



memo

Voortgangsrapportage en evaluatie gasfabrieken 2009

In tegenstelling tot voorgaande jaren bevat de voortgangsrapportage over 2009 tevens een evaluatie van de gehele eerste en tweede periode (2002-2009) van het gasfabriekenprogramma. De evaluatie gaat onder andere in op de afspraken die zijn vastgelegd in de "Intentieverklaring bodemverontreiniging voormalige gasfabrieksterreinen" waarvan de belangrijkste ingrediënten in onderstaand kader zijn weergegeven.

Intentieverklaring

In 1999 is door VROM, EZ, de provincies en de gemeente Amsterdam een intentieverklaring ondertekend voor een succesvolle aanpak van de gasfabrieken. Rotterdam heeft de intentieverklaring niet ondertekend, maar wel de programmatische aanpak onderschreven en zich bij het project aangesloten. De belangrijkste ingrediënten van de intentieverklaring zijn als volgt:

- herontwikkeling van de gasfabrieksterreinen in een programmatische aanpak;
- sanering (functionele en kosteneffectieve benadering) van de bij het overgrote gedeelte van de locaties aanwezige aanzienlijke bodemverontreiniging, vóór 2015;
- financiering van deze aanpak van de bodemverontreiniging regelen door partijen die belang hebben bij de sanering en ontwikkeling van een specifieke locatie, of clusters van locaties, voor het grootste deel te laten bijdragen;
- Rijksbijdrage (Wbb budget) op basis van het gehele programma (dus inclusief de niet-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging).

De 'Intentieverklaring bodemverontreiniging voormalige gasfabrieksterreinen' omvat 148 gasfabrieklocaties. Met de sanering van de gasfabrieksterreinen is tot 2015 circa € 265 miljoen aan Rijksbijdrage gemoeid (bedragen exclusief BTW).

Het navolgende onderdeel van dit memo gaat in op de voortgangsrapportage over 2009. Daarna volgt de evaluatie van de 1^e en 2^e periode programma gasfabrieken waarin wordt gekeken in hoeverre aan de afspraken uit de intentieverklaring tegemoet is gekomen.

Datum
23 juni 2010

Voortgangsrapportage over 2009

In de eerste programmaperiode (2002-2004) zijn 40 saneringen gestart (27%) en de tweede programmaperiode (2005-2009) 51,5 saneringen (35%). In de derde programmaperiode (2010-2014) resteren dan nog 52,5 saneringen (35%), aangezien er 4 saneringen (3%) vanaf 2015 zullen starten.

Tabel 5: Aantallen locaties die per investeringsperiode in uitvoering gaan*						
Provincie	2002-2004	2005-2009	2010-2014	2015->	Totaal	2015-2029
Drenthe	0	3			3	0
Friesland	3	2	9		14	0
Groningen	0	4	1		5	0
Overijssel	7	3	3		13	0
Gelderland	0	19,5	11,5		31	0
Noord-Holland	15	5	2		22	0
Zuid-Holland	6	2	13		21	0
Limburg	2	2	3		7	0
Noord-Brabant	0	5	1		6	0
Utrecht	2	1	3	1	7	1
Gemeente						
Amsterdam	2	4	1	1	8	1
Rotterdam	3	1	5	2	11	2
Totaal	40	51,5	52,5	4	148	4

* Als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen kan de aanpak van een locatie naar een andere investeringsperiode verschuiven. Tevens kan het bij die start van de saneringsactiviteiten ook alleen om een deelsanering gaan; de sanering van de rest van de locatie komt dan niet meer als nieuwe activiteit in deze tabel voor.

Benodigde Rijksbijdrage periode 2010-2014

Voor de derde programmaperiode (2010-2014) hebben de gezamenlijke overheden circa € 119,8 miljoen Rijksbijdrage nodig¹. Dat is **inclusief** de aan de gasfabrieken gerelateerde waterbodemsaneringen van Friesland en Amsterdam. In de periode 2010 tot en met 2014 is er geen specifieke uitkering op basis van de Wet Bodembescherming (Wbb) meer. De specifieke uitkering is vervangen door een decentralisatie-uitkering binnen het gemeente- en provinciefonds.

