

SKB PP4109: CasGas

Casuïstiek Gasfabrieken

Eindrapport:  
Sanering en herontwikkeling van voormalige  
gasfabriekterreinen

Bijlagen

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

Juni, 2005

Gouda, SKB

## Inhoudsopgave

Bijlage A Leden van het Consortium	1
Bijlage B Onderzoeksrapport	1
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doel van het onderzoek	1
1.3 Aanpak en werkwijze	2
1.3.1 <i>De scope</i>	2
1.3.3 <i>Werkwijze</i>	5
1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport	6
1.5 Verantwoording	6
2. De uitvoeringsstrategie van de overheid bij de sanering van gasfabriekterreinen	7
2.1 Gehanteerde strategie tot omstreeks 1998	7
2.2 Periode na omstreeks 1998	8
2.3 Uitgangspositie	9
3. Nadere bestudering van de geselecteerde casus	11
3.1 Selectie van de casus	11
3.2 Werkwijze	11
3.3 Provincie Gelderland	11
3.4 Provincie Noord-Brabant	17
3.5 Provincie Zuid-Holland	20
3.6 Gemeente Rotterdam	26
4. Ervaringen elders	31
4.1 Aanpak gasfabriekterreinen door de provincie Noord-Holland	31
4.2 Aanpak Hollandsche IJssel	33
4.3 Herstructurering industrieterreinen	35
4.4 Brown-field ontwikkeling in Vlaanderen	38
4.5 De ontwikkelende overheid	40
Bijlage C Selectie van casus	1

## Bijlage A Leden van het Consortium

### Penvoerder

Bedrijf	Contactpersoon	Telefoonnummer	e-mail adres
contracthouder: Ingenieursbureau GW Rotterdam	ir. H.X. van Rhijn- Stumphius, ing. J.H.A.M. Verheul	010 489 7947	HX.vanRhijn@gw.rotterdam.nl
voorzitter consortium: Provincie Zuid-Holland (tevens voorzitter IPO- projectgroep BO-08)	ing. A.W. Vorstenburg	070 441 7481	vorstenburg@pzh.nl

### Overige leden:

Bedrijf	Contactpersoon	Telefoonnummer	e-mail adres
Provincie Gelderland	ing. G.C. van Leeuwen	026 359 9944	g.van.leeuwen@prv.gelderland.nl
Provincie Noord-Brabant	mr. J.H.M. Okkerse	073 681 2469	JOkkerse@brabant.nl

### Consultantsgroep:

Bedrijf	Contactpersoon	Telefoonnummer	e-mail adres
MMG Advies bv	mr. M.C.M Daamen	070 356 0489	daamen@mmgadvis.nl
de Bruijn Advies en Management	ir. P.J. de Bruijn	033 253 6607	peterdebruijn@wxs.nl



## Bijlage B Onderzoeksrapport

### 1. Inleiding

#### 1.1 Achtergrond

Er wordt al jaren gewerkt aan een oplossing van de problematiek van de vervuilde gasfabriekterreinen. De provincies en de vier grote gemeenten hebben daarbij tot nu toe een centrale rol gehad. De door de provincies 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. Belangrijke elementen van het participatiestelsel zijn: marktdynamiek, aansprakelijkheid en cofinanciering.

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 gasfabriekterreinen, vormde de start van de tweede investeringsperiode aanleiding om de huidige werkwijze te evalueren. Samen met de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam is een consortium gevormd om met ondersteuning van SKB de huidige werkwijze te evalueren. Het evaluatieonderzoek richt zich primair op de ervaringen van de consortiumleden. Voor het formuleren van oplossingsrichtingen is naast de door de consortiumleden opgedane ervaring de aanpak vergeleken met vergelijkbare programma's elders.

#### 1.2 Doel van het onderzoek

De doelstelling van het project CasGas is om de opgedane kennis en ervaring met de programmatische aanpak en met het herontwikkelen van afzonderlijke locaties op een gestructureerde wijze te ontsluiten, opdat:

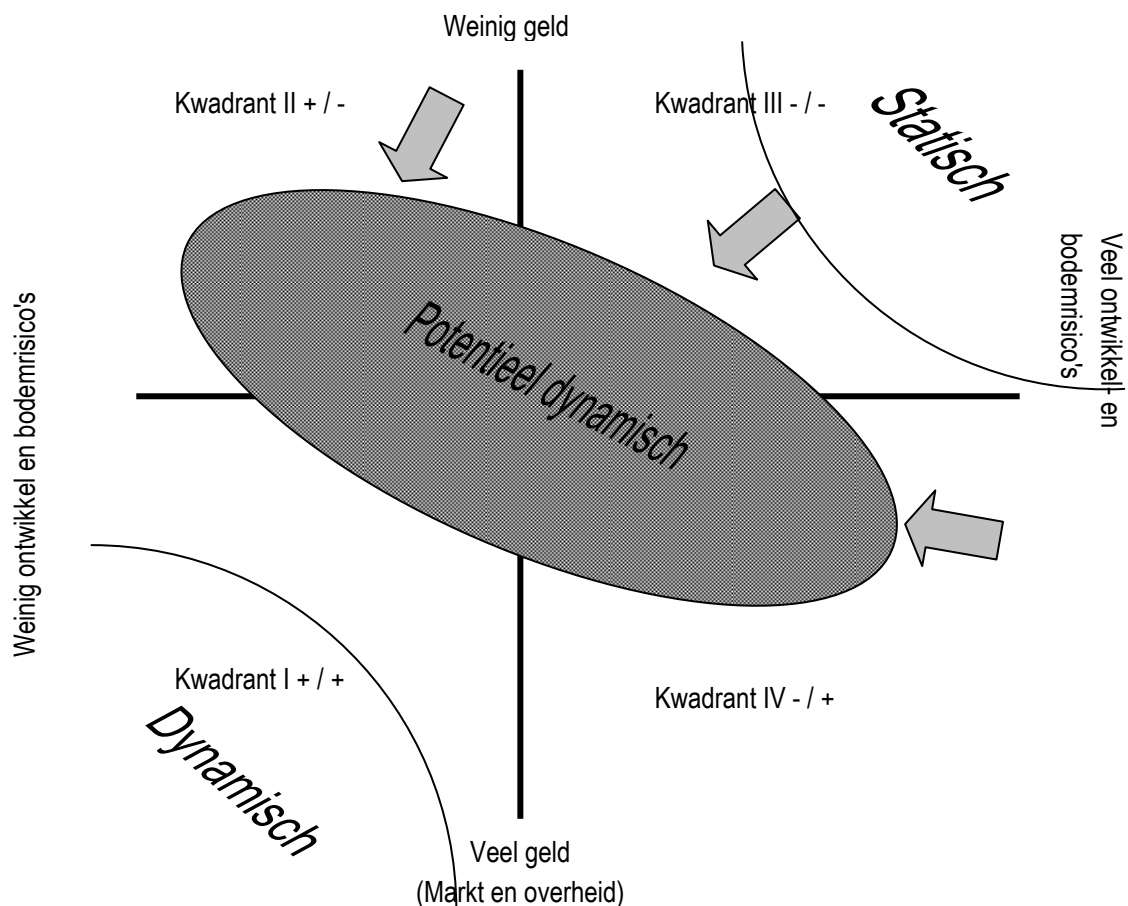
- de ervaringen, uitgedrukt in faal- en succesfactoren, kunnen worden gecombineerd in de vorm van oplossingsrichtingen voor de aanpak van saneringsprogramma's en in het verlengde daarvan de aanpak van individuele locaties.
- de ervaringen op een gestructureerde wijze beschikbaar kunnen worden gesteld aan betrokken overheden en particulieren.
- de ervaringen in het bijzonder kunnen bijdragen aan het uitvoeren van saneringsprogramma's voor voormalige gasfabrieklocaties als ook kunnen bijdragen aan het uitvoeren van ISV- en Wbb-programma's van provincies en gemeenten.

### 1.3 Aanpak en werkwijze

Het evaluatieonderzoek CASGAS is gefaseerd uitgevoerd. In fase I is door het consortium de scope van het onderzoek nader uitgewerkt, evenals het analysekader en de werkwijze. Tevens zijn in fase I de casus geselecteerd. Het resultaat van fase I is vastgelegd in de rapportage Deelresultaat fase I, d.d. 4 oktober 2004. Het resultaat met betrekking tot scope, analysekader en werkwijze kan als volgt worden samengevat.

#### 1.3.1 De scope

CasGas heeft betrekking op potentieel-dynamische locaties. Hieronder worden locaties verstaan die vanwege de ontwikkelingsrisico's niet zonder overheidsbetrokkenheid (facilitering in beleid en geld) tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Potentieel-dynamische locaties kunnen op grond van de aspecten bodem- en ontwikkelrisico's en het aspect geld schematisch als volgt worden gepositioneerd.



Figuur 1: positionering casus

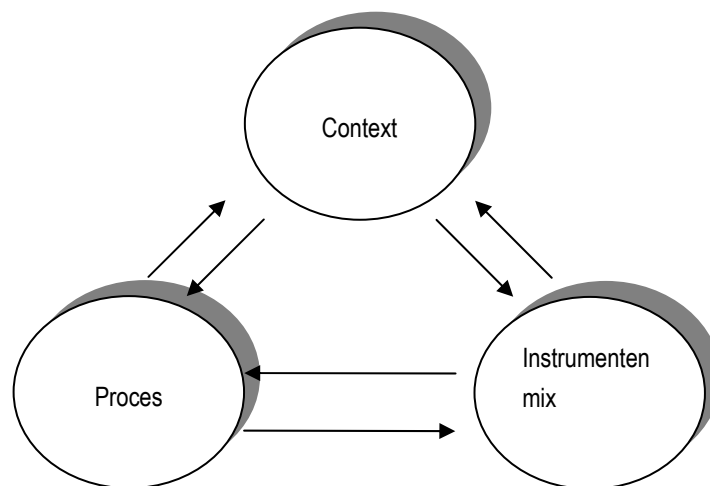
Het evaluatieonderzoek heeft op grond van deze afbakening niet alleen betrekking op de aanpak van de bodemverontreiniging maar op een integrale benadering voor de aanpak van potentieel dynamische locaties.

### 1.3.2 Analyse kader

In fase I is voor de aanpak van het onderzoek een analysekader voorgesteld waarmee zowel op programma- als op locatieniveau wordt ingegaan op:

- de wijze waarop aan de samenhang tussen het fysiek ruimtelijke, het sociaal-economische en het milieu-fysieke spoor vorm wordt gegeven. De invloed en de samenhang van de drie sporen wordt in het analysekader samengevat onder de noemer "context".
- de elementen die van belang zijn voor de vormgeving van een geschikte procesarchitectuur en de procesbeheersing. Deze elementen worden samengevat onder de noemer "proces".
- de al dan niet gecombineerde inzet van mogelijke instrumenten, onder de noemer "instrumentenmix".
- of en zo ja op welke wijze een geïntegreerde strategie met betrekking tot "context", "proces" en "instrumentenmix" wordt benut.

Het analysekader kan schematisch als volgt worden weergegeven.



Figuur 2: analysekader

#### a) Nadere toelichting op het onderdeel "context"

Het ruimtelijk-fysieke spoor en het sociaal-economische spoor worden bepaald door afzonderlijke wetten, processen, instituties en cultuurverschillen. Hetzelfde geldt voor het milieu-fysieke spoor. Binnen de context van een programma of een project spelen deze drie onafhankelijk van elkaar geïstitutionaliseerde sporen in het algemeen een belangrijke rol. Voor een succesvolle uitvoering kunnen de drie sporen niet onafhankelijk van elkaar in de praktijk worden gebracht. Ondanks het aanpalende karakter van het sociaal-economische spoor en het milieu-fysieke spoor kunnen deze beide sporen onder gegeven omstandigheden de drijvende krachten vormen voor het ruimtelijke spoor. Ook het omgekeerde kan het geval zijn. Zo kunnen sociaal-economische en milieuhygiënische initiatieven (wijkverbetering, verbeteren van de milieukwaliteit) vooraf gaan aan

het ruimtelijke spoor en kan het ruimtelijk-fysieke spoor (verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit) een stimulant vormen voor de twee aanpalende sporen.

Onderzocht wordt op basis van ervaringen hoe in de praktijk de drie onafhankelijke sporen worden geïntegreerd, welke kernproblemen zich hierbij voordoen, welke bijkomende factoren een rol spelen en welke interacties voor het welslagen de succesfactoren zijn. Hierbij gaat het om de drie-sporenbenadering op programmaniveau en op locatieniveau.

b) Nadere toelichting op het onderdeel "proces"

In het Draaiboek BOSOM wordt uitvoerig ingegaan op de mechanismen, methoden en technieken die van belang zijn voor het integreren van bodemsanering met andere maatschappelijke ontwikkelingen. Afgeleid van het Draaiboek zijn onder meer de volgende aspecten in procesmatig opzicht van belang:

- De wijze waarop in geval van complexe vraagstukken het proces wordt gefaseerd.
- Of en zo ja op welke wijze (bestuurlijke) besluitvorming plaatsvindt over het afronden van een fase en de start van een volgende fase.
- Of en zo ja op welke wijze het te ontwikkelen gebied wordt afgebakend respectievelijk gesegmenteerd vanuit de optiek kostenminimalisatie, planoptimalisatie en verbreding van het financieel draagvlak.
- Afbakening respectievelijk identificatie van de belanghebbende partijen die bij het proces moeten worden betrokken.
- De procesarchitectuur en de rol van betrokken bestuurders met name wanneer het gaat om de bestuurlijke betrokkenheid, de interne en externe aansturing en het bij de 'les' houden van betrokken (bestuurlijke) partijen (tamboerijn<sup>1</sup>).
- De vormgeving en continuïteit van de ("proces")organisatie.

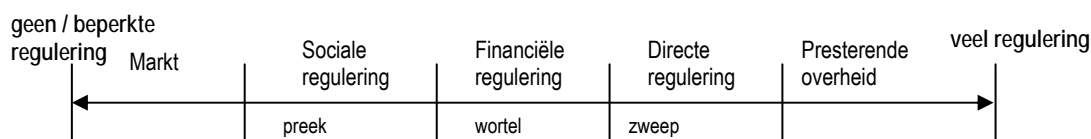
c) Nadere toelichting op het onderdeel "instrumentenmix"

De instrumentenmix is afgeleid van de door de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid gehanteerde vormen van regulering. Gepositioneerd naar de mate van overheidsregulering ontstaat de volgende schaal. In de praktijk komen veelal verschillende vormen van regulering (instrumentenmix) voor.

