

# Brownfields Beter Benut

EINDRAPPORTAGE D.D. 18 april



Stichting  
Kennisontwikkeling  
Kennisoverdracht  
Bodem



BOER & CROON



**bouwfonds**  
fondsenbeheer



**DURA VERMEER**



Gemeentewerken  
Gemeente Rotterdam



**Tauw**





## Rapportinformatieblad

---

**Brownfields Beter Benut**

**SKB rapportnummer  
PP5308**

---

**Auteur(s)**

Ing. R.M. Besemer  
Drs. M.H. Dielhof MTD  
Drs. D. van Hoogstraten  
Ir. M.H. Nijboer  
Drs. A. Orbons  
Ir. H.X. van Rhijn -Stumphius  
Drs. J.J.T. Teeuwisse  
Drs. W. Roozenboom

---

**Aantal bladzijden:**

**Rapport: 1  
Bijlagen: 8**

---

**Uitvoerende organisaties (consortium)**

ABL2  
ATM Moerdijk  
Boer & Croon Ruimtelijke Investerings BV  
Bouwfonds Fondsenbeheer BV  
Dura Vermeer Business Development BV  
Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam  
Tauw BV

---

**Uitgever**

**SKB, Gouda**

---

**Samenvatting**

In het hele land bestaat een grote voorraad verouderde bedrijfsterreinen waar herstructurering of transformatie nodig is. Deze herontwikkeling ontmoet een scala van problemen, waaronder de aanwezigheid van bodemverontreiniging. Door de (financiële) belemmeringen, die bij deze terreinen vaak domineren, blijken zij in de praktijk veelal niet interessant voor ontwikkelende partijen. Die kiezen liever voor "greenfields". Nieuwe financiële stimuleringsmiddelen als een Revolverend Fonds en een Rood voor Grijs-programma zijn wenselijk. Het gaat er niet om, om "een zak met geld" neer te zetten. Het gaat er om dit geld op een slimme manier in te zetten, zodat er zo veel mogelijk gebieden kunnen worden aangepakt doordat een optimaal rendement kan worden gegenereerd. Beide instrumenten

voorzien hierin. Daarnaast zijn beide instrumenten volledig uitgerust voor en toegespitst op brownfields, waardoor ze maximaal inzetbaar zijn.

---

## Trefwoorden

Gecontroleerde trefwoorden	Vrije trefwoorden
Financiële instrumenten	Revolverend fonds
Industrieterreinen	Rood voor Grijs
Verstedelijking	Verouderde bedrijfsterreinen
Verontreiniging	Herontwikkeling

---

## Titel project

Brownfields Beter Benut

## Projectleiding

Boer & Croon Ruimtelijke Investerings BV  
Drs. M.H. Dielhof MTD

---

## Voorwoord

Het project Brownfields Beter Benut bestaat uit 3 fasen:

- Fase 1: Inventarisatie naar brownfields. In deze fase is onderzocht in hoeverre er behoefte bestaat aan financieringsinstrumentarium voor brownfields.
- Fase 2: Uitwerking van de instrumenten Revolverend Fonds en Rood voor Grijs tot een roadmap
- Fase 3: Mini-symposium.

Onderhavige rapportage “Brownfields Beter Benut” is opgebouwd uit vier deelrapportages, die geïntegreerd zijn in dit rapport. De deelrapportages zijn op hun beurt weer opgebouwd uit hoofdstukken.

In DEEL A is de rapportopbouw beschreven. Dit deel dient tegelijkertijd als leeswijzer.

In DEEL B is het deelonderzoek “inventarisatie brownfields”, ofwel fase 1, beschreven. In deze fase is onderzocht of er vraag is naar financieringsinstrumentarium voor brownfields en zo ja, welke.

In DEEL C is het deelonderzoek naar een Revolverend Fonds voor bodemsanering beschreven.

In DEEL D is het deelonderzoek naar Rood voor Grijs beschreven. Deze deelonderzoeken zijn uitgevoerd in fase 2 van het onderzoek.

In DEEL E zijn de conclusies beschreven met een voorstel tot vervolg.

Het voorstel voor vervolgonderzoek voor Revolverend Fonds is opgenomen in DEEL F. Hier heeft een wijziging plaatsgevonden in het oorspronkelijke projectvoorstel Brownfields Beter Benut (PP 5308). De oorspronkelijke fase 3 betrof een mini-symposium. SKB en het Consortium BBB hebben er gezamenlijk voor gekozen om dit mini-symposium niet plaats te laten vinden en de ruimte die daardoor in het budget is ontstaan gebruiken voor het opstellen van een voorstel voor het vervolg.

Beide deelrapportages betreffende de instrumente Revolverend Fonds en Rood voor Grijs (delen C en D), evenals de inventarisatie (deel B) en het voorstel voor vervolg (deel F) zijn als afzonderlijke rapporten leesbaar. In zijn totaliteit vormen zij de resultaten van het project Brownfields Beter Benut.

# INHOUDSOPGAVE

## Inhoud

<b>EINDRAPPORTAGE D.D. 18 april 2008 .....</b>	<b>1</b>
1. INLEIDING.....	21
2. INVENTARISATIE BROWNFIELDS PROBLEMATIEK.....	23
2.1 Inleiding.....	23
2.2 Kenmerken brownfields .....	23
2.3 Knelpunten brownfields .....	25
2.4 CASGAS: knelpunten bij de herontwikkeling van gasfabrieksterreinen.....	29
2.5 Internationale studies.....	30
2.6 Conclusies inventarisatie .....	33
3. BESTAAND INSTRUMENTARIUM VOOR BROWNFIELDDONTWIKKELING	33
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Beschikbaar instrumentarium .....	34
3.3 Beschikbaar instrumentarium vanuit stimuleringsregelingen.....	39
3.4 Conclusies bestaand instrumentarium.....	46
4. WENSELIJKHEID EN NOODZAAK VOOR REVOLVEREND FONDS EN ROOD VOOR GRIJS .....	48
4.1 Algemene randvoorwaarden.....	49
4.2 Randvoorwaarden Revolverend Fonds .....	50
4.3 Randvoorwaarden voor Rood voor Grijs .....	50
5. KENMERKEN EN ONDERZOEKSVRAGEN VAN HET TE ONTWIKKELEN INSTRUMENTARIUM .....	52
5.1 Kenmerken Revolverend Fonds.....	52
5.2 Onderzoeksvragen Revolverend Fonds.....	52
5.3 Kenmerken Rood voor Grijs.....	53
5.4 Onderzoeksvragen Rood voor Grijs.....	54

**BIJLAGEN:**

1. Geïnterviewde gemeentes, besproken locaties en vraagstelling
2. CABERNET: Overzicht van de financiële risico's van bodemverontreiniging voor de herontwikkeling van brownfields in Europa
3. Literatuur
4. Revolverend Fonds en Staatssteun
5. Procedure financiering door SHB
6. Amendement Irrgang
7. Kostensoortenlijst
8. Samenvatting en voorstel vervolgstudie uit rapport "Brownfields; inschatting aantal brownfields op basis landsdekkend beeld bodemverontreiniging" (3B)

:

## Inhoud

<b>EINDRAPPORTAGE D.D. 18 april 2008 .....</b>	<b>1</b>
1. INLEIDING.....	21
2. INVENTARISATIE BROWNFIELDS PROBLEMATIEK.....	23
2.1 Inleiding.....	23
2.2 Kenmerken brownfields .....	23
2.3 Knelpunten brownfields .....	25
2.4 CASGAS: knelpunten bij de herontwikkeling van gasfabrieksterreinen.....	29
2.5 Internationale studies.....	30
2.6 Conclusies inventarisatie .....	33
3. BESTAAND INSTRUMENTARIUM VOOR BROWNFIELDDONTWIKKELING.....	33
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Beschikbaar instrumentarium .....	34
3.3 Beschikbaar instrumentarium vanuit stimuleringsregelingen.....	39
3.4 Conclusies bestaand instrumentarium.....	46
4. WENSELIJKHEID EN NOODZAAK VOOR REVOLVEREND FONDS EN ROOD VOOR GRIJS .....	48
4.1 Algemene randvoorwaarden.....	49
4.2 Randvoorwaarden Revolverend Fonds .....	50
4.3 Randvoorwaarden voor Rood voor Grijs .....	50
5. KENMERKEN EN ONDERZOEKSVRAGEN VAN HET TE ONTWIKKELEN INSTRUMENTARIUM .....	52
5.1 Kenmerken Revolverend Fonds.....	52
5.2 Onderzoeksvragen Revolverend Fonds.....	52
5.3 Kenmerken Rood voor Grijs.....	53
5.4 Onderzoeksvragen Rood voor Grijs.....	54

### Inleiding

In het hele land bestaat een grote voorraad verouderde bedrijfsterreinen waar herstructurering of transformatie nodig is. Deze herontwikkeling ontmoet een scala van problemen. Zeker daar waar ook nog een voor de planontwikkeling relevante bodemverontreiniging aanwezig is.

Dit SKB-project is gestart met een breed consortium uit de private sector, om de wenselijkheid van en de randvoorwaarden voor nieuw financieel instrumentarium te onderzoeken en om voor deze instrumenten vervolgens een road-map te ontwikkelen. In de klankbordgroep voor dit project hebben diverse gemeentes, enkele provincies, enkele ontwikkelaars en VROM/Bodem+ zitting. Het project richt zich op de locaties in binnenstedelijk gebied waar potentie voor herontwikkeling aanwezig is, maar waar het – omwille van de bodemverontreiniging – niet “van zelf” gaat.

### Inventarisatie

Als eerste stap is een inventarisatie uitgevoerd naar de knelpunten zoals die worden ervaren door projectmanagers, betrokken bij herontwikkeling van grootschalige binnenstedelijke bedrijfsterreinen.



Doel van deze inventarisatie is om de grootste belemmeringen te achterhalen. Daarna is het bestaande instrumentarium in beeld gebracht. Als laatste is nagegaan welk nieuw financieel instrumentarium bij de herontwikkelingsopgave behulpzaam zou kunnen zijn, en aan welke voorwaarden dergelijk instrumentarium zou moeten voldoen. Het gaat daarbij steeds om instrumentarium gericht op wegnemen/verkleinen van belemmeringen en (financiële) risico's ten gevolge van de aanwezigheid van bodemverontreiniging.

### **Belemmeringen**

Uit de resultaten van de inventarisatie kwam naar voren dat de grootste belemmeringen voor herontwikkeling te maken hebben met o.m. de verwerving van gronden, het gaande houden van het proces om samen met de ondernemers in het gebied de herontwikkeling ter hand te nemen en de milieuhygiënische en financiële risico's van bodemverontreiniging. Deze laatste risico's worden grotendeels gevormd doordat de bodem zich als "black box" gedraagt. Daar waar significante bodemverontreiniging aanwezig is, kan de hoogte van de saneringskosten een bottle-neck zijn. Een daarop volgende onzekere factor is het traject van nazorg. De onzekerheid over de hoogte van de kosten en de kans op het vóórkomen ervan en de effecten op de planning zijn ook van groot belang.

### **Nieuw instrumentarium**

#### Revolverend Fonds voor Bodemsanering

Een Revolverend Fonds is een fonds met 'geormerkte' middelen. Vanuit het fonds kunnen laagrentende/renteloze leningen worden verstrekt om gewenst(e) ontwikkelingen/beleid te stimuleren. De leningen komen in plaats van eenmalige subsidies (à fonds perdu). Aflossingen en (eventuele) rente vloeien terug in het fonds. De middelen kunnen dan opnieuw worden gebruikt, en daarna opnieuw, enzovoorts. Het fonds kan zowel worden gevuld door overheden als door private partijen.

Bij een Revolverend Fonds voor bodemsanering gaat het om het stimuleren van samenwerking tussen publieke en private partijen die een vervuilde locatie willen herontwikkelen. Van belang hierbij zijn het compenseren van de hogere kosten van grondexploitatie en het geven van zekerheid t.a.v. de totaalkosten van exploitatie tijdens de gebruiksfase.

Vanuit het fonds kunnen verschillende financieringsoplossingen worden geboden, afhankelijk van de behoefte van de markt. De ene ondernemer die een vervuilde locatie wil herontwikkelen, heeft behoefte aan een overbruggingskrediet, de ander aan een langlopend krediet. Andere mogelijkheden zijn: totaalfinanciering bestaande uit een laagrentend deel en een deel met een marktconforme rente en: een laagrentende lening in combinatie met een risico afdekking.

#### Rood voor Grijs

Bij Rood voor Grijs wordt het vereveningsprincipe toegepast, waarbij verschillende projecten in samenhang worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen financiële middelen van een rendabel project worden overgeheveld naar een onrendabel project. In het geval van Rood voor Grijs wordt het tekort

van ontwikkeling van een brownfield gedekt met de winst van ontwikkeling van een of meerdere greenfields.

De opbrengsten van Rood voor Grijs kunnen gevonden worden in:

- een aantrekkelijker uitvraag aan ontwikkelende partijen, aangezien:
  - er meer productie wordt geboden;
  - er een meer gespreid risicoprofiel ontstaat dan enkel de ontwikkeling van brown- of greenfields;
- meer programmatische afstemming tussen verschillende ontwikkelingslocaties;
- potentiële versnelling van de ontwikkelingsopgave;
- voorkomen van “cherry picking” door middel van publieke of private overeenkomsten.

### **Conclusies en vervolgstappen**

Concluderend kan worden gesteld dat met zowel een Revolverend Fonds als Rood voor Grijs een aanmerkelijke verbetering wordt aangebracht in het beschikbare instrumentarium voor de ontwikkeling van Brownfields. Tegelijkertijd moet worden erkend dat niet voor alle obstakels een oplossing wordt geboden.

De eerstvolgende stap voor Revolverend Fonds is de verdere uitwerking van een aantal onopgeloste vragen aan de hand van een casestudy.

Het instrument Rood voor Grijs is klaar om getoetst te worden aan de hand van een pilot-project.

## DEEL A: INLEIDING

### 1. Probleemstelling

Bij stedelijke herontwikkeling blijken brownfields in de praktijk vaak een obstakel te vormen. Een van de redenen is het risico als gevolg van bodemverontreiniging. Behalve grotere complexiteit en financiële risico's, door o.a. de (onzekere) kosten voor de bodemsanering, kunnen er dan ook planningsrisico's ontstaan of beperkingen in ruimtelijke zin, die een belemmering voor herontwikkeling worden. Hierom hebben projectontwikkelaars in de praktijk een voorkeur voor 'greenfields'. In een dichtbevolkt land als Nederland, met toenemende claims op de steeds schaarser wordende 'groene' ruimte, is dat een ongewenste ontwikkeling.

Het Consortium BBB heeft zich ingezet om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke wens deze ontwikkeling te stoppen en waar mogelijk de in Nederland voorkomende brownfields beter te benutten, voor bijvoorbeeld woningbouw.

### 2. Doelstelling project Brownfields Beter Benut

De leden van het Consortium BBB zijn van mening dat zij hun bijdrage kunnen leveren door:

*een financieel sturingsmechanisme te ontwikkelen, waarmee de bodemsanering in het kader van de herontwikkeling van brownfields wordt gestimuleerd.*

De financiële sturingsmechanismen die zij voor ogen hebben zijn:

- een Revolverend Fonds en
- Rood voor Grijs.

Het Consortium ziet financiële risicospreiding als een belangrijke oplossingsrichting. Voor marktpartijen is productie belangrijk. Een lager rendement door (bodemsanerings)kosten is acceptabel als dat wordt gecompenseerd door lagere risico's en/of toename van productie elders. Voor publieke en private partijen kan dit sturingsmechanismen opleveren.

De algemene vraag die het Consortium BBB zichzelf stelt, is als volgt geformuleerd:

*Welke procesinstrumenten, gebaseerd op financiële risicospreiding, zijn kansrijk om bodemsanering in het kader van de herontwikkeling van brownfields te stimuleren?*

De algemene vraagstelling is vertaald naar de volgende deelvragen:

1. Hoe bepalend zijn de financiële risico's van de bodemsanering voor de mogelijkheden van herontwikkeling van brownfields?
2. Wat zijn mogelijke instrumenten voor risicospreiding?
3. Welke factoren beïnvloeden de mogelijkheid tot gebruik van financieringsinstrumenten?
4. Voor welk type brownfields zijn deze instrumenten geschikt?

### 3. Onderwerp en opzet project

Beantwoording van de hierboven genoemde vragen geeft inzicht in de slagingskans van financiële sturingsmechanismen als stimulans voor de herontwikkeling van brownfields. Deze vragen zijn daarom uitgewerkt in de eerste fase van het project.

De resultaten van deze fase 1 bieden:

- Een overzicht van financieringsmechanismen en een antwoord op de vraag of financiële risicospreiding een oplossing biedt voor het knelpunt van de financiering van de bodemsanering op brownfields.

Dit is beschreven in het in DEEL B opgenomen deelrapport "Fase 1: Inventarisatie".

De in het deelrapport beschreven resultaten zijn vervolgens besproken in een klankbordgroep, die bestond uit circa 25 experts, die bereid waren om het consortium op persoonlijke titel te adviseren met betrekking tot de uitwerking van financiële sturingsmechanismen.

De klankbordgroep was van mening dat de resultaten van fase 1 voldoende uitdaging boden om de financieringsmechanismen Revolverend Fonds en Rood voor Grijs verder uit te werken. Het consortium besloot daarop om beide instrumenten verder uit te werken in fase 2 en te komen tot:

- Een stappenplan, ofwel road-map, voor het opzetten van een Revolverend Fonds;
- Een stappenplan, ofwel road-map voor de toepassing van een projectportefeuille van een brownfield gekoppeld aan een greenfield (Rood voor Grijs).

De resultaten van fase 2 zijn beschreven in de DELEN C en D, waarin respectievelijk de deelrapportages "Revolverend Fonds herontwikkeling Brownfields" en "Rood voor Grijs" zijn opgenomen.

In DEEL E zijn de conclusies en aanbevelingen voor vervolgstappen opgenomen. In DEEL F is dit verder uitgewerkt tot een voorstel voor fase 2 van de roadmap om te komen tot een Revolverend Fonds herontwikkeling Brownfields.

### 4. Opbouw rapportage

De gefaseerde uitvoering en opbouw van het project en de uitwerking van twee verschillende instrumenten heeft geleid tot de volgende drie deelrapportages:

1. Notitie Brownfields Beter Benut, Fase 1: Inventarisatie, d.d. 6 maart 2006.
2. Brownfields Beter Benut, Fase 2: Revolverend Fonds Herontwikkeling Brownfieldlocaties, d.d. 19 oktober 2006.
3. Brownfields Beter benut, Fase 2: Rood voor Grijs.

De hierboven beschreven deelrapportages zijn in principe te lezen als zelfstandige rapportages. In zijn totaal vormen zij de resultaten van het project Brownfields Beter Benut.

Hieronder is globaal de opbouw van de rapportage Brownfields Beter Benut beschreven.

#### DEEL A: Inleiding

Het betreft dit deel.

#### DEEL B: Notitie Brownfields Beter Benut, Fase 1: Inventarisatie

Deze notitie is in zijn geheel opgenomen in DEEL B van deze eindrapportage.

De notitie is als volgt opgebouwd:

- Als start van het project heeft een algemene inventarisatie plaatsgevonden naar de brownfieldsproblematiek. Hierbij is nagedacht over specifieke kenmerken van brownfields in relatie tot andere her te ontwikkelen locaties en over de positie van de verschillende probleemeigenaren. Ter verdieping hebben een aantal interviews plaatsgevonden met een belangrijke probleemeigenaren: gemeenten. Hierbij is doorgevraagd naar de knelpunten die zij als belangrijk ervaren voor het falen van de ontwikkeling van dergelijke locaties. Vervolgens zijn de resultaten van CASGAS en internationale studies als REGENTIF en CABERNET bestudeerd.  
De conclusies van deze algemene inventarisatie bestaan uit een aantal knelpunten en verbetervoorstellen, die als bouwstenen meegenomen zijn in fase 2, bij het verdere onderzoek naar financiële sturingsmechanismen.
- Daarnaast is er een overzicht opgesteld van bestaande stimuleringsinstrumenten en regelingen. Van de bestaande instrumenten is de vraag gesteld, waarom zij in de praktijk in onvoldoende mate blijken te leiden tot de herontwikkeling van brownfields en wat daarin verbeterd kan worden. De belangrijkste conclusie is dat zij onvoldoende toegespitst zijn op de specifieke kenmerken van een brownfieldlocatie en dat er behoefte bestaat aan nieuw, specifiek op brownfields gericht, instrumentarium. Op basis van de resultaten van de inventarisatie zijn een aantal randvoorwaarden opgesteld waarbinnen een Revolverend Fonds en een Rood voor Grijs in aanmerking zouden kunnen komen als nieuw instrumentarium.
- Tot slot zijn aan de hand van de kenmerken van de te ontwikkelen instrumenten Revolverend Fonds en Rood voor Grijs een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, die de eerste input vormen voor het verder uitwerken van de road-maps Revolverend Fonds en Rood voor Grijs in fase 2.

## DEEL C : Brownfields Beter Benut, Fase 2: Revolverend Fonds Herontwikkeling Brownfieldlocaties

De deelrapportage “Revolverend Fonds Herontwikkeling Brownfieldlocaties” is in zijn geheel opgenomen in DEEL C van deze eindrapportage.

Het deelrapport is als volgt opgebouwd:

- Uitgangspunten voor de uitwerking van een Revolverend Fonds zijn:
  - de conclusie uit de inventarisatie van fase 1, dat er onvoldoende financiële instrumenten met de juiste kenmerken beschikbaar zijn, die specifiek zijn gericht op de herontwikkeling van brownfields.
  - De in fase 1 geformuleerde onderzoeksvragen en daaraan gekoppelde hypothese.
- Het louter bieden van een “zak met geld” is niet voldoende. Het gaat er om financiële middelen op een slimme manier te gebruiken en op die onderdelen toe te passen waar de behoefte aan extra ondersteuning het grootst is. Daarnaast moeten slimme financiële middelen niet op zichzelf staan, maar een aanvulling vormen op al bestaande stimuleringsregelingen. Om hieraan te kunnen voldoen is een definitie van brownfields opgesteld, die aansluit bij de dagelijks uitvoeringspraktijk en daarmee op punten afwijkt van de verschillende algemeen in omloop zijnde definities. Om te kunnen beoordelen of een brownfield (volgens de door het Consortium BBB geformuleerde definitie) ook in aanmerking komt voor financiering uit een Revolverend Fonds zijn een aantal “toelatingseisen”, ofwel criteria opgesteld.
- Het Revolverend Fonds is aanbod gestuurd: een initiatief vanuit de markt, dat door verschillende probleemeigenaren gebruikt moet gaan worden. Daarom zijn de mogelijke gebruikers in beeld gebracht en is een antwoord beschreven op de vraag “what’s in it for me?” De wensen, beperkingen en mogelijkheden van de toekomstige gebruikers bepalen voor een groot deel hoe het Revolverend Fonds eruit moet gaan zien.
- Vervolgens is de werking van het fonds beschreven. Onderwerpen die aan bod komen zijn o.a.:
  - Financierings- en verzekeringscomponent
  - Conditie waaronder financiering mogelijk is
  - Het verzekeren van de risico’s
  - Aansluiting bij processen van bodemsanering
  - Vulling van het fonds
  - Omvang van het fonds
  - Organisatie en zeggenschap

Twee belangrijke onderwerpen, vulling van het fonds en omvang van het fonds, vormen extra aandachtspunten, die cruciaal zijn voor het al dan niet in de markt kunnen plaatsen van het instrument. Nader onderzoek naar de vulling van het fonds in relatie tot Staatssteun en

onderzoek naar de benodigde omvang van de vulling van het fonds zouden wenselijk zijn, maar vallen buiten de scope van dit project.

- Voordat is overgegaan tot het opstellen van de road-map is de opgestelde hypothese getoetst.

#### DEEL D: Brownfields Beter Benut Fase 2: Rood voor Grijs

Bij Rood voor Grijs wordt niet een totaal nieuw in te richten instrument beschreven, maar een manier om slim om te gaan met de op handen zijnde wijzigingen in de GrondexploitatieWet, ofwel GREXW.

De deelrapportage “Rood voor Grijs” is in zijn geheel opgenomen in DEEL D van deze eindrapportage.

Het deelrapport is als volgt opgebouwd:

- De behoefte aan een Rood voor Grijs vloeit voort uit de afnemende mogelijkheden voor gemeentes om onrendabele locaties te compenseren met rendabele locaties, puur omdat steeds meer verdienlocaties in de praktijk in bezit blijken te zijn van veelal ontwikkelende (private) partijen.
- Om gevoel voor de situatie te verkrijgen wordt eerst inzicht verschaft in de huidige processen omtrent locatie-ontwikkeling en de lessen die geleerd kunnen worden uit een vergelijkbaar instrument als Rood voor Groen. Het blijkt in de praktijk minder noodzakelijk om Rood voor Grijs te beperken tot brownfields. In principe kan het in de praktijk daar toegepast worden, waar sprake is van
  - een rendabele en een onrendabele locatie.
- Rood voor Grijs is eveneens aanbod gestuurd: een initiatief vanuit de markt, dat door verschillende probleemeigenaren gebruikt kan gaan worden. De mogelijke gebruikers zijn in beeld gebracht, waarbij de nadruk ligt op de gemeentes. Ook hier geldt dat de wensen, beperkingen en mogelijkheden van de toekomstige gebruikers voor een groot deel de werking van Rood voor Grijs bepalen.
- De werking van Rood voor Grijs is beschreven aan de hand van 3 scenario's"
  - Scenario 1: zowel de kostenlocatie (grijs) als de opbrengstlocatie (rood) zijn in bezit van de gemeente
  - Scenario 2: de grijze locatie is in bezit van een private partij en de rode in bezit van de gemeente
  - Scenario 3: de gemeente is in bezit van de grijze locatie en de rode locatie is in bezit van private partijen, of beide locaties zijn in bezit van private partijen.

Vooral scenario 3 vormt een uitdaging met betrekking tot de herontwikkeling van onrendabele locaties (waaronder o.m. brownfieldlocaties vallen). De werkingssfeer van scenario 3 is verder uitgewerkt.

- Voordat is overgegaan tot het opstellen van de road-map is de opgestelde hypothese getoetst.

#### DEEL E : Conclusies en advies vervolgstappen

In DEEL E zijn de eindconclusies beschreven ten aanzien van het Revolverend Fonds en Rood voor Grijs, evenals een advies voor vervolgstappen. De uitwerking van beide instrumenten hebben verschillende dynamiek en worden daarom verder als afzonderlijke uitwerkingstrajecten beschouwd.

#### DEEL F: Voorstel Brownfieldfonds, haalbaarheidsonderzoek

In DEEL F is het voorstel voor de verdere uitwerking van fase 2 van de roadmap voor Revolverend Fonds opgenomen. In overleg met SKB heeft een mini-symposium plaatsgemaakt voor het opstellen van een voorstel voor vervolg. Ondanks dat er veel belangstelling is voor het Revolverend Fonds, heeft zij het verstandig geacht om eerst een aantal inhoudelijke uitwerkingsvragen te beantwoorden, voordat de brede publiciteit wordt gezocht.

In het voorstel wordt de uitvoering van fase 2 van de roadmap beschreven. Het betreft een haalbaarheidsonderzoek dat aan de hand van één of meerder praktijksituaties wordt uitgevoerd. In een tweetal workshops worden de onderzoeksvragen getoetst aan de praktijksituatie. De resultaten die hieruit voortvloeien worden als "huiswerk" meegenomen door het Consortium BBB. Deze cyclus wordt herhaald, waardoor er er middels een iteratief proces wordt gewerkt naar antwoorden.

Voorafgaand aan de start van fase 2 is een inventarisatie naar brownfieldlocaties geadviseerd. Hieruit moeten geschikte locaties worden gedestilleerd, die zouden kunnen dienen als praktijksituatie.

De resultaten van dit haalbaarheidsonderzoek vormen de input voor fase 3 van de roadmap.



## 5. Het consortium BBB

In de volgende tabel zijn de partijen opgenomen die samen het consortium vormen dat het project uitvoert.

