Kwaliteitsverbetering als doel

Herontwikkeling verontreinigde terreinen: anders denken, slimmer doen

Veel steden worden geplaagd door braakliggende- of sterk verouderde (bedrijven) terreinen. De terreinen, vaak centraal gelegen, worden gekenmerkt door problemen rondom bodemkwaliteit. Deze terreinen doen afbreuk aan de vitaliteit van de stad en hebben een negatieve uitstraling tot ver voorbij de terreingrenzen. Een integrale benadering van onder- en bovengrond brengt herontwikkeling van dergelijke terreinen dichterbij en bewerkstelligt een kwaliteitsverbetering van de bodem.

Door: Arne Alphenaar, Charlotte Nauta, Peter Kiela en Juul Osinga

Over de auteurs:
Arne Alphenaar is senior adviseur en directeur bij TTE Consultants
Charlotte Nauta is werkzaam als senior adviseur gebiedsontwikkeling bij BMC advies & management
Peter Kiela was tot 1 februari 2013 coördinator bodembeleid bij de directie Water en Bodem
Juul Osinga werkt als junior planoloog bij TTE Consultants

DE SUBSIDIERING VAN HET RISICO-GEVOEL

Het ontwikkelen van verontreinigde terreinen is, zeker in de huidige conjuncturele situatie, een uitdaging met grote financiële risico's. Toch is niets doen vaak onverantwoord, of in elk geval ongewenst. De kosten van het verpauperen van de stad, het resultaat van niets doen, zijn op termijn waarschijnlijk hoger dan nu investeren.

De Wet Bodembescherming stelt dat de bodemkwaliteit geschikt moet zijn voor de (bovengrondse) functie en sanering gericht moet zijn op het mogelijk maken van die functie. In de praktijk worden planontwikkeling en sanering nog steeds nauwelijks op elkaar afgestemd. Er wordt door bestuurders (en ontwikkelaars) nog steeds veel meer in bodemkwaliteit geïnvesteerd dan milieutechnisch gezien nodig is. Of een planontwikkeling wordt eerder dan noodzakelijk als economisch onhaalbaar bestempeld.

> Anders kijken, slimmer doen

Als het kan, dan kiest iedereen voor een schone bodem. Een schone locatie is voor een ontwikkelaar (dus) eenvoudiger te ontwikkelen en te verkopen dan een locatie met een vlekje. Ook bestuurders hebben, vanuit hun focus op veiligheid en duurzaamheid, liever geen bodemverontreiniging in hun stad. De vraag wat een schone bodem echt waard is hoefde tot nu toe niet door ontwikkelaars of gebruikers te worden beantwoord. Vanuit de breed gedragen wens voor een schone bodem heeft het Rijk de afgelopen decennia bodemsaneringen vanuit de publieke middelen (mede) gefinancierd.

WAT IS BODEMKWALITEIT ONS WAARD?

Het accepteren dat het verbeteren van de bodemkwaliteit geen zelfstandig doel is, vereist vooral van de bodemsector een *mindshift* en heeft consequenties voor gebiedsontwikkelaars. De oplossing ligt verborgen in de vraag: 'wat is de bodemkwaliteit ons waard bij welke functie?'. Met de teruglopende budgetten voor bodemsanering is een eerlijk antwoord op deze vraag actueel!

Herontwikkeling dient meestal een breed maatschappelijk doel, zoals het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving, of het stimuleren van werkgelegenheid. Het is van groot belang om zo vroeg mogelijk vast te stellen in hoeverre de bodemkwaliteit deze doelen beïnvloedt. Soms, als bodemverontreiniging dat doel in de weg staat, is sanering noodzakelijk om herontwikkeling mogelijk te maken. In veel gevallen is dat niet zo en zal een investering in bodemsanering moeten worden afgewogen tegen andere investeringen, bijvoorbeeld in de openbare ruimte of ten behoeve van werkgelegenheid. Met andere woorden: door minder te saneren kan de kwaliteit van de leefomgeving meer worden verbeterd. Als er geen humane risico's zijn lijkt een goede prijs/kwaliteitverhouding praktischer dan normatieve maar verschillend interpreteerbare doelen als 'stand stil', 'geschikt voor de functie' of 'gestage verbetering'. Waarde kan worden gecreëerd als er vraag naar herstructurering of verandering van functie gewenst is. Verantwoordelijke bestuurders kunnen de duurzame ontwikkeling van hun binnenstad stimuleren door ontwikkelingen in het buitengebied te beperken. Binnenstedelijke locaties met een vlekje worden dan vanzelf aantrekkelijk.

Met de inbedding van bodem als integraal onderdeel van gebiedsontwikkeling moeten gebruikers en ontwikkelaars zelf vaststellen wat bodemkwaliteit hun waard is. En dus ook wat het verbeteren van die bodemkwaliteit mag kosten. Op basis van deze afweging kiest men voor saneren, niet saneren of beheersen. Bodemdeskundigen moeten accepteren dat deze keuze, voorlopig, niet altijd vanuit technisch inhoudelijke argumenten zal worden gemotiveerd. Belangrijk is dat het al dan niet investeren een maatschappelijk gedragen, positieve keuze wordt.

