

SKB PP4109: CasGas

Casuïstiek Gasfabrieken

Eindrapport:
**Sanering en herontwikkeling van voormalige
gasfabriekterreinen**

mr. M.C.M. Daamen (MMG Advies bv)
ir. P.J. de Bruijn (de Bruijn Advies en Management)

Juni, 2005

Gouda, SKB

Titel rapport Sanering en herontwikkeling van voormalige gasfabriekterreinen	SKB rapportnummer
Auteurs mr. M. C.M. Daamen (MMG Advies bv) ir. P.J. de Bruijn (de Bruijn Advies en Management)	Aantal bladzijden Rapport: vi + 25 Bijlagen: 44
Uitvoerende organisaties (Consortium) <ul style="list-style-type: none"> • IPO werkgroep BO-08 • Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam • Directie Groen, Water en Milieu provincie Zuid-Holland • Dienst Milieu en Water Provincie Gelderland • Afdeling Bodem en Afvalstoffen provincie Noord-Brabant 	
Uitgever SKB, Gouda	
Samenvatting Het project beschouwt de geïntegreerde sanering en herontwikkeling van voormalige gasfabriekterreinen. Hierbij wordt uitgegaan van het beginsel van participatie door belanghebbende partijen, met als kenmerken het aansluiten bij marktdynamiek, het bevorderen van synergie van belangen en cofinanciering door de overheid. Provincies en gemeenten volgen verschillende uitvoeringsstrategieën: <ul style="list-style-type: none"> • gericht op locaties afzonderlijk dan wel op programma niveau; • met als startpunt de milieuhygiënische opgave dan wel de ruimtelijke en sociaal-economische belangen. Elke strategie kan effectief zijn, wel stelt elke strategie eigen eisen aan programmering, procesgang en rol van de Wbb-bevoegde overheid. Eén succesfactor komt steeds terug, dat is een goede samenhang tussen: <ul style="list-style-type: none"> • context: het vinden van balans tussen ruimtelijke, sociaal-economische en milieufysiske doelen; • proces: het ontwikkelen en behouden van draagvlak, regisseren van plan- en besluitvorming, bevorderen van financiering en faciliteren van realisatie; • instrumentatie: inzet van middelen, financieel en anders, om doelstelling te behalen. 	
Trefwoorden (gecontroleerde termen): Locatieontwikkeling Bodemsanering	Vrije trefwoorden: Gasfabriekterreinen Procesbenadering Succes- en faalfactoren Publiek-private samenwerking
Titel project CasGas - Casuïstiek Gasfabrieken	

Voorwoord

Het onderzoek naar de casuïstiek bij de gasfabrieken is uitgevoerd in het kader van de tender 2004 "projecten voor procesoptimalisatie" van de Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB). Deze projecten hebben tot doel om oorzaken van stagnatie van maatschappelijke processen als gevolg van ernstige bodemverontreiniging te onderzoeken en oplossingen voor gesignaleerde knelpunten aan te dragen. Al is een groot aantal locaties inmiddels succesvol aangepakt, ook bij de herontwikkeling van de voormalige gasfabrieksterreinen is het traject van "droom" tot "daad" kwetsbaar voor verstoring. Een goede reden, naar het oordeel van consortiumleden en SKB, om te zoeken naar de succes- en faalfactoren die daarbij een rol spelen. De landelijke samenwerking op het gebied van de gasfabrieksterreinen geeft ons daar de mogelijkheden voor.

Wij (als consortium CasGas¹) hebben onze praktijk opengesteld voor onderzoek. Dat op zich is al uniek. Maar ook anderen (gemeenten, provincies, collega's uit andere werkvelden) hebben door hun open opstelling een belangrijke bijdrage aan het onderzoek geleverd. Zonder die houding zou het onderzoek niet tot inzicht hebben kunnen leiden. Respect en dank zijn daarvoor op hun plaats.

De projectgroep Herontwikkeling Gasfabrieksterreinen (BO-08) van het IPO gaf in constructieve samenspraak met de consortiumleden en onderzoekers richting aan het onderzoek. Deze dialoog is nog niet ten einde. De projectgroep beraadt zich verder op de betekenis van de verworven inzichten, voor de eigen praktijk en voor de ontwikkeling van het programma als geheel. Deze vraag zal ook worden voorgelegd aan de bestuurlijke gremia, zowel in verband met het saneringsprogramma gasfabrieksterreinen als in kaders met vergelijkbare, strategische benadering zoals ISV en ILG. De resultaten hiervan zullen bij gelegenheid via de SKB worden uitgedragen.

Namens het consortium leg ik u dit rapport met genoegen voor

ing. A. Vorstenburg,
voorzitter

¹ Voor samenstelling zie bijlage A

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	i
1. Opbouw van de rapportage en leeswijzer	1
2. Vergelijking uitvoeringsstrategieën Rijk, provincie en gemeente	3
2.1 Uitvoeringstrategie van het Rijk	3
2.2 Uitvoeringstrategieën van provincies en grote gemeenten	4
2.2.1 <i>Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant I</i>	6
2.2.2 <i>Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant II</i>	10
2.2.3 <i>Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant III</i>	14
2.2.4 <i>Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant IV</i>	16
3. Faal- en succesfactoren bij projecten	17
4. Conclusies en aanbeveling	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant II	20
4.3 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant I	22
4.4 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant IV	23
4.5 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant III	24
4.6 Conclusies algemeen	24
4.7 Afgeleide conclusies voor de uitvoering van Wbb- en ISV-programma's	25

Bijlage A Leden van het Consortium

Bijlage B Onderzoeksrapport

Bijlage C Selectie van casus

Managementsamenvatting

Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

Er wordt al jaren gewerkt aan een oplossing van de problematiek van de vervuilde gasfabriekterreinen. De provincies *en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam* hebben daarbij tot nu toe een centrale rol gehad. De door de provincies *en genoemde gemeenten* gehanteerde werkwijze is de afgelopen jaren geëvolueerd als gevolg van veranderingen in beleid en regelgeving op bodemsaneringgebied. De huidige werkwijze is geënt op de beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) en gebaseerd op het zogenoemde participatiestelsel. Bij dit laatste wordt bodemsanering zoveel mogelijk gecombineerd met maatschappelijke dynamiek en wordt ervan uitgegaan dat de bij deze dynamiek belanghebbende partijen zoals grondeigenaren, grondgebruikers, terreinbeheerders en toekomstige gebruikers zoals projectontwikkelaars naar rato van hun belang (mede) bijdragen aan het oplossen van het bodemprobleem. Belangrijke elementen van het participatiestelsel zijn: marktdynamiek, synergie van belangen en cofinanciering door de overheid. Inmiddels is hiermee enige jaren ervaring opgedaan en zijn de nodige resultaten geboekt. Voor de werkgroep BO-08, belast met de landelijke coördinatie van de (provinciale) aanpak van de bodemsanering van gasfabriekterreinen, en een aantal betrokken provincies en gemeenten vormde de start van de tweede investeringsperiode aanleiding om de huidige werkwijze te evalueren.

Het evaluatieonderzoek sluit aan op een vrij algemeen gevoelen dat de uitvoering stagneert, dat de beoogde multiplier slechts in beperkte mate wordt gehaald en dat alleen dynamische locaties ten koste van milieu-urgente statische gevallen worden aangepakt. Met de evaluatie wordt beoogd antwoord te geven op onder meer de volgende vragen:

- Hoe kan maatschappelijke dynamiek het beste worden gestimuleerd voor de ontwikkeling van potentieel dynamische locaties?
- Hoe kunnen belanghebbende partijen het beste bij de sanering en ontwikkeling van deze locaties worden betrokken?
- Wat zijn hierbij de faal- en succesfactoren en welke alternatieve strategieën zijn mogelijk om de dynamiek te bevorderen, de kosten te minimaliseren en het financieel draagvlak te vergroten.
- In hoeverre kunnen de opgedane ervaringen en mogelijke alternatieve strategieën bijdragen aan een succesvolle aanpak van ISV- en Wbb- programma's van provincies en gemeenten?

Strategieën voor het bevorderen van dynamiek en effectieve aanpak door partijen

Uit het onderzoek naar de door provincies en gemeenten toegepaste uitvoeringsstrategieën blijkt dat er vele wegen naar Rome leiden. Eén element komt in alle gevallen in dezelfde verschijningsvorm terug, namelijk het belang van een logisch verband tussen de *context* van een project of programma, de *procesarchitectuur* en de *instrumentenmix* die wordt toegepast.

Onder *context* wordt verstaan de wijze waarop de samenhang tussen het fysiek ruimtelijke-, het sociaal-economische en het milieu-fysieke spoor wordt vormgegeven. In verband met sanering/ontwikkeling van (ondermeer) gasfabriekterreinen ligt voor de betrokken ghet accent veelal op het ruimtelijke- en/of sociaal economische spoor. Ruimtelijke kwaliteit en functionele benutting staan voorop, van geval tot geval worden afspraken gemaakt over het milieu-fysieke aspect, de bodemsanering. Provincies nemen - in onderhavig verband 'per definitie' - het milieu-fysieke spoor als vertrekpunt, de sanering van gasfabriekterreinen vormt immers de centrale doelstelling. Beide posities zijn complementair, succes ontstaat uit het vinden van afstemming tussen de sporen.

Onder *procesarchitectuur* wordt verstaan de wijze waarop gekomen wordt tot draagvlak, plan- en besluitvorming, financiering en realisatie van de sanering annex locatieontwikkeling. Dit is deels een bewust gestuurd proces, deels bepaald door omstandigheden. Een belangrijke, strategische keuze is de keuze voor een proces dat uitgaat van een 'geval tot geval' aanpak van afzonderlijke locaties, of een aanpak in samenhang, met afspraken op programmaniveau.

De *instrumentenmix* tenslotte is de inzet van alle middelen die ten dienste staan van of noodzakelijk zijn voor, het verwezenlijken van het gestelde doel. De meeste instrumenten zijn algemeen van aard (locatieontwikkeling), enkele zijn specifiek inzetbaar uit hoofde van bodemsanering voor bijvoorbeeld kostenverhaal.

De wijze waarop aan de samenhang tussen de drie sporen vorm wordt gegeven en de keuze om afspraken te maken op projectniveau of op programmaniveau zijn van invloed op het proces, de inzet van het instrumentarium en daarmee op doorlooptijd en resultaat op projectniveau. Provincies en gemeenten blijken in de praktijk verschillende strategieën te volgen.

De verschillende uitvoeringsstrategieën kunnen schematisch als volgt in beeld worden gebracht.

		Meta-niveau	
		Afspraak per locatie	Gezamenlijke afspraken op programmaniveau
Spoor	Milieu-fysiek spoor als vertrekpunt	I milieu-fysiek / locatie specifiek	II milieu-fysiek / programma
	Ruimtelijk- en of sociaal economisch spoor als vertrekpunt	III ruimtelijk, sociaal / economisch / locatiespecifiek	IV ruimtelijk sociaal economisch / programma

Figuur : typologie uitvoeringstrategieën

In het algemeen kan worden vastgesteld dat een programmatische aanpak zoals bedoeld in kwadranten II en IV ingewikkelder is, *maar voordelen biedt ten opzichte van een aanpak van afzonderlijke locaties zoals bedoeld in kwadranten I en III.*

Een programmatische aanpak is een belangrijke randvoorwaarde om in een gezamenlijke inspanning, binnen de gestelde termijnen en het totaal beschikbaar saneringsbudget, de sanering van de gasfabriekterreinen te kunnen aanpakken:

- (i) Het stelt de provincies en de gemeenten in staat risico's op te vangen die op de individuele projecten in een programma kunnen worden gelopen. Dit kan door binnen het programma te prioriteren, te versnellen of te temporiseren, en door het onderling compenseren van meevallers en tegenvallers.
- (ii) Om dit doel te kunnen bereiken is een gestructureerde werkwijze vereist met een enthousiasmerende provinciale respectievelijk gemeentelijke 'tamboerijn' rol² op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Gebleken is dat bestuurlijk commitment binnen een betrokken gemeente noodzakelijk is voor het tijdig inpassen én realiseren van de herontwikkeling van de locaties uit het programma. Dit binnen de eigen ruimtelijke planning en dynamiek van de gemeente. Voor het verkrijgen van commitment is een breed en (bestuurlijk, publiek) gedragen ontwikkelingsperspectief van groot belang (Masterplan), waarin de ruimtelijke, sociaal-economische en milieuhygiënische aspecten, met kansen en bedreigingen, in beeld zijn gebracht.
- (iii) Tot slot kan worden vastgesteld dat een programmatische aanpak meer mogelijkheden biedt voor het maken van nadere afspraken met het Rijk en andere betrokken partijen over financiering, uitvoering en monitoring van de programma's.

