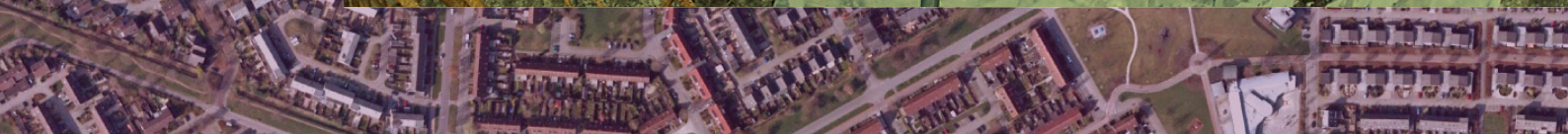




TERUGBLIK
**bedrijventerreinen
en bodemsanering
Drenthe**



Noordelijke
Rekenkamer



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 11 november 2015

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 30 september 2015 vastgestelde rapport
"Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Drenthe" aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Drenthe

Provincie Drenthe

Inhoud

	Samenvatting	3
	Bedrijventerreinen en duurzaam gebruik	4
	Bodemsanering	6
1	Onderwerp en aanpak onderzoek	8
1.1	Aanleiding en relevantie	9
1.2	Afbakening en vraagstelling	10
1.3	Aanpak	10
2	Duurzaam gebruik bedrijventerreinen	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Samenvatting rekenkameronderzoek bedrijventerreinen 2009	13
2.3	Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat	14
2.4	Implementatie aanbevelingen	16
2.5	Informereren PS	22
2.6	Vergelijking Noordelijke provincies	23
3	Bodemsanering	26
3.1	Inleiding	27
3.2	Samenvatting rekenkameronderzoek bodemsanering 2012	27
3.3	Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat	28
3.4	Implementatie aanbevelingen	30
3.5	Informereren PS	32
3.6	Vergelijking Noordelijke provincies	33
4	Bestuurlijke reactie	35
5	Informatiebronnen	38
	Informatiebronnen	39

Samenvatting

Samenvatting

De Noordelijke Rekenkamer heeft, zoals aangegeven in het *Onderzoeksprogramma 2014–2015*, een terugblikonderzoek uitgevoerd naar bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik en bodemsanering. Het doel van een terugblik is om na te gaan of de aanbevelingen van eerder uitgevoerd Rekenkameronderzoek hebben geleid tot beoogde aanpassingen in beleid en uitvoering. Dit wordt wel de *doorwerking* van rekenkameronderzoek genoemd. Voor dit terugblikonderzoek is de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer op het gebied van bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik en bodemsanering bij de drie Noordelijke provincies geleid tot wijzigingen in het beleid en de uitvoeringspraktijk en op welke wijze zijn PS hiervan op de hoogte gesteld?

Het onderzoek naar bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik is medio 2009 afgerond met het rapport *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe* en heeft geleid tot 7 aanbevelingen (zie tabel 2.1). Uitvoering van het onderzoek naar het saneren van verontreinigde bodems met risico's voor de volksgezondheid heeft plaatsgevonden in 2011 en heeft in februari 2012 geresulteerd in het rapport *Een schone bodem in zicht? Provincie Drenthe*. Dit onderzoek heeft geleid tot 3 aanbevelingen (zie tabel 3.1). Hieronder zijn de conclusies van het terugblikonderzoek op een rij gezet, eerst voor bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik en vervolgens voor bodemsanering. Voor bedrijventerreinen is een aanbeveling geformuleerd.

Bedrijventerreinen en duurzaam gebruik

Besluitvorming aanbevelingen

De Rekenkamer merkt op dat PS van Drenthe, na het debat met GS op 23 september 2009, geen officieel besluit hebben genomen over de aanbevelingen. Hierdoor is niet zonder meer duidelijk welke aanbevelingen PS willen overnemen. In de bestuurlijke reactie van 26 mei 2009 zijn GS kritisch over de conclusies. De aanbevelingen beschouwen GS, zonder daar specifiek op in te gaan, als waardevol. Een jaar na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport hebben GS per brief PS geïnformeerd over het uitvoeren van de aanbevelingen. De Rekenkamer concludeert dat GS van plan zijn om in lijn met landelijke ontwikkelingen duurzaam ruimtegebruik te benoemen als provinciaal belang (aanbeveling 2) en de SER-ladder te implementeren (aanbeveling 3). Aanbeveling 4 willen GS niet overnemen, omdat het College van mening is dat de eis voor het creëren van werkgelegenheid het herstructureren van bedrijventerreinen niet in de weg staat. Ook aanbeveling 5, die betrekking heeft op het terugkomen op bestuurlijke afspraken, is door GS terzijde gelegd. Voor de aanbevelingen die betrekking hebben op gemeentelijke samenwerking in regio's (aanbevelingen 1, 6 en 7) geven GS aan dat ze niet van plan zijn om richting gemeenten directief te sturen en verplicht zaken op te leggen via verordeningen. Ze willen provinciale belangen realiseren door in te zetten op samenwerken gebaseerd op wederzijds vertrouwen.

Implementatie aanbevelingen

De Rekenkamer constateert dat door de provincie stappen zijn gezet om meer greep te krijgen op het in 2009 door de Rekenkamer gesignaleerde probleem, namelijk dat er een overaanbod is aan nieuw bedrijventerrein en dat op bestaande, verouderde terreinen de leegstand toeneemt en de ruimtelijke kwaliteit achteruitgaat. In lijn met haar sturingsfilosofie is de provincie van mening dat gemeenten binnen de samenwerkingsregio's Groningen-Assen en Drentse Zuidas zelf het initiatief moeten nemen om vraag en aanbod van nieuw bedrijventerrein goed op elkaar af te stemmen. De provincie biedt, indien gewenst, hierbij ondersteuning. De provinciale aanpak heeft gewerkt voor de regio Groningen-Assen doordat in deze regio geschrappt is in het aanbod en door een methodiek toe te passen die zorgt voor meer marktconforme grondprijzen bij de uitgifte van nieuw bedrijventerrein. Voor de regio Drentse Zuidas zijn eveneens nieuwe prognoses voor de toekomstige vraag opgesteld, maar heeft nog geen bijstelling van vraag en aanbod plaatsgevonden. In deze regio is nog sprake van een aanzienlijk overaanbod van nieuw bedrijventerrein. De consequentie hiervan is dat verschillende gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren naar verwachting op deze terreinen nog moeten afboeken.

