit van de ondergrond in relatie tot inrichting en gebruik van de bovengrond mogelijk. Sinds 2007 (gemeente Zwolle) heeft een groot aantal gemeenten waaronder Arnhem, Nijmegen, Deventer, Maastricht en Assen een visie op de ondergrond opgesteld. Een visie heeft geen wettelijke status. Het blijkt een effectief instrument om het, vaak letterlijk nog onbekende, ondergrondse domein op te nemen in de bestaande sectorale beleidsdocumenten (waterplannen, energievisies etc) en integrale instrumenten (b.v. structuurvisie en bestemmingsplan).

De visie op de ondergrond is als procesdocument effectief om de waarde van de ondergrond in een gemeente of provincie op de kaart te zetten en te houden. De belang hiervan ligt in het tijdig signaleren van knelpunten en kansen.

Masterplan

In een masterplan wordt een ambitie (bijvoorbeeld m.b.t. bodemenergie) of een stedenbouwkundig plan uitgewerkt. Het masterplan dat de gemeente Gouda in 2010 heeft opgesteld voor de Goudse Poort, een te herstructureren bedrijventerrein, is hiervan een voorbeeld. Vooruitlopend op de wetgeving (de AmvB bodemenergie wordt pas in 2012 verwacht) heeft de gemeente Gouda een masterplan opgesteld om de toepassing van WKO te optimaliseren. Dit plan is geïmplementeerd in het bestemmingsplan.

De waarde van het masterplan ligt in de informele status en de ongedefinieerde vorm. Het biedt de mogelijkheid een kader te scheppen op een moment dat meer formele wegen als een drempel worden gezien. Een masterplan kan een bepaalde manier van denken, of een gewenste ontwikkeling letterlijk op de kaart zetten.

Waterplan / Gemeentelijk rioleringsplan (GRP)

De Waterwet regelt het beheer van oppervlakte- en grondwater en heeft mede tot doel de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening te vergroten. Als de Wbb als zelfstandige wet verdwijnt vormt de Waterwet samen met de Wro het wettelijk kader om de 'ondergrond' te integreren in het ruimtelijk planproces.

Ook in de huidige situatie kan de Waterwet als kader voor een integrale, gebiedsgericht benadering van onder- en bovengrond gebruikt worden. Zo heeft de gemeente Apeldoorn het 'waterplan' gebruikt om een systeemgerichte benadering van grondwater binnen de gemeente vast te leggen. De gemeente Enschede heeft een verbreed gemeentelijke rioleringsplan (GRP+) gekozen als kapstok voor stedelijk waterbeheer in al haar facetten, dus inclusief het grondwaterkwaliteitbeheer. In het project Roombeek blijkt het plan zeer succesvol.

Een belangrijke meerwaarde van het waterplan en het GRP als kader is dat deze instrumenten aandacht besteden aan onderhoud en beheer. De ondergrond krijgt daarmee een praktischere plaats binnen de gemeentelijke organisatie.

Gebiedsgericht grondwaterbeheer

De Wet bodembescherming (Wbb) bevat het wettelijk kader hoe om te gaan met bodemverontreinigingen. Verontreinigingen worden bij voorkeur individueel (gevalsgericht of als cluster) benaderd. Een wijziging van de Wbb (2011) maakt het mogelijk om verschillende grondwaterverontreinigingen in een afgebakend gebied gezamenlijk aan te pakken (gebiedsgerichte aanpak).

Diverse gemeenten (bijvoorbeeld Zwolle, Tilburg en Arnhem) hebben op verschillende schaalniveaus gebiedsgericht grondwaterbeheer uitgewerkt. De aanleiding van deze plannen is veelal het wegnemen van belemmeringen die de gevalsgerichte benadering van grondwaterverontreiniging opwerpt bij gebiedsontwikkeling. Uitwerking van de gebiedsplannen kan resulteren in een breed gedragen gebiedsgericht grondwaterplan dat meer biedt dan het kosteneffectief aanpakken van verontreiniging.

De waarde van gebiedsgericht grondwaterbeheer is dat binnen het vertrouwde kader van de Wbb ervaring kan worden opgedaan met het formuleren van de meerwaarde van integraal en gebiedsgericht denken.

Tijdelijk bestemmen

De maatschappij lijkt steeds sneller te veranderen, en met het veranderende klimaat voor ogen blijkt ook de fysieke omgeving minder onveranderlijk dan gedacht. Een onvoorspelbare toekomst noopt tot een flexibele inrichting. Wat nu goed en duurzaam lijkt, ligt over 10 jaar misschien helemaal anders.

De meerwaarde van het tijdelijk bestemmen is dat de onzekerheid benut wordt. Tijdelijk gebruik voor een overzienbare tijd creëert waarde zonder ontwikkelingen op lange termijn te blokkeren. Dat geldt voor huizen en bedrijventerreinen, maar ook voor infrastructuur en natuur. Met het tijdelijk bestemmen wordt het technisch en financieel eenvoudiger om de ontwikkeling van een gebied bij de ontwikkeling van de omgeving aan te laten sluiten. Tijdelijke functies kunnen verpaupering van een gebied voorkomen.

Tijdelijke normen en experimenteer wetten

Normen en regels bewaken het algemeen belang van een bepaalde discipline of sector. Soms blijkt de sectorale regelgeving een meer duurzame integrale aanpak in de weg te staan. Vóór er voldoende zicht is op de daadwerkelijke synergie tussen verschillende beleidsdomeinen kan de overheid met tijdelijke wet- en regelgeving ruimte creëren om te experimenteren.

Een goed voorbeeld is de 'stad en milieu' regeling. Tot 2014 kunnen gemeenten afwijken van wettelijke normen voor bodemvervuiling, geluid, luchtkwaliteit, stank en ammoniak. Voorwaarde is dat die afwijking beoogt de ruimte zuiniger en efficiënter te gebruiken of de leefomgeving anderszins aanzienlijk te verbeteren. Ook de Crisis- en Herstelwet is een voorbeeld van een tijdelijke wet die bestaande regels tijdelijk buiten werking plaatst om een hoger doel te kunnen realiseren.

De waarde van tijdelijke wetgeving ligt in het bieden van tijdelijke experimenteerruimte voor (pilot) projecten en het vaststellen van de effectiviteit van eventuele nieuwe regels.



4.3 Juridische instrumenten

Er zijn vele juridische instrumenten die op enig moment raken aan de ontwikkeling van verontreinigde terreinen. In dit rapport noemen we alleen de instrumenten die direct gerelateerd zijn aan het grondbeleid.

Grondbeleid

Bij het ontwikkelen en exploiteren van een gebied is de positie van de grondeigenaar een cruciale factor. In Nederlandse wetgeving is het ontwikkelingsrecht immers gekoppeld aan het eigendomsrecht: iedere eigenaar kan daarmee ontwikkelaar worden. De wetgeving versterkt de regiefunctie van de gemeente. Een gemeente (maar ook een hogere overheid) kan er voor kiezen een gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken door zelf de betrokken gronden te verwerven, te ontwikkelen en uit te geven (actief grondbeleid). Ook anderen (ontwikkelaars etc.) kunnen echter door grondaankopen letterlijk een positie verwerven, waarna de overheid slechts door middel van passief grondbeleid (voorwaardenscheppend) een ontwikkeling kan sturen.

De eigendomsverhoudingen op maaiveld liggen vast in de kadastrale registratie. Ondergronds zijn de eigendomsverhoudingen minder eenduidig vastgesteld. Tot welke diepte geldt het bovengrondse eigendom? En meer in het bijzonder, hoe is het eigendom van, zich via grondwater verplaatsende, elementen (warmte, koude, verontreiniging en het water zelf) geregeld?

Ontwikkeling van verontreinigde terreinen vraagt een attitude van betrokkenen gericht op samenwerking en waardecreatie op langere termijn. Dat noopt tot een andere invulling van de positie van de ontwikkelaar / eigenaar en een andere positie van de overheid: ondernemend met begrip voor de belangen van de andere ondernemers. Een andere interpretatie van het grondbeleid is daarbij van grote waarde, maar is ook een enorme uitdaging.

Verwerving/onteigening

Als de overheid een actief grondbeleid voert en zelf gronden en opstallen wil verwerven, kan zij gebruik maken van de vestiging van het voorkeursrecht op de gronden waarvan de toekomstige bestemming afwijkt van het huidige gebruik (Wet Voorkeursrecht). De overheid kan in het algemeen belang zelfs tot onteigening overgaan als de eigenaar niet bereid of in staat is de gewenste bestemming te realiseren.

De afgelopen decennia hebben veel gemeenten voor een minder actief optreden gekozen, en via samenwerkingsmodellen (organisatorische instrumenten) uitvoering gegeven aan het ruimtelijke ordeningsbeleid. Toch is het denkbaar om bij dreigende verpaupering gebruik te maken van het voorkeursrecht en onteigening om onwillige eigenaren buitenspel te zetten. Niet met het doel om zelf ontwikkelaar te worden, maar om vervolgens gezamenlijk met marktpartijen de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. De waarde ligt vooral in het voorkomen van verdere verpaupering en het creëren van meerwaarde voor een veel groter gebied dan het (dreigende) brownfield.

Gronduitgifte

Gronduitgifte ligt in het verlengde van de actieve grondpolitiek. Het is immers aan de orde als de overheid eigenaar is van de gronden. Het kan gaan om allerlei vormen van grondgebruik: woongebieden, bedrijventerreinen, agrarische gebieden en natuurgebieden.





Bij uitgifte kan men gronduitgiftevoorwaarden stellen met betrekking tot de ingebruikname en het gebruik van de gronden. Via de gronduitgiftevoorwaarden kan de overheid (privaatrechtelijk) tot op zekere hoogte afdwingbare voorwaarden opnemen ten aanzien van aspecten als milieu, duurzaamheid en ondergrond.

De voorwaarden kunnen verder gaan dan nu gebruikelijk is in ruimtelijke plannen, en kunnen zowel aan de inrichtings- als beheerfase worden verbonden. Zo neemt de gemeente Oss 'duurzaamheid' en 'efficiënt ruimtegebruik' mee als eis met betrekking tot het beheer in het gronduitgifteprotocol bedrijventerreinen. Voor een succesvolle toepassing is het van belang de gronduitgiftevoorwaarden precies te formuleren en te toetsen op handhaafbaarheid. Sturing op deze wijze is echter alleen mogelijk als de overheid al eigenaar is of via onteigening eigenaar is geworden.

