

ONDERSTEBOVEN
duurzame herinrichting van verontreinigde
bedrijventerreinen

Projectnummer: C10077

Definitief

31 mei 2011



Colofon

Auteur

Arne Alphenaar (TTE)
Charlotte Nauta (BMC)

Datum

31 mei 2011

Vrijgave

Arne Alphenaar

Projectnummer

C10077

Opdrachtgever

Ministerie I & M, Uitvoeringsprogramma convenant bodem

Project

Ondersteboven, duurzame herinrichting van verontreinigde bedrijfsterreinen



Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1 Anders denken, anders doen	1
1.1 Herinrichting en bodemverontreiniging	1
1.2 Investerings en opbrengsten	2
1.3 Samenwerken in de markt	3
2 Herontwikkeling van brownfields	4
2.1 Obstakels bij herontwikkeling	4
2.2 Ambitie en noodzaak voor kwaliteitsimpuls	4
2.3 Kansen benutten	5
3 Scope: gebiedsgericht, integraal en duurzaam	6
3.1 Gebiedsgericht maatwerk	6
3.2 Integrale visie	6
3.3 Duurzame gebiedsontwikkeling	7
4 Waardevermeerdering	8
4.1 De verleiding van het positieve: een perspectief op waardecreatie	8
4.2 Total values of ownership	8
4.3 De business case en andere arrangementen	9
5 Organiseren en financieren	10
5.1 Leiden en verleiden	10
5.2 'De' markt bestaat niet	10
5.3 Verdeling van baten en lasten	11
5.4 Beheersing risico's - garantstelling	11
5.5 Publiek Private Samenwerking	11
5.6 Fasering	12
5.7 Instrumenten	13



Bijlage 1 Bodemverontreiniging en bodemsanering

Bijlage 2 Rolverdeling bij complexe ontwikkelingsprojecten



Voorwoord

Veel steden en dorpen worden geplaagd door braakliggende en sterk verouderde bedrijventerreinen, vaak op centraal gelegen gebieden. Dit zijn terreinen die afbreuk doen aan de vitaliteit van stad of dorp en in extreme gevallen een negatieve uitstraling tot ver voorbij de terreingrenzen hebben, de zogenaamde 'brownfields'. De stad wint veel met de herstructurering van deze terreinen. Toch gebeurt dat tot op heden sporadisch. Voor velen vormt de grond- en grondwaterverontreiniging op de bestaande terreinen een groot (financieel) risico, de ontwikkeling van nieuwe terreinen is eenvoudiger en voor veel partijen winstgevender.

De potentiële waarde van terreinen in de binnenstad neemt toe als er schaarste is. De ongebreidelde ontwikkeling van nieuwe terreinen aan de rand van de bebouwde gebieden belemmert de herontwikkeling van verontreinigde terreinen. We zijn op een punt gekomen dat modellen gebaseerd op continue groei, en de daaraan gelieerde organisatie- en financieringsvormen, niet meer werken. De huidige context van de economische crisis en de demografische veranderingen schept kansen voor een effectieve en duurzame ontwikkeling.

Het voormalige ministerie van VROM heeft ons – BMC en TTE – gevraagd te adviseren over de duurzame herontwikkeling van verontreinigde bedrijventerreinen. De kernvraag luidt als volgt: *Hoe realiseren en organiseren wij een (nieuw) proces voor de ontwikkeling en exploitatie van braakliggende of verouderde verontreinigde terreinen in stedelijk gebied?*

Ondersteboven is geen handleiding en bevat geen pasklaar, centraal geregisseerd plan. Het rapport dat u in handen heeft schetst wel de kaders waarbinnen u, vanuit lokale initiatieven, kunt komen tot een effectieve en verantwoorde herontwikkeling.



Figuur 1.1 Gasfabriek Haarlem. Bodemverontreiniging is de keerzijde van de enorme industriële ontwikkeling die Nederland heeft doorgemaakt.

1 Anders denken, anders doen

Vanaf het begin van de bodemsaneringsoperatie in de jaren '80 streeft men naar multifunctioneel saneren. Ondanks een enorme investering in kennis, en de ontwikkeling van geavanceerde technieken blijkt het uitgangspunt 'alles moet weg' voor veel terreinen technisch onhaalbaar. De aanpak van grond- en grondwaterverontreiniging is bovendien zo kostbaar dat de veroorzakers of grondeigenaren deze niet willen of kunnen betalen.

Steeds meer adviseurs en ambtenaren realiseren zich dat de bodem op veel plekken onomkeerbaar verontreinigd is. In 2008 is de wet bodembescherming (Wbb) aangepast en is 'het geschikt maken van een bodem voor de gewenste functie' het primaire doel van bodemsanering. Deels vanuit emotie ('de bodem behoort schoon te zijn' en 'van verontreiniging word je ziek'), deels vanuit vrees voor claims ('zal de overheid in de toekomst alsnog volledige verwijdering eisen') gaan eigenaren en investeerders in de praktijk uit van veel verdergaande doelstellingen. Er is sprake van een vicieuze cirkel:

- Emotionele motieven leiden tot milieutechnisch onnodig strenge saneringsdoelstellingen;
- De strenge doelstellingen maken sanering kostbaar;
- Door de hoge saneringskosten ontstaat een groot financieel risico bij herontwikkeling;
- Vanwege de financiële en psychologisch risico's is herontwikkeling alleen verantwoord na vergaande verwijdering van de verontreiniging.

Deze cirkel kan niet met technische kennis of wetgeving alleen worden doorbroken. Het roer moet om ten aanzien van de organisatie en de financiering van de herstructurering van verontreinigde terreinen. In de volgende paragrafen schetsen we de essentie van ons advies.

1.1 Herinrichting en bodemverontreiniging

Gebiedsgerichte benadering

Bij herontwikkeling van oude bedrijventerreinen is een individuele aanpak van enkele bedrijfslocaties niet effectief. Om een gebied een impuls te geven moeten de potenties van het gehele gebied centraal staan. Dit geldt evenzo voor de aanpak van meerdere gevallen van bodemverontreiniging. Deze gevallen moeten niet individueel aangepakt worden, maar in samenhang met de toekomstige functie van het gebied. Deze bepaalt immers mede welke bodemkwaliteit binnen het gebied wenselijk is. De eigenaren en toekomstige gebruikers bepalen dan hoe deze functie te realiseren en financieren.

De gebruiker bepaalt

Voor 'oude' verontreinigingen moet het principe 'de vervuiler betaalt' worden ingeruild voor 'de gebruiker bepaalt'. De vervuiler betaalt past weliswaar bij het rechtvaardigheidsgevoel, maar het sluit niet aan bij de werkelijkheid en leidt in de praktijk tot stagnatie. Vervuilers zijn niet te traceren of zijn niet in staat de saneringskosten te betalen. De toekomstige gebruikers betalen, direct of indirect, de herinrichting en bepalen dus ook wat er met de ondergrond in een gebied gebeurt.

Integratie van onder- en bovengrond

Financiële, functionele, ruimtelijke en milieuhygiënische kwaliteiten boven en onder het maaiveld bepalen de waarde van het terrein. Dit vereist een integrale benadering van onder- en bovengrond waarbij creativiteit is geboden om binnen de huidige vooral sectoraal ingerichte wet- en regelgeving

te blijven en vereist van het bevoegd gezag en de wetgever dat hiervoor ruimte wordt geboden dan wel geschapen.

Een integrale visie op kansen en ambities voor de onder- en bovengrond biedt houvast bij deze benadering.

Lokaal maatwerk

Herinrichting van bedrijventerreinen door een overkoepelende organisatie of door dwingende rijksmaatregelen werkt niet. Generieke maatregelen schieten tekort. Herontwikkeling vraagt om maatwerk op lokaal niveau, om arrangementen met lokale spelers, met een financiering die aansluit bij de lokale belangen en ondersteund of geïnitieerd door decentrale overheden.

Fasering

De herinrichting van verontreinigde terreinen kan weliswaar in 'standaard' fasen worden opgedeeld, het blijft maatwerk. De ondergrond is complex en de samenwerking tussen de verschillende actoren verschilt van geval tot geval en verandert in de loop van het proces. Om stagnatie te voorkomen is het belangrijk stappen af te sluiten met een goed beargumenteerd en gedragen besluit.