---

<sup>1</sup> Onder "de tamboerijn" wordt verstaan: algemeen 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".





Figuur 3: instrumentenmix

Ter toelichting het volgende.

- Markt: de overheid reguleert alleen met behulp van algemene wetgeving op sociaal-, economisch- en financieel/fiscaal gebied en eventueel aanvullend op gebieden als vestigingsbeleid, kwaliteitseisen met betrekking tot de bedrijfs/beroepsuitoefening, woningbouwcontingenten etc.
- Sociale regulering: de overheid reguleert met behulp van milieuzorgsystemen, benchmarking, convenanten, communicatie en voorlichting, monitoring etc.
- Financiële regulering: de overheid reguleert door middel van subsidies, stimuleringsbijdragen, heffingen, overheidsgegarandeerde kredietregelingen etc.
- Directe regelgeving: de overheid reguleert door middel van gebods- en verbodsbepalingen, controle, toezicht en handhaving.
- Presterende overheid: de overheid voert de dienst of het werk geheel voor eigen rekening en risico uit.

Met behulp van het analysekader zal worden nagegaan welke instrumentenmix onder de gegeven omstandigheden succesvol is.

### 1.3.3 Werkwijze

Het evaluatieonderzoek is als volgt uitgevoerd.

- Allereerst heeft een bureaustudie plaatsgevonden van de geselecteerde casus op basis van beschikbaar gestelde schriftelijke informatie.
- Vervolgens hebben interviews plaatsgevonden met een bij de casus betrokken bodemmedewerkers.
- Op basis van de resultaten van de interviews is in overleg met het consortium bepaald welke casus in aanmerking komen voor een interview met projectleiders herontwikkeling en eventuele bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten.
- Voor het identificeren van succesfactoren is naast de leerervaringen uit de casus in beperkte mate gebruik gemaakt van leerervaringen met vergelijkbare programma's. Interviews hebben plaatsgevonden met de projectleider gasfabrieken Noord-Holland, de projectleider herontwikkeling Hollandse IJsselgebied en de projectleider meerjarenprogramma revitalisering bedrijventerreinen Zuid-Holland.

#### 1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport

In het onderhavige hoofdstuk is een toelichting gegeven op de achtergrond van het onderzoek, de scope, het analysekader en de werkwijze. In het volgende hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op de uitvoeringsstrategieën die Rijk en provincies de afgelopen 20 jaar hebben gehanteerd en hetgeen daarmee tot nu toe is bereikt. Ook zal worden ingegaan op de omvang van de resterende saneringsopgave. Om een indruk te krijgen van de oorzaken van het wel of niet volgens planning realiseren van de projecten worden in hoofdstuk 3 de uitvoeringsstrategieën van de provincies en de werkwijze met betrekking tot geselecteerde casus evenals de evaluatieresultaten van de casus, langs de meetlat van het analysekader gelegd. Om het inzicht in de leerervaringen te vergroten zijn niet alleen de faal- en succesfactoren onderzocht van de door de consortiumleden voorgestelde casus. In hoofdstuk 4 zijn de ervaringen met vergelijkbare processen vergeleken zoals de aanpak in de provincie Noord-Holland, het project Hollandsche IJssel, de herstructurering van industrieterreinen in Zuid-Holland en de aanpak van brown-fields in Vlaanderen. De synthese, conclusies en aanbevelingen zijn verwoord in het hoofdrapport.

#### 1.5 Verantwoording

In de beschrijvende hoofdstukken treft u een door de opstellers van het rapport geïnterpreteerde weergave aan van mondeling en schriftelijk verstrekte informatie. Als het gaat om meningen en interpretaties van betrokken partijen, is dit aangegeven.

## 2. De uitvoeringsstrategie van de overheid bij de sanering van gasfabriekterreinen

### 2.1 Gehanteerde strategie tot omstreeks 1998

#### Context

De door de provincies en grote gemeenten gehanteerde werkwijze bij de sanering van gasfabriekterreinen is de afgelopen jaren geëvolueerd. Tot eind jaren negentig was er sprake van een Wbb-sectorale benadering waarbij de prioriteitstelling plaatsvond op basis van ernst en urgentie van het geval van bodemverontreiniging. De uitvoering van de sanering geschiedde evenals de financiering door de overheid. De kosten werden zo mogelijk verhaald op de vervuiler en/of de eigenaar. De ernst en urgentie, de relatief hoge saneringskosten, de planurgentie, de verwachte winst bij een geïntegreerde aanpak en de al dan niet rechtstreekse betrokkenheid van de toenmalige energiebedrijven bij de verontreinigde terreinen vormden voor het rijk en de provincies aanleiding om een doelgroepbeleid sanering gasfabriekterreinen te ontwikkelen. De juridische en/of morele en maatschappelijke verantwoordelijkheid van de energiesector stond daarbij centraal. Op grond van deze verantwoordelijkheid was de inzet om landelijk door middel van een energieheffing en op provinciaal niveau op basis van aansprakelijkheid, afspraken te maken over een bijdrage van de energiesector in de kosten van bodemsanering. De aansturing geschiedde primair vanuit het milieufysische spoor. Alleen in de provincie Noord-Brabant (voor een deel van de terreinen) en in de provincie Zeeland zijn in die periode met de in die tijd nog sterk provinciaal opererende energiebedrijven afspraken gemaakt over de uitvoering en financiering van saneringen. Als gevolg van schaalvergroting en verdere verzelfstandiging van de energiebedrijven werd het steeds moeilijker om op basis van de toentertijd gehanteerde strategie in de overige provincies vergelijkbare afspraken te maken. Wel zijn op locatieniveau in een beperkt aantal gevallen afspraken gemaakt.

#### Instrumentenmix

De instrumentenmix was in belangrijke mate gebaseerd op een dominante rol van de overheid bij de uitvoering van de sanering. De overheid voerde in principe de sanering uit voor eigen rekening en risico. De legitimatie van de overheid om handelend op te treden, desnoods tegen de wil van de vervuiler/eigenaar was gebaseerd op de wet.

Markt	Sociale Regulering	Financiële regulering	Directe Regulering	Presterende overheid
-------	--------------------	-----------------------	--------------------	----------------------



= toegepast instrumentarium

Figuur 4: instrumentenmix tot 1998

Bijna de helft van het aantal in Nederland aanwezige gasfabriekterreinen is op basis van deze strategie, met behulp van een relatief hoge overheidsbijdrage, geheel of gedeeltelijk gesaneerd.

## 2.2 Periode na omstreeks 1998

### Context

Mede onder invloed van een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over voortgang en kostenbeheersing van de sanering van voormalige gasfabriekterreinen werd vooruitlopend op de beleidsvernieuwing, ingezet op de zogenoemde programmatische aanpak. In de door de Wbb-bevoegde gezagen op te stellen meerjarenprogramma's wordt qua prioriteit en bekostiging waar mogelijk rekening gehouden met ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkelingen. In plaats van per locatie stelt VROM op basis van het meerjarenprogramma 1/3 deel van de saneringskosten in het vooruitzicht. De bekostiging van het overige deel dient plaats te vinden uit de opbrengst van de planexploitatie en uit bijdragen van belanghebbende derden (profijtbeginself).

### Proces

Mede gebaseerd op het aanbod van VROM is vervolgens in IPO-verband een landelijke uitvoeringsstrategie ontwikkeld. Dit resulteerde in een landelijke intentieovereenkomst over de aanpak van de voormalige gasfabriekterreinen in Nederland. In deze overeenkomst zijn onder meer de volgende intenties overeengekomen:

- Binnen twee jaar na ondertekening van de intentieovereenkomst stellen de provincies en de grote gemeenten een programma op, welk programma als basis zal kunnen dienen voor een met partijen te sluiten convenant, waarin afspraken worden gemaakt omtrent de aanpak, de wijze van financieren en de betrokkenheid van partijen bij de programmatische aanpak. In twee provincies, Gelderland en Noord-Holland, heeft deze start daadwerkelijk geleid tot het aangaan van een intentieovereenkomst met de betrokken partijen.
- Bij de voorbereiding van het convenant wordt er van uitgegaan dat twee derde deel van de totale saneringskosten gefinancierd wordt uit andere hoofde dan de Wbb (publiek/privaat). Een hoger aandeel uit de Wbb-middelen is alleen mogelijk wanneer dit voldoende gemotiveerd kan worden.
- Om dit doel te bereiken starten de partijen die de intentieovereenkomst hebben ondertekend een gezamenlijk onderzoeksprogramma, om ten aanzien van de financiering van de programmatische aanpak van de sanering van de betreffende terreinen binnen de gestelde kaders de financiële haalbaarheid te onderzoeken. De provincies en de vier grote gemeenten voeren hierbij de regierol.

Uit de overeengekomen intenties vloeit voort dat de provincies en de grote gemeenten individueel verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een programma voor hun grondgebied binnen twee jaar na ondertekening. Tevens is de bereidheid overeengekomen dit zoveel mogelijk in onderlinge samenwerking te doen. De samenwerking heeft betrekking op interprovinciale afstemming in het algemeen, het verder ontwikkelen van een gemeenschappelijke opzet van de programma's, de te volgen strategie, het ontwikkelen van nieuwe financieringsconstructies en communicatie. Een landelijke projectgroep (B0-08) is belast met de uitvoering van de overeengekomen afspraken.

Deze projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van provincies en betrokken grote gemeenten, en vertegenwoordigers namens VROM. Daarnaast zijn op provinciaal niveau ter uitvoering van de intentieovereenkomsten projectorganisaties van verschillende samenstelling aan de slag.

Instrumentenmix

Vanaf 1998 vindt een forse strategiewijziging plaats, waarbij het BOSOM-pilotprogramma<sup>2</sup> een belangrijke rol heeft gespeeld. De strategie wordt dan in toenemende mate gebaseerd op:

- het mobiliseren van economische belangen (profijtbeginsel)
- aansprakelijkheid
- cofinanciering

Kernelementen van de nieuwe landelijke strategie zijn:

- kostenminimalisatie (functiegericht saneren)
- verbreding van het financieel draagvlak door middel van maximale integratie van bodemsanering en andere maatschappelijke activiteiten (herontwikkeling)
- ontwikkelen van nieuwe uitvoerings- en financieringsvormen (PPS)

Zoals ook uit figuur 5 blijkt verschuift de instrumentenmix dan ingrijpend:

Markt	Sociale Regulering	Financiële regulering	Directe Regulering	Presterende overheid
-------	--------------------	-----------------------	--------------------	----------------------



= toegepast instrumentarium, accenten naar grijs tint

Figuur 5: instrumentenmix na 1998

### 2.3 Uitgangspositie

Alle provincies en betrokken grote gemeenten beschikten in 2002 over meerjarenuitvoeringsprogramma's. Slechts 1 provincie heeft tijdig een uitvoeringsconvenant kunnen sluiten waarin ongeveer 1/3 deel van de saneringskosten met Wbb-middelen wordt gefinancierd (provincie Noord-Holland). De overige provincies, met uitzondering van de provincie Gelderland, hebben hun uitvoeringsstrategie aangepast. In plaats van te komen tot een provinciale intentieovereenkomst over alle nog resterende locaties met alle betrokken partijen, is gekozen voor een uitvoeringsstrategie waarbij het provinciale gasfabriekprogramma als vertrekpunt dient voor het aangaan van arrangementen met betrekking tot individuele locaties of clusters van locaties. Rotterdam streeft ernaar in 2005 met VROM een uitvoeringscontract te sluiten. De provinciale programma's krijgen in plaats van een uitvoeringskarakter meer een regiekarakter op meta-niveau.

<sup>2</sup> BOSOM: Bodemsanering, Ontwikkeling en Marktdynamiek / maatwerk, zie Draaiboek BOSOM, ministerie van EZ, september 1998

Ter uitvoering van de Intentieverklaring bodemverontreiniging voormalige gasfabriekterreinen wordt jaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld. Hieruit blijkt onder meer dat:

- partijen, met uitzondering van de gemeente Rotterdam, verwachten dat de totale saneringsopgave weliswaar niet vóór 2015 zal zijn afgerond, maar voor die tijd wel in uitvoering zal zijn genomen;
- alle provincies en gemeenten tot nu toe positief zijn over de huidige werkwijze. Het combineren van saneren met herontwikkeling heeft in het algemeen meerwaarde en leidt tot een lagere benodigde rijksbijdrage;
- de combinatie saneren en herontwikkelen ervaren wordt als inspirerend, maar ook als ingewikkeld en tijdrovend. De werkwijze vereist een lange doorlooptijd waarbij tussen de initiatieffase en de oplevering in sommige gevallen een tijdbestek van meer dan tien jaar kan liggen;
- er zich in veel gevallen een complex aan risicofactoren voordoet, zoals onder meer de aanpak van de sanering zelf, het beheersen van de saneringskosten, besluitvorming over de toekomstige functie, het waarderen van de ontwikkelingsopbrengst in relatie tot de verdeling van de saneringskosten en de financiële afspraken over restrisico's. Alleen processen met stevige partners, een adequate projectorganisatie en een optimale bestuurlijke inbedding hebben kans van slagen;
- de invloed van economische stagnatie volgens de voortgangsrapportage tot dusverre beperkt blijft. Lagere opbrengsten worden in sommige gevallen gecompenseerd door lagere aanneemsommen. Een gunstige ligging en de ontwikkelingspotenties van een locatie zijn veelal meer bepalend voor het succes dan de saneringskosten. Mede hierdoor kan in het algemeen nog niet worden gesteld dat de bijdrage van derden bij dynamische locaties lager uitvallen dan geraamd;
- een belangrijke bron voor vertraging is het tempo van de gemeentelijke besluitvorming over de ontwikkelingsplannen, mede in relatie tot de saneringswijze. Risicoperceptie leidt tot voorzichtigheid en een terughoudend tempo. Soms vraagt de aansluiting op de markt- c.q. ontwikkelingsdynamiek juist een tijdpad dat afwijkt van het sectoraal beoogde tempo;
- alle provincies en gemeenten de verkregen rijksbijdragen oormerken voor de sanering en herontwikkeling van de voormalige gasfabriekterreinen. Uitwisseling met de reguliere Wbb-budgetten vindt slechts in beperkte mate plaats. Meestal zijn deze budgetten onvoldoende voor de aanpak van de reguliere gevallen waardoor 'ontschotting' slechts beperkt mogelijk is;
- in het algemeen het verlengen van de looptijd voor de aanpak van de gasfabriekterreinen tot bijvoorbeeld 2030 niet als een goede oplossing wordt gezien. Met uitzondering van de gemeente Rotterdam zijn de overige betrokken overheden van mening dat vrijwel alle locaties met behulp van marktdynamiek vóór 2015 in ontwikkeling kunnen worden genomen. In de gemeente Rotterdam ontstaat de vereiste dynamiek voor een belangrijk deel in de periode ná 2015. Een belangrijke reden daarvoor is het feit dat de terreinen nog in gebruik zijn en vroegtijdige ontwikkeling leidt tot kapitaalverlies door versnelde afschrijving;
- partijen van mening zijn dat alleen op deze programmatische werkwijze een kosteneffectieve aanpak mogelijk is;
- fasering van de periodes ná 2015 leidt tot het doorkruisen van eerder met partijen gemaakte afspraken. Dit is bijvoorbeeld nadrukkelijk het geval in de provincie Noord-Holland.