TRANSITIE: SCHETSEN VAN TOEKOMSTIGE SPELREGELS

De aanpak van binnenstedelijke herontwikkeling vraagt om fundamentele veranderingen. De huidige context van economische en demografische veranderingen biedt kansen, maar het vergt moed om deze te pakken. Tegenover het besef dat verandering wenselijk en eigenlijk noodzakelijk is, staat het onbehagen over het feit dat afscheid genomen moet worden van geaccepteerde uitgangspunten, vertrouwde samenwerkingsvormen en bekende instrumenten en spelregels.

Saneer niet meer dan nodig, stem de ruimtelijke inrichting af op wat uit kostenoverweging realistisch is.

De investeringen in een betere bodemkwaliteit zijn gerechtvaardigd als deze in relatie staan tot de waarde(stijging) van het gebied. Ook kwalitatief. Het ontwerp dient dan ook rekening te houden met de bodemkwaliteit (en de kosten om deze te verbeteren).

Spreid en betrek de totale periode van ontwikkeling tot en met exploitatie in de businesscase: 'total cost/value of ownership'.

Het hanteren van 'waardevermeerdering' als leidend principe voor gebiedsontwikkeling impliceert een fundamenteel andere bekostigingswijze van herinrichting dan nu gebruikelijk. De nadruk ligt niet op de stichtingskosten (met bodemsanering als vorm van bouwrijp maken) maar op de resultaten van kosten voor aanleg, beheer en onderhoud en de opbrengsten van winst uit de ontwikkeling over de totale levensduur ('total cost/value of ownership').

Herontwikkeling wordt mogelijk door de waardestijging in de omgeving mee te nemen in de afweging.

Vaak zal de herontwikkeling onvoldoende waarde creëren om de business case sluitend te maken. Het gebied heeft een te slechte naam of de kosten voor sanering zijn te hoog. In die situaties kan een investering in de herontwikkeling vanuit de overheid gemotiveerd worden door de maatschappelijke waarde die de herontwikkeling genereert (het verbeteren van de omgevingskwaliteit/het voorkomen van verpaupering etc.).

Maatwerk instrumentarium.
Er bestaan vele instrumenten zoals het *revolving fund*, een duurzaam dienstenbedrijf, de bodem- of grondwaterheffing, de overheid kan risicodragend investeren in de omgeving en dat financieren vanuit concessieverlening (geothermie) of via fiscale impulsen. Bovengronds zijn concepten als uitnodigingsplanologie geaccepteerd. Voor de ondergrond betekent vraaggericht ontwikkelen niet dat vieze grond schoon wordt, maar wel dat deze niet belemmerend hoeft te zijn. Vaak zullen private partijen of burgers het initiatief nemen en de ontwikkeling financieren. De ruwe instrumenten in de toolbox herontwikkeling moeten in de praktijk verder vorm krijgen, herontwikkeling is immers altijd maatwerk.

NIEUW BEGIN

Anders kijken, slimmer doen, betekent dat we de vraag 'wat is bodemkwaliteit ons waard' vanuit een integrale ruimtelijke benadering gaan beantwoorden. Een kwestie van de goede dingen doen in plaats van de sectorale opgaven goed uitvoeren. Bodemverontreiniging is dan niet meer of minder dan een lastige eigenschap die, zodra de juiste randvoorwaarden zijn gecreëerd, herontwikkeling niet in de weg staat.
We beseffen dat ons verhaal wat utopisch overkomt. Het feit dat we geen succesvolle projecten kunnen noemen ligt echt niet een onjuiste benadering van de verontreiniging. Er wordt in het huidige economische klimaat überhaupt nauwelijks ontwikkeld. Lastiger is het wellicht dat we de stelling, dat sanering goedkoper kan, niet met voorbeelden onderbouwen. We zijn er van overtuigd dat bijna alle lezers voorbeelden kennen waar op basis van volstrekt legitieme argumenten veel geld is geïnvesteerd met een heel laag (milieu)rendement. We moeten niet terugkijken, maar werken aan een betere toekomst.
Bij gebrek aan beter wachten gemeenten en ontwikkelaars tot de storm overwaait. Het kan echter wél beter, alleen moeten 'we' dat nog bewijzen. We moeten het gewoon gaan doen. Misschien moet de overheid nog één keer haar verantwoordelijkheid nemen voor de herontwikkeling van verontreinigde locaties. Door te investeren in integrale ruimtelijke kwaliteit. De kans is groot dat die investering zich zelf terugverdient. Misschien in de vorm van Euro's, maar zeker in de vorm van een leefbare, vitale leefomgeving. Ook wij, de auteurs in het bijzonder en bodemadviseurs in het algemeen, moeten investeren in de nieuwe werkelijkheid. Wij willen heel graag bewijzen dat het kan!