1.2 Investeringen en opbrengsten

Waardevermeerdering centraal

Het perspectief op waardecreatie is leidend bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Alle partners moeten baat hebben bij de nieuwe ontwikkelingen. Natuurlijk gaat het daarbij om geld, maar evenzeer om sociale, maatschappelijke, culturele en ruimtelijke winst in een gebied en zijn omgeving. De investering in waardevermeerdering moet voor alle partners leiden tot een positieve bijdrage aan hun doelstellingen.

Total value of ownership

Het hanteren van 'waardevermeerdering' als leidend principe voor gebiedsontwikkeling impliceert een fundamenteel andere bekostigingswijze van herinrichting en sanering dan nu gebruikelijk. De nadruk ligt niet op de stichtingskosten maar op kosten van aanleg, exploitatie, beheer en onderhoud over de totale levensduur ('total cost of ownership'). Voor waardecreatie is de 'total value of ownership' van belang.

De business case

Een sluitende business case is een voorwaarde voor gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat economische beginselen de basis vormen voor arrangementen met realistische investeringsrisico's. Belangrijk is dat alle betrokken partners waardecreatie op langere termijn in hun bedrijfsmodel kunnen hanteren. Investeringen door publieke partijen maken deel uit van de business case en deze partijen wegen de maatschappelijke opbrengst af tegen de financiële bijdragen.

Waardedragers, investeringen en opbrengsten

Gebiedsontwikkeling start met een zoektocht naar de specifieke waardedragers van het terrein. De meerwaarde van een effectieve herinrichting is bestemd voor de investeerders en risicodragende partners. Sommige opbrengsten zijn in euro's uit te drukken. De directe opbrengsten komen bijvoorbeeld voort uit decentrale energieopwekking, en indirecte opbrengsten zijn bijvoorbeeld in een stijging van de vierkante meter prijs uit te drukken. De opbrengsten van sociale, maatschappelijke en culturele verbeteringen zijn lastiger te kwantificeren. De ontwikkeling van verontreinigde terreinen verloopt alleen succesvol als alle partners de investeringen en de verdeling van de opbrengsten onderschrijven. In anders denken anders doen vormt de financiële 'lifecycle', en daarmee de



zoektocht naar de waardedragers en de identiteit van een gebied, een integraal onderdeel van een stedenbouwkundig ontwerp.

1.3 Samenwerken in de markt

Benut de markt

Samenwerking is de sleutel tot een succesvolle herinrichting van verontreinigde terreinen. Naast een effectieve samenwerking binnen het publieke domein vraagt herinrichting ook om een overheid die op basis van gelijkwaardigheid met verschillende publieke partijen samenwerkt. Door het benutten van de creativiteit en mogelijkheden van de marktpartijen, bijvoorbeeld ontwikkelaars/bouwers, beheerders, energiebedrijven, financiers/beleggers, gebruikers en toekomstige gebruikers, ontstaan kansen voor waardevermeerdering. De marktpartijen bepalen de financiële haarbaarheid en kennen de vraag naar de verschillende alternatieven. De noodzakelijke samenwerking betekent een cultuurverandering voor alle actoren.

Kaders en vrijheid

Bij een gelijkwaardige samenwerking tussen publieke en private partners horen goede afspraken, over bijvoorbeeld concrete resultaten, binding en draagvlak, meetbaarheid en monitoring, risico's, verantwoordelijkheid en verantwoording. Alle partners worden uitgedaagd om met inventieve ideeën en oplossingen te komen. Belangrijke taken voor de overheid zijn stimuleren, faciliteren en het bieden van vertrouwen. Bied kansen, en beperk zo weinig mogelijk. Streef naar meer vrijheid, samen met een stevig aanbod van positieve verleidingen én met een scherp oog voor misbruik en misstanden. De overheid geeft vooraf duidelijk aan waar de grenzen liggen en handhaaft deze ook.

Maak risico's inzichtelijk

Private partijen willen zekerheid over hetgeen ze beginnen, en moeten kunnen vertrouwen op de andere partijen. Maar ook voor overheden wordt kostenbeheersing steeds belangrijker. De risico's van nieuwe arrangementen en van de business case moeten daarom inzichtelijk zijn vóór partijen een besluit over de herinrichting van een gebied nemen.



Figuur 1.2 Storten van chemisch afval was tot halverwege een gebruikelijke en vergunde vorm van afvalverwerking





2 Herontwikkeling van brownfields

De huidige organisatie van de aanpak van brownfields laat zich vergelijken met een qwerty (zie kader). Ooit was het een uitstekende oplossing voor de destijds heersende problemen. Inmiddels past het niet meer op de huidige problemen en behoeften. De huidige protocollisering en wet- en regelgeving rondom verontreinigde terreinen kan in een soortgelijk licht worden gezien. Het beleid dat ooit naar aanleiding van een enkel incident – Lekkerkerk – is geformuleerd is nog steeds van kracht, maar inmiddels achterhaald en ingehaald door de ontwikkelingen.

QWERTY

In de tijd van de ouderwetse typemachines is indertijd bewust gekozen voor de qwerty indeling van de toetsen. Het doel was om op die wijze een automatische traagheid in te bouwen in de snelheid van de vinger-vlugge typistes, zodat werd voorkomen dat toetsen elkaar raakten of beschadigden. Met de komst van de pc is het gevaar van kluwenvorming verdwenen. Het trage qwerty bleef.



2.1 Obstakels bij herontwikkeling

Bedrijven en projectontwikkelaars zijn de afgelopen 30 jaar keer op keer bevestigd in hun beeld dat het zo'n vaart niet loopt, dat sanering zinloos is en dat zij er in ieder geval niet voor moeten betalen. Betere afwegingen bij het plannen van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde terreinen kan veel ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen in de bestaande stad. Een flinke kwaliteitsslag op verloederde terreinen is immers hard nodig. Tezamen vormen de te saneren oude bedrijventerreinen zo'n 16.000 ha binnen de bestaande stad, vaak op goede locaties!

Gemeenten trachten de kwaliteit van hun oude bedrijventerreinen aan te pakken, maar bij gebrek aan voldoende financiële middelen en organisatorische slagkracht blijven het speldenprikken. Obstakels voor een efficiëntere aanpak liggen deels in de formele juridische sfeer, zoals belemmerende wet- en regelgeving, 'bestuurlijke drukte' en 'overprotocollisering'. Informele aspecten als perceptie, kennis en vertrouwen zijn mogelijk nog sterker van invloed op de aanpak van bodemverontreiniging.

2.2 Ambitie en noodzaak voor kwaliteitsimpuls

De economische crisis en de demografische veranderingen maken de herstructurering van bedrijventerreinen meer dan ooit actueel. De impact van de economische crisis op zowel publieke als private financiën is groot en heeft effecten die langdurig het vermogen van de collectieve sector aantasten. Het rijk zal de komende jaren sterk snijden in de subsidies en de mogelijkheden van fiscale stimulering worden ingeperkt. De heroverwegingsoperatie gericht op de leefomgeving en natuur treft fysieke investeringen in onder meer de stedelijke en landelijke ruimtelijke ontwikkeling, en in de bodem- en waterkwaliteit. In de particuliere sector slaat de economische crisis toe in de vorm van teruglopende winstgevendheid, omzetbeperkingen en teloorgang van bedrijven. De vraag naar nieuwe projecten vanuit de private sector en de burgers neemt in rap tempo af.

Naast de financiële crisis kampen vele gemeenten inmiddels ook met de gevolgen van demografische verandering. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een dalend aantal inwoners, een dalend aantal huishoudens, een dalende beroepsbevolking en minder vraag naar bedrijven, woningen, voorzieningen, et cetera waardoor het gemeentelijk grondbedrijf niet langer een vanzelfsprekende inkomstenbron is. Omdat de hele economie – lokaal, regionaal, nationaal – is gebaseerd op groei, komen de gevolgen van de bevolkingskrimp hard aan. Minder inwoners betekent voor een gemeente minder inkomsten. Minder inwoners betekent ook minder bouwen, minder produceren, minder druk op de ruimte en dus minder efficiënt ruimtegebruik.