De hoofdstroom van de bosa-uitvoeringsstrategie heeft zich inmiddels verlegd naar ISV- en ILG-achtige instrumenten die in eerste instantie het best aansluiten bij kwadrant III. Op zichzelf kan met zo'n aanpak volstaan worden op voorwaarde dat er geen scherpe resultaatverplichtingen worden geëist: de markt kan dan z'n werk doen en op den duur zullen de meeste locaties wel een keer (mogelijk vóór 2030) aan bod komen. Voor gasfabriekterreinen geldt echter een ander uitgangspunt: **alle** betreffende terreinen moeten vóór 2015 gesaneerd zijn! In die situatie moeten om de doelstelling te halen extra sturingsinstrumenten worden geïntroduceerd en extra middelen worden gealloceerd. Dit gebeurt in feite met de programmatische aanpak volgens kwadrant II. Zo ontstaat een combinatie van de aanpak van de kwadranten II en III in programmatisch verband. Deze (combinatie)strategie wordt door de provincies Gelderland en Noord-Holland succesvol in praktijk gebracht. Met betrekking tot de instrumentatie kan daarbij nog worden opgemerkt dat het interessant is om te bezien of bepaalde onderdelen van de Vlaamse aanpak (zie paragraaf 4.4 van bijlage B) ook in Nederland zouden kunnen werken, met name op financieel en fiscaal gebied. Ook kan een relatie worden gelegd met andere typen programma's zoals uitvoeringsprogramma's gericht op het herstructureren van industrieterreinen of op het versterken van een regionale ruimtelijke en/of sociaal-economische kwaliteit. In feite moet vanuit de programmatische aanpak voor gasfabriekterreinen zo veel en flexibel mogelijk aansluiting gezocht en gevonden worden bij aanverwante ontwikkelingen op gebiedsgericht niveau of in andere sectoren (kwadrant IV). Dit vraagt een actief stimulerende en faciliterende rol van

² Onder "de tamboerijn" wordt verstaan: algemene stimulerende en enthousiasmerende maatregelen. Dit is binnen het polderlandschap een zelfstandig type instrument naast instrumenten die kunnen worden gerangschikt onder de categorieën "preek", "wortel" en "zweep".

de trekkers van het milieuhygiënische spoor. Het vraagt in de afstemming met VROM ook verlegging van locatie- naar programmaniveau.

Faal- en succesfactoren

In het onderzoek zijn 13 cases onderzocht op faal- en succesfactoren op locatieniveau. De top-10, onderstaand verwoord als faalfactoren oplopend in de mate van voorkomen in de beschouwde situaties, is als volgt:

10. Politieke complicaties in de 'locale arena': eigen agenda's en strevingen die tot uitdrukking komen in onenigheid over nieuwe functies, kosten en prioriteitstelling.
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.

Het ontbreken van een sluitende exploitatie hangt deels samen met de faalfactoren zoals bedoeld onder 2 t/m 10. Factor 3 houdt verband met het onderkennen van een gemeenschappelijk, samenvallend belang om zo een (eigen) doel te bereiken. Opgevat in striktere zin, als het ontbreken van expliciet afgesproken en in acht genomen 'overeenkomsten' (juridisch bindend contract, toezegging cofinanciering, organisatorische ordening), raakt aan veel van de andere factoren. De kans op succes neemt toe naarmate de faalfactoren kunnen worden omgebogen in succesfactoren. In het kader van een programmatische aanpak, is het raadzaam om aan projecten met een groot aantal succesfactoren prioriteit te geven. Uit het onderzoek is geen significant verband gebleken tussen de gevolgde uitvoeringsstrategie en faalfactoren.

Lessen voor Wbb- en ISV-programma's

- Met betrekking tot Wbb-programma's

De conclusies en aanbevelingen in verband met het saneringsprogramma gasfabriekterreinen zijn in principe van overeenkomstige toepassing op de uitvoering van Wbb-programma's. Bij de uitvoering van Wbb-programma's zijn de aanbevelingen ten opzichte van de sanering van gasfabriekterreinen echter moeilijker te implementeren omdat een Wbb-programma bestaat uit meerdere bestandsdelen, waarvan de gasfabrieken slechts een onderdeel is. Bestanddelen zijn bijvoorbeeld: sanering waterbodems, sanering stortplaatsen, Vinex / Vinac, landelijk gebied, doorloop oude gevallen, nazorg, en dergelijke. Om de voordelen van een programmatische aanpak maximaal te kunnen benutten verdient het aanbeveling om:

- Het Wbb-programma te structureren in aparte deelprogramma's (programmatische segmentatie).

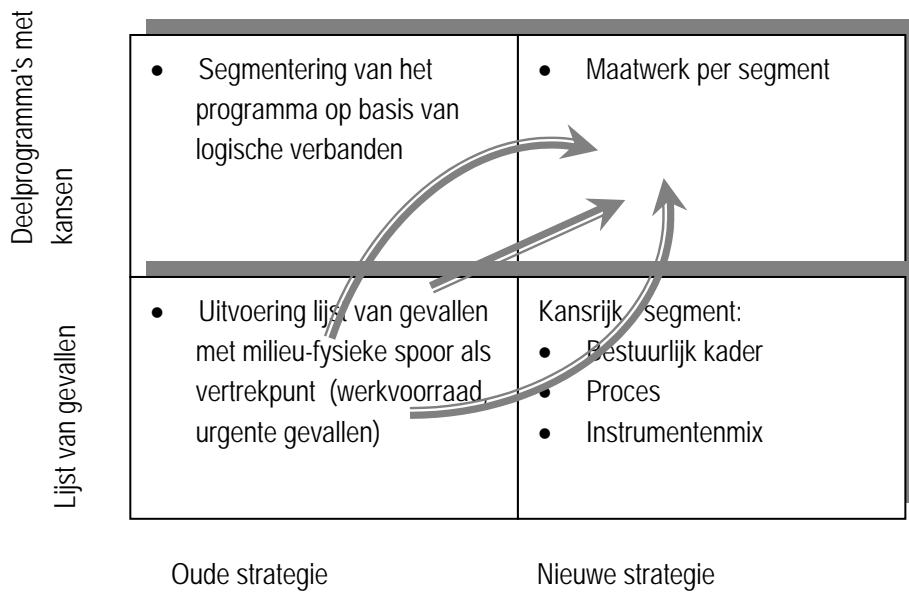
- De segmentatie mede te baseren op logische samenhang, bijvoorbeeld naar een deelgebied waarvan reeds in een ander verband dynamiek wordt gestimuleerd en/of waarvoor reeds een bestuurlijk overleg bestaat.
 - Voor de onderscheiden segmenten de combinatiestrategie te hanteren, namelijk een programmatische aanpak volgens het milieu-fysieke spoor van kwadrant II en een locatiegerichte ruimtelijk- en of sociaal economische invalshoek volgens kwadrant III.
- Met betrekking tot ISV-programma's van gemeenten

De leerervaringen voor de uitvoering van ISV-programma's kunnen het beste worden afgeleid van de ervaringen van de gemeente Rotterdam bij de uitvoering van het gasfabriekprogramma. Aangenomen wordt dat de meeste gemeenten, evenals de gemeente Rotterdam, bij de uitvoering van hun ISV-programma's in aansluiting op de ISV-systematiek kwadrant III als vertrekpunt nemen, terwijl de uitvoeringsstrategie van VROM en de meeste provincies kwadrant II als vertrekpunt neemt. Evenals voor de Wbb-programma's verdient het aanbeveling om een ISV-programma te segmenteren in logisch samenhangende delen of programma's, die bij voorkeur binnen de gemeente reeds bestuurlijk zijn ingebed. Afzonderlijke delen of programma's kunnen worden afgeleid van ISV-programma's zelf, bijvoorbeeld wijkverbeteringsprogramma's, programma's voor het verbeteren van de infrastructuur etc. Balans met het milieu-fysieke spoor kan worden verkregen door de resultaten van de bodeminvesteringen en bodemprestaties te integreren in het milieu-fysiek georiënteerde programma zoals bedoeld in kwadrant II. Op deze wijze kan invulling worden gegeven aan de eerder genoemde combinatiestrategie, waarmee enerzijds maximaal wordt aangesloten op de binnengemeentelijke of regionale dynamiek (kwadranten III en IV) en anderzijds op het strategische maar sectorale sturingsniveau van Rijk en provincies (kwadranten I en II).

Aansluiting bij de maatschappelijke dynamiek, beweging en richting als gevolg van een heersend krachtenveld, is voorwaarde voor succes. Beweging en richting komen tot uitdrukking in programma's met eigen doelstellingen. Ze kunnen zijn gericht op versterking van gebieden (regionale economie, ruimtelijke kwaliteit en samenhang), faciliteiten daarvoor als bedrijfsterreinen en infrastructuur, op doelgroepen (bv bedrijfscategorieën) of thema's (bv watersystemen of grondwaterlichamen). Momentum ontstaat door en is het gevolg van bestuurlijke wil, procesregie en inzet van instrumenten. Het ligt in de rede om met als startpunt een milieuhygiënisch gedreven doel mee te liften op dergelijk momentum. Deze strategie van 'programmatische segmentatie' lijkt aantrekkelijk in die gevallen dat de milieuhygiënische aanleiding onvoldoende 'drijvende kracht' genereert.

Programmatische segmentatie

De voorgestelde strategie van programmatische segmentatie, met maatwerk per segment, kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Sterk vereenvoudigd wordt binnen de oude strategie gewerkt met een lijst van verontreinigde terreinen die gesaneerd moeten worden (werkvoorraad). Binnen de nieuwe strategie wordt gewerkt met kansrijke deelprogramma's waarin verontreinigde terreinen zijn opgenomen in relatie tot structurele initiatieven uit de ruimtelijke, sociaal-economische en of milieu-fysieke kolom. Het programma Sanering gasfabriekterreinen is daarvan een voorbeeld. Dit programma is kansrijk omdat hiervoor bestuurlijke aandacht bestaat (bestuurlijk kader), een intentieovereenkomst is gesloten (proces) en een financieel kader beschikbaar is (instrumentenmix).

Bij de programmatische segmentatiestrategie gaat het dus om de beoordeling van de volgende vragen:

- Tussen welke verontreinigde locaties bestaat een gebiedsgericht-, doelgroepgericht- of thematisch verband dat geschikt is voor het opstellen van deelprogramma's?
- Welke van de geselecteerde deelprogramma's zijn kansrijk vanwege bestuurlijke aandacht, bestuurlijke afspraken en beschikbare instrumenten, inclusief financiën?
- Welk deel van de geselecteerde deelprogramma's kunnen daadwerkelijk worden uitgevoerd (interne prioritering)?

