

Management samenvatting

Achtergrond Hembrugterrein

Het Hembrugterrein is een zeer verontreinigd voormalig Defensierrein dat centraal ligt tussen Amsterdam en Zaanstad. Het gebied is in eigendom van de Staat. Vanwege deze verontreiniging zijn de mogelijkheden voor herontwikkeling zeer beperkt.

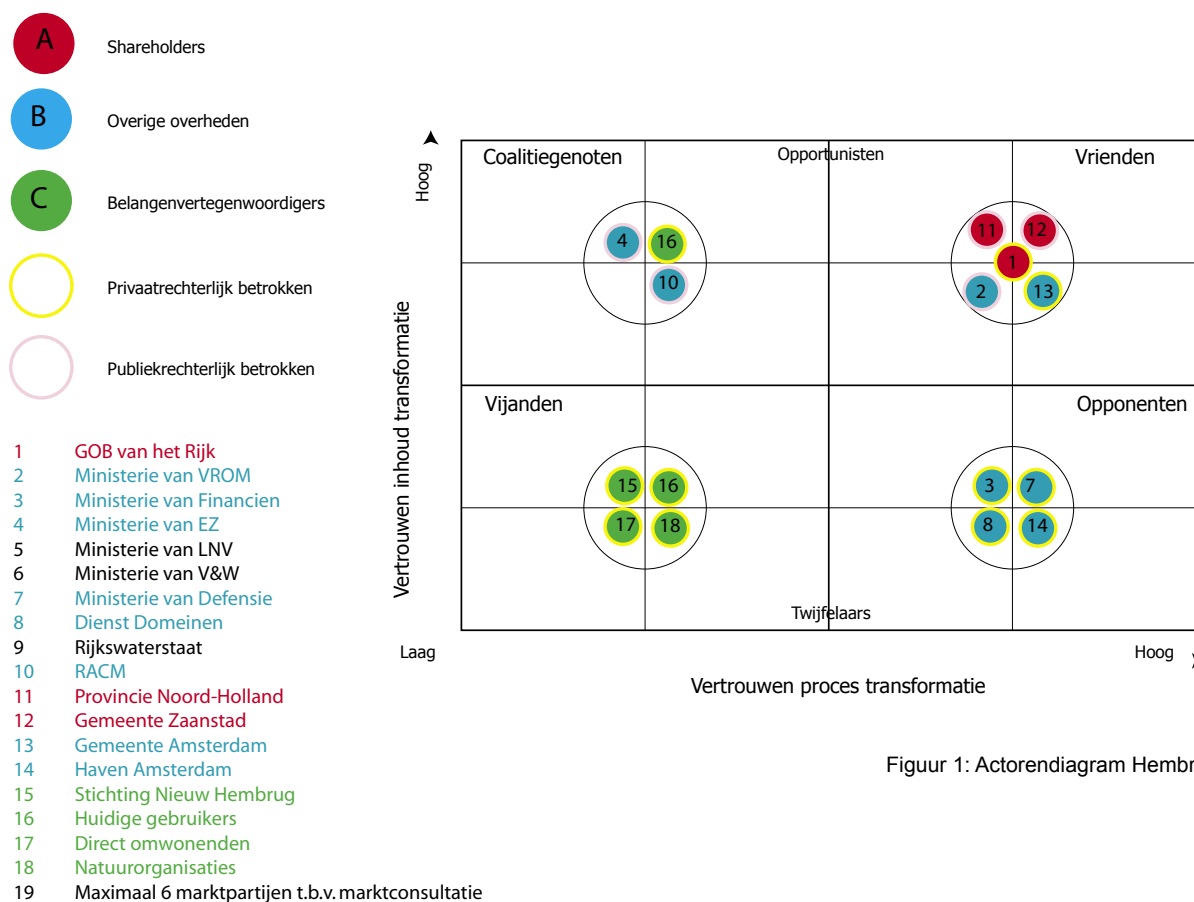
Toch wil de Staat in samenwerking met private partijen het gebied herontwikkelen. Daarnaast tonen enige private partijen interesse en zien zij kansen voor herontwikkeling van gedeeltes van het terrein. Zowel de eigenaar als de private partijen weten echter niet hoe te beginnen. Een van de belangrijkste doelen van de Staat is om tot een optimale verkoop te komen. Hiervoor heeft de Staat besloten tot inzet van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk (GOB).