Organisatie	Expertise	Rol in het consortium
<b>ABL2</b>	Procesmanager met resultaatgarantie	Inbreng kennis en ervaring op het gebied van vastontwikkeling, management en financiering.
<b>Bouwfonds Fondsenbeheer</b> www.bouwfonds.nl	Expertise op het gebied van revolving funds en fondsvorming in Nederland. Voert het management voor een aantal fondsen (revolving funds), waaronder het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten en de Stichting Nationaal Restauratiefonds.	Inbreng kennis en ervaring m.b.t. revolving funds en andere financieringsarrangementen.
<b>ATM Moerdijk</b> www.atmmoerdijk.nl	Uitvoerder (reinigingstechnologie).	Advisering omtrent kosteneffectieve saneringsconcepten en – technieken.
<b>Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam</b> www.gw.rotterdam.nl	Probleemoplosser. Ervaring met herontwikkeling van een aantal met brownfield vergelijkbare locaties.	Advisering op het gebied van een integrale benadering van bodemsanering en ruimtelijke ontwikkeling.
<b>Tauw</b> www.tauw.nl	Expertise m.b.t. sanering en locatieontwikkeling voor gemeenten, project-ontwikkelaars, woningbouw-corporaties en individuele bedrijven	Inbreng marktexpertise m.b.t. herontwikkelingslocaties. Advisering over juridische, financiële en technische haalbaarheid.
<b>Boer&amp;Croon</b> www.boercroon.nl	Expertise op het gebied van o.m. Publiek-Private-Samenwerking	Inbreng van kennis en advisering over PPS. Penvoerder.
<b>Dura Vermeer</b> www.duravermeer.nl	Ontwikkellende aannemer op het gebied van bouw, infrastructuur en bodemsanering. Beheersing van het bouwproces van initiatief tot en met beheer en exploitatie.	Proceseigenaar/uitvoerder. Inbreng van ervaringskennis m.b.t. herontwikkeling van brownfield locaties Inbreng EU-kennis en ervaring vanuit: REGENTIF (partner) <a href="http://www.regentif.org">www.regentif.org</a> CABERNET (associate-member) <a href="http://www.cabernet.org.uk">www.cabernet.org.uk</a> NICOLE (lid) <a href="http://www.nicole.org">www.nicole.org</a>

In onderstaande tabel zijn – in alfabetische volgorde - de leden van de klankbordgroep opgenomen. Deze mensen hebben gedurende de uitwerking van het project hun kennis en ervaring beschikbaar

gesteld aan de leden van het consortium BBB. Dit, enerzijds door deelname aan een tweetal plenaire bijeenkomsten en anderzijds door bilaterale gesprekken en advies.

<b>Organisatie</b>	<b>Deelnemer</b>
Bodem +	Auke Oostra
Gemeente Eindhoven	Alfredo Verboom
Gemeente Groningen	Jaap Hut
Gemeente Hengelo	Gerard Jilleba
Gemeente Tilburg	Erwin Lichtenberg
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam	Stef Poolman
Provincie Overijssel	Irene Oosterkamp
Provincie Zuid-Holland	Aart Vorstenburg

Gedurende de uitwerking van het project BBB hebben een aantal belangstellenden zich aangesloten bij de klankbordgroep. Deze mensen hebben eveneens hun kennis en ervaring beschikbaar gesteld aan de leden van het consortium. Deze belangstellenden zijn – eveneens in alfabetische volgorde - opgenomen in onderstaande tabel.

<b>Organisatie</b>	<b>Deelnemer</b>
Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV	Bas van de Griendt
ING Real Estate	Marja Barnhoorn
Ministerie van VROM	Ruud Cino Jan Weisscher

## DEEL B

## NOTITIE

# “Brownfields Beter Benut”

Fase 1: Inventarisatie

Auteurs:



Stichting  
Kennisontwikkeling  
Kennisoverdracht  
Bodem

**ATM**

BOER & CROON

**bouwfonds**  
fondsenbeheer

**DURA VERMEER**

Gemeentewerken  
Gemeente Rotterdam

**Tauw**

**ABLA**

- Armand Orbons
- Martine Dielhof
- Jos Teeuwisse
- Reinier Besemer
- Hetty van Rhijn-Stumphius
- Matthijs Nijboer
- Diederik van Hoogstraten

## INHOUD

<b>EINDRAPPORTAGE D.D. 18 april 2008 .....</b>	<b>1</b>
1. INLEIDING.....	21
2. INVENTARISATIE BROWNFIELDS PROBLEMATIEK.....	23
2.1 Inleiding.....	23
2.2 Kenmerken brownfields .....	23
2.3 Knelpunten brownfields .....	25
2.4 CASGAS: knelpunten bij de herontwikkeling van gasfabrieksterreinen.....	29
2.5 Internationale studies.....	30
2.6 Conclusies inventarisatie .....	33
3. BESTAAND INSTRUMENTARIUM VOOR BROWNFIELDONTWIKKELING.....	33
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Beschikbaar instrumentarium .....	34
3.3 Beschikbaar instrumentarium vanuit stimuleringsregelingen.....	39
3.4 Conclusies bestaand instrumentarium.....	46
4. WENSELIJKHEID EN NOODZAAK VOOR REVOLVEREND FONDS EN ROOD VOOR GRIJS .....	48
4.1 Algemene randvoorwaarden.....	49
4.2 Randvoorwaarden Revolverend Fonds .....	50
4.3 Randvoorwaarden voor Rood voor Grijs .....	50
5. KENMERKEN EN ONDERZOEKSVRAGEN VAN HET TE ONTWIKKELEN INSTRUMENTARIUM .....	52
5.1 Kenmerken Revolverend Fonds.....	52
5.2 Onderzoeksvragen Revolverend Fonds.....	52
5.3 Kenmerken Rood voor Grijs.....	53
5.4 Onderzoeksvragen Rood voor Grijs.....	54

## BIJLAGEN

1. Geïnterviewde gemeentes, besproken locaties en vraagstelling
2. CABERNET: Overzicht van de financiële risico's van bodemverontreiniging voor de herontwikkeling van brownfields in Europa
3. Literatuur

## 1. INLEIDING

Verontreinigde binnenstedelijke (industriële) locaties worden veelal onderbenut, terwijl ze in beginsel, mede gezien hun ligging, zeer geschikt zijn voor herontwikkeling. Deze locaties, de zogenaamde “brownfields”, vormen bij stedelijke herontwikkeling een groot obstakel.

Vanuit meerdere maatschappelijke invalshoeken wordt herontwikkeling gestimuleerd. Braakliggende of verloederende terreinen wekken immers verval in de hand, hetgeen niet bijdraagt aan vitale, krachtige steden, zoals omschreven in de Nota Ruimte. Daarnaast kan de ontwikkeling van deze locaties een positieve impuls geven aan de kwantitatieve woningbouwopgave, zoals in de Nota Ruimte is aangegeven.

Doel van het project “Brownfields Beter Benut” is het stimuleren van het proces van herontwikkeling van brownfields in Nederland. Centraal in het project staat het ontwikkelen van een instrumentarium dat hieraan kan bijdragen. Verbetering van het ter beschikking staande instrumentarium zou zich zowel kunnen richten op versnelling van herontwikkeling, als op het vergroten van het aantal locaties dat kan worden herontwikkeld.

Potentieel belanghebbende (vragende) partijen bij een verbeterd instrumentarium zijn:

- De toekomstige gebruikers van het instrumentarium, bijvoorbeeld ontwikkelaars of eigenaren van verontreinigde (binnenstedelijke) locaties.
- Probleembezitters als (ontwikkende) gemeentes.
- De rijksoverheid, die haar politieke doelstellingen op het gebied van bodemsanering, woningbouw en herontwikkeling van bedrijfsterreinen wil/moet behalen.

Vraag en aanbod kunnen op elkaar afgestemd worden door kennisontwikkeling en –overdracht. Deze stap wordt beoogd binnen het project “Brownfields Beter Benut”.

Het initiatief voor nieuw instrumentarium komt vanuit de markt en is dus vanuit het aanbod gestuurd. Dit houdt in dat de studie is verricht vanuit een aanname en deze luidt:

**“Een Revolverend Fonds specifiek voor brownfields en een “Rood voor Grijs” programma kunnen een versnelling en verbetering teweegbrengen van de herontwikkeling van brownfields.”**

Alvorens deze instrumenten nader uit te werken zal in eerste instantie worden gekeken naar de kenmerken van en problematiek rond brownfields. Er zal ook door middel van deskresearch worden gekeken naar de nationale en internationale benadering van dezelfde of vergelijkbare problematiek (hoofdstuk 2). In hoeverre het beschikbare instrumentarium, bestaande uit algemene regelgeving en specifieke stimuleringsregelingen, tegemoet komt aan de problematiek wordt beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van de voorgaande hoofdstukken beschreven wat de

wenselijkheid en noodzaak van aanvullend instrumentarium is, wil dit tegemoet komen aan de beschreven beperkingen. In hoofdstuk 5 wordt dit vertaald in kenmerken en onderzoeksvragen voor de volgende fase van het project "Brownfields Beter Benut".

## 2. INVENTARISATIE BROWNFIELDS PROBLEMATIEK

### 2.1 Inleiding

Voordat we ingaan op de behandeling van de problematiek is het nodig om een heldere definitie van het begrip brownfields te hebben. De kernvragen hierbij zijn:

*“Wat maakt een specifieke locatie tot een brownfield? En wat zijn de belemmering bij herontwikkelingen?”*

Er zijn verschillende definities van brownfields in omloop. Het is niet de bedoeling om aan te haken bij één van de (internationaal) gehanteerde definities. Buiten Nederland is bij brownfields veeleer sprake van grotendeels verlaten terreinen, terwijl in Nederland de terreinen vaak nog volop in gebruik zijn. Dit verschil betekent ook dat er een deels afwijkend patroon in knelpunten voor herontwikkeling is. De leden van het consortium van het project “Brownfields Beter Benut”, zijn van mening dat daarom beter gedacht kan worden in kenmerken die van toepassing zijn op de Nederlandse praktijksituatie en de knelpunten die daaruit voortvloeien voor partijen die iets willen met een dergelijke locatie (vraagzijde).

In paragraaf 2.1 gaan we in op de kenmerken van brownfields. In paragraaf 2.2 wordt op basis van interviews met verschillende partijen (gemeentes, probleembezitters en ontwikkelaars) perspectieven gekeken naar de ervaren knelpunten. In paragraaf 2.3 wordt gekeken naar de resultaten van de CASGAS-studie, die zich richtte op een specifieke categorie brownfields, te weten gasfabrieksterreinen. Bij 2.4 komen de internationale studies betreffende deze problematiek aan de orde. In paragraaf 2.5 staan de conclusies.

### 2.2 Kenmerken brownfields

In dit project hebben wij ons beperkt tot die terreinen in Nederland waar weliswaar sprake is van potentie voor herontwikkeling, maar waar dit niet (vanuit de markt) of zeer moeizaam van de grond kan komen. De kenmerken van (Nederlandse) brownfields voor zover ze binnen deze studie vallen, zijn hieronder beschreven.

#### 1. *Het betreft een binnenstedelijke locatie*

Het zijn binnenstedelijke (industrie)locaties, die

- Onderbenut zijn.
- Die een industriële historie van vór voor 1975 hebben.
- Waarvan de bodems doorgaans verontreinigd zijn.
- Die een potentieel vormen voor herontwikkeling.
- Met ingewikkelde en gefragmenteerde eigendomsverhoudingen.

## 2. *De overheid heeft de intentie de locatie te ontwikkelen*

Op de locatie is sprake van een rol van een ontwikkelende overheid, d.w.z. de lokale of regionale overheid heeft intenties om deze locatie te ontwikkelen, maar stuit tegen té grote obstakels om de locatie daadwerkelijk zelf te kunnen ontwikkelen. Bij toekomstige ontwikkeling moet er sprake zijn van *herprofilering* of *transformatie*. (zie tekstblok 2.1 herprofilering of transformatie)

### Tekstblok 2.1 Herprofilering of transformatie

Bij herprofilering wordt het bedrijventerrein grondig aangepakt (met bijvoorbeeld bodemsanering en bedrijfsverplaatsingen), waardoor het terrein in een ander (bij voorkeur kwalitatief hoger) segment gesitueerd kan worden. Het terrein blijft echter wel de functie van bedrijventerrein behouden.

Bij transformatie vindt er verandering van de functie van het bedrijventerrein plaats naar bijvoorbeeld detailhandel, kantoorruimte en/of wonen. Transformatie impliceert een zeer grondige herstructurering van het terrein. Vanuit de nieuw beoogde functie worden doorgaans strengere eisen gesteld aan de kwaliteit van het terrein (milieu, ruimtelijke kwaliteit, etc.). Hierdoor zijn veelal intensieve en kostbare ingrepen op het gebied van bedrijfsverplaatsing, bodemsanering en inrichting van het terrein noodzakelijk of wenselijk.

Een indicatie van kosten voor een pakket basismaatregelen voor de herprofilering van een bedrijventerrein (geen transformatie) komt gemiddeld op circa € 300.000,-- per ha (ETIN, 2002). Dit is exclusief de kosten van grootschalige ingrepen zoals verwerving, bodemsanering, uitplaatsing en bijzondere infrastructuur etc.

## 3. *De bodemverontreiniging leidt tot een financieel risico*

Er bestaat een zeer reëel risico dat de aanwezigheid van bodemverontreiniging voor een belangrijk deel bijdraagt aan het niet sluitend krijgen van de exploitatie. Bodem wordt als een black box. De aard, omvang kosten van bodemsanering zijn niet altijd op voorhand te begroten. Daarnaast bestaat nog steeds de cultuur om bodem niet als relevant risico te kwalificeren, waardoor zij vaak te laat in het ontwikkelingsproces wordt meegenomen.

## 4. *Functiegericht saneren behoort tot de mogelijkheden*

Ten aanzien van de bodemsanering op deze locaties, zijn de begrippen *functiegericht* en *kosteneffectief* leidende begrippen. Functiegericht en kosteneffectief saneren zijn een voorwaarde om herprofilering of transformatie mogelijk te maken. Functiegericht wil zeggen dat de bodem geschikt wordt gemaakt voor het beoogde bodemgebruik. Kosteneffectief wil zeggen dat de kosten in verhouding staan tot andere factoren als bodemgebruik, gerealiseerde milieuwinst en risicoreductie.



Inherent aan de begrippen functiegericht en kosteneffectief is dat er op de locatie een restverontreiniging achterblijft. Deze vraagt om een aanvullend, veelal langdurig, traject van monitoring en nazorg. Deze fase van bodemsanering vertaalt zich in een restrisico. Dit risico behelst enerzijds een financieel risico, niet alleen in de zin van hoogte van het risico, maar vooral in het open einde aan de exploitatie van de locatie. Een ander financieel risico wordt gevormd door de wijze waarop het bevoegd gezag de vorderingen en uiteindelijke eindresultaten van de bodemsanering beoordeelt.

## 2.3 Knelpunten brownfields

Het project “Brownfields Beter Benut” is een initiatief vanuit de markt en daardoor aanbod-gestuurd. Nieuw instrumentarium is levensvatbaar, wanneer het aansluit bij de knelpunten die worden ervaren bij potentieel vragende partijen.

Deze potentieel vragende partijen zijn:

- Ontwikkelande gemeentes.
- Probleembezitters: eigenaren/bedrijven gevestigd op de locatie.
- De toekomstige gebruikers van het instrument, bijvoorbeeld ontwikkelaars of eigenaren van verontreinigde (binnenstedelijke) locaties.

Een afgeleide vragende partij is de rijksoverheid, die haar politieke doelstellingen op het gebied van bodemsanering, woningbouw en herontwikkeling wil/moet behalen.

### 2.3.1 Probleembezitters: (ontwikkelande) gemeentes

In bijlage 1 zijn de geïnterviewde gemeentes, besproken locaties en vraagstelling opgenomen. Onderstaand worden de knelpunten die worden ervaren door (ontwikkelande) gemeentes weergegeven. Hierbij gaat het uiteraard **niet** alleen om bodem gerelateerde knelpunten. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er naast de locatiespecifieke situatie, een aantal algemene knelpunten naar voren komen die de herontwikkeling bemoeilijken; daarbij gaat het niet alleen om de in bijlage 1 genoemde locaties.

#### 1. *Kosten – financieel risico.*

Het financieel risicoprofiel van bodemproblematiek is te verdelen in 3 aspecten:

- Functiegericht deel. Dit is het investeringsdeel: de begrote kosten van bodemsaneringen en de onzekerheden in deze begroting, door de onzekerheden in het vaststellen van aard en omvang van (complexe) bodemverontreiniging.

- Nazorg door restverontreiniging. Dit is het exploitatiedeel. Hierbij gaat het zowel om de factor rente als om de factor risico (wordt gekapitaliseerd). In veel gevallen komen de gemeentes zelf voor deze kosten te staan.
- Incidenten. Calamiteiten tijdens en na herontwikkeling.

## 2. *Verloedering / verrommeling*

Bij veroudering van een bedrijfsterrein zie je langzaam maar zeker een downgrading van de bedrijvigheid. Er komt een neerwaartse spiraal op gang, waarbij groeiende bedrijven weg trekken en je uiteindelijk uitkomt bij soorten bedrijven, zoals bijvoorbeeld autosloperijen e.d. Deze zijn eigenlijk nooit voldoende kapitaalkrachtig om zelf een verbetering te realiseren, terwijl er steeds meer voorzieningen verplicht zijn vanuit de vergunningen. De verloedering en vervuiling neemt op deze manier toe, terwijl de draagkracht van het gebied afneemt. De kosten van herontwikkeling worden zodoende steeds hoger, en het wordt steeds moeilijker uit de neerwaartse spiraal te komen. Wel is het belangrijk te vermelden, dat elke gemeente een locatie nodig heeft, waar zich bedrijven bevinden of kunnen vestigen die niet de uitstraling van A-locaties kunnen realiseren en betalen (broedplaatsen of "sociale bedrijventerreinen").

## 3. *Verwerving grondposities*

Een groot knelpunt bij herprofilering en transformatie vormt de verwerving cq. uitkoop van bedrijfspanden / bedrijven. Dit door de aanwezigheid van langdurige contracten, het versnipperd vrijkomen van deellocaties, gedeeltelijke verhuur, en door restwaardes (hoogte daarvan wordt door de markt bepaald). Zeker wanneer het representatieve, goedlopende bedrijven betreft. Onteigening is vaak onbetaalbaar, zeker voor de wat grotere gebieden; er staat meestal geen ontwikkelwinst tegenover voor de onteigenaar.

## 4. *Opgelegde milieuzones*

Veel binnenstedelijke locaties kampen met milieuzones. Naast de beperking door bodemverontreiniging, bestaan er aanvullende beperkingen als gevolg van geluid, geur en fijn stof. Dit betekent dat de betreffende locaties veelal niet in aanmerking komen voor een voldoende programma aan woningbouw en dat de ontwikkelingswaarde daalt. Het financiële plaatje wordt daardoor een stuk minder aantrekkelijk.

## 5. *Hoogwaardige / laagwaardige ontwikkeling*

De ligging van de locatie en sociaal-economische omgevingsfactoren bepalen voor een groot deel de ontwikkelingsmogelijkheden. Een locatie grenzend aan een landgoed biedt meer mogelijkheden voor bijvoorbeeld luxe woningbouw, dan een locatie in een omgeving, die gedomineerd wordt door sociale problemen. Ook de vestiging in een grote stad kan een pré zijn.

## 6. *Oppervlakte van de locatie*

Kleinere locaties blijken in de praktijk lastiger te herontwikkelen, nog los van de hoogte van de saneringskosten.

### *7. Eigen rol als bevoegd gezag en/of ontwikkelende gemeente*

De geïnterviewde gemeentes hebben zelf een maatschappelijk belang bij de herontwikkeling van brownfields. De gekozen saneringsvariant is in de praktijk een belangrijke factor voor de kosten-baten verdeling van de herontwikkeling. Veel hangt er in de praktijk af van de cultuur binnen de gemeente, zeker wanneer zij zelf bevoegd gezag is in het kader van de Wet Bodembescherming (Wbb). De centrale vraag is hier: "Durft men zijn nek uit te steken door op een pragmatische en creatieve wijze invulling te geven aan de kaders van de Wbb?". Daarnaast bevindt een gemeente zich vaak in een spagaat in haar rol van bevoegd gezag en gemeentelijke ontwikkelaar. Gemeentes die zelf geen bevoegd gezag zijn in het kader van de Wbb zitten eveneens in een lastig parket. Het belang van de betreffende provincie in haar rol van bevoegd gezag loopt vaak niet synchroon met de gemeentelijke ontwikkelaar, waardoor functionele bodemsanering in de knel kan komen.

### 2.3.2 Probleembezitters: eigenaren / bedrijven op een te ontwikkelen locatie

De hierboven door de gemeentes gesignaleerde knelpunten zijn voorgelegd aan een vertegenwoordiger van het ("betalend") bedrijfsleven. Op hoofdlijnen worden de knelpunten onderschreven. Onderstaand een opsomming van aanvullingen of opmerkingen:

- Verloedering en/of verrommeling wordt door de bedrijven minder als knelpunt gezien: de terreineigenaar/pachter heeft deze risico's veel meer in eigen hand dan de gemeente.
- Voor de knelpunten samenhangend met opgelegde milieuzones worden door bedrijven dezelfde risico's waargenomen. Bij industriële locaties vormen met name externe veiligheid en het gerelateerde groepsrisico's een handicap.
- De oppervlakte van de locatie wordt niet ervaren als een kritische factor.
- Voor de bedrijven speelt de ligging van de locatie en sociaal-economische omgevingsfactoren eveneens een grote rol bij de ontwikkelingsmogelijkheden.
- Knelpunten samenhangend met de verwerving van grondposities en de eigen rol als bevoegd gezag spelen uit de aard der zaak niet voor de eigenaren van terreinen.
- Aansprakelijkheid is maatgevend voor de omgang van eigenaren met vervuilde locaties; het is een cruciaal punt bij besluitvorming over investeringen.

### 2.3.3 Private ontwikkelaars

Projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven fungeren veelal als aanjagers van de ruimtelijke ontwikkeling. Zij zijn continu op zoek naar mogelijkheden om vastgoed en infrastructuur te realiseren. Deze partijen hebben dan ook goed inzicht in de oorzaken voor het niet of moeizaam van de grond komen van brownfields.

Binnen het directe netwerk van het consortium is een inventarisatie gemaakt van deze oorzaken. Onderstaand worden de belangrijkste punten beschreven.

1. *Gebrek aan adequate kennis omtrent de vervuiling*

Brownfields zijn vaak een belangrijk onderwerp van gesprek binnen de lokale setting. Het is hiermee ook politiek een gevoelig onderwerp. Helaas is het feitelijke kennisgehalte betreffende dit onderwerp beperkt door gebrek aan adequaat onderzoek. Afgestemd op de besluitvorming per fase van de herontwikkeling, is gericht onderzoek nodig; dit zou de herontwikkeling van brownfields positief kunnen beïnvloeden.

2. *Aandacht voor financiering door functiewijziging en functiegericht saneren*

Door flexibel om te gaan met het ontwikkelingspotentieel van een brownfield kan een interessante financieringsbron ontstaan. Meerwaarde kan worden aangewend voor de sanering en dit kan zonder problemen als verplichting worden opgelegd. Hiernaast speelt functiegericht saneren een belangrijke rol. Onnodige saneringskosten kunnen een project onhaalbaar maken.

3. *Beperkte locaties voor uitplaatsingen*

Veelal zal de herontwikkeling van een brownfield leiden tot uitplaatsing van bedrijven. Nieuwe en geschikte locaties voor deze partijen zijn slechts beperkt voorhanden hetgeen de herontwikkeling belemmert.

4. *Versnipperd grondeigendom*

Een brownfield kent in veel gevallen diverse eigenaren die voor een integrale herontwikkeling stuk voor stuk moeten worden uitgekocht. Dit is vaak een groot financieel risico. Hoewel met een deel van de partijen vaak in redelijke mate tot een transactie kan worden gekomen kan een enkele partij een project aanzienlijk belemmeren.

5. *Saneringskosten en risico*

Zodra er grondig onderzoek is uitgevoerd en het type vervuiling bekend is, kunnen de feitelijke kosten en het risico hiervan worden vastgesteld. Op basis hiervan kan een onderbouwd besluit over het al dan niet ontwikkelen worden genomen. Onzekerheden over de risico's vormen echter een groot knelpunt.

6. *Complexiteit locatie*

Een grote complexiteit is inherent aan de herontwikkeling van brownfields, mede door het vaak grote aantal betrokken partijen. Bij voldoende alternatieve 'eenvoudigere' locaties zal de interesse vanuit de ontwikkelaars voor brownfields beperkt blijven.

7. *Voorspelbaar bevoegd gezag*

Voorspelbaar gedrag gedurende de ontwikkelingsperiode is van groot belang voor ontwikkelaars, zeker in het licht van het langlopende karakter van de herontwikkeling van de bedoelde locaties.

De bovenstaande problemen uiten zich in een aantal risico's. Dit zijn risico's op het gebied van kostenoverschrijdingen, processen die vertragen of mislopen. Met name de procesrisico's vergen volgens de projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers aandacht.

## 2.4 CASGAS: knelpunten bij de herontwikkeling van gasfabrieksterreinen

Een specifieke categorie brownfields zijn de voormalige gasfabrieksterreinen. In het SKB-project Casuïstiek Gasfabrieken werd de uitvoeringspraktijk onderzocht, met als achtergrond de wisseling van perspectief t.a.v. de aanpak van de gasfabrieksterreinen. Waar eerder vooral werd gesaneerd vanuit een milieuhygiënisch perspectief, dient nu waar mogelijk de ruimtelijke ontwikkeling leidend te zijn voor de aanpak. In het onderzoek is bij 13 cases nagegaan wat de kritische- en succesfactoren waren; daarbij blijkt onder meer dat voor de herontwikkeling van voormalige gasfabrieken de financiering een doorslaggevende rol speelt.

Enkele resultaten uit dit rapport:

- Door de wisseling van perspectief zijn veel meer partijen nodig voor een goed resultaat, en kan gesteld worden dat het voorheen sturende milieubelang, nu meer een randvoorwaarde bij de aanpak werd. Het is ook nodig dat de betrokken partijen elkaars belangen onderkennen, en dat alle partijen zich actief opstellen. Wanneer er één partij is met een overheersend belang, bestaat het risico dat de anderen “achterover gaan leunen”.
- Verder bleek het zeer gewenst dat er bestuurlijk commitment komt voor deze problematiek, zeker gezien de benodigde vroegtijdige uitspraken betreffende de mogelijke ruimtelijke ontwikkeling. Het bleek dat een programmatische aanpak waarbinnen meerdere terreinen worden uitgewerkt, helpt bij het verkrijgen van bestuurlijke uitspraken t.a.v. het wenselijke ruimtelijke scenario. In zo'n situatie blijft er ruimte om later andere keuzes te maken en kunnen tegenvallers op de ene locatie verevend worden met meevallers elders.

### *Kritische factoren uit CASGAS:*

De top-10 van kritische factoren uit CASGAS (oplopend in de mate van vóórkomen in de beschouwde situaties):

10. Politieke complicaties in de 'locale arena'.
9. Ontbreken van een projectmatige werkwijze en continuïteit daarvan.
8. Onvoldoende afstemming tussen interne en externe processen en procedures.
7. Gebrek aan fine-tuning tussen mensen, onvoldoende en/of onzorgvuldige communicatie.
6. Verkeerde inschatting van de bodemsaneringsproblematiek.
5. Ontbreken van een robuuste projectorganisatie en continuïteit daarvan.

4. Ontbreken van voldoende bestuurlijke drive en prioriteitstelling en continuïteit daarvan.
3. Onvoldoende binding tussen betrokken partijen.
2. Onvoldoende informatiegrondslag over kosten, opbrengsten en ruimtelijke mogelijkheden.
1. Ontbreken van een sluitende exploitatie.

T.a.v. plaats 1: Geld speelt bij alle onderzochte gevallen een doorslaggevende rol

Als afbreukrisico in dit verband worden genoemd: tegenvallers aan de opbrengstkant (75%) zowel als aan de kostenkant (90%). Opbrengsten vallen tegen omdat de (locatie) markt geen betere prijzen voor het afzetten van het product toelaat, of omdat een beter renderende functie planologisch niet gewenst is (park blijft park). Ook dicteert de omgeving soms een opbrengstreductie, bijvoorbeeld door situering aan een spoorlijn met gevaarlijke transporten of hindercirkels van naburige bedrijven en industrieterreinen.

Tegenvallers aan de kostenkant zijn vaak, in 70% van de gevallen, de saneringskosten. In gevallen waarbij een parkeerkelder is voorzien (25%) werken tegenvallers in grondkwaliteit en -volume sterk door. Heel specifiek zijn meerkosten (kapitaalvernietiging) als gevolg van versnelde afschrijving op aanwezige bebouwing voor zover de wens prevaleert om vóór 2015 te sanering (15%); deze uitvoeringstermijn is overigens alleen aan de orde voor de gasfabrieksterreinen. De (onzekere) meerkosten als gevolg van bedrijfsverplaatsingen spelen in 40% van de gevallen een rol.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het onjuist inschatten van opbrengsten en kosten veelal het gevolg is van de faalfactoren zoals onder 1 t/m 9 bedoeld en daarmee van een onvoldoende kwaliteit van de oordeelsvorming.

Een opvallend resultaat was overigens dat techniek nergens als kritische factor werd beschouwd.