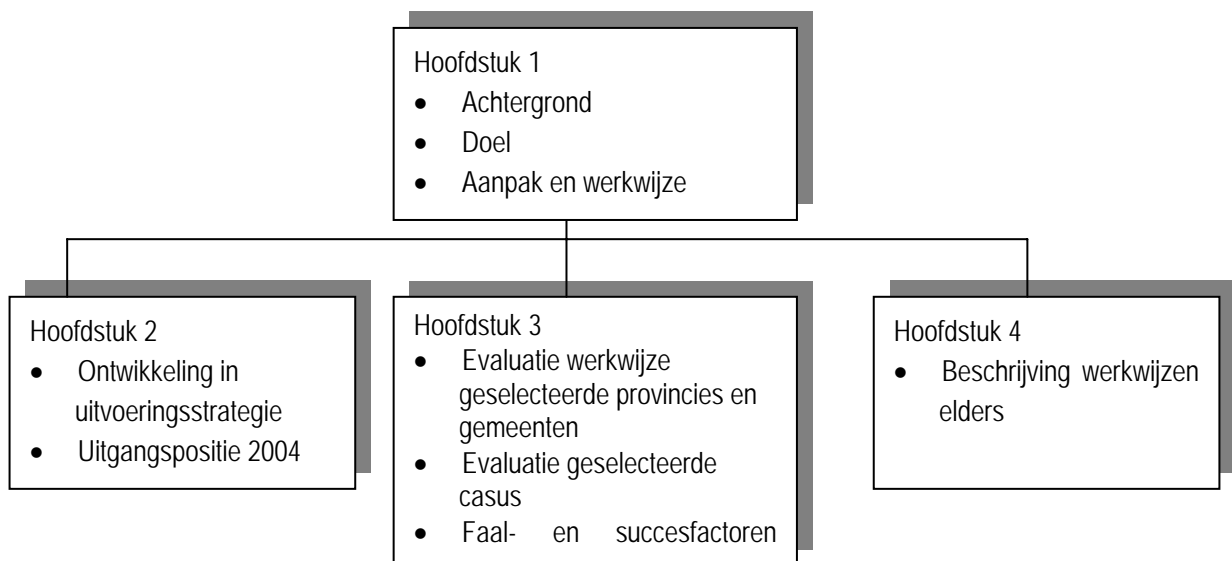
1. Opbouw van de rapportage en leeswijzer

De rapportage bestaat uit een hoofdrapport en een bijlagenrapport. Het hoofdrapport legt verbanden tussen de resultaten van het onderzoek en bevat conclusies en aanbevelingen.

Er is onderzoek gedaan naar de volgende onderwerpen:

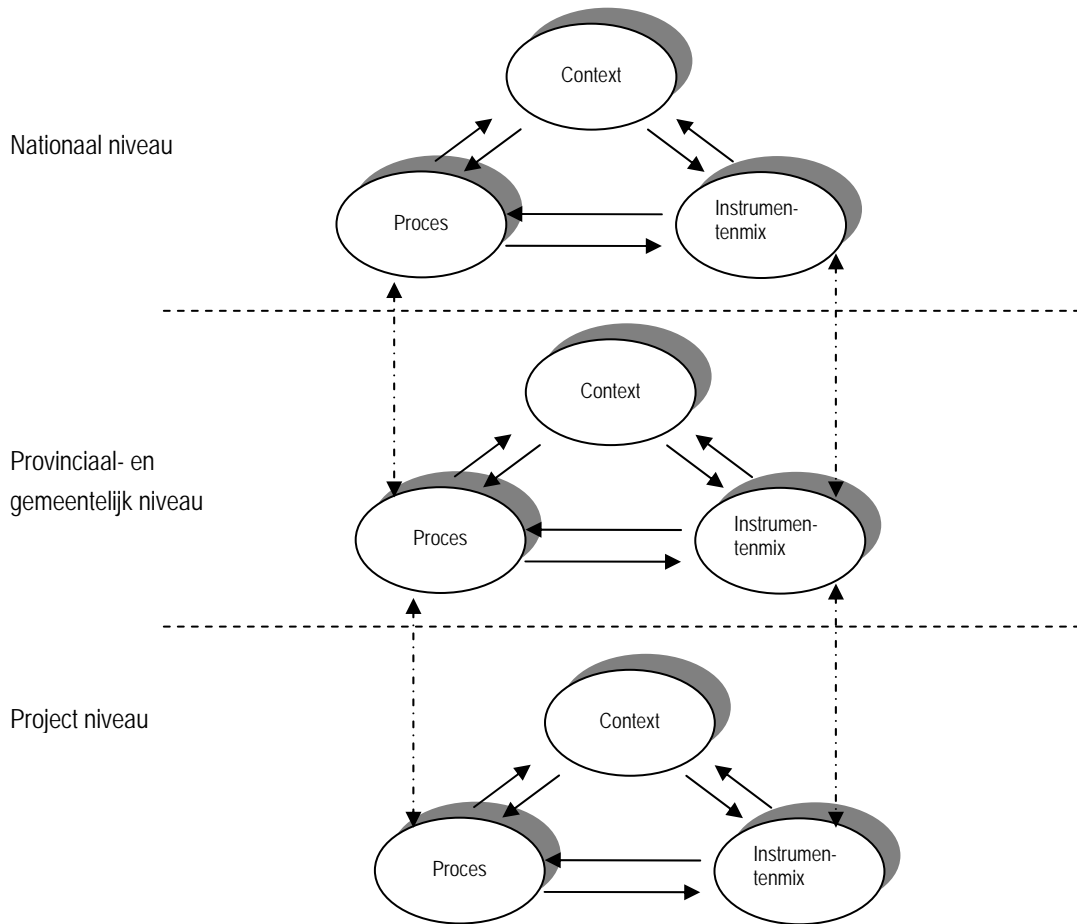
- a. De uitvoeringsstrategie van Rijk, provincies en gemeenten.
- b. De vormgeving van de programmatische aanpak van de provincie Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam; mede aan de hand van:
- c. De ervaringen met de uitvoering van 13 casus.
- d. Vergelijkbare werkwijzen in andere provincies (met name Noord-Holland), in andere sectoren zoals de herstructurering van industrieterreinen, en bij de aanpak van brownfields in Vlaanderen.

De achtergrond, het doel, de aanpak en werkwijze evenals de resultaten van het onderzoek naar de verschillende onderwerpen zoals bedoeld onder a. tot en met d. zijn beschreven in het bijlagenrapport. Het bijlagenrapport is als volgt opgebouwd.



Figuur 1: structuur van het bijlagenrapport

Zoals vermeld is het hoofdrapport gebaseerd op de resultaten van het bijlagenrapport. Het hoofdrapport is als volgt opgebouwd. In *hoofdstuk 2* zijn afzonderlijk de uitvoeringsstrategieën van Rijk, provincies en gemeenten met elkaar vergeleken. Daarbij is ingegaan op de wijze waarop aan de aspecten 'context', 'proces' en 'instrumentenmix' vorm is gegeven. Tevens is ingegaan op de mogelijke verbanden tussen de uitvoeringsstrategieën met de verschillende schaalniveau's. Voor het maken van de vergelijking is het volgende schema gevolgd.



Figuur 2: vergelijking uitvoeringstrategieën

Overeenkomstig dit schema is in paragraaf 2.1 ingegaan op de uitvoeringsstrategie van het Rijk en de invloed van deze strategie op de uitvoeringsstrategie van provincies en grote gemeenten. Vervolgens is in paragraaf 2.2 op basis van een in deze paragraaf beschreven typologie een onderlinge vergelijking gemaakt van de verschillende uitvoeringsstrategieën. Bij deze vergelijking is ingegaan op de eerder genoemde aspecten 'context', 'proces' en 'instrumentenmix', maar ook op de relatie met de uitvoeringsstrategieën van het Rijk en de doorwerking van de verschillende strategieën naar de onderzochte casus.

Hoofdstuk 3 gaat over de faal- en succesfactoren op projectniveau. Daarvoor is in dit hoofdstuk onder meer een top 10 opgesteld van de belangrijkste faalfactoren op projectniveau. Het hoofdrapport sluit af met *hoofdstuk 4*, waarin de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

2. Vergelijking uitvoeringsstrategieën Rijk, provincie en gemeente

2.1 Uitvoeringstrategie van het Rijk

Context

Uit de beschrijving van de programmatische aanpak van de bij dit onderzoek betrokken provincies en gemeenten en uit andere onderzochte projecten blijkt dat er vele wegen naar Rome leiden. Eén element komt in alle gevallen in dezelfde verschijningsvorm terug, namelijk het belang van een logisch verband tussen de context van sanering c.q. locatieontwikkeling, het (te) doorlopen proces en de instrumentenmix, ongeacht het schaalniveau.

Bij de Beleidsvernieuwing Bodemsanering (BEVER) zijn op hoofdlijnen drie segmenten onderscheiden die ieder afzonderlijk een logisch, tot samenhang leidend kader vormen voor context, proces en de bijbehorende instrumentenmix. De onderscheiden segmenten zijn:

- 1 het stedelijk gebied;
- 2 het landelijk gebied;
- 3 de in gebruik zijnde en in gebruik blijvende industrieterreinen.

Voor een aantal specifieke saneringsobjecten is van deze segmentatie afgeweken. Eén van de uitzonderingen had betrekking op het saneren van voormalige gasfabriekterreinen. Deze uitzondering is gemaakt omdat:

- door de betrokkenheid van de energiebedrijven het Rijk (VROM en EZ) rechtstreeks bij de onderhandelingen betrokken was;
- door de betrokkenheid van de energiebedrijven een provinciale programmering van de uitvoering noodzakelijk was;
- voor de sanering van de gasfabriekterreinen vooruitlopend op de beleidsvernieuwing met de provincies over de aanpak en werkwijze reeds afspraken waren gemaakt.

Zoals voor het stedelijk gebied de Wet stedelijke vernieuwing, voor het landelijk gebied het Investeringsfonds Landelijk Gebied en voor de bedrijfsterreinen de Bedrijvenregeling het kader vormen voor het bijbehorende proces en instrumentenmix, zo fungeert de Intentieovereenkomst uit 1999, mede ondertekend door EZ, als kader voor de sanering van de voormalige gasfabriekterreinen. Uit paragrafen 2.1 en 2.2 van het bijlagenrapport blijkt dat de uitvoeringsstrategie op rijksniveau helder, eenduidig en logisch geformuleerd is vanuit de milieuhygiënische saneringsopgave: het milieu-fysieke spoor. Andere omgevingsfactoren die van belang zijn voor het bepalen van de aanpak van de gasfabriekenproblematiek zijn daarvan een afgeleide.

Proces

De belangrijkste ingrediënten van de Intentieovereenkomst voor een succesvolle aanpak van de gasfabrieken zijn als volgt:

- een programmatische aanpak van provincies en grote gemeenten waarmee uiterlijk in 2015 de sanering van de terreinen is uitgevoerd;

- waarbij bij voorkeur de financiering van de saneringskosten moet plaatsvinden uit de opbrengst van de te ontwikkelen locaties;
- in voorkomende gevallen aangevuld met bijdragen van partijen die aansprakelijk gesteld kunnen worden; en
- zo nodig aanvullende financiering door het Rijk tot maximaal 1/3 deel van de totale saneringskosten van het programma.

Met de provincies en de twee grote gemeenten is afgesproken om de intentieovereenkomst met het Rijk, mede inhoudende het aanbod van cofinanciering, te vertalen in uitvoeringscontracten met de probleemhebbers/initiatiefnemers. In principe moeten volgens de afspraak uitvoeringscontracten op programmaniveau worden gesloten. De programmering en verwezenlijking is vervolgens zaak van provincie/gemeente (convenantpartijen), betrokken lagere overheden, eigenaren en marktpartijen. De toewijzing van Rijksmiddelen (vooraf) en de verantwoording aan het Rijk (achteraf) over voortgang, bestedingen en resultaten vinden periodiek plaats.