De Rekenkamer concludeert dat na 2011 weliswaar een aantal herstructureringsprojecten tot uitvoering is gekomen, maar het tempo waarin op verouderde terreinen de ruimtelijke kwaliteit weer op het gewenste niveau wordt gebracht, laat te wensen over. Volgens de Rekenkamer is het de vraag of de huidige schaal en het tempo waarin herstructurering plaatsvindt voldoende is. Een herbezinning op het huidige beleid en het zoeken naar alternatieve aanpakken lijken onontkoombaar om te voorkomen dat kwaliteitsverlies en leegstand op bedrijventerreinen de komende jaren verder gaat toenemen. Gelet op het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat er weliswaar stappen zijn gezet maar dat het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerreinen in Drenthe sprake is van een duurzaam ruimtegebruik, nog niet is bereikt.

Informatievoorziening PS

De Rekenkamer stelt vast dat PS na 2009 per brief door GS met enige regelmaat zijn geïnformeerd over de voortgang in het gevoerde bedrijventerreinenbeleid en op de hoogte zijn gehouden van de problemen die zich voordoen in de regio Drentse Zuidas. De Rekenkamer concludeert dat in de informatievoorziening een integrale verantwoording en evaluatie van de uitvoering ontbreekt. Hierdoor is er geen inzicht in hoeverre de na 2009 doorgevoerde wijzigingen in het beleid en uitvoering succesvol zijn geweest, welke resultaten er zijn geboekt en welke problemen zich thans nog voordoen. GS zijn richting PS niet met voorstellen gekomen die tot een meer productieve aanpak kunnen leiden.

Vergelijking provincies

De Rekenkamer concludeert dat de drie provincies min of meer op dezelfde wijze hebben gereageerd op de aanbevelingen. De aanbevelingen die betrekking hadden op het invoeren en toepassen van de SER-ladder zijn in lijn met landelijke ontwikkelingen opgevolgd. Voor de aanbevelingen die betrekking hadden op het versterken van de samenwerking van gemeenten in regio's hebben de drie provincies aangegeven dat dit aan gemeenten is en dat zij deze samenwerking niet kunnen afdwingen. Voor alle onderscheiden samenwerkingsregio's zijn nieuwe vraagprognoses opgesteld die aangeven dat de uitgifte de komende decennia nog verder zal dalen en dat er sprake is van een overaanbod. Tot nu toe heeft alleen de

regio Groningen-Assen geschrapt in dit overaanbod. In de overige regio's dient hierover nog besluitvorming plaats te vinden. Wat de herstructurering van verouderde terreinen betreft, geldt voor de drie provincies dat herstructureringsprojecten moeizaam van de grond komen. Het is daardoor zeer de vraag of de huidige aanpak toereikend is om verdere achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit en een toename van de leegstand te voorkomen.

Aanbeveling

Gelet op bovenstaande conclusies beveelt de Noordelijke Rekenkamer PS van Drenthe het volgende aan:

Laat GS een integrale evaluatie uitvoeren van het gevoerde bedrijventerreinbeleid, zodat inzicht wordt verkregen in hoeverre de na 2009 doorgevoerde wijzigingen in de uitvoeringspraktijk effectief zijn geweest, welke problemen er thans nog zijn en welke alternatieve aanpak voor handen is om tot een beter resultaat te komen.

Bodemsanering

Besluitvorming aanbevelingen

De Rekenkamer constateert dat, hoewel PS van Drenthe geen officieel besluit hebben genomen over de aanbevelingen, uit het gevoerde debat van 28 maart 2012 blijkt dat alle Statenfracties achter de 3 aanbevelingen van de Rekenkamer staan. De meeste fracties vinden dat de provincie wel wat meer druk mag zetten bij ernstig vervuilde locaties met risico's voor de volksgezondheid (humane spoedlocaties). In de bestuurlijke reactie van 18 januari 2012 merken GS op dat zij zich in grote mate herkennen in de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. GS zijn van plan om nog eerder en frequenter met eigenaren van (potentiële) humane spoedlocaties in gesprek te gaan (aanbeveling 1). Ook is het voornemen om in deze gevallen de koers te verleggen door het maken van afspraken over het nemen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen of in het uiterste geval het bevelsinstrumentarium in te zetten, zodat in ieder geval sprake is van risicobeheersing (aanbeveling 2). Daarnaast zijn GS blij met de constatering van de Rekenkamer dat er veel sterke punten zijn in de Drentse aanpak en ze zijn van plan deze lijn door te trekken (aanbeveling 3).

Implementatie aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de provincie na 2011 zijn voortvarende aanpak bij het identificeren en saneren van humane spoedlocaties heeft gecontinueerd en op onderdelen nog heeft aangescherpt. De provincie heeft meer druk gezet op de eigenaren van ernstig verontreinigde locaties met mogelijke risico's voor de volksgezondheid en/of het milieu door nog vaker het gesprek aan te gaan met de eigenaren en/of door eigenaren nadrukkelijker erop te wijzen dat, indien nodig, de provincie het bevelsinstrumentarium gaat inzetten. Hierdoor is de onderzoeksfase bij de nog resterende spoedgevallen verkort. Hoewel de provincie in 2011 al zicht had op het behalen van de convenantdoelstelling, kan nu met zekerheid worden gesteld dat de provincie deze doelstelling gaat realiseren. Naar verwachting zal eind 2015 op de nog 5 resterende humane spoedlocaties de sanering tot een afronding komen.

Informatievoorziening PS

De Rekenkamer concludeert dat PS regelmatig zijn geïnformeerd over de voortgang en bestede middelen via de reguliere planning en control cyclus (bestuurs-

rapportages). Daarnaast zijn PS begin 2015 uitgebreid op de hoogte gesteld van de stand van zaken betreffende de aanpak van de (humane) spoedlocaties. Zo hebben PS kunnen controleren en vaststellen dat de provincie zijn voortvarende aanpak heeft gecontinueerd, uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer en dat de convenantdoelstelling wordt gehaald.

Vergelijking provincies

Het aantal aanbevelingen dat de Rekenkamer in 2012 heeft uitgebracht verschilde per provincie: bij Drenthe waren het er relatief weinig in vergelijking met Fryslân en Groningen. Dit had ermee te maken dat er bij Fryslân en Groningen, vergeleken met Drenthe, veel minder waarborgen waren dat de convenantdoelstelling voor humane spoedlocaties zou worden gehaald. De Rekenkamer constateert dat de drie provincies alle aanbevelingen hebben overgenomen. Drenthe heeft haar voortvarende aanpak bestendig met als resultaat dat alle locaties met humane risico's eind 2015 zullen zijn gesaneerd. Bij de provincies Fryslân en Groningen heeft dit er toe geleid dat een forse versnelling is doorgevoerd, zodat zij nu ook zicht hebben op het behalen van de convenantdoelstelling.