Erfpacht

Op het gebied van gronduitgifte wordt meer dan voorheen gebruik gemaakt van erfpachtconstructies. Gemeenten verkopen geen bouwrijpe grond, maar geven deze uit in erfpacht aan de uiteindelijke kopers dan wel aan de projectontwikkelaar. Hierdoor hoeven projectontwikkelaars de grond niet te kopen, wat gunstig is voor de financierbaarheid van projecten. Erfpacht wordt onder andere in Arnhem en Rotterdam toegepast, maar ook de provincies Brabant en Drenthe noemen het als maatregel om gewenste ontwikkelingen financieel haalbaar te maken.

Erfpachtconstructies bieden mogelijkheden om de ondergrondse ordening in relatie tot de bovengrond te regelen. Wageningen UR is voor het terrein van de campus van plan de erfpachtconstructie te gebruiken om ontwerpregels (vastgelegd in een masterplan bodemenergie en afgestemd met de provincie Gelderland) ten aanzien van bodemenergie mee te geven aan te vestigen bedrijven.

4.4 Organisatorische instrumenten

Publiek private samenwerking (PPS)

In publiek-private samenwerking (PPS) werken de overheid en de private sector samen bij de uitvoering van investeringsprojecten. Het kan dan gaan om infrastructuur, maar het kan ook betrekking hebben op de ontwikkeling van bedrijventerreinen, de bouw van een ziekenhuis of de herstructurering van binnenstedelijk gebied. Voor de mate van samenwerking zijn vooral de grondposities in de beginsituatie en de investeringsruimte van belang. Is de grond in handen van private partijen of heeft de overheid geen mogelijkheid zelf te investeren, dan zal er meer samengewerkt moeten worden.

Onder het begrip 'publiek-private samenwerking' worden verschillende manieren van samenwerking verstaan zonder dat er een vaste definitie bestaat. Het doel is steeds om tot een voor alle partijen beter (en beter renderend) product te komen dan mogelijk is wanneer de verschillende partijen zelfstandig te werk gaan. De kansen liggen in het verlengen van die samenwerking tot voorbij de periode van realisatie via een 'total value of ownership' benadering.

DBFMO

DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain and Operate) is een vergaande vorm van integrale aanbesteding. Een integraal contract combineert ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie. Naast de ontwikkelkosten brengt de marktpartij, of het consortium van marktpartijen, ook de totale kosten over de gehele levensduur (bijvoorbeeld 25 of 30 jaar) van het vastgoed in kaart. DBFMO ligt bij de opdrachtgever, die zich verplicht om gedurende de lange contractperiode de diensten af te nemen.



Afgelopen jaren is DBFMO op rijksniveau met succes ingezet door Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwdienst bij huisvestingsprojecten (bijvoorbeeld de nieuwbouw van de Belastingdienst Doetinchem en Detentiecentrum Rotterdam-Airport en de herhuisvesting van de Informatie Beheer Groep en Belastingdienst Groningen). Voor infrastructurele projecten is DBFMO voor lokale overheden door de rijksoverheid inmiddels tot beleid verklaard op basis van het rapport 'Op de goede weg, op het juiste spoor' van de commissie Ruding³.

Net als bij de PPS ligt de meerwaarde van dit instrument in het transparant maken van de totale kosten en opbrengsten over de totale levensduur. Daar waar bij de PPS een evenwichtige verdeling van de lasten en baten tussen publieke en private partijen wordt nagestreefd, ligt bij DBFMO het belang van de overheid vooral bij risicoreductie. De lasten én de baten liggen bij de opdrachtnemer.

Gebiedsconcessie

Bij uitgifte van een gebiedsconcessie beperken publieke partijen hun verantwoordelijkheid tot de grote lijn, vastgelegd in bijvoorbeeld een structuurvisie of een bestemmingsplan. Private partijen krijgen binnen bepaalde kaders, en voor een bepaalde tijd, de volledige bevoegdheid voor ontwikkeling, realisatie en beheer. Een gebiedsconcessie kan beschouwd worden als een DBFMO voor ruimtelijke projecten. Het kan gaan om de winning van delfstoffen (grondwater) maar ook om de (her)ontwikkeling en de exploitatie van een gebied als zodanig. Een gebiedsconcessie is daarmee het meest verregaande instrument in het scheiden van publieke en private verantwoordelijkheden. In Nederland zijn weinig voorbeelden van gebieden waar de concessie wordt toegepast (in het verleden zijn de Haarlemmermeer en de Purmer via concessie in ontwikkeling genomen (Erwin Priem, 2008⁴)). Wel zijn er voorbeelden van gebiedsontwikkelingen die belangrijke kenmerken van de concessie in zich hebben (Woningbouw Noorderplassen te Almere, ontwikkeling Nieuw Crooswijk in Rotterdam en verschillende initiatieven van woningcorporaties om de zorg voor bepaalde voorzieningen in de wijk over te nemen).

Gezien de eerder genoemde moeilijkheden om maatschappelijke ontwikkelingen te voorspellen, is het helder definiëren van resultaten over een langere periode (> 20 jaar) zeer lastig. Vanuit de gedachte dat men risico's moet neerleggen bij partijen die de risico's kunnen beïnvloeden, lijkt een meer actieve betrokkenheid van de overheid (PPS) ook economisch voordeliger. De waarde van het concessiedenken ligt in het zo goed mogelijk beschrijven van de langetermijnontwikkeling in combinatie met de bijbehorende verdienmodellen.

Duurzaam dienstenbedrijf (DDB)

Het duurzaam dienstenbedrijf (DDB) is een voorbeeld van een constructie waarbij de gecreëerde waarde ook ná het moment van bouwen binnen een gebied blijft. Een stijging van de grondwaarde vertaalt zich door in de totale waarde van het gebied.

Ook de levering van groene stroom, warmte en koude (WKO) of een andere infrastructurele dienst genereert blijvende inkomsten en vergroot daarmee de waarde van het gebied. Een DDB kan worden ingevuld als een afgeleide van de Vereniging van Eigenaren. Deze draagt als collectief zorg

³ Advies van de Commissie private Financiering van infrastructuur, mei 2008.

⁴ De ontmaskering van de concessie, een onderzoek naar de plaats van het concessiemodel in gebiedsontwikkeling. 'Masterproof' ter afronding van de postdoctorale management opleiding Master of Real Estate (MRE) aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE), 2008

voor het 'beheer en onderhoud' van het gebied en kan ook investeringen voor bijvoorbeeld duurzame energiehuishouding voorfinancieren. De gemeente Zwolle werkt bijvoorbeeld aan de oprichting van gebied- of ontwikkelingsgeoriënteerde DDB's, ondersteund vanuit het gemeentebreed Centraal Duurzaam Diensten Bedrijf Zwolle.

Ook een invulling van het DDB als erfgenaam van het gemeentelijk energiebedrijf is mogelijk. De gemeente Veenendaal werkt met woningbouwcoöperaties samen in een constructie waar opbrengsten in een wijk worden gebruikt om mogelijke tekorten bij gewenste ontwikkelingen elders weg te nemen. De meerwaarde van een DDB is het collectieve belang, en bovendien de (extra) waardecreatie die plaatsvindt binnen het gebied.

Parkmanagement of de bedrijfsinvesteringszone

Bij herinrichting van bedrijventerreinen kunnen instrumenten als een DDB deel uitmaken, of in het verlengde worden gezien, van parkmanagement of bedrijfsinvesteringszone. Ondernemers werken dan niet meer alleen gezamenlijk aan het in stand houden van de infrastructuur, veiligheid of ruimtelijke kwaliteit bovengronds, maar organiseren ook gezamenlijk de (duurzame) energievoorziening in hun gebied.

Uitbesteding uitvoering

Soms blijkt de afstand tussen overheid en private partijen te groot om een proces optimaal aan te sturen. Uitbesteden van het uitvoeringsbeleid aan een externe partij kan dan een doorbraak forceren. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Bodemcentrum die als externe partij het gebruik van de bedrijvenregeling (subsidie voor bodemsanering) stimuleert. De stichting neemt de technische en financiële risico's bij de uitvoering van bodemsanering over van bedrijven. De subsidie vanuit het ministerie maakt de business case sluitend. Als de uiteindelijke kosten meevallen is de winst voor Stichting Bodemcentrum. De werkwijze van Stichting Bodemcentrum is niet één op één te vertalen naar bedrijventerreinen, maar het concept van een instelling die terreineigenaren zowel technisch als financieel ontzorgt is de moeite waard om nader uit te werken. De stichting als zodanig kan beschouwd worden als een PPS waarbij de rijksoverheid de uitvoering van een beleid delegeert aan een private partij.

Uitbesteding processturing (Herstructureringsmaatschappij)

Om tot een versnelling van de herstructurering van bedrijventerreinen te komen, hebben de provincies Noord-Brabant en Overijssel een herstructureringsmaatschappij opgericht. De Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerreinen Overijssel NV (HMO) levert processturing en kennis aan herstructureringsprojecten en heeft de mogelijkheid om, in het belang van haar doelstellingen, in die projecten financieel te participeren. De N.V. Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) heeft tot taak om de realisatie van herstructureringen van Noord-Brabantse bedrijventerreinen te stimuleren, ondersteunen en hieraan bij te dragen. Het doel hiervan is om zorgvuldig ruimtegebruik te bewerkstelligen en een goed economisch vestigingsklimaat voor ondernemers op een duurzame wijze te (doen) waarborgen. Deze taak heeft de BOM, om financiële en juridische redenen, in twee delen gesplitst: BOM Bedrijventerreinen en de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen B.V. (BHB). De BHB is een samenwerkingsverband van de Provincie Noord-Brabant en de BOM.



4.5 Financiële instrumenten

Op financieel gebied kan de overheid ontwikkelingen afremmen via heffingen (ingrijpen in de baten) of juist stimuleren door gewenste ontwikkelingen financieel te ondersteunen (subsidies en kredieten).

Kostenverhaal

Per 1 juli 2008 is de Grondexploitatiewet in werking getreden. Dit is een onderdeel van de Wro. De Grondexploitatiewet (meestal 'Grexwet' genoemd) heeft als doel de gemeenten een, meer op de huidige eisen afgestemd, publiekrechtelijk instrumentarium te bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Het kostenverhaal is in de wet verplicht gesteld.