Instrumentenmix

Hoewel de afspraken op programmaniveau helder en eenduidig geformuleerd zijn, is dit blijkens de resultaten van de evaluatie op instrumenteel niveau minder het geval. Het toepassen van het juridisch instrumentarium is in het kader van de rijksstrategie de belangrijkste pijler voor kostenverdeling. Het toepassen van het juridisch instrumentarium wordt daarbij echter in onvoldoende mate gepositioneerd binnen de programmatische aanpak en binnen de instrumentenmix, gericht op het mobiliseren van economische belangen en het op basis van vrijwilligheid verbreden van het financieel draagvlak. Uit reacties en werkwijzen van provincies blijkt dat deze onduidelijkheid tot verwarring en soms stagnatie aanleiding heeft gegeven. Het juridisch instrumentarium gaat uit van een top down benadering op basis van dwang, terwijl verbreding van het financieel draagvlak een bottom-up benadering vereist op basis van vrijwilligheid. De gelijktijdige inzet van beide elementen leidt tot weerstanden en belemmert het ontstaan van constructieve samenwerking tussen betrokken partijen. Een tweede 'conflict' ontstaat vanuit de verbinding tussen sectorale doelstellingen (saneringen gereed voor 2015) en maatschappelijk krachtenveld c.q. marktdynamiek (investeringsbereidheid, projectontwikkeling). Dit sluit aan op de ervaringen van de betrokken provincies in de 'algemene' Wbb-programmering, waarbij het Ministerie enerzijds uitgaat van het brede Wsv-beleid (planning en financiering volgens marktdynamiek) en anderzijds van het sectorale Wbb-kader (urgentiebeschikking met 'eigen' saneringstermijn). Deze dwarsverbanden bemoeilijken het door milieuafdelingen ontwikkelen van een 'afrekenbare' programmering..

2.2 Uitvoeringstrategieën van provincies en grote gemeenten

Typologie uitvoeringsstrategie

Uit de hoofdstukken 3 en 4 van het bijlagenrapport blijkt dat de betrokken provincies en de gemeente op verschillende manieren, binnen de kaders van de Intentieovereenkomst, aan hun uitvoeringsstrategie vorm hebben gegeven. De verschillen in de uitvoeringsstrategie zijn impliciet en/of expliciet terug te voeren op:

- verschillen in de context waarbinnen de sanering / ontwikkeling van gasfabriekterreinen zich afspeelt;
- de wijze waarop het rijksbeleid bij de individuele provincies is geïmplementeerd (afhankelijk van interne organisatie, cultuur en mogelijkheden).

Ook de verschillen in strategie bij de ontwikkeling van het Hollandsche IJssel-gebied, de herstructurering van industrieterreinen en de aanpak van brownfields in Vlaanderen zijn terug te voeren op deze factoren. Afhankelijk van de gemaakte keuzen:

- vormt hetzij het milieu-fysieke spoor, hetzij het ruimtelijk- en sociaal-economische spoor het vertrekpunt;
- worden de afspraken binnen de contouren van het programma per locatie apart of op programmaniveau gezamenlijk gemaakt.

Schematisch kunnen de verschillende benaderingen als volgt in beeld worden gebracht.

		Meta-niveau	
		Afspraak per locatie	Gezamenlijke afspraken op programmaniveau
Spoor	Milieu-fysiek spoor als vertrekpunt	I milieu-fysiek / locatie specifiek	II milieu-fysiek / programma
	Ruimtelijk en/of sociaal-economisch spoor als vertrekpunt	III ruimtelijk, sociaal-economisch / locatiespecifiek	IV ruimtelijk sociaal-economisch / programma

Figuur 3: typologie uitvoeringsstrategieën

Wanneer de in de hoofdstukken 3 en 4 van het bijlagenrapport beschreven strategieën in het schema worden gepositioneerd, ontstaat het volgende beeld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in sommige gevallen sprake is van een mengvorm tussen bijvoorbeeld kwadrant I en II, respectievelijk III en IV. Met de typologie worden vooral de accenten met betrekking tot de verschillende uitvoeringsstrategieën aangeduid. Deze accenten zijn bij sommige provincies in meer of mindere mate tijdens de uitvoering van het proces verlegd. De indeling is derhalve indicatief.

		Meta-niveau	
		Afspraak per locatie	Gezamenlijke afspraken op programmaniveau
Spoor	Milieu-fysiek spoor als vertrekpunt	I - Vlaanderen - Noord-Brabant - Zuid-Holland	II - Gelderland - Noord-Holland
	Ruimtelijk en/of sociaal-economisch spoor als vertrekpunt	III - Rotterdam - Herstructurering Industrieterrein	IV - Hollandse IJssel

Figuur 4: positionering binnen typologie

2.2.1. Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant I

Context

De uitvoeringstrategieën van Vlaanderen en van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland bevinden zich in kwadrant I. Bij de drie uitvoeringstrategieën vormt het milieu-fysieke spoor het vertrekpunt waarbij de afspraken over met name de financiering per locatie worden gemaakt. In Vlaanderen is het milieu-fysieke spoor dominant. Potentieel dynamische locaties kunnen alleen dan als brown-field worden aangemerkt wanneer er sprake is van ernstige bodemverontreiniging. De aanpak in Vlaanderen wijkt, mede als gevolg van de Vlaamse context, voor het overige fundamenteel af van de aanpak van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland. De Vlaamse aanpak gaat uit van een mix van een top-down en een bottom-up benadering, terwijl de benaderingen van de beide provincies meer kenmerken van een top-down benadering kennen.

Proces en instrumentenmix

Vlaanderen creëert een voorwaardenscheppend beleid en houdt de potentiële initiatiefnemers een "wortel" voor. Het is aan de initiatiefnemers om te bepalen of zij hiervan gebruik willen maken. Na selectie, op basis van criteria die zijn ontleend aan het milieu-fysieke, het ruimtelijke en het sociaal-economische spoor, ontvangt de locatie het predikaat 'brown-field' op basis waarvan het voorwaardenscheppende beleid van toepassing wordt verklaard. Het predikaat is voor de initiatiefnemers een kans.

Binnen de Nederlandse aanpak creëren Rijk en provincies voor de probleemhebbers, veelal gemeenten en energiebedrijven, een flinke pot met geld. De provincies en de grote gemeenten hebben zich ten opzichte van het Rijk verplicht deze pot met geld vóór 2015 zodanig te verdelen, dat daarmee alle resterende terreinen kunnen worden gesaneerd. De bestuurlijke afspraken zijn door de

beide provincies niet vertaald naar de individuele gemeenten. Hierdoor beschouwen de betrokken gemeenten, energiebedrijven en eventuele particulieren de uitvoering als een probleem van de milieuafdelingen van provincies en nemen zij als gevolg daarvan een afwachtende houding aan. Provincies bevinden zich hierdoor ten opzichte van de potentiële initiatiefnemers / probleemhebbers in een nadelige onderhandelingspositie.

Deze nadelige onderhandelingspositie kan slechts overwonnen worden door flink op de "tamboerijn"³ te spelen om daarmee langs bestuurlijke weg resultaatgerichte ambitie en commitment op te voeren. Uit de beschrijvingen van hoofdstuk 3 van het bijlagenrapport blijkt dat dit door de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland op programma-niveau niet structureel gebeurt. Vanwege het betrekkelijk lage aantal resterende terreinen in de provincie Noord-Brabant en het feit dat de energiesector bij de resterende opgave nauwelijks een relevante partij is, is in deze provincie de voorkeur gegeven aan een benadering waarbij de herontwikkeling in ISV-verband tot stand komt. In deze provincie bestaat geen gestructureerd bestuurlijk overlegverband met de probleemhebbers. Dit is in beperkte mate wel het geval rond een individuele locatie.

In de provincie Zuid-Holland zou het benutten van de 'tamboerijn' vanwege de omvang van de resterende saneringsopgave verdedigbaar zijn geweest. Hiervoor ontbrak in het verleden echter een bestuurlijk draagvlak. Het verdient voor de provincie Zuid-Holland aanbeveling om alternatieve structuren te zoeken waarvoor wel bestuurlijk draagvlak bestaat, bijvoorbeeld in het kader van de REO's of gebiedsgerichte ontwikkelingen.

Uit de Vlaamse uitvoeringspraktijk maar ook uit andere praktijkgevallen, blijkt dat de bestuurlijke prioriteit afhankelijk is van de mate waarin de gewenste herontwikkeling past binnen een breder en bestuurlijk gedragen beleidskader. Herstructurering van industrieterreinen zou, gezien de definitie van herstructurering en industrieterrein, voor de provincie Zuid-Holland voor een aantal locaties wellicht een beter en breder kader kunnen bieden dan het milieu-fysische spoor.

Relatie met de strategie van het Rijk

De milieu-fysische benadering sluit sterk aan op het Wbb-instrumentarium. De benadering, die bestaat uit deels programmatische deels locatiespecifieke elementen, sluit slechts ten dele aan bij de door het Rijk beoogde programmatische aanpak. Hierdoor wordt het voor de betreffende provincies lastig om met het Rijk tot nadere afspraken te komen over eventuele extra financiële bijdragen binnen de bandbreedte van 33% respectievelijk 50% van de saneringskosten op programmaniveau. In tegenstelling tot het verleden kunnen, als gevolg van de programmatische aanpak, met VROM slecht bij hoge uitzondering nadere afspraken worden gemaakt over de financiering van individuele locaties, afspraken betreffen in principe alleen het programmabudget. De eventuele ondersteunende rol van het Rijk kan in de Brabantse en Zuid-Hollandse situatie hierdoor op locatieniveau slechts in beperkte mate worden benut.

³ Onder "de tamboerijn" wordt verstaan: algemene stimulerende en enthousiasmerende maatregelen. Dit is binnen het polderlandschap een zelfstandig type instrument naast instrumenten die kunnen worden gerangschikt onder de categorieën "preek", "wortel" en "zweep".

Relatie met de werkwijze op locatieniveau

Zowel in Noord-Brabant als in Zuid-Holland ontbreekt een bestuurlijk gremium waarbinnen bestuurlijke druk op gemeenten kan worden opgebouwd. Bestuurlijke druk is nodig om op een gestructureerde en geprogrammeerde wijze een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen en om daarmee de gemeenten te stimuleren en te ondersteunen bij een geïntegreerde herontwikkeling van verontreinigde gasfabriekterreinen (drie-sporenbenadering). Voor VROM ontbreekt bij deze provincies eveneens een kader op programmaniveau voor het vervullen van een eventuele ondersteunende rol.

Uit de evaluatie van de casus blijkt, evenals in zekere mate uit de evaluatie van het project Hollandsche IJssel, dat de initiatiefnemers op lokaal niveau de neiging hebben de provincies als probleemhebber van de bodemproblematiek te beschouwen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de neiging van lokale initiatiefnemers om het programmabudget te beschouwen als een geldbron die met zo weinig mogelijk risico maximaal moet worden benut ('schoon' opleveren voordat ontwikkeling aan de orde kan zijn). Deze neigingen doen zich vooral voor bij uitvoeringstrategieën waarbij het (nog) niet is gelukt, voor zover dat al mogelijk is, om de bodemverontreiniging tot een gezamenlijk probleem te smeden, dat gezamenlijk moet worden opgelost. Uit de evaluatie van de casus blijkt dat dit probleem zich in zowel Zuid-Holland als in Noord-Brabant voordoet en in Gelderland voordeed.