### 3. Nadere bestudering van de geselecteerde casus

#### 3.1 Selectie van de casus

Het was onder de gegeven omstandigheden niet mogelijk om alle projecten van de betrokken consortiumleden te evalueren. Daarom is een selectie van projecten gemaakt waarop het onderzoek zich kan focussen voor de zoektocht naar de faal- en succesfactoren. De overwegingen waarmee tijdens fase I de selectie tot stand is gekomen treft u aan in bijlage C. Uiteindelijk is gekozen voor de vier casus in de provincie Gelderland, twee casus in de provincie Noord-Brabant, drie in Zuid-Holland en drie in de gemeente Rotterdam.

#### 3.2 Werkwijze

De evaluatie heeft plaatsgevonden in twee stappen. Tijdens stap 1 is een quick-scan uitgevoerd met betrekking tot de geselecteerde casus. De quick-scan is uitgevoerd aan de hand van de beschikbaar gestelde schriftelijke informatie en een gesprek met de direct betrokken bodemmedewerkers. De quick-scan had ten doel om in eerste instantie een beeld te krijgen van de huidige situatie, de context van de casus, de procesgang tot nu toe en de gehanteerde instrumentenmix. De resultaten zijn vervolgens met elkaar vergeleken op basis waarvan in overleg met het consortium een nadere selectie is gemaakt. Op basis van de voorlopige resultaten van de quick-scan is een halfgestructureerde vragenlijst opgesteld voor de beoogde verdiepingsslag met betrekking tot de resterende locaties. Tijdens stap 2 is mede aan de hand van de opgestelde vragenlijst, de verdiepingsslag uitgevoerd door middel van gesprekken met de projectleiders voor het ruimtelijke fysieke spoor. Tijdens deze gesprekken zijn specifieke aspecten geïdentificeerd en is nagegaan of andere bij de casus betrokken (markt)partijen zouden moeten worden benaderd. Voorts heeft een nadere uitwerking plaatsgevonden voor het sociaal-economische spoor door middel van literatuuronderzoek en gesprekken met ter zake deskundige personen en partijen. In de provincie Gelderland kwam geen van de locaties in aanmerking voor de verdiepingsslag. Dit had te maken met de fase waarin in die provincie het onderhandelingsproces zich op dat moment bevond. Daarvoor in de plaats is de programmatische aanpak in de provincie Noord-Holland nader bestudeerd.

#### 3.3 Provincie Gelderland

##### Context

De provincie Gelderland heeft met het Rijk eind 1999, samen met VNG en de energiemaatschappij(en), een intentieverklaring ondertekend om te komen tot een programmatische aanpak voor de nog vervuilde Gelderse gasfabriekterreinen. Daarbij was het de bedoeling om bij het opstellen van het meerjarenprogramma zoveel mogelijk aan te sluiten op

ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkelingen. Hierbij werd ervan uitgegaan dat als gevolg van deze integrale benadering ongeveer 2/3 deel van de kosten door derde belanghebbenden zou worden bijgedragen.

### Proces

Om uitvoering te geven aan deze afspraak is een (bestuurlijke) Stuurgroep opgericht die de regie van het proces regisseert. In de Stuurgroep hebben zitting de provincie, de energiemaatschappij, de gemeenten (als VNG-Gelderland) en het Ministerie van VROM.

Als eerste stap is met de betrokken gemeenten en energiemaatschappij een startdocument (beginseldocument) opgesteld waarin de omvang van de vervuilde terreinen, de eigendomssituaties en ontwikkelingsmogelijkheden zijn vastgelegd. Bij de vaststelling van het beginseldocument bleek in de Gelderse situatie de energiemaatschappij grooteigenaar van gasfabriekterreinen. De energiemaatschappij was mede eigenaar van 15 van de 31 nog vervuilde gasfabrieklocaties (circa 30% van het totale aantal te saneren terreinen). Vanwege de grondpositie van de energiemaatschappij heeft de Stuurgroep in 2001 besloten om niet met alle partijen tegelijk vervolgstappen te ondernemen, maar eerst de provincie en de energiemaatschappij nadere afspraken te laten maken over een aanpak en de verdeling van kosten in relatie tot het grondeigendom van de energiemaatschappij. Gedeeld inzicht in de hoofdlijnen van een gezamenlijke koers (provincies en energiemaatschappij) ontstond in de loop van 2004.

Hierop besloot de Stuurgroep om ook de gemeenten weer bij het proces te betrekken. In september 2004 heeft de Stuurgroep een gemeentemiddag georganiseerd. Hierin is een aftrap gegeven voor een tweesporig proces. Enerzijds moeten de afspraken met de energiemaatschappij verder worden vormgegeven, anderzijds moeten alle betrokken gemeenten actief worden benaderd met de hoofdlijnen van de afgesproken koers. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan een overeenkomst met de energiemaatschappij. Met de gemeenten worden per locatie herontwikkelingsmogelijkheden en/of een saneringsaanpak vastgelegd in intentieovereenkomsten, met inbegrip van de rol van de gemeenten bij het ontwikkelingsproces. In de intentieovereenkomsten met gemeenten wordt vastgelegd wanneer de vervuilde terreinen worden aangepakt (jaartal), op welke bijdrage gemeenten kunnen rekenen en wanneer de concrete saneringsovereenkomst (met meer locatie specifieke gegevens) gaat volgen. Gelderland koerst op een ondertekening van alle overeenkomsten in het voorjaar van 2005.

### Instrumentenmix

Uitgangspunten bij de Gelderse programmatische aanpak zijn:

- 1 Alle professionele eigenaren worden op dezelfde wijze benaderd en dragen bij in de kosten van de sanering, (onschuldige) particulieren worden vrijgesteld van een financiële bijdrage.
- 2 De gemeente bepaalt de functie en invulling van de locaties en zorgt voor het realiseren van die invulling.
- 3 Alle locaties kunnen rekenen op een Wbb-bijdrage, de hoogte is afhankelijk van de mate waarin sprake is van herontwikkeling.
- 4 Er wordt functiegericht en kosteneffectief gesaneerd voor 2015.



## Casus

In de provincie Gelderland zijn tegen de achtergrond van de provinciale werkwijze, 4 locaties geëvalueerd. De resultaten hiervan worden hieronder beknopt weergegeven.

<i>Locatie 1</i>	<i>Gasfabriek Projectgemeente</i>
Typering	In een projectgemeente ligt een oud gasfabrieksterrein van circa 1 hectare. De bovengrond is verontreinigd met immobiele componenten, plaatselijk komen dieper gelegen kernen van mobiele verontreiniging voor die zich verspreiden naar nabijgelegen oppervlaktewater. Het terrein is eigendom van het energiebedrijf en de gemeente. Het wordt momenteel gebruikt als parkeerplaats, met daarop tevens een gastontvangststation (GOS), een woonhuis en kantoor.
Het verhaal	Gemeente en woningbouwvereniging hebben belangstelling om het terrein te ontwikkelen. Deze partijen hadden een afwachtende houding, het wachten was op het moment dat de provincie zou gaan saneren en het terrein liefst zo schoon mogelijk zou opleveren.
Actualiteit	Anno 2005 heeft de gemeente initiatief genomen om een principeplan op te stellen voor bodemsanering in relatie tot de herontwikkeling van het terrein. Er is een afspraak gemaakt over een bijdrage aan de totale saneringskosten. Saneren en herontwikkeling worden door de gemeente opgenomen en lijken nu een haalbaar traject.
Faal- & Succesfactoren	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• De integratie van het ruimtelijke, sociaal-economische en milieu-fysieke spoor vond tot voor kort niet plaats.</li><li>• Anno 2005 blijkt integratie wel mogelijk. De locatie lijkt een prima schakel te kunnen gaan vormen tussen het centrum, het oppervlaktewater en het overgangsgebied.</li></ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Er was geen sprake van een doelgericht proces en regie daartoe. Van oudsher bestaande rolpatronen (gemeente, provincie) en wederzijdse verwachtingen (wachten op 100% Wbb-financiering) leiden tot stagnatie.</li><li>• Het energiebedrijf had geen baat bij aanpak. Bejegening als 'schuldige' partij die daarom 'vrijwillig' moest bijdragen aan het oplossen van andermans problemen, had geen resultaat.</li><li>• Door het opnieuw formuleren van de gezamenlijke kansen en financiële afspraken lijkt de stagnatie te worden doorbroken.</li></ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Het vooruitzicht dat cofinanciering uit het 'Programma' op termijn geheel vervalt, draagt bij aan herziening van posities en het doorbreken van stagnatie.</li></ul>

<i>Locatie 2</i>	<i>Gasfabriek Programmameente</i>
<b>Typering</b>	De ernstig verontreinigde locatie is ruim 1 hectare. Volgens de milieuhygiënische urgentie in de beschikking moest in 2003 met de sanering worden gestart. Het terrein heeft qua ligging ontwikkelmogelijkheden. Dit kan niet kostendekkend als gevolg van de hoge kosten van bodemsanering en gebruiksbeperkingen door de nabijheid van een spoorlijn. Het terrein is in eigendom van energiebedrijf en gemeente.
<b>Het verhaal</b>	Eerdere initiatieven binnen de gemeenten om het gebied te ontwikkelen zijn niet gelukt. Energiebedrijf en gemeente deelden geen gelijke visie en vonden geen overeenstemming over een aanpak in relatie tot herontwikkeling. Van de provincie werd verwacht dat zij (geheel) zou voorzien in de kosten van sanering, dit mede gezien de beschikking van urgentie.
<b>Actualiteit</b>	Gemeente, met woningbouwvereniging en belanghebbenden in de omgeving, gaf in 2003 nieuwe impuls aan de herontwikkeling. Vervolgens heeft het gasfabriekprogramma in 2004 ook een nieuwe impuls gekregen. Nu sporen de plannen voor herontwikkeling en sanering goed. De gemeente neemt zowel de sanering als de herontwikkeling ter hand. Omdat zij meebetaalt aan de sanering, is er een direct belang voor een 'strakke' procesregie en kostenbeheersing.
<b>Faal- &amp; Succesfactoren</b>	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De ruimtelijke invulling was lange tijd onzeker en derhalve niet leidend. Inmiddels wordt ingezet op een concreet plan, en zo ook aanpak van de bodemproblematiek.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot voor kort ontbraken structuur en regie in het proces van herontwikkeling en sanering van de locatie. Mede hierdoor namen partijen een afwachtende houding aan.</li> <li>• Mede door een duidelijke regie van de gemeente om te komen tot herstructurering van de wijk inclusief de gasfabrieklocatie komen sanering en herontwikkeling nu tot elkaar.</li> </ul>

<i>Locatie 3</i>	<i>Gasfabriek Programmameente</i>
<b>Typering</b>	Het gaat in dit geval om een terrein met een oppervlakte van circa 2 hectare, verontreinigd met de gebruikelijke componenten. Een grote verontreinigingskern ligt gedeeltelijk onder eene te handhaven monumentaal gebouw. Het terrein is grotendeels eigendom van het energiebedrijf. Gemeente, energiebedrijf en ontwikkelingsbedrijf werken samen aan een haalbaar ontwikkelingsplan.
<b>Het verhaal</b>	Het te ontwikkelen terrein krijgt de functie van woningbouw. De bestemming van de monumentale bouwdelen wordt nog bezien. De besluitvorming over het al of niet handhaven van het industriële erfgoed, de daar aan te geven bestemming en de daarvoor noodzakelijke saneringsmaatregelen namen de nodige tijd. Deze keuze was van directe invloed op saneringsmaatregelen en -kosten en op de planexploitatie in totaliteit. Het heeft betrokken partijen ook tijd gekost om tot gedeelde posities te komen. Hierbij speelden ondermeer een rol de verwachtingen ten aanzien van het nemen van 'eigen verantwoordelijkheid' door het energiebedrijf, en de mate waarin de provincie in staat en bereid was binnen een programmatische aanpak bij te dragen aan de saneringskosten.
<b>Actualiteit</b>	De plannen, inclusief de saneringsaanpak zijn nu in een vergevorderd stadium. Er ligt een gezamenlijk initiatief van de eigenaar, gemeente en ontwikkelaar voor woningbouw. Er is een afspraak voor cofinanciering uit het gasfabriekconvenant. Het wachten is op goedkeuring van een bestemmingsplanwijziging en vervolgens ondertekening van overeenkomsten door betrokken partijen.
<b>Faal- &amp; Succesfactoren</b>	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de exacte ruimtelijke invulling was, mede door de complexiteit van het herbestemmen van het monument, lange tijd onzeker. Inmiddels is een concreet spoor ingezet, wat ook moet leiden tot een oplossing van de bodemsaneringopgave.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partijen namen tot voor kort een afwachtende houding aan vanwege het uitblijven van noodzakelijke overeenkomsten. Tussen gemeente en provincie, in verband met de mate van financiering van saneringskosten, tussen provincie en energiebedrijf, in verband met de positie van het energiebedrijf als 'veroorzaker ten principale', en overheden en ontwikkelaar, in verband met afzet- en opbrengstkansen.</li> <li>• De programmameente heeft de afgelopen jaren ervaring opgedaan met bodemsanering. Deze ervaring maakt de gemeente tot een sterke partner in het proces.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• uiteindelijk ontstond een marktconforme benadering binnen Wbb-kader.</li> </ul>