De Grexwet kent een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor. Als de gemeente niet kan of wil verwerven kunnen gemeente en grondeigenaar / ontwikkelaar een overeenkomst sluiten. Als het niet lukt tot overeenstemming te komen, moet de gemeente gelijktijdig met het planologisch besluit dat de ontwikkeling mogelijk maakt, een exploitatieplan vaststellen. Daarmee kan het kostenverhaal bij het verlenen van de bouwvergunning afgedwongen worden (publiekrechtelijk kostenverhaal).

De kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen zijn limitatief opgesomd in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening). Het gaat om kosten van grondexploitatie in ruime zin, inclusief voorbereidingskosten en kosten van planschade. Kosten van instandhouding van de voorzieningen (onderhoud en beheer) zijn uitgesloten. Kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen hierin worden meegenomen voor zover deze zijn toe te rekenen aan het exploitatiegebied.

Bovenplanse verevening

Verevening is een financieel instrument om kosten van kwaliteitsverhogende maatregelen over een groter gebied te verrekenen of om verliesgevende locaties te kunnen ontwikkelen. De gemeente kan bepaalde bovenplanse kosten voor meerdere locaties in de exploitatieopzet (en het exploitatieplan) opnemen in de vorm van een fondsbijdrage. De bijdrage fungeert ter dekking van tekorten in de grondexploitatie in andere gebieden. Vereveningsfondsen werkten in het verleden goed, zoals in de gemeente Amsterdam. Zaak was om te verevenen op een schaalniveau dat flexibiliteit bood, dus bijvoorbeeld op stedelijk niveau. De economische crisis, in combinatie met het instorten van de kantorenmarkt, zorgt ervoor dat de tijd van grootschalige projecten voorbij is. De door de gemeente geraamde grondopbrengsten komen niet binnen, waardoor vereveningsfondsen onder grote druk zijn komen te staan.

De meerwaarde (baten) van dit instrument is de drijvende kracht achter veel locatieontwikkelingen, met name waar het gaat om verevening tussen kantoorlocaties en woning- en herstructureringslocaties. Met het instorten van de kantorenmarkt staat de meerwaarde (baten) van het instrument onder druk.

Revolving fund

Een 'revolving fund' is een fonds dat kredieten verleent aan projecten die anders niet of slechts moeizaam van de grond komen. Door aflossing (en eventueel rentebetaling) komt het uitgeleende geld weer terug in het revolving fund en is weer beschikbaar voor nieuwe leningen. Het fonds kan daarmee beschouwd worden als 'verevening in de tijd'.



Voorbeelden van 'revolving funds' zijn de gemeentelijke fondsen die zijn ondergebracht bij stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (Svn), het Beter Wonen Revolving Fund van Bouwfonds Wonen BV, het Nationaal Restauratiefonds en het Nationaal Groenfonds.

Vanwege de zachte voorwaarden van de financiering, bieden deze fondsen gemeenten en provincies de mogelijkheid maatschappelijk rendement na te streven. Met deze financiering kunnen publieke en private investeerders over de streep worden getrokken. Het voordeel is dat de middelen tot in lengte van jaren – oneindig feitelijk – inzetbaar blijven. Met een revolving fund maakt eenmalig subsidiëren plaats voor duurzaam financieren.

Subsidies en investeringen

Sommige (onderdelen van) maatschappelijk gewenste ontwikkelingen kunnen zichzelf niet terugverdienen. De business case van de ontwikkeling zal dan met deze elementen negatief uitpakken. Als de overheid de ontwikkeling toch wil realiseren kan de business case door middel van een subsidie sluitend worden gemaakt. Voorwaarde is dat de overheid de maatschappelijke meerwaarde politiek acceptabel kan maken.

Naast subsidies kan de overheid ook risicodragende kredieten verlenen. Dit is interessant als private partijen de meerwaarde van een door de overheid gewenste maatschappelijke ontwikkeling onvoldoende herkennen. Als de investering inderdaad loont, wordt de lening terugbetaald. In het verlengde hiervan ligt het risicodragend investeren door de overheid. Als de ontwikkeling ook economisch rendabel blijkt komt de winst ten goede aan de overheid.

De meerwaarde van subsidies, risicodragende kredieten en investeringen door de overheid is de mogelijkheid om ook commercieel nog niet volledig verantwoordde ontwikkelingen binnen het business case-model te plaatsen. Belangrijk is dat de maatschappelijke meerwaarde wordt getoetst.

Ruilhandel en ruilverkaveling

Ruilhandel is een fenomeen dat gebruikt wordt als de geldhandel niet optimaal functioneert: geld blijkt niet waardevast of onvoldoende aan te sluiten bij de waardebeleving van een dienst of product. Ook bij de herontwikkeling van verontreinigde terreinen is waardestijging op korte termijn lastig in euro's uit te drukken en sluiten de tijdschaal van de fysieke ontwikkeling en de financiële wereld niet goed op elkaar aan. Er bestaan verschillende soorten van ruilhandel: sociale systemen, commerciële systemen, lokaal gerichte handel en handel in natura.

In het kader van gebiedsontwikkeling is het interessant dat ruilverkaveling als een vorm van ruilhandel kan worden beschouwd. Zeker in combinatie met een actief grondbeleid kan de overheid via de uitruil van locaties en functies over een groter gebied de (her)ontwikkeling van (verontreinigde) gebieden stimuleren.





5 Ontwikkelen in vier gebiedscategorieën

De ontwikkeling van verontreinigde (bedrijven)terreinen is maatwerk, de opbrengsten en kosten verschillen sterk per situatie. Om in deze studie de toepasbaarheid / meerwaarde van een integraal beleid voor de ondergrond voor Nederland vast te stellen hebben we een sterke generalisatie toegepast. Nederland is op grond van twee variabelen, economische dynamiek en complexiteit van de opgave, opgedeeld in vier gebiedscategorieën.

5.1 Economische dynamiek: druk in tijd en ruimte

In gebieden met een hoog bruto binnenlands product (BBP)⁵ is de potentiële waarde van het gebied hoog en de economische dynamiek groot. Beide resulteren in hoge ontwikkelingsdruk op het gebied, waardoor (her)ontwikkelingen sneller worden gerealiseerd en er meer middelen beschikbaar zijn. Door de ruimtedruk is de wil om tot een oplossing te komen groot. Ook is er door de potentiële waardevermeerdering meer geld beschikbaar om instrumenten in te zetten. In gebieden waar de economische dynamiek niet optreedt en er geen sprake is van een (her)ontwikkelingsdruk, gebeurt het omgekeerde: ontwikkelingen gaan langzamer en leveren minder op.

De effectiviteit van de instrumenten is afhankelijk van de context waarin zij worden ingezet. Een hoog dynamische context is meer gebaat bij instrumenten die inspelen op de snelle realisatie en de grote ontwikkelingsdruk, terwijl in een laag dynamische context behoefte is aan instrumenten die gericht zijn op het realiseren van potentiële opbrengsten door een langdurige inzet.

De indeling naar economische dynamiek vindt plaats op basis van BBP/ha per COROP+⁶ gebied en verandering in het aantal huishoudens per gemeente in de periode tot 2035.

5.2 Complexiteit van de opgave

De ervaring met bodemsanerings- en herstructureringsprojecten leert dat hoe complexer de opgave, hoe groter de mogelijke risico's en opbrengsten zijn. Complexiteit leidt er toe dat de risico's niet goed kunnen worden overzien of dat het moeilijk(er) is in te schatten of de kosten opwegen tegen de opbrengsten. Dit leidt onder andere tot de vicieuze cirkel uit hoofdstuk 2. Hoe complexer de opgave, hoe groter de mogelijke risico's.

⁵ bruto binnenlands product (bbp) is de totale geldwaarde van alle in een regio geproduceerde goederen en diensten gedurende een bepaalde periode (meestal een jaar). Het gaat hierbij het bruto binnenlands product tegen marktprijzen.

⁶ COROP+ (Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeks Programma) deelt Nederland op in 52 regio's die worden gebruikt voor analytische doeleinden. Elk COROP-gebied is een samenvoeging van gemeenten.



Het hanteerbaar maken van complexiteit vormt een extra dimensie bij doorbreken van de vicieuze cirkel. De complexiteit is in deze studie geformuleerd op basis van:

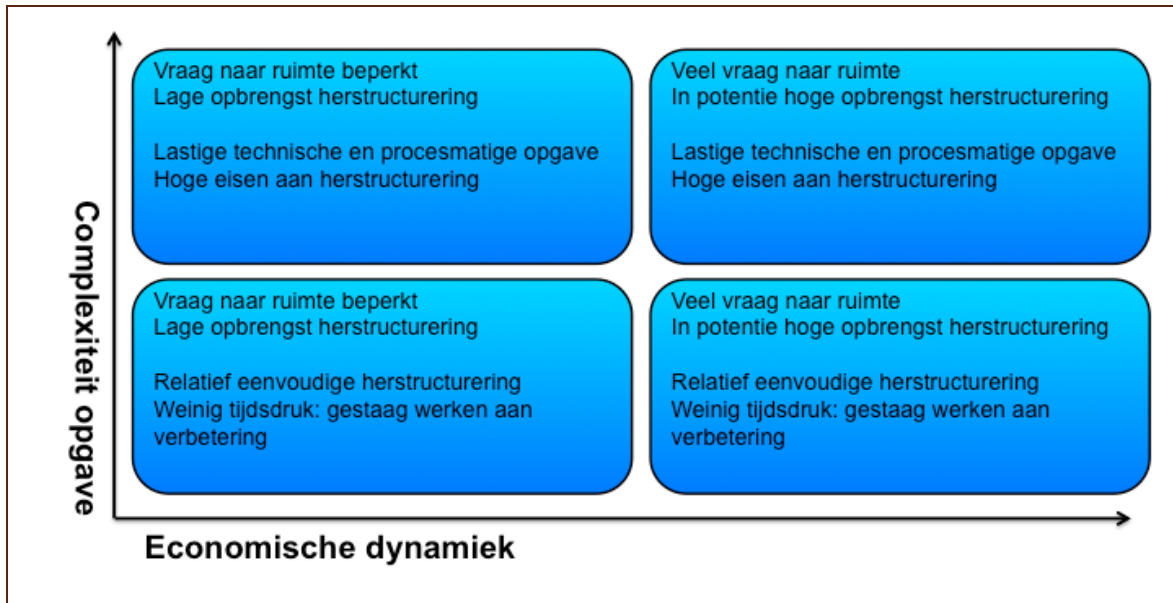
- Het aantal (publieke en private) partijen dat betrokken is bij de ondergrondse en bovengrondse ontwikkelingen. Hoe meer partijen, hoe meer wensen en ambities moeten worden afgestemd.
- Het aantal eigenaren. Bij de herontwikkelingen zijn de grondeigenaren vanzelfsprekend betrokken. Hoe meer eigenaren, des te complexer.
- De stapeling van milieupgaven. Niet alleen bodemverontreiniging, maar ook externe veiligheid, luchtkwaliteit en geluidhinder kunnen een gewenste (her)ontwikkeling belemmeren. Juist de stapeling van hinder maakt ingrijpen ingewikkeld, omdat onzeker is of ook de andere hinder kan worden weggenomen of gemitigeerd. Daarnaast is het voor de betrokken partijen veelal onzeker welke risico's (zowel financieel als milieutechnisch) met de problemen zijn gemoeid, en wie de verantwoordelijkheid hiervoor op zich neemt.