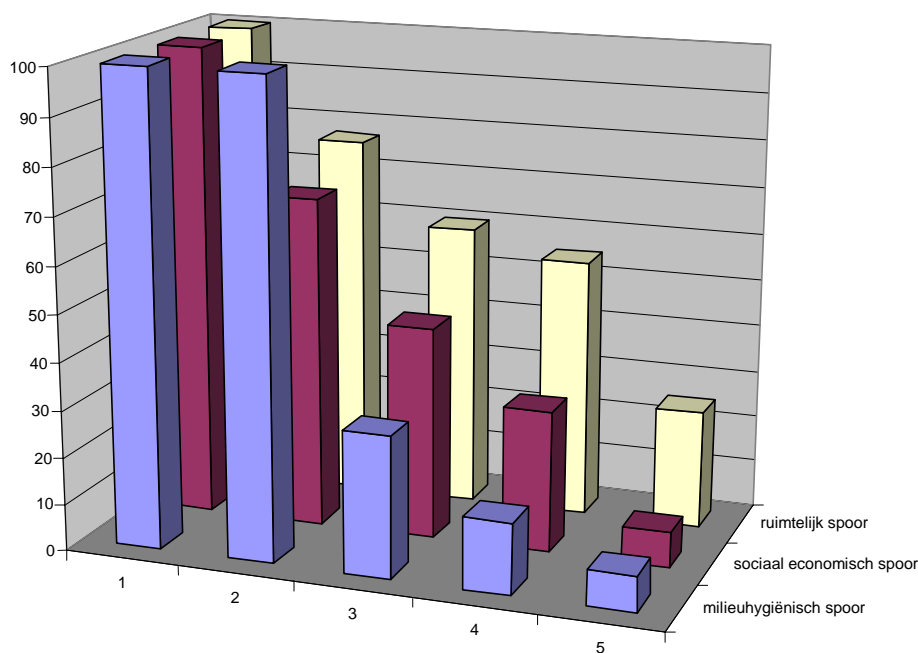
Uit de casus in deze provincies blijkt dat potentiële initiatiefnemers de aanwezige omgevingsfactoren niet of slechts in beperkte mate benutten. In een aantal gevallen plannen gemeenten zorgvuldig om de verontreiniging heen. Een geïntegreerde aanpak gaat kennelijk niet vanzelf. Pas wanneer een actieve provincie op het benutten van de mogelijkheden wijst en/of wanneer een actieve wethouder het initiatief neemt tot een geïntegreerde aanpak, ontstaat er op gemeentelijk niveau dynamiek op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

Uit de evaluatie blijkt bovendien, en dat blijkt niet alleen uit de onderzochte locaties in de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland, dat wanneer de ontstane dynamiek vervolgens niet wordt geformaliseerd, bijvoorbeeld in de vorm van een intentieovereenkomst respectievelijk in een uitvoeringscontract, er een grote kans bestaat dat het initiatief "van de haak" valt, als gevolg van bijvoorbeeld het vertrek van een leidende bestuurder of ambtenaar. Dit risico is des te groter in gevallen waarin niet is voorzien in een adequate programmastructuur en/of projectstructuur.

Hiermee samenhangend blijkt uit de casus dat wanneer de drie onafhankelijk geïnstitutionaliseerde sporen niet tot een integraal proces zijn gesmeed de kans op succes gering is. Te vaak moet worden geconstateerd dat de fasen van de verschillende sporen niet op elkaar zijn afgestemd. In de gevallen waarin het milieu-fysieke spoor sturend is, zijn in een aantal gevallen al saneringsonderzoeken uitgevoerd, zonder dat er een beeld bestaat van de ruimtelijke potenties en inrichtingsplannen.

Intermezzo 1. Geïntegreerde aanpak en fasering

Voor een succesvolle sanering en herontwikkeling van een gasfabriekterrein vinden planvorming en realisatie plaats in drie sporen die onderling moeten aansluiten: (i) het ruimtelijke spoor; (ii) het sociaal-economische spoor; en (iii) het milieuhygiënische spoor. In elk spoor wordt een opeenvolging van min of meer vergelijkbare fasen doorlopen. Globaal ontwikkelt een initiatief van 'idee' (1 in onderstaand figuur), na een verkenning van de haalbaarheid (2), via een globaal (3) en een gedetailleerd ontwerp (4,) tot het 'te maken' plan en de verwezenlijking daarvan (realisatie, 5). Het grondvlak in de figuur toont de (te) doorlopen fasen in de drie sporen. De Y-as geeft het percentage casus aan dat in een zekere planfase verkeert c.q. waarvoor de voorafgaande planfasen doorlopen zijn. Zo is fase 1, 'het idee', in alle gevallen aan de orde geweest (100%), en is sanering en functionele ontwikkeling (fase 5), in één van de casus daadwerkelijk uitgevoerd.



In de startfase loopt het milieuhygiënisch spoor vooruit op beide andere sporen: geen planvorming zonder een eerste indruk van aanwezige bodemverontreiniging. Vanaf het Nader Onderzoek (fase 2 in de figuur) stagneert de doorloop van het milieuhygiënische spoor. Zelfs het verkrijgen van de beschikking 'ernst/urgentie' (3) loopt relatief achter op de planvorming in ruimtelijk en functionele zin: eerst weten dat er iets maakbaars kan komen, pas daarna investeren in noodzakelijke procedures. De sporen 'ruimte' (structuur- en masterplan, bestemmingsplan) en 'sociaal-economisch'

(bodemgebruik, locatie-inrichting en bebouwing) maken dan een inhaalslag. Functionaliteit volgt daarbij op ruimtelijke inrichting: eerst akkoord over inpassing in omgeving (3) en bestemming(wijziging) (4), pas daarna nauwkeuriger bepaling van een eerst globaal (3) en vervolgens detailontwerp van de te ontwikkelen gebruiksfunctie.

In een aantal gevallen, met name de kleinere gemeenten, moeten partijen blijkens de casus nog wennen aan de huidige vorm van cofinanciering. Het feit dat 100% overheidsfinanciering van de saneringskosten nog slechts bij uitzondering mogelijk is, leidt in een aantal gevallen tot een schok en vervolgens tot een gedrag gericht op het vergaren van een maximale bijdrage uit de gemeenschappelijke pot. Uit de ervaringen van de provincie Gelderland blijkt dat dit probleem kleiner is geworden nu de gemeenten in het kader van ISV met deze werkwijze bekend zijn geraakt.

Een hiervan afgeleid probleem is het bepalen van de hoogte van de overheidsbijdrage. Uit het onderzoek is gebleken dat de initiatiefnemers, met zekerheid graag voorafgaand aan de initiatieffase willen weten wat de hoogte van de overheidsbijdrage is.

Aangezien er voor het bepalen van de hoogte van de overheidsbijdrage geen algemene rekenformules meer zijn, uitgedrukt in percentages van de saneringskosten, is het voor de budgethouder lastig om hierop vooraf een concreet antwoord te geven. De provincie Zuid-Holland heeft indicatoren voor de budgetverdeling opgenomen in het meerjarenprogramma en heeft het voornemen om deze indicatoren op te nemen in een subsidieverordening. Het nadeel blijft echter dat de overheidsbijdrage van geval tot geval moet worden vastgesteld met het risico dat het budget, mede als gevolg van de in bestuurlijk opzicht te lange tijdhorizon, tegen het einde van de programmaperiode op is.

Ook uit een Brabantse casus blijkt dat de gemeente het wenselijk acht om van te voren te weten waaraan men toe is. De provincie heeft echter het probleem om van geval tot geval criteria te ontwikkelen op basis waarvan de bijdrage wordt bepaald.

2.2.2 Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant II

Context

De verkozen strategieën van de provincies Gelderland en Noord-Holland zijn vertrokken vanuit kwadrant II. Het milieu-fysieke spoor is volgens het meerjarenprogramma de aanleiding. Daarbij was de inzet om met de probleemhebbers op programma-niveau tot afspraken te komen, uitgaande van de ontwikkelingsmogelijkheden per locatie. Dit vergde voor de provincies een enorme coördinatie-inspanning. De strategie van de beide provincies heeft een ontwikkeling doorgemaakt van kwadrant II naar een combinatie van de kwadranten II en III, waarbij van geval tot geval binnen het kader van het programma nadere afspraken worden gemaakt per individuele locatie.

Proces

Het onderscheid tussen het managen van het proces op programma-niveau (meta-niveau) ten opzichte van het managen van het proces op locatie-niveau (micro-niveau) is een belangrijke

leerervaring geweest. Gemeenten zijn immers ten opzichte van provincies beter in staat om op locatie niveau maatwerkoplossingen op het gebied van herontwikkeling te realiseren. Met deze leerervaring dient bij het verder ontwikkelen van provinciale ontwikkelingsplanologie, de ontwikkelende provincie, rekening te worden gehouden.

Provincies daarentegen zijn de enigen die in staat zijn om bovenlokaal de belangen te vertegenwoordigen en de regie op het programma te voeren. De programmatische aanpak stelt de provincies in staat risico's op te vangen die op de individuele projecten in dit programma kunnen worden gelopen. Dit kan door te prioriteren, te versnellen of te temporiseren binnen het programma alsmede door de meevallers met de tegenvallers te verrekenen.

De provincie Gelderland volgt op hoofdlijnen dezelfde strategie als de provincie Noord-Holland. In tegenstelling tot Noord-Holland waren de individuele gemeenten bij de eerst gesloten intentieovereenkomst echter geen contractpartij, voor hen tekende 'in abstracto' de VNG. Dit is inmiddels ondervangen door een ronde van intensieve, gerichte communicatie met elk de betrokken gemeenten, daarbij gebruikmakend van de ervaringen die gemeenten inmiddels hebben opgedaan met hun eigen ISV-werkwijze. Gelderland heeft haar werkwijze nu aangescherpt, overeenkomstig die van de provincie Noord-Holland.

Intermezzo 2. Actoren

In het proces van herontwikkeling van gasfabriekterreinen zijn veel actoren betrokken: overheden, marktpartijen, eigenaren, gebruikers en omwonenden. Onderstaande tabel vat de casuspraktijk wat dit betreft samen. Het aantal betrokken actoren neemt toe naarmate het proces verder doorlopen wordt. In alle gevallen is het bevoegde gezag (provincie of grote gemeente) van meet af aan betrokken, 'per definitie' gezien haar rol in het saneringsprogramma gasfabriekterreinen. In de eerste fase van het proces ontstaat contact met eigenaar/gebruiker - vaak gemeente of nutsbedrijf - en al spoedig met gemeentelijke diensten: stedelijke ontwikkeling, grondbedrijf en milieudienst. In dit laatste verband meer nog RO en grondbedrijf (70% van de casus) dan de milieu- c.q. bodemafdeling (45%). In deze fase verschilt de positie van provinciaal bevoegd gezag en de het grootgemeentelijk bevoegd gezag, de laatste sluit direct aan op stedelijke ambitie en ruimtelijke programmering. In de fase van planvorming - ruimte, functie, milieukwaliteit - zijn alle gemeentelijke diensten betrokken, evenals eigenaar/gebruiker van de locatie. Er ligt dan ook een (principe) besluit van B&W aan de planontwikkeling ten grondslag. Opvallend is dat in deze fase marktpartijen - ontwikkelaar, financier, aannemer - nog slechts incidenteel acteren. Pas in de fase van uitvoeringsvoorbereiding en realisatie zijn de marktpartijen dominant(er) in beeld. Sanering en herontwikkeling, althans in de beschouwde gevallen, is voornamelijk een door de overheden geïnitieerde activiteit.