2.3 Kansen benutten

Het is evident dat het huidige ruimtelijke ontwikkelingsmodel, gebaseerd op principes van verrekening via continue groei van het stedelijk gebied en stijging van de grondprijs, niet langer meer werkt. Deze nieuwe schaarste biedt ook kansen. Meer dan ooit speelt de kwaliteit van een gebied een rol.

De verontreinigde terreinen in de binnenstad krijgen meer potentiële waarde door slim met 'schaarste' om te gaan, bijvoorbeeld door te stoppen met de ongebreidelde groei van nieuwe terreinen. Daarnaast is de ondergrond een bron van kansen. Door deze kansen te benutten, draagt de ondergrond bij aan een duurzame inrichting van een gebied. Vanuit milieutechnisch oogpunt is het risico van de verontreiniging beperkt; immers de wet bodembescherming (Wbb) stelt als belangrijkste doel van sanering het mogelijk maken van de gewenste bovengrondse functie. Het volledig verwijderen van verontreiniging is daarvoor vrijwel nooit noodzakelijk. Om herstructurering succesvol te maken, is het essentieel dat niet de verontreiniging zelf maar het potentiële gebruik van een gebied centraal staat. De tijd is rijp voor een nieuwe koers.





3 Scope: gebiedsgericht, integraal en duurzaam

Generieke overheidsmaatregelen schieten te kort. De herinrichting van bedrijventerreinen zal niet door een overkoepelende organisatie en door middel van dwingende rijksmaatregelen tot stand komen. Oplossingen op maat, passend bij de opgave, de visie en de actoren zijn noodzakelijk. Het is een kwestie van gebiedsgericht maatwerk met lokaal betrokken actoren.

3.1 Gebiedsgericht maatwerk

Bij bodemsanering is de gebruikelijke benadering die van een 'geval'. Een geval heeft een eigenaar die het probleem, letterlijk, binnen zijn eigen grenzen moet oplossen. Een oplossing ligt in het vervangen van het gevalsgericht uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' door 'de gebruiker is verantwoordelijk voor de waarde (vermeerdering) van het gebied'. Door het gebied centraal te stellen kan herstructurering van bedrijventerrein op een effectieve en efficiënte wijze plaatsvinden. Dit vraagt echter om lokaal maatwerk.

De eerste stap naar gebiedsgericht maatwerk is de afbakening van 'het gebied'. Bij een integrale afstemming van boven- en ondergrond vindt afstemming plaats tussen ruimtelijk functionele gebieden (het bedrijventerrein, het stadscentrum, de verbindingzone) en systeemgrenzen van grondwaterstroming, kwel, bodemopbouw et cetera. Een bruikbare afbakening gaat verder dan de eigendomsgrenzen van het kadaster en houdt rekening met boven- en ondergrondse factoren. Een gedegen kennis van de lokale situatie, boven- en ondergrond, is essentieel.

Een gebiedsgerichte benadering doorbreekt letterlijk grenzen en bevordert innovatieve technische, financiële en organisatorische 'arrangementen'. Door een juiste afbakening van een gebied heffen kosten en opbrengsten elkaar op.

3.2 Integrale visie

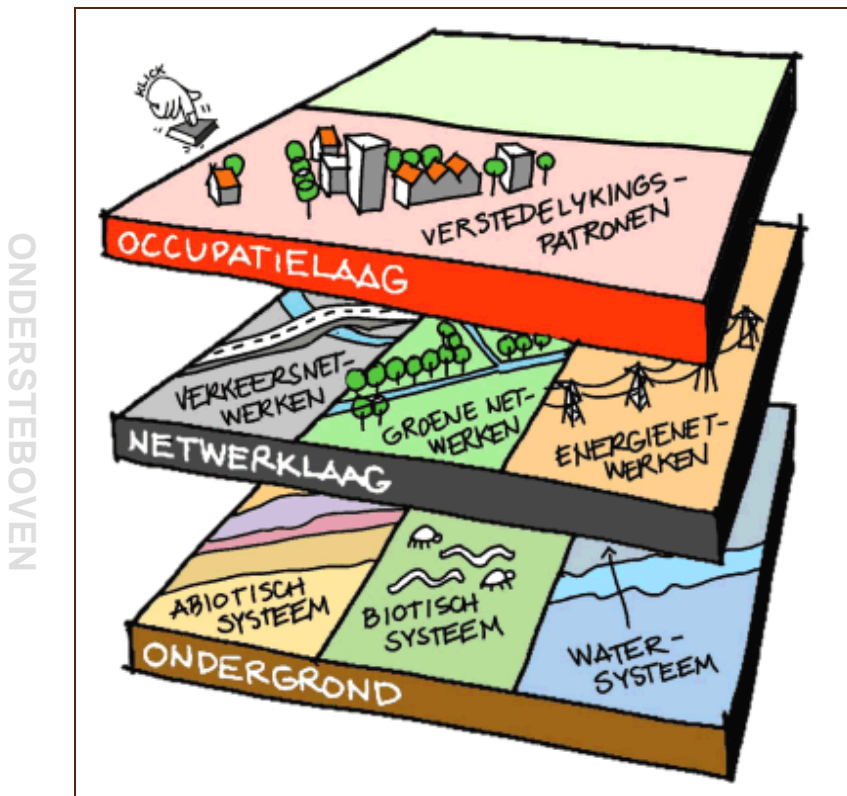
Door vanaf het begin van het planproces de ondergrondse- en bovengrondse thema's en functies integraal te betrekken, ontstaat zicht op knelpunten en kansen. Integraal betekent functioneel, ruimtelijk en technisch. Ook de beleidsdoelstellingen, ambities en belangen van de actoren spelen bij de visievorming een rol.

Keuzen voor de lange termijn en vanuit verschillende invalshoeken bieden een toekomstperspectief voor een gebied. Samenhang en afwegingen van verschillende disciplines zijn hier de centrale begrippen. Visies voor de inrichting zijn gebruikelijk, maar een visie op de ondergrond is dat veel minder. Een visie op de ondergrond is een instrument dat de, nu nog vaak onvoldoende herkenbare, ambities voor de ondergrond in het ruimtelijk ontwikkelingsproces vastlegt. Met de lagenbenadering is het mogelijk om boven- en ondergrond integraal te beschouwen.



3.3 Duurzame gebiedsontwikkeling

'Duurzaamheid' als evenwicht tussen 'profit', 'people' en 'planet', is een bruikbaar afwegingskader. De uitdaging ligt in de acceptatie van het idee dat economie, mens en natuur elkaar versterken. In het proces moeten investeringen en opbrengsten tegen elkaar worden afgewogen, bijvoorbeeld een stijging van de vierkante meterprijs, de kwaliteitsverbetering van de leefomgeving en behoud van natuurwaarde.



Figuur 3.1 In de lagenbenadering (VROM, 2005) onderscheidt het voormalig ministerie van VROM een occupatielaag, netwerklaag en de ondergrond (bron en meer informatie: www.ruimtexmilieu.nl).



4 Waardevermeerdering

Oude idealen en beelden blijken niet langer valide. De oplossing ligt in het vormgeven van een structuur waarin de ratio het wint van de vooroordelen. Een structuur waarin langdurige waardevermeerdering van een gebied de voorkeur krijgt boven snelle verdiensten van individuen.

4.1 De verleiding van het positieve: een perspectief op waardecreatie

Stimuleren, faciliteren en vertrouwen zijn de kernbegrippen van de verleiding van het positieve. Geen repressie, maar kansen bieden. Meer vrijheid die samengaat met een stevig aanbod van positieve verleidingen én met een scherp oog voor misbruik en misstanden. Partners moeten baat hebben bij de ontwikkelingen. De verleiding kan zitten in alles dat een bepaalde waarde vertegenwoordigt, zoals financiële, sociale, maatschappelijke, culturele en esthetische kwaliteiten. Leidend is het stimuleren en ontwikkelen van een perspectief op waardecreatie.

We zullen moeten nadenken over de functies die ondergronds kunnen; welke infrastructuur en welke activiteiten gaan de komende decennia sowieso onder de grond en welke nooit, wat zijn de gevolgen hiervan voor de bodem? Voor de afweging van specifieke waardedragers moet een generiek kader komen. Het ligt voor de hand om hier duurzaamheid in de betekenis van 'waardevermeerdering', een prettiger leefomgeving en een beter milieu tegen lagere kosten te kiezen.