De indeling op basis van complexiteit is relatief. Sinds de jaren '80 is een groot aantal verontreinigingen succesvol aangepakt en zijn vele terreinen met succes getransformeerd. Wat resteert zijn die terreinen die in de huidige omstandigheden niet 'van nature' worden aangepakt omdat de balans in de kosten-baten afweging negatief is.

In termen van Douglas en Wildavsky⁷ hebben we hier te maken met 'ongetemde opgaven'. Complexe opgaven waarbij zowel de doelen als middelen nog onduidelijk zijn. Standaardoplossingen volstaan niet bij ongetemde opgaven. Complexe situaties vereisen meer, en vooral verfijnder, gereedschap. En, ook niet onbelangrijk, het vergt meer van de mensen die het gereedschap hantieren. De opbrengsten én de risico's zijn groter.

De uitdaging is om de aanpak, met inzet van de in hoofdstuk 4 beschreven instrumenten, zodanig te organiseren dat er voor de actoren een acceptabel risico overblijft. De lokale actoren, overheid, eigenaren en gebruikers, bepalen zelf de complexiteit. Als zij aangeven dat een zeer complexe bodemverontreiniging niet verwijderd hoeft te worden, dan is de oplossing in ieder geval technisch gezien een stuk eenvoudiger. Het omgekeerde geldt ook, als bijvoorbeeld blijkt dat de business case net sluitend gemaakt kan worden door de koppeling van bodemsanering met WKO.

⁷ Douglas en Wildavsky, Risk and Culture, 1982.



Figuur 9: Economische dynamiek en complexiteit van de opgave

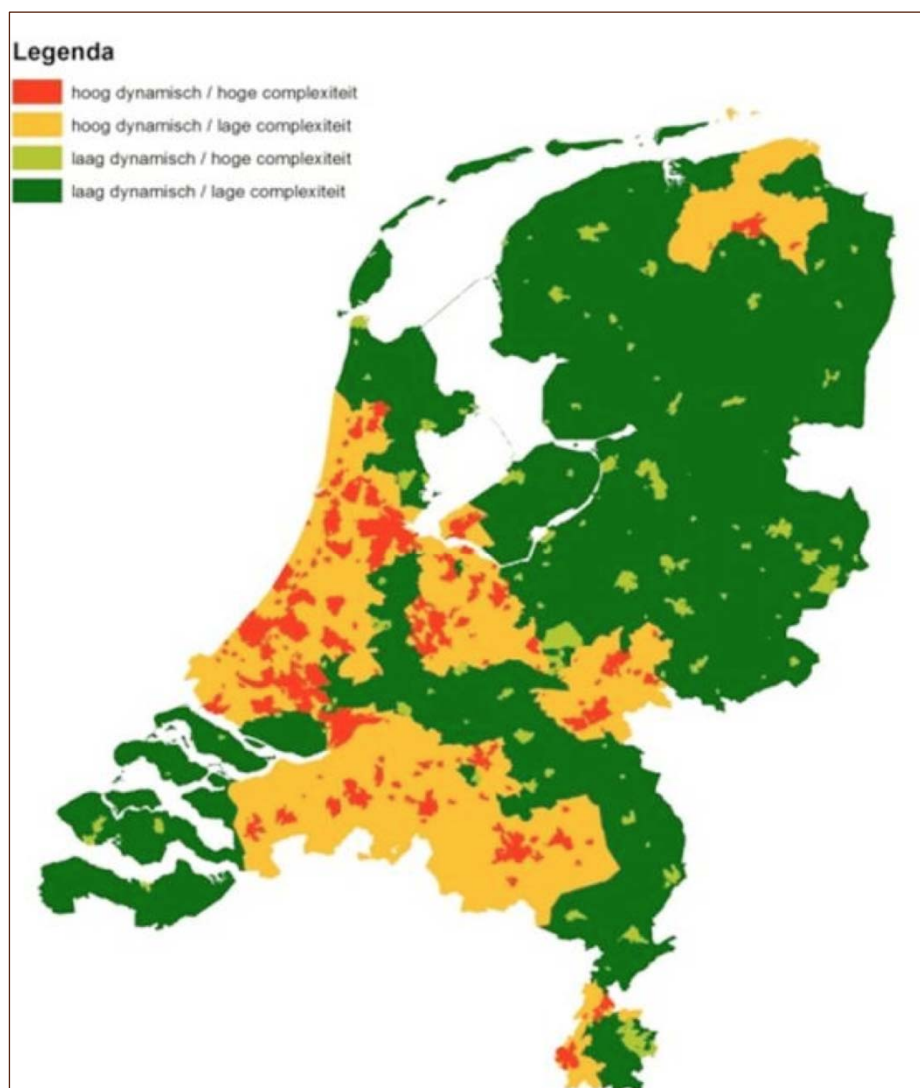
5.3 De categorieën geprojecteerd op Nederland

In deze paragraaf wordt de indeling op basis van 'economische dynamiek' en 'complexiteit van de opgave' vertaald naar een ruwe gebiedsindeling. De indeling geeft de wijze waarop de herstructurering kan worden aangepakt weer, evenals de inzetbaarheid van de verschillende instrumenten en arrangementen (zie figuur 9).

Op basis van een aantal criteria⁸ is ongeveer éénderde van het Nederlands grondgebied gekwalificeerd als hoog economisch dynamisch, tweederde als laag economisch dynamisch. 91% van Nederland is op basis van de gehanteerde kenmerken⁹ geclassificeerd als laag complex, 9% als hoog complex (figuur 10, tabel 1). In hoofdstuk 6 worden voor ieder van de 4 gebiedscategorieën de toepassingsmogelijkheden en de waarde in algemene termen beschreven.

⁸ 1 - BBP/ha, 2 - Verandering in het aantal huishoudens per gemeente in de periode tot 2035.

⁹ Complexiteit als gevolg van veel partijen is geoperationaliseerd op basis van adresdichtheid op buurniveau en de kaart begrenzing bebouwd gebied 2003 van VROM. Complexiteit als gevolg van stapeling van milieupgaven is geoperationaliseerd op basis van de top 200 van de milieuaandachtsgebieden.



Figuur 10: Gebiedsindeling Nederland naar economische dynamiek en complexiteit

Tabel 1: Indeling van het grondgebied¹ van Nederland op basis van economische dynamiek en complexiteit

Economische dynamiek	Complexiteit		
	Laag (in % van opp)	Hoog (in % van opp)	Totaal (in % van opp)
Laag (in % van opp)	65,6	25,5	91,2
Hoog (in % van opp)	2,8	6,0	8,8
Totaal (in % van opp)	68,5	31,5	100,0

¹ Het totale oppervlak van Nederland is 3.504.000 Ha

6 Arrangementen voor de vier categorieën

Het samenstellen van arrangementen voor de ontwikkeling van (verontreinigde) gebieden en terreinen vereist maatwerk, maar dat is in deze generieke studie niet mogelijk. Doel van dit hoofdstuk is het illustreren dat een duurzame herontwikkeling in veel situaties mogelijk is. In bijna alle situaties kan een effectieve combinatie van instrumenten worden gekozen. In dit hoofdstuk wordt voor elke gebiedscategorie de herontwikkeling van een fictief gebied beschreven. Een illustratie voor het lokaal en gebiedsgericht samenstellen van arrangementen.

6.1 Complexe opgave, grote economische dynamiek

Probleemschets

Het betreft hier een binnenstedelijke locatie in een middelgrote stad in economisch dynamisch gebied. Het terrein is vanaf begin 1900 in gebruik als industriegebied. Op de locatie zijn diverse verontreinigingen aanwezig. In de loop der tijd is er flink met grond gesleept waardoor er niet of nauwelijks een relatie bestaat tussen gebruik en verontreiniging van de bovengrond. In het grondwater bevinden zich diverse bekende, en vaak ook onbekende, bronlocaties met verschillende typen verontreinigingen. Grondwaterverontreinigingen lopen in elkaar over. De omvang van de verontreiniging is ingeschat, maar alle partijen kunnen niet overzien wat de werkelijke omvang zal zijn. Ook zijn niet alle bronnen (van grondwaterverontreiniging) in beeld. De laatste jaren is het gebied afgegleden tot een zogenaamd 'brownfield'. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. In de algemene beleving speelt de bodemverontreiniging hierbij echter een belangrijke rol.

Lage dynamiek
Hoge complexiteit

Hoge dynamiek
Hoge complexiteit

Lage dynamiek
Lage complexiteit

Hoge dynamiek
Lage complexiteit

Oplossing: gebied centraal / profiteren

De eisen van toekomstige functies zijn doorslaggevend bij de herontwikkeling. Het vergaand verwijderen van verontreiniging, mede met betrekking tot de gewenste aansluiting met aangrenzende 'groene' gebieden, blijkt te kostbaar. In deze casus is afgesproken de ondergrond alleen aan te pakken als de kwaliteit de technische toepassing van WKO beperkt. De inrichting wordt afgestemd op de aanwezige bodemkwaliteit. Concentraties tot ver boven de vroeger toegestane gehalten blijven in de bodem aanwezig. Ook 'puur product' wordt niet gesaneerd.