Het GOB is in het voorjaar van 2008 in samenwerking met de Provincie Noord-Holland en de gemeente Zaanstad begonnen met de herontwikkeling van deze problematische locatie. Het doel is om eind 2009 het gebied over te dragen aan de markt. Daarbij wil het GOB bij voorkeur de historisch gemaakte kosten⁶ en de bodemsaneringskosten⁷ terugverdienen.

Knelpunten

Er zijn echter een aantal knelpunten. Ten eerste zijn de doelen van de betrokken publieke partijen verschillend. Ten tweede wordt er zowel over de inhoud als het proces geen volmondig vertrouwen uitgesproken onder de partijen (figuur 1). Dit zorgt ervoor dat er onvoldoende draagvlak is voor de voorgestelde herontwikkeling. Ten derde zijn de belangrijkste risico's niet inzichtelijk/bestuurbaar omdat de betrokken partijen hun verantwoordelijkheid niet nemen en niet alle informatie ter beschikking stellen. Dit komt mede door de machtsstrijd tussen de diverse betrokken ministeries van de Rijksoverheid. Het GOB zou juist deze moeten vertegenwoordigen.

Deze punten zorgen ervoor dat er geen eenduidige strategie kan worden gevonden en dat er een zeer moeizame samenwerking is tussen de publieke partijen. Dit zorgt voor een blokkade/patstelling binnen het herontwikkelingsproces.



Figuur 1: Actorendiagram Hembrug

6) Voorzichtige schatting van Domeinen is € 9,5 miljoen

7) Voorzichtige schatting Domeinen is € 25 miljoen

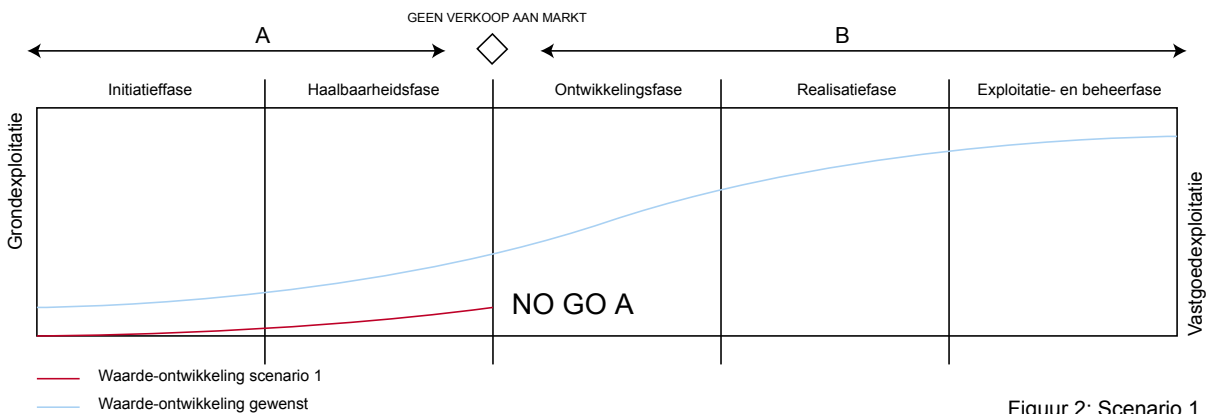
Diagnose huidige situatie

Doel: Ontbreken gezamenlijk doel publieke partijen;
 Inhoud: Geen volmondig vertrouwen tussen publieke partijen in de inhoud van de transformatie-opgave;
 Proces: Geen volmondig vertrouwen tussen publieke partijen in het proces van de transformatie-opgave;
 Actoren: Er is onvoldoende draagvlak onder de publieke partijen. De belangen zijn verdeeld;
 Risico's: De belangrijkste risico's zijn op dit moment onbestuurbaar en niet inzichtelijk omdat partijen hun verantwoordelijk niet nemen;
 Strategie: Er is geen eenduidige strategie voor toekomstige transformatie;
 Samenwerking: Tussen de publieke partijen is een zeer moeizame samenwerking waarbij sommige partijen verstek laten gaan.