Multiplier

Uit de analyse van de multiplier blijkt dat deze in 2003 rond de 2,47 (40% rijksbijdrage) zat en op basis van de gegevens van de herijking uit 2008 op 2,21 (45% rijksbijdrage) uitkomt (zonder Rotterdam). Duidelijk is dat:

¹ Amsterdam heeft in overleg met het ministerie van VROM € 25.871.120 doorgeschoven naar de volgende periode.

- in de beschikkingen voor de periode 2002-2004, ook de bestuurlijk gebonden bedragen staan voor de periode 2005-2014;
- de multiplier vanaf het begin al ruim onder de 3 (meer dan 33% rijksbijdrage) ligt;
- in de beschikkingen voor de periode 2002-2004, VROM daarmee impliciet akkoord is gegaan;
- maar liefst meer dan 50% van de kosten wordt gefinancierd buiten de rijksbijdrage om!

Datum
23 juni 2010

De behaalde multiplier verschilt per locatie en is uiteraard het gunstigst op dynamische locaties. Locaties/ situaties waar dat ongunstiger uitpakt:

- statische locaties;
- waar beheersmaatregelen worden getroffen;
- waterbodems;
- waar verplichtingen zijn aangegaan onder het oude regiem (90% rijksbijdrage);
- waar cofinanciering door energiebedrijven is beperkt door overeenkomst op basis van voorgaande wet- en regelgeving, danwel in sommige regio's niet mogelijk was;
- regio's met beperkte herontwikkelingsmogelijkheden (slechte economische situatie).

Sanering van de gasfabrieken wordt mede gefinancierd met de opbrengsten van de (her)ontwikkeling. Bij veel locaties komen ruimtelijke ontwikkelingen alleen tot stand als er voor het saneren en ontwikkelen een prikkel beschikbaar is (financieel, juridisch of anderszins).

De financieel-economische crisis maakt een succesvol beroep op bijdragen vanuit de markt momenteel moeilijk(er). Het behalen van de beoogde multiplier in de laatste periode is voor een deel van de locaties, vanwege het ontbreken van ruimtelijke ontwikkeling c.q. dynamiek, een probleem, zonet een onmogelijke opgave. Vandaar dat een grotere rijksbijdrage noodzakelijk is geworden. Deze bijdrage is opgenomen in de decentralisatie-uitkering bodem.

Evaluatie 1^e en 2^e periode programma gasfabrieken

In de "Intentieverklaring bodemverontreiniging voormalige gasfabrieksterreinen" is een aantal afspraken opgenomen die in meer of mindere mate tot in detail zijn uitgewerkt. Ten behoeve van deze evaluatie is gekeken in hoeverre aan deze afspraken tegemoet is gekomen.

Datum
23 juni 2010

De belangrijkste ingrediënten van de intentieverklaring zijn als volgt:

- herontwikkeling van de gasfabrieksterreinen in een programmatische aanpak;
- sanering (functionele en kosteneffectieve benadering) van de bij het overgrote gedeelte van de locaties aanwezige aanzienlijke bodemverontreiniging, vóór 2015;
- financiering van deze aanpak van de bodemverontreiniging regelen door partijen die belang hebben bij de sanering en ontwikkeling van een specifieke locatie, of clusters van locaties, voor het grootste deel te laten bijdragen;
- Rijksbijdrage (Wbb budget) op basis van het gehele programma (dus inclusief de niet-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging)

Daarnaast bevat de intentieverklaring de volgende voorwaarden:

