

Bodemsanering maakt herontwikkeling verrommeld gebied mogelijk - en andersom

Grootschalige bodemverontreinigingen vormen regelmatig een belemmering voor de herstructurering van rommelzones in een binnenstedelijk gebied. De herontwikkeling van dergelijke percelen laat vaak jaren op zich wachten. Een voorbeeld van zo'n locatie is het voormalige gasfabrieksterrein en de directe omgeving ervan in Oudenbosch. Om meer inzicht te krijgen in de aanpak van dergelijke bodemsaneringen heeft minister Cramer van VROM op 23 april jongstleden een bezoek gebracht aan deze locatie.

Frencky Huisman, Karin van Mil en Ton Veraart



Mw. ing. F.P.A. Huisman

is senior beleidsmedewerker bij het bureau Overheidssaneringen van de provincie Zuid-Holland, tevens secretaris van de IPO-projectgroep gasfabrieken.
Contactgegevens:
tel. 070-4417481,
email: fpa.huisman@pzh.nl



Mw. ing. C.P. van Mil is senior beleidsmedewerker bij het bureau Bodem van de provincie Noord-Brabant.
Contactgegevens:
tel. 073-6812869,
email: KvMil@brabant.nl



A.M.J. Veraart

is projectmanager Ruimtelijke en Economische Zaken van de gemeente Halderberge.

Contactgegevens:
tel. 0165-390714,
email: T.Veraart@halderberge.nl

DE LOKATIE OUDENBOSCH

In Oudenbosch maakt het voormalige gasfabrieksterrein deel uit van de herontwikkeling van het grotere plangebied Markhaven. Het plangebied is gelegen aan een oude haven. Het was een verrommeld bedrijventerrein, met milieuhinderlijke bedrijven, dat vlak tegen het oude centrum van het dorp aan ligt. Voor het dorp hebben de herontwikkeling van het plangebied en de sanering van de zeer verontreinigde bodem een grote meerwaarde. Gezien de ligging van het plangebied biedt de locatie grote mogelijkheden en is gekozen voor herstructurering tot woningbouwlocatie. Aandachtspunt bij de ontwikkeling was wel dat nieuwe bebouwing moest passen bij het dorpskarakter, hetgeen beperkingen oplevert voor het type en aantal woningen dat kan worden gerealiseerd.

Binnenstedelijke herstructureringen zijn over het algemeen complexe processen. De combinatie met de (dure) bodemsanering van een voormalig gasfabrieksterrein en andere bodemverontreinigingen, maakt het nóg complexer. Maar zonder bodemsanering is herontwikkeling van zo'n locatie niet mogelijk. En: de kosten voor bodemsanering zijn dermate hoog dat deze zonder herontwikkeling niet of moeilijk haalbaar is. Bij de bodemsanering van het voormalige gasfabrieksterrein en de herontwik-

keling van het plangebied Markhaven komt deze wederzijdse afhankelijkheid duidelijk naar voren: de bouwplannen en bodem zijn tot elkaar veroordeeld en dienen procesmatig, technisch, procedureel, contractueel en financieel met elkaar te worden verweven.

In het gecombineerde proces van herstructurering en bodemsanering spelen diverse succesfactoren een rol. Vanuit de situatie in Oudenbosch behandelen we de belangrijkste succesfactoren die in dat proces naar voren zijn gekomen.

BODEMSANERING ALS ONDERDEEL VAN EEN INTEGRALE AANPAK

Bij de bodemsanering van gasfabrieksterreinen gaat het vaak om hoge kosten voor de verbetering van een relatief klein gebied. Ook in Oudenbosch ging het in eerste instantie om een beperkt deel van het huidige plangebied, waarbij de bodemsanering verhoudingsgewijs te zwaar op de grondexploitatie drukte. Door de aanpak niet te beperken tot het voormalige gasfabrieksterrein ontstonden er meer mogelijkheden voor de bodemsanering. De bodemsanering werd vanaf dat moment onderdeel van een binnenstedelijke herontwikkeling. Dit maakte de aanpak van de bodemverontreiniging financieel haalbaar, omdat de kosten op deze manier uit de exploitatieopbrengsten gefinancierd konden worden.