Beginplan

Het beginplan⁸ pakt deze punten op aan de hand van drie scenario's⁹: *Laissez Faire* (1); *Quick and Dirty* (2) en *Value Capturing* (3). Scenario 1 en 2 schetsen de mogelijke gevolgen wanneer de huidige situatie niet zal veranderen. Scenario 3 is het voorstel om de huidige situatie uit de impasse te halen. Scenario 1 (figuur 2) gaat uit van de bestaande situatie waarbij eind 2009 niets is bereikt en het terrein niet wordt verkocht. Hierbij leidt het GOB ernstige imago-schade en is de herontwikkeling weer terug bij af.

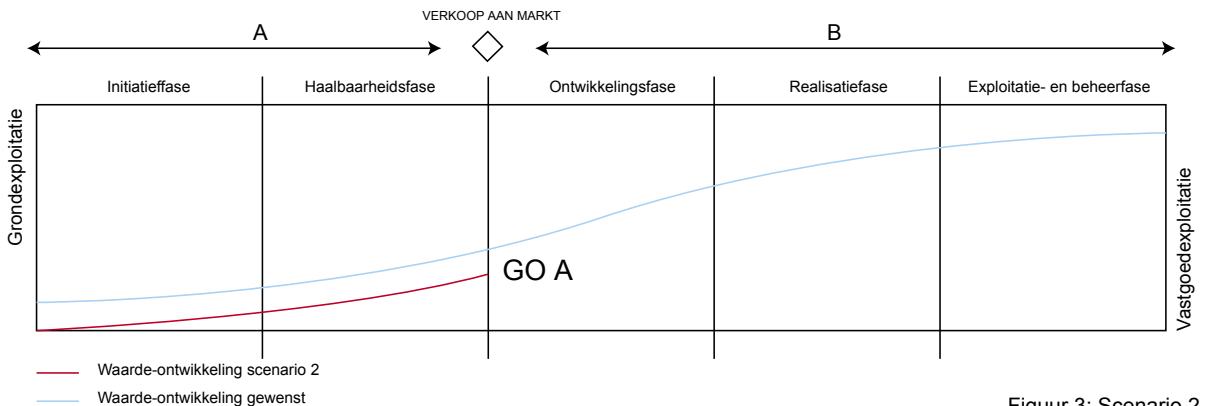
Laissez Faire



Figuur 2: Scenario 1

Scenario 2 (figuur 3) gaat uit van koste-wat-het-kost verkoop aan de markt tegen een sub-optimale prijs eind 2009. Hierbij is de kans groot dat de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor de bodemvervuiling. Ook hierbij speelt het risico van ernstige imago-schade. Daarnaast is er de kans op eindeloze onderhandelingen omdat de verkoop voorwaarden nog onbekend zijn.