1

Onderwerp en aanpak onderzoek

Onderwerp en aanpak onderzoek

1.1

Aanleiding en relevantie

In het onderzoeksprogramma 2014–2015 van de Noordelijke Rekenkamer staan twee terugblikonderzoeken op de rol.¹ De relevantie van een terugblik is om vast te stellen wat de drie Noordelijke provincies met de aanbevelingen van eerder uitgevoerd Rekenkameronderzoek hebben gedaan. Dit wordt wel de *doorwerking* van rekenkameronderzoek genoemd. Volgens de Noordelijke Rekenkamer is pas sprake van een goede doorwerking als de aanbevelingen van een onderzoek hebben geleid tot de beoogde wijzigingen in het provinciale beleid en of de uitvoering, zodat op termijn een meer doelmatige en doeltreffende uitvoeringspraktijk ontstaat. Is het laatste het geval dan heeft het Rekenkameronderzoek een positieve bijdrage geleverd aan het lerend vermogen van de provincie dat erop is gericht om publieke middelen zo optimaal mogelijk te besteden.²

Het in 2014 als eerste uitgevoerde terugblikonderzoek had betrekking op de doorwerking van eerder Rekenkameronderzoek naar het verstrekken van provinciale subsidies aan projecten die betrekking hadden op het stimuleren van respectievelijk toerisme & recreatie en plattelandsontwikkeling in de drie Noordelijke provincies.³ Uit dat onderzoek is gebleken dat voor een goede doorwerking het belangrijk is dat PS een besluit nemen over welke aanbevelingen zij ondersteunen en willen implementeren. Door vervolgens GS opdracht te geven tot uitvoering, neemt namelijk de kans af dat er aanbevelingen op de plank blijven liggen. In de terugblik van 2014 is gebleken dat PS van Drenthe geen officieel besluit namen over de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer. In navolging van PS van Fryslân, die in 2012 hebben besloten om na ieder Rekenkameronderzoek een officieel besluit te nemen over de aanbevelingen, hebben PS van Drenthe besloten om dit in het vervolg ook te gaan doen. Daarnaast is de provincie van plan om de implementatie te gaan monitoren, zodat achteraf valt vast te stellen wat er met de aanbevelingen is gebeurd.

In dit rapport worden de uitkomsten van het tweede terugblikonderzoek beschreven dat betrekking heeft op eerder uitgevoerd Rekenkameronderzoek naar duurzaam gebruik van bedrijventerreinen en het saneren van ernstig verontreinigde bodems. Het onderzoek naar bedrijventerreinen is door de Rekenkamer bij de drie Noordelijke provincies uitgevoerd in de periode 2008–2009 en heeft voor de provincie Drenthe geresulteerd in het rapport *Bedrijventerreinen en duurzaam*

¹ Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksprogramma 2014–2015*. Vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 16 december 2013.

² Noordelijke Rekenkamer. *Strategische visie Noordelijke Rekenkamer*. Vastgesteld door College van de Noordelijke Rekenkamer in april 2014.

³ Noordelijke Rekenkamer. *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân*. Assen 24 september 2014.

ruimtegebruik in de provincie Drenthe.⁴ Het Rekenkameronderzoek naar de aanpak van ernstig vervuilde bodems met risico's voor de volksgezondheid heeft plaatsgevonden in 2011, eveneens in de drie Noordelijke provincies. Dit onderzoek heeft in februari 2012 geresulteerd in het rapport *Een schone bodem in zicht? Provincie Drenthe*.⁵ Doordat veel verouderde bedrijventerreinen te kampen hebben met ernstig verontreinigde bodems is in het kader van het herstructureren van bedrijventerreinen van belang dat deze locaties voortvarend worden gesaneerd om deze terreinen aantrekkelijk te houden voor bedrijven. Vandaar dat besloten is om in deze terugblik beide onderzoeken in samenhang te bekijken.

1.2 Afbakening en vraagstelling

Het uitgangspunt bij deze terugblik is om op een relatief snelle en systematische manier in beeld te brengen in hoeverre aanbevelingen door de provincie zijn overgenomen en zijn doorgevoerd in het beleid en/of de uitvoeringspraktijk. Op basis van opgetreden ontwikkelingen na het uitbrengen van de betreffende Rekenkamerrapporten is indicatief aangegeven of het implementeren van de aanbevelingen effect heeft gehad op de uitvoeringspraktijk.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer op het gebied van bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik en bodemsanering bij de drie Noordelijke provincies geleid tot wijzigingen in het beleid en de uitvoeringspraktijk en op welke wijze zijn PS hiervan op de hoogte gesteld?

De centrale vraagstelling is opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer zijn na het politieke debat door PS overgenomen met de intentie dat GS deze uitvoeren?
2. Welke wijzigingen hebben – in relatie tot de overgenomen aanbevelingen – plaatsgevonden in het provinciale beleid, regelgeving en/of uitvoering?
3. Op welke wijze zijn PS door GS geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen?

1.3 Aanpak

Aan de hand van de eerste twee onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer nagegaan hoe de provincie vorm heeft gegeven aan het implementatieproces en in welke mate doorwerking heeft plaatsgevonden. Bij onderzoeksvraag 3 is in beeld gebracht hoe PS zijn geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en wat dit betekent heeft voor de uitvoering.

De eerste stap die moet zorgen voor een goede doorwerking is dat de aanbevelingen bij PS, en het liefst ook bij GS, goed landen en dat PS van mening zijn dat implementatie van de aanbevelingen kan leiden tot een verbetering van de beleidsuitvoering. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 1.1 hebben PS van Drenthe

⁴ Noordelijke Rekenkamer. *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe*. Assen 11 juni 2009.

⁵ Noordelijke Rekenkamer. *Een schone bodem in zicht? Provincies Drenthe*. Assen 23 februari 2012.

geen officieel besluit genomen over de aanbevelingen die betrekking hebben de uitgevoerde onderzoeken naar respectievelijk bedrijventerreinen en bodemsanering. Hierdoor is niet meteen duidelijk welke aanbevelingen door zowel PS als GS zijn omarmd met de intentie om deze te implementeren. Op basis van de inhoud van de bestuurlijke reactie en de discussie die PS met GS hebben gevoerd over de conclusies en aanbevelingen heeft de Rekenkamer zich hiervan een beeld gevormd.

Na besluitvorming en overdracht aan de ambtelijke organisatie dient in de tweede stap de feitelijke implementatie van de aanbevelingen plaats te vinden. De Rekenkamer heeft aan betrokken provinciale medewerkers vragenlijsten voorgelegd en gesprekken met hen gevoerd om na te gaan wat er met de aanbevelingen is gebeurd. Indien van toepassing, is aan de hand van provinciale documenten vastgesteld welke concrete wijzigingen zijn doorgevoerd. Tevens is nagegaan welke belangrijke ontwikkelingen zijn opgetreden in beleid, regelgeving en de provinciale uitvoeringspraktijk na het uitbrengen van de Rekenkamerrapporten.

