

Een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie voor de aanpak van brownfields

Door het stimuleren van de herontwikkeling van brownfields wordt noodzakelijke ruimte voor bedrijven gecreëerd én schaarse buitenruimte gespaard. Het efficiënt benutten van brownfields biedt een kans op een mooier Nederland en tegelijkertijd een schonere bodem. Procesmanagement gecombineerd met de mogelijkheid tot gebiedsgericht beheer van de ondergrond en het overdragen van de verantwoordelijkheid, inclusief risico's, hiervoor maken dit mogelijk. Een Onafhankelijke Brownfield Organisatie kan de kar trekken.

Diederik van Hoogstraten, Reinier Besemer, David Luteijn



Drs. D. van Hoogstraten
ABL2
Operationeel directeur



Ing. R.M. Besemer
eigenaar/adviseur
Bodem voor Ruimte



Ir. D. Luteijn
Boer & Croon

We moeten zorgvuldiger omgaan met de schaarse ruimte die we hebben. Daarover is iedereen die zich in Nederland met ruimtelijke ordening bezig houdt, het wel eens. Beleidsmakers, bestuurders, marktpartijen, belangenorganisaties en bewoners willen niet dat Nederland verder verrommelt. Nederland moet mooi zijn! Ook willen we een schone bodem; in 2030 schoon genoeg voor het beoogde gebruiksdoel en in 2015 geen risico meer voor het huidige gebruik. Natuurlijk is er, en dat zal er altijd wel zijn, verschil van mening over hoe we deze doelen moeten bereiken en

de mate waarin. Maar ongeacht de specifieke wens van de betrokkenen zullen er goede instrumenten moeten zijn om de wensen vorm te geven.

In het voorjaar van 2005 is door een aantal marktpartijen een initiatief genomen om het beschikbare instrumentarium voor de herontwikkeling van brownfields te verbeteren. Met het SKB als opdrachtgever trokken Boer & Croon, Dura Vermeer, ABL2, Tauw, Gemeentewerken Rotterdam, ATM Moerdijk en Bouwfonds Fondsenbeheer gezamenlijk op in een verkenning van huidige knelpunten en mogelijke nieuwe instrumenten. Na het kennismaken van het resultaat van deze studie, genaamd *Brownfields Beter Benut*¹, heeft het ministerie van VROM begin 2008 Boer & Croon en ABL2 opdracht gegeven om de hierin benoemde kansen nader te onderzoeken. Dit artikel geeft een beeld van de uitkomsten van dit onderzoek².

Het hergebruiken van brownfields biedt kansen voor het bedrijfsleven en spaart buitenruimte. Met het vrijspelen van brownfields voor hernieuwd gebruik wordt ruimte gecreëerd voor meer van de oorspronkelijke industriële of bedrijfsmatige functies of voor nieuwe functies, bijvoorbeeld wonen. Deze herinrichting van brownfields als bebouwd gebied zal over het algemeen weinig weerstand oproepen. Dit in tegenstelling tot het transformeren van groene gebieden naar rood. Het mes snijdt aan twee kanten: door brownfields te hergebruiken neemt de behoefte om groen op te offeren immers af.

Een mooi verhaal, maar vanzelf zal het niet gaan. Dan zou het allang dagelijkse praktijk zijn. In vergelijking met het inmiddels door de meeste Europese landen 'geadopteerde'

Wat zijn brownfields?

Brownfields zijn verlaten of onderbenutte industriële of bedrijfsmatige gebieden waar expansie of ontwikkeling wordt bemoeilijkt door de (mogelijke) aanwezigheid van bodemverontreiniging, maar die een potentieel hebben voor hergebruik en ontwikkeling in ruime zin.

A-B-C-model voor brownfields van CABERNET³ (zie kader) zijn het vooral de A-locaties waar (her)ontwikkeling tot stand komt, de krenten uit de pap dus. Het overgrote deel van de B- alsmede de C-locaties hebben dermate grote publieke (financiële) middelen nodig, dat herontwikkeling nauwelijks van de grond komt. Op dergelijke brownfields hebben deze studie en dit artikel betrekking.