Instrumenten

Ruimte

Het terrein ligt tegen het centrum aan, en de druk om het gebied te transformeren naar een centrumgebied met een combinatie aan functies, wonen, kantoren en voorzieningen, is groot. Het gebied ligt centraal tussen het oude centrum en verschillende woonwijken. In de omgeving komen volgens het nieuwe structuurplan diverse concentraties van werkgelegenheid, zoals een ziekenhuis, een HBO-opleiding, diverse overheidskantoren en enkele kantoren van bedrijven in de zakelijke dienstverlening. De bovengrondse kwaliteit is van groter belang dan de kwaliteit van de ondergrond. In bestemmingsplannen wordt dit thans nader uitgewerkt.





Organisatie

Er zijn veel partijen betrokken bij dit terrein. Naast gemeente, rijk en waterschap zijn er diverse eigenaren en nieuwe ondernemers geïnteresseerd in de transformatie van het terrein. Op initiatief van de gemeente hebben de partijen die belang hebben bij de transformatie een PPS-constructie opgericht. Doordat het braakliggende terrein al jaren een negatieve uitstraling heeft op de buurt en het ondernemingsklimaat, zijn zowel de omwonenden als de ondernemers, shareholders, bereid mee te denken over toekomstige ontwikkeling van het gebied.

Delen van het terrein zijn in gebruik en deels in eigendom van minder draagkrachtige ondernemers. Zij hebben géén belang bij de toekomstige ontwikkeling en worden door de gemeente uitgeplaatst of afgekocht. Voor enkele deelaspecten (bijvoorbeeld bodem, geluid, luchtkwaliteit, woonvisie appartementen, economische visie, verkeersontsluiting) zijn aanvullende onderzoeken gedaan om het beeld te actualiseren en completeren. De lokale omstandigheden zijn goed in beeld bij de betrokkenen. De PPS heeft een gezamenlijke visie op het gebied op hoofdlijnen ontwikkeld, en dit vormt de basis voor de verdere samenwerking tussen de partijen.

De functies zijn door de betrokken partijen, publiek en privaat, gezamenlijk ingevuld en vormgegeven. Zij zorgen zodoende zelf voor de waardecreatie in het gebied. De toepassing van bodemenergie is de belangrijkste functie van de ondergrond voor de deelnemers aan het PPS. Zij bepalen zelf de mate van saneren. Bij deze transformatie hebben de partijen zich ten doel gesteld de zware last van de bodemsaneringopgave niet af te wentelen op de bijzondere plankwaliteit die op deze locatie is te verwezenlijken. Een belangrijk deel van de inspanning is gericht op het weg nemen van risico's en onterechte denkbeelden over de risico's. Deze communicatie en verwachtingenmanagement hebben de haalbaarheid van deze casus vergroot. De ambities ten aanzien van duurzaamheid kunnen waargemaakt worden.

De PPS heeft een gezamenlijke visie op het gebied op hoofdlijnen ontwikkeld. Er komen, volgens het eerste plan, 600 woningen, ondergronds parkeren, ondergrondse opslag voor een lokale energievoorziening (WKO), 10.000 m2 bruto vloeroppervlak (bvo) en 10.000 m2 voor diverse voorzieningen. In de gemeentelijke structuurvisie zijn de ambities voor deze centrumfuncties vastgelegd. Een visie op de ondergrond wijst uit hoe pluimen zich verplaatsen, en verplaatst hebben, en waar redenerend vanuit de bodemkwaliteit welke functies komen. Het terrein kan, mits goed ontwikkeld, een belangrijke rol vullen bij de duurzaamheidsdoelstellingen die gemeentebreed zijn afgesproken.

De afspraken binnen de PPS zijn vastgelegd voor een periode van 30 jaar. Door deze zekerheid te bieden aan de private partijen waren zij bereid te investeren in deze transformatie. De overheid heeft een pakket aan eisen opgesteld waaraan de private partijen moesten voldoen. Deze eisen hebben betrekking op de ontwikkeling en het gebruik over een periode van 30 jaar. Hierdoor kunnen de marktpartijen zich prepareren op de toekomst en ontstaat efficiëntie.

Effecten

Ruimte/sociaal

Een nieuwe stedelijke ontwikkeling op dit brownfield versterkt het draagvlak van de reeds bestaande, in de omgeving gevestigde stedelijke functies. In de huidige situatie vormt de locatie echter bijna letterlijk een barrière voor het functioneren van de stad, het isoleert de buitenwijken van de binnenstad en geeft de toegang naar het centrum een onvriendelijk of zelfs onveilig karakter.

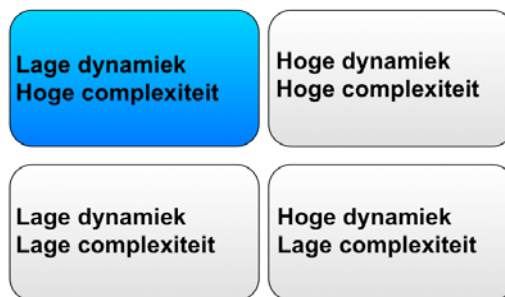
Financieel

De kosten en mogelijke inkomsten (de business case) zijn parallel aan dit visieproces in beeld gebracht. De visie is eerder gereed dan dat inzicht in de subsidies is verkregen, en mogelijke bijdragen bekend zijn. Het ministerie van I&M draagt bij aan de voorbereidingskosten, de gemeente legt enkele tientallen miljoenen bij en in het totaal komt er van de provincie en het rijk eenzelfde bedrag. Private partijen zien hun belang in deze transformatie en dragen eenzelfde bedrag als de overheden tezamen bij. Inkomsten uit bodemenergie worden via een revolving fund onderdeel van de business case. Alle partijen dragen bij aan het sluitend maken van de business case, de verschillende bijdragen zijn niet geoormerkt.

6.2 Complexe opgave, lage economische dynamiek

Probleemschets

Aan de rand van een middelgrote stad ligt een groot bedrijvencomplex dat inmiddels gesloten is. Het terrein ligt als een scheg tussen een jaren 60 en jaren 70 woonwijk. De woonwijken maken een weinig vitale indruk, met leegstand en dalende huizenprijzen. Het ingesloten bedrijvencomplex ligt er desolaat bij, enkele bedrijfspanden zijn (tijdelijk) verhuurd en her en der verspreid over het terrein zitten nog enkele bedrijven. Pogingen om een bedrijfsverzamelgebouw voor starters op te zetten zijn mislukt.



Het terrein wordt doorkruist door een spoorlijn waarover ook goederen en gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Mede door de hekken rond het bedrijvencomplex creëert het gebied een fysieke barrière tussen omliggende wijken. Zowel bodem als grondwater zijn verontreinigd. In het grondwater bevinden zich diverse bekende, en vaak ook onbekende, bronlocaties met verschillende typen verontreinigingen. Grondwaterverontreinigingen lopen in elkaar over. De omvang van de verontreiniging is ingeschat, maar geen van de betrokken partijen kan overzien wat de werkelijk omvang zal zijn.

Oplossing: gebied centraal / profiteren

Plannen voor aankoop en ontwikkeling kwamen nooit van de grond vanwege de hoogte van de grondprijs, deze was door de gemeente alleen niet op te brengen. Dit feitelijk nog los van de kwaliteit van de ondergrond. Deze voldoet voor de huidige functie (industrie), maar bij elke vorm van transitie moeten er, conform vigerende wetgeving, hoge kosten gemaakt worden.

Instrumenten

Organisatie

Recent bood de eigenaar van het bedrijf dat hier gevestigd was, de gemeente de gelegenheid het totale terrein aan te kopen onder de voorwaarde dat het bedrijf op geen enkele wijze meer verantwoordelijk kan worden gesteld voor eventuele saneringskosten. Met hulp van een groot pensioenfonds en enkele andere marktpartijen (onder andere een plaatselijke bouwer) lijkt een business case haalbaar. Het pensioenfonds heeft, in overleg met de gemeente, contracten gesloten met drie marktpartijen. Ook dit project komt via een PPS-constructie tot stand.



Juridisch

Bijzonder is dat de grond in erfpacht is uitgegeven, en dat ondernemers korting op de erfpacht krijgen als ze voldoen aan bepaalde duurzaamheidsnormen. De erfpacht-constructie betekent verder dat de ondernemers automatisch lid zijn van een coöperatief parkmanagement én dat ze niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de bestaande verontreiniging. Alle betrokken partijen investeren in één vehikel. De overheid treedt hierbij op als ondernemende overheid. Dit betekent dat risico's én opbrengsten ook voor de overheid zijn.

Financieel

Provincie en regiogemeenten dragen financieel bij. De goederentreinen blijven het terrein kruisen en er is geen zicht op een wijziging hiervan. Ter compensatie heeft het rijk 10 miljoen euro beschikbaar gesteld. Voor de ruimtelijk inrichting van het gebied betekent dit dat aan weerszijden van de spoorlijn groenstroken met langzaamverkeer-routes worden opgenomen. De inrichting van de openbare ruimte is op dit nieuwe bedrijventerrein een belangrijk onderwerp. Alle private partijen financieren mee aan de openbare ruimte en participeren ook in het beheer ervan. Over uittreding en opvolging van bedrijven worden afspraken contractueel vastgelegd.

Effecten

Ruimte

Het bedrijvencomplex zal door herstructurering en herinrichting geschikt zijn voor bedrijven, hinder categorie 2/3, in een groene omgeving. Het gaat om circa 10 ha bruto. De aanpak van het gebied biedt een bijzondere kans om, in een brede en toekomstgerichte context, een nieuw bedrijventerrein van hoge kwaliteit met een grote, duurzame en groene uitstraling voor de regio te ontwikkelen. Ruimtelijk gezien wordt hier een probleemgebied aangepakt en krijgt de regio een bedrijventerrein voor lichte bedrijven met een regionale functie terug.

Dit project sluit goed aan bij de doelstellingen van Stad & Milieu. In deze benadering biedt het ministerie van I&M gelegenheid om locaties te ontwikkelen die voldoende potentie hebben, maar zonder steun (juridisch en financieel) niet tot ontwikkeling komen. De ontwikkeling van het terrein is in de structuurvisie opgenomen, maar voor de regionale opvangfunctie aan het terrein werd toegekend leek, en bleek, ontwikkeling onmogelijk. Met de regiogemeenten zijn afspraken gemaakt over de doorverwijzing naar dit terrein. Uitsluitend bedrijven passend in de hindercategorie, met een regionale functie die voldoen aan diverse duurzaamheidseisen kunnen zich hier vestigen.