Willen PS hun controlerende taak naar behoren kunnen uitvoeren dan is het van belang dat zij zicht houden op wat er met de aanbevelingen gebeurt. Het gaat hierbij niet alleen om de feitelijke constatering of een aanbeveling heeft geleid tot een wijziging in beleid, regelgeving of uitvoering, maar ook wat dit uiteindelijk heeft opgeleverd. Anders gezegd, hebben de aanbevelingen inderdaad geleid tot verbeteringen in de uitvoeringspraktijk en waaruit blijkt dit? Op basis van PS-stukken en gesprekken met medewerkers heeft de Rekenkamer nagegaan hoe de informatievoorziening richting PS heeft plaatsgevonden.

De Rekenkamer is in maart 2015 gestart met het opstellen van een onderzoeksplan, dat op 21 april 2015 door het College is vastgesteld.⁶ In de maanden mei en juni is het terugblikonderzoek uitgevoerd, waarna de bevindingen zijn opgenomen in een Nota van Bevindingen die in de maand juli aan de provincie voor een ambtelijke feitencheck is aangeboden.

⁶ Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksplan bedrijventerreinen en bodemsanering*. Vastgesteld door het College op 21 april 2015.

2

**Duurzaam gebruik
bedrijventerreinen**

Duurzaam gebruik bedrijventerreinen

2.1

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanbevelingen die zijn voortgevloeid uit het door de Noordelijke Rekenkamer in 2009 gepubliceerde onderzoek naar bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe. Paragraaf 2.2 geeft eerst een overzicht van de conclusies en de aanbevelingen van dit onderzoek. Vervolgens gaat paragraaf 2.3 in op de reactie van het provinciebestuur op het rekenkamerrapport en het politieke debat dat PS met GS hebben gevoerd over de conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 2.4 komt de implementatie van de aanbevelingen aan de orde, waarbij tevens de belangrijkste ontwikkelingen op dit beleidsterrein zijn beschreven. De wijze waarop PS van Drenthe op de hoogte zijn gehouden van het implementatieproces en de voortgang van de uitvoering worden beschreven in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de drie Noordelijke provincies onderling worden vergeleken.

2.2

Samenvatting rekenkameronderzoek bedrijventerreinen 2009

Context en vraagstelling onderzoek

Rond de eeuwwisseling dreigt op regionaal en nationaal niveau een toenemend overschot aan bedrijventerreinen doordat iedere gemeente bezig was om binnen de eigen gemeentegrenzen zoveel mogelijk nieuwe bedrijvigheid binnen te halen door nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen en die vervolgens voor een aantrekkelijke prijs te koop aan te bieden. Doordat het voor bedrijven veelal goedkoper was om zich op een nieuw bedrijventerrein te vestigen dan op een bestaand, verouderd terrein, was een neveneffect van het gevoerde beleid dat de leegstand op bestaande terreinen geleidelijk toenam. Hierdoor ging de ruimtelijke kwaliteit op deze bestaande terreinen achteruit. Om deze tendens te doorbreken heeft het Rijk in de Nota Ruimte van 2005 twee beleidsmaatregelen geformuleerd om duurzaam gebruik van bedrijventerreinen beter te borgen. De eerste maatregel houdt in dat nieuwe bedrijventerreinen, indien mogelijk, binnen bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd. De tweede maatregel komt erop neer dat nieuwe terreinen pas worden aangekocht en ingericht als bestaande terreinen optimaal zijn benut (uitbreiding na inbreiding).

De Rekenkamer heeft in de periode 2008–2009 onderzocht op welke wijze de provincie Drenthe uitvoering heeft gegeven aan bovengenoemde beleidsmaatregelen. De centrale vraagstelling was als volgt:

Hebben de maatregelen die de provincie heeft genomen in het belang van duurzaam ruimtegebruik resultaat gehad en de ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen beïnvloed?

Algemene conclusie

De algemene conclusie van het onderzoek was dat de maatregelen die de provincie Drenthe in de periode 2000–2008 heeft genomen, onvoldoende resultaat hebben gehad. Deze conclusie was gebaseerd op de wijze waarop de provincie haar toetsende, faciliterende en regisserende rol heeft vervuld. De provincie heeft bestemmingsplannen niet correct getoetst aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik. Daarnaast is gebleken dat, hoewel de provincie belang hecht aan kwalitatief goede bedrijventerreinen, de resultaten op het gebied van kwaliteitsverbetering achterblijven. Een groot deel van de bedrijventerreinen die de provincie in 1998 als verouderd heeft aangemerkt, zijn niet gerevitaliseerd. Tot slot heeft de provincie onvoldoende regie gevoerd door in te stemmen met de beëindiging van de regionale samenwerking in het zuiden van Drenthe en daarmee de regionale samenwerking aan gemeenten overgelaten.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot 7 aanbevelingen, die betrekking hebben op het verbeteren en versterken van de provinciale rolvervulling met als doel om tot een meer duurzaam gebruik van bedrijventerreinen te komen. Een overzicht van de aanbevelingen is opgenomen in tabel 2.1.

2.3 Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat

Bestuurlijke reactie

Het College van GS heeft op 26 mei 2009 uitgebreid gereageerd op het rapport van de Rekenkamer.⁷ GS stellen dat zij zich niet kunnen vinden in de algemene conclusie dat de tot nu toe getroffen maatregelen niet substantieel hebben bijgedragen aan het beperken van het ruimtebeslag van nieuwe bedrijventerreinen. Zij zijn van mening dat de realiteit beduidend genuanceerder is dan het door de Rekenkamer geschetste beeld. Het provinciebestuur stelt zich verder op het standpunt dat het primair aan gemeenten is om zicht te krijgen op de restruimte en de leegstand op bestaande bedrijventerreinen, de behoefte aan nieuw bedrijventerrein en het afstemmen van vraag en aanbod. Anders gezegd, de provincie is niet van plan om richting gemeenten directief te sturen en verplicht zaken op te leggen via verordeningen, maar wil haar provinciale belangen realiseren door in te zetten op samenwerken, gebaseerd op wederzijds vertrouwen. In de bestuurlijke reactie wordt op de meeste aanbevelingen niet specifiek ingegaan. Het algemene oordeel is dat GS de aanbevelingen als waardevol beschouwen.