Het herontwikkelen van een brownfield is erg complex en financieel niet altijd rendabel. Voor bedrijfsmatige functies wordt het opbrengstpotentieel sterk gedrukt door gebrek aan schaarste. De kosten voor het hergebruiken van een brownfield zijn hoog en, misschien nog wel belangrijker, erg onzeker. We moeten nieuwe instrumenten ontwikkelen én inzetten om vanuit beide richtingen het probleem kleiner te maken en daar waar mogelijk op te lossen.

De commissie Noordanus⁴ komt met interessante aanbevelingen (zie kader) gericht op het vergroten van het opbrengstpotentieel. Regionale samenwerking bij het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen is een belangrijke

eerste stap om het herontwikkelen van oude bedrijventerreinen, waaronder ook brownfields, aantrekkelijker te maken. De ruimtelijke ordening moet ook richtinggevend zijn voor het aanpakken van gebieden en het stellen van prioriteiten, maar ook om te zorgen dat middelen efficiënt worden ingezet. Ook wanneer het gaat om verontreinigde gebieden, tenzij het locaties betreft die vanuit een hoog risico prioritair gesaneerd moeten worden.

Voor het reduceren en het voorspelbaar maken van de kosten voor het hergebruiken van een brownfield signaleren wij kansen in de aanpak van bodemverontreiniging. Een gebiedsgerichte aanpak van brownfields, waarbij financiële instrumenten worden gecombineerd met proces en kennis en een zichtbare initiator, staan hierbij centraal.

Onder meer de ingewikkelde eigendomsverhoudingen, betrokkenheid van meerdere partijen bij zowel sanering als herontwikkeling van brownfields, maar vooral de aard van verontreiniging van de ondergrond pleiten voor een gebiedsgerichte aanpak. Bodemverontreiniging laat zich niet sturen door eigendomsverhoudingen, door grenzen tussen bevoegde gezagen, door afbakening van gevallen noch door het jaar waarin ze zijn ontstaan.

BUNDELING KENNIS EN ERVARING

Zoals eerder genoemd is de financiering van de aanpak van brownfields moeilijk. Dit is echter slechts een deel van de complexe problematiek. Om in dit spanningsveld te opereren en de beschikbare financiële ruimte optimaal te benutten en waar mogelijk te maximaliseren, zal een bundeling van kennis en ervaring vereist zijn, zowel op inhoudelijk als procesmatig en financieel vlak. Gezien de diversiteit in de problematiek rondom individuele brownfields zal per situatie een pakket van afspraken gemaakt moeten worden,

waar vanzelfsprekend de financiering een belangrijk onderdeel vanuit maakt. Om dit efficiënt en risicogericht te kunnen doen is wel een uniforme werkwijze van belang, met maximale ruimte voor technische innovaties. Hierover zullen de betrokken partijen en bevoegde gezagen afspraken moeten maken.

De huidige wet- en regelgeving laat het initiatief voor de sanering van brownfields nagenoeg volledig bij de eigenaar of erfpachter van verontreinigde terreinen. Er is slechts sprake van een saneringsplicht als het bevoegd gezag op basis van het nader onderzoek middels een beschikking heeft verklaard dat een verontreinigd bedrijfsterein een onaanvaardbaar risico oplevert. De verplichting tot saneren kan ook ingegeven worden door voorgenomen (bouw)activiteiten op een gedeelte van een bedrijfsterein. In de praktijk blijkt de sanering en herontwikkeling van brownfields echter met name tot stand te komen als er sprake is van een 'kartrekker', een initiatiefnemer die belang heeft bij de herontwikkeling. Er is behoefte aan een procesmanager en/of initiator die prioritaire locaties vlot kan trekken of actief kan ondersteunen en zonodig verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid onder redelijke condities over kan nemen van eigenaar of erfpachter.