Sociaal

Met de ontwikkeling van het terrein wordt de relatie tussen de twee woonwijken hersteld. Het terrein zal werkgelegenheid bieden aan circa 1.000 werknemers.

Financieel

Het gebied heeft een beperkte dynamiek, en daarmee een beperkte haalbaarheid van de business case. Herontwikkeling is van groot maatschappelijke belang en daarom is de gemeente bereid om substantieel te investeren in de PPS. Door deze investering wordt de case ook voor private partijen realistisch. De investeringen worden op termijn terugverdiend. People en planet spelen in dit geval een doorslaggevende rol. Als er geen sprake was van een bedrijventerrein met een regionale functie, waaraan ook de regiogemeenten meebetalen, was dit initiatief niet mogelijk geweest.



6.3 Lage complexiteit van de opgave, hoge economische dynamiek

Probleemschets

In een middelgrote stad in Nederland met een floreerende economie is sinds 1930 een garagebedrijf met een benzineservicestation gevestigd. De locatie heeft in de loop van de tijd meerdere eigenaren gekend. Ooit waren er diverse bedrijven in de nabijheid gesitueerd. De laatste decennia is veel bedrijvigheid verdwenen. De locatie is inmiddels omringd door woonfuncties.

Lage dynamiek
Hoge complexiteit

Hoge dynamiek
Hoge complexiteit

Lage dynamiek
Lage complexiteit

Hoge dynamiek
Lage complexiteit

Het benzineservicestation heeft geleid tot een verontreiniging van het grondwater die zich deels heeft verplaatst via het wegcunet en de riolering. Omwonenden klagen over 'benzinegeur' uit het riool en doucheputjes. Omdat het terrein in een woonwijk ligt, en aan één van de oudere toegangswegen naar het centrum van de stad, bestaat er belangstelling van een grotere detailhandel/voedingsketen voor de locatie. Daarnaast wil de gemeente de garage graag verplaatst zien naar een bedrijventerrein aan de rand van de stad. Ook de huidige eigenaar heeft daar belangstelling voor.

Oplossing: accepteren/risico's centraal

Vanwege de kosten en de impact op de omgeving is het niet mogelijk om alle verontreiniging te verwijderen. Ook vanuit de intentie om risico's en overlast als gevolg van de aanwezige verontreinigingen te minimaliseren voor het huidige/beoogde gebruik is volledige verwijdering niet zinvol. Er wordt gekozen om verontreiniging weg te nemen daar waar dat, in samenloop met de noodzakelijk renovatie van het riool en de herinrichting van de weg, mogelijk is. Belangrijk is de acceptatie dat verontreiniging aanwezig blijft. Dit vraagt aandacht voor de communicatie vanuit de gemeente naar bewoners en de koper van het verontreinigde terrein.

Instrumenten

Ruimte

Door het beleid van uitplaatsing van overlast veroorzakende bedrijven naar de rand van de stad, de renovatie van het riool en de daarmee samenhangende herinrichting van de toegangsweg is een ruimtelijke dynamiek gecreëerd. De beperkte aanpak van de verontreiniging is beleidsmatig ingebed via de visie op ondergrond van de gemeente. De discussie over de noodzaak tot eeuwig monitoren van de verontreiniging is beslecht vanuit de visie dat monitoring zonder signaalwaarde met bijbehorende consequentie niet zinvol is.

Juridisch/Financieel

Het wegnemen van de saneringsverplichting bij de eigenaar van een terrein creëert ruimte om effectieve afspraken te maken rond verkoop, bedrijfsverplaatsing en herontwikkeling. De betrokkenheid van de gemeente beperkt zich in dit opzicht tot het reguliere onderhoud aan de infrastructuur.

Effecten

Door de uitvoering van het project wordt de gewenste uitplaatsing van het bedrijf bereikt, het riool gerenoveerd en de weg opnieuw ingericht. Dit leidt tot een versterking van bestaande ruimtelijke functies en actuelere ruimtelijke inrichting.

Het versterken van de aanwezige ruimtelijke functies en de afname van de geuroverlast zal de wil om te investeren in de eigen woning en omgeving doen toenemen.

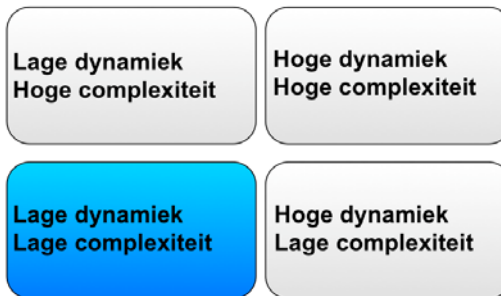


6.4 Lage complexiteit van de opgave, lage economische dynamiek

Probleemschets

De activiteiten van een smederij aan de grens van een kleine stad in de periferie van het land hebben een bodemverontreiniging met olieproducten en ontvetters veroorzaakt. De smederij kent geringe financiële resultaten. Men houdt het hoofd boven water, maar er is geen financiële ruimte voor uitbreiding of optimalisatie van de productie.

Er zijn geen uitbreidingsplannen in de gemeente, de ruimtelijke plannen zijn gericht op het leefbaar houden van het gebied bij afnemende bevolkingsaantallen.



Oplossing: saneren / de techniek centraal

De verontreiniging kan worden gekenmerkt als ernstig maar niet spoedeisend. Tot op heden zijn de eigenaren bevestigd in hun houding van 'uitstel loont', mede omdat er geen politiek draagvlak is om een aanpak af te dwingen.

Gemeente en eigenaren komen overeen dat de situatie wordt onderzocht. Duidelijk wordt dat de economische waarde van het terrein als gevolg van de verontreiniging laag is, dat er geen kopers te verwachten zijn en dat de eigenaren de bestaande situatie niet kunnen veranderen. Als laatste redmiddel besluit de gemeente een monitoringsplan op te stellen dat eventuele risico's tijdig aan het licht brengt. In ruil voor het handhaven van de status quo krijgt de gemeente het eerste recht van koop. Hierdoor kan de gemeente te zijner tijd eventueel invulling geven aan de nu nog weinig concrete plannen om in dit deel van de stad een groen 'lob' met enkele bouwblokken (bijvoorbeeld met een verpleegflat, een verzorgingshuis en een centrum voor maatschappelijke wijkvoorzieningen) te realiseren.

Instrumenten

Financieel

De instrumenten beperken zich tot de meer traditionele, gevalsgerichte instrumenten. Voorbeelden zijn de inzet van de stichting BodemCentrum (cofinanciering), van de bedrijvenregeling en van draagkrachtregelingen. Deze instrumenten kunnen worden uitgebreid met middelen die beschikbaar komen uit heffingen, belastingen en door uitruil met gebiedsontwikkelingen in meer economisch dynamische gebieden.

Effecten

Ruimte

Het vaststellen van een langetermijnstrategie maakt het mogelijk om op (zeer) lange termijn ook de ontwikkelingen in laag dynamisch gebied te sturen. Voorwaarde is uiteraard dat de aard van de verontreiniging deze trage benadering mogelijk maakt.

Sociaal/financieel

Binnen de afspraken is het mogelijk om te werken aan een gezonde bedrijfsvoering en het handhaven van de werkgelegenheid. Verpaupering en het braak liggen van het terrein wordt voorkomen.





7 De meerwaarde voor Nederland

De business case kan worden beïnvloed door minder kosten te maken en/of meer opbrengsten (baten) te genereren. Minder kosten kunnen het gevolg zijn van goedkoper saneren. Ook kan de herontwikkeling goedkoper uitvallen als er door waardecreatie meer opbrengsten tegenover staan (nieuwe functies die een waarde hebben).

7.1 Baten door besparing op de saneringskosten

De besparing op de kosten om de benodigde en beoogde kwaliteitsverbetering van de bodem en ondergrond te bereiken (bodemsanering) kan op twee manieren:

- Door goedkopere en effectievere saneringstechnieken.
- Door minder vergaand te saneren. Dit kan door kritisch te kijken naar de generieke saneringsdoelstelling en door een goede afstemming van boven- en ondergronds gebruik. Vaak blijken de locatiespecifieke milieutechnische risico's veel geringer dan op grond van generieke normen wordt aangenomen. Een minder vergaande en dus goedkopere aanpak, vaak in vorm van gebiedsgericht grondwaterbeheer, blijkt dan mogelijk. Hierbij wordt de sanering geoptimaliseerd voor één functie, waarbij afspraken gemaakt worden over de achterblijvende risico's en mogelijke functieveranderingen. Vooral bij gebiedsgericht grondwaterbeheer wordt nu ervaring opgedaan met elementen als anders omgaan met risico's, anders communiceren, afkoopregelingen, etc.

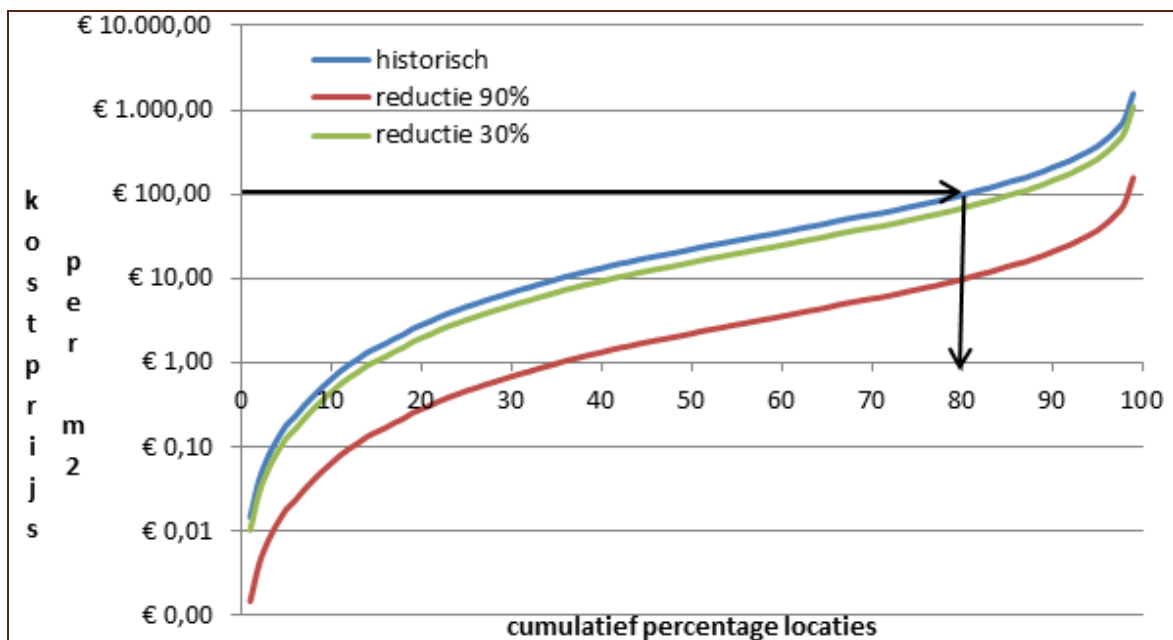
De kostenbesparingen kunnen aanzienlijk zijn, maar zijn afhankelijk van locatiespecifieke omstandigheden. De besparing van goedkoper en minder vergaand saneren bedraagt, op basis van expert-judgement en praktijkervaringen, minimaal 30% tot meer dan 90% van de totale saneringskosten. Relatief zijn de besparingen groter bij de duurdere locaties.