- Bij de programmatische aanpak voeren de provincies en de gemeenten (Amsterdam, Rotterdam) de regierol;
- Alle gasfabrieksterreinen worden in het programma betrokken;
- Derden-belanghebbenden het andere deel van de kosten voor hun rekening nemen, waarbij voor de provincies en gemeenten heeft te gelden dat zij hun (additionele) financiële bijdrage in dit kader niet kunnen putten uit de gelden die hen op grond van de financiële bepalingen van de Wet bodembescherming ter beschikking staan;
- De partijen starten een gezamenlijk onderzoeksproject naar mogelijkheden van andere financieringsbronnen buiten de overheid.
- De aanpak van de bodemverontreiniging past binnen de saneringsdoelstelling, zoals die in het kader van de beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) wordt uitgewerkt;
- Nadere afspraken worden gemaakt over de inhoudelijke toetsing van de aanpak van gevallen, waarbij het van belang is dat de bevoegde gezangen hun verantwoordelijkheid in voldoende mate kunnen nemen;
- Provincies en de vier grote gemeenten met lokale en regionale partners over de aanpak overleggen en voor een goede inventarisatie van de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen ten behoeve van het programma zorgen;
- In het programma aandacht wordt besteed aan de juridische aspecten;
- Nazorg in het kader van de sanering van de Gasfabrieksterreinen in de beschouwing wordt meegenomen;
- Waterbodems geen rol spelen binnen het programma, behalve wanneer deze een onderdeel van een geval van ernstige verontreiniging in de zin van artikel 1 lid 1 van de Wet bodembescherming uitmaken;
- De Minister van VROM, de Minister van EZ, de provincies en de gemeenten bereiden in onderling overleg de communicatiestrategie voor;

De mate waarin uitvoering is gegeven aan bovengenoemde aspecten wordt hieronder nader uitgewerkt.

Deelnemende partijen

De intentieverklaring is naast de ministeries van VROM en EZ tevens ondertekend door vertegenwoordigers van het IPO en de gemeente Amsterdam. De gemeente Rotterdam heeft de intentieverklaring niet ondertekend, maar wel de programmatische aanpak onderschreven en zich bij het project aangesloten.

Datum
23 juni 2010

Bovengenoemde partijen, met uitzondering van de provincie Zeeland en Flevoland, hebben een gezamenlijke opgave van 148 gasfabrieklocaties. Provincie Zeeland maakt gebruik van een aparte regeling. In Flevoland is geen gasfabriekenopgave.

Programmatische aanpak

De programmatische aanpak is ervaren als inspirerend. 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 doet zich in veel gevallen een complex aan risicofactoren voor, 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 volgende overheden zetten de succesvolle aanpak door:

- Voor de provincies Gelderland en Zuid-Holland zijn de positieve ervaringen met de programmatische aanpak zelfs aanleiding om deze werkwijze ook in te zetten voor andere beleidsvelden.
- Noord-Holland continueert de bestaande voor het programma opgerichte projectorganisatie, welke organisatie verantwoording aflegt aan de Commissie van toezicht, waarin vanuit de deelnemende gemeenten en VROM aangewezen bestuurlijke vertegenwoordigers zitting hebben

De programmatische aanpak van voormalige gasfabrieksterreinen heeft gefungeerd als katalysator bij maatschappelijk belangrijke projecten die anders zouden stagneren. Deze projecten leveren vaak mooie locaties op.

Project CasGas

Projectgroepleden hebben in 2004 deelgenomen aan het SKB-project CasGas. In dit project is de gang van zaken rond de ruimtelijke herontwikkelingen op een aantal gasfabriekterreinen geëvalueerd. Het project heeft geleid tot de rapportage "Casuïstiek Gasfabrieken, Sanering en herontwikkeling van voormalige gasfabriekterreinen". Hierin staan de faal- en succesfactoren rondom de herontwikkeling en sanering van voormalige gasfabriekterreinen beschreven. Het rapport trekt tevens lessen voor Wbb- en ISV programma's. Het SKB-project CasGas is een voorbeeld van hoe (op het gebied van gasfabriekterreinen) gebruik wordt gemaakt van elkaars ervaringen.

Financiering door derden

In de intentieverklaring is afgesproken dat het Rijk slechts tot een hogere financiële bijdrage van meer dan 1/3 van de totale werkelijke kosten overgaat indien hiervoor een goede motivering is. Een hogere bijdrage is alleen mogelijk indien er een duidelijke verbetering van de milieukwaliteit is. Uitgangspunt is dat

het grootste deel (meer dan 50%) van de kosten wordt opgebracht door partijen (o.a. gemeente, provincie, projectontwikkelaar en energiebedrijven).