4.2 Total values of ownership

Het hanteren van 'waardevermeerdering' als leidend principe voor gebiedsontwikkeling impliceert een fundamenteel andere wijze van het bekostigen van saneringsoperaties. De aandacht gaat niet uit naar alleen de stichtingskosten, maar naar de totale kosten van de levensduur ('total cost of ownership'). Grofweg bedragen de kosten van aanleg, exploitatie, en beheer en onderhoud hier elk ongeveer 1/3 van het totaal. Een exploitatie waarin de kosten gemeten over de gehele levensduur van een specifieke waarde of een gebied in zijn totaliteit zijn inbegrepen, maakt het meefinancieren door investeerders met een langere tijdshorizon, zoals pensioenfondsen, mogelijk.

Gezien de wenselijkheid van waardecreatie zouden we ook kunnen spreken van de 'total value of ownership'. De waarde vereist maatwerk en duurzaamheid omdat de waarde – financieel én maatschappelijk – het resultaat is van een collectief perspectief. Als de waarde stijgt, juichen de eigenaren van het gebied dit toe. Als niemand kan motiveren dat een bepaalde saneringsmaatregel op termijn een (kwaliteits)verbetering oplevert, is het letterlijk weggegooid geld en dus geen investering in duurzaamheid.



4.3 De business case en andere arrangementen

Bij een business case voor gebiedsontwikkeling komen de waardedragers van de locatie naar voren. Waardedragers kunnen technisch van aard zijn, bijvoorbeeld vormen van decentrale energie-opwekking zoals WKO. Ook bovengrondse ingrepen gericht op versterking van het sociaal-economisch klimaat, sociale interactie en culturele activiteiten appelleren aan de belangen van stakeholders. Een business case expliciteert de maatschappelijke en economische opbrengsten en kosten. Centrale vragen zijn:

- Welke maatschappelijke opgave pakken wij eigenlijk aan en wat hebben wij daar voor over?
- Wat zijn de cijfers en aannames achter het project? Wat gebeurt er als we niks doen?
- Wat zijn de verwachte maatschappelijke en economische kosten en opbrengsten? Hoe zorgen we voor een gezond rendement op geïnvesteerd vermogen?
- Hoe draagt dit project bij aan de strategische doelstellingen van de betrokken publieke en private partijen?
- Welke risico's lopen wij in dit project en hoe kunnen wij die managen?
- Waar zijn de kosten, opbrengsten en risico's van afhankelijk en welke partijen hebben waar invloed op?

De business case is een constructie die aangepast kan worden aan de behoeften van de situatie. Het kan een lichte, bondige werkvorm zijn of een strak geformaliseerde, uitgebreide onderzoeksaanpak. Het is een verzamelbegrip voor het vormen van een arrangement met meerdere partners, waarbij waardecreatie op basis van gezonde economische beginselen centraal staat.

Van betrokkenen vraagt een business case een ondernemende houding, gericht op het benutten van kansen en een focus op de meerwaarde voor de betrokken partijen. Het denken in bredere waardebegrippen is, zeker in deze financieel-economisch onzekere tijden, noodzakelijk.





5 Organiseren en financieren

Het credo van dit kabinet is 'je gaat er over of niet'. Er is een keuze gemaakt voor selectiviteit en versterking van de decentrale uitvoering. Dit betekent meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid bij provincies en gemeenten en ook meer mogelijkheden tot het verwerven van eigen inkomsten door toepassing van het profijtbeginsel. Marktpartijen spelen hierbij een belangrijke rol.

5.1 Leiden en verleiden

Met het strikt naleven van regels en procedures komen we niet verder. In een netwerksamenleving komt het aan op een goede samenwerking tussen partijen, overheden en maatschappelijke en particuliere organisaties. Die samenwerking is nodig voor een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken. De overheid is, in de rol als netwerkspeler, zichtbaar aanwezig in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving. Karakteristieken voor een dergelijke overheid zijn: pro-actief en responsief, toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar voor allen. De kracht die een gemeente of een andere overheid op dit punt weet te ontwikkelen is afhankelijk van het bestuur en van medewerkers om in netwerken te acteren.

Het acteren in een netwerk vraagt een fundamenteel andere taakopvatting van de overheid. De overheid is nu in haar handelen veel meer output-gericht - dus op een duurzaam eindresultaat gericht - dan input gestuurd via de inzet van fiscale en juridische dwangmiddelen. Zij kan risico's beïnvloeden en andere partners faciliteren en inspireren. Bij 'good governance' horen goede afspraken, over bijvoorbeeld concrete resultaten (output), binding en draagvlak, meetbaarheid en monitoring, benodigde input, risico's en verantwoordelijkheid en verantwoording.

5.2 'De' markt bestaat niet

De rol van de markt kan zeer divers zijn: van het genereren van kennis, expertise en (innovatieve) ideeën, en verrichten en toepassen van onderzoek, tot het ontwerpen, bouwen, financieren en behouden van infrastructuur. Afhankelijk van het kenmerk en de omvang van de gebiedsontwikkeling is de keus aan mogelijke private spelers en hun respectievelijke 'rollen' in principe onbepaald.

De marktspelers zijn bijvoorbeeld:

- Ontwikkelaars/bouwers;
- Beheerders;
- Energiebedrijven;
- Financiers/beleggers;
- Gebruikers en toekomstige gebruikers. Zij zijn nog niet fysiek aanwezig, maar hun belangen moeten wel worden behartigd. Deze belangen zijn de belangen van de gebruikers tezamen, niet zozeer van een bedrijf. Hier ligt een rol voor bijvoorbeeld een parkbeheerder of de gemeente.



5.3 Verdeling van baten en lasten

Wie profiteert van de baten en wie draait op voor de lasten? De opbrengsten van bijvoorbeeld energieopwekking in het gebied vallen logischerwijs terug aan de gebiedsbeheerder. Ook is het denkbaar dat de overheid maatregelen neemt die van invloed zijn op de waarden van de kapitaal-goederen of 'assets' in het gebied, zowel in positieve als negatieve zin. Hierover zullen vooraf afspraken moeten worden gemaakt met verdeelsleutels. Overigens is het aan te bevelen, juist vanwege deze complexiteit, de overheid onderdeel te laten zijn van het consortium gevormd ten behoeve (her)ontwikkeling van het gebied.

Door het bieden van tegenprestaties kan een overheid partijen verleiden om te investeren in de herontwikkeling van een gebied. De overheid kan daarmee financiering aantrekken voor de realisatie van een breed sociaal-maatschappelijk programma. In ruil voor het realiseren van sociale woningbouw in een ontwikkelingsgebied kan de lokale overheid woningbouwcorporaties concessies verlenen om elders in de regio bestaande sociale woningbouw te verkopen of op te schalen.

5.4 Beheersing risico's - garantiestelling

Risico's vormen een belemmering voor de herontwikkeling van verontreinigd terrein. Door de risico's worden verzekeringspremies onbetaalbaar en zien verzekeraars de herontwikkeling niet als kans. Met een garantiestelling van de overheid voor de pluimen die zich in de bodem bevinden kan de eigenaar van de grond de risico's afkopen. Het doel hiervan is niet het verwijderen van de pluim, maar de beïnvloeding en beheersing van het gedrag van die pluim in een gebied, bijvoorbeeld in relatie tot drinkwaterwinning. De grond blijft in eigendom van de oorspronkelijke eigenaar. De garantiestelling door een overheid betekent dus verandering van beelden en systematiek, een betere beheersing van risico's en een verhoging van de verzekerbaarheid.

Een niet onbelangrijk psychologisch effect van de garantstelling is het herstel in de betrouwbaarheid van de overheid. Als de overheid garant staat, zullen andere partijen ook meer risico durven nemen. De waarborg voor risico's om investeringen in een gebied mogelijk te maken, resulteert op termijn (ook voor de overheid) in revenuen.