Uitkomsten politieke debat

De Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie heeft op 23 september 2009 vragen gesteld aan de Noordelijke Rekenkamer over het rapport en heeft van gedachten gewisseld met de verantwoordelijke gedeputeerde over de conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie.

De meest in het oog springende vraag, die door bijna alle fracties is gesteld, was of de provincie tekort is geschoten in het aansturen van gemeenten en meer de regie had moeten nemen. Volgens de gedeputeerde is wel terdege regie gevoerd, maar is

⁷ Provincie Drenthe. Brief van GS van Drenthe aan de Noordelijke Rekenkamer met als onderwerp 'Concept-rapport Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe'. Assen 26 mei 2009.

één en ander niet goed uit de verf gekomen. Een optie is inderdaad om, aansluitend op aanbevelingen van de Rekenkamer, te zorgen voor een strakkere aansturing van gemeenten, maar volgens de gedeputeerde past dit niet binnen de Drentse cultuur en de provinciale sturingsfilosofie. Hoewel door verschillende Statenfracties kritische vragen zijn gesteld aan de gedeputeerde over de beleidsuitvoering, valt uit het politieke debat niet meteen af te leiden in hoeverre PS de aanbevelingen van de Rekenkamer wel onderschrijven en verder willen gaan dan GS. Dit betekent dat ook na het politieke debat onduidelijk blijft wat de provincie met de aanbevelingen gaat doen.

Een jaar na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport hebben GS per brief PS geïnformeerd over het uitvoeren van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer en het herstructureringsprogramma 2009–2013.⁸ Op basis van de inhoud van deze brief is in tabel 2.1 een overzicht gegeven van wat GS van plan zijn te doen met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Samenvattend komt het erop neer dat GS in lijn met landelijke ontwikkelingen het voornemen hebben om de aanbevelingen 2 en 3 uit te voeren. De overige 5 aanbevelingen leggen GS terzijde of ze willen er beperkt invulling aangeven.

Tabel 2.1 Overzicht van de wijze waarop GS invulling hebben gegeven of willen geven aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer die betrekking hebben op het gevoerde bedrijventerreinenbeleid (Bron: Brief van GS aan PS, gedateerd 20 mei 2010).

Aanbeveling Rekenkamer	Uitvoering provincie Drenthe
1 Richting gemeenten meer de rol van opdrachtgever/uitvoerder en minder de rol van 'supporter' te vervullen.	De provincie wil de komende jaren gemeenten blijven stimuleren om vorm te geven aan een realistische programmering van nieuwe bedrijventerreinen en om verouderde terreinen te herstructureren, maar een vorm van directieve sturing gaat de provincie te ver omdat het niet binnen de provinciale sturingsfilosofie past.
2 In het nieuwe POP het belang van duurzaam ruimtegebruik duidelijker als zodanig te benoemen.	In lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer heeft de provincie duurzaam ruimtegebruik bij bedrijventerreinen in het ontwerp <i>Omgevingsvisie Drenthe 2010</i> opgenomen als provinciaal belang.
3 In een provinciale verordening te regelen dat gemeentelijke plannen voor bedrijventerreinen voldoen aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik.	De provincie heeft het voornemen om de SER-ladder op te nemen in de provinciale omgevingsverordening.
4 De subsidievoorwaarden voor herstructurering van bedrijventerreinen te wijzigen.	De provincie vindt het loslaten van het werkgelegenheids criterium bij het beoordelen van subsidieaanvragen niet gewenst, en is van mening dat dit criterium de aanpak van verouderde terreinen absoluut niet in de weg staat.
5 Te organiseren dat de provincie voldoende speelruimte houdt om invulling te geven aan haar wettelijke verplichtingen, indien over de uitvoering van beleid in een vroeg stadium bestuurlijke afspraken worden gemaakt.	De provincie legt deze aanbeveling terzijde, omdat de provincie van mening is dat, gelet op haar sturingsfilosofie, het niet past om terug te komen op bestuurlijke afspraken.
6 Met gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden af te spreken dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen alleen is toegestaan indien de kosten en risico's van deze bedrijventerreinen gedeeld worden door de gemeenten uit de regio.	De provincie ziet meerwaarde in een intensievere samenwerking, maar vindt een vorm van regionale kostenverevening als planningsinstrument te ver gaan. Volgens de provincie is het niet mogelijk om gemeenten dit op te leggen, omdat dit de autonomie van gemeenten aantast.
7 Met gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden overeen te komen dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen inzetten voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in de regio.	Evenals voor het delen van kosten en risico's wil de provincie gemeenten wel stimuleren om binnen de regio een deel van de opbrengsten in te zetten voor herstructurering. Volgens de provincie is binnen de regio Groningen-Assen hiertoe al initiatief genomen, maar ook in dit geval wil de provincie gemeenten dit niet opleggen.

⁸ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp *Herstructurering bedrijventerreinen*. Assen 20 mei 2010.

De 7 aanbevelingen die de Rekenkamer in 2009 heeft uitgebracht waren bedoeld om op provinciaal niveau een overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen te voorkomen en er voor te zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit van bestaande, verouderde terreinen verbetert. In deze paragraaf wordt aan de hand van de drie provinciale rollen beschreven wat er sindsdien in het beleid, de regelgeving en de uitvoering is veranderd. Indicatief wordt aangegeven of de aangepaste uitvoeringspraktijk heeft geleid tot betere waarborgen voor een duurzaam gebruik van bedrijventerrein.

Toetsende/sturende rol bij ontwikkelen nieuw bedrijventerrein

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie, in lijn met de landelijke ontwikkelingen, haar toetsende/sturende rol heeft versterkt door:

1. in de *Omgevingsvisie Drenthe 2010* en in de *geactualiseerde Omgevingsvisie Drenthe 2014* op te nemen dat zorgvuldig ruimtegebruik een provinciaal belang is (aanbeveling 2);
2. in de *Omgevingsverordening Drenthe bepalingen op te nemen (toepassen SER-ladder) voor het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen* (aanbeveling 3);
3. door in 2014 nieuwe prognoses te laten opstellen voor de vraag naar nieuw bedrijventerrein in de provincie Drenthe voor de periode tot en met 2020.