## **2.5 Internationale studies**

### 2.5.1 REGENTIF

Voor het EU-project REGENTIF (Network for Enhancing Innovation in Regenerating Old Industrial Facilities) is een meer gedetailleerde studie verricht naar de succes- en faalfactoren van brownfield herontwikkeling. Uit een inventarisatie van 26 omvangrijke – verspreid over Europa gelegen – herontwikkelde locaties blijkt het volgende.

De meeste onderzochte locaties werden gefinancierd vanuit een publiek-private samenwerking.

Opvallend daarbij is dat in veel gevallen het perspectief van het ruimtelijk plan bij de voorbereiding en start – en soms zelfs gedurende de uitvoering – onvoldoende in beeld was. Mede daardoor bleek, dat voor de financiering van deze locaties vooral geleund werd op publieke middelen en het moeilijk was

om private partners/middelen aan te trekken. Een van de verklaringen hiervoor is een gebrek aan integrale benadering van het herontwikkelingsproces bij de voorbereiding/start van het project.

Uit de inventarisatie valt af te leiden, dat PPS bij brownfield herontwikkeling het meest succesvol is, als de verschillende projectfasen in één financiële package worden gebracht. Een dergelijke integrale (financiële) benadering vergroot de interesse voor private investeerders en spreidt/vermindert financiële risico's. Daarbij wordt een belangrijke rol toegedicht aan een project-/locatiegerichte ontwikkelingsmaatschappij, die de financiële risico's beheert en die de capaciteit heeft om een dergelijk PPS te versterken vanuit gedeelde financiële belangen.

#### **Kansen uit REGENTIF**

- Brengen van de verschillende projectfasen in één financiële package. Een dergelijke integrale (financiële) benadering vergroot de interesse voor private investeerders en spreidt/vermindert financiële risico's.

#### **Bedreigingen uit REGENTIF**

- Gebrek aan integrale benadering van het herontwikkelingsproces bij de voorbereiding/start van het project.

### 2.5.2 CABERNET

CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) is een netwerk met verschillende stakeholders uit 21 Europese landen. Dit netwerk heeft zich gebogen over de problemen bij herontwikkeling van brownfields. Een belangrijke uitkomst van het netwerk was het onderschrijven van een multi-stakeholder benadering bij de herontwikkeling van brownfields. Naast milieu-aspecten en de sociaal-culturele dimensie is gekeken naar de economische kansen en bedreigingen. Hoewel het moeilijk is om generiek uitspraken te doen over de specifieke financiële aspecten rond brownfields in Europa blijkt dat in veel landen de (hoge) kosten voor bodemsanering als een belangrijk financieel obstakel wordt genoemd. Interessant is daarbij het gegeven dat uit andere bronnen blijkt, dat de kosten van bodemsanering bij herontwikkeling van brownfields tussen de 5 en 10% bedragen.

Daarnaast was er in CABERNET aandacht voor mogelijk financieel instrumentarium. In verscheidene landen bestaan subsidiesystemen voor de herontwikkeling van brownfields. In de meeste gevallen was dit gerelateerd aan bodemverontreiniging. Een goede evaluatie van deze subsidiesystemen heeft niet plaatsgevonden. Revolverende fondsen werden, buiten Engeland, niet expliciet genoemd of als mogelijkheid gezien. In Engeland was er bovendien een uitvoerige discussie rond staatssteun. De relatie met grondpolitiek en ruimtelijk beleid was in alle landen aanwezig. Hierbij was opvallend dat een onvoldoende vraag (met name in regio's met afnemende bevolking) een belangrijke hindernis was voor herontwikkeling. Bovendien bleek het belang van regionale ruimtelijke planning, om te voorkómen dat uitbreidingslocaties werden verkozen boven de herontwikkeling van brownfields.

#### **Kansen uit CABERNET**

- Multi-stakeholderbenadering bij herontwikkeling is nodig;
- Integrale benadering (sociaal-cultureel, economisch en omgevingsfactoren) biedt de meeste aangrijpingspunten voor herontwikkeling;
- Het belang van regionale ruimtelijke planning om concurrentie tussen in- en uitbreidingslocaties te beperken.

#### **Bedreigingen uit CABERNET**

- Weinig ervaring met financiële instrumenten buiten subsidies;
- Mogelijke belemmering vanuit Europa door regelgeving rond staatssteun.

In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de financiële risico's en obstakels van bodemverontreiniging voor de herontwikkeling van brownfields in Europa.



### 2.5.3 EPA Brownfields Revolving Loan Fund (BRLF)

In de Verenigde Staten heeft men sinds 1997 ervaring met het zogenaamde EPA Brownfields Revolving Loan Fund (BRLF), waarvan er sindsdien zo'n 190 zijn verstrekt. Deze vorm van federale overheidsbijdragen maken het voor de aanvragers (staat, gemeente en andere overheidsgerelateerde organisaties) mogelijk om saneringen bij brownfieldherontwikkeling te bekostigen. Hierbij wordt een maximum van USD 1.000.000 per BRLF verstrekt voor de duur van 5 jaar, moet minimaal 60% van de toegekende som worden ingezet als een revolving loan fund voor renteloze of laagrentende leningen voor sanering en wordt van de aanvrager een additionele bijdrage van 20% van de BRLF-som vereist in de vorm van financiën, in-kind, materiaal o.i.d. De US EPA noemt voor de situatie in de USA voor alle (gesaneerde) brownfields een gemiddelde van 7%<sup>1</sup>.

## **2.6 Conclusies inventarisatie**

Algemeen komt uit de gesprekken naar voren dat er goede voorbeelden zijn waar de ontwikkeling van brownfields goed van de grond komt. Op de volgende punten is verbetering mogelijk:

- Door alle partijen wordt het versnipperd eigendom als remmend ervaren op de ontwikkelingen.
- Bundeling en vergroting van de kennis omtrent de problematiek en het proces leiden tot versnelling.
- Het ter beschikking staan van voldoende financiële middelen met de juiste kenmerken in termen van voorwaarden, karakter en termijn.
- Zolang de ontwikkeling van brownfields financieel niet aantrekkelijk is en er voldoende alternatieve ontwikkelingslocaties zijn, zullen de processen moeizaam verlopen.
- Investeren in een gezamenlijk proces op basis van een stevige visie, een multi-stakeholderaanpak en een lange adem.
- Voorspelbaar gedrag van het bevoegd gezag in de ontwikkelingsperiode is van groot belang voor ontwikkelaars, zeker gezien de lange duur van herontwikkeling.
- De regeling van de aansprakelijkheid voor (rest)verontreinigingen, beheersmaatregelen en nazorg.
- Een programmatische aanpak voor meerdere locaties.
- Integrale benadering m.b.t. totale ruimtelijke planvorming.
- Integrale financiële benadering, met voldoende handvaten voor de juiste inschatting van de verhouding kosten – baten.

Bij het onderzoeken van de beoogde instrumenten van deze studie; het Revolverend Fonds en Rood voor Grijs, zullen deze factoren worden meegewogen.

## **3 BESTAAND INSTRUMENTARIUM VOOR BROWNFIELDONTWIKKELING**

---

<sup>1</sup> Waarschijnlijk is dit percentage een onderschatting aangezien het aannemelijk is dat het met name de makkelijke locaties betreft.

### 3.1 Inleiding

Binnen het Nederlandse beleidskader wordt de herontwikkeling van brownfields vanuit twee invalshoeken ondersteund. Aan de ene kant zijn er algemene regels en vormen van samenwerking die kunnen worden toegepast op brownfields, aan de andere kant zijn er specifieke stimuleringsregelingen die mogelijk (deels) van toepassing zijn op brownfields.

De succesfactoren en kritische factoren van beleid en stimuleringsinstrumenten bieden een belangrijke input voor de ontwikkeling nieuw uit te werken instrumentarium, zoals een Revolverend Fonds en Rood voor Grijs.

In dit hoofdstuk worden de bestaande instrumenten binnen de twee invalshoeken beschreven en worden de mogelijkheden en beperkingen ervan beschreven. In veel gevallen zullen er zodanige beperkingen zijn dat herontwikkeling niet zo zeer wordt uitgesloten, maar wel suboptimaal plaatsvindt.

Een voorbeeld: de problemen bij het verwerven van individuele locaties zorgen ervoor dat een gemeentelijke ontwikkelaar vaak alleen verbetering kan realiseren in de buitenruimte, terwijl de bestaande kavelindeling moet worden gehandhaafd.

### 3.2 Beschikbaar instrumentarium

In de praktijk zijn er verschillende instrumenten en samenwerkingsvormen beschikbaar om ervoor te zorgen dat inkomsten uit waardevermeerdering door herontwikkeling van bedrijventerreinen ook daadwerkelijk bijdragen in de kosten van die herontwikkeling. Het zijn de volgende instrumenten:

1. Grondexploitatiewet en grondexploitatievergunning;
2. Exploitatie-overeenkomst;
3. Stedelijke herverkaveling;
4. Baatbelasting;
5. Onroerende Zaak Belasting (OZB);
6. PPS;
7. Concessie.

#### 3.2.1 Grondexploitatiewet

Afgelopen zomer heeft het kabinet de nieuwe grondexploitatiewet geaccepteerd. Met deze wet hebben gemeentes en provincies een krachtig instrument in handen voor het voeren van actief grondbeleid bij onder meer de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Met het verlenen van een grondexploitatievergunning is het mogelijk dat gemeentes ook kwaliteitseisen aan de locatieontwikkeling stellen die niet puur ruimtelijk van aard zijn en bijvoorbeeld betrekking hebben op

financiering van de kosten van herontwikkeling van bedrijventerreinen. Ook op een regionaal schaalniveau moet de nieuwe wet meer sturingsmogelijkheden bieden. Zo moet regionale programmering en fondsvorming worden bevorderd om de mogelijkheden voor financiële verevening in de regio (projectenveloppen) te vergroten en mogelijkheden te scheppen voor een provinciaal voorkeursrecht en voor provinciale grondbanken.

Globaal werkt de grondexploitatiewet als volgt. Bij de voorbereiding van een ruimtelijke ingreep (bijvoorbeeld de herontwikkeling van een bedrijventerrein) stelt de gemeente een exploitatieplan op. Het exploitatieplan bevat de exploitatieopzet en de toerekening van de kosten aan de verschillende uitgiftecategorieën. Hiervoor is een specifieke kostensoortenlijst opgesteld. Het vaststellen van een kostensoortenlijst moet een eind maken aan de huidige onduidelijkheid omtrent de te verhalen kostensoorten. De criteria voor toepassing van de kostensoortenlijst in concrete situaties zijn profijt, causaliteit en proportionaliteit.

De grondexploitatiewet biedt een duidelijke basis voor het maken van afspraken tussen gemeentes en projectontwikkelaars over samenwerking, de inrichting van de betreffende locatie en de verdeling van de kosten die gemaakt moeten worden. Vrijwillige samenwerking blijft voorop staan. Indien een private partij een woningbouwplan wil ontwikkelen maar de noodzakelijke met het plan samenhangende publieke voorzieningen niet wil mee financieren, dan kan de gemeente deze 'kosten verhalen'. Voordelen van het nu voorgestelde systeem voor particuliere eigenaren zijn onder meer dat de exploitatiebijdrage pas betaald hoeft te worden bij vergunningverlening (dus pas op het moment dat de gronden daadwerkelijk worden ontwikkeld) en dat vooraf duidelijk is welke kosten toegerekend worden aan de exploitatieopzet. Dit zal in de praktijk tijdwinst opleveren.

De Grondexploitatiewet is bedoeld voor situaties waarin gebouwd wordt. Voor andere situaties kan gebruik worden gemaakt van de baatbelasting (zie elders) die blijft bestaan. Het gaat hierbij om situaties waarin een particuliere eigenaar geen bouwvergunning nodig heeft, maar de overheid niettemin wel voorzieningen treft die de particuliere eigenaar te goede komen.

### **Succesfactoren**

- Mogelijkheden voor bovenplanse verevening en kostenverhaal worden vergroot op lokaal en regionaal schaalniveau
- De verschillende kostensoorten maken het mogelijk verevening of kostenverhaal ook te laten plaatsvinden voor de aanpak van bodemverontreinigingen

### **Kritische factoren**

- De mogelijkheden voor fondsvorming via de nieuwe grondexploitatiewet zijn nog onduidelijk, wel is duidelijk dat er niet een verkapte groene ruimteheffing mag ontstaan

### 3.2.2 Exploitatieovereenkomst

Naast de publiekrechtelijke weg van de Grondexploitatiewet is het mogelijk privaatrechtelijk op basis van een gemeentelijke grondexploitatieverordening, in een grondexploitatieovereenkomst, kosten en baten te verdelen. Exploitatieovereenkomsten worden nog maar relatief weinig gebruikt. Het is echter wel een meer gangbare manier van kostenverhaal dan baatbelasting, omdat gemeentes bij nieuwe gronduitgifte meestal beschikken over de grond en bij herontwikkeling de grond regelmatig terugkopen van de gebruiker. Kostenverhaal is dan mogelijk door middel van uitgiftebeleid. We schatten in dat exploitatieovereenkomsten in de toekomst vaker gebruikt gaan worden dan nu het geval is, omdat de gemeentelijke grondposities op bedrijventerreinen de komende jaren mogelijk kleiner worden dan nu het geval is en men vaker gebruik lijkt te maken (of moet maken) van faciliterend grondbeleid.

### 3.2.3 Stedelijke herverkaveling

Herverkaveling is een aanpak waarbij de beschikkingsbevoegdheid over vastgoed (grond en soms ook gebouwen) tijdelijk zodanig wordt overgedragen dat tot herontwikkeling van een bedrijventerrein kan worden overgegaan, waarna het nieuwe of vernieuwde vastgoed weer in beheer komt bij de oorspronkelijke eigenaren. Stedelijke herverkaveling gaat uit van een op te leggen samenwerking tussen eigenaren. Het is een publiekrechtelijk instrument. Een samenwerkingsplicht is nodig omdat de kans op eigenaren die niet mee willen werken aanzienlijk is. Voorwaarde is wel dat de gemeente of regio beschikt over voldoende ruilgronden om herverkaveling mogelijk te maken.

Door herverkaveling kunnen gronden vrijkomen die overheid en marktpartijen voor waardevermeerdering van commercieel vastgoed kunnen inzetten. De wijze waarop kan in een grondexploitatievergunning of in een van de publiek-private oplossingsrichtingen worden vastgelegd. In Nederland is er nog geen wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling. Wel hebben we een soortgelijke regeling op het platteland: de Landinrichtingswet voor de ruilverkaveling van agrarische gebieden. In andere landen is herverkaveling een veelgebruikt instrument (o.a. in Duitsland, Frankrijk en Zweden).

### 3.2.4 Baatbelasting

Baatbelasting kan worden ingezet wanneer eigenaren van grond of onroerend goed niet vrijwillig een (exploitatie-)overeenkomst aangaan met de gemeente over de financiering van ruimtelijke ingrepen of verdeling van de opbrengsten die hieruit voortvloeien. Een gemeente kan belasting heffen op onroerende zaken die gebaat zijn door voorzieningen die door (medewerking van) de gemeente tot stand komen. Baatbelasting kan eenmalig zijn of uitgespreid over een periode. Het kan betrekking hebben op de hogere commerciële waarde van het vastgoed, maar ook uit verhoging van de omzet van een bedrijf, door bijvoorbeeld een verbeterde bereikbaarheid, of aantrekkelijker ligging. De baatbelasting kan dus in principe een krachtig instrument zijn. Wel is het in de praktijk moeilijk hard te maken hoe hoog de baat van herontwikkeling voor bedrijven is (causaliteit).

### 3.2.5 Onroerend Zaak Belasting (OZB)

Zoals eerder al aangegeven draagt herontwikkeling bij aan een waardestijging van het onroerend goed van bedrijven op en rondom het geherstructureerde bedrijventerrein. Deze waardeverhoging van het onroerend goed is meetbaar door taxatie bij aanvang van de herontwikkeling en na afloop van de herontwikkeling. Op termijn levert deze waardestijging de gemeentes een hogere Onroerende Zaak Belasting (OZB) op, die kan worden beschouwd als een opbrengst op de investeringen die zij in de herontwikkeling van het terrein heeft gedaan. De stijging van de OZB door herontwikkeling kan naar schatting met maximaal 25% toenemen, bij gelijkblijvende omvang van de bebouwing.

Bij toename van het aantal vierkante meters bebouwd oppervlak kan de OZB-toename veel meer oplopen. Het kan daarom een belangrijk instrument zijn. Opgemerkt moet worden dat opbrengsten uit OZB na herontwikkeling pas (enkele jaren) na afronding van het project kunnen worden gerealiseerd. Er is in dit geval dus sprake van een gat tussen gemeentelijke uitgaven en inkomsten die tijdelijk gefinancierd moet worden. Bovendien leidt het inzetten van OZB als instrument nogal eens tot een tweeslachtige situatie aangezien ondernemers in veel gevallen eveneens wordt gevraagd bij te dragen aan herontwikkeling in de vorm van bijvoorbeeld een vrijwillige bijdrage. Gemeentes dienen daarom zorgvuldig met dit instrument om te springen om te voorkomen dat het noodzakelijke draagvlak bij ondernemers voor de herontwikkeling verloren gaat.

### 3.2.6 Publiek Private Samenwerking

Publiek Private Samenwerking (PPS) is als instrument te vergelijken met een joint venture. Globaal kunnen een tweetal vormen worden onderscheiden:

- een joint venture met een nieuwe rechtspersoon. Betrokken overheden en marktpartijen richten samen een privaatrechtelijke organisatie (BV/CV) op waarin zij participeren. Deze grondexploitatie maatschappij (GEM) voert alle activiteiten uit in het kader van de herontwikkeling;
- een joint venture bij overeenkomst. Partijen (overheden en marktpartijen) richten geen nieuwe rechtspersoon op, maar wel een projectorganisatie met daarin een stuurgroep, projectgroep en werkgroepen. De projectorganisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gezamenlijke activiteiten in het kader van de herontwikkeling.

De meeste joint ventures tussen overheden en marktpartijen zijn op basis van een 50%/50% verdeling van financiering, risico en zeggenschap. De opbrengst voor gemeentes is daarom maximaal 50% van de totale grond- en opstalexplotatie.

Bovendien kan het efficiënt inzetten van marktexpertise mogelijk leiden tot extra kostenbesparingen.

Publiekprivate samenwerking bij gebiedsontwikkeling komt in Nederland steeds meer voor, vooral bij de ontwikkeling van kantoren en woningbouw of multifunctionele projecten. PPS-constructies voor de ontwikkeling van bedrijfsruimte komt in Nederland slechts incidenteel voor, omdat zowel gemeentes als marktpartijen hier in het verleden nauwelijks in geïnteresseerd zijn. We schatten in dat dit de komende jaren kan veranderen, bij het schaarser worden van nieuwe bedrijfslocaties, de introductie van parkmanagement en de professionalisering van de projectontwikkeling op bedrijventerreinen.

### 3.2.7 Concessie

In een concessiemodel realiseren marktpartijen herontwikkeling op basis van een (uitgebreid functioneel) programma van eisen van een overheidspartij en verwerven daarmee het recht van exploitatie voor een bepaalde periode. Integrale uitvoering door marktpartij is mogelijk als deze alle gronden in eigendom heeft of als de overheid het proces in één pakket uitbesteedt aan marktpartijen: In het eerste geval sluit de overheid een (grond)exploitatieovereenkomst met de marktpartij. In het tweede geval gaat het om een Design, Build, Finance and Operate (DBFO) of Design, Build, Finance and Maintain (DBFM) waarin de overheid het ontwerp, de aanleg, de financiering en de exploitatie en/of het onderhoud in één pakket uitbesteedt en de door haar verworven gronden bijeen ontwikkelaar tegen een vaste waarde inbrengt. Bij een DBFO houdt de ontwikkelaar eigendom, bij een DBFM verkoopt de ontwikkelaar grond en gebouwen en beperkt hij zich tot onderhoud.

Er is in Nederland nog geen ervaring met DBFM/DBFO op bedrijventerreinen opgedaan.

Wel lopen er op dit moment enkele projecten bij infrastructuur en worden de mogelijkheden onderzocht van DBFM voor de ontwikkeling van scholen en gevangenissen. In Groot-Brittannië en

Spanje is meer ervaring opgedaan. Of DBFM interessant is voor marktpartijen hangt af van de duur van contracten met de overheid en/of bedrijfsruimtegebruikers. Hoe langer de exploitatieperiode, hoe interessanter DBFM kan zijn.

*PM.: Los van de boven beschreven instrumenten zijn er in relatie tot bodemsanering op bedrijfsterreinen nog een aantal initiatieven geweest die onder meer resulteerden in:*

- *Het draaiboek Bodemsanering, Ontwikkeling en Marktwerking (BOSOM), uit 1998.*
- *Het Bodemcentrum (januari 2006), wat zich richt op bodemsanering voor het MKB.*

*Bij het uitwerken van het instrumentarium in de vervolgfases op deze inventarisatie, zal hier aandacht aan worden gegeven.*

### **3.3 Beschikbaar instrumentarium vanuit stimuleringsregelingen**

In Nederland zijn stimuleringsregelingen veel toegepaste instrumenten om gewenste ontwikkelingen een duwtje in de rug te geven. Ten aanzien van bodemverontreiniging kennen we een aantal stimuleringsregelingen. De voor herontwikkeling belangrijkste stimuleringsinstrumenten worden hieronder besproken.

Over het algemeen zijn subsidies het meest bekende en gebruikte financieringsinstrument voor de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Omdat herontwikkeling vaak samengaat met een onrendabele top is een bijdrage (subsidie) van de overheid meestal noodzakelijk. Het verkrijgen van subsidies is daarom doorgaans een belangrijke randvoorwaarde voor de start en uitvoering van de herontwikkeling.

De volgende stimuleringsregelingen worden besproken:

1. Topper-regeling, ministerie van Economische Zaken
2. Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)
3. Subsidieregeling voor derden (de Bedrijvenregeling)
4. Provinciale of andere subsidiestromen
5. Fiscale stimuleringsregeling groenprojecten 2005
6. Wet Bodembescherming (Wbb)
7. Stichting Uitvoering Bodemsanering Amovering Tankstations (Subat)

Daarnaast zijn er twee regeling gericht op binnenstedelijke herontwikkeling, te weten:

- *De 56-wijkenaanpak*
- *Tijdelijke regeling impulsbudget stedelijke vernieuwing 2005*

Tijdens de uitvoering van de inventarisatie van fase 1 was deze echter nog actueel. Deze regelingen zullen hier verder niet behandeld worden, aangezien bij deze vorm van herontwikkeling zelden brownfields betrokken zijn.

### 3.3.1 Topper-regeling, ministerie van Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken concentreert haar bijdrage aan de herontwikkeling van bedrijventerrein in de Topper-regeling. De Topper-regeling (budget circa €23 miljoen per jaar tot 2008) richt zich alleen op die bedrijventerreinen die nationaal economische waarde hebben, minimaal 150 ha groot zijn, een bovenregionale functie hebben en milieucategorie 4 of hoger zijn. In totaal zijn door EZ 50 prioritaire terreinen (topprojecten) in Nederland benoemd.

Subsidieaanvragen worden individueel beoordeeld. Wanneer een aanvraag voldoet aan de criteria wordt subsidie verleend tot het jaarlijks budget is uitgeput.

Naast de Topper-regeling is er budget beschikbaar voor herontwikkeling in Habiforum, het Innovatiebudget en middelen voor Grote Stedenbeleid (GSB). In de praktijk is de bijdrage van deze programma's relatief beperkt en gebaseerd op cofinanciering. De gemeente moet zelf een groot deel (doorgaans minimaal 50%) zelf financieren.

### 3.3.2 Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)

Eens in de vijf jaar kunnen gemeentes uit het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) geld aanvragen voor stedelijke vernieuwing. Op 1 januari 2005 is het tweede tijdvak (ISV-2) ingegaan. Het ISV-2 maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid (beleid voor de dertig grote steden). Deze steden krijgen het geld rechtstreeks van het Rijk. Het ISV-2 geldt ook voor de overige gemeentes. Dit geld wordt verdeeld door de provincies.

Het ISV stoelt op de Wet stedelijke vernieuwing. De landelijke doelstellingen van stedelijke vernieuwing zijn:

- a. verbetering van de balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt;
- b. verbetering van de huisvestingsmogelijkheden van bevolkingsgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting;
- c. verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte;
- d. verbetering van het aanbod van grootschalige groenvoorzieningen in de stad;
- e. versterking van de culturele kwaliteiten van de leefomgeving;
- f. verbetering van de milieukwaliteit in het algemeen, en meer in het bijzonder bodemsanering, geluidssanering en verbetering van de binnenstedelijke luchtkwaliteit;
- g. voorzien in voldoende aanbod van zichtbaar oppervlaktewater en verbetering van watersystemen;
- h. intensivering van de woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied;
- i. verbetering van de bereikbaarheid van de stad en binnen de stad, en
- j. verbetering van het aanbod van fysieke ruimte voor sociale activiteiten.



Op 1 januari 2005 is het tweede tijdvak van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-2) ingegaan. Gemeentes formuleren een aantal helder omliggende prestaties en doelen om de lokale opgave op het gebied van de stedelijke vernieuwing aan te pakken.

Daarnaast zijn er budgetten benoemd voor Bodem; vanuit de regelgeving mogen deze budgetten in het hele gebied worden ingezet als er maar bodemprestatie-eenheden (bpe's) worden gerealiseerd. De discussie kan binnen de gemeente gaan over verdeling van de bodembudgetten over milieu-urgente locaties, planurgente locaties en woningbouwlocaties.

Het gebruik van beschikbare (ISV-)subsidies blijkt in veel gevallen niet een werkbare totaal-oplossing te zijn. Tijdsplanning en ruimte voor creatieve of innovatieve oplossingen sluiten in de praktijk onvoldoende aan op de subsidiesystematiek.

- ISV-2 budgetten zijn alleen te gebruiken bij binnenstedelijke herontwikkeling. Bij een bestemming bedrijven of kantoren zijn de budgetten voor Stedelijke vernieuwing en Herstructurering niet te gebruiken.
- Wel is het toegestaan ISV bodembudgetten in te zetten bij de herprofilering van bedrijfsterreinen. Daar moeten de betreffende overheden dan wel zelf daartoe besluiten bij de verdeling van de bodembudgetten over milieu-urgente locaties, planurgente locaties en woningbouwlocaties.
- ISV budgetten kennen een planperiode van 5 jaar hetgeen niet overeenkomt met het langlopende karakter van herontwikkeling van brownfields.

Bij de herprofilering van voormalige bedrijfslocaties bestaan in principe subsidiemogelijkheden voor bodemsanering. Er zijn drie factoren die de omvang van de subsidie beïnvloeden:

- De datum van veroorzaking van de verontreiniging;
- De datum van verwerving (het begrip 'schuldig eigenaar');
- De waarde stijging als gevolg van toegenomen gebruiksmogelijkheden (het begrip 'ongerechtvaardigde verrijking');

Welke stroom wordt gekozen (bedrijvenregeling of ISV) is mede afhankelijk van de (grond)posities van betrokken partijen.

### 3.3.3 Subsidieregeling voor derden (de Bedrijvenregeling)

Eigenaren of erfpachters van verontreinigde bedrijventerreinen kunnen voor het saneren van gevallen van ernstige verontreinigingen subsidie krijgen. De hoogte van de subsidie is mede afhankelijk van:

- de datum van veroorzaking van de verontreiniging (een deel of geheel) moet ontstaan zijn voor 1975;

- de datum van verwerving van de grond (verwerving moet voor 1995 hebben plaatsgevonden);
- het kostenverhaal door de staat op grond van artikel 75 van de Wet bodembescherming;
- de omvang van het bedrijf (MKB krijgt een hogere bijdrage);
- de financiële draagkracht van een bedrijf (een overigens economisch gezond bedrijf mag niet failliet gaan aan bodemsanering)

Aan het toekennen van de subsidie zijn een aantal voorwaarden verbonden:

- De sanering moet in overeenstemming zijn met de Wet bodembescherming;
- er moet sprake zijn van een 'actuele saneringsnoodzaak' (sanering vanwege milieuhygiënische urgentie dan wel voorgeschreven in het kader van de aanvraag van een bouwvergunning);
- Subsidie wordt eenmalig toegekend, als een bedrijfsterrein is gesaneerd voor de functie bedrijfsterrein kan niet nogmaals een subsidie worden verkregen ook al wijzigt de functie;

De subsidie kan worden overgedragen op een volgende eigenaar of erfpachter.

Verdergaande saneringsmaatregelen dan voor de bedrijfsfunctie zijn in principe subsidiabel. Indien een locatie binnen 5 jaar na saneren echter wordt gebruikt voor een gevoeliger functie dan bedrijventerrein dan wel binnen 5 jaar daartoe wordt vervreemd, kan een deel van de subsidie worden teruggevorderd.

Bij collectieve saneringen kunnen naast individuele bedrijven ook rechtspersonen zoals bijvoorbeeld stichtingen de uitvoering en coördinatie van meerdere gevallen van verontreiniging ter hand nemen.