5.5 Publiek Private Samenwerking

De meest vergaande en meest logische variant bij gebiedsbeheer is een concessie op basis van een PPS-constructie. Hiervan ontstaan nu in Nederland de eerste vormen, bijvoorbeeld Food Center Amsterdam, Almere Hout, de A15 MaVa. Het begrip PPS (publiek-private samenwerking) drukt min of meer een intentie uit; de contractrechtelijke uitwerking van die intentie kan echter verschillen.

Een gebiedsgerichte PPS richt zich op de ontwikkeling van de waarde van een gebied op langere termijn. Dit vereist herbezinning op de klassieke begrotingsstructuren en cycli om zo de mogelijkheid van andere financieringsconstructies, samenwerkingsverbanden en contractvormen mogelijk te maken. In PPS acteert de overheid als concessiegever en afhankelijk van de opgave ook als risicodragende partij. De overheid stelt in zo'n situatie net als de andere belanghebbenden voorwaarden en eisen in de onderhandeling.





Cruciaal is de erkenning dat meerdere partijen, uit zowel de publieke, de private als de semi-publieke sector betrokken zijn. Iedere locatie kent eigen stake- en shareholders met eigen belangen. Bij een gebiedsgerichte PPS stellen de partijen een pakket aan waarden en thema's samen. Een integrale benadering vraagt een nieuw type arrangement die deze samenwerking mogelijk maakt en borgt. Hierbij onderhandelen partijen niet in de eerste plaats vanuit de eigen belangenbehartiging, maar zij streven allen en collectief een betere en meer duurzame oplossing na. De uitdaging is permanente samenwerking te realiseren die ook na de start van de beheerfase doorgaat. De herbestemming van industrieel erfgoed is een voorbeeld van binnenstedelijke herontwikkeling waarbij deze principes al worden toegepast. Nieuw is dat het niet alleen gaat om de ontwikkeling, maar tevens om de exploitatie, omdat waardecreatie gedurende de contracttermijn noodzakelijk is ten behoeve van de financierbaarheid en het garanderen van een rendement.

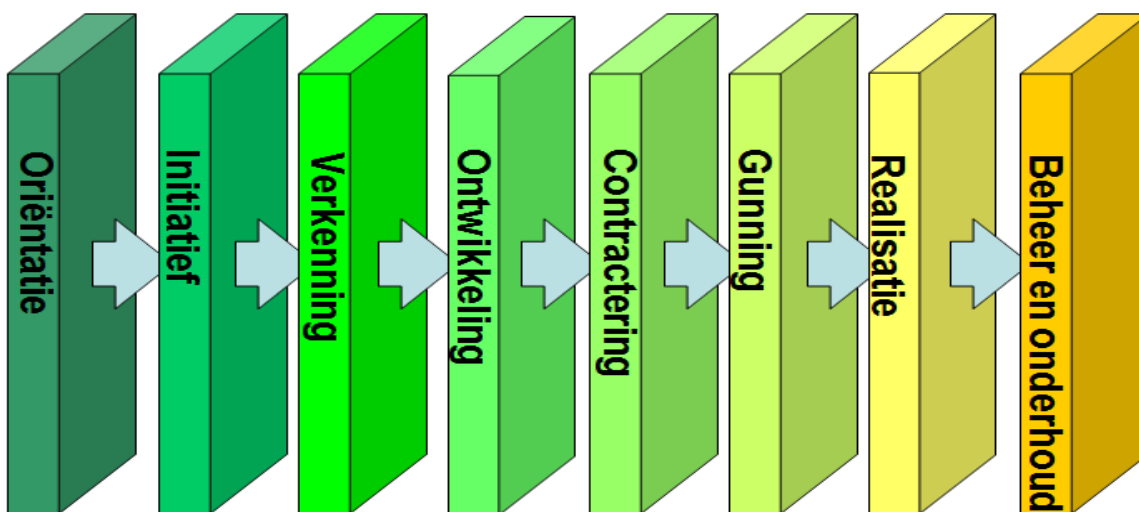
Dat iedere locatie eigen stake- en shareholders kent, betekent dat er steeds een andere dynamiek is. Daarnaast varieert de kwaliteit en professionaliteit van partijen sterk. Het dicteren van één concept of arrangement zou betekenen dat formele posities domineren, terwijl met informele arrangementen de kansen op succesvolle samenwerking groter zijn.

5.6 Fasering

Het kan sneller en beter, zo betoogden ook de Commissie Elverding¹ en Commissie Vermeegen². Het doel van het project 'Sneller & Beter' is het halveren van de doorlooptijd van nieuwe infrastructuurprojecten en ruimtelijke projecten. Ook bij complexe gebiedsontwikkelingen als de herontwikkeling van verontreinigde bedrijventerreinen is het wenselijk de plan- en besluitvorming te verbeteren. Fundamentele discussies blijven hier de voortgang hinderen en ook gebrek aan focus vertraagt de plan- en besluitvorming. Door de complexe materie en de cultuurverschillen van de ontwikkelingsplanologie en de normatieve milieuwetgeving is het voor de voortgang in de besluitvorming belangrijk de stappen af te sluiten met een gedragen en goed beargumenteerd besluit. De start van het proces is hét moment om afspraken vast te leggen, de focus te bepalen en verwachtingen uit te spreken.

¹ 'Sneller & Beter' over een Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding, april 2008)

² Advies toepasbaarheid van Sneller & Beter (S&B) op ruimtelijke projecten (november 2010, commissie Vermeegen)



Figuur 5.1 De fasering van complexe projecten als de ontwikkeling van verontreinigde bedrijventerreinen. In bijlage 2 worden de rollen van de verschillende actoren per fase benoemd.

5.7 Instrumenten

Ontwikkelingsrechten en eigendom

Bij het ontwikkelen en exploiteren van een gebied is de positie van de eigenaar een cruciale factor, omdat in de Nederlandse wetgeving het hebben van ontwikkelingsrecht gekoppeld is aan het eigendomsrecht. Iedere eigenaar kan daarmee ontwikkelaar worden. Niet altijd verstandig, maar het kan! Ontwikkelaars kunnen eigendom verwerven door aankopen of opties. Er zijn landen waar niet de eigenaar de ontwikkelaar wordt, maar de partij met het beste plan. In onze wetgeving is dat lastiger.

De overheden hebben wel de instrumenten onteigening en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Door het vestigen van een voorkeursrecht wordt de gemeente, de provincie of het rijk in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verkrijgen van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden, om zodoende speculatie te voorkomen. Onteigening van de verontreiniging in het kader van een groter maatschappelijk belang behoort tot de gereedschapskist van de overheid. Bij *brownfields* kan de overheid dus gebruik maken van onteigening en de WVG. In de huidige praktijk gebeurt dit nog niet.

Contracting

In een DBFMO-constructie (Design, Build, Finance, Maintain and Operate) is de marktpartij/het consortium van marktpartijen niet alleen verantwoordelijk voor de financiering, het ontwerp en de bouw van een object, maar ook voor het onderhoud ervan en het leveren van de facilitaire diensten gedurende een looptijd van bijvoorbeeld 25 of 30 jaar. Voor de overheid betekent dit dat zij niet langer afzonderlijk onderhandelt met architecten, aannemers, banken, schoonmakers en veiligheidsbedrijven, maar dat al die particuliere partijen zich verenigen in één consortium dat van begin tot eind verantwoordelijk is van ontwerp tot onderhoud. Daarbij is essentieel dat zowel het gebouw als het complete pakket aan voorzieningen en facilitaire dienstverlening voldoet aan de eisen van de overheid.



Overigens 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. Met een dergelijke constructie brengt de overheid de risico's onder bij meerdere partijen. Bovendien neemt – zo leert de ervaring – de kwaliteit van de dienstverlening toe als de betrokkenheid en verantwoordelijkheid over de partijen wordt verdeeld. Flexibiliteit, maar gelijktijdig ook transparantie en helderheid, zijn belangrijke voorwaarden in een DBFMO-constructie.

Collectieve zorg

Een gebieds- of project duurzaam dienstenbedrijf (DDB) is een voorbeeld van een bestaande constructie waarbij de gecreëerde waarde in het gebied blijft. Waardedragers bevinden zich in het gebied niet alleen op moment van bouwen, maar ook daarna. 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 andere infrastructurele diensten genereert blijvende inkomsten en vergroot daarmee de waarde van het gebied. Een DDB is daarmee een afgeleide van de Vereniging van Eigenaren die als collectief zorg draagt voor het 'beheer en onderhoud' van het gebied en ook investeringen voor bijvoorbeeld duurzame energiesystemen kan voorfinancieren.