Consequentie van opschaling is wel dat er meer risicofactoren bij komen. De aanpak wordt complexer, onder andere doordat de bodemsanering een extra keuzemoment in het planproces tot gevolg heeft. Zo moesten in Oudenbosch milieuhinderlijke bedrijven worden uitgeplaatst en was er sprake van meerdere bodemverontreinigingen. Echter door het opschalen van het aan te pakken gebied kon een samenhangend binnenstedelijk gebied worden verbeterd. Dit levert een synergie van maatschappelijke meerwaarde op: de bodemverontreinigingen worden gesaneerd én een binnenstedelijke rommelzone krijgt een hoogwaardige functie. Daarbij hoeft er niet onnodig gebruik gemaakt te worden van groene ruimte in het buitengebied. De maatschappelijke meerwaarde van binnenstedelijke herontwikkeling is dan ook groot.

Uit bovenstaande blijkt dat aansluiting bij ruimtelijke ontwikkelingen kansen biedt voor de aanpak van bodemverontreinigingen. Voor bodemsanering gelden echter sectorale doelstellingen, waardoor dit niet altijd tot de mogelijkheden behoort. De gasfabrieksterreinen moeten vóór 2015 zijn gesaneerd danwel beheerst. Niet voor al deze terreinen is aansluiting op ruimtelijke ontwikkelingen goed mogelijk. In Oudenbosch was

dit wel het geval, zodat de bodemsanering toekomstgericht kon worden aangepakt.

TOEKOMSTGERICHTE AMBITIE

In de praktijk blijkt het eerste geschetste toekomstplaatje zelden volledig realiseerbaar. De financiële haalbaarheid en de bestaande bebouwing zijn daarbij belangrijke factoren. In Oudenbosch is, na een periode van zo'n 10 jaar, uiteindelijk het derde plan daadwerkelijk in uitvoering genomen. Hieruit blijkt dat ambitie en een langdurig (bestuurlijk) commitment nodig is. Voor gemeenten betekent dit een commitment van het college over meerdere bestuursperiodes heen; niet zelden in wisselende samenstelling.

Bij de omvorming van een verrommeld terrein naar een bijzonder woongebied, zoals in Oudenbosch, gaan ambitie en realiteit hand in hand. Enkel vanuit de huidige realiteit bezien lijkt ontwikkeling haast onmogelijk, omdat dan alleen de belemmeringen zichtbaar zijn. Voor ontwikkeling is een blik op de toekomst nodig. De belemmeringen uit de huidige realiteit verworden dan tot drempels die genomen moeten worden. Het nemen van die drempels, en daarmee het realiseren van het gewenste toekomstbeeld, is dan ook dé uitdaging.

Het saneren van de verontreiniging is er daar één van.

GEZAMENLIJKE WIL OM RESULTAAT TE BOEKEN

Door de aansluiting van de bodemsanering op de herstructurering van het gebied worden de belangen groter en hebben meer partijen een rol in het proces. De gemeente is als initiatiefnemer trekker van zowel de herontwikkeling als de bodemsanering. In Oudenbosch heeft de gemeente deze rol actief opgepakt. De gemeente Halderberge, waartoe de kern Oudenbosch behoort, is een relatief kleine gemeente. Met het plan Markhaven heeft de gemeente een complexe opgave op zich genomen, waarvoor vanuit verschillende disciplines kennis en ervaring noodzakelijk is. Om de saneringsopgave in te passen in het planproces heeft de gemeente de expertise van V&S Milieu Adviseurs ingehuurd. De provincie Noord-Brabant heeft in het proces een adviserende en faciliterende rol vervuld. Deze rol past prima binnen de huidige regierol van provincies. Zij heeft daarnaast een belangrijke rol gespeeld bij het mogelijk maken van het project, door het verlenen van financiële bijdragen voor zowel bodemsanering als herstructurering (vanuit het gasfabrieksprogramma en vanuit ISV).