Om meer greep te krijgen op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen heeft de Sociaal Economische Raad (SER) in 1999 de zogenoemde SER-ladder geïntroduceerd als afwegingskader voor het inpassen van ruimtebehoefte voor wonen, bedrijvigheid en infrastructuur. De SER-ladder is door het Rijk opgenomen in de Nota Ruimte 2005. In de jaren daarna is dit afwegingskader verder ontwikkeld. Dit heeft geleid tot de *Ladder voor Duurzame Verstedelijking* die vervolgens in oktober 2012 als motiveringseis voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen in het *Besluit ruimtelijke ordening* (Bro) is opgenomen. In de *Omgevingsvisie Drenthe 2010* heeft de provincie opgenomen dat zorgvuldig ruimtegebruik een provinciaal belang is (aanbeveling 2).⁹ In de *geactualiseerde Omgevingsvisie Drenthe 2014* wijst de provincie erop dat de SER-ladder verder is ontwikkeld tot de *Ladder voor duurzame verstedelijking*. De provincie heeft samen met een aantal Drentse gemeenten een handreiking laten opstellen voor het toepassen van dit afwegingskader in de Drentse praktijk.¹⁰ Het afwegingskader is vervolgens opgenomen in de *Omgevingsverordening Drenthe*.¹¹ Daarmee heeft de provincie eveneens uitvoering gegeven aan aanbeveling 3.

In 2013 bedroeg in de provincie Drenthe de netto oppervlakte bedrijventerrein bij benadering 2.700 ha. Hiervan was nog 480 ha, bijna een vijfde deel, vrij uitgifbaar. De uitgifte van nieuw bedrijventerrein is na 2008 sterk afgenomen (zie figuur 2.1). De verminderde vraag is naar alle waarschijnlijkheid vooral een gevolg van de economische crisis die rond 2008 is ingetreden. In de periode 2000–2008 bedroeg de uitgifte gemiddeld op jaarbasis nog zo'n 51 ha, in de periode 2009–2013 is de uitgifte gedaald tot gemiddeld 15 ha. De uitgifte in 2014 was medio 2015 nog niet bekend.

⁹ Provincie Drenthe. *Omgevingsvisie Drenthe 2010*. Vastgesteld door PS op 2 juni 2010, paragraaf 4.1.2.

¹⁰ Provincie Drenthe. *Geactualiseerde Omgevingsvisie Drenthe 2014*. Vastgesteld door PS op 2 juli 2014. Zie bijlage 4.

¹¹ Provincie Drenthe. *Provinciale Omgevingsverordening Drenthe* (geconsolideerde versie 1 oktober 2014). Paragraaf 3.2.3, artikelen 3.15 en 3.16.

Figuur 2.1 Uitgifte bedrijventerreinen in de provincie Drenthe in de periode 2000–2013. De uitgifte in 2014 was medio 2015 nog niet bekend (Bron: Economische Beleidsagenda 2010–2015 en www.bedrijvenlocaties.nl).



De inzet van de provincie is dat in twee samenwerkingsregio's, namelijk Groningen-Assen en Drentse Zuidas, gemeenten zelf het initiatief nemen om met enige regelmaat vraag en aanbod van nieuw bedrijventerrein opnieuw af te stemmen om overaanbod te voorkomen. De provincie biedt, indien gewenst, hierbij ondersteuning. Dit houdt in dat de provincie in feite geen uitvoering heeft gegeven aan aanbeveling 1 van de Rekenkamer, namelijk om richting gemeenten bij het ontwikkelen en in gebruik nemen van nieuw bedrijventerrein meer directief te sturen. De Rekenkamer merkt op dat de provincie niet alleen een rol vervult als regisseur voor de ruimtelijke ordening, maar ook toezichthouder is op de gemeentefinanciën. Uit een landelijke evaluatie van gemeentelijke grondbedrijven blijkt dat gemeenten naar verwachting de komende jaren nog fors moeten afboeken op aangekochte terreinen voor nieuwe woningen en bedrijven doordat er nog steeds sprake is van aanzienlijk overaanbod.¹²

In de regio Groningen-Assen is geschrapt in het aanbod nadat in 2011 uit nieuwe prognoses voor de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein is gebleken dat de vraag naar verwachting steeds verder zal afnemen. Volgens het Transatlantic Market (TM) scenario is de vraag tot 2020 namelijk beperkt van omvang en neemt na 2020 verder af tot nihil.¹³ De totale vraag voor de periode 2012–2030 is geraamd op maximaal 240 ha, terwijl het aanbod begin 2012 nog zo'n 620 ha bedroeg (harde en zachte plannen). Dit hield in dat er in de regio voor de periode 2012–2020 een overschot was aan nieuw bedrijventerrein van bij benadering 380 ha.¹⁴ De nieuwe prognoses hebben ertoe geleid dat de samenwerkende partners

¹² EY en Fakton. *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven (actualisatie 2014)*. Uitgevoerd in opdracht van Rijk en VNG. Den Haag 23 januari 2015.

¹³ Bureau Louter. *Economie en bedrijventerreinen Regio Groningen-Assen naar 2030*. In opdracht van de Regio Groningen-Assen en gemeente Groningen. Delft 31 januari 2012. Het Transatlantic Market (TM) scenario wordt vaak gehanteerd en is een midden scenario.

¹⁴ Stec Groep BV. en Zandbelt Van den Berg. *Naar een vraaggerichte werklocatiestrategie*. In opdracht van de Regio Groningen-Assen, mei 2012.

besloten hebben om een derde, namelijk 200 hectare, te schrappen en een derde pas op langere termijn te ontwikkelen als er werkelijk vraag is.¹⁵

Hoewel GS in 2009 hebben aangegeven dat het bepalen van de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein primair een verantwoordelijkheid is van gemeenten, hebben zij daarna zelf opdracht gegeven om nieuwe prognoses voor alle Drentse gemeenten op te stellen.¹⁶ Voor de periode 2012–2020 is voor heel Drenthe een toekomstige vraag berekend van 288 ha, uitgaand van het Transatlantic Market (TM) scenario. Dit komt neer op een gemiddelde jaarlijkse vraag van 32 ha. De provincie neemt aan dat het TM-scenario een realistische vraag oplevert, ervan uitgaand dat er wel enig economisch herstel optreedt. De Rekenkamer merkt op dat in de periode 2009–2013 gemiddeld op jaarbasis slechts 15 ha is uitgegeven. In de *Omgevingsvisie Drenthe 2010* werd voor de periode 2010–2020 nog uitgegaan van een plancapaciteit van 600 ha.