Om de hierboven beschreven aanpak uit te voeren en het succes ervan te borgen, zal één partij eindverantwoordelijk moeten zijn. En wel een onafhankelijke organisatie. Hierdoor kunnen zowel overheden als private partijen rolzuiver blijven handelen en ontstaat geen verstrengeling van belangen. De wens voor een onafhankelijke organisatie is duidelijk naar voren gekomen in verschillende gesprekken met belanghebbenden. Deze organisatie krijgt zowel een landelijke rol alsook een regionale rol. Een centrale positionering is nodig voor de vormgeving van een meer uniforme, risicogerichte werkwijze en het maken van

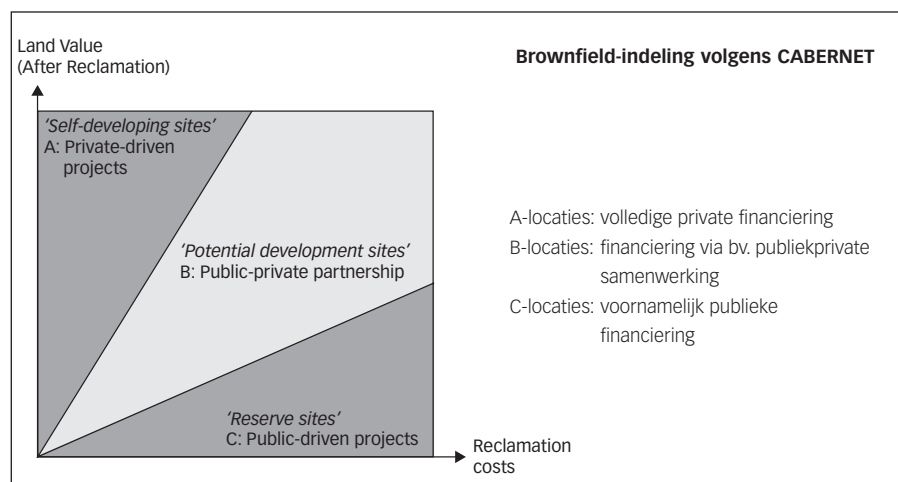


HET HEMBRUGTERREIN TE ZAANDAM: VOORBEELD VAN EEN BROWNFIELD (FOTO: GÉ DUBBELMAN).

afspraken hierover met bevoegde gezagen en komt tevens ten goede aan kennisontwikkeling en het ontwikkelen van standaarden. Regionaal wordt aan projecten gewerkt. Dit sluit aan bij het (economisch) schaalniveau van de problematiek, bij de bevoegde gezagen en betrokken partijen en bij de overheersende visie met betrekking tot de regionale aanpak van gebiedsontwikkeling zoals tevens recentelijk verwoord door de commissie Noordanus.

ONAFHANKELIJKE ORGANISATIE

Deze beoogde organisatie, met als werktitel de Onafhankelijke Brownfield Organisatie (OBO) wordt voorzien van wortel én stok. De OBO beschikt over een financieel instrumentarium dat zij kan inzetten en biedt procesmanagement-diensten aan. Het procesmanagement dient voor het opstellen van uitvoeringsovereenkomsten en voor het begeleiden van de nakoming van deze overeenkomsten. Dit procesmanagement wordt om niet aangeboden, maar wel onder voorwaarden. De betrokken partijen moeten de intentie hebben om gezamenlijk op te trekken bij de sanering van een brownfield. Zij wensen aanspraak te maken op het financieel instrumentarium van de OBO en de saneringsopgave valt binnen de prioriteitstelling van de OBO. Dit bevordert de effectiviteit van de procesmanagement-inspanningen. Landelijk maken het rijk en de verschillende bevoegde gezagen afspraken over de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de aanpak van gebieden, zowel over de sanering als bijbehorende problematiek zoals de ruimtelijke ordening. Hierbij worden tevens afspraken gemaakt over invulling van de OBO-rol. Regionaal sluit de OBO met betrekking tot de specifieke brownfields intentieovereenkomsten met de betrokken partijen zoals de eigenaren, publieke partijen en marktpartijen. Deze overeenkomsten bevatten principe-afspraken over verantwoordelijkheden, financiering en proces.