### 3.3.4 Provinciale of andere subsidiestromen

Naast de beschreven regelingen vanuit de rijksoverheid, zijn er ook binnen provincies specifieke regelingen voor bodemsanering of revitalisering van bedrijventerreinen. Een voorbeeld hiervan is de StiBosa regeling in Gelderland. Een ander voorbeeld is bij de provincie Zuid-Holland, die gemeentes en regio's financiële ondersteuning biedt voor planvorming en concrete uitvoering van projecten. Naast de BIKL (Bestemmingsreserve Impulsen in Kwaliteit en Leefbaarheid) beschikt ze over Subsidie (voorheen het OFB of Ontwikkelingsfonds Bedrijventerreinen en DECOR).

Naast subsidies expliciet voor herontwikkeling van bedrijventerreinen, zijn er specifieke sectorale budgetten in bijvoorbeeld afvalstoffenfonds, fondsen voor economische ontwikkeling, etc.

Hoewel de omvang van provinciale subsidiebudgetten voor bedrijventerreinen relatief groot is, zijn ze echter beperkt in vergelijking tot de omvang van de totale herontwikkelingsopgave. Overheden zijn daarom kritisch bij het verstrekken van subsidies.

### 3.3.5 Fiscale stimuleringsregeling groenprojecten 2005

De overheid wil investeringen in milieu bevorderen door een fiscale faciliteit te leveren aan beleggers die aandelen kopen in een groen beleggingsfonds. De meeste grote banken beschikken over een dergelijk groen beleggingsfonds.

Deelnemers in zo'n fonds krijgen naast een jaarlijks rendement van 1,7%, een belastingvoordeel van maximaal 2,5%. Het beleggingsfonds beschikt hierdoor over relatief 'goedkoop geld'. Dit geld moet beschikbaar worden gesteld aan (goedgekeurde) 'groene projecten'. Doordat de bank relatief goedkoop over dit geld kan beschikken, kan ze dit ook tegen een aantrekkelijk rentepercentage uitlenen (3%).

Tot deze 'groene projecten' worden ook investeringen in bodemsanering gerekend. Artikel 2, onderdeel j. De regeling groenprojecten 2005 zegt over bodemsanering het volgende:

*“Projecten die zijn gericht op het vrijwillig saneren van verontreinigde bodems of waterbodems terzake waarvan overeenkomstig artikel 29 van de Wet op de bodemsanering is beslist dat er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging en overeenkomstig artikel 39, tweede lid, van die wet goedkeuring is gegeven aan het saneringsplan en waaraan naar zijn oordeel voorrang moet worden verleend.”*

In de toelichting op dit artikel staat onder meer:

“De bodemverontreiniging in Nederland heeft een zeer grote omvang. De middelen voor sanering zijn evenwel beperkt. Dit betekent dat er beperkingen en prioriteitstellingen noodzakelijk zijn. De beperkingen als verwoord in artikel 2, onderdeel j. houden in dat er sprake moet zijn van ernstige bodemverontreiniging, dat het een sanering op vrijwillige basis moet zijn en dat het saneringsplan door de bevoegde autoriteit moet zijn goedgekeurd. In de praktijk zijn er situaties op het gebied van bodemverontreiniging die een ernstig knelpunt vormen voor de verdere maatschappelijke ontwikkeling in een bepaald gebied. Immers door de aanwezigheid van verontreiniging wordt het gebruik van de bodem voor bijvoorbeeld woningbouw of ingebruikname als industrieterrein ernstig belemmerd, hetgeen een brede lokale uitstraling kan hebben. Het betreft dus situaties waarin na sanering een goede bestemming realiseerbaar is. Door de Regeling groenprojecten van toepassing te verklaren op deze projecten worden de kosten voor de sanering verlaagd. Bodemsanering die anders achterwege blijft, kan financieel haalbaar worden gemaakt.”

Veel brownfields voldoen aan bovengenoemde criteria, hetgeen betekent dat projecteigenaren voor hun projecten een Groenverklaring kunnen aanvragen.

Tot op heden zijn er echter nog maar weinig bodemsaneringsprojecten voor een verklaring ingediend. Er is op dit moment niet inzichtelijk wat hier voor de oorzaak is, dit zal worden meegenomen bij de onderzoeksvragen voor het te ontwikkelen instrumentarium.

### 3.3.6 Wet Bodembescherming (Wbb)

De regelgeving op milieugebied is momenteel sterk in beweging. Met name de herziening van de Wet Bodembescherming (Wbb) is hierbij van belang. In 2006 is de herziene Wbb in werking getreden. Expliciete doelstelling van deze nieuwe Wbb is het komen tot een duurzaam, goedkoper en effectiever bodembeleid. Tevens regelt de Wbb de verdeling van bodemsaneringsbudgetten over provincie en gemeentes op basis van door de decentrale overheden ingediende vijfjarenplannen, en worden de subsidieregelingen voor bedrijven voorzien van een wettelijke basis.

De vier voor brownfields meest relevante punten van de nieuwe Wbb worden hieronder besproken.

#### *1. Nieuw saneringscriterium en saneringsplicht*

Zodra sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging is er sprake van een saneringsplicht bij herontwikkeling. Is er conform de systematiek van het saneringscriterium sprake van een "onaanvaardbaar risico" voor de huidige of beoogde functie, dan is dit bepalend voor het tijdstip waarop moet worden gestart met saneren. Dit kan eerder liggen dan de geplande herontwikkeling. De uitvoering van een sanering wordt flexibeler: deelsaneringen, gefaseerde sanering en tijdelijke maatregelen behoren tot de mogelijkheden. Saneren kan bestaan uit actieve en passieve maatregelen.

#### *2. Nieuwe saneringsdoelstelling*

Bij saneren moet de kwaliteit van de bodem voldoen aan de beoogde functie. Voor de functie "bedrijventerrein" hoeft vaak minder ver schoongemaakt te worden dan voor een meer gevoelige functie. Hierbij wordt nazorg in veel gevallen noodzakelijk.

#### *3. Beter mogelijheden voor deelsaneringen*

De nieuwe wet biedt beduidend meer mogelijkheden voor het uitvoeren van deelsaneringen. Dit maakt meer flexibiliteit in de aanpak van een locatie mogelijk.

#### *4. Meer mogelijkheden voor grondverzet*

Voor het herontwikkelen en het "benutten van" en "werken met" een verontreinigde locatie is daarnaast het in voorbereiding zijnde Besluit Bodemkwaliteit van belang. Dit Besluit (beoogde invoering 2007) biedt het locale bevoegde gezag vergaande bevoegdheden om in een aangewezen gebied grondverzet toe te staan boven de Interventiewaarde. Voor de herontwikkeling van een brownfield kan dit tot sterke kostenbesparingen leiden.

Daarnaast speelt in de Europese context de Dochterrichtlijn Grondwater die gevolgen kan hebben voor de saneringsdoelstelling voor grondwater.

**Kansen:**

- Sanering kan vaak wachten op planontwikkeling
- Sanering goedkoper
- Sanering flexibeler

**Bedreigingen:**

- Bij “onaanvaardbare risico's” moet snel worden gesaneerd
- Nieuwe wetgeving nog niet uitontwikkeld (leidt mogelijk tot uitstelgedrag)
- Afwezigheid jurisprudentie (kan leiden tot risico's)

3.3.7 Stichting Uitvoering Bodemsanering Amovering Tankstations (Subat)

Subat is een organisatie voor sanering van verontreinigde tankstationterreinen.

Het Subatprogramma heeft ertoe bijgedragen dat in de afgelopen tien jaar met succes een groot aantal (ca. 2000) verontreinigde tankstationterreinen zijn gesaneerd en deels konden worden herontwikkeld.

Subat is opgericht als 'full service' instrument ten behoeve van zowel de financiering als de uitvoering van de bodemsanering van voormalige tankstations. De financiële middelen zijn opgebracht door het bedrijfsleven (de oliemaatschappijen).

*Waarom en wanneer Subat?:*

- Er moet sprake zijn van een aanzienlijke bodemverontreiniging (op een tankstation)
- Kleinere tankstations zijn niet langer rendabel
- Vaak is er niet één partij verantwoordelijk voor de verontreiniging? (in de tijd, meerdere eigenaars/leveranciers/pachters)
- Subat biedt de grondeigenaar een integrale oplossing: sanering, financiering, administratieve procedures (Full service overeenkomst).

Fonds

De financiële middelen t.b.v. de uitvoering van de taak van Subat zijn gebundeld in een fonds. De kenmerken van dit fonds zijn:

- Fondsvermogen: 350 mln. gulden
- Bijgevoerd door circa 39 partijen (op basis van een toeslag per liter brandstof)
- Kosten sanering: gemiddeld EUR 80.000. In de meeste gevallen waren de saneringskosten hoger dan de waardeverhoging van de grond na sanering.
- Overheidsbijdrage: geen
- Type fonds: doelfonds (het ingelegde kapitaal wordt volledig aangewend voor het betreffende doel. Als doel bereikt is, is het fonds leeg).

### Bijdrage eigenaar

Aan de activiteiten van Subat zijn voor de eigenaar geen directe kosten verbonden wel indirecte:

- Inbreng van het tankstation. Waardebepaling grond in verontreinigde staat wordt bepaald via taxatie, maar bedraagt minimaal E 0,- (m.a.w. geen negatieve waarde).
- Nazorg: verantwoordelijkheid eigenaar

Probleem: Belastingdienst beschouwde waardevermeerdering als 'schenking in natura'. Oplossing '10 jaren regeling' (anti speculatie). Bij verkoop van de grond binnen een periode van 10 jaar moest worden afgerekend. Na tien jaar niet.

### **Kansen**

- Geld in een fonds (gevuld door oliemaatschappijen)
- Eenvoud instrument (voor eigenaren en overheden)
- Effectieve logistieke organisatie (grote werkvoorraad, waardoor goede planning en inkoopvoordeel mogelijk waren).
- Massa, daardoor scherpe prijzen (geen legeskosten voor saneringsonderzoek e.d.
- Full service regeling voor eigenaren

### **Bedreigingen**

- Groot aantal overheden (42) met eigen regels en eigen belangen
- Verandering van regelgeving gedurende looptijd saneringsprogramma (contracten zijn op moment x getekend, programma loopt vele jaren, verandering van regels brengt logistieke operatie in gevaar)
- Continuïteit in uitvoering i.v.m. kostenbeheersing
- Consistentie in beleid en wetgeving
- Kadastrale aantekening leidt mogelijk tot waardevermindering

## **3.4 Conclusies bestand instrumentarium**

Deze studie naar bestaande algemene regelgeving en stimuleringsinstrumenten laat zien dat er een grote hoeveelheid aan instrumenten beschikbaar is die op de een of andere manier kunnen bijdragen aan het herontwikkelen van brownfields. De mate waarin de verschillende instrumenten tegemoetkomen aan de knelpunten bij de ontwikkeling van brownfields verschilt aanzienlijk.

Bij het beoordelen van de beoogde instrumenten van deze studie, te weten het Revolverend Fonds en Rood voor Grijs, is het van belang een goed beeld te hebben van de kansen en beperkingen van het hierboven beschreven instrumentarium. Het nieuw te ontwikkelen instrumentarium zou immers hierop een aanvulling moeten zijn, resp. een antwoord moeten bieden.

Onderstaand worden de belangrijkste kansen en beperkingen van de verschillende regelingen ten aanzien van de ontwikkeling van brownfields beschreven:

*Kansen huidig instrumentarium:*

- Voor herontwikkeling in samenwerking met een ontwikkelende overheid, zijn een aantal instrumenten in te zetten om (een deel van) de waardevermeerdering bij herontwikkeling te laten terugvloeiën. Het betreft de nieuwe Grondexploitatiewet en –vergunning, de Baatbelasting (echter wel heel moeilijk in uitvoering), de OZB en de vrijwillige bijdrage. In de meeste gevallen zal de opbrengst onvoldoende zijn gezien de aan herontwikkeling verbonden kosten.
- Een programmatische manier van werken, waarbij meerdere locaties aan de orde komen, biedt mogelijkheden. Ook om vorm te geven aan een integrale benadering vanuit de drie sporen (sociaal-cultureel, milieuhygiënisch en financieel-economisch).
- Integrale benadering m.b.t. totale ruimtelijke planvorming.
- Investeren in een gezamenlijk proces op basis van een stevige visie, een multi-stakeholderaanpak en een lange adem.

*Beperkingen huidig instrumentarium:*

- ISV-2 budgetten zijn alleen te gebruiken bij binnenstedelijke herontwikkeling. Bij een bestemming bedrijven of kantoren zijn de budgetten voor Stedelijke vernieuwing en Herstructurering niet te gebruiken.
- ISV budgetten kennen een planperiode van 5 jaar hetgeen niet overeenkomt met het langlopende karakter van de herontwikkeling van brownfields.
- Het ter beschikking staan van voldoende financiële middelen met de juiste kenmerken in termen van voorwaarden, karakter en termijn.
- De onzekerheid t.a.v. de voorspelbaarheid van het bevoegde gezag tijdens de herontwikkeling.
- De regelingen t.a.v. aansprakelijkheid voor (rest)verontreinigingen, beheersmaatregelen en nazorg.
- De Topper-regeling is beperkt tot 50 geselecteerde grootschalige industrieterreinen.
- Ten aanzien van bodemproblemen die niet onder de bestaande subsidiestromen vallen, kan een andere financiële stimulans (door bijvoorbeeld een revolverend fonds) net het verschil uitmaken tussen wel of geen herontwikkeling.

Zeker gezien de groeiende behoefte (landelijk) aan zowel woningen als aan bedrijfsterreinen, wordt het noodzakelijk dat terreinen zo kort mogelijk onderbenut zijn, en dat herontwikkeling optimaal gaat lopen. Voor deze extra opgave is het bestaande instrumentarium niet toereikend.

#### **4. WENSELIJKHEID EN NOODZAAK VOOR REVOLVEREND FONDS EN ROOD VOOR GRIJS**

Uit de voorgaande hoofdstukken kan worden opgemaakt dat er behoefte is aan aanvullend instrumentarium.

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste knelpunten bij het ontwikkelen van brownfields beschreven. Dit zijn:

- Versnipperd eigendom;
- Beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie, met het oog op de te nemen besluiten gedurende het proces;
- Beperkte urgentie van de ontwikkeling van brownfields, aangezien er concurrentie is met greenfields (minder complex);
- Beperkte financiële middelen met de juiste kenmerken;
- De aansprakelijkheid voor (rest)verontreinigingen, beheersmaatregelen en nazorg past niet binnen een planexploitatie;
- Lange termijn die nodig is voor herontwikkeling;
- Kans op suboptimale herontwikkeling;
- De onzekerheid t.a.v. de voorspelbaarheid van het bevoegde gezag tijdens de hele periode van herontwikkeling.

Het beschikbare instrumentarium zoals beschreven in hoofdstuk 3 komt maar ten dele tegemoet aan de gesignaleerde behoefte. Samengevat zijn de beperkingen ervan als volgt:

1. Financieel en regelgeving
  - Er zijn geen specifieke regelingen om de ontwikkeling van brownfields te stimuleren;
  - De regelingen met investeringsmogelijkheden komen slechts tegemoet aan een beperkt deel van de behoefte (Topper) waardoor de financieringsmogelijkheden beperkt zijn;
  - Andere regelingen spelen slechts in op een deel van de problematiek (zoals ISV).
2. Aansprakelijkheid
  - Onduidelijkheid t.a.v. aansprakelijkheid voor (rest)verontreinigingen, beheersmaatregelen en nazorg blokkeert investeringen.
3. Ruimtelijke planning
  - Er is geen meer regionale planning om concurrentie tussen brownfields en greenfields te beperken;
  - Kans op een suboptimale herontwikkeling.
4. Proces
  - Programmatisch werken vraagt langdurige inzet van alle partijen;
  - Continue merkbare verbeteringen nodig;
  - Bestuurlijke afstemming nodig voor een lange periode.



Het is de visie van het consortium dat het ontwikkelen van een Revolverend Fonds en een Rood voor Grijs programma interessant kan zijn, al zullen deze instrumenten lang niet alle knelpunten oplossen. Het lijkt tegemoet te komen aan de wens voor toegesneden financiële ondersteuning, specifiek voor brownfields. Ook zouden deze instrumenten een rol kunnen spelen, in het bijzonder een Revolverend Fonds, bij het vergaren en verspreiden van kennis omtrent het ontwikkelen van Brownfields, en de voor besluitvorming benodigde informatie. Een programmatische aanpak als beoogd met het Rood voor Grijs programma zou een belangrijke stimulans kunnen zijn om de urgentie van de ontwikkeling van brownfields te vergroten door het “sweet” met het “bittersweet” te combineren.

Om te waarborgen dat de te ontwikkelen instrumenten aansluiten bij de gesignaleerde behoefte dienen de juiste randvoorwaarden te worden gesteld.

- Algemene randvoorwaarden, die van toepassing zijn op alle te ontwikkelen instrumenten, inclusief Revolverend Fonds en Rood voor Grijs.
- Randvoorwaarden bij Revolverend Fonds.
- Randvoorwaarden bij Rood voor Grijs.

De in hoofdstuk 5 beschreven kenmerken en onderzoeksvragen van de te ontwikkelen instrumenten Revolverend Fonds en Rood voor Grijs worden getoetst aan de hieronder beschreven randvoorwaarden. In de fasen 2a en 2b van het project “Brownfields Beter Benut” worden deze onderzoeksvragen beantwoord.

#### **4.1 Algemene randvoorwaarden**

Ongeacht het te ontwikkelen sturingsmechanismen, zijn er op basis van de resultaten van de voorgaande hoofdstukken een aantal randvoorwaarden geformuleerd, die van essentieel belang zijn voor de daadwerkelijke herontwikkeling van brownfields. Deze zijn geheel van toepassing op de rol van de gemeentelijke overheid (als ontwikkelaar en deels ook als bevoegd gezag). De randvoorwaarden zijn:

- Stevige visie vanuit de gemeente.
- Afstemming tussen gemeentelijke bestuurders (ook wanneer 2 of meer gemeentes zijn betrokken kan er maar 1 set regels gelden (bijvoorbeeld bij handhaving).
- Zeer open communicatie met de gevestigde ondernemers.
- Lange adem nodig, stap voor stap werken en initiatief houden.
- Open staan voor creatieve oplossingen.
- Continu merkbare verbeteringen stimuleren, met een passende fasering;
- Samen met de ondernemer(s) een proces neerzetten, om continuïteit bij de ondernemer te verankeren en draagvlak te scheppen.

- Eén loket, en idealiter één procesmanager die bevoegdheden heeft ten aanzien van het proces, de financiën en de ruimtelijke plannen.
- Bij beheer iedereen betrekken; niet alleen de ondernemers, maar ook de gemeentelijke diensten en de politie.
- Parkmanagement **moet**, en wel samen met de ondernemers. Dit kan door de ondernemer bij de uitgifte van gronden hiertoe te verplichten.

***NB.: Niet alleen sturen op intensief ruimtegebruik, want dat maakt groei van de bedrijven heel lastig, en dat stoot potentieel investerende bedrijven af.***

#### **4.2 Randvoorwaarden Revolverend Fonds**

Ten behoeve van het uitwerken van het Revolverend Fonds zijn de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

1. Het fonds moet niet alleen van toepassing zijn op bodemverontreiniging maar ook op ondergrondse obstakels en archeologie.
2. Het fonds moet een zodanige omvang hebben dat het aan de financieringsaanvraag kan voldoen.
3. Het fonds moet (eveneens) werken als een overbruggingskrediet voor de lange termijn. De ontwikkeling van een brownfield geschiedt vaak in fasen. Een locatie komt in de praktijk meestal niet in één keer volledig beschikbaar. Uitkoop en vertrek van bedrijven geschiedt meestal stapsgewijs. Een volledige lening voor de lange termijn wordt in de praktijk niet afgegeven. De risico's daarvoor worden door kredietverstrekkers als te groot ervaren.
4. Het fonds moet "goedkoop geld" bieden. Dit is belangrijk voor de financiering van bodemproblemen, immers de bodem is een black box, die zich niet makkelijk op voorhand laat kwantificeren in euro's.
5. Het fonds moet eenvoudig ingericht zijn.
6. Het fonds moet een oplossing bieden voor de restrisico's (restverontreinigingen). Partijen zijn niet gebaat bij een grondexploitatie met een open eind. Daarbij moet aandacht worden geschonken aan de mogelijkheid van een eventuele overdracht van aansprakelijkheid.
7. Verantwoordelijkheden van publieke en private partijen moeten duidelijk zijn afgebakend.

#### **4.3 Randvoorwaarden voor Rood voor Grijs**

Ervaringscijfers geven aan, dat bij brownfieldherontwikkeling in Europa en de USA 5 tot 10% van de kosten bestaan uit de kosten en risico's voor bodemsanering. Wanneer deze 10% overschreden wordt, wordt het aantrekkelijk om een package deal aan te bieden, waarbij een brownfield gekoppeld wordt aan een makkelijk te ontwikkelen locatie. Voorwaarden daarbij zijn:

1. De ontwikkelaar mag zijn plan en ruimtelijke invulling optimaliseren op de saneringskosten;
2. Het bevoegd gezag durft besluiten te nemen over restrisico's, immers de aansprakelijkheid en kosten voor de beheersing van restverontreiniging blijft. Dit is haalbaar wanneer het bevoegd gezag vroeg in het proces betrokken wordt en ook betrokken blijft;
3. De aanwezigheid van een actieve en kundige ontwikkelende overheid;
4. De grondexploitatie van beide locaties moet transparant zijn, zodat het budgetrecht van de gemeenteraad niet geschaad wordt;
5. Een bouwclaim heeft als risico dat er een niet-transparante exploitatie ontstaat; tevens is er veel toezicht nodig om ervoor te zorgen dat het "slechte" deel van de deal wel degelijk goed wordt opgepakt. De deal moet daarom in de tijd afgeperkt zijn, waarbij beide locaties afzonderlijk beoordeeld worden op resultaat en de slechte locatie niet doorgeschoven worden naar een andere ontwikkelaar. In het laatste geval is de kans groot dat bodemsaneringsrisico's wederom als sluitpost in de begroting opgenomen worden, met als gevolg dat deze niet sluitend te krijgen is en de herontwikkeling van de slechte locatie stagneert.

## 5. KENMERKEN EN ONDERZOEKSVRAGEN VAN HET TE ONTWIKKELEN INSTRUMENTARIUM

### 5.1 Kenmerken Revolverend Fonds

De kenmerken van een uit te werken Revolverend Fonds zijn hieronder beschreven:

- Het gaat om een fonds met 'geormerkte middelen' (voor een specifiek doel)
- Uit dit fonds worden laagrentende leningen verstrekt (i.p.v. eenmalige subsidies)
- Aflossing en rente vloeien terug in het fonds
- De middelen kunnen opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel
- Daardoor is een revolverend fonds een vorm van duurzaam financieel hergebruik
- Succesvolle voorbeelden van deze constructie zijn te vinden in het monumentenbeleid en de gemeentelijke fondsen voor stedelijke vernieuwing.
- Het fonds kan gevuld worden met middelen van één (gemeentelijke fondsen) of meerdere publieke partijen (rijk en provincies: natuurbeleid).
- Ook is het mogelijk om gelden van zowel publieke als private partijen te bundelen.
- De mogelijkheid tot bundeling van geldstromen is een van de voordelen van een fonds. Dit voordeel is het grootst voor de eindgebruiker die slechts met één financieringsloket te maken heeft.
- Door een fonds onder te brengen bij een neutraal loket worden tal van hindernissen weggenomen bij de verschillende stortende partijen (geen discussie over wie van de stortende partijen de middelen gaat beheren)
- Het fonds kan ook de rol spelen van kennisinstelling. Door materiekkennis kan meer dan alleen een financiering worden verstrekt.

### 5.2 Onderzoeksvragen Revolverend Fonds

1. Welke mogelijkheden (denk aan alleen een financiële stimulans of een totaaloplossing vanaf onderzoek, verzekering risico's sanering, financiële stimulans tot en met nazorg en verzekering restrisico etc.) moet een revolverend fonds voor de herontwikkeling van brownfields bieden aan:
  - het bedrijfsleven (ontwikkelaar), opdat deze optimaal wordt gestimuleerd om het initiatief te nemen in het oplossen van het saneringsvraagstuk en/of
  - de gemeente, opdat deze haar faciliterende rol optimaal kan uitvoeren.
 En wat zijn de belangrijkste kenmerken van deze mogelijkheden?
2. Hoe groot moet het fondsvermogen zijn om de toebedachte taken goed te kunnen vervullen?
3. Wat zijn de mogelijke en wenselijke financieringsbronnen, zowel publiek als privaat, voor een revolverend fonds en hoe kunnen de verantwoordelijkheden en belangen van zowel de private als

de publieke partijen het best worden afgebakend opdat de succesfactoren (zie p. 18) voor het oplossen van het brownfieldvraagstuk worden gerealiseerd?

4. Gemeentes en provincies spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het bodemsaneringvraagstuk. Hoe moet een revolverend fonds bodemsanering worden ingericht om gemeentes (en provincies) er maximaal (financieel en verantwoordelijkheid) bij te betrekken uitgaande van de eerder genoemde succesfactoren (p.18).
5. In welke mate dient het fonds revolverend te zijn teneinde een maximale stimulerende en de meest efficiënte werking te laten uitgaan van een nieuw fonds bodemsanering.
6. Moet de beheerder van het revolverend fonds bodemsanering ook kennisleverancier zijn t.a.v. het brownfieldvraagstuk voor de betrokken partijen (privaat en publiek)?
7. Hoe kan het fonds worden ingericht zodanig dat de werking optimaal is en de staatssteunregels worden gerespecteerd?

### **5.3 Kenmerken Rood voor Grijs**

In de Nota Ruimte worden fondsen en verevening als instrument genoemd. Bij Rood voor Grijs wordt het vereveningsprincipe toegepast, waarbij verschillende projecten in samenhang worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen financiële middelen van een rendabel project worden overgeheveld naar een onrendabel project. In het geval van Rood voor Grijs wordt het tekort van ontwikkeling van een brownfield gedekt met de winst van ontwikkeling van een greenfield. Bepalend voor de aanpak Rood voor Grijs zijn de grondposities. Dit geldt voor zowel het brownfield- als het greenfieldlocatie. Hierbij worden drie partijen onderscheiden: publieke partijen, zelfrealiserende partijen en derden. Dit betekent dat er dus verschillende scenario's mogelijk zijn en deze scenario's moeten op verschillende wijzen aangepakt worden om succesvol te zijn.

De opbrengsten van een Rood voor Grijs kunnen gevonden worden in:

- een aantrekkelijker uitvraag aan ontwikkelende partijen, aangezien:
  - o er meer productie wordt geboden;
  - o er een meer gespreid risicoprofiel ontstaat dan enkel de ontwikkeling van brown- of greenfields;
- meer programmatische afstemming tussen verschillende ontwikkelingslocaties;
- potentiële versnelling van de ontwikkelingsopgave;
- voorkómen van "cherry picking".

Bij de uitwerking van Rood voor Grijs krijgen we te maken met de volgende dilemma's:

- Wet en regelgeving (waaronder de regels over Staatssteun) bemoeilijken een integrale en locatieoverstijgende aanpak
- Gebrek aan bestuurlijke daadkracht, gebrek aan capaciteit bij ambtenaren en gebrek aan commitment kunnen de ontwikkeling van brownfields bemoeilijken.
- Partijen proberen (financiële) risico's altijd zo veel mogelijk naar anderen te schuiven.
- Partijen kunnen als hindermacht gaan optreden, maar ook ontwikkelkracht genereren.
- Niet iedere gemeente heeft zoveel ontwikkellocaties dat Rood voor Grijs binnen de gemeentegrenzen toegepast kan worden. Projecten op verschillend schaalniveau hebben een verschillende aanpak nodig.

In het project "Brownfields Beter Benut" onderzoeken we hoe we met bovenstaande dilemma's om moeten gaan, zodat Rood voor Grijs mede in relatie tot een revolverend fonds optimaal toepasbaar gemaakt kunnen worden. De antwoorden op onderstaande onderzoeksvragen leiden uiteindelijk tot een implementatiestrategie voor beide concepten.

#### **5.4 Onderzoeksvragen Rood voor Grijs**

In samenhang met het onderzoek naar revolverende fondsen zal Rood voor Grijs worden uitgewerkt. Voor beide projecten zijn er gerelateerde vragen en bovendien kunnen de instrumenten complementair zijn bij de uitwerking. Bij de behandeling van de onderzoeksvragen zullen twee dimensies telkens worden bekeken:

- Grondposities, drie type partijen zullen worden onderscheiden: publieke partijen, zelfrealiserende partijen en derden;
- Verdien capaciteit: de verdien capaciteit is sterk gerelateerd aan de locatie en de functie. In de uitwerking in elk geval onderscheid worden gemaakt tussen revitalisering van bedrijventerreinen en inbreidingslocaties voor woningbouw.