betrokken zijn: in procesfase:	Bevoegd Gezag (BG)	grondslag besluit B&W	BG + eigenaar/ gebruiker (e/g)	BG + e/g + gemeentelijke diensten (gd)	BG + e/g + gd + markt- partijen
initiatiefase	5*	-	2	3	-
planvorming	4	3	-	3	1
uitvoering(s- voorbereiding)	4	4	-	-	4

* weergegeven is het aantal casus op een totaal aantal van 13 stuks

Instrumentenmix

Voor het bepalen van de hoogte van de overheidsbijdrage bestaan geen algemene rekenformules meer, uitgedrukt in percentages van de saneringskosten. Voor de budgethouder is het lastig om vooraf, wanneer gevraagd wordt naar de hoogte van de Wbb-bijdrage, een concreet antwoord te geven. Uit het totstandkomen van de uitvoeringscontracten in het Noord-Hollandse gasfabriekprogramma en het Hollandsche IJssel programma kan worden afgeleid dat dit in de praktijk toch mogelijk is. Gebleken is dat het bepalen van een overheidsbijdrage op programmaniveau enerzijds lastiger is, er zijn op programmaniveau immers minder financiële exploitatiegegevens bekend, maar anderzijds ook makkelijker. Een belangrijk voordeel van de programmatische aanpak is dat het bedrag dat maximaal beschikbaar gesteld wordt voorafgaand aan de budgetverdeling indicatief bekend is. De betrokken partijen weten vooraf dat ze gezamenlijk met het indicatief vastgestelde bedrag tot een oplossing moeten komen. Deze wetenschap is een belangrijk referentiekader voor de budgetverdeling. De verdeling per locatie vindt vervolgens plaats op basis van een aantal globale locatieafhankelijke indicatoren. Door Noord-Holland was aanvankelijk ingezet op een bijdrage in het exploitatietekort als gevolg van bodemsanering. Vanwege de complexiteit is hiervan later afgezien en is gekozen voor een systematiek gebaseerd op:

- de grondwaarde van de locatie na sanering;
- de hoogte van de saneringskosten;
- de aansprakelijkheid van de betrokken partijen voor de bodemverontreiniging.

Door de provincie Gelderland wordt een vergelijkbare systematiek gehanteerd.

Relatie met de strategie van het Rijk

Zowel in Gelderland, Noord-Holland als bij de Hollandsche IJssel bestaat een gestructureerd bestuurlijk overleg op programmaniveau waaraan door VROM op ambtelijk niveau wordt deelgenomen. Rechtstreekse betrokkenheid van VROM is mogelijk en zinvol als gevolg van de programmatische benadering die aansluit op het door VROM gewenste sturingsniveau. Op dit niveau kan met VROM op een zinvolle wijze worden onderhandeld over de overheidsbijdrage binnen de bandbreedte 33% / 50%. Over voorkomende problemen bij de uitvoering, zoals over de inzet en verwacht resultaat van het juridisch instrumentarium of over de wijze en fasering van (co-)financiering, kunnen met VROM rechtstreeks afspraken worden gemaakt.

Relatie met de werkwijze op locatieniveau

Evenals bij de Brabantse en Zuid-Hollandse locaties het geval was, blijkt uit de evaluatie van de Gelderse locaties dat het realiseren van een geïntegreerde drie-sporenbenadering op locatieniveau niet vanzelf gaat maar wel essentieel is voor het bereiken van het beoogde resultaat. Belemmeringen waren ook in Gelderland dat vooral kleine gemeenten het bodemprobleem beschouwden als een probleem van de provincie. De grotere gemeenten zijn inmiddels, als gevolg van hun ervaringen met ISV, bekend geraakt met de combinatie bodemsanering en herontwikkeling, waardoor het ten opzichte van het verleden mogelijk is om versneld tot definitieve afspraken te komen.

De ervaringen in Noord-Holland en Gelderland leren dat het veelal belangrijker is om allereerst marktconform de oplossingsrichting te bepalen (de inhoudelijke pijl schieten) om pas vervolgens de financiering (overheidsbijdrage) vast te stellen (de financiële roos rond de pijl te tekenen).

2.2.3 Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant III

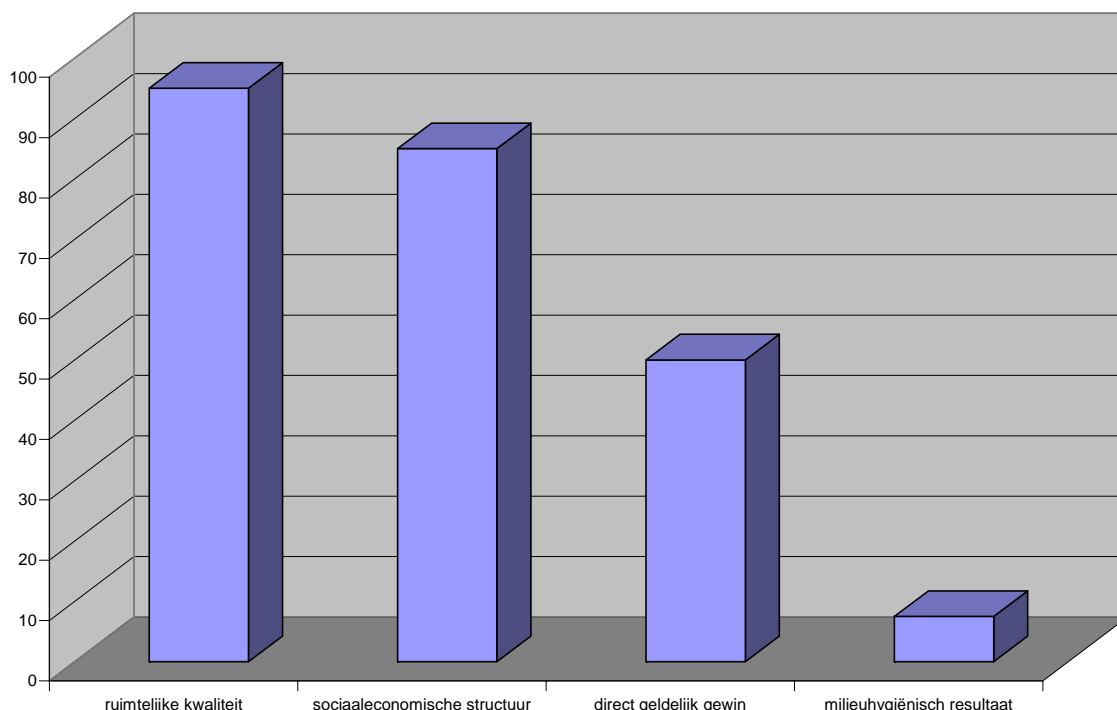
Context

Bij de strategieën die met kwadrant III worden aangeduid vormen de ruimtelijke en sociaal-economische sporen het vertrekpunt. Dit geldt in bijzondere mate voor de programmatische aanpak gericht op het herstructureren van industrieterreinen in Zuid-Holland en in belangrijke mate ook voor de programmatische aanpak in de gemeente Rotterdam. De herstructurering van de industrieterreinen vertoont in beperkte mate overeenkomsten met de Vlaamse aanpak. Bestuurlijke betrokkenheid wordt daarbij vorm gegeven in REO-verband. (Bestuurlijk overleg Regionaal Economische Ontwikkeling).

In Rotterdam wordt slechts in beperkte mate door het milieu-fysieke spoor op programma-niveau gestuurd. De ruimtelijk en sociaal-economische sporen vormen in Rotterdam de dominante factoren voor de inrichtingskeuzes en de onderlinge prioriteitstelling voor aanpak van locaties. Met de programmatische aanpak is de bodemverontreiniging zeer vroegtijdig gesignaleerd en aan de orde gekomen binnen het proces van herontwikkeling; zodoende wordt de herontwikkeling maximaal ondersteund door het milieu-fysieke spoor.

Intermezzo 3. Drijvende krachten

De sanering van gasfabriekterreinen in de casuspraktijk - overwegend potentieel dynamische locaties - komt tot stand om redenen van winst aan ruimtelijke kwaliteit en versterking van de sociaal-economische structuur in wijk en gemeente. Directe opbrengsten, 'opportunity' voor ontwikkelaar of gemeentelijk grondbedrijf, vormen in de helft van de gevallen mede een aanleiding. Het milieuhygiënische resultaat, het voorkomen en teniet doen van milieuaantasting, speelt geen doorslaggevende rol: mooi meegenomen, maar geen aanleiding.



Proces

Een nadeel van de strategie zoals bedoeld in kwadrant III is dat het resultaat met betrekking tot de bodemsanering qua timing geheel afhankelijk is van de ruimtelijke en sociaal-economische planvorming. Om hierin verandering te brengen krijgt de programmatische benadering sinds kort meer aandacht. Enerzijds door met VROM op programmaniveau afspraken te maken over de financiering en anderzijds door op basis van scenario's beter te kunnen beargumenteren waarom en wanneer de bodemsanering het beste kan worden aangepakt. Het intern opererende multidisciplinaire projectteam speelt daarbij een belangrijke rol.

Instrumentenmix

Het instrumentarium is sterk marktgeoriënteerd. Het feit dat OBR acteert voor de grondbezittende gemeente, en zowel als budgethouder, saneerder en ontwikkelaar optreedt, speelt daarbij een belangrijke rol. Het voordeel hiervan is, dat tijdige onderkenning en interne afstemming van de bodemproblematiek gegarandeerd zijn. Het bundelen van verantwoordelijkheden kan echter ten koste gaan van een kritische houding ten opzichte van de eigen grondverwervingstrategie in relatie tot bodemverontreiniging, de wijzen waarop pachtcontracten in dit verband worden beëindigd en de prioriteitstelling in het kader van het milieu-fysieke spoor. Het voornemen om met VROM op programmaniveau nader afspraken te maken over de financiering van het programma zal naar verwachting invloed hebben op de balans tussen de sporen.

Relatie met de strategie van het Rijk

Rotterdam volgt bij de uitvoering tot nu toe vooral nog een locatiegerichte benadering omdat er nog geen afspraken op programmaniveau zijn gemaakt. De betrokkenheid van het Rijk is hierdoor tot nu toe beperkt. Naar verwachting zal hierin in de nabije toekomst verandering komen.

Relatie met de werkwijze op locatieniveau

De Rotterdamse aanpak staat garant voor een goede ruimtelijke inpassing en een adequaat projectmanagement en duidelijke besluitvormingsmomenten op basis van gestructureerde besluitvormingsmodellen. Locaties met een lage ruimtelijke prioriteit komen echter niet aan bod. Saneren van deze terreinen, vooruitlopend op (her)ontwikkeling, leidt in het algemeen tot extra kosten. Zoals uit de evaluatie van een van de casus blijkt, komen afspraken met het Rijk over individuele locaties binnen een programmatische aanpak slechts moeizaam tot stand.

2.2.4 Beschrijving van de werkwijze binnen kwadrant IV

Context

Het gebiedsgerichte project Hollandsche IJssel is een voorbeeld van wat wordt bedoeld met kwadrant IV strategie. Het vertrekpunt is de integrale herontwikkeling van het gebied. Met het uitvoeringscontract zijn met de betrokken partijen op programma-niveau ook afspraken gemaakt over de financiering van de bodemsanering (milieu-fysieke spoor). Omdat de gemaakte afspraken over de bodemsanering vooral op hoofdlijnen zijn gemaakt, als gevolg waarvan er nog veel afspraken op locatieniveau gemaakt moeten worden, vertoont de strategie in beperkte mate de kenmerken en de nadelen van de strategie zoals wordt bedoeld met kwadrant I.