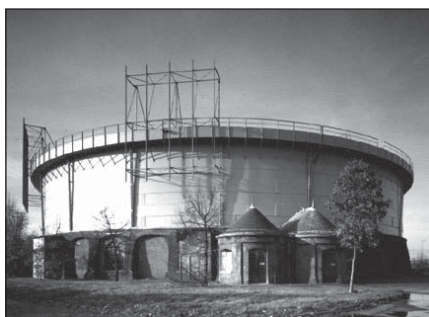
De intentieovereenkomst is het vertrekpunt om gezamenlijk te komen tot een uitvoeringsovereenkomst. In deze uitvoeringsovereenkomst worden concrete afspraken gemaakt tussen alle betrokken partijen over verantwoordelijkheden en wordt de inzet van middelen van de OBO bepaald. De OBO is deelnemer in deze overeenkomst. De uitvoeringsovereenkomst is het startpunt van de realisatie.

Hierin verschilt de OBO met het in 1998 verschenen Draaiboek BOSOM⁵ en de in 2002 – in het verlengde daarvan uitgebrachte – Wegwijzer marktdynamiek bij bodemsanering⁶, waarin handreikingen worden gegeven om marktwerking bij de bodemsanering te stimuleren. Waar deze een gebruik kenden als ‘draaiboek’ of ‘wegwijzer’, biedt de OBO een compleet instrumentarium: het kent een business-case benadering, biedt procesmatige en inhoudelijke ondersteuning, kan sanerings- en nazorgverplichtingen overnemen (en vervolgens bij bestaande instanties onderbrengen) en kan financieren door het verstrekken van subsidies en leningen.

GEBIEDSGERICHTE BENADERING

Het financiële instrumentarium van de OBO gaat uit van een gebiedsgerichte benadering en heeft betrekking op de kosten van de sanering, saneringsrisico's en de nazorg. Er wordt een knip gelegd tussen de ondergrond en de bovengrond. Voor de ondergrond wordt een integraal en gebiedsgericht saneringsplan opgesteld waarin vooraf wordt vastgelegd voor welk deel van de kosten de verschillende partijen opdraaien. De OBO neemt vervolgens de uitvoering en de verantwoordelijkheid voor het plan over. Hiermee wordt een significant kostenvoordeel bereikt. Daarnaast vervalt de belemmering om de grond te hergebruiken. Ook voor de bovengrond is de OBO in staat om de saneringsrisico's over te nemen. Het resultaat: lagere (gebieds) saneringskosten, geen langlopende verplichtingen en aansprakelijkheid bij de huidige en nieuwe grondeigenaren en zekerheid betreffende de financiële verplichtingen.

Nieuw? Nee, de lezer zal veel bekende thema's tegenkomen; het wordt alleen tijd om de meest kansrijke ideeën aan elkaar knopen en het geheel professioneel op te zetten. Ook moet er op sommige punten nog beleidsmatige en juridische ruimte worden gecreëerd. Hoewel de OBO onafhankelijk wordt gepositioneerd is rugdekking vanuit de rijksoverheid (VROM) onvermijdelijk; het overnemen van risico's en aansprakelijkheid vergt een zekere garantiestelling. Ook zal een



WESTERGASFABRIEK TE AMSTERDAM: EEN HERONTWIKKELDE BROWNFIELD (FOTO: MECANOO).

gevalsgerichte aanpak van de verontreiniging in de ondergrond plaats moeten maken voor een gebiedsgerichte.

WINST VOOR ALLE PARTIJEN

De OBO is dus bedoeld om belemmeringen voor herontwikkeling weg te nemen. Ideeën van de Taskforce Herstructureren Bedrijventerreinen kunnen worden ingezet om vraag en aanbod dichter bij elkaar te brengen. Samen gevoegd wordt de haalbaarheid van de herontwikkeling van brownfields vergroot en ontstaan kansen voor publieke en private partijen.