In algemene zin is de vraagstelling:

*Welke juridische en procesmatige instrumenten zijn er nodig om de ontwikkeling van brownfields te kunnen koppelen aan ontwikkeling van andere locaties?*

De volgende specifieke vragen komen aan de orde:

- Welke mogelijkheden en belemmeringen (één en ander moet in verschillende exploitatieplannen worden verwerkt) biedt de nieuwe GrexW voor Rood voor Grijs?
- Welke mogelijkheden zijn er onder de GrexW om brownfields te verevenen via een exploitatieovereenkomst en welke mogelijkheden blijven er over na vaststelling van het exploitatieplan?
- Hoe kan worden omgegaan met Staatsteunproblematiek? Bij Rood voor Grijs worden namelijk rechten voor het ontwikkelen van andere locaties “weggegeven”.
- Hoe beperkt het verbod om een publiekrechtelijke ruimtelijke ordeningsmaatregel aan een privaatrechtelijke voorwaarde te verbinden (“chantage”) de mogelijkheden voor Rood voor Grijs? (Hoe) kan deze beperking omzeild worden?
- Welke argumenten kunnen partijen binnen Rood voor Grijs ertoe bewegen om risicodragend aan een project deel te nemen?
- Op welke schaalniveaus is Rood voor Grijs toepasbaar of wat zijn de eisen aan het concept om het toe te kunnen passen op verschillende schaalniveaus?

## “Brownfields Beter Benut”

Auteurs:

## DEEL C

### Revolverend Fonds herontwikkeling Brownfieldlocaties

- Armand Orbons
- Martine Dielhof
- Jos Teeuwisse en Wim Roozenboom
- Reinier Besemer
- Hetty van Rhijn-Stumphius
- Matthijs Nijboer
- Diederik van Hoogstraten



**INHOUD**

	<b>PAG</b>
1. Probleemstelling en hypothese	62
2. Achtergrond en opgave	64
3. Focus en werkingssfeer	66
4. Doelgroep	67
5. Werking	68
6. Toets hypothese	77
7. Road map.	78

## 1. PROBLEEMSTELLING EN HYPOTHESE

In fase 1 van het project “Brownfields Beter Benut” is geconcludeerd dat het huidige instrumentarium tekort schiet om de herontwikkeling van brownfields van de grond te krijgen. Naast beperkingen op het gebied van aansprakelijkheid, ruimtelijke planning en regelgeving vormt het onvoldoende beschikbaar zijn van financiële middelen met de juiste kenmerken een belangrijke tekortkoming van het bestaande instrumentarium. Geconcludeerd is dat het ontwikkelen van een Revolverend Fonds in dat kader interessant kan zijn.

In fase 2 wordt het Revolverend Fonds als financieel instrument ten behoeve van de herontwikkeling van brownfields verder uitgewerkt. In deze notitie wordt aangegeven hoe een revolverend fonds voor brownfields kan werken. Leidraad hierbij vormen de in fase 1 geformuleerde en hieronder nog eens weergegeven onderzoeksvragen:

1. Welke mogelijkheden (denk aan alleen een financiële stimulans of totaaloplossing vanaf onderzoek, verzekering risico's sanering, financiële stimulans tot en met nazorg en verzekering restrisico etc.) moet een revolverend fonds voor de herontwikkeling van brownfields bieden aan:
  - de *ontwikkelaar (bedrijfsleven/overheid)*, opdat deze optimaal wordt gestimuleerd om het initiatief te nemen in het oplossen van het saneringsvraagstuk en/of
  - het *bevoegd gezag* opdat deze haar faciliterende rol optimaal kan uitvoeren.
2. Hoe groot moet het fondsvermogen zijn om de toebedachte taken goed te kunnen vervullen?
3. Wat zijn de mogelijke en wenselijke financieringsbronnen, zowel publiek en privaat, voor een revolverend fonds en hoe kunnen de verantwoordelijkheden en belangen van zowel de private als de publieke partijen het best worden afgebakend?
4. Gemeenten en provincies spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het bodemsaneringvraagstuk. Hoe moet een revolverend fonds bodemsanering worden ingericht om gemeenten (en provincies) er maximaal (financieel en verantwoordelijkheid) bij te betrekken?
5. In welke mate dient het fonds revolverend te zijn teneinde een maximale stimulerende en meest efficiënte werking te krijgen?
6. Moet de beheerder van het revolverend fonds bodemsanering ook kennisleverancier zijn t.a.v. het brownfieldvraagstuk voor de betrokken partijen (privaat en publiek)?

7. Stimulering van marktpartijen moet passen binnen de Europese kaders voor (on)geoorloofde staatssteun. Hoe kan het instrument revolverend fonds optimaal zodanig worden ingericht dat de werking optimaal is en de staatssteunregels worden gerespecteerd?

### **Alternatieven**

Veel bestaande instrumenten zijn niet toegesneden op de oude brownfieldlocaties. Dit betekent dat er een nieuw instrument moet worden ontwikkeld voor een specifiek doel. Er moet een nieuw instrument komen naast de bestaande instrumenten. Omdat het gaat om een publiek-private constructie moeten hiervoor aparte criteria, een eigen uitvoeringsorganisatie en een eigen budget worden gecreëerd.

Indien een initiatiefnemer wel de mogelijkheid heeft om van een andere regeling gebruik te maken, dan ligt de keuze hiervoor bij de initiatiefnemer. Ook kan de mogelijkheid gecreëerd worden om voor het deel dat niet vanuit een bestaande regeling gesubsidieerd wordt via het brownfieldfonds te financieren.

Op dit moment wordt een belangrijk deel van de brownfields niet ontwikkeld omdat kosten en risico's te hoog/groot zijn en de stimuleringsinstrumenten niet toereikend zijn. Een nieuw instrument moet dan ook innovatief zijn, dat wil zeggen dat geen koppeling met het verleden wordt gelegd (aansprakelijkheid) en dat er een nieuwe beheerconstructie wordt gecreëerd, waardoor het voor alle belanghebbenden mogelijk is om een bijdrage te leveren.

Mogelijkheden zijn o.a.:

1. Een garantiefonds: een fonds dat aan financiers de garantie verstrekt dat als een ontwikkelaar zijn verplichtingen niet kan nakomen, het fonds garant staat voor de eventuele tekorten. Hierdoor zijn banken bereid meer kapitaal tegen een scherpere rente ter beschikking te stellen omdat zij minder risico lopen. Een voorbeeld van een dergelijk fonds is het Garantiefonds voor de Landbouw.
2. Verzekeringsfonds: ontwikkelaars hebben baat bij zekerheid t.a.v. de grondexploitatie. Een kostenstijging kan worden voorkomen via een verzekering. Door een premie te storten in een fonds wordt de initiatiefnemer gevrijwaard van onverwachte risico's. Voorbeelden van constructies met een verzekeringscomponent in de bodemwereld zijn GRIP (Arcadis) en Bodemcentrum (Interpolis).
3. Revolverend fonds: uit dit fonds worden laagrentende (bijv met een minimum van 1,5% en maximaal 5 % onder de geldende marktrente) financieringen verstrekt aan initiatiefnemers. De aflossingen en rente vloeien terug in het fonds en kunnen na afronding van de bodemsaneringsoperatie worden ingezet voor het dekken van restrisico's en nazorg. Een voorbeeld van een revolverend fonds is het Nationaal Restauratiefonds dat laagrentende leningen verstrekt aan eigenaren van rijksmonumenten.

Omdat voor de initiatiefnemers een sluitende grondexploitatie een voorwaarde voor ontwikkeling is, lijkt een combinatie van 2 en 3 het meest effectief. Dat wil zeggen een fonds waaruit zowel financieringen kunnen worden verstrekt als ook de risico's worden gedekt.

### **Hypothese**

Het oprichten van een Revolverend Fonds leidt tot het vlottrekken en versnellen van de herontwikkeling van brownfields en komt tevens tegemoet aan de beperkingen van het huidige instrumentarium zoals gesignaleerd in fase 1 van deze studie. Refererend aan fase 1 zijn deze knelpunten als volgt samen te vatten:

1. Financieel en regelgeving
  - Er zijn geen specifieke regelingen om de ontwikkeling van brownfields te stimuleren;
  - De regelingen met investeringsmogelijkheden komen slechts tegemoet aan een beperkt deel van de behoefte (Topper) waardoor de financieringsmogelijkheden beperkt zijn;
  - Andere regelingen spelen slechts in op een deel van de problematiek (zoals ISV).
2. Aansprakelijkheid
  - Onduidelijkheid t.a.v. aansprakelijkheid voor (rest)verontreinigingen, beheersmaatregelen en nazorg blokkeert investeringen.
3. Ruimtelijke planning
  - Er is meer regionale planning nodig om concurrentie tussen brownfields en greenfields te beperken;
  - Kans op een suboptimale herontwikkeling.
4. Proces
  - Programmatisch werken vraagt langdurige inzet van alle partijen;
  - Continue merkbare verbeteringen nodig;
  - Bestuurlijke afstemming nodig voor een lange periode.

## **2. ACHTERGROND EN OPGAVE**

De bodem in Nederland is op veel plaatsen zodanig verontreinigd dat gewenste herontwikkeling gehinderd wordt. Het beleid van de overheid is erop gericht om bodemverontreiniging in 2030 tot beheersbare proporties te hebben teruggebracht en voor 2015 alle gevallen waarbij sprake is van een onaanvaardbaar risico voor mens en milieu (spoedeisende gevallen) gesaneerd te hebben.

Om dit te bereiken is een aantal instrumenten ontwikkeld die de uitvoering van dit beleid afdwingbaar maken, dan wel stimuleren. Centraal in de benadering van de overheid stond oorspronkelijk de aansprakelijkheid van de veroorzaker, ofwel "de vervuiler betaalt". Meer en meer echter zijn eigenaars en gebruikers verantwoordelijk voor de kwaliteit en het beheer van de bodem.

Daarnaast is er een steeds grotere rol weggelegd voor partijen die belang hebben bij de ruimtelijke ontwikkeling van locaties en gebieden, waaronder niet alleen projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers, maar ook gemeentelijke ontwikkelings- en grondbedrijven. Doordat deze partijen investeren

in de locatie- en gebiedsontwikkeling hoopt de overheid dat zij ook bereid zijn te investeren in een eventueel noodzakelijke bodemsanering.

Door de introductie van functiegericht en kosteneffectief saneren in plaats van multifunctioneel saneren, is een belangrijke drempel weggenomen voor het investeren in de samenloop van sanering bij herontwikkeling. Desondanks worden grotere veelal industrieel vervuilde locaties (brownfields) door de markt niet herontwikkeld en gesaneerd omdat de kosten hiervoor te hoog zijn en – belangrijker nog - de financiële risico's te groot worden geacht. Banken zijn niet bereid financiering te verstrekken. De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen die onder passende condities kunnen worden verstrekt, wordt dan ook als belangrijk obstakel voor de herontwikkeling gezien.

De opgave zal dan ook zijn een fonds met voldoende financiële middelen te creëren, waaruit ontwikkelende partijen een financieringsmogelijkheid kan worden geboden. Het louter beschikbaar maken van financiering zal echter niet voldoende zijn. Ook de condities van de financiering zijn bepalend. Rentetarieven onder marktniveau zullen nodig zijn om ontwikkelende partijen in staat te stellen een redelijk rendement te realiseren. Maar ook de looptijd, het aflossingsschema, herfinancieringsmogelijkheden en andere modaliteiten zullen afgestemd moeten worden op de bijzonderheden van de herontwikkeling van brownfields.

Gezien de vele risico's die spelen bij het saneren van vervuilde locaties is een gedegen risicoanalyse vooraf onontbeerlijk voor een succesvol verloop van de sanering en de herontwikkeling.

Risicomanagement zal een belangrijk onderdeel in het financieringsproces moeten zijn. Het inventariseren en waarderen van de risico's maakt ook duidelijk voor welke risico's aanvullende financieel instrumentarium, bijvoorbeeld in de vorm van verzekeringen, toegepast kan worden. Het revolverend fonds zal ook hier een rol moeten kunnen vervullen.

Samengevat kan het doel van het revolverend fonds als volgt worden omschreven: het bieden van een nieuw financieel instrument, in aanvulling op het bestaande financieel instrumentarium, als stimulans voor de herontwikkeling (in de zin van transformatie) van brownfields.

### 3. FOCUS EN WERKINGSSFEER

#### Definitie Brownfields

In Nederland noch internationaal is een eenduidige definitie van een brownfield beschikbaar. Vele organisaties – variërend van de US EPA tot consortia betrokken bij gesubsidieerde projecten op het gebied van brownfields – gebruiken evenzoveel definities. Kenmerkend voor al die definities is wel, dat er in vrijwel alle gevallen sprake is van:

- een verleden in de vorm van bedrijfs- of industrieterrein;
- een terrein dat in onbruik is geraakt of braak ligt;
- vermeende dan wel aangetroffen bodemverontreiniging;
- een potentie voor herontwikkeling;
- (transformatie van bestaand bebouwd gebied).

Voorgesteld wordt om voor de Nederlandse situatie aan te sluiten bij de Vlaamse (OVAM) definitie (die op haar beurt is gebaseerd op de definitie van de US EPA) en de volgende definitie voor Nederlandse brownfields te hanteren:

**Brownfields zijn verlaten of onderbenutte (voormalige) industriële terreinen waar expansie of ontwikkeling wordt bemoeilijkt door de (mogelijke) aanwezigheid van bodemverontreiniging, maar die een actief potentieel hebben voor hergebruik en ontwikkeling in de ruimste zin.**

#### Criteria

Wil de initiatiefnemer (publiek, privaat of combinatie daarvan) in aanmerking komen voor financiering vanuit het revolverend fonds dan moet het betreffende terrein aan de volgende criteria voldoen:

- het terrein moet een potentie hebben voor herstructurering waarmee de ruimtelijke kwaliteit van tenminste het terrein zelf (en indien mogelijk) de omgeving wordt verbeterd (ontwikkelingspotentieel dat niet wordt gerealiseerd);
- het terrein moet in of grenzend aan een bebouwde omgeving zijn gelegen;
- de herstructurering moet (grotendeels) worden belemmerd als gevolg van (vermeende) bodemverontreiniging;

(NB: geen jaartal-criterium, dus ook locaties met verontreinigingen daterend van na 1975 kunnen in aanmerking komen).

Vanuit het fonds kunnen de volgende kosten worden gefinancierd:

- kosten bodemonderzoek en -sanering, inclusief nazorg;
- kosten waterbodemonderzoek en -sanering;
- kosten verwijdering ondergrondse obstakels.

### 4. DOELGROEP

Er zijn enkele aanwijsbare partijen die belang (financieel, milieu, imago, juridisch, maatschappelijk) hebben bij herontwikkeling van brownfields. Dit zijn:

- De eigenaar van de verontreinigde grond: de verontreinigde locatie levert beperkt rendement op. Vaak moeten er zelfs kosten gemaakt worden om de verontreiniging te beheersen;
- De initiatiefnemers (ontwikkelaars, ontwikkelende bouwers en ontwikkelende gemeenten): veelal projectontwikkelaars/bouwers die al dan niet in samenwerking met gemeenten er belang bij hebben dat een locatie een nieuwe renderende functie krijgt. Risicoafdekking moet dan wel geregeld worden;
- De overheid (als bevoegd gezag op het gebied van ruimte en milieu): omdat er een algemeen milieu en ruimtelijk belang wordt gediend. Vooral van belang voor gemeenten aangezien de aanpak van brownfields door private partijen bijdraagt aan het vergroten van de multiplier bodemsanering.
- Het (grote) bedrijfsleven: veel, nog altijd bestaande, bedrijven hebben direct of indirect een relatie met oude brownfields (van vóór 1975). Het bedrijfsleven wil (vooral vanuit de wens tot juridische zekerheid) haar maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen om uit de reeds jaren slepende discussie te geraken.

De hierboven genoemde partijen hebben er allen belang bij dat het stagnerende herontwikkelingsproces wordt doorbroken. De baten zijn:

Financieel: het herontwikkelen van een gesaneerde locatie levert directe baten op voor **eigenaars** en **ontwikkelaars**.

Maatschappelijk/ruimtelijk: brownfields liggen veelal op goede herontwikkelingslocaties in het stedelijk gebied. Uit het oogpunt van zorgvuldig omgaan met de schaarse ruimte hebben **overheden** er belang bij dat deze gebieden worden herontwikkeld. Voor **ontwikkelaars** zijn het eveneens aantrekkelijke locaties, omdat de vraag naar kwalitatief hoogwaardige nieuwbouw binnen de bebouwde kom groot is. Daarnaast heeft herontwikkeling van dergelijke locaties een positief effect op hun omgeving.

Milieu: op veel plaatsen vormt de vervuiling een ernstig milieurisico. Het beperken van dit risico is een algemeen belang, waarvoor de verantwoordelijkheid vooral bij de **overheden** ligt.

Imago: dit geldt vooral voor **het grote bedrijfsleven** omdat zij altijd worden beschouwd als de veroorzakers van de bodemverontreiniging, ook al zijn ze hier formeel wettelijk niet voor aansprakelijk. Ook voor het imago van de huidige **grondeigenaar** is het positief als de vervuiling op zijn bezit wordt aangepakt.

Wij beschouwen al deze partijen dan ook als de toekomstige gebruikers van het fonds.

## 5. WERKING VAN HET FONDS

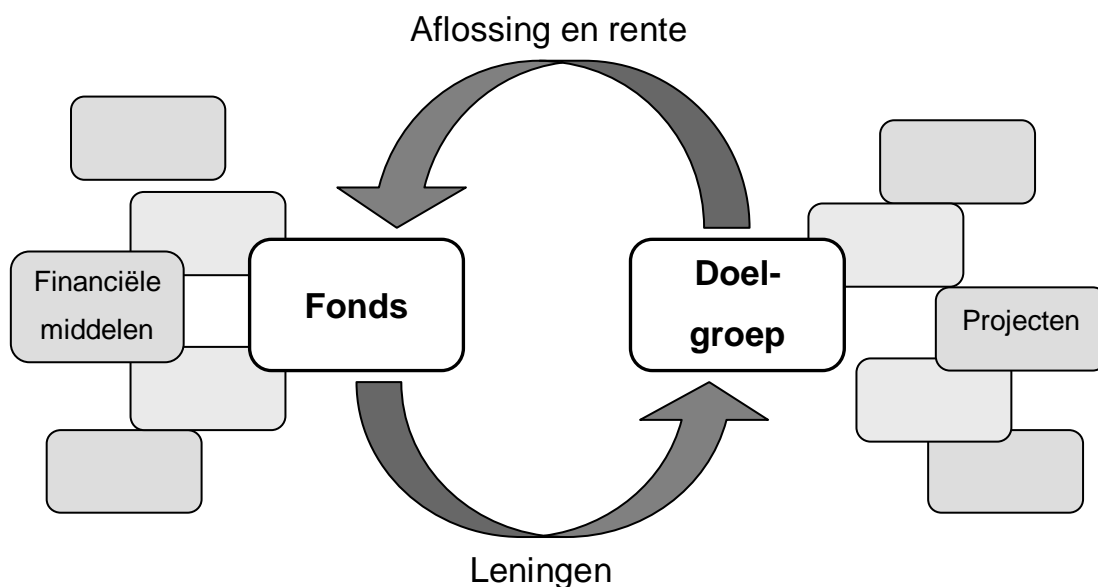
### a) Financierings- en verzekeringscomponent

Kort gezegd zal een fonds moeten voorzien in twee zaken: i) het beschikbaar stellen van financiering tegen de juiste condities; en ii) een verzekeringsproduct dat voorziet in een dusdanige risicoreductie dat het risicoprofiel aanvaardbaar wordt voor de belanghebbenden. Hieronder worden deze twee zaken afzonderlijk verder uitgewerkt.

#### *i) Het beschikbaar stellen van financiering tegen de juiste condities*

Het fonds kent een revolverend karakter doordat de in de vorm van een lening ter beschikking gestelde middelen als aflossing en rente naar het fonds zullen terugvloeien en opnieuw voor het afdekken van de restrisico's dan wel ten behoeve van een andere herontwikkeling beschikbaar gesteld kunnen worden. Eén en dezelfde euro draagt aldus bij aan een aantal in de tijd opeenvolgende projecten. Hiermee is sprake van duurzame financieringsbron ten behoeve van het saneren van brownfields.

Een goed voorbeeld van een fonds waarbij dit principe wordt toegepast is het Nationaal Restauratiefonds dat laagrentende leningen verstrekt aan eigenaren van rijksmonumenten. De werking van een revolverend fonds is als volgt schematisch weer te geven.



Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn dat de looptijd van de te verstrekken leningen bepalend is voor het aantal keren dat één en dezelfde euro opnieuw kan worden ingezet voor een volgende herontwikkeling. Het aantal keren dat één euro opnieuw wordt verstrekt wordt de multiplier genoemd. Hoe korter de looptijd van de leningen, des te hoger is de multiplier en des te effectiever het fondskapitaal.



In het kader van de herontwikkeling van brownfields zal de looptijd van de leningen gelijk zijn aan de periode beginnend bij de uitvoering van het bodemonderzoek en eindigend bij het eerste terugverdienmoment van de locatie.

De financiering door het fonds zal de kosten van het bodemonderzoek ook moeten dekken omdat het bodemonderzoek de eerste financiële drempel bij de herontwikkeling van Brownfields is. De kosten voor bodemonderzoek moet een initiatiefnemer maken om vast te stellen of herontwikkeling haalbaar is. De initiatiefnemer weet bij aanvang immers nog niet of een sluitende grondexploitatie is te realiseren en of met succes een beroep kan worden gedaan op een bijdrage van de overheid of uit het fonds.

Door de verkoop van de gesaneerde grond aan de eigenaar van de nog te bouwen woningen of ander vastgoed, krijgt de initiatiefnemer voldoende middelen om de lening af te lossen.

Omdat de hoge kosten van de bodemsanering een belangrijke belemmering voor de herontwikkeling van brownfields zijn, is een laag rentetarief van cruciaal belang. Gedacht kan worden aan een discount van enkele procenten. De staatssteunregels van de EU zullen hierbij in acht moeten worden genomen. Ten aanzien hiervan wordt opgemerkt, dat er over staatssteun 3 lijnen zijn te onderscheiden:

**Lijn 1- Regeling in algemene zin:**

RF wordt als regeling in algemene zin getoetst door de cie, hiervoor is het noodzakelijk dat:

- de regeling algemeen toegankelijk is (dus niet bijvoorbeeld naar bepaalde ontwikkelaars met grondposities gaat) en er dus openbare tenders kunnen plaatsvinden;
- de regeling een maatschappelijk nut dient (vergelijkbaar met de RvG problematiek);
- een reële vergoeding is.

In deze lijn zijn in NL de bedrijvenregeling en het blauw/groen fonds goedgekeurd en is ISV afgekeurd (ISV is teveel casuïstiek en te weinige algemene regeling).

**Lijn 2 - Melding van een project:**

- dit geldt voor het meebetalen aan een onrendabele top, dit moet transparant gebeuren en een maatschappelijk nut dienen.

**Lijn 3 - Vrijstelling:**

- de De-minimusregeling;
- bepaalde vormen van garanties, kredieten en leningen (speciale verordeningen);
- milieu bij gebruik state-of-the-art techniek en geen aansprakelijkheid van de begunstigde partij.

Bij het in dit hoofdstuk geschetste profiel van een Revolverend Fonds voor de herontwikkeling van brownfields, zoals dat op dit moment wordt voorgesteld, is het alleen de vraag of dit nieuwe instrument wel past binnen de huidige regels van Staatssteun.

De volgende kenmerken van het fonds zouden bijvoorbeeld in de knel kunnen komen met Staatssteun:

- Het verstrekken van leningen tegen een lagere rente dan de geldende marktrente;
- Het verstrekken van leningen onder relatief flexibele condities (bv. geen stringente data/termijnen, maar deze afhankelijk stellen van de terugverdienmomenten bij herontwikkeling en bij tegenvallers een zekere flexibiliteit hanteren);
- De dekking van onvoorziene risico's;
- Het feit dat vooralsnog ook terreinen met verontreinigingen die veroorzaakt zijn na 1 januari 1975 in aanmerking kunnen komen voor een lening uit het Revolverend Fonds (zie bv. wat hierover is bepaald met betrekking tot de steun voor de sanering van verontreinigde bedrijfsterreinen).

Het Ministerie van VROM heeft het Consortium BBB ondersteund bij haar vragen omtrent eventuele belemmeringen die Staatssteun kunnen opleveren ten aanzien van de ontwikkeling van het Revolverend Fonds. De belangrijkste conclusies van het Ministerie van VROM zijn:

- Op basis van de huidige informatie zien wij mogelijkheden voor een melding van de regeling in algemene zin (lijn 1) of een verzoek om vrijstelling als speciale verordening (lijn 3). Een melding per project (lijn 2) is gezien de hoeveelheid projecten en de impact op de planning niet haalbaar. Om de kans op kwalificatie te vergroten zou het Revolverend Fonds onder meer aan de volgende punten moeten voldoen:
  - De winst als gevolg van de bijdrage uit het Revolverend Fonds zou in een later stadium terug moeten vloeien in het fonds
  - Waardering van de grond voor en na sanering waarbij alle winst en de waardevermeerdering die toe te wijzen is aan de sanering terugvloeit in het Revolverend Fonds

In BIJLAGE 4 worden de staatssteunproblematiek verder beschreven.

In alle gevallen zal maatwerk geboden moeten worden. Eén van de aspecten hierbij is de mogelijkheid van herfinanciering. Dit geldt met name voor de kosten van het bodemonderzoek. Na de uitvoering van het bodemonderzoek wordt duidelijk wat de saneringsopgave is en dus ook de financieringsbehoefte. De initiatiefnemers zullen eerst dan een financiering voor de sanering kunnen aanvragen. Aangezien het de initiatiefnemer op dit moment nog aan liquide middelen ontbreekt om de voor het uitvoeren van het bodemonderzoek verstrekte financiering af te lossen, zullen de kosten van het bodemonderzoek in de lening ten behoeve van de sanering geherfinancierd moeten worden. Een aparte regeling moet worden getroffen voor de gevallen waarbij de initiatiefnemer na het

bodemonderzoek afziet van sanering en herontwikkeling. In zo'n geval is een bijdrage uit het fonds wenselijk. Een vorm is bijv. dat de helft van de kosten ten laste gebracht worden van het fonds onder de voorwaarde dat het onderzoeksrapport ter beschikking komt van het fonds en/of het bevoegd gezag.

#### *ii) Het verzekeren van risico's*

Omdat de kennis omtrent de omvang en aard van de bodemverontreiniging op voorhand beperkt is, kennen bodemsaneringen de nodige onzekerheden. Risico's van overschrijdingen in tijd, kosten en doelrealisatie vormen een belangrijk obstakel voor het ter hand nemen van bodemsaneringen. Dit geldt ook zeker voor bodemsaneringen in het kader van de herontwikkeling van brownfields. Met de in 2006 van kracht geworden nieuwe Wet Bodembescherming kan volstaan worden met het functiegericht saneren van bodemverontreinigingen. Hiermee kan flink bespaard worden in de kosten. Daar staat echter tegenover dat de nu geoorloofde restverontreiniging wel nazorg vereist. Bovendien brengt de restverontreiniging ook risico's met zich mee. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat er toch nog verspreiding naar het grondwater optreedt. Passende maatregelen zijn dan vereist.

Voor beide hierboven aangeduide risico's zal het revolverend fonds een oplossing moeten bieden. Voor zowel het risico van kostenoverschrijding tijdens de uitvoering van de sanering als het restrisico ná de sanering kan een verzekering soelaas bieden. Onderzocht moet worden of het fonds hiervoor zelf een product moet ontwikkelen dan wel dat samenwerking gezocht kan worden met partijen die een dergelijke verzekering aanbieden. In beide gevallen kan een deel van het fondskapitaal benut worden om tot een acceptabel niveau van de door de initiatiefnemer verschuldigde premie te komen.

Voor het vaststellen van het te verzekeren risico is het van belang om in het planstadium nauwkeurig en systematisch te bepalen hoe de feitelijke saneringskosten zullen zijn en waar onvoorziene risico's beginnen. Immers alleen onvoorzienbare risico's zijn te verzekeren. Er zijn instrumenten beschikbaar, zoals Risman (Rijkswaterstaat) en AtRisk, die het mogelijk maken om risico's goed in beeld te brengen en te beheersen. Een dergelijke risicoanalyse moet als voorwaarde worden opgenomen bij de acceptatie van het project voor de verzekeringscomponent. Eenzelfde risicoanalyse zal ook als voorwaarde voor het verkrijgen van financiering moeten gelden.