Revolving fund

Een revolving fund is een fonds door de overheid en/of de markt opgericht, dat leningen verstrekt ten behoeve van exploitatie van de specifieke waarden van het gebied. De leningen worden met rente terugbetaald, zodat duurzame waardecreatie is geborgd. Via een hefboomconstructie met privaat kapitaal sorteert het fonds een groot effect.

FES en MIRT

Een belangrijk deel van de opbrengsten van de aardgasexploitatie komen terecht in het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Met het FES vinden investeringen plaats in de versterking van de kennisinfrastructuur, de fysieke infrastructuur en het stedelijk gebied. De middelen voor de fysieke infrastructuur en het stedelijk gebied komen terecht in het Meerjarenprogramma Investeringen Ruimte en Transport (MIRT).

BNG

Als een gemeente participeert in een PPS-consortium is financiering door Bank Nederlandse Gemeenten een mogelijkheid. Het risico voor de gebiedsbeheerder is groter dan bij 'normale' overheidsactiviteiten, wat leidt tot scherpe garanties en hogere rentelasten.

Erfpacht

De problemen van gemeenten met verminderde opbrengsten uit grondexploitaties, kunnen worden omgezet naar kansen door middel van erfpachtconstructies. De eigenaar (gemeente/overheid) blijft eigenaar van de vervuilde ondergrond, maar kan de grond uitgeven voor herontwikkeling. Beide partijen leggen hun afspraken vast in een erfpachtcontract.

Externe stichtingen

De totale uitvoering van een sanering is met succes door 'Bodemcentrum' geïmplementeerd. Stichting Bodemcentrum neemt voor een vast bedrag de technische en financiële risico's over en geeft (ook financiële) zekerheid. Als de uiteindelijke kosten meevallen is de winst voor Bodemcentrum. Voor de financiering heeft Bodemcentrum afspraken met het voormalig ministerie van VROM gemaakt over de bedrijvenregeling. De werkwijze 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.

Slotwoord

In de het voorwoord is al aangegeven, dat Ondersteboven geen pasklaar plan bevat. We hopen echter dat de voorliggende 15 pagina's u hebben geïnspireerd om uw eigen plan te trekken. De aanpak van een verontreinigd bedrijventerrein is immers altijd maatwerk. Het begint met het stimuleren, enthousiasmeren en faciliteren van lokaal betrokken partijen.



ITIE

ONDERSTEBOVEN

ITIE

Bijlagen

ONDERSTEBOVEN

ITIE

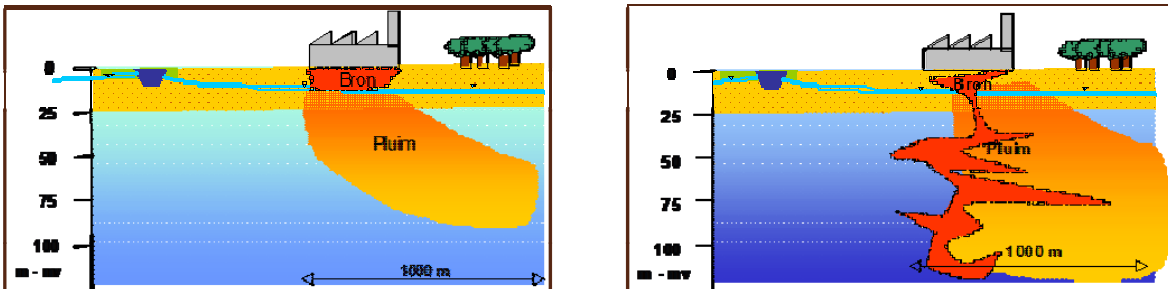
ONDERSTEBOVEN

Bijlage 1 Bodemverontreiniging en bodemsanering

Waar mensen leven wordt de bodem verontreinigd. De Romeinse historie van veel Nederlandse steden uit zich ook in een verhoogd loodgehalte in de bodem. Met de komst van de gasfabrieken in Nederland halverwege de 19e eeuw start de grootscheepse industrialisatie. Het is ook de start van het fenomeen bodemverontreiniging. Om de problematiek rond grond- en grondwaterverontreiniging te kunnen begrijpen is het belangrijk dat men de basiskenmerken van grond- en grondwater kent.

Bron-pluim

Bij het beoordelen van een verontreinigingssituatie is het belangrijk onderscheid te maken tussen bron en pluim. De bron is de verontreiniging (olie, teer, oplosmiddelen) zoals die in de bodem is terechtgekomen.

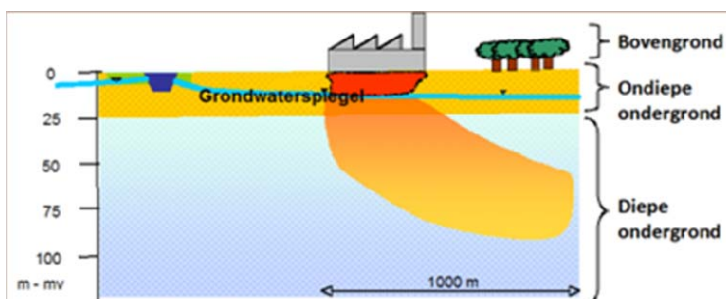


Links een voorbeeld van een bron lichter dan water (olie, benzine). Rechts een schematische weergave van een bron van een verontreiniging zwaarder dan water (chlorhoudende oplosmiddelen, teer).

In de praktijk kan de bron vaak niet worden weggegraven: de verontreiniging bevindt zich onder bebouwing die niet kan worden gesloopt, of zit veel te diep (oplosmiddelen kunnen tot tientallen meters in de bodem 'zinken'). Ook de zogenaamde 'in-situ' sanering (spoelen van de bodem en/of het laten afbreken van verontreiniging) werken lang niet altijd goed. Veel verontreinigingen komen terecht in slecht doorlatende bodemlagen en zijn daarmee vrijwel onbereikbaar voor de in-situ technieken. Het is niet uitzonderlijk dat er duizenden kilogrammen aan verontreinigingen in de bodem zijn terechtgekomen. Grondwater is al verontreinigd als het microgrammen per liter bevat (1 kg is 1000 x 1000 x 1000 microgram). Een bron van bodemverontreiniging kan dus heel langdurig (>>100 jaar) enorme volumes grondwater blijven verontreinigen die zich zowel in de diepte als in de lengte over grote afstanden verspreiden.

Boven- en ondergrond

Voor het bepalen van de risico's en het vaststellen van de aanpak van de verontreiniging is het belangrijk dat er onderscheid gemaakt wordt tussen het bovenste deel van de bodem en de diepere ondergrond. Het bovenste deel staat in directe relatie tot de bovengrond. Hier lopen de kabels en leidingen, spelen kinderen en verbouwt men gewassen. De relevante kenmerken zijn veelal locatiegebonden, verontreinigingen hebben een plek en een eigenaar. En die ziet vaak het nut en de noodzaak in om dit deel van de ondergrond aan te pakken.

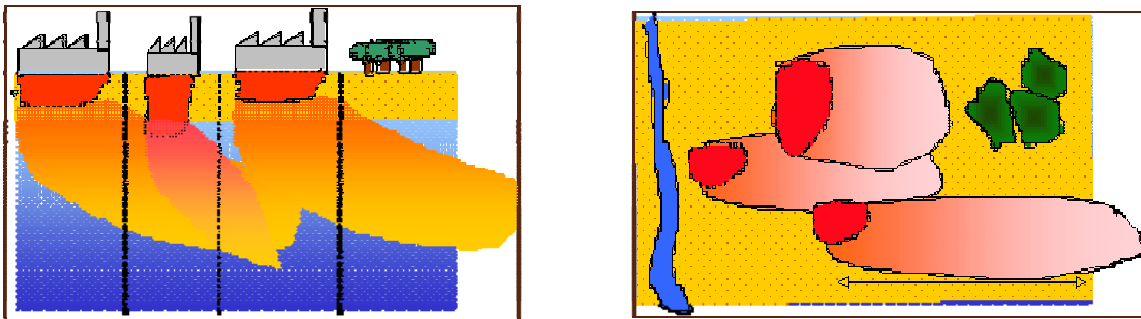


De diepere ondergrond is veel zelfstandiger systeem. De processen hebben betrekking op veel grotere gebieden en ook de invloed van acties houden niet op bij de locatiegrenzen. Bij de aanpak van bijvoorbeeld een grondwaterpluim heeft men daarom vrijwel altijd te maken met meerdere partijen. Doordat die partijen bovendien vrijwel nooit direct last hebben van de diepere verontreiniging ontbreekt de drive om er iets aan te doen.