Op 23 april 2008 heeft minister Cramer van VROM, op uitnodiging van de IPO-stuurgroep gasfabrieken, een werkbezoek gebracht aan het voormalige gasfabrieksterrein in Oudenbosch. Samen met de gemeente Halderberge, provincie Noord-Brabant, V&S Milieu Adviseurs en projectontwikkelaar/bouwbedrijf Van Agtmaal heeft zij de minister een indruk gegeven van de aanpak van bodemverontreiniging van voormalige gasfabrieksterreinen, als onderdeel van een gebiedsgerichte ontwikkeling, en de invloed daarvan op de duurzaamheid van de leefomgeving. De in dit artikel genoemde succesfactoren, die samen hebben geleid tot oplossing van de puzzel van bodemsanering en herstructurering in Oudenbosch, kwamen hierbij aan bod. De puzzel is symbolisch aan minister Cramer overhandigd.



FOTO 1. MINISTER CRAMER EN BURGEMEESTER OOSTERLOH VAN DE GEMEENTE HALDERBERGE

Bij herontwikkelingsprocessen zijn diverse partijen betrokken. De ontwikkeling van de locatie vormt het gezamenlijk belang dat deze partijen bindt. Tegelijkertijd heeft iedere partij eigen belangen, die strijdig kunnen zijn. Vooral op het moment dat het over de verdeling van kosten en risico's gaat kunnen de belangen tegenstrijdig zijn. Bij de communicatie met omwonenden en toekomstige bewoners, zowel over de sanering en risico's van de bodemverontreiniging als over het te realiseren project, kunnen strijdige belangen voorkomen. Een zorgvuldige procesaanpak is nodig om draagvlak te verkrijgen en te houden met alle betrokken partijen. Dit proces kost tijd en kan de voortgang belemmeren, zeker wanneer het rekening houden met alle belangen als consequentie heeft dat geen keuzes worden gemaakt.

De samenwerking tussen gemeente en projectontwikkelaar was een belangrijke succesfactor voor de herontwikkeling in Oudenbosch. De gemeente heeft een langdurige bestuurlijke ambitie om het project te realiseren en de projectontwikkelaar is de uitvoerende partij om deze, maar ook haar eigen, ambitie realiseerbaar te maken. Door rekening te houden met elkaars belangen en door



FOTO 2. SANERING EN HERONTWIKKELING HAVENGEBIED OUDENBOSCH, OUDE SITUATIE



FOTO 3. SANERING EN HERONTWIKKELING HAVENGEBIED OUDENBOSCH, NIEUWE SITUATIE

open en transparante communicatie zijn knelpunten gedurende het proces opgelost. Er was een gezamenlijke wil om voortgang en resultaat te boeken en (bestuurlijke) daadkracht nodig om tot oplossingen te komen.

In Oudenbosch was ook het noodzakelijke draagvlak bij de bevolking aanwezig. Bij de afstemming van belangen van de betrokken partijen was de wil om samen tot resultaat te komen sterk genoeg om de partijen bij elkaar te houden. Het is echter onoverkomelijk dat er knelpunten ontstaan in een proces als dit. Zo zijn er in enkele gevallen intensieve gespreksrondes gevoerd in het kader van de verwerving. In één geval bleek sprake van erfpacht in plaats van regulier huur. Via de rechtbank heeft dat geleid tot een mediationstraject, waardoor uiteindelijk een vertraging van circa één jaar ontstond. Gezien de betreffende locatie het startpunt van de planontwikkeling was, heeft dit doorgevoerd in de gehele planontwikkeling met alle gevolgen van dien.

RISICO'S EN BEWEGINGSRUIMTE

Elk project brengt risico's met zich mee. Voor herstructureringsprojecten zoals in Oudenbosch, waarbij ook een aantal (grote) bodemverontreinigingen worden gesaneerd, vormen vooral de financiële risico's nogal eens een struikelblok. Er komt een moment in het proces waarop de betrokken partijen zich moeten committeren zonder goed zicht te hebben op het uiteindelijke kostenplaatje. De werkelijke omvang van de bodemvervuiling wordt in veel gevallen pas écht duidelijk als de saneringswerkzaamheden al in volle gang zijn. De toch al hoge saneringskosten vormen een onzekere factor op de grondexploitatie van het herontwikkelingsplan. Dit komt bovenop de kosten van herstructurering; ook zonder bodemsanering is het vaak al moeilijk om herstructureringsplannen financieel rond te krijgen.