#### **b) Procedure**

In de uitvoering zijn twee fasen te onderscheiden, namelijk:

- Fase 1: aanvang bodemonderzoek t/m goedkeuring op de evaluatie van de sanering. Het fonds heeft hierbij de rol bij de financiering van het bodemonderzoek en de sanering en de mogelijke verzekering van het risico van kostenoverschrijding;
- Fase 2: nazorg. Het fonds verstrekt in deze fase financiering voor de afkoop van de nazorg en kan een verzekering voor het restrisico aanbieden.

Fase 1 heeft betrekking op de feitelijke bodemsanering. In fase 1 begint de betrokkenheid van het fonds met de aanvraag voor financiering van het bodemonderzoek. Bij deze aanvraag zal een globaal integraal plan voor de herontwikkeling overlegd dienen te worden. Dit plan dient ook een ruimtelijke en een milieuhygiënische component te bevatten. Na de uitvoering van het bodemonderzoek kan het integraal plan definitief worden opgesteld en is het mogelijk een risicoanalyse uit te laten voeren zoals beschreven bij onderdeel a. Nadat het definitieve plan, een saneringsplan (waarop een ontwerp-beschikking is afgegeven) en een risicoanalyse zijn opgesteld, kan een aanvraag voor de financiering van de sanering worden ingediend. Hierbij bestaat de mogelijkheid van herfinanciering van het bodemonderzoek.

Fase 2 heeft vooral betrekking op de zorg voor de kwaliteit van het grondwater. De nazorg wordt door de initiatiefnemer ondergebracht bij een bestaande nazorgorganisatie. Het hiervoor benodigde bedrag kan worden gefinancierd bij het fonds. Voorzover uit de risicoanalyse blijkt dat het restrisico verzekeraar is, kan de initiatiefnemer het restrisico bij het fonds verzekeren.

Omdat de aflossing van de lening ten behoeve van de sanering en de afkoop van de nazorg pas start bij het eerste terugverdienmoment van de initiatiefnemer, bestaat er voor het fonds een overlap van fase 2 met fase 1. Fase 1 loopt af bij het eerste terugverdienmoment (of in voorkomend geval bij de verkoop van de grond) en de daarmee geïnitieerde aflossing van de lening, terwijl fase 2 daaraan voorafgaand is begonnen en nog doorloopt zolang het restrisico verzekerd dient te worden. De betrokkenheid van het fonds is niet eeuwigdurend: het fonds zou de risico's kunnen doorverkopen op de (internationale) markt.

De financiering van de afkoop van de nazorg wordt eveneens afgelost ten tijde van de verkoop van de gesaneerde grond.

In BIJLAGE 5 is de procedure in meer detail en schematisch weergegeven.

### **c) Vulling van het fonds**

Verwacht wordt dat het fondskapitaal door het grote bedrijfsleven en door de rijksoverheid bijeen wordt gebracht. Hierbij is de eerste gedachte dat de overheid de bijdrage van het bedrijfsleven zal verdubbelen.

De keuzes die hieromtrent moeten worden gemaakt zijn primair van beleidsmatige aard. Deze zijn daardoor zeker niet door het Consortium BBB te nemen. Wel beoogt het Consortium BBB om in een vervolgtraject te onderzoeken in hoeverre verschillende (private) constructies een bijdrage kunnen leveren aan de vulling van het fonds.

### **d) Omvang van het fonds**

De omvang van het fonds wordt o.m. bepaald door de volgende factoren:

- 1) de totale saneringsopgave (de te saneren locaties die aan de criteria voldoen);
- 2) de tijdshorizon vóór welke de saneringen gerealiseerd dienen te zijn;

- 3) de looptijd van de leningen (hoe langer de gemiddelde looptijd, des te meer geld is nodig);
- 4) de te verzekeren risico's.

Vanuit het fonds kan in de beginperiode een groter bedrag worden uitgeleend dan wat door partijen in het fonds is gestort omdat het tekort kan worden voorgefinancierd door het fonds.

*i) Totale omvang saneringsopgave brownfields*

Gebaseerd op de database van het landsdekkend beeld (LDB) en de IBIS enquête heeft 3B Bureau Bodem & milieuBeleid, in opdracht van SenterNovem/Bodem+, onderzoek verricht naar de totale omvang van de saneringskosten van brownfields. De conclusie van dit onderzoek zijn opgenomen in BIJLAGE 8.

Beide databases zijn maximaal geïntegreerd. In de praktijk blijken er nog een aanzienlijk aantal witte vlekken achter aanwezig te zijn. Het LDB bijvoorbeeld, geeft informatie over de aanwezigheid van bodemverontreiniging in Nederland. Deze database is gebaseerd op de verontreiniging zelf ("geval van bodemverontreiniging"). Op één brownfield kunnen daardoor bijvoorbeeld wel 25 verontreiniging(sbronnen) voorkomen. Daarnaast zijn natuurlijk niet alle verontreinigingen gerelateerd aan brownfields.

De IBIS-enquête geeft informatie over de (beoogde) uitgifte van bedrijventerreinen, alsmede over de mate van veroudering van bedrijventerreinen. Bedrijfslocaties vallen echter buiten beschouwing. De vraag of de wens tot herontwikkeling bij deze verouderde terreinen bestaat, is bijvoorbeeld ook niet altijd meegenomen in de enquête.

De resultaten van het onderzoek naar de saneringsopgave van brownfields leidt tot de volgende conclusie: brownfields zijn te vinden binnen de volgende categorieën oude, dan wel verouderde, bedrijfslocaties

1. **Verouderde huidige bedrijventerreinen.** Van 656 bedrijventerreinen binnen de bebouwde kom met bodemverontreiniging wordt in de IBIS enquête aangegeven dat er sprake is van verouderd bedrijventerrein, waar (mogelijk) herstructureringsplannen bestaan. Op de 656 terreinen is sprake van mogelijk ca 2100 saneringen en een verwachte onderzoeks- en saneringsinspanning van €565 miljoen. Omdat niet van alle bedrijventerreinen (313) de staat van veroudering bekend is, wordt verondersteld dat een deel hiervan ook verouderd is. Dat leidt er toe dat het aantal saneringen op verouderde bedrijventerreinen geschat wordt op ca 2400 (3600 ha) met in totaal €615 miljoen aan onderzoeks- en saneringskosten.
2. **Solitaire huidige bedrijfslocaties.** In totaal blijken er buiten de huidige bedrijventerreinen minimaal 17.890 bedrijfslocaties te zijn. Van deze locaties kent ca 67% een startdatum van de activiteiten van voor 1976. Verwacht wordt op basis van modelberekeningen dat er ca 2200 saneringen moeten worden uitgevoerd en dat de onderzoeks- en saneringskosten op deze terreinen ca € 520 miljoen bedragen. Voor de solitaire bedrijfslocaties geldt dat gezien de

mediaanwaarde en het gemiddelde oppervlakte van de locaties (zie bijlage 4) hier slechts een beperkt deel aan het criterium van 1 ha van de brownfield definitie zal kunnen voldoen.

3. **Gasfabrieklocaties.** In totaal blijken er 104 gasfabrieklocaties te zijn, die geen deel uitmaken van een huidige bedrijventerrein en maar ook geen woongebied zijn. Veronderstelt wordt dat binnen deze groep veel brownfields zullen zitten. Deze 104 locaties leiden naar verwachting tot ca 50 saneringen met een totaal oppervlakte van ca 90 ha en € 60 miljoen aan onderzoeks en saneringskosten. De onzekerheidsmarge bij deze groep is het grootst door de grote variatie in kosten en de lage aantallen waarmee gerekend is.
4. **Grootschalige activiteiten.** Het gaat hierbij voornamelijk om activiteiten gerelateerd aan de metaalindustrie. In totaal blijken er 4249 locaties buiten een huidig woongebied en huidig bedrijventerrein te liggen. Het verwachte aantal saneringen is ca 710 met een totaal oppervlakte van ca 1000 ha en de onderzoeks en saneringskosten voor deze groep bedragen ca € 255 miljoen.

De grootste bijdrage aan de totale saneringskosten wordt gevormd door de huidige solitaire bedrijfslocaties en bedrijventerreinen, waarbij wordt verwacht dat de oppervlakte van de solitaire bedrijventerreinen veelal te gering is (< 1 ha) om te voldoen aan het criterium van 1 ha dat wordt gehanteerd als toetsingscriterium om aanspraak te kunnen maken op het Revolverend Fonds.

Uit de onlangs gepubliceerde rapportage van de Maatschappelijk Koste-Batenanalyse van de Nederlandse Bodemsaneringsoperatie (MNP Rapport 500122002/2007) blijkt onder meer het volgende: circa 5.300 hectare spoedsaneringslocaties en circa 11.600 hectare aan overige saneringslocaties liggen in nieuw te bebouwen binnenstedelijk gebied. Hiertussen zullen zich de meeste brownfields bevinden.

#### **e) Organisatie en zeggenschap**

Onderstaand is vanuit het consortium een visie gegeven op een mogelijke organisatievorm. De werkelijk vorm moet in nauw overleg met VROM verder worden uitgewerkt.

De fondsbeheerder betreft een organisatie zonder winstoogmerk. Een onafhankelijk bestuur moet kunnen bepalen aan welke projecten een bijdrage wordt verleend en hoe hoog die bijdrage mag zijn. Voor zeggenschap en beheer van een dergelijk fonds zijn in principe twee organisatievormen geschikt:

- Stichting
- (Ideële) NV/BV

In fase 1 (saneringsfase) speelt het bedrijfsleven, naast de overheid, een grote rol. Voor het bedrijfsleven sluit een NV/BV constructie het best aan bij de gangbare praktijk. Bedrijven die bijdragen aan het fonds krijgen hiervoor aandelen in het fonds.

Deze ideële NV/BV structuur wordt in meerdere grote steden met succes toegepast bij zgn. Maatschappijen tot Stadsherstel.

De belangrijkste motieven voor deze organisatievorm zijn:

- Transparante organisatievorm in relatie tot de doelstelling.
- Betrouwbare en controleerbare bedrijfsvorm voor bedrijven en overheden.
- Meer mogelijkheden voor het aantrekken van (risico)kapitaal dan een stichting
- Fiscale voordelen

Potentiële aandeelhouders zijn bijdragende bedrijven, initiatiefnemers en overheden.

De zeggenschap over het fonds wordt bepaald naar rato van het aandeel dat een partij in het fondskapitaal heeft.

In fase 2 (nazorg en restrisico) is een onafhankelijke stichting met een goede relatie met de overheden van doorslaggevend belang. In principe is het restrisico een 'eeuwigdurende' aangelegenheid. Dit is een zorg die alleen de overheid of een daaraan gerelateerde organisatie op zich kan nemen. Hiertoe zijn inmiddels een aantal organisaties operationeel.

Het fonds kent een Raad van Commissarissen en een bureau (uitvoeringsorganisatie) onder leiding van een directeur.

#### Raad van Commissarissen

Het fonds is eigendom van de aandeelhouders en wordt bestuurd door een Raad van Commissarissen bestaande uit vertegenwoordigers van de aandeelhouders onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter.

Het toezicht wordt verricht door een externe accountant die periodiek aan de Raad van Commissarissen rapporteert over de wijze waarop de directie/het bureau de taken uitvoert.

#### Bureau (uitvoeringsorganisatie)

Voor de uitvoering van de feitelijke werkzaamheden wordt een bureau geformeerd onder aanvoering van een directeur. Dit bureau verricht de hierna te noemen werkzaamheden:

- Beoordeelt kredietwaardigheid initiatiefnemer
- Toetst de aanvraag
- Stelt definitieve hoogte en voorwaarden financiering/verzekering vast
- Verstrekt leningen
- Int rente en aflossing
- Keert verzekeringsgelden uit
- Administratie

## 6. TOETS HYPOTHESE

Refererend aan de in hoofdstuk 1 geformuleerde hypothese: het oprichten van een Revolverend Fonds leidt tot het vlottrekken en versnellen van de herontwikkeling van brownfields.

De belangrijkste argumenten voor deze stelling zijn de volgende:

- Het instrument biedt financiële ondersteuning bij het doen van onderzoek naar het saneringsvraagstuk van Brownfields.
- Het instrument heeft het herontwikkelen van brownfields als doelstelling en verzekert de belanghebbenden hiermee de beschikbaarheid van financiering.
- Het instrument biedt zeer aantrekkelijke financiële voorwaarden in termen van kosten en algemene voorwaarden.
- Het instrument voorziet in de financiering van de afkoop van de benodigde nazorg.
- Het instrument verzorgt de benodigde verzekeringen met betrekking tot zowel de sanering als de nazorg.

Het Revolverend Fonds komt tevens voor een deel tegemoet aan de beperkingen zoals gesignaleerd in fase 1 van deze studie.

- Financieel en regelgeving  
Het instrument is specifiek gericht op de herontwikkeling waarbij een brede definitie wordt gehanteerd. Hierbij is het instrument breed inzetbaar.
- Aansprakelijkheid  
In het instrument is voorzien in de nazorg inclusief benodigde verzekeringen. Het fonds kent een directe koppeling tussen de sanering en de nazorg.

Samenvattend kan worden gesteld dat met een Revolverend Fonds een aanmerkelijke verbetering wordt aangebracht in het beschikbare instrumentarium voor de ontwikkeling van Brownfields.

Tegelijkertijd moet worden erkend dat niet aan alle obstakels een oplossing wordt geboden, zo zal de benodigde langdurige publieke afstemming ook bij een Revolverend Fonds een uitdaging blijven. Ook kent het Revolverend Fonds nog een aantal onopgeloste of verder uit te werken vraagstukken die in de roadmap zullen moeten worden beantwoord. Enkele belangrijke hierin zijn:

- Hoe werkt het vraagstuk van de staatssteun problematiek in de praktijk uit en wat is de invloed hiervan voor de werking en aantrekkelijkheid van het fonds?
- Wie worden de uiteindelijke financiers van het fonds en wat betekent dit voor de werking van het fonds?
- Hoe worden risico's afgedekt? Kan het fonds hier zelf mogelijkheden voor creëren of wordt dit onder gebracht bij partijen die daartoe ingericht zijn. Denk hierbij aan verzekeraars.



- Hoe pakt de gehanteerde definitie voor het target in de praktijk uit en wat betekent dit voor de omvang van het fonds?
- Welke organisatie en organisatie vorm komt het best ten goede aan de doelstellingen van het fonds?

## **7. ROADMAP**

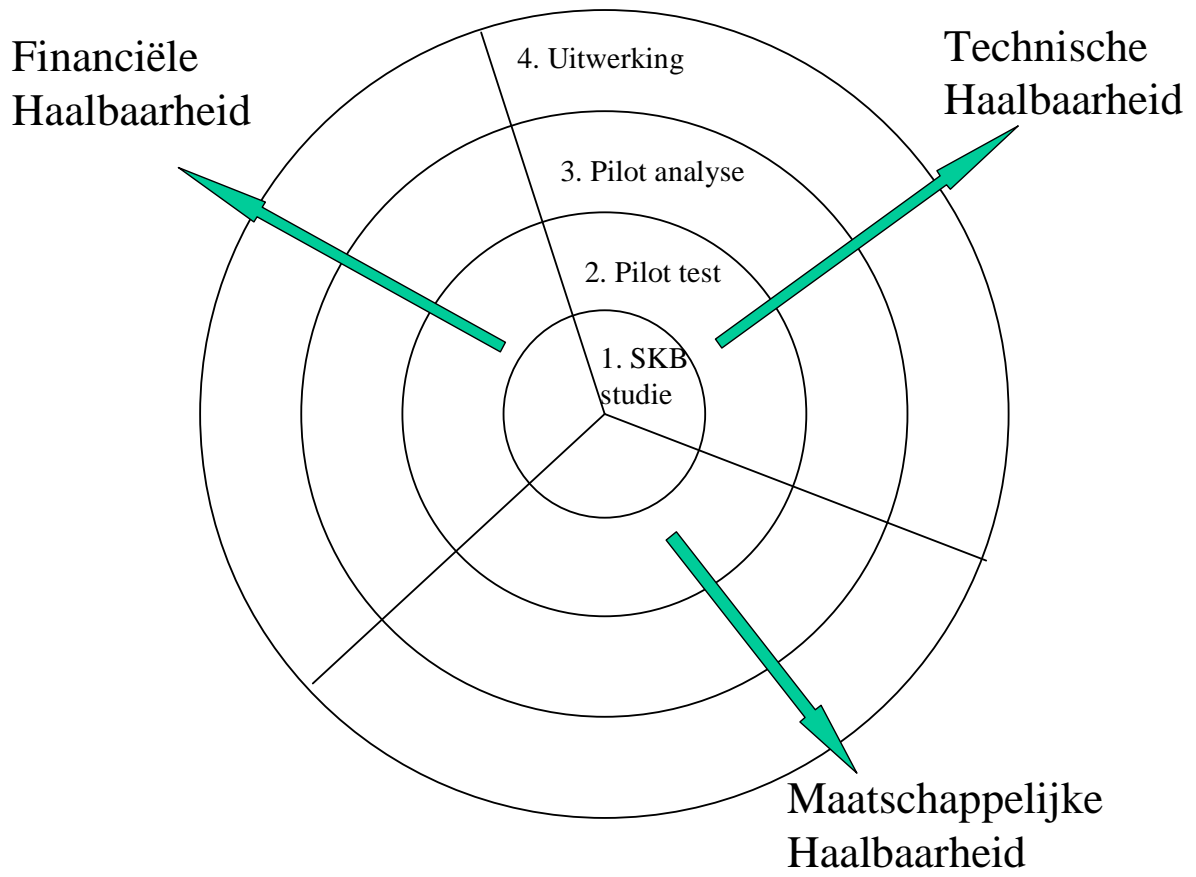
Zoals uit de studie duidelijk naar voren komt bestaat er een grote diversiteit aan variabelen die een rol spelen bij daadwerkelijk van de grond te krijgen van het Revolverend Fonds. De roadmap moet rekening houden met deze complexiteit.

Binnen de roadmap wordt de haalbaarheid van het Revolverend Fonds continu getoetst waarbij de haalbaarheid opgebouwd is uit de maatschappelijke haalbaarheid, de technische haalbaarheid en de financiële haalbaarheid.

De maatschappelijke haalbaarheid zal zich onder meer vertalen in de politieke steun, zowel landelijke maar ook Europese steun. Onder technische haalbaarheid worden vragen behandeld op het gebied van staatssteun, organisatie en juridische structuur en wetgeving. De financiële haalbaarheid uiteindelijk richt zich op de verhoudingen tussen vraag en aanbod voor het fonds, wat wordt de omvang van het fonds en hoe groot is de aantrekkelijkheid voor de gebruikers en financiers.

Met het doorlopen van een aantal fases wordt de inzage in de haalbaarheid groter tot de uiteindelijke oprichting van het fonds. Per fase worden op voorhand doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de mate waarin en de wijze waarop de haalbaarheid wordt bepaald.

Het onderstaande figuur geeft de roadmap schematisch weer.



## DEEL D

# “Brownfields Beter Benut”

Rood voor Grijs

Auteurs:



- Armand Orbons
- Martine Dielhof
- Jos Teeuwisse en Wim Roozenboom
- Reinier Besemer
- Hetty van Rhijn-Stumphius
- Matthijs Nijboer
- Diederik van Hoogstraten

**INHOUD**

1. Probleemstelling en hypothese	81
2. Achtergrond en opgave	82
3. Focus en werkingssfeer	85
4. Doelgroep	85
5. Werking	86
6. Toets hypothese	91
7. Road map	92

## 1. PROBLEEMSTELLING EN HYPOTHESE

In fase 1 van het project “Brownfields Beter Benut” is geconcludeerd dat het huidige instrumentarium tekort schiet om de herontwikkeling van brownfields van de grond te krijgen. Naast beperkingen op het gebied van aansprakelijkheid, ruimtelijke planning en regelgeving vormt het onvoldoende beschikbaar zijn van financiële middelen met de juiste kenmerken een belangrijke tekortkoming van het bestaande instrumentarium. De herontwikkeling van brownfields is veelal onrendabel. In fase 2 wordt gekeken welke mogelijkheden Rood voor Grijs (verschillende vormen van kostenverhaal op verdienlocaties) biedt voor brownfields.

In het verleden kon de gemeente, via bijvoorbeeld de algemene middelen, opbrengsten uit andere ontwikkelingslocaties inzetten voor de herontwikkeling van onrendabele locaties. Dit wordt echter steeds lastiger, aangezien het aantal verdienlocaties in bezit van gemeenten afneemt en er dus steeds meer verdienlocaties in het bezit zijn van het ontwikkelend bedrijfsleven.

Vanuit deze probleemstelling moet er gekeken worden naar nieuwe instrumenten om financiële middelen van een rendabel project naar een onrendabel project over te hevelen. In het geval van Rood voor Grijs wordt het tekort van ontwikkeling van een brownfield gedekt met de winst van ontwikkeling van een verdienlocaties.

In het vervolg komen drie scenario's voor dit kostenverhaal uitgewerkt, te weten:

- kostenverhaal door koppeling van een grijze (kostenlocatie) en rode locatie (opbrengstenlocatie);
- stimuleren van de herontwikkeling van een brownfield door het verlenen van een bouwclaim voor een verdienlocatie aan een ontwikkelaar;
- bovenlocale verevening tussen een brownfields en verdienlocaties via een fonds.

De hypothese achter Rood voor Grijs is dat er nieuwe mogelijkheden zijn voor kostenverhaal bij verdienlocaties ten bate van brownfields én dat deze mogelijkheden worden versterkt door de nieuwe Grondexploitatiewet.

De mogelijke opbrengsten van een Rood voor Grijs zijn:

- meer programmatische afstemming tussen verschillende ontwikkelingslocaties (vooral een belang voor de gemeente);
- voorkómen van “cherry picking” (vooral een belang voor de gemeente);
- potentiële versnelling van de ontwikkelingsopgave (vooral een belang voor de gemeente);
- een aantrekkelijker uitvraag aan ontwikkelende partijen, aangezien:
  - o er meer productie wordt geboden;
  - o er een meer gespreid risicoprofiel ontstaat dan enkel de ontwikkeling van brown- of greenfields.

Bij de uitwerking van Rood voor Grijs krijgen we te maken met de volgende dilemma's:

- De legitimiteit van het kostenverhaal bij private partijen voor de herontwikkeling van specifieke brownfields
- Wet- en regelgeving (waaronder de regels over Staatssteun) bemoeilijken een integrale en locatieoverstijgende aanpak
- Behoeftte aan bestuurlijk commitment voor de herontwikkeling van brownfields
- De verdeling van financiële risico's en opbrengsten tussen verschillende partijen
- Het ontbreken van voldoende verdienlocaties
- Het ontwikkelen van één locatie is soms strijdig met een voorspoedige ontwikkeling van een andere locatie

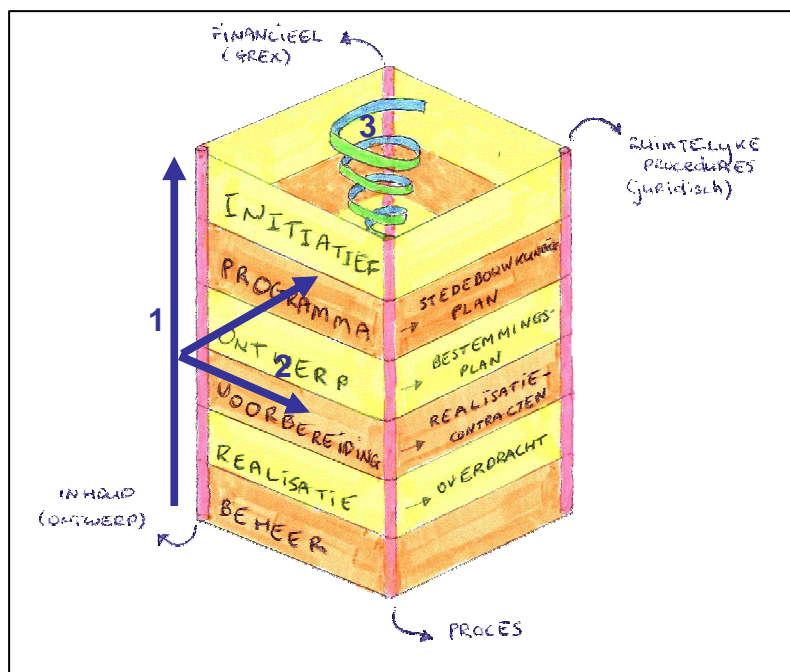
## **2. ACHTERGROND**

In dit stuk willen we een schets geven van het locatie-ontwikkelingstraject, zodat meer inzicht ontstaat in het proces bij herontwikkeling. Daarnaast willen wij een belangrijke gerelateerde ontwikkeling (Rood voor Groen) beschrijven.

### **2.1 Locatie-ontwikkeling**

Voor een goed begrip van de huidige situatie en mogelijkheden is het noodzakelijk eerst een schetst te geven van het locatie-ontwikkelingstraject. Er bestaan vele verschillende schetsten van locatie-ontwikkeling. Onderstaand worden mogelijk model gegeven.

Traditioneel gezien is er vaak in een locatie-ontwikkeling (zie figuur 1 waarin de verschillende fasen van locatie-ontwikkeling worden weergegeven) een duidelijke knip tussen het publieke en private deel. De overheid in het eerste deel van locatie-ontwikkeling en doet de beleidsmatige voorbereiding en het eerste deel van de realisatiefase. In dit eerste deel van de realisatiefase wordt de grond onder opdrachtgeverschap van de gemeente bouw- en woonrijp gemaakt. Dit betekent in het geval van verschillende grondbezitters dat de grond eerst wordt opgekocht door de gemeente. Indien de grondbezitters zelf het project kunnen realiseren (aannemers of projectontwikkelaars) krijgen ze soms ontwikkelrechten op de locatie. Na het bouw- en woonrijpmaken wordt deze verkocht aan projectontwikkelaars of aannemers voor de realisatie van woningen of ander vastgoed. Na de realisatiefase gaat overigens de openbare ruimte weer over naar de gemeente.



**Figuur 1 Locatie-ontwikkelingsmodel**

Deze traditionele werkwijze komt tegemoet aan de publieke taak van de gemeente voor de openbare ruimte en heeft als voordeel dat de gemeente voor de uitvoering van deze taak BTW-compensatie kan krijgen. Een nadeel dat hier tegenover staat is dat er overdrachtsbelasting moet worden betaald bij het overgaan van eigendom.

In deze werkwijze kan de gemeente de kosten van bouw- en woonrijpmaken vrij simpel vereven binnen de locatie bij de definitieve uitgifte van grond. Behalve als de kosten van bouw- en woonrijpmaken hoger liggen dan de prijs die marktpartijen bereid zijn voor de grond te betalen. Dit zal in het geval van de herontwikkeling van brownfields vaak het geval zijn. Op dat moment zal er op enige wijze gecompenseerd moeten worden om marktpartijen bereid te krijgen de locatie te ontwikkelen. Dit betekent dus dat er een vorm van Rood voor Grijs wordt toegepast.

Steeds meer wordt echter deze traditionele werkwijze verlaten en wordt in allerlei mengvormen van publieke/private-samenwerking (PPS) locatie-ontwikkeling uitgevoerd. Hierbij is er sprake van verschillende rolverdelingen tussen gemeenten en private partijen bij verschillende projecten. Naast rationale argumenten als bijvoorbeeld een evenwichtige verdeling van risico's en kosten, spelen hierbij soms ook politiek-bestuurlijke argumenten een rol. Het basisprincipe van Rood voor Grijs blijft hier echter hetzelfde. Nog steeds moeten marktpartijen bij de onrendabele ontwikkeling van brownfields gecompenseerd worden op enigerlei wijze om daadwerkelijk tot herontwikkeling te komen.

## 2.2 Rood voor groen én Rood voor Grijs

Sterk gerelateerd aan Rood voor Grijs is het idee van rood voor groen. Bij rood voor groen is het idee om financiering van groen te koppelen aan rode functies; bij Rood voor Grijs gaat het om de financiering van de ontwikkeling van brownfields. In dit stuk willen wij kort het mechanismen en de strategie rond rood voor groen toelichten om afsluitend de leerpunten voor Rood voor Grijs te geven.

Rood voor groen is dus gericht op het financieren van groen ontwikkeling door de koppeling aan rode functies. Bij deze projecten gaat het vrijwel altijd om publieke/private-samenwerking, waarbij schijnbare strijdige ideeën en wensen bijelkaar moeten worden gebracht. Vooral provincies hebben beleidskaders ontwikkeld voor rood voor groen, waarbij wordt aangegeven welke rode ontwikkelingen onder welke voorwaarden mogelijk zijn voor de financiering van de ontwikkeling of het beheer van natuur en landschap. Een goed voorbeeld hiervan zijn de verschillende mogelijkheden om nieuwe landgoederen te stichten. Andere mogelijkheden liggen in de invulling van natuurcompensatie bij bijvoorbeeld infrastructuur of andere rode functies.

In de praktijk blijkt vaak dat de tegenstrijdige belangen van verschillende overheden Rood voor Groen extra ingewikkeld maakt. Waar provincie en waterschap vaak de groen/blauwe belangen behartigen, ziet de gemeente vooral de belangen van extra woningbouw. Hierdoor is de zoektocht naar een gedragen aanpak soms weerbarstig.