<i>Locatie 4</i>	<i>Gasfabriek Projectgemeente</i>
Typering	Het gaat om een betrekkelijk klein terrein verontreinigd terrein waarop een woning, een oud fabriekspand en een GOS, in eigendom van het nutsbedrijf. De afmeting van de locatie en de omgeving laten geen groot ontwikkelingsplan toe.
Het verhaal	Duidelijke plannen voor aanpak waren er tot voor kort niet.
Actualiteit	De gemeente heeft anno 2005 het voortouw genomen om voor het terrein een planontwikkeling te starten met als voornemen de sanering zelf uit te voeren. Er zijn inmiddels afspraken gemaakt over een bijdrage aan de saneringskosten.
Faal- & Succesfactoren	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot voor kort ontbraken aanknopingspunten binnen een bredere context (ruimtelijke schaal, type functie).</li> <li>• Inmiddels is een concreet traject gestart dat kan leiden tot een oplossing van de bodemsaneringopgave.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er was in het verleden geen sprake van een gestructureerd proces.</li> <li>• Doordat er met het energiebedrijf als grootste eigenaar financiële afspraken worden gemaakt over de sanering komt een aanpak met sanering en een bescheiden herontwikkeling in zicht.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <p>door de programmatische aanpak ontstaat voor deze locatie ook een marktconforme benadering binnen Wbb-kader.</p>

### Conclusie

De faal- en succesfactoren van de Gelderse aanpak, mede in relatie tot de ervaringen uit de casus kunnen als volgt worden samengevat.

### Faal- en succesfactoren

M.b.t. context:

- Bodemsanering is geen natuurlijke drive voor een gemeente om in het kader van de ruimtelijke plannen prioriteiten te stellen. Daartoe is een op bestuurlijk (meta-)niveau gestructureerde werkwijze vereist.

M.b.t. proces:

- Voor een programmatische aanpak moet in principe met alle individuele partijen, gemeenten en energiemaatschappijen, afspraken gemaakt worden. Qua snelheid wordt hierdoor het proces voor eenvoudige locaties of relatief makkelijk te ontwikkelen locaties afgeremd. Een gestructureerd proces in samenwerking met gemeenten is onontbeerlijk om bestaande rolpatronen te doorbreken. De door de gemeenten opgedane ervaring met ISV werkt bevorderend voor de integratie van saneren en herontwikkelen bij de aanpak van de gasfabriekterreinen.

M.b.t. instrumentenmix:

- De instrumentenmix kan worden omschreven als marktconform binnen Wbb-kader. De marktpotenties en de daaruit voortkomende overwegingen om op basis van vrijwilligheid een financiële bijdrage te verlenen vormen het uitgangspunt. De verhouding tussen een marktconforme werkwijze bij de budgetverdeling en de eisen die het Wbb-instrumentarium aan de budgetverdeling stelt, geven in de praktijk aanleiding tot fricties. Er moet immers van geval tot geval een afweging gemaakt worden tussen een "zekere" bijdrage nu en een "onzekere" bijdrage op grond van het juridisch instrumentarium in de toekomst. Bovendien leidt het dreigen met het juridisch instrumentarium in het algemeen niet tot een benodigde gezamenlijke aanpak die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen. Bejegening van het betrokken energiebedrijf of de gemeente als schuldige partij werkt bovendien contraproductief.
- Het streven gericht op functiegericht en kosteneffectief saneren wordt met het huidige Wbb-kader (wetgeving) nog in onvoldoende mate afgedekt.

### 3.4 Provincie Noord-Brabant

#### Context

In de provincie Noord-Brabant zijn in verhouding al veel terreinen vrijwillig gesaneerd op basis van een afspraak met het toentertijd provinciaal opererende energiebedrijf. Er resteren nog zes complexe gevallen die op basis van maatwerkafspraken met betrokkenen zullen worden aangepakt. Voor deze zes gevallen heeft de provincie in 2002, conform de met VROM gemaakte afspraken, een meerjarenprogramma opgesteld. Daarbij vormde het milieu-fysieke spoor het vertrekpunt, waarbij aangesloten wordt op door gemeenten aangegeven ontwikkelingspotenties.

#### Proces

Voor het ondersteunen van het milieu-fysieke spoor bestaat geen gestructureerd overleg met de betrokken gemeenten en andere relevante partijen over een adequate ruimtelijke invulling (ruimtelijk masterplan). Ook is er geen individueel gestructureerd werk- en overlegverband ingesteld voor de zes resterende gevallen afzonderlijk. Wel bestaat er voor het milieu-fysieke spoor een gestructureerd overleg met de rechtstreekse-, programma- en projectgemeenten. De strategie van de provincie bestaat uit het van geval tot geval benutten van kansen voor ontwikkeling. De ruimtelijke ontwikkeling wordt in het algemeen niet actief bevorderd. Wel worden initiatieven van derden met betrekking tot het milieu-fysieke spoor ondersteund. In voorkomende gevallen vindt

afstemming plaats met interne afdelingen, voor zover die kunnen bijdragen aan de gewenste ontwikkeling.

### Instrumentenmix

In het kader van het milieu-fysieke spoor wordt vooral het Wbb-instrumentenmix benut. Cofinanciering wordt benut voor het stimuleren van ontwikkelingen van derden. Voor het bepalen van de hoogte van de Wbb-bijdrage binnen een planexploitatie is nog geen systematiek ontwikkeld.

### Casus

In de provincie Noord-Brabant zijn tegen de achtergrond van de werkwijze van de provincie 2 locaties geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie worden hieronder beknopt weergegeven.

<i>Locatie 5</i>	<i>Gasfabriek Programmameente</i>
Typering	Het terrein, een kleine hectare, is verontreinigd met mobiele en immobiele verontreinigingen, en is als ernstig en urgent aangemeld. Het voor de urgentiestelling maatgevende risico is inmiddels weggenomen door het uitvoeren van een deelsanering, de beschikking is (nog) niet herroepen. Voor de ontwikkeling van het terrein zijn in de loop der tijd verschillende voorstellen gedaan. Deze zijn steeds komen te vervallen, door omstandigheden die niet direct met de locatie zelf te maken hadden.
Het verhaal	Sanering en ontwikkeling van het terrein staan al geruime tijd op de gemeentelijke agenda. Aanvankelijk zou het terrein om reden van urgentie in Wbb-kader door de provincie worden gesaneerd. De gemeente zou vervolgens het terrein functioneel kunnen ontwikkelen. Onder invloed van nieuw beleid werd getracht het terrein in het kader van een groter ontwikkelingsproject aan te pakken, met medefinanciering van de sanering uit de exploitatie. Een daartoe strekkend voornemen, de ontwikkeling tot winkelcentrum met parkeervoorziening, verviel als gevolg van veranderende marktomstandigheden. Inmiddels is het ruimtelijke plan voor de inrichting van het gemeentecentrum zodanig gewijzigd dat de locatie nu buiten de ontwikkeling van nabij gelegen winkelgebied dreigt te vallen. Het enthousiasme van de gemeente voor aanpak van de locatie is afgenomen. Ten eerste ontbreekt het aan inzicht over de hoogte van een eventuele financiële bijdrage van de provincie in de saneringskosten. Ten tweede ontstond er ongenoegen over het ongestructureerde proces, mede door personele wisselingen bij zowel gemeente als provincie.
Actualiteit	De gemeente en de provincie zijn voornemens om de kansen voor herontwikkeling van het terrein die zich nu voordoen beter te benutten. Dit wordt bekrachtigd door expliciet op deze locatie gericht bestuurlijk en een ambtelijk overleg.
Faal- & Succesfactoren	Met betrekking tot context: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is tot op heden in onvoldoende mate sprake van een geïntegreerd drie sporenbeleid, waardoor de voorkomende 'drijvende krachten' nog in onvoldoende mate zijn benut.</li> <li>• Vanuit de ruimtelijke ordening is het accent gelegd op het 'om de locatie heen</li> </ul>

	<p>ontwikkelen' in plaats van de locatie geïntegreerd te ontwikkelen.</p> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is in onvoldoende mate sprake van een gestructureerd en integraal samenwerkingsproces tussen gemeente en provincie.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De instrumentenmix is tot nu toe eenzijdig ingezet vanuit de Wbb-optiek.</li> </ul>
--	--

<i>Locatie 6</i>	<i>Gasfabriek Programmameente</i>
<b>Typering</b>	Het totale terrein is een kleine 2 hectare groot. Een deel daarvan is in groter verband gesaneerd en herontwikkeld. Een resterend terreindeel is in gedeeld eigendom van gemeente, nutsbedrijf en particuliere eigenaren. Dit deelterrein wordt nog gebruikt als GOS, een aanwezig kantoorpand wordt verhuurd.
<b>Het verhaal</b>	De gemeente is initiatiefnemer voor de herontwikkeling, samen met en dragende investeerder in de realisatie van de herontwikkeling. Voor de ontwikkeling van het terreindeel is een plan opgesteld. Realisatie wordt belemmerd door wijziging van marktomstandigheden, een beoogd afnemer van te ontwikkelen bedrijfsbebouwing moest afhaken. Enige vertraging ontstaat ook door de aanwezigheid van archeologisch waardevolle relictten. Tenslotte moet worden gewacht op het aflopen van het huurcontract voor het kantoorpand.
<b>Actualiteit</b>	Provincie, gemeente en nutsbedrijf hebben een overeenkomst gesloten voor verdere aanpak, ontwikkeling en sanering.
<b>Faal- &amp; Succesfactoren</b>	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De locatie is door de gemeente volledig ingepast in een brede sociaal-economische en ruimtelijke vernieuwing van de omgeving.</li> <li>• De uitvoering wordt enigszins vertraagd door veranderende marktomstandigheden.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente volgt een consequent en gestructureerd intern proces.</li> <li>• De provincie acteert adviserend en ondersteunend, en vervult daarnaast de rol van bevoegd gezag.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de totale planontwikkeling en -realisatie worden instrumenten benut vanuit economische, ruimtelijke en milieu beleidskaders.</li> </ul>

### Conclusie

De faal- en succesfactoren van de Brabantse aanpak, mede in relatie tot de ervaringen die van de casus kunnen worden afgeleid, kunnen als volgt worden samengevat.

#### Faal- en succesfactoren

##### M.b.t context:

- De drie sporenbenadering is vooral een aangelegenheid van de gemeenten.

##### M.b.t proces:

- Er ontbreekt een gestructureerd bestuurlijk overleg.
- Het organiseren van een projectstructuur is vooral een aangelegenheid van de gemeenten.
- Initiatieven van derden worden actief ondersteund.

##### M.b.t. instrumentenmix:

- sterk Wbb- georiënteerd.

### 3.5 Provincie Zuid-Holland

#### Context

De provincie Zuid-Holland heeft overeenkomstig de met het Rijk gemaakte afspraken in 2002 een Meerjarenprogramma herontwikkeling voormalige gasfabriekterreinen opgesteld. Het programma heeft betrekking op nog 21 te saneren terreinen. Het milieu-fysieke spoor was voor het programma het vertrekpunt. Voor de prioriteitstelling wordt aangesloten op de ruimtelijke ontwikkelingspotenties van de terreinen. Deze potenties zijn ten behoeve van het opstellen van het programma op hoofdlijnen onderzocht.

#### Proces

Er is in samenwerking met de betrokken gemeenten op programmaniveau geen ruimtelijk masterplan opgesteld, er vindt met de betrokken gemeenten geen gezamenlijk gestructureerd overleg plaats (tamboerijn) en er vindt geen gestructureerd overleg plaats met de in de provincie meest betrokken energiebedrijven. In het programma zijn op basis van een aantal gedefinieerde kenmerken potentieel dynamische locaties onderscheiden, waaraan op een flexibele wijze prioriteit wordt gegeven om zodoende zo veel mogelijk van voorkomende ruimtelijke ontwikkelingen gebruik te kunnen maken. De inzet van de provincie is gericht op het van geval tot geval stimuleren en ondersteunen van potentieel dynamische locaties. In het algemeen bestaat er op locatieniveau geen gestructureerde bestuurlijke betrokkenheid. Bestuurlijke betrokkenheid wordt (ad hoc) benut op momenten wanneer daartoe aanleiding is.

#### Instrumentenmix

De instrumentenmix bestaat uit het verschaffen van milieu-inhoudelijke kennis (functiegerichte aanpak), het binnen de provincie afstemmen van ruimtelijke procedures en woningbouwcontingenten en het, in nauw ambtelijk overleg met de gemeenten, leveren van maatwerk op het gebied van financiële arrangementen met betrekking tot Wbb- en ISV-bijdragen.



Daarbij wordt rekening gehouden met de juridische aansprakelijkheden, relevante EU-bepalingen en opbrengstmogelijkheden uit de voorgenomen herontwikkeling. Voor de financiering is een subsidieverordening in voorbereiding. De inzet is:

- het realiseren van een gemiddelde bijdrage van 1/3 van de saneringskosten;
- van geval tot geval komen tot een in juridisch opzicht aanvaardbare, door betrokken partijen rechtvaardige verdeelsleutel;
- dit op basis van een werkwijze met zo weinig mogelijk bestuurslasten;
- waarbij geen verplichtingen worden aangegaan die verder reiken dan de betreffende investeringsperiode.

De mate waarin wordt bijgedragen in de saneringskosten wordt bepaald door een combinatie van factoren, zoals:

- de dynamiek van een locatie en de ontwikkelingspotentie;
- de omvang van het exploitatiegebied in relatie tot het saneringsgebied;
- de waardevermeerdering als gevolg van bodemsanering;
- de resultaten van de juridische toets;
- de urgentie van de sanering;
- de mate van bestuurlijke gebondenheid.