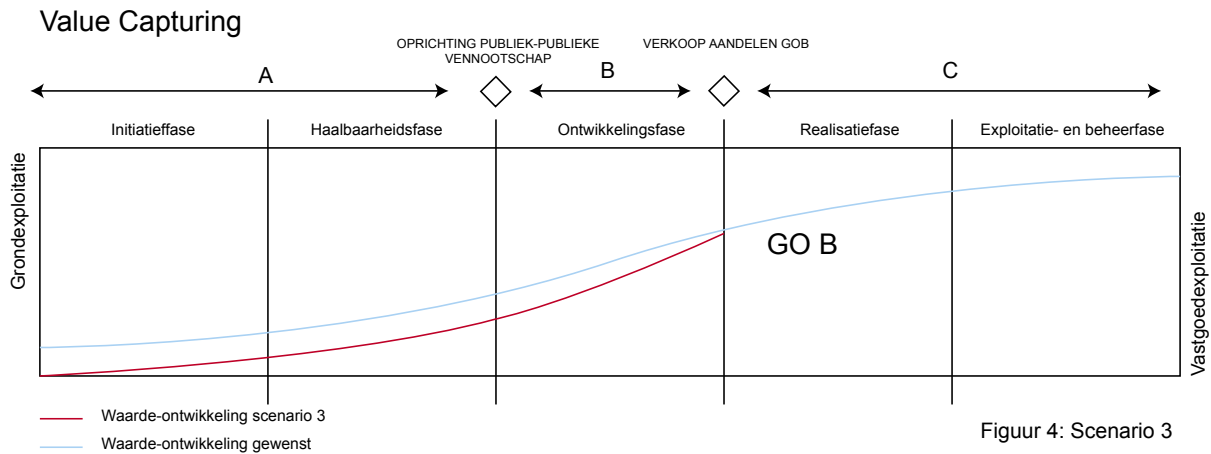
Quick and Dirty



Figuur 3: Scenario 2

8) Geeft aan wat de voorwaarden zijn om te beginnen met de ontwikkeling, zie hoofdstuk 4

9) Illustratie van mogelijke toekomstrichting



Scenario 3 (figuur 4) gaat uit van waarde-optimalisatie van grond plus opstallen. Hierna volgt pas verkoop. De verkoop geschiedt echter door middel van de uitgifte van aandelen van de – inmiddels in fase B – opgerichte gebiedsonderneming. Het proces wordt hierbij opgeknipt in drie fasen: A, B en C. Met behulp van een *waarde creatie strategie*¹⁰ wordt gestreefd naar snelle waarde optimalisatie. Dit vereist een investerende rol van de publieke partijen. De samenwerking verschilt per fase. In fase A maken de publieke partijen de belangrijkste risico's inzichtelijk en bestuurbaar. Hierbij wordt de spreiding van de risico's zo klein mogelijk gemaakt.

Met name de risico's dienen tijdens fase A bestuurd te worden door partijen die deze het beste kunnen beheersen. Naast besturen dienen deze partijen ook hun verantwoordelijkheid te nemen. Hieronder is kort opgesomd wie die verantwoordelijk zou moeten nemen. Zolang het bestemmingsplanrisico en het financieel risico niet bestuurbaar zijn, zijn ook andere risico's niet bestuurbaar. Dit komt omdat zij volgtijdelijk afhankelijk hiervan zijn. In de tabel is dit aangegeven met (1),(2),(3). GREX staat voor grondexploitatie en VEX staat voor vastgoedexploitatie.

Risico's	Verantwoordelijkheid	GREX/VEX
Bestemmingsplanrisico (1)	Gemeente	GREX/VEX
Afzetrisico ten aanzien locatie (2)	GOB	GREX/VEX
Faseringsrisico (2)	GOB	GREX/VEX
Financieel risico (1)		
Bodemsanering	GOB	GREX
Ondergrondse infrastructuur	GOB	GREX
Uitplaatsing	GOB/Provincie/Gemeente	GREX
Planontwikkeling	GOB	GREX/VEX
Monumenten	GOB/Gemeente	VEX
Cultureel/samenwerkingsrisico (3)	GOB/Gemeente/Provincie	GREX/VEX

In fase B wordt een gebiedsonderneming opgericht. Deze krijgt gestalte in een publieke vennootschap (BV). Gedurende fase B wordt ook marktkennis afgetapt. De markt maakt echter *geen* onderdeel uit van de gebiedsonderneming. Door de oprichting van de gebiedsonderneming wordt een stabiel lichaam gecreëerd op afstand van de politiek en actief in zowel grond- als vastgoedexploitatie (GVM)¹¹ Pas wanneer de prijs en de voorwaarden voor de verkoop bekend zijn stapt het GOB uit de gebiedsonderneming. Dit kan bijvoorbeeld door verkoop van haar aandelen. Hierna is publiek-private samenwerking mogelijk in de gebiedsonderneming gedurende fase C. De adviseurs en marktpartijen die actief zijn geweest in fase B kunnen nadrukkelijk *niet* meer meedingen naar de aandelen in de gebiedsonderneming.