Proces

In een aantal gevallen beschouwen de betrokken partijen de uitvoering van de overeenkomst vooral als een probleem van de provincie, in het bijzonder als een probleem van het betreffende projectbureau. Inmiddels is ingezet op het afsluiten van prestatiecontracten in plaats van inspanningscontracten en krijgt de stuurgroep meer sturende bevoegdheden. Ook bij deze strategie is de aanpak van de bodemsanering in grote mate afhankelijk van de planning van de ruimtelijke en sociaal-economische sporen.

Relatie met de strategie van het Rijk

De strategie die bij de aanpak van de Hollandsche IJssel wordt gehanteerd sluit goed aan op de strategie van het Rijk en was in dit verband indertijd een "voorloper". Het Rijk is rechtstreeks betrokken binnen de bestuurlijke programmastructuur.

3. Faal- en succesfactoren bij projecten

In hoofdstuk 2 zijn onder meer verbanden gelegd tussen de uitvoeringsstrategie van het Rijk, de verschillende uitvoeringsstrategieën die op provinciaal niveau worden gehanteerd en de doorwerking van deze strategieën op locatieniveau. Uit deze vergelijking blijkt dat de faalfactoren in de uitvoeringspraktijk divers zijn. Desalniettemin zijn er faalfactoren die regelmatig terugkomen en kunnen worden gegroepeerd in een top-10 van factoren die kunnen leiden tot stagnatie. De 10 meest voorkomende factoren, in volgorde van toenemend belang, zijn als volgt.

Plaats 10 Politieke complicaties

Het gaat in vrijwel alle gevallen om complexe projecten met een hoge doorlooptijd. De meeste projecten zijn politiek omstreden. De toekomstige ruimtelijke invullingen vormen regelmatig onderwerpen voor politieke strijd waarbij in een aantal gevallen ook de wijze van saneren een rol speelt. Politieke machtswisselingen leiden in 20% van de gevallen tot stagnatie. De mate waarin dat het geval is, wordt mede bepaald door de structuur van de projectorganisatie (zie faalfactoren 3-5).

Plaats 9 Fasering en contractering

Fasieren en het nemen van GO - NO GO besluiten per fase zijn belangrijke succesfactoren. Afhankelijk van de fase en het aantal en de aard van betrokken partijen is het sluiten van overeenkomsten met de belangrijkste partijen van invloed op de continuïteit en voortgang van het project. Het ontbreken van een duidelijke gefaseerde aanpak en/of het niet afronden van een fase met een duidelijk besluit, leidt in 25% van de gevallen tot stagnatie.

Plaats 8 Afstemming van procedures

Het ontbreken van een gefaseerde aanpak werkt onvoldoende afstemming van procedures in de hand. Eveneens kan dit ten koste gaan van een goede communicatie met direct en indirect belanghebbenden, zoals omwonenden. In alle gevallen krijgt het voormalig gasfabriekterrein een nieuwe of aangepaste bestemming. Als gevolg daarvan wordt de bodemsanering in toenemende mate afhankelijk van procedures en processen in het kader van de ruimtelijke ordening. Noodzakelijke procedures en processen in het kader van bodemsanering moeten hierop worden afgestemd. In 40% van de gevallen leidt onvoldoende afstemming van procedures tot stagnatie.

Plaats 7 Conflicten: fine-tuning tussen mensen

Saneren en ontwikkelen blijft mensenwerk: mensenwerk in een sterk veranderende (beleids-)omgeving op het gebied van maatschappelijke en ruimtelijke processen zowel als op het gebied van bodemsanering. Wanneer daarbij in ogenschouw wordt genomen dat de aanloop naar het saneren en ontwikkelen van een voormalig gasfabriekterrein meer dan 20 jaar kan vergen, is de kans groot dat de wensen en gewekte verwachtingen niet meer aansluiten op de huidige tijd en niet meer waar kunnen worden gemaakt. De omschakeling bijvoorbeeld van vangnet-financiering door de provincies naar participatie financiering door gemeenten en marktpartijen, leidt in een relatief groot aantal gevallen tot frustratie en ergernis bij bestuurders en ambtenaren van gemeenten. Ook het veranderende rollenpatroon speelt daarbij een rol. Traden de provincies voorheen naar buiten als saneerder en financier van "hopeloze, urgente saneringsgevallen", nu treden provincies, soms binnen

één bestuursorgaan verenigd, naar buiten als enerzijds regisseur van kansrijke projecten en anderzijds handhaver van ernst- en urgentiebeschikkingen. Veranderingen van beleid, processen, visies, strategieën, rollen en taken, leiden in ongeveer 40% van de gevallen in meer of mindere mate tot wantrouwen ten opzichte van nieuwe verwachtingen, nieuwe strategieën en 'mooie praatjes'.

Plaats 6 Bodemsanering blijft een vak

De omgang met bodemverontreiniging blijkt niet eenvoudig. Ondanks lange aanlooptrajecten met steeds weer en steeds meer (actualiserend) onderzoek, blijkt bodemverontreiniging vaak toch weer tegen te vallen. In iets minder dan de helft van de gevallen ontstaan hierdoor spanningen die afbreuk doen aan de doorloop van het ontwikkelingsproces. En was bodem niet het probleem (40% van de gevallen) dan blijkt er in een laat stadium een monumentaal gebouw op de locatie te staan (15%).

Plaats 5 Ontbreken van een robuuste projectorganisatie

Plaats 4 Ontbreken van bestuurlijke drive

Plaats 3 Partijen bij elkaar houden

Deze 3 factoren hangen nauw met elkaar samen. In 50% van de gevallen beïnvloeden deze factoren, al dan niet in samenhang, de voortgang negatief. Het tot ontwikkeling brengen van een gasfabriekterrein is een lange en zware klus, en overwegend een gemeentelijke opgave. Dit vereist een robuuste gemeentelijke projectorganisatie, een adequate verankering binnen de lijnorganisatie en een scala aan vaardigheden waarover de kleinere gemeenten in het algemeen in onvoldoende mate beschikken. Voor kleinere gemeenten vormt het ontwikkelen van een dergelijk terrein qua complexiteit een éénmalige opgave waarin de gemeentelijke organisatie niet kan voorzien, en dit ook niet zou moeten willen. Een tijdelijke projectorganisatie met externe ondersteuning biedt soelaas. Zo'n projectorganisatie moet willens en wetens tot stand worden gebracht en in stand worden gehouden. Om dat te kunnen bereiken is een sterke bestuurlijke wil, visie en vasthoudendheid noodzakelijk, evenals het vermogen om het proces doelgericht te starten en te managen. Succes kan in vele gevallen slechts worden bereikt door alle betrokken partijen, gezamenlijk, intern en extern, privaat en publiek. Regie en coaching door de projectmanager en bestuurlijke verantwoordelijk voor de organisatie, de vele deskundigen, de denkers en doeners, maken het uiteindelijke succes. Onderschatting van deze aspecten is een belangrijke faalfactor.

Plaats 2 Onvoldoende informatiegrondslag

In 90% van de gevallen blijkt het niet beschikken over voldoende en juiste gegevens tot vertraging te hebben geleid. Hierbij gaat het om gegevens over kosten (75%), gegevens over de ruimtelijke inpassing (70%), gegevens over de bodemkwaliteit en saneringswijze (55%). Naast 'feitelijkheden' speelt de perceptie van financieel risico, planningsprobleem, beperking van keuzevrijheid e.d. een rol, temeer wanneer het project in een risicomijdende omgeving tot stand moet komen.

Plaats 1 Geld speelt in alle 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 spoor 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%). Ook 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. Van succesvolle casus kan worden afgeleid dat een zorgvuldig proces van stapsgewijze informatieverzameling, evaluatie en besluitvorming noodzakelijk is. Zowel de investeringen in proceskwaliteit als die in achtereenvolgende (onderzoeks)stappen zijn goed te motiveren. Relatief probleemloze, succesvol afgeronde projecten kunnen wél.

4. Conclusies en aanbeveling

4.1 Inleiding

Zoals onder meer uit hoofdstuk twee blijkt hanteren provincies en gemeenten verschillende uitvoeringsstrategieën voor het saneringsprogramma gasfabriekterreinen. De ene strategie hoeft niet per se beter te zijn dan de andere, omdat de keuze voor een bepaalde strategie afhankelijk is van meerdere factoren, zoals aard en omvang van de problematiek, interne organisatie, bestuurlijke prioriteiten, samenloop van verantwoordelijkheden Wbb en stedelijke ontwikkeling etc. De conclusies en aanbevelingen worden beïnvloed door de verschillende werkwijzen. Daarom wordt voor het formuleren van de conclusies en aanbevelingen de in hoofdstuk 2 gehanteerde typologie gevolgd, zoals hieronder schematisch wordt aangegeven.

		Meta-niveau	
		Afspraak per locatie	Gezamenlijke afspraken op programmaniveau
Spoor	Milieu-fysiek spoor als vertrekpunt	I milieu-fysiek / locatie specifiek	II milieu-fysiek / programma
	Ruimtelijk en/of sociaal-economisch spoor als vertrekpunt	III ruimtelijk, sociaal-economisch / locatiespecifiek	IV ruimtelijk sociaal-economisch / programma

Figuur 5: typologie uitvoeringsstrategieën

Omdat kwadrant II het meest aansluit op de met het Rijk overeengekomen strategie wordt allereerst ingegaan op kwadrant II, vervolgens op kwadrant I respectievelijk IV en III.

4.2 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant II

De werkwijzen van de provincies Noord-Holland en Gelderland komen het meest overeen met kwadrant II, zij het dat deze provincies inmiddels feitelijk een combinatie van de aanpak van de kwadranten II en III tot stand hebben gebracht.

Context

- Het milieu(-fysieke) spoor op basis van een programmatische aanpak is een belangrijke randvoorwaarde voor een gezamenlijke inspanning om daarmee **binnen** de gestelde termijnen **alle** gasfabriekterreinen te kunnen aanpakken.

- De programmatische aanpak stelt de provincies en de gemeenten in staat risico's op te vangen die op de individuele projecten in dit programma kunnen worden gelopen. Dit kan door te prioriteren, te versnellen of te temporiseren binnen het programma, alsmede door de meevallers met de tegenvallers te verrekenen.
- Om dit doel te kunnen bereiken is een gestructureerde werkwijze vereist met een enthousiastmerende rol van betrokken provinciale respectievelijk gemeentelijke trekkers op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau (model 'tamboerijn').
- Bestuurlijk commitment van gemeenten voor het prioriteren van de gasfabriekterreinen binnen de ruimtelijke planning is een randvoorwaarde.
- Bodemsanering is geen natuurlijke drive voor gemeenten om in het kader van de ruimtelijke plannen prioriteiten te stellen. De aanpak volgens kwadrant II wijkt inmiddels dan ook af van de 'hoofdstroom' van uitvoeringsstrategieën op bodemsaneringgebied die de aanpak volgens kwadrant III als uitgangspunt hebben (ISV, ILG en Wbb-bedrijvenregeling).
- Voor het verkrijgen van een bestuurlijk commitment met gemeenten is een breed ontwikkelingsperspectief van belang waarin de ruimtelijke, sociaal-economische en milieuhygiënische voordelen worden geaccentueerd (Masterplan). Het masterplan kan dienen als ruimtelijk en zakelijk vertrekpunt mits dit is gebaseerd op een realistische kosten/baten verhouding.