Naast een complex proces met soms tegenstrijdige belangen zijn inhoudelijk ook twee problemen van belang, te weten:

- staatssteunproblematiek: als er daadwerkelijk een vergoeding aan agrariërs wordt uitgekeerd kan er sprake zijn van staatssteun;
- geringe verdien capaciteit in het landelijk gebied: restrictief beleid van verschillende overheden leidt veelal, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een landgoed, tot een zeer beperkte verdien capaciteit. Veelal zijn de geaccepteerde ontwikkelingen te kleinschalig om echt landschaps- en natuurontwikkeling te financieren.

De lessen voor Rood voor Grijs zijn:

- aandacht voor de procesmatige complexiteit. Bij Rood voor Grijs speelt dit minder tussen verschillende overheden, maar veel meer tussen gemeente, bedrijven en bewoners in het stedelijk gebied;
- omgang met staatssteunproblematiek. Ook hier is in het kader van bouwclaim in stedelijk gebied al meer ervaring;
- een goede analyse van de feitelijk gerelateerde verdien capaciteit voor de herontwikkeling van brownfields.



### 3. FOCUS

De omvang van de probleemstelling maakt een focus noodzakelijk. Deze focus wordt op de volgende manier gekozen:

- Werkingssfeer: voor Rood voor Grijs is een definiëring van brownfields slechts beperkt van belang. We zullen ons dan ook niet richten op een specifieke categorie brownfields. In principe is Rood voor Grijs namelijk generiek toepasbaar voor de koppeling van rendabele en onrendabele locaties. De onderbouwing van deze koppeling is echter wel een belangrijk aspect voor de verdere uitwerking.
- Diepgang studie: in deze studie willen wij ons richten op een eerste uitwerking van mogelijkheden van kostenverhaal op verdienlocaties voor de herontwikkeling van brownfields. Hiervoor zullen we drie scenario's schetsen. Deze scenario's zijn gerelateerd aan de eigendomsituatie op de brownfield- en verdienlocatie. Daarnaast willen wij aangeven wat het vervolg voor de verdere implementatie van Rood voor Grijs is.  
De focus ligt dus op het schetsen van mogelijkheden, wanneer er voldoende draagvlak bestaat voor de verdere uitwerking van deze mogelijkheden kan dit in een vervolgtraject gebeuren.

### 4. DOELGROEPEN

De belangrijkste doelgroep voor Rood voor Grijs is de gemeente. Ze hebben belang bij kostenverhaal ten bate van de herontwikkeling van brownfields en kunnen via de Grondexploitatiewet actief kosten verhalen. Zij hebben in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik, vitale steden en duurzame bedrijventerreinen belang bij het beter benutten van brownfieldlocaties. Daarnaast hebben zij slechts beperkte financiële middelen om deze ambities te verwezenlijken. Binnen de meeste gemeenten is bovendien de kennis van grondexploitaties slechts op bepaalde plekken aanwezig, terwijl zich voor de herontwikkeling van brownfields juist kansen voor doen op de snijvlakken van verschillende disciplines (ruimtelijk beleid, milieu (bodem) en grondbedrijf).

Voor ontwikkelaars ligt het voornaamste belang in een stabiele afzetmarkt voor hun locaties. Dit betekent dat programmatische afstemming voor hen belangrijk is. Een mogelijke tegengesteld belang voor ontwikkelaars zijn de verruimde mogelijkheden die Rood voor Grijs biedt voor kostenverhaal.

Een specifieke doelgroep voor Rood voor Grijs zijn woningbouwcorporaties. Zij hebben een duidelijke maatschappelijke doelstelling voor het realiseren van betaalbare woningbouw. Vaak hebben zij bovendien een belangrijke rol bij de realisatie van inbreidingslocaties. Het belang van Rood voor Grijs is voor hen gelegen in de mogelijkheden van kostenverhaal op ontwikkelaars en de realisatie van betaalbare woningen in bestaand stedelijk gebied.

Eigenaren van brownfields hebben in algemene zin veelal belang bij herontwikkeling, aangezien er soms sprake is van maatschappelijke druk om verloedering van het gebied aan te pakken én er nu sprake is van een zeer beperkt of negatief rendement op de brownfieldlocatie. Ook komt er door herontwikkeling weer kapitaal vrij voor andere projecten.

De hierboven genoemde partijen hebben er allen belang bij dat het stagnerende herontwikkelingsproces wordt doorbroken. De baten zijn:

Financieel: het herontwikkelen van een gesaneerde locatie levert directe baten op voor **eigenaars** en **ontwikkelaars**.

Maatschappelijk/ruimtelijk: brownfields liggen veelal op goede herontwikkelingslocaties in het stedelijk gebied. Uit het oogpunt van zorgvuldig omgaan met de schaarse ruimte hebben **overheden** en **woningbouwcorporaties** er belang bij dat deze gebieden worden herontwikkeld. Voor **ontwikkelaars** zijn het eveneens aantrekkelijke locaties, omdat de vraag naar kwalitatief hoogwaardige nieuwbouw binnen de bebouwde kom groot is. Daarnaast heeft herontwikkeling van dergelijke locaties een positief effect op hun omgeving.

Milieu: op veel plaatsen vormt de vervuiling een ernstig milieurisico. Het beperken van dit risico is een algemeen belang, waarvoor de verantwoordelijkheid vooral bij de **overheden** ligt.

## 5. WERKING

In de huidige situatie zijn er twee mogelijkheden voor de toepassing van Rood voor Grijs. Deze worden eerst besproken. Daarna vindt een toelichting van de nieuwe grondexploitatiewet (GreXW) plaats om uiteindelijk de laatste mogelijkheid uit te werken.

**Scenario 1: zowel de grijze locatie (kostenlocatie) als de rode locatie (opbrengstenlocatie) zijn in het bezit van de gemeente**

In dit geval kan er een (openbare) aanbesteding van de gecombineerde herontwikkeling van (delen van) beide locaties plaatsvinden. De onrendabele top wordt op deze wijze als het ware van de niet lucratieve (vervuilde) locatie afgehaald door de exploitant te laten profiteren van de ontwikkeling van het rendabele project.

**Revitaliseren en uitbreiden tegelijk**

Een gemeente kent al jaren een actieve grondpolitiek voor zowel inbreidings- als uitbreidingslocaties. Afgelopen tijd heeft zij vrijwel alle gronden verworven op een verrommeld bedrijventerrein. Bij de verschillende transacties is rekening gehouden met de aanwezige bodemverontreiniging, maar het is echter nog steeds niet rendabele te herontwikkeling. De grondexploitatie laat een negatieve uitkomst zien van 5 miljoen Euro. Bovendien is zij van plan een nieuw bedrijventerrein aan te leggen. Deze locatie laat een batig saldo zien op de grondexploitatie. Zij heeft voor beide locaties, samen met marktpartijen, de ruimtelijke (rand)voorwaarden geschapen voor (her)ontwikkeling in de vorm van onder andere bestemmingsplannen. Zij besluit beide locatie gekoppeld aan te besteden. Uiteindelijk doen vijf ontwikkelaars een bod voor te totale verdere ontwikkeling. Met een gering batig saldo vinden beide herontwikkelingen plaats.

**Scenario 2: de grijze locatie in het bezit van een ontwikkelaar en de rode locatie in het bezit van de gemeente**

In dit scenario kan gebruik worden gemaakt van een bouwclaimovereenkomst. De onrendabele locatie wordt door de ontwikkelaar verkocht aan de gemeente voor de marktwaarde<sup>2</sup> of lager.

In ruil hiervoor krijgt hij van de gemeente een bouwclaim voor een bepaald aantal te bouwen woningen, hij verkrijgt derhalve het ontwikkelingsrecht, het recht op grondverwerving. Tevens krijgt hij de verplichting om de grond in het brownfield, nadat die door de gemeente bouwrijp is gemaakt, van de gemeente af te nemen tegen kostprijs<sup>3</sup>, waarbij er natuurlijk vanuit gegaan wordt dat die kostprijs hoger is dan de marktwaarde. Zou immers de kostprijs gelijk zijn aan de marktwaarde of lager, dan zou de ontwikkelaar geen compensatie in de vorm van kavels elders nodig hebben of zelf het brownfield kunnen exploiteren. De GrexW speelt hierbij geen directe rol, omdat het kostenverhaal via de gemeentelijke gronduitgifte loopt.

<sup>2</sup> Onder marktwaarde wordt verstaan de prijs die een stuk grond op de vrije markt zou opbrengen. De marktwaarde van een stuk bouwrijpe grond ligt derhalve altijd hoger dan de prijs van braakliggend terrein.

<sup>3</sup> Onder kostprijs wordt verstaan de prijs die een stuk grond totnutoe heeft gekost. Dit betekent dus de kosten van verwerving en bouw- en woonrijpmaken in het geval dat het over de kostprijs van bouw- en woonrijpe grond gaat. Bij de herontwikkeling van een brownfield zitten hier dus vaak bodemsaneringskosten bij de kostprijs van bouw- en woonrijpe grond inbegrepen.

Bij een bouwclaimconstructie zijn de volgende aandachtspunten van groot belang:

1. Er mag geen oneigenlijke verrijking van de ontwikkelaar plaatsvinden in verband met staatssteunproblematiek. De ontwikkelaar mag dus geen concurrentievoordeel krijgen ten opzichte van andere ontwikkelaars. Alle vergoedingen of betalingen van de overheid aan de ontwikkelaar moeten dus reëel zijn.
2. Andere vormen van een bouwclaimachtige constructie zijn ook mogelijk door in andere fasen van een project een andere vorm van eigendomsoverdracht te laten plaatsvinden. Zo vindt bijvoorbeeld bouw- en woonrijpmaken niet per definitie door de gemeente plaats. Bovenstaand is echter een algemeen voorkomende vorm omschreven.

### **Herontwikkeling stimuleren**

Een ontwikkelaar heeft de locatie van een failliet bedrijf eind jaren negentig overgenomen met de gedachte er kantoren te ontwikkelen. De ontwikkeling is niet totstandgekomen gezien de kosten voor herontwikkeling, onder andere gerelateerd aan de aanwezige bodemverontreiniging, en de slechte kantorenmarkt in deze regio. Ongeveer drie jaar geleden is de gemeente met de ontwikkelaar gaan kijken naar andere mogelijkheden. De locatie blijkt geschikt te zijn voor woningbouw. Het blijft echter een onrendabele ontwikkeling. Uiteindelijk komen ze tot een bouwclaimconstructie. De grond wordt verkocht voor de marktwaarde aan de gemeente. De gemeente maakt de locatie bouwrijp voor woningbouw. De ontwikkelaar koopt uiteindelijk de grond terug voor kostprijs van de bouwrijpe grond. Deze kostprijs ligt hoger dan de marktwaarde van diezelfde grond en is dus eigenlijk voor de ontwikkelaar een onrendabele investering. Ter compensatie van dit verlies verkrijgt de ontwikkelaar rechten voor de ontwikkeling van een aantal woning op een andere locatie. De waarde van deze ontwikkelrechten is ten hoogste het gederfde verlies van de ontwikkelaar. Zodoende wordt voorkomen dat er sprake is van Staatssteun. Beide locaties worden herontwikkeld.

Met de nieuwe GrexW met meer publiekrechtelijke middelen zijn deze mogelijkheden nog beter te benutten. Onderstaand zal de nieuwe GrexW worden toegelicht om vervolgens een andere mogelijkheid voor Rood voor Grijs aan te geven.

### **Scenario 3: verevening via een fonds (geen grondpositie op een verdienlocatie bij de gemeente)**

Voor een goed begrip van scenario 3 wordt onderstaand de nieuwe grondexploitatiewet toegelicht.

#### **De nieuwe Grondexploitatiewet**

Deze GrexW, maakt deel uit van de toekomstige Wro. Het betreft specifiek de artikelen 6:12 tot en met 6:24 uit de Wro. De GrexW vormt een antwoord op de behoefte uit de praktijk aan een duidelijke regeling met betrekking tot het kostenverhaal en de invulling van de regiefunctie door de gemeente. De nieuwe GrexW is aangenomen in de Tweede Kamer en ligt nu voor bij de Eerste Kamer en zal gelijktijdig met de nieuwe Wro in werking treden. Het Rijk mikt op eind 2007.

Ook in de nieuwe GrexW blijft het privaatrechtelijke spoor voorop staan. Gemeenten en projectontwikkelaars behouden de mogelijkheid om privaatrechtelijk afspraken te maken over grondexploitatie, kostenverhaal en locatie-eisen. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld gegoten worden in de vorm van publiek private samenwerking, joint ventures of bouwclaimovereenkomsten. Het optreden van de gemeente in privaatrechtelijke hoedanigheid is ruimer dan voorheen ingekaderd en berust op de veronderstelling dat partijen weten wat ze doen. Daarmee zal de wettelijke invloed op dergelijke overeenkomsten die nu nog bestaat (gemeenten mogen alleen de feitelijke plankosten doorberekenen en geen winst afroemen met welk doel dan ook) grotendeels vervallen. Kortom, er kan meer privaatrechterlijk geregeld worden qua kostenverhaal dan voorheen.

Als aanvulling op het privaatrechtelijk spoor wordt er een vernieuwd publiekrechtelijk instrumentarium geïntroduceerd. Indien gemeente en projectontwikkelaar er op vrijwillige basis niet uit kunnen komen kan de gemeente haar eisen vastleggen in een exploitatieplan. Hierbij kan onder bepaalde voorwaarden verevening van verschillende plankosten plaatsvinden. De kosten die verevend mogen worden zijn opgenomen in een kostensoortenlijst (zie BIJLAGE 7). Hieronder vallen onder andere de kosten van bodemsanering. In het uiterste geval kan de gemeente weigeren een bouwvergunning weigeren om een projectontwikkelaar te dwingen aan het exploitatieplan te voldoen.

Bij de beoordeling of kostenverhaal mogelijk is gelden drie criteria:

- profijt: de ontwikkeling moet substantieel profijt ondervinden van de aan te leggen voorzieningen of ontwikkeling;
- toerekenbaarheid: het moet gaan om kosten die niet gemaakt zouden zijn als de ontwikkeling niet had plaatsgevonden;
- proportionaliteit: als meerdere locaties voordeel hebben van een voorziening of ontwikkeling worden de kosten naar rato verdeeld.

Hoewel deze criteria helder lijken zal in de praktijk middels jurisprudentie duidelijkheid moeten ontstaan over de invulling van deze criteria.

Voor de uitwerking van Rood voor Grijs is vooral het amendement Irrgang interessant (zie BIJLAGE 6). Met dit amendement wordt de mogelijkheid geboden tot fondsvorming voor bovenplanse kosten voor meerdere locaties. Dit geeft de mogelijkheid om kosten van openbare voorzieningen door te berekenen aan diegenen die profijt daarvan hebben bij andere ontwikkelingslocaties. Het is onduidelijk wat er precies onder openbare voorzieningen wordt verstaan op dit moment, maar het is waarschijnlijk dat aangesloten wordt bij de kostensoortenlijst binnen de GrexW. Dit betekent dat bijvoorbeeld de kosten van de bodemsanering zijn inbegrepen. Een structuurvisie moet hiervoor het kader bieden door het aangeven van de samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen én inzicht te bieden in de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

Gemeenten kunnen de kosten voor openbare voorzieningen (waaronder de kosten voor bodemsanering) van een brownfield verhalen op de grondexploitaties van andere locaties binnen de gemeente door de nieuwe GrexW. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat de locaties in bezit zijn van de gemeente.

Hiermee zijn gemeenten de belangrijkste doelgroep van Rood voor Grijs. Betreft het locaties die in gemeente-eigendom zijn, dan is het aan de gemeente zelf om die verevening te accepteren binnen haar eigen grondexploitaties. Als het locaties zijn die door derden (zelfrealisatoren) worden ontwikkeld, dan heeft de gemeente het kostenverhaal nodig om verevening bindend op te leggen aan een ontwikkelaar. Natuurlijk moet hiervoor eerst het privaatrechterlijke spoor worden doorlopen.

Hoewel er nog behoorlijk wat onzekerheden zijn rond de mogelijkheden van fondsvorming voor de herontwikkeling van brownfields spelen de volgende aandachtspunten een belangrijke rol:

1. Een heldere structuurvisie<sup>4</sup>: een voorwaarde voor het verhalen van kosten voor herontwikkeling van een brownfield is een structuurvisie waarin de volgende punten aandacht krijgen:
  - a. Welke kosten van de herontwikkeling van een brownfield worden verhaald op andere locaties;
  - b. Op welke locaties worden deze kosten verhaald;
  - c. Welk maatschappelijk nut levert de herontwikkeling van de brownfield op?
2. Voor het uiteindelijk vormgeven van het kostenverhaal is hoogstwaarschijnlijk een nadere onderbouwing noodzakelijk. Voor deze onderbouwing lijkt het logisch om aan te sluiten bij de algemene principes rond kostenverhaal<sup>5</sup>. Dit betekent:
  - a. Sluiten de te verhalen kosten aan bij de kostensoortenlijst;
  - b. Welke profijt hebben de andere locaties bij de herontwikkeling van de brownfield;
  - c. Zijn de kosten toerekenbaar aan de herontwikkeling of hadden zij anders ook moeten worden gemaakt;
  - d. Is er sprake van proportionaliteit tussen de verhaalde kosten en de baten voor de locatie?

---

<sup>4</sup> In de nieuwe Wro dienen gemeenten, provincies en het Rijk hun beleid neer te leggen in één of meerdere structuurvisies. Een structuurvisie is een strategisch beleidsdocument met de uitgangspunten van het ruimtelijke beleid. Bovendien moet worden aangegeven hoe men verwacht het beleid uit te voeren. Een structuurvisie kan op regionaal schaalniveau worden ontwikkeld en dit biedt wellicht perspectief voor regionaal kostenverhaal.

<sup>5</sup> Het is nog erg onduidelijk hoe definitief de voorwaarden voor fondsvorming zullen worden ingevuld. Dit zal na de invoering van de nieuwe wet vooral uit jurisprudentie moeten blijken. Natuurlijk is er al veel jurisprudentie rond kostenverhaal in de huidige situatie. Deze jurisprudentie is nuttig om de uiteindelijke mogelijkheden van Rood voor Grijs te verkennen, maar vormt slechts een eerste indicatie.

### **Een fonds voor stadsgroen**

In een gemeente ligt nabij het centrum al lange tijd een brownfield locatie. Deze locatie is verworven door de gemeente voor de realisatie van een stadspark. Totnu toe is het echter niet gelukt om dit te realiseren. In de nieuwe structuurvisie van de gemeente is gekeken naar verdienlocaties die een relatie hebben met het te realiseren stadspark. Er blijken verschillende kleinere rendabele ontwikkelingslocaties te zijn waarbij profijt van een nieuw stadspark aannemelijk valt te maken. De gemeente geeft in de structuurvisie aan welke opbrengsten zij van deze locaties wil inzetten voor de realisatie van het stadspark. Bij de bepaling van deze opbrengsten wordt gekeken naar de proportionaliteit bij de verschillende locaties. Deze is onder andere gerelateerd aan de afstand tot het te realiseren park. Zo komt de gemeente uiteindelijk tot een sluitende exploitatie voor de realisatie van het stadspark.

Na de uitwerking van deze vragen kunnen de kosten met betrekking tot (bovenplanse) verevening op basis van artikel 6.13 lid 6 van de GRexW worden opgenomen in de exploitatieopzet in de vorm van een fondsbijdrage.

## **6. TOETSING HYPOTHESE**

In hoofdstuk 1 was de volgende hypothese geformuleerd: Rood voor Grijs biedt nieuwe mogelijkheden voor kostenverhaal bij verdienlocaties ten bate van brownfields én dat deze mogelijkheden worden versterkt door de nieuwe Grondexploitatiewet.

In de uitwerking is gebleken dat er twee bestaande mogelijkheden zijn voor kostenverhaal indien de gemeente grondposities heeft op een verdienlocatie. Deze mogelijkheden worden versterkt door de nieuwe GRexW. Er is niet gekeken in hoeverre deze mogelijkheden in de praktijk al optimaal worden benut. Echter is wel duidelijk dat de kennis van deze mogelijkheden binnen gemeenten waarschijnlijk niet breed verspreid is. Een derde mogelijkheid met verevening via een fonds onafhankelijk van een grondpositie van de gemeente is nieuw. Deze mogelijkheid ontstaat bij de aanvaarding van de nieuwe Wro. Kortom, de hypothese is totnu toe bevestigd.

Deze derde mogelijkheid biedt zicht op de eerder genoemde opbrengsten van een Rood voor Grijs zijn:

- meer programmatische afstemming tussen verschillende ontwikkelingslocaties (vooral een belang voor de gemeente). Dit zal gebeuren, aangezien er een structuurvisie met de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid als basis voor verevening noodzakelijk is;
- voorkómen van "cherry picking" (vooral een belang voor de gemeente). Dit wordt voorkomen door een breder mogelijkheid tot kostenverhaal;

- potentiële versnelling van de ontwikkelingsopgave (vooral een belang voor de gemeente). Hierover is nog geen duidelijkheid. Mogelijkerwijs treedt er een vertraging op bij verdienlocaties en versnelling bij brownfields;
- een aantrekkelijker uitvraag aan ontwikkelende partijen, aangezien:
  - o er meer productie wordt geboden;
  - o er een meer gespreid risicoprofiel ontstaan dan enkel de ontwikkeling van brown- of greenfields.

Dit punt geldt niet bij de verevening via een fonds.

## 7. ROADMAP

Voor de eerste twee scenario's voor kostenverhaal geldt dat vooral kennisoverdracht naar relevante partijen binnen de gemeente moet plaatsvinden. Hiervoor is een aantrekkelijke presentatie en uitwerking van de twee scenario's vereist. Dit zou kunnen in de vorm van een gebruiksaanwijzing voor de verschillende doelgroepen binnen de gemeente (grondbedrijf, ruimtelijke beleid en milieu).

Een verdere uitwerking van het derde scenario is een nadere studie noodzakelijk. Uiteindelijk kan het product vergelijkbaar zijn met de eerste twee scenario's. Bij deze uitwerking zou een pilot kunnen worden uitgewerkt om generieke vragen verder te verkennen. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de onderbouwing van het kostenverhaal in de praktijk, zodat kostenverhaal ook daadwerkelijk mogelijk wordt. Bij deze onderbouwing krijgen de begrippen maatschappelijk nut, profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit in de praktijk hand en voeten. Zodoende ontstaat meer zicht op de haalbaarheid van verevening via een fonds ten bate van de herontwikkeling van brownfields.

Via deze pilot zou ook meer zicht moeten worden gegeven op omvang van het kostenverhaal in relatie tot de inspanning die geleverd moet worden voor fondsvorming. Voor een goeie pilot is een gemeente nodig met zowel (potentiële) verdienlocaties als brownfields.

Uiteindelijk moeten voor alle drie de scenario's de voor- en nadelen worden uitgewerkt, zodat er gefundeerd gekozen kan worden voor een bepaald scenario. Een gemeente kan namelijk via verwerving, of juist verkoop, van gronden ook kiezen voor de verschillende scenario's.

Naast deze inhoudelijke punten is voor Rood voor Grijs belangrijk om de waardering van de herontwikkeling van brownfields als maatschappelijk doel bij de verschillende doelgroepen onder de aandacht te brengen.



## Bronnen:

- Memorie van Toelichting van de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening, wetsvoorstel 30216 Tweede Kamer der Staten-Generaal, nr. 3
- Stenografisch verslag Wetgevingsoverleg wijziging WRO inzake grondexploitatie van 26-06-2006
- Regionaal kostenverhaal en verevening bij gebiedsontwikkeling, Onderzoekinstituut OTB, Technische Universiteit Delft, maart 2006
- Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling, Putten, E. van der, R. de Lint & H. de Wolff, VROM, 2004

## DEEL E: CONCLUSIES EN VERVOLG

### 1. Inleiding

Beide instrumenten Revolverend Fonds en Rood voor Grijs zijn verschillend van aard. Het Revolverend Fonds is een nieuw instrument dat nog een aantal toetsingen moet doorstaan alvorens het ingericht kan worden. Bij Rood voor Grijs wordt niet een totaal nieuw in te richten instrument beschreven, maar een manier om slim om te gaan met de op handen zijnde wijzigingen in de GrondexploitatieWet, ofwel GREXWet.

Aangezien de vervolgtrajecten volstrekt verschillend van aard zijn, heeft het Consortium BBB deze als afzonderlijke trajecten verder vorm te geven.

### 2. Revolverend Fonds: Conclusies en advies vervolg

Concluderend kan worden gesteld dat met een Revolverend Fonds een aanmerkelijke verbetering wordt aangebracht in het beschikbare instrumentarium voor de ontwikkeling van Brownfields. Tegelijkertijd moet worden erkend dat niet voor alle obstakels een oplossing wordt geboden; zo zal de benodigde langdurige publieke afstemming ook bij een Revolverend Fonds een uitdaging blijven.

Resultaat van dit onderzoek is de roadmap om te komen tot een Revolverend Fonds. De 4 fasen van de roadmap zijn in het kader hieronder globaal beschreven.

#### **Roadmap**

##### *Fase 1: Opstellen roadmap*

Deze fase is inmiddels afgerond. Het betreft het onderhavige onderzoek Brownfields Beter Benut, wat is uitgevoerd in opdracht van SKB.

##### *Fase 2: Pilot test*

In deze fase wordt een haalbaarheidsonderzoek verricht. De haalbaarheid van het Revolverend fonds wordt getoetst vanuit vier invalshoeken; de inhoudelijke haalbaarheid, proceshaalbaarheid, de maatschappelijke – ofwel bestuurlijke- haalbaarheid en de financiële haalbaarheid. De haalbaarheid wordt aan de hand van een casestudie getoetst. Aan de hand van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek wordt het concept van het Revolverend Fonds uitgewerkt. In DEEL F wordt uitgebreid op het plan van aanpak voor het haalbaarheidsonderzoek ingegaan.

##### *Fase 3: Pilot analyse.*

Deze fase zal bestaan uit het in de praktijk toetsen van het Revolverend Fonds. In tegenstelling tot fase 2 zal in deze fase daadwerkelijk voor een concreet project een financiering worden opgetuigd conform het in fase 2 uitgewerkte concept. Door het toetsen van het Revolverend Fonds kunnen eventuele praktische problemen tijdig worden opgelost. Parallel aan fase 3 kan een begin worden gemaakt met het treffen van voorbereidingen voor het oprichten van het Revolverend Fonds.

##### *Fase 4 Uitwerking*

Deze fase bestaat uit het definitief oprichten en in de markt zetten van het Revolverend Fonds.

Het Consortium BBB stelt de verdere uitwerking van de roadmap van het Revolverend Fonds voor aan de hand van de volgende vier pijlers:

1. Inhoud
2. Proces
3. Bestuurlijke en maatschappelijke aspecten
4. Financiering

Deze pijlers zijn verschillend van aard, maar kunnen niet los van elkaar worden beschouwd. Zij kunnen elkaar versterken of verzwakken. Daarom is het van wezenlijk belang deze pijlers parallel aan elkaar en interfererend in te vullen.

#### Ad 1. Inhoud

Het Revolverend Fonds kent nog een aantal onopgeloste of verder uit te werken inhoudelijke vraagstukken die in fase 2 van de roadmap zullen moeten worden beantwoord. Enerzijds om het fonds inhoudelijk vorm te geven en anderzijds om de werking van het fonds zodanig af te stemmen op de gedefinieerde gebruikers, dat zij er eenvoudig en doeltreffend gebruik van kunnen maken.

Als belangrijke uitwerkingsvragen zijn o.m. te noemen:

1. Hoe werkt het vraagstuk van de staatssteun problematiek in de praktijk uit en wat is de invloed hiervan voor de werking en aantrekkelijkheid van het fonds?
2. Wie worden de uiteindelijke financiers van het fonds en wat betekent dit voor de werking van het fonds?
3. Hoe worden risico's afgedekt? Kan het fonds hier zelf mogelijkheden voor creëren of wordt dit onder gebracht bij partijen die daartoe ingericht zijn. Denk hierbij aan verzekeraars.
4. Hoe pakt de gehanteerde definitie voor het target in de praktijk uit en wat betekent dit voor de omvang van het fonds?
5. Welke organisatie en organisatie vorm komt het best ten goede aan de doelstellingen van het fonds?

#### Ad 2.) Proces

Het uiteindelijk op te richten Revolverend Fonds moet op een zodanige wijze worden ingepast in de geldende ruimtelijke ordenings- en bodemprocessen, dat het deze processen stimuleert.

Het Consortium BBB adviseert om tijdens de inhoudelijke uitwerking van fase 2 de tussenresultaten steeds te toetsen aan een praktijksituatie en de wisselwerking met de praktijk op gang te brengen, zonder dat reële belangen en tegenstellingen uit de praktijk deze wisselwerking kunnen belemmeren. Deze praktijksituatie moet daarom zorgvuldig worden geselecteerd.