10) Zie voor verschillende typen strategieën bijlage 3

11) Zie voor verschillende typen samenwerkingsvormen hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.11

Hieronder staan de belangrijkste uitgangspunten van scenario 3 nog eens opgesomd:

Value Capturing

Doel:	Eerst waarde-optimalisatie, dan verkoop van aandelen aan publieke- of marktpartij
Inhoud:	Geborgd in Transformatie Ontwikkelings Plan (TOP)
Proces:	Geborgd in Dynamisch Ondernemings Plan (DOP)
Actoren:	Draagvlak
Risico's:	Bestuurbaar en inzichtelijk
Strategie:	Waarde creatie
Samenwerking:	Eerst Publiek-publieke samenwerking (fase A) daarna oprichting Publiek-publieke vennootschap (fase B) gestalte geven als grond- en vastgoedexploitatie maatschappij (GVM). De juridische vorm is een besloten vennootschap (BV). Wanneer prijs en voorwaarden voor verkoop bekend zijn ook Publiek-private samenwerking mogelijk (fase C)
Consequenties:	Uitstel van verkoop maar wel waarde-optimalisatie voor GOB

Conclusie

De drie verschillende scenario's schetsen een mogelijke ontwikkelingsrichting voor het Hembrugterrein. Waarbij de voorkeur sterk gaat naar scenario 3: Value Capturing. In onderstaande diagram (figuur 5) zijn de drie scenario's nog eens naast elkaar gezet en vergeleken op een aantal criteria. Deze criteria zijn gebaseerd op de belangrijkste doelstellingen van de publieke partijen. Juist door in te zetten op waarde-optimalisatie kunnen deze doelen mogelijk bereikt worden.

	Criterion	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1	Investering	Laag	Laag	Hoog
2	Onderbrengen bodem-saneringskosten in ontwikkeling	Niet mogelijk	Niet mogelijk	Wel mogelijk
3	Waarde-optimalisatie	Niet mogelijk	Niet mogelijk	Wel mogelijk
4	Terugverdienen historische kosten	Niet mogelijk	Niet mogelijk	Wel mogelijk
5	Bijdrage regionale ontwikkeling	Niet mogelijk	Wel mogelijk	Wel mogelijk
6	Behoud historisch karakter	Niet mogelijk	Deels mogelijk	Wel mogelijk
7	Imago-schade Staat (GOB)	Middel	Zeer hoog	Laag
8	Betrokkenheid (Tijd) Staat (GOB)	Lang	Kort	Middellang
9	Winst/verlies	Verlies	Verlies	Mogelijk winst

Figuur 5: Vergelijking scenario's

Scenario 1 en 2 zijn *worstcase* scenario's die zullen ontstaan wanneer de huidige situatie zich doorzet en er geen actie wordt ondernomen. Daarnaast zijn de partijen niet bereid een keuze te maken. Scenario 3 daarentegen scoort op vrijwel alle criteria *goed* en de kans is zeer groot dat met dit scenario de meeste doelstellingen van de publieke partijen gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast kan aan de verlangens van de markt tegemoet gekomen worden door hun kennis en inbreng in te zetten bij de waarde-optimalisatie. Het vereist echter wel dat alle partijen tot in de vezel gemotiveerd moeten zijn om dit voor elkaar te krijgen en een volmondig vertrouwen moeten hebben in zowel de inhoud als het proces van transformatie. Een ander belangrijk punt is dat het GOB bij dit scenario langer betrokken blijft bij de transformatie van het Hembrugterrein.

Advies

Binnen de besluitvorming rond het Hembrugterrein worden geen keuzes gemaakt. Hierdoor is er een grote kans dat scenario 1 en 2 uitkomen. Scenario 1 en 2 zijn *doemscenario's*. Het advies is om een keuze te maken. Wanneer er wel een keuze wordt gemaakt dan adviseert deze studie scenario 3: Value Capturing. Hiermee kunnen zowel de verlangens uit de markt als de doelstellingen van de publieke partijen worden verwezenlijkt.