Een subsidieregeling voor besluitvorming van geval tot geval is nodig omdat met de Zuid-Hollandse aanpak geen totaalafspraken op programmaniveau kunnen worden gemaakt.

### Casus

In de provincie Zuid-Holland zijn tegen de achtergrond van de Zuid-Hollandse werkwijze 4 locaties geëvalueerd. De resultaten hiervan worden hieronder beknopt weergegeven.

<i>Locatie 7</i>	<i>Gasfabriek Projectgemeente</i>
<b>Typering</b>	Het betreft een locatie van ongeveer 1 hectare in eigendom van de gemeente. Het terrein, nu gebruikt als parkeerterrein, maakt deel uit van een omvattend plan voor de herontwikkeling van de stationsomgeving. Het is de bedoeling om op het terrein woningen en parkeervoorzieningen te realiseren, met behoud van een aanwezig trafostation.
<b>Het verhaal</b>	Voor de gemeente vormt de ruimtelijke ontwikkeling het vertrekpunt. De bodemverontreiniging wordt beschouwd als een hindernis die zo verantwoord mogelijk moet worden genomen. Het project wordt binnen de gemeente getrokken door een adequate projectorganisatie, waarin specifiek aangetrokken deskundigheid op het gebied van projectontwikkeling én bodemsanering. Er is een directe bestuurlijke betrokkenheid van wethouder voor ruimtelijke ontwikkeling. De provincie biedt maximale ondersteuning in zowel personeel, inhoudelijk, ruimtelijk als financieel (ISV, Wbb) opzicht. Dit omdat het project voldoet aan de door de provincie gestelde prioriteiten, en omdat de gemeente de ontwikkeling krachtig en gestructureerd aanpakt. De gemeente verkiest een saneringswijze zonder nazorg, ook al valt deze duurder uit. Dit is voor de provincie aanleiding om een hogere bijdrage te verstrekken dan het gebruikelijke 1/3 deel van de saneringskosten. Met als startpunt een programma van eisen voor de sanering en inrichting van het terrein zijn marktpartijen uitgenodigd voorstellen

	<p>te doen voor inrichting en een bouwkundig en financieel plan. Met de 'winnende' ontwikkelaar ontstond in later stadium discussie over de dekking van het risico van tegenvallende bodemsaneringskosten. De beoogde ontwikkelaar kon of wilde dit risico niet in de grondexploitatie opnemen. Achteraf bezien had in de voorselectie ook als eis moeten gelden dat een inschrijvende partij ervaring moest hebben met stedenbouwkundige ontwikkeling zowel als met bodemsanering.</p>
Actualiteit	<p>Onlangs is in goed overleg met partijen overeenstemming bereikt met een andere ontwikkelaar. De eerste fasen van de sanering en ontwikkeling zullen naar verwachting spoedig starten.</p>
Faal- & Succesfactoren	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• duidelijke prioriteitstelling in een gemeentelijk ruimtelijk kader,</li> <li>• adequate afstemming van de drie sporen qua inhoud en proces.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• doelgerichte gemeentelijke projectorganisatie, grote mate van continuïteit en enthousiasme in bestuurlijke betrokkenheid,</li> <li>• geïntegreerde financiering en aanbesteding van inrichting en sanering van het terrein,</li> <li>• geslaagde ambtelijke ondersteuning en bestuurlijke interventie door de provincie.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdige duidelijkheid over de hoogte van de provinciale Wbb- en ISV-bijdrage.</li> <li>• Extra (bestuurlijke) urgentie als gevolg van de dreiging dat provinciale ISV-bijdrage na een bepaalde periode zou vervallen.</li> </ul>

<i>Locatie 8.</i>	<i>Gasfabriek Projectgemeente</i>
Typering	<p>In dit geval gaat het om een voormalig gasfabrieksterrein met een oppervlakte van ongeveer 4 hectare. Het terrein is eigendom van de gemeente en wordt, zoals vaker, gebruikt door diverse gemeentelijke diensten waaronder de brandweer. Er is, naast de bekende verontreiniging van de bodem, sprake van een diepe mobiele verontreiniging deels onder bestaande bebouwing. Het is de bedoeling om het terrein te ontwikkelen als woon- en winkelgebied.</p>
Het verhaal	<p>Het voornemen tot ontwikkeling en sanering van het terrein ontstond naar aanleiding van een particulier initiatief voor ontwikkeling van een belendend bedrijfsterrein. Op verzoek van de gemeente werd de betrokken ontwikkelaar gevraagd om ook het oude gasfabrieksterrein in de plannen te betrekken. Een voorgelegd plan leidt tot discussie met omwonenden over de saneringsaanpak (IBC-variant), en met gemeente en provincie over woningcontingenten. Handhaving van de gevestigde diensten blijkt eveneens bezwaarlijk, om reden van ontsluiting en logistiek, en in verenigbaarheid met afdoende sanering. Na vertrek van de</p>

	<p>initiatiefnemende wethouder valt het initiatief stil. Uiteindelijk krijgt het initiatief een nieuwe impuls. De projectorganisatie wordt versterkt, er wordt een nieuw inrichtingsplan opgesteld welke uitgaat van verplaatsing van de bestaande functies. Zo kan de bebouwing worden gesloopt en de ondergrond effectief gesaneerd. De kosten van de sanering worden gefinancierd door de ontwikkelaar, de gemeente en de provincie voor iedere 1/3 deel en verdisconteerd in de grondexploitatie</p>
Actualiteit	<p>Partijen hebben overeenstemming over het plan van aanpak en de financiering daarvan. Het plan is nu in uitvoering genomen.</p>
Faal- & Succesfactoren	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het vergroten van het exploitatiegebied van een bestaand initiatief (projectenvelop) was een belangrijke strategische keuze voor het ontwikkelen van het naastgelegen verontreinigde terrein.</li> <li>• Het feit dat voor een gecombineerde ontwikkeling van beide terreinen bij de betrokken partijen onvoldoende draagvlak bestond, leidde tot stagnatie.</li> <li>• De uitvoeringsorganisatie van de gemeente was te zeer afhankelijk van een initiërende wethouder, en bracht geen continuïteit na diens vertrek.</li> <li>• Er is in eerste aanzet besloten om de bestaande functies op het te saneren terrein te handhaven ('minimumvariant'), met als gevolg een niet efficiënte saneringsaanpak en onvoldoende draagvlak onder omwonenden en in de lokaal-politieke arena.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er heeft door de provincie onvoldoende sturing plaatsgevonden op de afstemming tussen ontwikkeling en woningbouwcontingenten.</li> <li>• Ontwikkeling en sanering locatie werd geforceerd ingebracht in een 'package deal', met als gevolg afbreuk in latere procesfase.</li> <li>• Onbalans tussen bestuurlijke en ambtelijke procesgang.</li> <li>• Opvattingen over saneringsaanpak en restrisiko werden onderwerp van politieke krachtmetingen in gemeentelijke kring, de uitingen hiervan in de media gingen ten koste van een op zich verantwoorde saneringsaanpak.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet van middelen uit Wbb- en ISV-kader.</li> <li>• Mede bevordert door toewijzing van woningcontingent.</li> </ul>

<i>Locatie 9</i>	<i>Gasfabriek Projectgemeente</i>
Typering	<p>Het betreft een terrein van ca. 2 hectare, in eigendom van de gemeente. Het ligt op een oud (verouderd) bedrijventerrein naast de RWZI. Het gasfabrieksterrein wordt nog extensief gebruikt als GOS en voor opslagdoeleinden. Het terrein is verontreinigd met mobiele en immobiele verontreinigingen. Er vindt matige verspreiding plaats via het grondwater. Het is de bedoeling om aan het gebied een woonbestemming te geven, het verplaatsen van de RWZI is</p>

	hiervoor noodzakelijk.
Het verhaal	Bij het opstellen van een nieuw gemeentelijk structuurplan werd de gasfabrieklocatie (bedrijventerrein) buiten de contour 'wonen' gehouden. Op suggestie van de provincie werd met steun van de Inspectie RO en de toentertijd verantwoordelijke wethouder, de woningbouwcontour gewijzigd waardoor op het terrein woningbouw mogelijk werd. Er bleek een marktpartij geïnteresseerd om het gebied in ontwikkeling te nemen. Na het vertrek van de betrokken wethouder is de planontwikkeling door de gemeente beëindigd. De reden waarom de planvorming niet wordt voortgezet hangt samen met politieke prioriteiten en onderlinge verhoudingen op gemeentelijk niveau. Hoewel de provincie een belangrijke rol heeft gespeeld om de betreffende locatie in ruimtelijk opzicht, op de politieke agenda te zetten, is zij niet in staat het vervolgtraject bij de gemeente op gestructureerd en met continuïteit te doen verlopen.
Actualiteit	Locatieontwikkeling is feitelijk pas mogelijk nadat de RWZI is verplaatst. Het waterschap is voornemens om de RWZI in 2006 te sluiten. Verwacht wordt dat tegen die tijd nieuwe impuls gegeven zal worden aan de sanering en ontwikkeling van het terrein.
Faal- & Succesfactoren	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimulerende rol van de provincie is belangrijk in het voortraject bij de ruimtelijke besluitvorming.</li> <li>• Het initiatief is bij de gemeente in onvoldoende mate geïnternaliseerd ondanks positieve geluiden uit de markt.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie is met de huidige uitvoeringsstrategie niet in staat om partijen in voorkomende gevallen bij de "les" te houden.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktconform binnen Wbb-kader.</li> <li>• Welwillende bejegening bestemmingswijziging.</li> </ul>

<i>Locatie 10</i>	<i>Gasfabrieksterrein Programmagemeente</i>
Typering	Het terrein, in eigendom van de gemeente, is ca. 6 hectaren groot. Het wordt, extensief, gebruikt voor bedrijfsactiviteiten, de gevestigde bedrijven zijn bereid mee te werken aan verplaatsing of vernieuwing. Een belendend bedrijfsterrein is eveneens toe aan een opknapbeurt, dit kan met bestuurlijke druk van de kant van de gemeente beschikbaar komen. Er is sprake van grond- en grondwaterverontreiniging met beperkt verspreidingsrisico.
Het verhaal	Een particulier initiatief heeft geleid tot bestuurlijke aandacht bij provincie en gemeente. Het initiatief beoogde het ontwikkelen van het gasfabrieksterrein en het belendende perceel voor

Actualiteit	<p>een mix van gebruiksfuncties wonen en (schone) bedrijfsactiviteiten. Het initiatief heeft geleid tot een door de private partij uitgevoerde haalbaarheidsstudie. Naar aanleiding daarvan bleek binnen de gemeente onvoldoende bestuurlijk en ambtelijk draagvlak, vooral als gevolg van interne verdeeldheid over prioriteiten voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Na het vertrek van de betrokken wethouder is het initiatief van de haak gevallen.</p> <p>Er is (nog) geen concreet uitzicht op aanpak.</p>
Faal- & Succesfactoren	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het initiatief was niet verankerd in een ruimtelijke visie.</li> <li>• Het oplossen van een bodemsaneringprobleem woog niet zwaar genoeg om de prioriteiten te verleggen.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is nooit echt tot een goed gestructureerd en bestuurlijk gedragen proces gekomen.</li> <li>• De provincie heeft hiertoe tot nu toe weinig bestuurlijke druk uitgeoefend.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodemsaneringinstrumenten niet doorslaggevend.</li> <li>• Marktconforme instrumenten nog onvoldoende benut.</li> </ul>

### Conclusie

De faal- en succesfactoren van de Zuid-Hollandse aanpak, mede in relatie tot de ervaringen uit de casus, laten zich als volgt samenvatten.

### Faal- en succesfactoren

M.b.t. context:

- integrale aanpak die van geval tot geval actief ambtelijk wordt bevorderd

M.b.t. proces:

- Wegens het ontbreken van een gestructureerd bestuurlijk overleg op programmaniveau worden op ad hoc basis mogelijke kansen pro-actief benut.
- Een gestructureerde projectmatige werkwijze is sterk afhankelijk van initiatieven van de betrokken gemeenten.
- Wanneer een gestructureerde werkwijze bestaat, participeert de provincie daarin actief.

M.b.t. Instrumentenmix:

- Actieve ambtelijke ondersteuning en interne afstemming op het gebied van ruimtelijke ordening en contingenteringen.
- Financiering vindt marktconform plaats binnen Wbb-kader. Het bepalen van de hoogte van de financiële bijdrage vindt van geval tot geval plaats op basis van algemene criteria hetgeen binnen de programmatische aanpak een afbreukrisico vormt.

### 3.6 Gemeente Rotterdam

#### Context

Behalve 9 provincies nemen ook de gemeenten Amsterdam en Rotterdam deel aan de gezamenlijke programmatische aanpak. Evenals de provincies heeft de gemeente Rotterdam in 2002 een Meerjarenprogramma voormalige gasfabriekterreinen vastgesteld en bij VROM ingediend. De gemeente Rotterdam heeft in verhouding een omvangrijke saneringsopgave. In totaal gaat het om 11 terreinen (oorspronkelijk werd uitgegaan van 27 potentiële gasfabriekterreinen) waarvan de gemeente in vrijwel alle gevallen eigenaar is. De saneringskosten worden geraamd worden op ruim 316.000.000,- euro, terwijl ter vergelijking de saneringskosten van de gezamenlijke provincies geraamd worden op ruim 380.000.000,- euro. De hoge kosten zijn deels verklaarbaar door het huidige gebruik en daarmee samenhangend het gebrek aan dynamiek.

Om maximaal gebruik te kunnen maken van maatschappelijke dynamiek gaat Rotterdam ervan uit dat de totale saneringsopgave voor een belangrijk deel pas na 2015 gerealiseerd kan worden. Indien de saneringen na die tijd zouden kunnen worden uitgevoerd, vallen de kosten volgens de gemeente aanmerkelijk lager uit, bijvoorbeeld omdat geen kostbare verplaatsingen of vervroegde afschrijvingen nodig zijn. De autonome ontwikkeling van de ruimtelijke en sociaal-economische sporen vormen het vertrekpunt voor de programmering. Het milieu-fysieke spoor is tot op heden volgend.