#### Ad 3.) Bestuurlijke en maatschappelijke aspecten

De complexiteit en gevoeligheden rondom de herontwikkeling van een brownfield, bepalen voor een groot deel of een locatie geschikt is als praktijksituatie. Het is van wezenlijk belang dat er bestuurlijk commitment is over het beschikbaar stellen van informatie ter ondersteuning van de ontwikkeling van het Revolverend Fonds. Daarnaast is het van groot belang dat er zich geen persoonlijke of andere belemmeringen voordoen om te participeren in een experimenteeromgeving.

Bij het selecteren van een praktijksituatie zijn deze aspecten daarom een kritische factor.

#### Ad 4.) Financiering

In aanvulling op onderzoek naar de financiële haalbaarheid van het Revolverend Fonds, is nader onderzoek naar de omvang van de totale saneringskosten van brownfields van groot belang. Dit, om inzicht te verkrijgen in de benodigde omvang van het Revolverend Fonds. Uit de inventarisatie - rapport 3B Bureau Bodem&milieuBeleid - blijkt dat de huidige databases onvoldoende passend zijn om een goed onderbouwde uitspraak te doen over het benodigde budget voor een effectieve aanpak van de brownfieldproblematiek. Geconcludeerd wordt dat nadere informatie ten aanzien van andere belemmerende factoren zullen leiden tot een nauwkeurigere inschatting van het benodigde budget.

In DEEL F is een voorstel opgenomen voor de opzet en uitwerking van fase 2 van de roadmap. Het voorstel is gebaseerd op de huidig beschikbare informatie en kan bij voortschrijdend inzicht om aanpassing vragen.

### **3. Rood voor Grijs: Conclusies en advies vervolg**

Concluderend kan worden gesteld dat Rood voor Grijs een positieve impuls betekent voor de herontwikkeling van brownfields. Scenario 1 en 2 kunnen vandaag al in de praktijk worden gebracht. Belangrijk hierbij is kennisoverdracht en advisering aan gemeente over de mogelijkheden.

Scenario 3 vraagt om nader onderzoek middels een pilotlocatie, waar aan de hand van een werkelijke herontwikkeling een aantal uitwerkingsvragen kunnen worden beantwoord.

De belangrijkste uitwerkingsvragen hebben betrekking op:

- Onderbouwing van het kostenverhaal in de praktijk
- Meer grip te krijgen op de begrippen
  - maatschappelijk nut
  - toerekenbaarheid
  - proportionaliteit
- Inzicht in de relatie omvang kostenverhaal – inspanning die nodig is voor fondsvorming

Het vervolgtraject voor Rood voor Grijs wordt vooral gekenmerkt door “learning on the job”. Een voorstel voor vervolgonderzoek is inmiddels ingediend bij SKB.

## DEEL F

# Brownfieldfonds

## Voorstel



Stichting  
Kennisontwikkeling  
Kennisoverdracht  
Bodem



BOER&CROON



DURAVERMEER



Gemeentewerken  
Gemeente Rotterdam

 **Tauw**



- Armand Orbons
- Martine Dielhof
- Reinier Besemer
- Hetty van Rhijn-Stumphius
- Matthijs Nijboer
- Diederik van Hoogstraten

**INHOUD**

1. Inleiding	102
2. Ontwikkelfase Brownfieldfonds	104
3. Deelnemers workshops	109
4. Organisatie en informatie	113

## 1. INLEIDING

### 1.1 Achtergrond

Deze offerte is opgesteld naar aanleiding van een gesprek op 9 mei 2007 tussen de heer R. Cino van het ministerie van VROM en de heren R. Besemer en D. van Hoogstraten namens het consortium Brownfields Beter Benut.

Deze offerte betreft een nadere uitwerking van het concept Brownfieldfonds en het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de implementatie van het Brownfieldfonds.

De offerte sluit aan bij de studie naar nieuw te ontwikkelen financiële instrumenten voor de ontwikkeling van *brownfields*. Het concept voor een Brownfieldfonds is een van de voorgestelde financiële instrumenten. Tevens sluit de offerte aan bij de ambitie van het huidige kabinet, zoals verwoord in het beleidsprogramma: "Samen werken, samen leven", waarbij zij de ambitie uitspreekt om oplossingsrichtingen uit te werken met het doel de herstructureringsoperatie van bedrijventerreinen te versnellen. Hierbij denkt het kabinet ondermeer aan het stimuleren van de oprichting van een fonds.

### 1.3 Brownfields in Nederland

Nederland is succesvol in het ontwikkelen van woningen in de wei, bedrijventerreinen langs snelwegen en kantoren op A-locaties. Het herontwikkelen van binnenstedelijke of randstedelijke, verouderde bedrijventerreinen en oude industriële locaties (*brownfields*) komt echter zeer moeizaam van de grond. Hieraan ligt een aantal grote uitdagingen ten grondslag, zoals versnipperd eigendom, verouderde infrastructuur en ook vervuiling. De problemen rond de vervuiling hebben betrekking op gebrek aan kennis over de werkelijke vervuiling, risico's met betrekking tot de saneringskosten, onzekere planning, moeilijk verzekerbare risico's en nazorg verplichtingen.

Een eenduidig overzicht van Nederlandse *brownfields* ontbreekt. Daarom is op basis van bestaande databases (Landsdekkend beeld bodemkwaliteit – LDB en Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem - IBIS) eind 2006 in opdracht van SenterNovem/Bodem + een inventarisatie verricht. Deze inventarisatie had als doel inzicht te krijgen in de omvang (kosten, aantallen, oppervlakte), kenmerken (type verontreiniging, verontreinigingsbronnen) en geografische verdeling van *brownfields* in Nederland. Hierbij zijn *brownfields* gedefinieerd als: verlaten of onderbenutte locaties in stedelijke gebieden met een grootte van minimaal 1 hectare met een industrieel verleden en een gebrek aan (her)ontwikkeling die (deels) wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van bodemverontreiniging.

Mede vanwege de indeling in de databases is er onderscheid gemaakt in de volgende categorieën:

- Huidige bedrijventerreinen: verouderd, met activiteiten daterend van vóór 1960 en (mogelijk) herstructureringsplannen;

- Solitaire huidige bedrijfslocaties: buiten de huidige bedrijventerreinen met activiteiten daterend van vóór 1976;
- Gasfabrieken die geen deel uitmaken van een huidig bedrijventerrein en ook geen woongebied zijn;
- Grootschalige activiteiten: vooral gerelateerd aan de metaalindustrie, gelegen buiten een huidig bedrijventerrein en woongebied.

Samengevat blijkt uit deze inventarisatie het volgende:

	Aantal <sup>6</sup> locaties in werkvoorraad die voldoen aan de bovengenoemde kenmerken / randvoorwaarden	Huidige oppervlakte (ha)	Verwacht aantal saneringen	Verwachte kosten * 1.000.000	Verwacht sanerings- oppervlakte (ha)
Huidige bedrijventerreinen (op basis) IBIS	13.000	18.500	2.400	€ 615	3.600
Solitaire huidige bedrijfslocaties	12.000	9.500	2.200	€ 520	1.750
Gasfabrieken	100	200	50	€ 60	90
Grootschalige activiteiten	4.200	6.000	710	€ 255	1.000
<b>Totaal</b>	<b>29.300</b>	<b>34.200</b>	<b>5.360</b>	<b>€ 1450,00</b>	<b>6.440</b>

De belangrijkste kanttekeningen bij deze tabel:

- Gegevens over de onderbenutting, leegstand of gebrek aan (her)ontwikkeling van locaties/gebieden ontbreken. Hoeveel van bovengenoemde aantallen, hectaren en kosten betrekking hebben op *brownfields*, zoals hiervoor gedefinieerd, is daarom met de beschikbare informatie niet aan te geven.
- Verwacht wordt, dat *brownfields* vooral binnen de categorieën solitaire huidige bedrijfslocaties en huidige bedrijventerreinen liggen.
- De ramingen zijn gebaseerd op extrapolatie van een relatief klein deel (ca. 15%) van het totale mogelijk verontreinigde locaties waar bodemonderzoek heeft plaatsgevonden.

Uit de onlangs gepubliceerde rapportage van de Maatschappelijk Kosten-Batenanalyse van de Nederlandse Bodemsaneringsoperatie (MNP Rapport 500122002/2007) blijkt onder meer het volgende: circa 5.300 hectare spoedsaneringslocaties en circa 11.600 hectare aan overige saneringslocaties liggen in nieuw te bebouwen binnenstedelijk gebied. Hiertussen zullen zich de meeste *brownfields* bevinden.

#### 1.4 Het consortium BBB

Een aantal marktpartijen heeft het initiatief genomen om te onderzoeken of er instrumenten te ontwikkelen zijn die een oplossing kunnen bieden voor de problemen rondom de herontwikkeling van

<sup>6</sup> Afgerond op 100tallen



*brownfields*. Zij hebben zich georganiseerd in het Consortium Brownfields Beter Benut (BBB). Deze marktpartijen zijn: DuraVermeer, Boer&Croon, het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam, Tauw, ATM Moerdijk, en ABL2 (joint venture Ballast Nedam en TCN Property Projects). De reden voor deze partijen om in dit project te investeren, is het besef dat het herontwikkelen van *brownfields* een steeds prominentere rol in hun werk zal hebben.

### **1.5 Visie van het consortium BBB**

Het is de visie van het consortium BBB dat nieuwe financiële instrumenten een belangrijke katalysator kunnen zijn bij de herontwikkeling van *brownfields*. Het huidige instrumentarium lijkt in dit opzicht tekort te schieten.

### **1.6 Studie nieuwe financieringsinstrumenten**

Mede in opdracht van de Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB, gelieerd aan het Ministerie van VROM), is er een studie verricht naar de randvoorwaarden voor financiële instrumenten ten behoeve van de sanering en herontwikkeling van *brownfields*. Een inventarisatie van de *brownfields*-problematiek, een analyse van het ter beschikking staande instrumentarium en het ontwikkelen van concepten voor nieuwe instrumenten resulteerde in een tweetal concepten voor financiële instrumenten. Eén concept betreft de ontwikkeling van een Rood-voor-Grijs programma. Een ander concept betreft het oprichten van een fonds voor *brownfields*, het zogenaamde Brownfieldfonds. In die studie zijn ook de randvoorwaarden voor beide financiële instrumenten onderzocht.

### **1.7 Voorstel ontwikkelfase**

Het voorliggende voorstel betreft de ontwikkeling door het consortium BBB van het instrument Brownfieldfonds. Deze ontwikkeling is de aanzet tot de feitelijke inrichting van het Brownfieldfonds. In hoofdstuk 2 zal nader worden ingegaan op de kenmerken van het Brownfieldfonds.

De ontwikkeling wordt uitgevoerd aan de hand van een praktijktoets: een analyse van verschillende bestaande cases van sanering en herontwikkeling van *brownfields*. Ook al is de problematiek overal hetzelfde, de context is overal anders, wat een uniforme oplossing lastig maakt. Daarom wordt gekozen voor de analyse van meerdere bestaande casestudies, zodat uit iedere casus geleerd kan worden over deelaspecten van het Brownfieldfonds. Door de analyse van verschillende casestudies kunnen eventuele praktische problemen tijdig worden opgelost.

Aan de hand van de uitkomsten van de praktijktoets wordt het concept van het Brownfieldfonds verder uitgewerkt, zodat de feitelijke inrichting van het Brownfieldfonds gestalte kan krijgen.

Dit voorstel doet het consortium BBB aan het ministerie van VROM.

## 2. ONTWIKKELFASE BROWNFIELDFONDS

Dit hoofdstuk begint met een introductie van het concept voor een Brownfieldfonds, zoals beschreven in de bestaande studie naar nieuwe financiële instrumenten voor de ontwikkeling van brownfields. Vervolgens wordt ingegaan op de doelstelling van de ontwikkelfase, de te volgen strategie, de gehanteerde uitgangspunten, het plan van aanpak en tenslotte de planning en het ingeschatte budget.

### 2.1 Bouwstenen Brownfieldfonds

Het Brownfieldfonds is een zogenaamd '*Revolving Fund*' met de ambitie om van één Euro meer te maken. Het fonds geeft geen subsidie, maar een lening die, zodra de middelen beschikbaar komen, afgelost kan worden uit de opbrengsten van herontwikkeling van het gesaneerde gebied.

Vier bouwstenen vormen de basis van het Brownfieldfonds:

- Breed aanbod van diensten;
- Ruime werkingssfeer;
- Aantrekkelijke voorwaarden;
- Robuuste structuur.

#### ***Breed aanbod van diensten***

Het Brownfieldfonds dient een totaaloplossing te zijn voor het versnellen en verbeteren van de herontwikkeling van *brownfields*. Het biedt zowel financieringsproducten als verzekeringsproducten voor bodemonderzoek, sanering en nazorg. De doelgroep van het fonds is niet beperkt, alle belanghebbenden en geïnteresseerden hebben toegang tot het fonds.

#### ***Ruime werkingssfeer***

De definitie van *brownfields* en de saneringsopgave is breed opgezet. Het betreft bodemonderzoek en sanering, inclusief nazorg, ondergrondse obstakels en ook waterbodemonderzoek en –sanering. Het fonds hanteert geen jaartalcriterium en geen gevals- maar een locatie-/gebiedsbepaling.

#### ***Aantrekkelijke voorwaarden***

Het fonds kent een duurzaam karakter, gegenereerde rendementen op investeringen vloeien terug naar de investeerder. Investeringen worden gepleegd op basis van gedegen kennis van *brownfields*, met andere woorden het geld is "slim". Het fonds investeert en financiert met een zakelijke benadering. De voorwaarden zijn aantrekkelijk, er wordt gewerkt met lage rentes en flexibele voorwaarden. Dit is mogelijk doordat de bron van het fonds voor een deel publiek zal zijn. Voor het overige deel zullen de mogelijkheden van het fonds worden vergroot met het aanspreken van andere financieringsbronnen, zoals bijvoorbeeld bestaande fondsen (o.a. Groenfondsen), bijdragen uit het bedrijfsleven. Subsidies vormen op voorhand geen bron voor uitsluiting van deelname aan het fonds.

### **Robuuste structuur**

De structuur van het fonds waarborgt dat het fonds voldoende doelmatig is. Het fonds sluit aan bij het ruimtelijke ordeningsproces, bij de bodem wetgeving en bij de Europese wetgeving.

### **2.2 Doelstelling**

Het uiteindelijke doel van deze ontwikkelfase is om te komen tot een voorstel voor de implementatie van een Brownfieldfonds ter bevordering van de ontwikkeling van brownfields met een saneringsopgave.

Het Brownfieldfonds moet:

- Toepasbaar zijn in de praktijk;
- Leiden tot resultaat;
- Publiek en privaat draagvlak hebben;
- Getoetst zijn (en voldoen) aan geldende wet- en regelgeving.

### **2.3 Strategie**

Het concept voor het Brownfieldfonds wordt verder uitgewerkt aan de hand van desk-research en interviews over herontwikkeling van *brownfields*, sanering van vervuilde grond en de werking van al bestaande fondsen.

Vervolgens wordt een aantal casestudies geselecteerd. Gedacht wordt aan praktijkvoorbeelden uit de herontwikkeling van *brownfields*, de sanering van bodem en water en bestaande voorbeelden van 'revolving funds'. De onderwerpen waarop getoetst moet worden, zijn:

- De financieringscomponent;
- De verzekeringscomponent;
- De procedure voor aanvraag, aanvang en nazorg;
- De positie t.o.v. de uitvoerder van saneringen en nazorgmaatregelen;
- De vulling van het fonds;
- De omvang van het fonds;
- De organisatievorm en zeggenschap.

Bij het onderzoek worden partijen betrokken die vanuit verschillende invalshoeken in de praktijk bij het Brownfieldfonds en bij de, in de toekomst te ontwikkelen, *brownfields* betrokken zullen zijn. Hiermee ontstaat een realistische weergave van de werkelijkheid.

Aan de hand van resultaatgerichte workshops wordt het fonds ontwikkeld en gereed gemaakt voor inrichting.

### **2.4 Uitgangspunten**

Het belangrijkste uitgangspunt voor de ontwikkelfase is conceptontwikkeling voor het Brownfieldfonds, zoals beschreven in de studie naar nieuwe financiële instrumenten voor de ontwikkeling van *brownfields*.

Verder zijn de volgende aanvullende uitgangspunten geformuleerd:

- Deze fase is gericht op het inrichten van een Brownfieldfonds dat in staat is tegemoet te komen aan de gestelde doelen. In een eerdere studie is uitgegaan van een revolverend fonds. Hier worden structuren, zoals een garantiestructuur of een verzekeringsstructuur die passen binnen het in paragraaf 2.1 omschreven concept, als alternatief meegenomen;
- Bij het uitvoeren van de ontwikkelfase wordt niet alleen gekeken naar een Brownfieldfonds maar ook naar bestaande financiële instrumenten die relevant kunnen zijn bij de herontwikkeling van het project.

Buiten de aannames is het mogelijk dat er tijdens de haalbaarheidsanalyse andere zaken naar boven komen die de haalbaarheid beïnvloeden. De effecten van deze punten zullen in deze haalbaarheidsanalyse niet nader onderzocht worden. Wel zullen mogelijke scenario's beschreven worden hoe met deze belemmeringen omgegaan zou kunnen worden.

## **2.5 Plan van aanpak**

De ontwikkelfase is opgebouwd in een aantal opeenvolgende fases:

- Definiëring doelstelling;
- Uitwerking bestaande concept Brownfieldfonds;
- Selecteren casestudies per deelonderwerp;
- Bilaterale besprekingen van conceptontwerp en casus selectie met deelnemers;
- Rapportage;
- 1<sup>e</sup> Workshop financieringsinstrument (thema's financiering, verzekering en procedure);
- Uitwerking resultaten 1<sup>e</sup> workshop;
- 2<sup>e</sup> Workshop financieringsinstrument (thema's vulling, omvang en organisatievorm);
- Uitwerking resultaten 2<sup>e</sup> workshop;
- Definitief concept Brownfieldfonds.

### ***Definiëring doelstelling***

Om te komen tot een optimaal resultaat van de ontwikkelfase worden de doelstellingen van de ontwikkelfase bilateraal tussen het consortium BBB en het ministerie van VROM duidelijk gedefinieerd.

### ***Bilaterale besprekingen van het concept met de deelnemers***

Het consortium zal het uitgewerkte concept bilateraal bespreken met de deelnemende partijen (zie hoofdstuk 3) en de hieruit voortkomende inzichten verwerken. Het consortium zal samen met de

deelnemende partijen de selectie van cases bepalen. Belangrijke aandachtspunten zullen nader worden onderzocht.

### **Casestudies**

De casestudies zijn bestaande voorbeelden van herontwikkeling van *brownfields*, sanering van bodem en water en bestaande fondsen. De cases worden geselecteerd op basis van bruikbaarheid voor de toetsing van de eerder genoemde deelonderwerpen van het concept Brownfieldfonds.

### **1<sup>e</sup> Workshop**

De eerste workshop zal voor een groot deel bestaan uit een rollenspel. De thema's financiering, verzekering en procedure zullen aan de hand van een aantal casestudies getoetst worden. Vooraf krijgen de deelnemers hierover documentatie toegestuurd als input. De deelnemende partijen spelen in het rollenspel ieder hun eigen rol. Tijdens de workshop wordt de vertaalslag gemaakt van generieke naar specifieke vragen.

De workshop moet inzichtelijk maken welke financiële structuur, verzekeringsstructuur en procedure het best tegemoet komt aan de geformuleerde doelstellingen en welke vragen dit oproept.

### **Uitwerking en toetsing resultaten 1<sup>e</sup> workshop**

Het consortium werkt de resultaten van de workshop uit in een verslag. Zij beantwoordt de openstaande vragen en toetst de uitkomsten in gesprekken met experts.

### **2<sup>e</sup> Workshop**

Ook de tweede workshop zal voor een groot deel bestaan uit een rollenspel. De thema's vulling van het fonds, omvang van het fonds en organisatievorm zullen aan de hand van een aantal casestudies getoetst worden. Vooraf krijgen de deelnemers hierover documentatie toegestuurd als input. De deelnemende partijen spelen in het rollenspel ieder hun eigen rol. Tijdens de workshop wordt de vertaalslag gemaakt van generieke naar specifieke vragen.

De workshop moet inzichtelijk maken welke financiële structuur, verzekeringsstructuur en procedure het best tegemoet komt aan de geformuleerde doelstellingen en welke vragen dit oproept.

### **Rapportage**

Het consortium stelt een integrale rapportage op van de bevindingen van de workshops en de definitieve uitwerking van het Brownfieldfonds, inclusief een voorstel voor de implementatie van het Brownfieldfonds.

### 3 DEELNEMERS WORKSHOPS

#### 3.1 Gewenste typen deelnemers

Om de gestelde doelstelling daadwerkelijk te kunnen invullen, is betrokkenheid van de juiste deelnemers van groot belang. Vanuit drie invalshoeken worden partijen als deelnemers bij de casestudie betrokken:

1. Het ministerie van VROM wordt bij de casestudie betrokken vanuit het algemene belang bij de herontwikkeling van brownfields;
2. Partijen die een direct belang hebben bij de casestudies. Hierbij wordt gedacht aan een gemeente, een provincie, een eigenaar van vervuilde grond, etc.;
3. Partijen die kennis en ervaring inbrengen die relevant zijn voor de totstandkoming van het Brownfieldfonds. Hierbij wordt gedacht aan de volgende partijen:
  - De sponsor van het fonds;
  - Het bevoegd gezag;
  - Een fondsenbeheerder;
  - Een co-financier;
  - Een verzekeraar;
  - Een projectontwikkelaar;
  - Een bodemspecialist;
  - Een bodemsaneerder.

#### ***De sponsor van het fonds***

De sponsor van het fonds is de partij die voor het grootste deel garant zal staan voor de financiering van het fonds. In deze ontwikkelfase wordt onderzocht welke partijen het fonds zullen financieren. Hierbij wordt gedacht om zowel stakeholders vanuit het bedrijfsleven als vanuit de overheid te betrekken. Deze rol is onder meer gericht op de volgende vragen:

- Wordt de investering ingezet voor de juiste doeleinden en worden deze doeleinden gerealiseerd?
- Hoe wordt het bereiken van de gestelde doelen gemeten?
- Wordt de investering transparant en professioneel gemanaged?
- Wat is de minimale rendementseis op de investering? Hoe is deze rendementseis gewaarborgd?
- Wanneer is er sprake van ongeoorloofde staatssteun?

#### ***Het bevoegd gezag***

De rol van het bevoegd gezag tijdens de casestudies is om inzichtelijk te maken op welke wijze de werking van het fonds aansluit op het ruimtelijke ordeningsproces, op de Wet bodembescherming (Wbb) en op andere relevante wetgeving. In deze rol zal zij onder meer de aandacht vestigen op de volgende punten:

- Als er sprake is van een definitieve beschikking op een saneringsplan, dient ook de financiering definitief te zijn. Een saneringsplan met een definitieve beschikking moet immers verplicht worden uitgevoerd;
- De keuzes t.a.v. de ruimtelijke inrichting bepalen mede de financiële haalbaarheid van een ontwikkeling en daarmee de financieringsbehoefte. Toch is het voor een ontwikkelaar van belang om op voorhand een zeker beeld te hebben van de financieringsmogelijkheden.

### ***Een fondsenbeheerder***

De rol van de fondsbeheerder is inzicht te krijgen in de impact van de doelstellingen van het fonds en het ontwikkelde concept op de praktische uitvoerbaarheid en de organisatorische implicaties. De aandacht zal onder meer liggen op de volgende onderwerpen:

- Hoe vindt het selectieproces van projecten plaats?
- Hoe ziet het businessmodel van de fondsbeheerder eruit?
- Hoe kan het meest doelgericht worden gestuurd op de doelstellingen?
- Op welke wijze waarborgt het fonds de maatschappelijke kwaliteit van de projecten?

### ***Een co-financier***

Door het fonds te financieren met middelen met een verschillend risicoprofiel kunnen de financieringslasten worden verlaagd. De co-financier van het Brownfieldfonds (bijvoorbeeld bestaande fondsen, banken, bedrijfsleven, etc.) financiert met een lager risicoprofiel dan de sponsor van het Brownfieldfonds en zal vanuit deze invalshoek de werking van het fonds bekijken. De aandacht zal onder meer liggen op de volgende onderwerpen:

- Wordt de investering transparant en professioneel gemanaged?
- Wat is de minimale rendementseis op de investering? Hoe is deze rendementseis gewaarborgd?
- Welke zekerheden zijn beschikbaar boven die van de sponsor?

### ***Een verzekeraar***

De verzekeraar geeft inzage in de mogelijke verzekeringsinstrumenten die ten behoeve van het fonds en haar gebruikers kunnen worden ingezet. De aandacht zal onder meer liggen op de volgende onderwerpen:

- Welke verzekeringsinstrumenten zijn beschikbaar of kunnen worden ontwikkeld?
- Wat zijn de belangrijkste voorwaarden om deze instrumenten doelgericht in te zetten?

### ***Een projectontwikkelaar***

Het fonds moet van toegevoegde waarde zijn voor de projectontwikkelaar (kan ook publieke ontwikkelaar zijn). Voor deze partij moet de aantrekkelijkheid om brownfields te ontwikkelen toenemen. De aandacht zal onder meer liggen op de volgende onderwerpen:

- Welke projecten komen in welke mate in aanmerking voor financiering?
- Hoe aantrekkelijk zijn de voorwaarden van deze financiering?

- Hoe toegankelijk is het fonds?
- Welke invloed heeft het fonds op de bredere problematiek rond brownfields?

### ***Een bodemspecialist***

De bodemspecialist geeft inzage in de technische mogelijkheden en onmogelijkheden die voortkomen uit de doelstellingen van het fonds. De aandacht zal onder meer liggen op de volgende onderwerpen:

- Wat zijn de belangrijkste onzekerheden, risico's voor de herontwikkeling en kansen voor optimalisering in relatie tot de bodemvervuiling/ondergrondse obstakels?
- Op welke wijze kunnen deze onzekerheden en risico's met betrekking tot de saneringsopgave het best inzichtelijk worden gemaakt en gecontroleerd?
- Op welke wijze kan de bodemspecialist in een vroeg stadium worden betrokken bij ruimtelijke planvorming?

### ***Een bodemsaneerder***

De rol van de bodemsaneerder is om inzichtelijk te maken op welke wijze hij tegemoet kan komen aan de doelstellingen van het fonds. De aandacht zal onder meer liggen op de volgende onderwerpen:

- Op basis van welke uitgangspunten en tegen welke voorwaarden is de bodemsaneerder in staat en bereid om uitvoeringsgaranties af te geven?

## **3.2 Voorwaarden**

Zoals hierboven is beschreven, bestaan de belangrijkste voorwaarden voor deelname aan de casestudie uit het beschikbaar stellen van kennis en capaciteit, het inbrengen van een locatie en/of het meefinancieren van de casestudie.

De inzet van de deelnemende partijen zal gedurende de gehele ontwikkelfase aan de orde zijn met de nadruk op de twee workshops. Om deze workshops inhoudelijk succesvol te laten verlopen is het van belang dat de deelnemende partijen zich inhoudelijk verdiepen in de casestudie en in hun specifieke aandachtsgebieden.

## **3.3 Voorstel deelnemers workshops**

In aansluiting op de leden van het consortium kunnen de volgende partijen deelnemen aan de workshops:

- Ministerie van VROM;
- Provincie Zuid-Holland;
- Triodos Fonds Management;
- TCN Property Projects;
- Rabobank Nederland;
- Bouwfonds Fondsenbeheer.



## 4 ORGANISATIE EN INFORMATIE

### 4.1 Opdrachtgever

Opdrachtgever is het ministerie van VROM, vertegenwoordigd door de heer R. Cino.

Contactpersoon/projectmanager namens de opdrachtgever is de heer J.Th. Weisscher.

### 4.2 Opdrachtnemer

Namens het consortium BBB is ABL2 formeel opdrachtnemer. De projectleider is de heer D. van Hoogstraten, bereikbaar via telefoonnummer 030-2854703. Deze zal tevens fungeren als eerste aanspreekpunt voor de opdrachtgever namens het consortium en is verantwoordelijk voor alle aspecten op het gebied van kwaliteit, tijd, geld, organisatie en informatie.

De leden van het consortium die participeren bij deze offerte zijn:

DuraVermeer Business Development B.V.	ing. R.M. Besemer
Boer & Croon Ruimtelijke Investerings B.V.	drs. M.H. Dielhof MTD
Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam	ir. H.X. van Rhijn-Stumphius
Tauw B.V.	ir. M.H. Nijboer
ATM Moerdijk	drs. A. Orbons
ABL2 B.V.	drs. D. van Hoogstraten

Binnen het consortium zullen de uit te voeren werkzaamheden worden verdeeld.