Tabel 2: Historische en verwachte saneringskosten per m2 verdeeld naar hoge en lage dynamiek en mate van complexiteit (75% percentiel)

		Complexiteit					
		Hoge complexiteit		Lage complexiteit		Totaal	
		Historisch	Verwacht	Historisch	Verwacht	Historisch	Verwacht
Dynamiek	Hoog dynamisch	€ 105	€ 11-30	€ 57	€ 6-17	€ 81	€ 8-24
	Laag dynamisch	€ 88	€ 9-26	€ 57	€ 6-17	€ 66	€ 7-20
	Totaal	€ 99	€ 10-30	€ 57	€ 6-17	€ 73	€ 7-22

In tabel 2 zijn de besparingen zichtbaar gemaakt. Deze tabel geeft de historische saneringskosten (op basis van ruim 13.000 uitgevoerde saneringen) en de verwachte kosten met verrekening van de besparing weer.





Figuur 11: Effect kostenreductie op kostprijs van bodemsanering

In figuur 11 is het percentage van de locaties (x-as) weergegeven dat een bepaalde kostprijs van de sanering per m2 kent. De blauwe lijn geeft de historische gegevens weer, de groene en rode lijnen de kostenreductie met respectievelijk 30 en 90%. Zo volgt uit de figuur dat in de bestaande situatie bij 80% van de locaties de kostprijs minder is dan € 100 en 35% van de saneringen de kostprijs lager is dan € 10,- per m2. Bij een reductie van de saneringskosten van 30% kunnen ca. 5% meer locaties voor dezelfde kostprijs per m2 worden aangepakt. Bij een reductie van 90% loopt dat op naar meer dan 40%.

Het is aannemelijk dat een goedkopere sanering van een terrein het doorgaan van de herontwikkeling ervan niet beïnvloedt. Dit sluit aan bij de opmerking van een aantal geïnterviewden dat de kwaliteit van de bodem geen cruciale factor is bij herontwikkeling. Analyse van kostencijfers bevestigen dit. We leiden dit af uit de verhouding tussen de grondprijs en de saneringskosten. Voor minder dan 10% van de terreinen zijn de saneringskosten (kosten ondergrond) gelijk of hoger dan de grondprijs. Bij deze 10% van de terreinen is de waardecreatie nodig om de saneringskosten te compenseren.

7.2 Baten door waardecreatie

Herontwikkeling van verontreinigde terreinen is alleen mogelijk als er een meerwaarde kan worden gerealiseerd. Deze meerwaarde vereist een integrale maatwerk aanpak, bijvoorbeeld via een business case, maar veelal met langetermijn-exploitaties als uitgangspunt. Zonder meerwaarde komen projecten moeilijk tot uitvoer. De meerwaarde door gebiedsontwikkeling, met inzet van de beschreven instrumenten en arrangementen, kan bij alle verontreinigde terreinen optreden, maar wordt in het bijzonder duidelijk bij terreinen waar de kosten door de bodemkwaliteit hoog zijn. De waardecreatie uit zich in meetbare waarden zoals een verhoging van de grondprijs of WOZ-waarde, maar ook in kwalitatieve verbeteringen zoals hogere beeldkwaliteit en meer woongenot. Juist die kwalitatieve waarden kunnen tot ver voorbij de locatiegrenzen een positieve uitstraling hebben en zijn voor een gemeente minstens zo relevant.

De kwalitatieve baten zijn lastig in geld uit te drukken. Het gaat hierbij om baten als:

- versterking stedenbouwkundige structuur;
- wegnemen ruimtelijke dissonanten/verpauperde plekken in het stedelijk weefsel/bebouwd - gebied;
- wegnemen barrières in ruimtelijke structuur;
- wegnemen onveilige plekken;
- verbinding bewoners van aangrenzende buurten;
- versterken van sociale cohesie in buurt;
- duidelijkheid in eigendom, gebruik en beheer;
- toevoegen nieuwe functies met uitstraling, misschien wel van regionaal of nationaal niveau;
- wegnemen functies met negatieve uitstraling;
- stimuleren van economische ontwikkelingen.

De baten van de nieuwe benadering van gebiedsontwikkeling van verontreinigde gebieden zijn lastig generiek te bepalen en te extrapoleren over heel Nederland. Een globale berekening op basis van de huidige kengetallen voor bedrijventerreinen en binnenstedelijke woningbouwlocaties geeft wel een indruk. Het maakt daarbij uiteraard uit of er sprake is van een facelift, revitalisering of transformatie. De kosten voor nieuwe straatverlichting zijn van een andere orde dan die van sloop van verpauperde (bedrijfs)bebouwing, maar kunnen aan de hand van kentallen redelijk worden geschat. De baten worden vooral bepaald door de actuele vraag naar het terrein ná de ingreep.

Uit tabel 3 en tabel 4 kan worden afgeleid dat herontwikkeling over het algemeen geld kost, en dat transformatie van een bedrijventerrein de beste mogelijkheden biedt om een waardevermeerdering (tot wel 200 euro per vierkante meter) op het terrein zelf te generen. Binnenstedelijke woningbouwprojecten kosten over het algemeen geld. De hoogste tekorten kennen de binnenstedelijke locaties waar overlastgevende functies verdwijnen en plaatsmaken voor woningbouw ('brown-fields', EIB (2011)). Hier zijn verwervingskosten, plankosten en kosten voor bouw- en woonrijp maken hoger. Om de hogere kosten te compenseren tracht men de opbrengsten te maximaliseren door bijvoorbeeld in relatief hoge dichtheden te bouwen (3B¹⁰, 2000 en EIB, 2011). De waardevermeerdering in de omgeving kan een veelvoud bedragen, maar is zoals eerder gesteld slecht kwantificeerbaar.



¹⁰ Rapport besteding FES middelen op woningbouwlocaties met bodemverontreiniging (3B, 2000).

Tabel 3: Combinaties van ingrepen (rijen) en aard van de ontwikkelingen bij een bedrijventerrein (kolommen)

	Facelift	Revitalise- ring	Zware revitalisering	Her- profilering	Transformatie
Ingreep in openbare ruimte/gebouwen					
Ingreep in infrastructuur					
Ingreep in private ruimte					
Bodemsanering, sloop van opstallen etc.					
Functieverandering (wel werk-functie)					
Functieverandering (bedrijven onttrokken aan voorraad)					
Kostprijs ¹¹ per m2	€ 3 tot € 5	€ 15 tot € 30	€ 35 tot € 60	€ 150 tot € 300	€ 150 tot € 250
Opbrengsten ¹⁰ per m2	Nvt	Nvt	€ 25 tot € 35	€ 40 tot € 200	€ 55 tot € 350
Baten per m2			-€ 5 tot € 0	-€260 tot € 50	-€190 tot €200
Kwalitatieve baten	0	0	+	++	++

Tabel 4: Kosten en baten van woningbouwprojecten (per m2, EIB, 2011)

Per m2	Uitleg	Binnenstedelijk		
		Totaal	Niet Randstad	Randstad
Kostprijs	€ 215	€ 905	€ 405	€ 1220
Opbrengsten	€ 250	€ 770	€ 355	€ 1010
Baten	€ 35	-€ 135	-€ 50	-€ 210

¹¹ Bronnen: Randstedelijke Rekenkamer, rapport 'Bedrijventerreinen ter discussie', 2009. Bureau Buiten rapport 'Aanscherping herstructureringsopgave Bedrijventerreinen Metropoolregio Amsterdam', 2010. Sec groep rapport 'samenwerkingsagenda werklocaties regio Amersfoort', 2010. Sec groep rapport 'Herstructureringsopgave verouderder bedrijventerreinen kop van Noord Holland, 2009. Sec groep rapport 'investeringsprogram-mabedrijventerreinen Oost-Groningen, 2009.





8 Conclusies en aanbevelingen

Er wordt veel over de transitie van 'bodem' via 'ondergrond' naar 'ruimte' gesproken, maar er is nog weinig duidelijk omtrent de gevolgen van deze verandering. De kansen die de transitie biedt voor het bodembeleid zijn dan ook nog weinig doorleefd. Wij concluderen op basis van het onderliggend rapport dat de transitie van bodem naar ruimte een wezenlijk andere benadering van onder- én bovengrond vereist. De werelden van bodem en ruimte spreken vooralsnog een andere taal. Bodemdeskundigen denken nog te vaak aan saneren, RO-deskundigen zien bodemkwaliteit nog te vaak als één van de vele onvolkomenheden die anderen met technische maatregelen op kunnen lossen.

Wij hebben gemerkt dat bodem én ruimtelijke inrichting wezenlijk anders moeten worden georganiseerd om tot een effectieve gebiedsontwikkeling te komen. Daarbij maken de bestaande context van demografische verandering en economische crisis de transitie van bodem(saneren) naar (inrichten van de) ruimte meer dan noodzakelijk.

In onderstaande vatten we de belangrijkste conclusies samen in de vorm van gewenste ontwikkelingen. Daarbij geven we per ontwikkeling een aantal aanbevelingen en actiepunten die er toe kunnen leiden dat de ontwikkeling ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

8.1 Van bodem naar ruimte

Bodemsanering is over een paar jaar geen doel op zich meer. Het doel is het verbeteren van de kwaliteit of het vergroten van de waarde van een gebied. Indien het verbeteren van de bodemkwaliteit daaraan bijdraagt, kan bodemsanering wenselijk zijn. De gewenste herontwikkeling of herinrichting van het gebied staat centraal in het proces, niet de bodemsanering als zodanig.