Door en over elkaar

Uit het bron-pluim verhaal volgt dat een relatief kleine bron (één enkele waterrij bijvoorbeeld) het grondwater binnen een groot gebied kan beïnvloeden. Binnenstedelijke gebieden en bedrijfsterrinen herbergen vaak meerdere bronnen, veroorzaakt door verschillende bedrijven op verschillende momenten. Verontreinigde grondwater stopt niet bij een perceelsgrens, een (bedrijfs)terrein is al snel een wirwar van in elkaar overlopende pluimen. De individuele verantwoordelijkheden bepalen is lastig, de verontreinigingen individueel aanpakken technisch onmogelijk. Een gebiedsgerichte benadering van de ondergrond is noodzakelijk.

ONDERSTEBOVEN



Zijaanzicht (links) en bovenaanzicht (rechts) van de situatie in veel binnenstedelijke gebieden en bedrijventerrenen. De pluimen van grondwaterverontreiniging overlappen elkaar en overschrijden de perceelsgrenzen. Het is niet mogelijk de verschillende gevallen individueel aan te pakken.

Bodemsanering

Dertig jaar geleden werd Nederland voor het eerst bewust geconfronteerd met het fenomeen bodemverontreiniging. De emoties van dat moment (bijna iedereen herinnert zich het beeld van graafmachines onder de huizen van Lekkerkerk) hebben het beleid voor de decennia daarna bepaald. 'Alles moet weg' en 'De vervuiler betaalt'. Achteraf kan worden geconcludeerd dat deze ambitieuze doelstellingen de saneringsoperaties tot op heden ernstig hebben gefrustreerd.

In de jaren '80 wordt bodemsanering als een civieltechnische uitdaging benaderd: graven. Al snel blijkt dat multifunctioneel saneren op deze wijze niet alleen technisch erg lastig is, maar ook maatschappelijk ongewenst is (weer die graafmachines onder de huizen) en onbetaalbaar. Bovendien blijken er véél meer locaties verontreinigd dan verwacht.

De conclusie lag voor de hand: 'het moet anders'. De doelstellingen werden echter niet veranderd. Vervuilde locaties moesten en zouden worden gesaneerd. Vanaf het begin van de jaren '90 heeft een eindeloze stroom van technische innovaties de revue gepasseerd. Gestimuleerde biologische afbraak, stoominjectie, electroreclamatie, surfactant sanering, reactieve schermen, natuurlijke afbraak, en chemische oxidatie beloofden telkens goedkoper, beter en sneller te zijn. De doelstelling (bijna) 'alles moet weg' werd echter nooit gehaald, de kosten vielen steeds tegen en de vervuiler betaalde nog steeds niet.

Voor terreineigenaren gold in steeds sterker mate dat uitstel loonde, er werd niet of nauwelijks gehandhaafd. Ook de overheid zelf saneerde uitsluitend als het echt niet anders kon. De bodemsaneringsoperatie stagneerde. De aanpak is in de loop der jaren sterk in ontwikkeling geweest, maar na 30 jaar moeten we concluderen dat de resultaten mager zijn en dat het tijd is voor een nieuwe aanpak.



Bijlage 2 Rolverdeling bij complexe ontwikkelingsprojecten

ONDERSTEBOVEN

ITIE

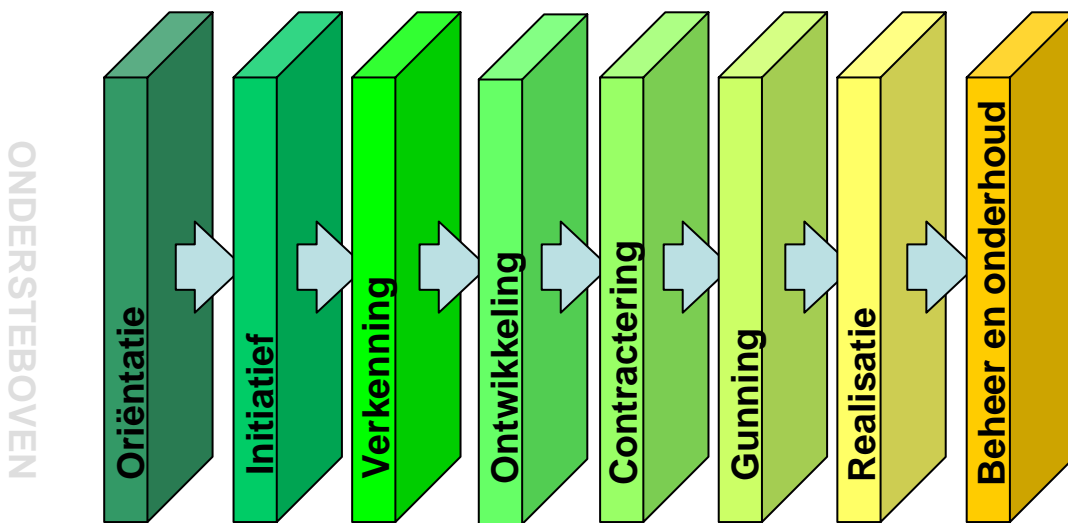
ITIE

ONDERSTEBOVEN

Inleiding

De fasering in werkzaamheden zoals gegeven in onderstaande figuur is in principe voor alle van verouderde bedrijventerreinen bruikbaar. De aanwezigheid van bodemverontreiniging vormt een extra uitdaging bij de herontwikkeling maar is niet allesbepalend.

De doorlooptijd van de verschillende fasen is afhankelijk van de complexiteit van het probleem. Voor de voortgang en de succesvolle afronding van het proces is het belangrijk dat iedere fase wordt afgesloten met een breed gedragen besluit. In de loop van het proces zullen de rollen van de initiatiefnemers veranderen. In deze bijlage beschrijven we welke bouwstenen worden ingezet, wie de beoogde initiatiefnemers daarbij zijn en wat het resultaat van hun inzet is.



De fasering van complexe projecten als de ontwikkeling van verontreinigde bedrijventerreinen.

Fase 1: oriëntatie.

De gemeente is initiatiefnemer: de aanpak van het bedrijventerrein is noodzakelijk om de gewenste (bovengrondse) ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Belangrijk is dat de ondergrond vanaf het allereerste begin volwaardig wordt meegenomen. Wat zijn de kenmerken van de verontreiniging. Niets frustreert de herontwikkeling zo sterk als verontreinigingen die te laat in het proces worden meegenomen.

De oriëntatie staat echter vooral in het teken van kansen. Het gaat om het zoeken naar partners die geïnteresseerd zijn om te bezien of een locatie ontwikkelbaar is, en binnen welke randvoorwaarden. Vaak zijn er meerdere initiatiefnemers en nog meer partijen betrokken. Het is de fase van 'creatieve dialoog', waarin verschillende allianties samen ontdekken of in casu gebiedsontwikkeling (op termijn) interessant zou kunnen zijn. Contouren van ideeën, beelden, perspectieven en verwachtingen worden bespreekbaar gemaakt.

Deze fase sluit bij voorkeur af met een presentatie van het rapport aan de verschillende stakeholders in het gebied en het vaststellen van de mogelijke vervolgstappen met dezelfde stakeholders.

Initiatiefnemer : Overheid
Overige actoren : Bedrijven, parkmanagement,
Product : Oriëntatie op de ondergrond bedrijventerrein x
Doorlooptijd : 1-2 maanden



Fase 2: initiatief / visievorming.