Uitgaand van de nieuwe prognoses en de uitgifte in de afgelopen jaren, is de constatering dat op provinciaal niveau sprake is van een aanzienlijk overaanbod aan nieuw bedrijventerrein. De provincie heeft de uitkomsten van de nieuwe prognoses in een bestuurlijke bijeenkomst met gemeenten op 7 maart 2014 toegelicht en is hierover met gemeenten in discussie gegaan. Met gemeenten is afgesproken dat zij vraag en aanbod opnieuw zullen bekijken en de uitkomst van deze afweging op een redelijke termijn terug zullen koppelen aan de provincie. De provincie heeft in juli 2015 aangegeven dat dit proces nog liep en terugkoppeling nog moest plaatsvinden.¹⁷

De Rekenkamer constateert dat de provincie, in lijn met haar sturingsfilosofie, erop stuurde dat de samenwerkingsregio's Groningen-Assen en Drentse Zuidas zelf het initiatief nemen om vraag en aanbod van nieuw bedrijventerrein goed op elkaar af te stemmen. De provinciale aanpak heeft gewerkt voor de regio Groningen-Assen, maar niet voor de regio Drentse Zuidas. Doordat voor de regio Drentse Zuidas op basis van nieuwe prognoses en de feitelijke uitgifte van de afgelopen 5 jaar nog geen bijstelling van vraag en aanbod heeft plaatsgevonden, is in dit gebied nog sprake van een aanzienlijk overaanbod van nieuw bedrijventerrein. De consequentie hiervan is dat in deze regio verschillende gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren naar verwachting op deze terreinen nog zullen moeten afboeken.

¹⁵ Regio Groningen-Assen. *Regionaal instemmingsmodel Wonen en Bedrijventerreinen*. Ondertekend door de stuurgroep op 19 oktober 2012.

¹⁶ Bijlage 1 van de geactualiseerde *Omgevingsvisie Drenthe 2014* bevat een beschrijving hoe de prognoses voor de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein tot stand zijn gekomen. Het Transatlantic Market (TM) scenario wordt vaak gebruikt om de toekomstige vraag te bepalen en is een midden scenario.

¹⁷ Antwoord op vragen aan de provincie, 1 juli 2015.

Faciliterende rol bij herstructureringsopgave

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie, in lijn met het landelijke Convenant Bedrijventerreinen 2010–2020, op het terrein van het herstructureren van bedrijventerreinen:

1. verouderde bedrijventerreinen in de provincie in beeld heeft gebracht en in overleg met de twee samenwerkingsregio's voor de periode 2009–2013 een herstructureringsopgave heeft geformuleerd;
2. een beleidsregel voor het verlenen van subsidie heeft vastgesteld waarin naast duurzaam ruimtegebruik ook het werkgelegenheidsaspect nog is opgenomen als een beoordelingscriterium;
3. in de periode 2009–2015 € 4,6 miljoen aan Rijksmiddelen en € 4,4 miljoen aan provinciale middelen als subsidie heeft toegekend aan herstructureringsprojecten.

Het landelijke Convenant Bedrijventerreinen 2010–2020 had als doel om verder kwaliteitsverlies en leegstand op verouderd bedrijventerrein te voorkomen.¹⁸ Twee jaar later heeft het Rijk in het Bestuursakkoord 2011–2015 aangegeven zich na 2013 terug te trekken uit het regionaal-economisch domein.¹⁹ Concreet houdt dit in dat het Rijk na 2013 niet opnieuw middelen gaat inzetten voor de herstructureringsopgave. Het is nu aan de provincies om hier samen met gemeenten verder invulling aan te geven. In navolging van het landelijke convenant heeft provincie Drenthe in 2009 een inventarisatie laten uitvoeren van verouderd bedrijventerrein met als resultaat dat 232 tot 341 ha de kwalificatie verouderd heeft meegekregen. Deze inventarisatie is als basis gebruikt voor het *Provinciaal Herstructureringsprogramma bedrijventerreinen Drenthe 2009–2013*.²⁰ Het doel van het programma was om in de periode 2009–2013 bij benadering 210 hectare te herstructureren.²¹ De totale kosten van deze opgave zijn geraamd op ruim € 70 miljoen. De provincie geeft in het programma aan dat ze naar verwachting aanspraak kan maken op € 4,6 miljoen Rijksmiddelen. De provincie wil eenzelfde bedrag co-financieren, zodat in totaal € 9,2 miljoen kan worden ingezet als subsidiebijdrage aan herstructureringsprojecten

Om subsidie te kunnen verlenen, hebben GS de *Beleidsregel Provinciaal Herstructureringsprogramma 2011* vastgesteld. In deze beleidsregel is vastgelegd dat de door de provincie verleende subsidie maximaal 30% bijdraagt aan de totale subsidiabele projectkosten. Dit houdt in dat gemeenten en bedrijven zelf 70% moeten bijdragen in de projectkosten. Verder is in de beleidsregel opgenomen dat naast duurzaam gebruik ook de werkgelegenheid een beoordelingscriterium is voor het toekennen van subsidie. Het betreft het aantal betrokken arbeidsplaatsen (tijdelijk en structureel) dat het project oplevert. Dit betekent dat de provincie, anders dan aanbevolen door de Rekenkamer (aanbeveling 4), het werkgelegenheidsaspect nog steeds laat meespelen bij het toekennen van subsidie aan herstructureringsprojecten.

¹⁸ Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Convenant bedrijventerreinen 2010–2020*, publicatienummer: 9304, ondertekend op 27 november 2009.

¹⁹ Het Bestuursakkoord 2011–2015 bevat afspraken tussen Rijk, IPO, VNG en UvW voor de betreffende periode. Paragraaf 6.4.5.

²⁰ Stec Groep en provincie Drenthe. *Provinciaal Herstructureringsprogramma bedrijventerreinen Drenthe 2009–2013*. Assen 19 mei 2010.

²¹ Onder het begrip herstructurering vallen 4 soorten ingrepen, namelijk: facelift, revitalisering, herprofilering en transformatie. Een facelift betreft een grote onderhoudsbeurt en wordt gerekend tot het reguliere onderhoud. Bij transformatie krijgt het bedrijventerrein een andere bestemming. Bij revitalisering is er sprake van een aanmerkelijke kwaliteitsverbetering en bij herprofilering gaat het om een andere invulling van werkfuncties, van bijvoorbeeld chemische bedrijven naar kantoren. De subsidie is alleen van toepassing op revitalisering en herprofilering.

De provincie heeft in juli 2015 aangegeven dat in totaal € 9,0 miljoen subsidie is toegekend aan herstructureringsprojecten en dat een start was gemaakt met de uitvoering. Volgens de subsidievoorwaarden dienen projecten voor 1 januari 2016 te zijn afgerond, maar de provincie is bereid, afhankelijk van de toekomstige, economische ontwikkeling, een verlenging van deze termijn toe te staan.²² Voor de periode tot 2020 was medio 2015 nog geen vervolgprogramma opgesteld. Aangezien herstructurering van verouderde bedrijventerreinen is opgenomen in het nieuwe Collegeprogramma verwacht de provincie dat het programma een vervolg gaat krijgen.²³

De Rekenkamer concludeert dat in 2015 weliswaar een aantal herstructureringsprojecten tot uitvoering is gekomen, maar het tempo waarin op verouderde terreinen de ruimtelijke kwaliteit weer op het gewenste niveau wordt gebracht, laat te wensen over. Het doel was om voor 1 januari 2016 een oppervlakte van 210 ha te herstructureren, maar die doelstelling wordt niet gehaald. Hoewel in het nieuwe Collegeprogramma het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen als speerpunt is opgenomen, beschikte de provincie in juli 2015 nog niet over een vervolgprogramma en was niet bekend of er opnieuw provinciale middelen beschikbaar zullen worden gesteld.