Datum
23 juni 2010

Een onderzoek naar de financieringsmogelijkheden is uitgevoerd door MMG (M. Damen). Aanvankelijk droeg de notitie de naam 'Handreiking bijdrageverlening'. Als definitief document heeft het als titel meegekregen 'Wegwijzer marktdynamiek bij bodemsanering'.

De partijen hebben op verschillende manieren vorm gegeven aan de financiering van de herontwikkeling afhankelijk van locatiespecifieke eigenschappen. Veelal zijn op projectniveau afspraken gemaakt tussen partijen die vervolgens zijn vastgelegd in overeenkomsten. Noord-Holland en Gelderland hebben binnen het programma integrale afspraken gemaakt over de financiering van de individuele locaties. Als voorbeeld is hieronder de essentie van de financiële afspraken in Gelderland weergegeven:

- Professionele eigenaren (waaronder Nuon) dragen naar m2 te saneren grond bij aan de sanering;
- Particulieren dragen niet bij aan de sanering (m2 komen voor 90% voor rekening VROM);
- Gemeente en provincie dragen structureel resp. 7,5 en 2,5 % bij aan de sanering;
- Waar herontwikkeling mogelijk wordt geacht, zijn minder rijksmiddelen beschikbaar dan waar volstrekt geen herontwikkeling mogelijk is (ongeacht of een gemeente wel of niet hoogwaardig wil herontwikkelen);
- Het totale programma Gelderse gasfabrieken omvat excl. Regiekosten circa 1/3 aan rijksbijdrage (middelen VROM).

Wijze van saneren

Over het algemeen is verdergaand gesaneerd dan de betonplaatvariant, waarvan is uitgegaan bij de opzet van het gasfabriekprogramma. Bij de sanering van de voormalige gasfabrieksterreinen zijn zowel traditionele saneringstechnieken als in-situ technieken ingezet. De eventuele mix is afhankelijk van de situatie (bodemgesteldheid, verontreinigingen, saneringsdoelstelling en beschikbare tijd).

De gasfabrieken waren gebouwd aan de randen van steden, maar liggen inmiddels door stedengroei in dichtbebouwde omgevingen. Voordat gasfabrieksterreinen worden herontwikkeld wil men wel zekerheid dat sanering toereikend is omdat na herbouw het terrein niet meer of veel minder toegankelijk is voor allerlei saneringstechnieken. Graven heeft bij herontwikkelingslocaties veelal de voorkeur.

Afstemming over aanpak herontwikkeling

Ten behoeve van onderlinge afstemming over de aanpak en mogelijke oplossingsrichtingen voor de uitvoering van het gasfabriekenprogramma, is de IPO werkgroep BO-08 opgericht. De IPO werkgroep BO-08 faciliteert de uitvoering van de regionale gasfabriekenprogramma's. De voortgang van de programma's wordt jaarlijks door de werkgroep via een samenvatting in het jaarverslag bodemsanering gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De minister van VROM ontvangt jaarlijks via de stuurgroep (3 gedeputeerden) een uitgebreide rapportage.

Juridische aspecten

De juridische aspecten zijn per locatie afzonderlijk beoordeeld, vooral gekoppeld aan de financiering van de sanering. Hierbij spelen bijvoorbeeld de eigendomssituatie, veroorzaker van de verontreiniging en het belang bij de sanering en/of herontwikkeling van het gebied. Ook is aandacht besteed aan aspecten van staatssteun en onrechtmatige verrijking.

Datum
23 juni 2010

Looptijd tot 2015 en Nazorg

Bij meer dan 64% van de locaties wordt uitgegaan van een zorgfase. Omdat de afspraken met VROM over het gasfabriekenprogramma lopen tot 2015, maar de nazorg soms nog tot ver daarna zal doorlopen, zijn de kosten voor die zorgfase meegenomen in de ramingen voor de derde periode (Overijssel uitgezonderd). Zie ook de afwijkende afspraken met Amsterdam en Rotterdam in het navolgende.