In Oudenbosch maakte het financiële risico, grotendeels gedragen door de projectontwikkelaar, onderdeel uit van

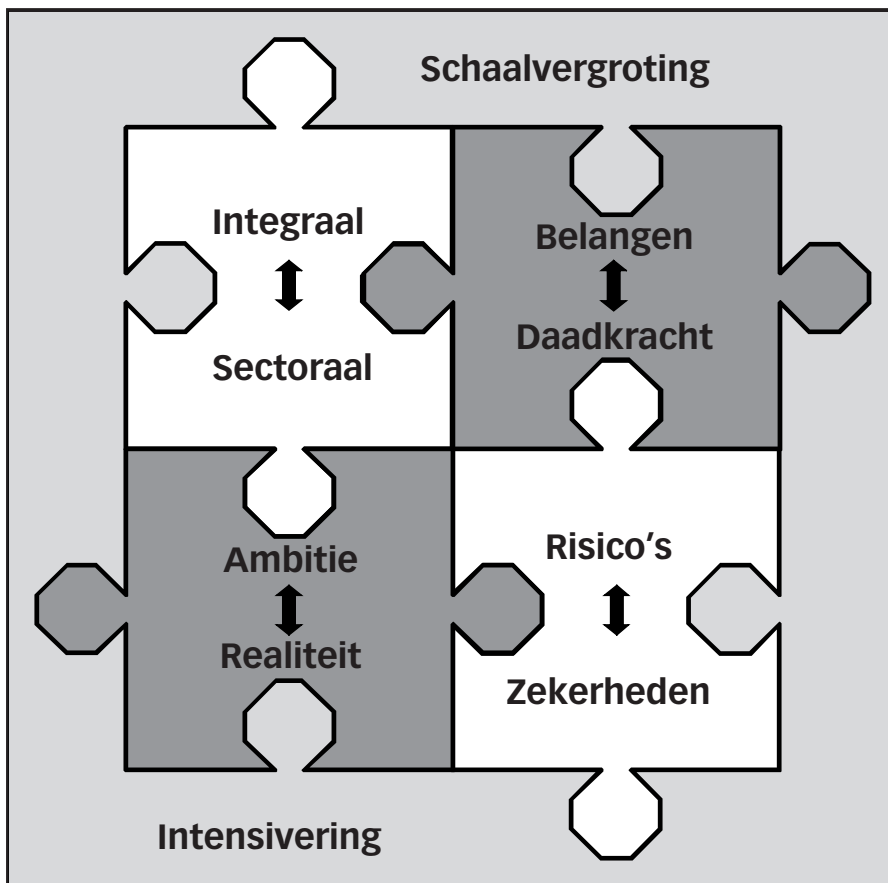
de bieding. De durf en wil van de projectontwikkelaar om in zo'n risicovol project te stappen, was hier een absolute succesfactor. Ook de gemeente speelt hierin een belangrijke rol; die moet de condities creëren waarin een projectontwikkelaar de voor hem bedrijfsvreemde risico's van bodemsanering ook kán nemen. Het goed in kaart brengen van deze risico's, het kwantificeren en inpassen in het planproces is hierbij in Oudenbosch van cruciaal belang gebleken. Daarnaast kan de gemeente, met betrokkenheid van de provincie, het aantal onzekerheden sterk verminderen, bijvoorbeeld door in een zo vroeg mogelijk stadium in het planproces helderheid te geven over de hoogte van de financiële bijdrage voor bodemsanering. Openheid over de financiën, ook over de mogelijke opbrengsten, kan het proces versnellen.

Verder is het van belang te zorgen voor voldoende bewegingsruimte voor de risiconemer(s), zowel in de saneringsoplossing als tijdens de uitvoering, waarbinnen eventuele tegenvallers kunnen worden opgevangen. Die ruimte kan deels gevonden worden in het herontwikkelingsplan, bijvoorbeeld in het aantal en type woningen dat wordt gerealiseerd. In Oudenbosch is de ruimte gevonden door opschaling van het oorspronkelijke plangebied.