#### Proces

Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam is direct of via gemeente eigenaar/beheerder van (potentiële) ontwikkellocaties, initiatiefnemer voor RO en ingebed de sanering. De wethouder Fysieke infrastructuur is verantwoordelijk coördinerend wethouder. Voor de uitvoering van het programma is een projectteam ingesteld waarin de betrokken organisatieonderdelen zijn vertegenwoordigd. Het projectteam is verantwoordelijk voor het programma. Binnen het projectteam is het mogelijk om de bodemaspecten al in een vroeg stadium in ruimte- en locatieontwikkeling in te brengen. De basis wordt gevormd door een stedenbouwkundige visie op masterplanniveau voor de betreffende gebieden, waarbij globaal wordt nagegaan hoe de financieringsmogelijkheden van het hele ruimtelijke plan zijn en die van het saneringsdeel daarbinnen.

Er zijn meerdere keuzes mogelijk voor de ruimtelijke inrichting; deze keuzes zijn uitgewerkt in scenario's voor de uitvoering van het programma. Op deze wijze kan het milieu-fysieke spoor zwaarder meewegen bij het stellen van prioriteiten. Deze scenario's zijn:

1. vertraging realisatie ruimtelijke plannen (gevolgen; geen kosten voor verplaatsingen, wel gebruiksbeperkingen, laagst geraamd totaal aan saneringskosten);
2. autonome ontwikkeling op basis van bestaande ruimtelijke plannen (conform Uitvoeringsprogramma Stedelijke Projecten Rotterdam);
3. versnelling realisatie ruimtelijke ontwikkeling (voldoen aan gewenste planning van VROM, namelijk sanering en herontwikkeling gestart voor 2015).

Hoewel het huidige beleid gebaseerd is op scenario 2 lijkt scenario 3 (conform de door VROM gewenste planning) op voorhand niet onhaalbaar. Een gevolg van een dergelijke keuze is wel dat

in veel gevallen de ruimtelijke ontwikkeling nog niet zal starten, waardoor de kans op samenloop geringer wordt. Overigens zijn de saneringskosten ook bij deze keuze lager dan in het in 2002 ingediende Meerjarenprogramma werd opgegeven vanwege:

- minder vergaande saneringsdoelstellingen;
- ten opzichte van het (recente) verleden meer verkregen inzicht in de verontreinigings situatie.

#### Instrumentenmix

De exploitatieresultaten voor herinrichting van dit soort terreinen zijn in het algemeen licht negatief tot zeer negatief. Het gevolg daarvan is dat het nog onzeker is of de betreffende ruimtelijke plannen daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Tevens is de kans gering dat een aanmerkelijk deel van de saneringskosten uit de planexploitatie kan worden gefinancierd. Voor aanvullende financiering wordt rekening gehouden met bijdragen van derden als gevolg van aansprakelijkheden en overeenkomsten bij overdracht van grond. Kostenbesparingen als gevolg van samenloop, bewerkstelligd door het vroegtijdig afstemmen van functieontwikkeling en bodem, worden beschouwd als bijdragen uit de markt.

De bodemkwaliteit is volgens de gemeente van ondergeschikt belang voor de waardebeoordeling van de grond. Daarom is voor de financiering van de projecten slechts in beperkte mate rekening gehouden met waardestijging van de grond na sanering. In het algemeen is de grond, al dan niet na erfpacht, in eigendom van de gemeente. De gemeente verkoopt de grond meestal gesaneerd en bouwrijp aan een ontwikkelaar. De gemeente moet ten opzichte van de projectontwikkelaar instaan voor de gebruiksmogelijkheden van de grond.

#### Casus

In de gemeente Rotterdam zijn tegen de achtergrond van de Rotterdamse werkwijze 3 locaties geëvalueerd. De resultaten hiervan laten zich als volgt beknopt samenvatten.

<i>Locatie 11</i>	<i>Gasfabriek Wbb- en ISV-bevoegde gemeente</i>
Typering	Het terrein, met een oppervlakte van 3,2 hectare, is plaatselijk tot grote diepte ernstig verontreinigd met vooral mobiele componenten. Het terrein is voor een deel ingericht als park, gedeeltelijk bebouwd met een bejaardenhuis en in gebruik als GOS. De aanwezigheid van het bejaardentehuis, het GOS en het streven om karakteristieke bebouwingselementen te behouden drukken op de planopbrengst.
Het verhaal	Het terrein valt gedeeltelijk in een grootschalig plan voor stadsontwikkeling. Deze planologische inbedding staat borg voor een drijvende kracht en prioriteit op de politieke agenda. Met dit ontwikkelingsplan zijn grote financiële belangen gemoeid. Ten aanzien van het deelterrein gasfabriek is de kosten-baten verhouding sterk uit balans. Dit door de zeer hoge saneringskosten waar voornamelijk nog weinig opbrengsten tegenover staan. Ten eerste worden de mogelijke opbrengsten beperkt door de wens om het park te behouden, dit ten behoeve van het ontwikkelingsplan in bredere zin. Ten tweede is het bejaardenhuis pas na 2020 afgeschreven. Versneld verplaatsen om zo meer opbrengst te kunnen verwezenlijken

<p><b>Actualiteit</b></p>	<p>leidt tot kapitaalsverlies (versnelde afschrijving) die het voordeel teniet doet. Wachten met sanering/ontwikkeling van dit terreindeel na 2020 is financieel gunstiger, maar staat op gespannen voet met de wens het gasfabrieksaneringsprogramma uiterlijk 2015 te willen afronden. Het opvangen van kosten in verband met het gasfabrieksterrein in de planexploitatie van het brede ontwikkelingsplan is niet goed mogelijk, dit plan wordt al bovenmatig belast door kosten voor herstructurering en voor infrastructuur, waaronder veel parkeervoorzieningen. Een extra belemmering wordt veroorzaakt door de nabijheid van spoorlijnen, intensief benut voor transport van (mede) gevaarlijke stoffen.</p> <p>Men is begonnen met het renoveren en herstructureren van de omgeving. Tevens is gestart met het bouwrijp maken van terreindelen in de omgeving, e.e.a. met inzet van ISV-middelen. Het is onwaarschijnlijk dat met het ontwikkelingsplan zodanige inkomsten worden gegenereerd dat een maatgevende bijdrage aan de saneringskosten van de gasfabrieklocatie geleverd kan worden. Daarom wordt er van uitgegaan dat de saneringskosten volledig door de overheid gefinancierd worden.</p>
<p><b>Faal- &amp; Succesfactoren</b></p>	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede inbedding in de ruimtelijke planontwikkeling.</li> <li>• Groot politiek draagvlak.</li> <li>• Verlieslatende planexploitatie van omvattend ontwikkelingsplan.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequate interne projectstructuur.</li> <li>• Gericht op kostenminimalisatie en het maximaal verbreden van het financiële draagvlak binnen de planexploitatie.</li> <li>• Vroegtijdige verplaatsing van bejaardentehuis leidt tot grote meerkosten, dit vraagt specifieke afweging tussen financieel belang en belang van eindtermijn convenant saneringsprogramma gasfabrieken.</li> <li>• financieel management en kostenbeheersing specifiek voor het milieufysische spoor krijgt relatief weinig aandacht.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterk marktconform, daarmee afhankelijk van vraag- en prijsontwikkeling van woningen in het middeldure en dure segment.</li> <li>• Door samenloop van rollen (bevoegd gezag, stedelijk ontwikkelaar, grondeigenaar/erfpachter e.a.): specifieke aandacht voor grondverwervingstrategie, ontbinding van pachtovereenkomsten in geval van verontreinigde terreinen, verrekenen meerkosten sanering in grondwaarde.</li> </ul>



<i>Locatie 12</i>	<i>Gasfabrieksterrein Wbb- en ISV-bevoegde gemeente</i>
<b>Typering</b>	Het gaat om een klein gasfabrieksterrein voor 0,2 hectare dat is bebouwd. Op het middenterrein bevindt zich een niet-urgente, immobiele restverontreiniging. Het middenterrein is openbaar gebied, in eigendom van de gemeente. Het woonblok wordt geëxploiteerd door een wooncorporatie.
<b>Het verhaal</b>	Het woonblok zal naar verwachting in de periode 2020-2025 vernieuwd worden. Dit is vanwege de bereikbaarheid een logisch moment om de verontreiniging te ontgraven en een leeflaag aan te brengen. Ook is het op dat moment mogelijk om de saneringskosten te integreren in de planexploitatie. Hierbij speelt voor de gemeente het probleem dat de terugverdienmogelijkheid zich beperkt tot de erfpachtcanon, terwijl de woningbouw corporatie de investering kan terugverdienen uit de exploitatie van de woningen.
<b>Actualiteit</b>	Binnen afzienbare tijd zal met betrokken partijen overleg plaatsvinden over het tijdstip, de samenloop en mogelijk financiering van de sanering, in samenhang met de vernieuwing van het complex woningen.
<b>Faal- Succesfactoren</b>	<p>&amp; Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdige onderkenning van de problematiek in de relatie tot saneren en herontwikkeling.</li> <li>• Einddatum saneringsprogramma 2015 werkt kostenverhogend.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequate integrale benadering van de problematiek.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De positie van de gemeente als erfpachter verdient voor dit soort gevallen extra aandacht.</li> </ul>

<i>Locatie 13</i>	<i>Gasfabriek Wbb- en ISV-bevoegde gemeente</i>
<b>Typering</b>	In dit geval gaat het om een reeds gesaneerde locatie met een oppervlakte van 1,2 hectare. De langs een groot oppervlaktewater gelegen locatie was en is in gebruik als park, weg, waterkering en railinfra. Verontreinigd met PAK en cyanide, de laatste sterk heterogeen met plaatselijk zeer hoge concentraties. De sanering is uitgevoerd door middel van gedeeltelijke ontgraving en een leeflaag. De aanwezige waterkering vormde voor de sanering een obstakel. Na de sanering vindt (na)zorg plaats door middel van lokale monitoring van het grondwater.
<b>Het verhaal</b>	De sanering maakte onderdeel uit van een stedelijk ontwikkelingsplan. De kade, promenade met groenvoorzieningen en de weginfrastructuur zijn in dat kader vernieuwd. Het betrof het eerste saneringsobject binnen de programmatische aanpak. Dit was voor zowel de gemeente als voor VROM 'even wennen', er ontstond als gevolg enige vertraging in de besluitvorming.

	<p>VROM heeft uiteindelijk ingestemd met 30% Wbb-bijdrage. De Rijkswaterstaat, beheerder van de waterkering, heeft haar aandeel voor beheer van achtergebleven verontreiniging afgekocht en in handen gelegd van de gemeente. Het resterende deel van de saneringskosten is ten laste gekomen van het planbudget. De extreem hoge cyanideconcentraties leidden tot een indringend debat over de saneringswijze. Uiteindelijk konden B&amp;W en Raad besluiten tot de functiegerichte sanering met langdurige nazorg.</p>
Actualiteit	<p>De nazorg wordt door de gemeentelijke dienst uitgevoerd en van jaar tot jaar gefinancierd.</p>
Faal- & Succesfactoren	<p>Met betrekking tot context:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Goed verankerd in gebiedsontwikkeling. De ontwikkeling was de aanleiding voor gelijktijdige sanering.</li> </ul> <p>Met betrekking tot proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe financieringsmogelijkheden zijn maximaal benut dankzij goede interne communicatie en afstemming. Desondanks was een geïntegreerde aanpak bijna mislukt.</li> <li>• Nazorgkosten en -verplichtingen hebben een rol gespeeld in de keuze van de saneringsvariant, maar bleken daarin niet doorslaggevend.</li> <li>• Financiering van de nazorg is (bij ons) nog onduidelijk.</li> </ul> <p>Met betrekking tot instrumentenmix:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktconform binnen Wbb-kader.</li> <li>• Mogelijkheden voor cofinanciering maximaal benut.</li> </ul>

### Conclusie

De faal- en succesfactoren van de Rotterdamse werkwijze, mede in relatie tot de ervaringen met de casus, kunnen als volgt worden samengevat.

#### Faal- en succesfactoren

##### M.b.t. context:

- De autonome ontwikkeling van de ruimtelijke en sociaal-economische sporen vormen het vertrekpunt voor de programmering. Het milieu-fysieke spoor is tot op heden volgend.

##### M.b.t. proces:

- OBR is initiatiefnemer waardoor integrale benadering gegarandeerd is.
- Het milieu-fysieke spoor was tot voor kort vooral ondersteunend en weinig sturend. Als gevolg van het instellen van een integraal projectteam, het streven naar afspraken met VROM op programmaniveau en de scenariobenadering vanuit het milieu fysieke spoor komt de bodemproblematiek nadrukkelijker op de agenda.

##### M.b.t. instrumentenmix:

- sterk marktconform. De gemeente (OBR) is eigenaar/beheerder, initiatiefnemer voor RO en sanering, en ontwikkelaar.

## 4. Ervaringen elders

Om het verkregen beeld naar aanleiding van de evaluatie van de door de consortiumleden geselecteerde casus te verbreden, zijn aanvullend hierop interviews gehouden met projectleiders van vergelijkbare programma's elders.

### 4.1 Aanpak gasfabriekterreinen door de provincie Noord-Holland

#### Context

In de periode na 1998 is voor de aanpak van de resterende terreinen in Noord-Holland gekozen voor een programmatische aanpak. Het vertrekpunt was het milieu (-fysieke) spoor, verankerd in een meerjarenprogramma.

#### Proces

Om het milieu (-fysieke) spoor kracht bij te zetten is tijdens de initiatieffase gewerkt aan de hand van een krachtig gestructureerd proces. Dit blijkt uit het volgende:

- het instellen van een stuurgroep onder voorzitterschap van de milieugedeputeerde, waaraan werd deelgenomen door bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten met een of meer verontreinigde gasfabriekterrein(en), een vertegenwoordiger van het energiebedrijf en een vertegenwoordiger van VROM;
- het sluiten van een intentieovereenkomst waarin de werkwijze, de financiële kaders en het perspectief voor het ontwikkelen van de locaties werden verankerd. Het perspectief bestond uit de geïntegreerde aanpak van de drie sporen. Het financiële kader bestond uit een rijksbijdrage van ongeveer 1/3 deel van de totale saneringskosten van alle terreinen gezamenlijk, met de mogelijkheid om per locatie een hogere of een lagere rijksbijdrage beschikbaar te stellen;
- een werkwijze die bestond uit een integrale inzet van instrumenten, inclusief de sociale instrumenten, zoals het gebruik van convenanten en politiek-bestuurlijke competitie;
- 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 en met periodieke evaluaties.