Rijksbijdrage periode 2002-2014

Voor de drie programmaperioden is circa € 265 miljoen aan Rijksbijdrage toegekend. Dat is **inclusief** de aan de gasfabrieken gerelateerde waterbodemsaneringen van Friesland en Amsterdam.

De toekenningen van rijksbijdragen was gebaseerd op het uitgavenritme op kasbasis en niet op de door de provincies en gemeenten aangegane verplichtingen. Dit leverde uitgerekend de succesvolle provincies die in de lijn van de intentieovereenkomst voor al hun locaties op programmaniveau uitvoeringscontracten hebben afgesloten met programmadeelnemers, een verplichtingenprobleem op. De provincies Noord-Holland en Gelderland kwamen hierdoor € 7 miljoen (periode 2002-2004) respectievelijk € 3,7 miljoen (periode 2005-2009) tekort om voldoende dekking op de aangegane verplichtingen met de programmadeelnemers te bereiken. In de derde periode zijn deze tekorten door het Ministerie van VROM alsnog aangevuld.

Afwijkende afspraken Amsterdam en Rotterdam

Vrijwel alle locaties in Rotterdam zijn in gebruik. Wanneer de totale opgave voor Rotterdam vóór 2015 moet worden afgerond, zou ruimtelijke ontwikkeling op een aantal grote locaties aanzienlijk moeten worden versneld. Dit zou hoge extra kosten met zich meebrengen (vervroegde afschrijving e.d.). Verder zijn de mogelijkheden om sanering te financieren uit de grondexploitatie zeer beperkt. Naar aanleiding hiervan zijn gesprekken afgerond met VROM om een deel van de locaties pas na 2015 aan te pakken. In een brief heeft Staatssecretaris Van Geel aangegeven dat in Rotterdam de ruimtelijke ontwikkeling leidend mag zijn voor het moment van aanpak. Wel dient te worden gestart vóór 2030 en vóór 2015 de risico's bij het huidige gebruik te worden beheerst om nog in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage. Daarom zal een deel van de locaties in Rotterdam pas na 2015 worden aangepakt; er zal daarom nog een rijksbijdrage nodig zijn in de periode 2015-2030.

Amsterdam heeft in overleg met het ministerie van VROM € 25.871.120 doorgeschoven tot na 2014. In 2014 stelt de gemeente Amsterdam een nieuwe berekening van de benodigde kosten op. Vervolgens zal er een toets plaatsvinden door de projectgroep gasfabrieken of, als de projectgroep niet meer actief is, een daarvoor in de plaats tredende partij (brf 20 april 2009 kenmerk

DGRLOK2009029419). De bijdrage ad € 46.328.312 voor het gasfabriekenprogramma in de periode 2010-2014 wordt beschikbaar gesteld via het indicatieve budget van het ISV (brf 12 augustus 2009 kenmerk DGRLOK2009045477). Dit in tegenstelling tot de andere bevoegde gezagen die hun bijdrage ontvangen via DU-Bodem.

Datum
23 juni 2010

Communicatie

In 2001 is in opdracht van de projectgroep het rapport "Herontwikkeling gevraagd, Communicatiestrategie gasfabrieksterreinen" opgesteld. In het rapport is een omvangrijk en complex communicatietraject opgenomen. Twee concrete voorstellen die gedaan worden zijn een G- kansenkaart en herontwikkelingsprofielen. Deze voorstellen zijn echter niet uitgewerkt in een vervolg. De provincies en gemeenten geven aan vooral per uitvoeringsproject te communiceren, maar daarnaast wordt via brochures en websites ook op programma- en tijdens uitvoering op lokatieniveau gecommuniceerd.

Gezamenlijke communicatie heeft vooral plaatsgevonden via de voortgangsrapportages en een bezoek van de minister van VROM aan het voormalige gasfabrieksterrein te Oudenbosch in 2008.

Nadere informatie

De documenten, rapporten en andere informatiebronnen waarnaar in dit memo wordt verwezen zijn nagenoeg allemaal te downloaden van de website van Agentschap NL, Bodem+ (www.bodemplus.nl).