OPTIMALE RUIMTELIJKE BEGRENZING

De kern Oudenbosch is een van de 5 kernen van de gemeente Halderberge. Voor de nieuwbouw van woningen was de gemeente gebonden aan provinciale richtgetallen. Realisatie van het plan Markhaven in Oudenbosch zou betekenen dat in de andere 4 kernen voorlopig geen nieuwbouw meer kon worden gerealiseerd. Deelname aan de provinciale pilot 'bouwen binnen strakke contouren' bood hiervoor een oplossing. Deze pilot stimuleert binnenstedelijke herstructurering door grenzen te stellen aan de uitbreiding in het buitengebied en ten aanzien van de bouw geen kwantitatieve beperkingen op te leggen. Hierdoor was gedurende een periode van circa 5 jaar extra woningbouw mogelijk. Binnenstedelijk kan zo op basis van intensivering en gebiedsontwikkeling kwaliteit geboden worden. De pilotperiode van 5 jaar heeft daarnaast gezorgd voor een extra versnelling op de realisatie van het plan.

Begrenzing van beschikbare ruimte is, op schaalniveau van de gemeente, een oplossing gebleken. Op planniveau gold juist dat het oprekken van de grenzen van het plangebied (opschaling) heeft



AFBEELDING 1. SUCCESFACTOREN ALS OPLOSSING VAN DE PUZZEL

gezorgd voor de financiële haalbaarheid van de plannen. Het is de combinatie van opschaling en intensivering die hier tot succes heeft geleid. Deze optimale ruimtelijke begrenzing biedt een kader waarbinnen de ruimte gevonden kan worden voor de herontwikkeling van vervuilde en verrommelde binnenstedelijke locaties.

SAMENVATTEND: VIJF SPANNINGSVELDEN

Voor Oudenbosch waren het hebben van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het gebied, de wil om die visie samen te realiseren, het lef om risico's te nemen, bestuurlijke commitment voor langere termijn en een optimale ruimtelijke begrenzing de belangrijkste succesfactoren voor de herontwikkeling en daarmee voor de bodemsanering. Tijdens het werkbezoek van minister Cramer zijn deze succesfactoren als 'oplossing van de puzzel' gepresenteerd. Hoe ontwikkel je een verrommeld en vervuild bedrijventerrein naar een bijzonder woonproject, passend bij het dorpskarakter én met beperkte inzet van rijksmiddelen. De succesfactoren bevinden zich, meer algemeen gesteld, binnen de volgende spanningsvelden:

1. integrale aanpak en sectorale doelstelling;

2. rekening houden met belangen en daadkrachtig sturen op voortgang en resultaat;

3. risico's en zekerheden;

4. huidige realiteit en toekomstgerichte ambitie;

5. schaalvergroting en intensivering. De uitdaging voor de combinatie van bodemsanering met herstructurering blijkt het vinden van het optimum binnen deze spanningsvelden:

1. de bodemsanering onderdeel maken van een integraal herontwikkelingsproces, zonder de sectorale doelstellingen uit het oog te verliezen. Daarbij geldt ook dat de doelstelling vanuit bodemsanering een aanjager kan zijn voor de herontwikkeling;

2. optimale samenwerking organiseren, waarbij ruimte is voor de verschillende belangen en gelijktijdig ook gestuurd wordt op het behalen van resultaten;

3. risico's inzichtelijk maken en gecalculeerd durven nemen, tijdig zekerheden in het proces inbouwen om afbreukrisico's te minimaliseren en zorgen voor ruimte waarbinnen risico's kunnen worden opgevangen;

4. zorgen voor een richtinggevende ambitie en deze vertalen naar een realiseerbaar plan waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande situatie;

5. en als kader een optimale begrenzing

van de stedelijke ontwikkeling, zodat binnenstedelijke locaties aantrekkelijke opties worden (boven uitbreidingslocaties) en gelijktijdig binnen die grenzen ruimte gevonden kan worden voor een bij het project passende schaalgrootte (in relatie tot de financiële haalbaarheid).

In afbeelding 1 zijn de spanningsvelden visueel gemaakt. De optimale begrenzing door intensivering én schaalvergroting is hierbij neergezet als 'het randje van de puzzel': daarmee beginnen maakt het oplossen van de puzzel een stuk eenvoudiger. De combinatie van bodemsanering en herstructurering begint met optimale begrenzing, zodat daarbinnen de ruimte ontstaat om de overige spanningsvelden op te lossen.