Proces

- Een programmatische aanpak met het milieu fysieke spoor als vertrekpunt kan alleen slagen door middel van:
 - Het instellen van een stuurgroep onder voorzitterschap van bijvoorbeeld de milieugedeputeerde, waaraan wordt deelgenomen door bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten met verontreinigde gasfabriekterrein(en).
 - Het sluiten van een intentieovereenkomst waarin de werkwijze, de financiële kaders en het perspectief voor het ontwikkelen van de locaties wordt verankerd. Het perspectief moet worden gevormd door een geïntegreerde aanpak van de drie sporen resulterend in een ruimtelijk masterplan, dat kan dienen als ruimtelijk en zakelijk vertrekpunt.
 - Een werkwijze die bestaat uit een integrale inzet van instrumenten, inclusief de sociale instrumenten, zoals het gebruik van convenanten en politiek-bestuurlijke competitie, et cetera.
 - Een gestructureerd bestuurlijk overleg met het betrokken energiebedrijf voor het maken van afspraken over financiering en aanpak van de terreinen, zowel op programma- als op locatieniveau.
 - Een gefaseerde aanpak, waarbij de verschillende fasen werden afgesloten met in overeenkomsten vastgelegde afspraken met periodieke evaluaties.
- Voor een programmatische aanpak moet in principe met alle individuele partijen, gemeenten en energiemaatschappijen, afspraken gemaakt worden.
- Een gestructureerde werkwijze op programmaniveau is vooral een aangelegenheid van de provincie, een gestructureerde werkwijze op locatieniveau is vooral een aangelegenheid van gemeenten.

Instrumentenmix

- De instrumentenmix die in het algemeen wordt gehanteerd kan worden omschreven als marktconform binnen Wbb-kader. De marktpotenties en de daaruit voortvloeiende overwegingen om op basis van vrijwilligheid een financiële bijdrage te verlenen vormen het uitgangspunt. Deze bijdragen zijn vaak wel maar soms niet hoger dan een potentiële claim in het kader van kostenverhaal, maar wel definitief. Een definitieve bijdrage ten opzichte van een potentiële claim in het kader van kostenverhaal moeten tegen elkaar worden afgewogen mede in relatie tot de Europese staatssteunbepalingen. Dit leidt in een aantal gevallen tot fricties.
- Evenwicht in belang, verantwoordelijkheid en verplichting is in dit verband een randvoorwaarde om met partijen tot overeenstemming te komen.
- Ondersteuning door de provincie en interne afstemming binnen de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening, in het verleden ook contingenteringen, is van groot belang.
- Het beschikken over een programmabudget over meerdere jaren is essentieel.
- Binnen de fasering, van initiatief naar uitvoering, moet sprake zijn van een accentverschuiving van inspanningsverplichting naar resultaatsverplichting gevolgd met auditing van jaarprogramma's.
- Financiële participatie, verzekeringsconstructies en fiscale constructies worden in vergelijking met de Vlaamse aanpak relatief weinig benut.

In relatie tot het Rijk

- De strategie binnen kwadrant II vormt het juiste strategische niveau voor het maken van nadere afspraken over financiering, uitvoering en monitoring van de programma's.

4.3 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant I

De werkwijzen van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland komen het meest overeen met de kenmerken van de werkwijze binnen kwadrant I.

Context

- Het programma gaat uit van het milieu-fysieke spoor. Er ontbreekt een gestructureerd bestuurlijk overleg als drijvende kracht achter de uitvoering van het meerjarenprogramma gasfabrieken. Voor het bevorderen van dynamiek moet daarom aansluiting worden gezocht bij andere drijvende krachten zoals ISV, revitalisering van verouderde industrieterreinen, gebiedsgerichte projecten zoals Hollandsche IJssel of ander mogelijkheden.

Proces

- Vanwege het ontbreken van bestuurlijke aansturing op provinciaal niveau moet, waar mogelijk, gebruik gemaakt worden van andere bestuurlijke gremia, bijvoorbeeld die voor de aansturing van ISV etc. zijn ingesteld.
- Optimale interne afstemming is daarvoor een randvoorwaarde.
- Een gestructureerde werkwijze is vrijwel geheel afhankelijk van de initiatieven van gemeenten, waarbij de provincie een stimulerende rol vervult.

Instrumentenmix

- De hoogte van de financiële bijdrage moet van geval tot geval worden bepaald.
- Daardoor ontstaat meer behoefte aan objectieve criteria, zoals een subsidieverordening.
- Met een subsidieverordening kan in de praktijk vaak in onvoldoende mate tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan lokaal maatwerk.

In relatie tot het Rijk

- Verhindert samenwerking met het Rijk en leidt tot problemen voor maken van nadere afspraken over programmafinanciering.

4.4 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant IV

De werkwijze van de provincie Zuid-Holland met betrekking tot het gebied rond de Hollandsche IJssel komt het meest overeen met de in kwadrant IV bedoelde werkwijze. De conclusies en aanbevelingen zijn daarom slechts indirect van toepassing op de aanpak van gasfabriekterreinen.

Context

- Het ruimtelijke en het sociaal-economische spoor vormen het vertrekpunt voor het programma (masterplan).
- Het milieu-fysieke spoor is van groot belang voor het realiseren van de ambities van het masterplan.

Proces

- De bestuurlijke stuurgroep is van essentieel belang voor het "bij de les" houden van partijen en voor het daadwerkelijk uitvoeren van de gemaakte afspraken.
- Het milieu-fysieke spoor blijft nadrukkelijk op de agenda vanwege de daaromtrent gemaakte bestuurlijke afspraken en het bewaken van deze afspraken door een min of meer onafhankelijke uitvoeringsorganisatie.

Instrumentenmix

- Deze werkwijze kan slechts leiden tot resultaat wanneer de gemaakte afspraken zijn gebaseerd op evenwicht met betrekking tot het belang, verantwoordelijkheid en verplichting van de individuele respectievelijk de gezamenlijke partijen.
- Het uiteindelijke resultaat is afhankelijk van het vastleggen van de afspraken in resultaatverplichtingen en periodieke monitoring van de afspraken.

4.5 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot kwadrant III

De werkwijze van de gemeente Rotterdam komt het meeste overeen met de in kwadrant III bedoelde werkwijze.

Context

- De ruimtelijke en sociaal-economische sporen vormen de dominante factoren voor inrichtingskeuzen en prioriteitsstelling. Een integrale benadering is hiermee gewaarborgd.
- Het succes van deze werkwijze is mede afhankelijk van de balans met het milieu-fysieke spoor.

Proces

- Een multidisciplinair projectteam en een programmatische benadering op basis van scenario's zijn van belang voor de balans tussen de drie sporen tijdens de uitvoering.
- Door samenloop van rollen en bevoegdheden binnen het gemeentelijke apparaat kan relatief eenvoudig worden voorzien in de afstemming tussen actoren.

Instrumentenmix

- Het instrumentarium is marktgeoriënteerd. De gemeente is eigenaar, budgethouder, saneerder en ontwikkelaar.
- Het Rotterdamse scenariomodel is van belang voor de inzet van een uitgebalanceerde instrumentenmix.

In relatie tot het Rijk

- Deze werkwijze maakt het lastig om met VROM afspraken te maken op programmaniveau.

4.6 Conclusies algemeen

Zoals uit het voorgaande al blijkt is een uitvoeringsstrategie die gebaseerd is op uitsluitend één van de vier kwadranten in het algemeen niet succesvol, in elk geval kwetsbaar en zeer arbeidsintensief. Ook blijkt dat de uitvoeringsstrategie voor de bodemsanering in bredere zin zich verlegt naar ISV- en ILG-achtige instrumenten die in eerste instantie het best aansluiten bij kwadrant III. Op zichzelf kan met zo'n aanpak volstaan worden op voorwaarde dat er geen scherpe resultaatverplichtingen worden geëist: de markt kan dan z'n werk doen en op den duur zullen de meeste locaties wel een keer (mogelijk vóór 2030) aan bod komen. Bij gasfabriekterreinen is dit echter niet het uitgangspunt: **alle** betreffende terreinen moeten, althans in aanzet, vóór 2015 gesaneerd zijn! Deze toegevoegde doelstelling vergt de inzet van extra sturingsinstrumenten, een actieve, faciliterende rol van VROM en uiteindelijk ook extra middelen. Dit voegt elementen van de programmatische aanpak volgens kwadrant II toe aan de kwadrant III benadering. De huidige uitvoeringsstrategie van de provincies Gelderland en Noord-Holland, die de aanpak van de kwadranten II en III combineert, is dus een logische, al is deze langs de omgekeerde weg ontwikkeld (gestart in II en verbreed naar III). Met betrekking tot de instrumentatie kan daarbij nog worden opgemerkt dat het interessant is om te bezien of bepaalde onderdelen van de Vlaamse aanpak ook in Nederland zouden kunnen werken

(met name op financieel en fiscaal gebied). Ook kan een relatie worden gelegd met andere typen programma's uit kwadrant IV zoals REO en dergelijke: in feite moet vanuit de programmatische aanpak voor gasfabriekterreinen zo veel en flexibel mogelijk aansluiting gezocht en gevonden kunnen worden bij aanverwante ontwikkelingen op gebiedsgericht niveau of in andere sectoren. Daarbij zullen dan wel de juridische en financiële randvoorwaarden vanuit de Wbb moeten worden aangepast. Zoals deze nu in formele zin nog steeds geformuleerd zijn, veroorzaken zij teveel onzekerheid en daarmee terughoudendheid bij andere partijen om actief in de herontwikkeling van gasfabriekterreinen te participeren.

4.7 Afgeleide conclusies voor de uitvoering van Wbb- en ISV-programma's

Leerervaringen voor de uitvoering van Wbb-programma's

De algemene conclusies en aanbevelingen uit voorgaande paragrafen zijn in principe van overeenkomstige toepassing op de uitvoering van Wbb-programma's. Wel zijn de aanbevelingen in vergelijking met het gasfabriekprogramma moeilijker te implementeren omdat het Wbb-programma een groter aantal bestandsdelen omvat, zoals sanering waterbodems, sanering stortplaatsen, Vinex, Vinac, landelijk gebied, oude gevallen, nazorg, en dergelijke. Om de voordelen van een programmatische aanpak maximaal te kunnen benutten verdient het aanbeveling om:

- het Wbb-programma te segmenteren naar deelprogramma's (gasfabriekprogramma is in feite zo'n deelprogramma);
- de segmentatie mede te baseren op logische samenhang, bijvoorbeeld in deelgebieden waarvoor reeds in een ander verband een bestuurlijk overleg bestaat, zoals bij revitalisering industrieterreinen, ruilverkaveling, etc.;
- op de onderscheiden segmenten de combinatiestrategie toe te passen zoals bedoeld in paragraaf 4.6.

Leerervaringen voor de uitvoering van ISV-programma's van gemeenten

De leerervaringen voor de uitvoering van ISV-programma's kunnen het beste worden afgeleid van de ervaringen van de gemeente Rotterdam bij de uitvoering van het gasfabriekprogramma. Aangenomen wordt dat de meeste gemeenten, evenals de gemeente Rotterdam, bij de uitvoering van hun ISV-programma's kwadrant III als vertrekpunt nemen, terwijl de uitvoeringsstrategie van VROM kwadrant II als vertrekpunt neemt. Evenals voor de Wbb-programma's verdient het aanbeveling om ook een ISV-programma te segmenteren in logisch samenhangende delen of programma's, waarvoor bij voorkeur binnen de gemeente reeds bestuurlijk aandacht bestaat. Afzonderlijke delen of programma's kunnen worden afgeleid van ISV-programma's zelf, bijvoorbeeld wijkverbeteringsprogramma's, programma's voor het verbeteren van de infrastructuur etc. Balans met het milieu-fysiske spoor kan worden verkregen door de resultaten van de bodeminvesteringen en bodemprestaties te integreren in het milieu-fysiek programma zoals bedoeld in kwadrant II. Op deze wijze kan invulling worden gegeven aan de gemengde strategie zoals bedoeld in paragraaf 4.6, waarmee enerzijds maximaal wordt aangesloten op de binnengemeentelijke dynamiek en anderzijds op het strategisch sturingsniveau van VROM.