Omdat het milieu (fysieke) spoor het vertrekpunt vormde was een krachtige en enthousiaste regierol van de provincie van groot belang (de tamboerijn). Bijdragen in de bodemsaneringskosten vormen immers in het algemeen geen stimulans voor het aangaan van overeenkomsten met dit onderliggende doel. Daarom is van meet af aan zwaar ingezet op de ontwikkelmogelijkheden van de terreinen. Daartoe is onder leiding van de provincie, met betrokkenheid van de stuurgroep, voor alle nog resterende locaties een stedenbouwkundige visie ontwikkeld. Deze stedenbouwkundige visies fungeerden als een gezamenlijk Masterplan voor de herontwikkeling en fungeerden tevens als vertrekpunt voor het opstellen van een uitvoeringsconvenant. Met het Masterplan kon tot

uitdrukking worden gebracht dat het niet alleen ging om het saneren van verontreinigingen maar vooral om het herontwikkelen en revitaliseren van verpauperde terreinen.

Hoewel aanvankelijk het initiatief voor de herontwikkeling bij de provincie lag, werd al snel duidelijk dat het de voorkeur geniet om gemeenten het initiatief te bieden. Gebleken is dat, binnen de voorwaarden scheppende kaders van rijk en provincie en de afspraken met het energiebedrijf, gemeenten in het algemeen beter in staat zijn tot een maatwerk aanpak op het gebied van herontwikkeling voor de betreffende locaties. Omgekeerd is het voor de betrokken gemeenten vrijwel onmogelijk om zonder de sturende rol van de provincie tot een gezamenlijke programmatische aanpak te komen waarover financieringsafspraken met het energiebedrijf en VROM gemaakt kunnen worden.

#### Instrumentenmix

Aanvankelijk, in de periode waarin de provincie dacht aan het vervullen van de ontwikkelingsrol, was het de bedoeling om de overheidsbijdrage in de saneringskosten te baseren op het exploitatietekort als gevolg van de saneringskosten. Vanwege de programmatische aanpak, waarbij het sluiten van een package deal voor alle locaties voorop stond, is hiervan om praktische redenen afgezien. Het bleek niet mogelijk om voor alle locaties gelijktijdig voldoende informatie te verkrijgen. Daarom is er voor gekozen om de overheidsbijdrage voor de bodemsanering afhankelijk te stellen van:

- de waarde van gesaneerde en bouwrijp gemaakte grond;
- de hoogte van de saneringskosten;
- de aansprakelijkheid van de betrokken partijen voor de bodemverontreiniging.

Het resultaat van dit proces is een Raamovereenkomst met alle betrokken partijen waarin de algemene aspecten zijn vastgelegd, zoals de organisatie voor de uitvoering met een Raad van Toezicht, de wijze van financieren en voortgangsbewaking. Tevens zijn uitvoeringscontracten "per geval" gesloten waarin de maatwerkafspraken zijn vastgelegd. Een kenmerkend aspect van de uitvoeringscontracten is de afspraak dat de initiatiefnemer, vrijwel altijd een gemeente, naar rato van de bijdrage profiteert van financiële meevallers. Hiermee is een stimulans ingebouwd voor een kosteneffectieve aanpak. De Wbb-bijdrage op basis van het programma, aangevuld met bijdragen van de provincie en het energiebedrijf fungeert als een 'virtueel' fonds waaruit de bijdragen per geval worden gefinancierd. Met betrekking tot de bestuurlijk gebonden afspraak met VROM over de derde investeringsperiode is een hardheidsclausule ingebouwd.

## Faal- en succesfactoren

### M.b.t. context:

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

### M.b.t. proces:

- Om dit doel te kunnen bereiken is een gestructureerde werkwijze vereist met een enthousiastmerende provinciale rol op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.
- Bestuurlijk commitment van gemeenten voor het prioriteren van de gasfabriekterreinen binnen de ruimtelijke planning is een randvoorwaarde.
- Voor het verkrijgen van een bestuurlijk commitment van gemeenten is een breed ontwikkelingsperspectief van belang waarin de ruimtelijke, sociaal-economische en milieuhygiënische voordelen worden geaccentueerd (Masterplan).

### M.b.t. instrumentenmix:

- De programmatische aanpak stelt de provincie 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 de meevallers met de tegenvallers te verrekenen.
- Het juridisch instrumentarium Wbb wordt niet ingezet. Wel speelt eventuele aansprakelijkheid en ongerechtvaardigde verrijking een rol bij het bepalen van de hoogte van de Wbb-bijdrage, nadat op hoofdlijnen overeenstemming bestaat over de herontwikkeling. Op deze wijze wordt het spanningsveld tussen de marktconforme benadering en de inzet van het juridisch instrumentarium opgevangen.

## 4.2 Aanpak Hollandsche IJssel

### Context

In de Hollandsche-IJsselstreek was sprake van een ernstige vervuilingproblematiek in en langs de rivier. Tal van ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen stagneerden hierdoor. Door de samenhang van lekkende zellingen, lozingen en de vervuilde rivierbodem was geen enkele partij in staat om de problematiek zelfstandig aan te pakken. Dit was in 1996 voor partijen aanleiding om een gebiedsgerichte aanpak te ontwikkelen voor het revitaliseren van het gebied en het transformeren van onderdelen van het gebied.

Het vertrekpunt voor de gebiedsgerichte aanpak Hollandsche IJssel was het ruimtelijk fysieke en sociaal-economische spoor. De bodemsaneringsproblematiek was dominant aanwezig. De milieuproblematiek, het milieufysieke spoor, gaf aanleiding tot stagnatie. Slechts door middel van een gezamenlijke integrale, gebiedsgerichte drie-sporenaanpak was succes mogelijk.

### Proces

De toentertijd geldende bodemsaneringsstrategie, gebaseerd op de ernst en urgentiesystematiek, was niet geschikt voor een integrale gebiedsgerichte programmatische aanpak. Om tot succes te komen moest de bodemsaneringsstrategie aangepast worden. Dit was slechts mogelijk door

middel van een krachtig gestructureerd proces, met directe betrokkenheid van VROM. Dit komt onder meer tot uitdrukking door de volgende elementen:

- het instellen van een stuurgroep onder voorzitterschap van de gebiedsgedeputeerde, met als overige leden bestuurders van de betrokken gemeenten en waterschappen;
- het opstellen van een Masterplan voor de revitalisering van het gebied in de vorm van een intergemeentelijk structuurplan, waarin de ambities van de betrokken overheden voor herinrichting van het betreffende gebied zijn vastgelegd;
- het in 1999 sluiten van een uitvoeringscontract in de vorm van een inspanningsverplichting waarin de gezamenlijke wil van partijen is verankerd om de ambities te concretiseren en er in te investeren;
- afspraken over de financiering van de bodemsanering op basis van een meerjarenprogramma. Bij het bepalen van de hoogte van de overheidsbijdrage is rekening gehouden met marktdynamiek (inzet van de brede instrumentenmix);
- afspraken over taken en verantwoordelijkheden. De Stuurgroep fungeert als opdrachtgever, de gemeenten in het algemeen als opdrachtnemer. Het bestuurlijk samenwerkingsverband wordt ondersteund door een projectteam, hiërarchisch verankerd binnen de provinciale organisatie.

#### Instrumentenmix

Het programma Hollandsche IJssel bestaat uit 55 projecten, verdeeld over de groepen: projecten herinrichting zellingen, projecten waterbodemkwaliteit, themaprojecten en ecologisch recreatieve verbindingen. Bij de projecten herinrichting zellingen is in alle gevallen sprake van ernstige bodemverontreiniging. De Wbb-bijdrage op basis van het programma, aangevuld met bijdragen van de provincie fungeert als een 'virtueel' fonds. De afspraken over de bijdragen in de saneringskosten door gemeenten en private partijen worden, anders dan bij de Noord-Hollandse aanpak, van geval tot geval gemaakt.

Ondanks de goede afspraken en de gestructureerde werkwijze doen zich bij de uitvoering complicaties voor. Oorzaken van deze complicaties zijn divers:

- het uitplaatsen van bedrijven is lastig;
- het aankopen van grond is voor de gemeenten risicovol;
- voor gemeenten bestaat onzekerheid over het al dan niet beschikbaar komen van contingents;
- het wijzigen van een functie van bedrijvigheid naar wonen is lastig wanneer niet alle bedrijven tegelijk vertrekken;
- gemeenten deinzen terug voor de risico's van het afdwingen van verplaatsingen (onteigenen);
- saneringskosten vallen naderhand tegen;
- er spelen in een aantal gevallen binnen gemeenten conflicterende belangen over bijvoorbeeld het al dan niet handhaven van een bedrijfsbestemming;
- er spelen in een aantal gevallen tussen gemeenten conflicterende belangen over het realiseren van nieuwe bestemming;

- als gevolg van de (ten opzichte van de bestuurlijke horizon te) langlopende planperiode doen zich veranderende omstandigheden voor en wijzigend beleid door voortschrijdend inzicht;
- private partijen willen niet meewerken;
- de ambities zijn soms te hoog en niet realistisch;
- de stap van plan naar uitvoering is groot;
- sancties op het niet nakomen van de afspraken zijn beperkt.

#### Faal- en succesfactoren

M.b.t. context:

- een Masterplan dat kan dienen als ruimtelijk en zakelijk vertrekpunt.

M.b.t. proces:

- benutten van een bestuurlijke stuurgroep voor het verkrijgen en behouden van commitment en het bewaken van de voortgang (proces met behulp van sociale regulering);
- een min of meer onafhankelijke projectorganisatie met een duidelijk op herontwikkeling gericht profiel;
- adequaat programma- en projectmanagement.

M.b.t. instrumentenmix:

- evenwicht in belang, verantwoordelijkheid en verplichting mede in relatie tot het toepassen van het juridisch instrumentarium.
- het beschikken over een programmabudget over meerdere jaren.
- van inspanningsverplichting naar resultaatsverplichting.
- audit op het jaarprogramma.

### 4.3 Herstructurering industrieterreinen

#### Context

Een toenemend aantal provincies spant zich extra in voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen dit ter versterking van de regionale economie. Daarbij gaat het niet alleen om de ontwikkeling van nieuwe industrieterreinen, maar ook om de herstructurering van bestaande, veelal verontreinigde, terreinen. De sociaal-economische en ruimtelijke sporen vormen bij deze initiatieven het vertrekpunt, veelal onlosmakelijk verbonden met het milieu (fysieke) spoor vanwege de bodemproblematiek. Om deze reden is het interessant om een vergelijking te maken tussen de aanpak van de herstructurering van industrieterreinen en de aanpak van voormalige gasfabriekterreinen temeer omdat:

- bij herstructurering van bedrijfsterreinen vrijwel altijd sprake is van een potentieel dynamische locatie;
- voor het 'dynamiseren' van de locatie de rol van de provincies en de gemeenten sterk vergelijkbaar is met de aanpak van gasfabriekterreinen;
- de aanpak van voormalige gasfabriekterreinen, hoewel dat in de praktijk lang niet altijd het geval is, in principe valt onder de noemer herstructurering van industrieterreinen.

Dit blijkt onder meer uit de definitie die de provincie Zuid-Holland hanteert voor herstructurering industrieterrein. Deze provincie onderscheidt met betrekking tot de definitie van herstructurering industrieterreinen de volgende gradaties:

- facelift, waarmee een opknopbeurt van een in fysiek opzicht verouderd industrieterrein wordt bedoeld.
- revitalisering, wat inhoudt een forse integrale verbetering van een verouderd terrein, waarbij de bestaande economische functies behouden blijven.
- herprofilering, het aan een bestaand terrein, als reactie op de economische veroudering van de bestaande bedrijfsmatige activiteiten, geven van een nieuwe 'werkfunctie'.
- transformatie, het ombouwen van een bedrijventerrein naar een terrein met een geheel andere functie.

### Proces

Herstructurering van bedrijventerreinen is evenals bij het herstructureren van gasfabriekterreinen een proces waarbij vele partijen betrokken zijn. Het proces komt daardoor sterk overeen met de gefaseerde BOSOM-aanpak. Partijen die hierbij een rol spelen zijn: bedrijven, gemeenten, intermediaire organisaties, financiers en projectontwikkelaars, provincie, rijk en bewoners. Gemeenten en bedrijven hebben in het algemeen de eerste verantwoordelijkheid.

De ervaring leert dat processen makkelijker verlopen op terreinen waar bedrijven in een bedrijvenvereniging samenwerken. Bij de afweging om financieel bij te dragen zijn concrete besparingen of het verkrijgen meer kwaliteit belangrijke factoren. Steeds meer bedrijven vinden, blijkens de resultaten van een in opdracht van de provincie Zuid-Holland uitgevoerd evaluatieonderzoek, de moeilijk kwantificeerbare baten in de sfeer van milieuwinst, ruimtelijke kwaliteit en uitstraling relevant. Korte termijn resultaten zijn belangrijk evenals het lange termijn belang in termen van waardevermeerdering van het terrein. Kamer van Koophandel en werkgeversorganisaties zijn belangrijke intermediaire partijen.

De meest betrokken 'overheidspartij' is de gemeente waarin het terrein zich bevindt. De gemeente heeft, als zij eigenaar van het terrein is, de primaire verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte en zodoende voor de kwaliteit van het terrein. Gemeenten werken veelvuldig samen met financiers en projectontwikkelaars.