In de initiatieffase gaan partijen concreet invulling gaan geven aan de ontwikkeling van het gebied. Het initiatief ontwikkelt zich langs twee lijnen: enerzijds gaat het om het denken in scenario's, varianten, alternatieven die uiteindelijk de scope van een project gaan bepalen. Tegelijkertijd tasten de betrokken partijen ook elkaars positie en inzet af: dialoog wordt consultatie. Het ligt voor de hand dat de overheid in deze fase (nog) de regierol vervult maar dat is niet noodzakelijk.

Belanghebbenden ontwikkelen in onderlinge afstemming een visie op een integrale benadering van de onder- en bovengrond van het gebied. Dit vraagt enerzijds een sterke inbreng van de actoren, maar vraagt ook om flexibiliteit om zich aan te passen aan de wensen en belangen van anderen. Een logisch gevolg is dat partijen kunnen toetreden en uittreden in deze fase van het proces en ook het plangebied kan worden aangepast.

Het samenspel van actoren, waarden en ambities is een dynamisch en iteratief proces dat resulteert in een nieuw evenwicht. Om tot een vruchtbare samenwerking te komen is ondernemerschap nodig: geloof in de baten van samenwerking, de durf om transparant te opereren. Het belangrijkste doel van deze fase is wellicht het creëren van onderling vertrouwen en een daarop gebaseerde besluitvorming bij de verschillende partijen.

Initiatiefnemer : Meestal overheid
Overige actoren : Bedrijven, parkmanagement, energiebedrijven,
Product : Visie ondergrond bedrijventerrein x
Doorlooptijd : 3-6 maanden

Fase 3: verkenning scenario's en samenwerkingsvormen

Nadat ideeën (fase 1) gekoppeld zijn aan 'eigenaren' (fase 2) wordt verkend welke waardecreatie mogelijk is bij de herontwikkeling. De scenario's worden door de betrokken actoren uitgewerkt tot business ideeën. Het verkennen en onderkennen van de risico's en het maken van afspraken over wie welke risico's voor zijn rekening neemt zijn nu heel belangrijk. Ook de mogelijke organisatievormen en rol daarin van de verschillende publieke en private actoren komen nu uitgebreid aan bod.

De veranderende rol van de overheid wordt in deze fase goed zichtbaar. Samenwerken is dynamisch, er moet voortdurend worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen en signalen. De overheid moet risico's kunnen en durven nemen. Dit geldt bij uitstek in situaties waar een regierol van de lokale overheid van belang wordt geacht. De voortrekkersrol vraagt om ambtenaren met ondernemerskwaliteiten. Tijdens het proces ontstaan nieuwe ideeën en nieuwe kansen voor samenwerking die moeten worden benut. Het gemeenschappelijke belang wordt bestendigd, er ontstaat een permanente samenwerking.

Initiatiefnemer : Meestal overheid
Overige actoren : Bedrijven, parkmanagement, energiebedrijven,
Product : Business idee ondergrond bedrijventerrein x
Doorlooptijd : 3-6 maanden

Fase 4: ontwikkeling en business cases

Het opstellen van de business case is de zakelijke rechtvaardiging van een project. Niet alleen wordt uitgewerkt wat de beoogde gebiedsontwikkeling inhoudt. Er wordt ook vastgesteld welke waardecreaties door welke partijen over de hele periode (levensduur) van het project tot exploitatie zullen komen.



Het doel is de beste oplossing tegen de laagste inzet van middelen. De zoektocht naar een gezamenlijk oplossing vraagt durf, creativiteit en innovatiekracht van alle deelnemende partijen. Omdat individuele belangen van de partijen de samenwerking niet mogen frustreren en de opgave complex is, is het aan te bevelen een onafhankelijke bemiddelaar in te zetten die dit zoekproces faciliteert en vanuit zijn onafhankelijke rol partijen ondersteunt met adviezen en/of onderzoek, het uitvoeren van pilots en dergelijke. Om gelijkwaardig in het project te participeren is ook hier een ondernemende instelling van de overheid essentieel.

In Nederland wordt voorzichtig ervaring opgedaan met de business case bij infrastructurele werken, in het buitenland zijn veel meer projecten volgens een soortgelijke benadering tot stand gekomen. De business case als motor achter gebiedsontwikkeling is nieuw.

Initiatiefnemer : Overheid of bedrijfsleven
Overige actoren : Bedrijven, parkmanagement, energiebedrijven,
Product : Businessplan ondergrond bedrijventerrein x
Doorlooptijd : 3-6 maanden

Fase 5: contractering

De hiervoor geschetste fasen waren precompetitief. Met de contractering treedt het mededingingsaspect binnen en start de feitelijke aanbestedingsprocedure. In deze fase krijgt de business case juridisch gestalte doordat partijen met elkaar een overeenkomst aangaan voor de ontwikkeling van het gebied.

Hier zijn diverse situaties denkbaar, afhankelijk van de positionering van de overheden. Vastgoedbeheerders in het gebied regelen hun eigen posities en de overheden toetsen de ontwikkelde plannen aan de ruimtelijke procedures. Het verschil met de huidige procedures is dat door de eerder geschetste fasen een dynamiek op gang gekomen is waardoor de onderlinge relaties zijn geactiveerd en nieuwe kansrijke gelegenheden kunnen worden verkend. De rol van de overheid is louter regisserend, stimulerend en toetsend op (ruimtelijke) convergentie. In veel gevallen zal de overheid ook zelf een positie moeten nemen. Dit kan zijn omdat men mede ontwikkelaar en beheerder wil zijn, of omdat de overheid positie kiest in bijvoorbeeld het risicoprofiel en als het ware het risico voor de pluimen afdekt, of een subsidie of vermogensbijdrage verleent in het financieringsmodel van de business case. In zo'n geval is de overheid als hoeder voor het 'level playing field' verplicht voor marktpartijen gelijke kansen te creëren. Dit zal veelal geschieden via een openbare aanbesteding of tender⁴. De inzet van de tender is het mogen ontwikkelen en beheren, met een nader te definiëren insteek van de overheid, van een gebied. Gezien de elders geschetste onderdelen van waardecreaties, levensduur en duurzaamheid is de figuur van een gebiedsconcessie op basis van functionele specificaties een optie. Het gaat hierbij om een arrangement tussen de concessiegever (veelal de overheid) en de concessienemer (het winnende consortium).

Initiatiefnemer : Verschillend
Overige actoren : Bedrijven, gemeente, parkmanagement, energiebedrijven,
Product : Aanbesteding
Doorlooptijd : 3-6 maanden

⁴ Een afwegingsprocedure voor het (in mededinging) verkrijgen van een dienst of product in het economische verkeer.

Fase 6: gunning

Uiteindelijk wordt de opdracht aan de inschrijver / combinatie die voldoet aan de inschrijvingsvereisten en/of de gunningscriteria gegund.

Van belang is nog de lengte van de concessie, een looptijd van 20 jaar is niet uitzonderlijk. Mag gedurende de concessie periode het contract worden opengebroken? En zo ja, onder welke voorwaarden? Het is goed hierover vooraf bindende juridische voorwaarden te stellen. Zo kan bijvoorbeeld de gemeente rondom het concessiegebied beleid formuleren waardoor bijvoorbeeld de exploitatiemogelijkheden verminderen of vermeerderen, denk aan aanleg van beter openbaar vervoer, en duurzaamheidsbeleid in aanpalende gebieden waardoor de waarde van het vastgoed stijgt. Maar ook, mag een partij in het winnende consortium haar belang vervreemden aan een andere partij? Het is zaak hierover vooraf een goed doordacht pakket op te stellen en daar afspraken over te maken.

De contracten die worden aangegaan gelden mogelijk voor zeer lange, dus er moet wel zekerheid zijn dat alle betrokken partijen de verplichtingen kunnen nakomen. Uit deze consortia kiest een tenderboard een samenwerkingsconstruct dat de opdracht krijgt om het brownfield te ontwikkelen.

Initiatiefnemer : Verschillend

Overige actoren : Bedrijven, gemeente, parkmanagement, energiebedrijven,

Product : Aanbesteding

Doorlooptijd : 3-6 maanden

Fase 7: realisatiefase

De laatste fase is uiteraard die van de realisatie.