Aanbevelingen

- 1 Vergroot de bewustwording van het transitieproces bij zowel rijk, provincie en gemeenten als bij andere partijen die betrokken zijn bij de organisatie, financiering, planvorming of regelgeving bij gebiedsontwikkelingsprocessen;
- 2 Verken de veranderende context voor bodemdeskundigen en het communiceren van de resultaten daarvan, zodat diegenen die nu werkzaam zijn op het gebied van 'bodem' een perspectief zien;
- 3 Verken de veranderende context voor Ruimtelijke Ordenaars en het communiceren van de resultaten daarvan, zodat diegenen die nu werkzaam zijn op het gebied van RO de bodem niet langer zien als een lastige onvolkomenheid die naar wens kan worden aangepast;
- 4 Actualiseer de wet- en regelgeving op het gebied van ondergrond, zodat deze meer in de pas loopt met de (al verder uitgekristalliseerde) wet- en regelgeving op het gebied van 'ruimte';
- 5 Evalueer de implementatie van 'water' in de ruimtelijke ordening en trek hieruit lessen voor 'bodem'.

8.2 Van locatie naar gebied

Dé reden om een verontreinigde locatie onder de loep te nemen is de wens voor herontwikkeling van die locatie. Een focus op de locatie als zodanig (zoals bij bodemsanering) werkt daarbij als een beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden. Door een initiatief in een breder kader (letterlijk, een



groter gebied) te plaatsen, ontstaan meer vrijheidsgraden voor een optimale inrichting van het gebied. Leidend voor de herinrichting is dan de bodemkwaliteit in het grotere gebied, niet de sanering van de locatie.

Aanbevelingen

- 1 Zorg voor een integrale planvorming van onder- en bovengrond;
- 2 Gebruik bij (her)ontwikkelingsopgaven ten aanzien van bodemkwaliteit een gebiedsgerichte benadering;
- 3 Sluit met betrekking tot de organisatie en planning van de integrale benadering in eerste instantie aan op processen van gebiedsontwikkeling.

8.3 Van korte- naar langetermijnopbrengsten

Het hanteren van 'waardevermeerdering' als leidend principe voor gebiedsontwikkeling impliceert een fundamenteel andere wijze van het bekostigen van saneringsoperaties. Het principe van Total Values of Ownership geeft een heel andere dynamiek aan het vraagstuk dat door 'de markt' toch vaak als een onrendabele kostenpost wordt gezien. Een exploitatie waarin alle kosten en opbrengsten integraal en over de gehele levensduur van een ontwikkeling zijn inbegrepen maakt de waarde van investeringen duidelijk. Hierdoor wordt het meefinancieren door investeerders met een langere tijdshorizon, zoals pensioenfondsen, in een integrale gebiedsontwikkeling veel aantrekkelijker.

Aanbevelingen

- 1 Durf over de 4-jarige bestuursperiode van gemeenten etcet cetera heen denken;
- 2 Maak het voor marktpartijen aantrekkelijk om duurzaam te investeren;
- 3 Realiseer consistentie in wet- en regelgeving van rijk.

8.4 Naar een integrale Business case

Wij presenteerden de business case als arrangement dat toekomst heeft. De voorwaarde voor een succesvolle herontwikkeling is dat er een gezond rendement op de investering kan ontstaan. Het verschil met 'vroeger' is dat de gepresenteerde business case betrekking heeft op een lange periode en een groter gebied. De investeringen worden niet uitsluitend terugverdiend vanuit de ontwikkeling en de bouw, maar ook via de exploitatie van een gebied. Niet de grondprijs (met zijn vereveningen), maar waarde-behoud en de waarde-creatie gedurende de exploitatieperiode zijn de zake-lijke dragers.

De doelen in de business case zijn het gevolg van de pluriforme samenstelling van partijen. Binnen de business case zijn 'enkelvoudige' overheidsambities ten aanzien van maakbaarheid en stuurbaarheid van ontwikkelingen niet langer valide. Ambities kunnen niet worden afgedwongen, maar moeten door de overheid, als één van de partijen, worden onderhandeld. De keuze is: het gebeurt niet of het gebeurt niet precies op de wijze die de overheid voor ogen stond.

Aanbevelingen

- 1 Pas, zonodig via specifieke afspraken het financieringsmodel van de diverse partijen aan aan deze langere termijn. Waarbij een stabiel rendement gedurende langere tijd wordt gecreëerd;
- 2 Vorm, binnen een ontwikkeling, een sluitende business case samen met meerdere partijen, met mogelijk verschillende doelstellingen;
- 3 Pak als overheid de rol als risicodragende partner binnen de business case op, hierdoor zijn de (ruimtelijke) doelstellingen sneller en effectiever te realiseren;



8.5 Van instrumenten naar arrangementen

Financiële, milieutechnische, organisatorische en ruimtelijke instrumenten moeten veelal gelijktijdig en aanvullend op elkaar worden ingezet om de herinrichting of herontwikkeling mogelijk te maken.

Aanbevelingen

- 1 Benut de capaciteit en kennis van alle partijen bij de ontwikkeling van kennis ten aanzien van instrumenten en arrangementen.
- 2 Blijf saneringstechnologie (door)ontwikkelen. Efficiënt en effectief saneren blijft nodig. Meer kennis hierover blijft gewenst, ondanks, of eigenlijk juist gezien het feit dat er minder vaak en vooral in complexere situaties gesaneerd zal worden;
- 3 Verwerf, en deel, meer kennis over technische en financiële risico's. Risicoafwegingen blijven cruciaal bij het vaststellen van de voor een ontwikkeling gewenste kwaliteit. Het is van belang voor partijen om te beschikken over deze informatie. Dit leidt tot betere en transparantere besluiten;
- 4 Verwerf, en deel, meer kengetallen van gebiedsontwikkeling, kosten en opbrengsten. In algemene zin is er een lacune in de gegevensbestanden die voor het opzetten van een business case nodig zijn.

8.6 Van een verzameling specialisten naar een gezamenlijke aanpak

De (toekomstige) gebruikers van een gebied bepalen, realiseren en financieren de herinrichting. Zij bepalen de noodzakelijke functie en kwaliteit van de boven- en ondergrond die zij daarvoor wenselijk achten. Het principe van de gebruiker bepaalt vervangt de vervuiler betaalt.

Aanbevelingen

- 1 Cruciaal is de erkenning dat meerdere partijen, uit zowel de publieke, de private als de semi-publieke sector bij dit vraagstuk betrokken kunnen zijn. Iedere gebied kent eigen stake- en shareholders met eigen belangen;
- 2 Bij een gebiedsgerichte PPS stellen de partijen gezamenlijk een programma van eisen en wensen ten aanzien van de ontwikkeling op;
- 3 In PPS acteert de overheid als concessiegever en, afhankelijk van de opgave, als mede risicodragende partij, die daarmee, gelijk de andere belanghebbenden, aanvullende voorwaarden en eisen zeker stelt bij onderhandelingsrondes.

8.7 Lokaal maatwerk

Generieke middelen en oplossingen volstaan niet bij gebiedsontwikkeling. Alleen met lokaal maatwerk is het mogelijk om efficiënte en effectieve oplossingen te formuleren. Maak hierbij ook gebruik van 'de energieke samenleving'. Daarmee wordt aangesloten op de opkomst van - volgens het planbureau voor de leefomgeving - een samenleving van mondige burgers en met een ongekende reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit.

Aanbevelingen

- 1 Durf passende lokale oplossingen toe te staan;
- 2 Schakel de energieke samenleving in voor ideeën en het delen van verantwoordelijkheid.



8.8 De rijksoverheid: terugtrekken en significant blijven

Voor het ministerie van I&M is een belangrijke taak weggelegd ten aanzien van integrale, duurzame gebiedsontwikkeling. Er is behoefte aan heldere, nieuwe kaders en instrumenten die lokale overheden faciliteren bij maatwerkoplossingen. Het ministerie moet ook vaststellen op welke wijze kan worden geborgd dat de lokale initiatieven bijdragen aan overkoepelende, nationale doelen. De faciliterende en adviserende rol van de rijksoverheid gaat immers veelal gepaard met een terugtrekkende beweging en met meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden op lagere schaalniveaus.

Aanbevelingen

- 1 Beperk rijksinzet tot situaties van nationaal of regionaal belang bij complexe, bijvoorbeeld gemeentegrensoverschrijdende, situaties. Afgezien van grote, gemeentegrens overschrijdende, projecten zullen rijk en provincie zelf niet gauw publiek-private samenwerking aangaan.
- 2 Investeer in de kwaliteit en capaciteit van lokale overheden. Zij krijgen immers als gevolg van decentralisatie en integratie meer verantwoordelijkheden voor complexere vraagstukken.
- 3 Zoek naar onorthodoxe maatregelen om business case ontwikkeling tot stand te brengen. Een 'ouderwets' hulpmiddel waarop het rijk primaat heeft is aanpassen, afschaffen of invoeren van wetgeving en juridisch instrumentarium. De inzet van rigide juridische middelen heeft echter een beperkend effect op de innovativiteit en creativiteit uit de markt.





Bijlage 1: geraadpleegde personen

Opdrachtgever:

Frencky Huisman - Agentschap NL
Peter Kiela - Ministerie I&M
Jan Weisscher - Ministerie I&M

Betrokkenen gesprekken/werkatelier:

Ad Bakermans - Stichting Bodemcentrum
Arjan Bosker - Gemeente Krimpen aan den IJssel
Frank Agterberg - SKB
Fred Jansen - OGA Amsterdam
Gerd de Kruif - Agentschap NL
Han Wiendels - HMO
Hendrik van Sandick - Ministerie I&M
Henk Puylaert - H2Ruimte
Jacques de Jong - OGA Amsterdam
Jan Fokkens - SBNS
Jan Frank Mars - Agentschap NL
John de Ruiter - Gemeentewerken Rotterdam
Margot de Cleen - Ministerie I&M
Martijn van Gelderen - Bouwfonds
Nick Bongartz - Dura Vermeer
Nico Smiet - RVOB
Peter Oei - Innonet
Peter Ramakers - Provincie Noord-Brabant
Rob Heijer - Grontmij
Ron Nap - Gemeente Apeldoorn
Ruud Cino - Ministerie I&M