De provincies hebben een ondersteunende rol bij het oplossen van voorkomende knelpunten. Knelpunten zijn onder meer:

- onvoldoende financiële middelen om een herstructureringsplan voor te bereiden.
- gebrek aan capaciteit of expertise op procesmatig, technisch, juridisch en financieel gebied bij (kleinere) gemeenten en regio's om de complexe projecten ter hand te nemen. Praktische vragen blijven te lang onbeantwoord, zoals: hoe pakken we de herstructurering aan, welke (financiële) mogelijkheden zijn er, wat is realistisch op welk bedrijventerrein, welke duurzaamheidsaspecten zijn van belang, is verdere verkenning zinvol, waar moet het haalbaarheidsonderzoek over gaan, welke juridische mogelijkheden zijn er etc.;
- onvoldoende samenwerking tussen gemeenten bij projecten met een regionale betekenis



- ontbreken van bestuurlijke prioriteit. Vanuit bestuurlijke optiek is herstructurering geen populair issue. Er is veel geld mee gemoeid en de opbrengsten zijn niet direct beschikbaar;
- onvoldoende instrumenten of het terugdeinzen voor de inzet van beschikbare instrumenten op het vlak van ruimtelijke ordening en grondbeleid;
- de aanpak van bodemverontreiniging en/of verplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven;
- de ontsluiting van bedrijventerreinen.

### Instrumentenmix

Om te proberen deze knelpunten op te lossen heeft de provincie Zuid-Holland een actieprogramma opgesteld. Dit actieprogramma houdt onder meer het volgende in:

- instellen van een regionaal bestuurlijk overleg, inclusief het Rijk, over programmering en prioriteitstelling (tamboerijn). Per regio wordt met partijen een intentieovereenkomst aangegaan met als vervolg een uitvoeringsprogramma;
- voor de ondersteuning door de provincie is een projectteam duurzaam economisch ruimtegebruik ingesteld (DECOR);
- financiële ondersteuning met het verstrekken van subsidies voor planvorming (haalbaarheidsstudies) en concrete uitvoering van projecten uit het provinciale ontwikkelingsfonds bedrijventerreinen (financiële regulering);
- voor zover mogelijk wordt de ruimtelijke component in het streekplan geregeld;
- opstellen van thematische handreikingen over procesmanagement, duurzaamheid op bedrijfsterreinen etc.;
- onderzoek naar samenwerkingsvormen en mogelijke financieringsconstructies;
- monitoring.

### Faal- en succesfactoren

M.b.t. context:

- een Masterplan dat kan dienen als ruimtelijk en zakelijk vertrekpunt (markt).

M.b.t. proces:

- benutten van een bestuurlijke stuurgroep voor het verkrijgen en behouden van commitment en het bewaken van de voortgang;
- een min of meer onafhankelijke projectorganisatie met een duidelijk op herontwikkeling gericht profiel.

M.b.t. instrumentenmix

- evenwicht in belang, verantwoordelijkheid en verplichting;
- het beschikken over een programmabudget over meerdere jaren;
- van inspanningsverplichting naar resultaatsverplichting;
- adequaat programma- en projectmanagement;
- audit op het jaarprogramma.

#### 4.4 Brown-field ontwikkeling in Vlaanderen

##### Context

De aanpak van de bodemproblematiek in Vlaanderen wijkt op een aantal onderdelen, in zowel inhoudelijk, juridisch, financieel en procesmatig opzicht, af van de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Zo kent het Vlaamse bodemsaneringsbeleid onder meer de eis om bij grondtransacties een bodemonderzoek te laten verrichten en voorafgaande aan grondoverdracht bindende afspraken te maken over zo nodige sanering. Het bijzondere hiervan is dat de voorgenomen grondtransacties de dynamiek vormen voor het vergroten van het inzicht in de bodemkwaliteit. Een ander belangrijk verschil met de Nederlandse uitvoeringspraktijk wordt gevormd door het feit dat in Vlaanderen relatief veel minder overheidsfinanciën beschikbaar worden gesteld voor de aanpak van de bodemproblematiek. Meer nog dan in de Nederlandse praktijk leiden deze factoren tot een groot aantal verlaten, verontreinigde terreinen, in Vlaanderen 'brown-fields' genaamd. Dure en omvangrijke saneringen kunnen door de saneringsplichtigen niet worden gefinancierd en blijven onaangeroerd achter. Omdat ook in Vlaanderen de behoefte aan ruimte voor economie en wonen verder toeneemt, ruimte ook in Vlaanderen beperkt is en deze terreinen in het algemeen voorzien zijn van goede infrastructuur, is in navolging van de Nederlandse praktijk, een aanpak ontwikkeld om deze brown-fields te ontwikkelen.

Brown-fields waarop het Vlaamse beleid zich richt worden als volgt gedefinieerd. Het gaat om verlaten, braakliggende of onderbenutte terreinen met voormalige of actuele industriële activiteiten, waar expansie of ontwikkeling wordt bemoeilijkt door de aanwezigheid van bodemverontreiniging of bodembedreigende activiteiten, maar met een potentieel voor hergebruik en ontwikkeling in de ruimste zin. Het Vlaamse beleid richt zich volgens deze definitie dus op potentieel dynamische locaties. Het vertrekpunt in Vlaanderen voor de (her) ontwikkeling van deze terreinen is, anders dan bij de aanpak van de gasfabriekterreinen, een combinatie van het sociaal-economische en ruimtelijk-fysieke spoor (context). Dit komt onder meer tot uitdrukking in de criteria die de regering hanteert voor de erkenning van een locatie als brown-fieldproject. Er moet sprake zijn van:

- een hoofdzakelijk economische (harde) eindbestemming;
- met een realistische kosten/baten verhouding;
- een beheersbaar en in de tijd realiseerbaar project;
- waarop specifieke beleidsprioriteiten van toepassing zijn.

##### Proces

Het proces bestaat uit een combinatie van een top-down en een bottom-up benadering. Het top-down karakter komt tot uitdrukking door het oprichten van een Vlaams Coördinatie Centrum Brown-fieldontwikkeling. Dit Centrum werd opgericht als een intern verzelfstandigd agentschap met relaties met de centrale Vlaamse overheid en het Vlaamse Kenniscentrum PPS. Het centrum is in de hoedanigheid van kenniscentrum belast met de selectie en begeleiding van de erkende brownfields. Het Coördinatiecentrum draagt zorg voor het stimuleren en het bewaken van het realiseren van het voorwaardenscheppend beleid door de Vlaamse overheid op ruimtelijk en sociaal economisch terrein. Het bottom-up karakter komt tot uitdrukking in het feit dat het initiatief

bij de brown-fieldontwikkelaars en de direct betrokken partijen blijft en dat deze partijen voor het Coördinatiecentrum beschouwd worden als primaire doelgroep.

#### Instrumentenmix

Als gevolg van de erkenning kunnen brown-fieldontwikkelaars gebruik maken van een aantal flankerende maatregelen. Deze flankerende maatregelen bestaan uit een instrumentenmix van juridische, financiële en fiscale aard.

Op juridisch vlak ontstaan voor de overheid extra mogelijkheden voor onteigening, het aangaan van dadingen en het treffen van schikkingen. In financieel opzicht wordt voorzien in een fonds dat is ondergebracht bij de Vlaamse participatiemaatschappij. Participatie kan betrekking hebben op:

- financiële participatie in de (her) ontwikkeling;
- verzekeren van budgetoverschrijding respectievelijk het afschermen van diverse aansprakelijkheden op basis van een portfolio aanpak.

De participatiemaatschappij adviseert over de financiële haalbaarheid van de projecten voorafgaand aan de erkenning en tijdens de ontwikkeling en onderhandelt over projectgebonden financiering in de vorm van participaties, lage rente leningen, waarborgen en verzekeringen. In fiscaal opzicht zijn onder andere de volgende maatregelen mogelijk:

- opschorting van de onroerende zaakbelasting;
- opschorting van de leegstandsbelasting;
- vrijstelling van overdrachtsbelasting;
- vrijstelling van eventuele planschadeclaims.

#### Faal- en succesfactoren

De beschreven aanpak in Vlaanderen is betrekkelijk nieuw. Er is tot nu toe nog weinig ervaring mee opgedaan. Vanuit het theoretisch kader lijken de volgende factoren het succes te kunnen bepalen.

M.b.t. context:

- een hoofdzakelijk economische (harde) eindbestemming;
- met een realistische kosten/baten verhouding;
- waarop specifieke beleidsprioriteiten van toepassing zijn.

M.b.t. proces:

- de erkenning waarmee tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een ontwikkeling van algemeen maatschappelijk belang, op grond waarvan de samenwerking van alle betrokken overheden gegarandeerd is voor onder meer het aanpassen van de ruimtelijke (uitvoerings) plannen en de behandeling van de bouw- en andere vergunningen;
- een beheersbaar en in de tijd realiseerbaar en beheersbaar project.

M.b.t. instrumentenmix:

- financiële participatie;
- verzekeringsconstructies;
- fiscale constructies.

De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre deze aanpak voldoende prikkels bevat om de gewenste marktontwikkeling te stimuleren.

#### 4.5 De ontwikkelende overheid

In de Nota Ruimte wordt onder meer geconstateerd dat de ruimtelijke ordening als gevolg van schaalvergroting en toenemende maatschappelijke complexiteit de afgelopen jaren van karakter is veranderd. De provincies kunnen hierdoor niet meer volstaan met het stellen van eenvoudige regels, de klassieke toelatingsplanologie, waarbinnen gemeenten het ruimtelijk orderingswerk kunnen doen. De provincies moeten in gevallen waarin de ontwikkeling het grondgebied of het belang van een gemeente overstijgt, bijvoorbeeld bij de herstructurering van industrieterreinen, ook zelf initiatieven nemen. Dit wordt provinciale ontwikkelingsplanologie genoemd. Provinciale ontwikkelingsplanologie betreft meestal een integrale aanpak van een gebied, want verschillende ontwikkelingen vinden binnen dezelfde schaarse ruimte plaats: nieuwe verstedelijking met de benodigde voorzieningen, aanleg van infrastructuur, groene gebieden en waterberging, grootschalige herstructurering van woon- en werkgebieden, de Hollandsche IJssel als voorbeeld. Provinciale ontwikkelingsplanologie heeft tot gevolg dat provincies, in samenwerking met de gemeenten, vaker zelf initiatieven moeten nemen. Om deze initiatieven te kunnen nemen zijn een aantal ontwikkelingen relevant.

- In het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening verdwijnt het streekplan en is in de toekomst het bestemmingsplan de enige planfiguur met bindende kracht. Het bestemmingsplan krijgt een breder werkingsgebied. Alle overheden kunnen het gebruiken en het kan op verschillende niveaus worden ingezet.
- Het ontwikkelen van een financieringsstructuur voor het landelijk gebied (ILG) die beter aansluit op de mogelijkheden voor publiek-private financiering.
- Het ontwikkelen van omslagstelsels zoals het wetsvoorstel grondexploitatie, de 'ruimte voor ruimte' regeling en 'rood voor groen' constructies.
- Het ontwikkelen van een actief grondbeleid door provincies door het oprichten van provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en grondbedrijven.

Ontwikkelingsplanologie is voor gemeenten, in tegenstelling tot voor de provincies, een werkwijze waarmee reeds veel ervaring is opgedaan. Gemeenten voeren al jaren een actief grondbeleid en hebben zich op dit vlak sterk ontwikkeld als een ontwikkelende overheid.

## Bijlage C Selectie van casus

### Selectiecriteria CasGas

Omdat vanwege menskracht en middelen niet alle projecten konden worden geëvalueerd, moest in het aanbod casus geselecteerd worden. Om een goede selectie te maken zijn een aantal criteria gehanteerd, onderverdeeld in harde, relevante en zachte criteria. Er is een mix gemaakt van projecten die goed gaan en minder goed gaan. Ook is gekeken naar de complexiteit van de projecten.

#### Harde criteria

- Alle voorbeeldprojecten moeten voldoen aan het criterium 'potentieel-dynamisch', omdat:
  - dynamische locaties marktconform, zonder externe overheidsbemoeienis, door marktpartijen tot ontwikkeling kunnen worden gebracht;
  - statische locaties in het kader van de evaluatie weinig leeraspecten zullen opleveren.

Het moet dus gaan om potentieel dynamische locaties. Hieronder worden locaties verstaan die niet zonder extra (overheids) betrokkenheid (facilitering in beleid en geld) tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Voorbeeldgevallen die hieraan niet voldoen vallen dus af.

- Medewerking

Op basis van een inschatting moet worden beoordeeld in hoeverre betrokken partijen bereid zijn om hun medewerking te verlenen en ook daadwerkelijk relevante informatie willen verschaffen.

#### Relevante criteria

- De spreiding in de combinatie van eigendom en initiatiefnemer. Hierin kunnen 4 posities worden onderscheiden:
  - eigendom privaat / initiatiefnemer publiek;
  - eigendom publiek / initiatiefnemer publiek;
  - eigendom publiek / initiatiefnemer privaat;
  - eigendom privaat / initiatiefnemer privaat.
- Combinatie van onderscheiden institutionele sporen:
  - vooral milieu-fysieke spoor;
  - combinatie van fysiek ruimtelijk, sociaal-economisch en milieu-fysieke spoor.
- Status van het project: is het project nog in ontwikkeling of is het al dan niet (tijdelijk) mislukt.
- Sprake van grond- en grondwaterverontreiniging. De voorkeur gaat uit naar locaties met een ernstige grondwaterverontreiniging. Deze locaties kunnen eventueel ook worden betrokken bij AltVAR (Allocatie van restrisico's)
- Aanwezigheid Gas Ontvangststation (GOS). Gebleken is dat de aanwezigheid van een gasontvangststation een specifiek probleem voor (her)ontwikkeling van voormalige gasfabriekterreinen vormt. Leerervaringen in dit verband kunnen relevant zijn voor de (her)ontwikkeling van de andere terreinen.

- "Generiek" is een criterium dat door SKB is voorgesteld. De achtergrond hiervan is dat een locatie niet zó 'specifiek' mag zijn dat uit de daarmee opgedane ervaringen geen algemeen geldende leerervaringen kunnen worden opgedaan.

#### Zachte criteria

De indruk bestaat dat het type gemeente van invloed is op de gevolgde werkwijze en het resultaat. Met het type gemeente wordt bedoeld: rechtstreeks-, programma- en projectgemeenten.