Grondeigenaren en gebruikers die een verantwoordelijkheid hebben voor een bodemverontreiniging willen hieraan meewerken. Niet aan een constructie waarbij verevening in brede zin plaatsvindt, wel aan een aanpak die voor alle partijen winst oplevert. Dit is duidelijk naar voren gekomen tijdens het onderzoek. Zij die niet willen zullen ervan moeten worden overtuigd dat wachten niet langer loont. Hoe kan het toch zijn dat bedrijven jaar in, jaar uit ruime fiscale voorzieningen kunnen treffen zonder tot de feitelijke sanering over te gaan?

Creatie van beleidsmatige en juridische ruimte is een randvoorwaarde. Daarnaast is in dit alles een nauwere koppeling tussen de bodemwereld en de wereld van

de ruimtelijke ordening onmisbaar. Een eerste inventarisatie naar de schaal en omvang van de brownfieldproblematiek in Nederland heeft onmiskenbaar aangetoond, dat juist door het gebrek aan een dergelijke koppeling binnen de overheid belangrijke informatie over de aard en ligging van de brownfields ontbreekt⁷ (zie kader).

Als we de OBO spoedig in het leven roepen kunnen we veel leren van de lessen die nu worden opgedaan op de diverse locaties waar geëxperimenteerd wordt met de hier beschreven denkrichting. Het Ministerie van VROM is hierbij aan zet om ontwikkelingen in deze richting te stimuleren en waar nodig de regelgeving aan te passen.

REFERENTIES

1. Consortium BBB (Boer & Croon, Dura Vermeer, ABL2, Tauw, Gemeentewerken Rotterdam, ATM Moerdijk en Bouwfonds Fondsenbeheer), 2008. Brownfields Beter Benut - Eindrapportage (SKB-rapportnummer PP5308).
2. Boer & Croon en ABL2, 2008. Verkenning van het financieel borgen van afspraken over de aanpak van brownfields en gebiedsgericht beheer van de boven- en ondergrond.
3. Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network (CABERNET), 2009. www.cabernet.org.uk
4. Taskforce (Her)structureren Bedrijventerreinen, 2008. Kansen voor kwaliteit - een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen.
5. Adviesbureau MMG Environment, 1998. Draaiboek BOSOM - Organisatie- en financieringsvormen voor bodemsanering.
6. Bureau MMG Advies, 2002. Wegwijzer marktdynamiek bij bodemsanering - Van BOSOM-aanpak naar participatiestelsel.
7. ABL2 en Bodem voor Ruimte, 2009. Verkenning van het financieel borgen van afspraken over de aanpak van brownfields en gebiedsgericht beheer van de boven- en ondergrond - Deelopdracht: inventarisatie brownfields.

Eind 2008 zijn de 12 provincies en de vier grootste gemeenten in het kader van de 'Verkenning' benaderd met een aantal vragen om een globaal inzicht in het aantal brownfields te krijgen⁷. De vragen hadden zowel betrekking op de bodemverontreiniging als op de ruimtelijke component. Als belangrijkste conclusies kunnen worden genoemd:

- Vrijwel alle partijen delen de behoefte aan meer informatie rond het brownfieldvraagstuk.
- Om uiteenlopende redenen is het moeilijk zo niet onmogelijk de benodigde informatie (binnen een kort tijdbestek) te verzamelen. Te noemen vallen onder meer het gebrek aan een gestandaardiseerde wijze van gegevensopslag en het ontbreken van inzicht in gegevens van andere – gemeentelijke – bevoegde gezagen.
- De definitie van een brownfield wordt niet eenduidig geïnterpreteerd. Brownfields volgens de definitie worden soms niet herkend; veelal wordt een brownfield gezien als een bedrijventerrein (waarvan relatief veel informatie beschikbaar is).
- Er is bij geen van de geïnterviewde instanties een zodanige link tussen de afdelingen 'bodem' en 'RO', dat een integrale beschouwing van het brownfield-vraagstuk mogelijk is.

Uiteindelijk kon er op basis van de verstrekte gegevens geen omvang (in aantal noch in oppervlakte) van de brownfields in Nederland worden gegenereerd. Wel is bij de betrokken partijen het onderwerp op de kaart gezet en men onderstreept het nut van verder onderzoek.