Regisserende rol bij regionale samenwerking

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie op het gebied van regionale samenwerking:

1. de samenwerking tussen gemeenten en bedrijven in de regio's Groningen-Assen en Drentse Zuidas heeft gestimuleerd en gefaciliteerd;
2. er niet voor heeft kunnen zorgen dat de samenwerking in de regio Drentse Zuidas goed van de grond is gekomen;
3. het afdwingen van een vorm van regionale verevening van kosten en risico's bij gemeenten te ver vindt gaan (aanbeveling 6), evenals de eis dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe terreinen dienen te besteden aan het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen (aanbeveling 7).

De provincie geeft in de *Omgevingsvisie Drenthe 2010* aan dat zij wil dat gemeenten overgaan tot een regionale afstemming over werklocaties om onderlinge concurrentie tussen gemeenten te voorkomen. Op basis van de regionale markt en de regionaal-economische identiteit zijn, zoals eerder aangegeven, twee afstemmingsregio's onderscheiden: Groningen-Assen en Drentse Zuidas. De laatste regio betreft de gemeenten Meppel, De Wolden, Hoogeveen, Coevorden en Emmen. Voor deze regio's is het primaire doel om met gemeenten afspraken te maken over de verdeling van het aanbod in regionale werklocaties. Hoewel de provincie van mening is dat voor de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid een regionale aanpak nodig is, staat de provincie op het standpunt dat dit bij uitstek een zaak van bestuurlijk samenspel tussen provincie en gemeente is, gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Gelet op deze sturingsfilosofie is het volgens de provincie niet gepast terug te komen op eerder gemaakte bestuurlijke afspraken, zoals aanbevolen door de Rekenkamer (aanbeveling 5).

Ook het verplicht zaken opleggen, zoals een regionale verevening van kosten, risico's en opbrengsten, via verordeningen past niet binnen de sturingsfilosofie.

²² Antwoord op vragen aan provincie, 1 juli 2015.

²³ Collegeprogramma Drenthe 2015–2019. Dynamisch en ondernemend. Hierin is opgenomen dat het College wil inzetten op revitalisering in plaats van het ontwikkelen van nieuwe terreinen.

Het raakt volgens de provincie bovendien de gemeentelijke autonomie. Vandaar dat de provincie een vorm van regionale kostenverevening (aanbeveling 6) wel wil stimuleren, maar het is aan gemeenten om daar invulling aan te geven. Hetzelfde geldt voor aanbeveling 7, namelijk om een deel van de opbrengsten van de uitgifte van nieuw bedrijventerrein in te zetten voor de herstructurering. De provincie ziet voor zichzelf een rol weggelegd door programmatische uitgangspunten op regionaal niveau (behoefteraming en spreiding over regio's) te formuleren en door regionale afstemming te stimuleren en te faciliteren. De gemeente voert werkelijk uit door concrete planontwikkeling, grondverwerving en inrichting, onderhoud en beheer.

Volgens de provincie is in de samenwerkingsregio Groningen-Assen de samenwerking goed van de grond gekomen. Betrokken partijen zijn erin geslaagd om elkaars vertrouwen te winnen en vergaande afspraken te maken over onder andere het bijstellen van de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein en het hanteren van een residuele rekenmethodiek om te komen tot marktconforme prijzen bij de uitgifte van nieuw terrein. Het eerste heeft geleid tot het schrappen van een deel van de beschikbare aanbod, zodat vraag en aanbod beter op elkaar zijn afgestemd.

Daarentegen verloopt de samenwerking binnen de regio Drentse Zuidas minder voorspoedig. Volgens de provincie is de grotere diversiteit in het gebied, bijvoorbeeld doordat Meppel en Emmen niet elkaars regionale markt delen, een belangrijke oorzaak dat de samenwerking zich tot nu voornamelijk heeft beperkt tot kennisdelen, het opstellen van een *Strategisch kader voor samenwerking 2011-2014* en het uitvoeren van enkele projecten.²⁴ Begin 2012 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het samenwerkingsverband met als uitkomst dat alle gemeenten een meerwaarde zien in samenwerken, maar tevens van mening zijn dat er meer focus moet komen wil die meerwaarde tot resultaat leiden. Naar aanleiding van deze evaluatie hebben GS op het punt gestaan hun faciliterende rol in het samenwerkingsverband te beëindigen.²⁵ GS hebben vervolgens aangedrongen op een verdere professionalisering van het samenwerkingsverband en zijn actief blijven deelnemen aan het samenwerkingsoverleg. Daarnaast is opdracht gegeven om een bedrijventerreinvisie op te stellen.²⁶ De Rekenkamer merkt op dat in een landelijke evaluatie van het bedrijventerreinenbeleid uitgebreid wordt ingegaan op samenwerkingsregio's. Het blijkt dat de samenwerking in veel regio's moeizaam van de grond komt en stroef verloopt. Eén van de genoemde, mogelijke oorzaken is dat binnen grote regio's met veel gemeenten de economische samenhang niet groot is en vele belangen een rol spelen, waardoor het lastig is om tot concrete afspraken te komen.²⁷ Een opdeling in kleinere regio's zou bij de regio Drentse Zuidas wellicht tot meer succes en vermindering van de bestuurslast kunnen leiden.

²⁴ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken ontwikkeling Drentse Zuidas'. Assen 14 december 2011.

²⁵ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Update voortgang Drentse Zuidas'. Assen 18 juli 2012.

²⁶ Antwoord op vragen aan de provincie, 18 juni 2015.

²⁷ Platform 31 en Radboud Universiteit. *De markt voor bedrijventerreinen. Uitkomsten van onderzoek en beleid*. Den Haag februari 2015. Hoofdstuk 14.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie het belangrijk vindt dat gemeenten beter invulling geven aan de regionale samenwerking, maar de provincie wil hier niet sterk op sturen. Ze geeft invulling aan haar regierol door het maken van bestuurlijke afspraken met gemeenten en door erop te vertrouwen dat gemeenten provinciale belangen voldoende zullen behartigen. Verder stelt de Rekenkamer vast dat in de provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsregio Groningen-Assen de samenwerking goed van de grond is gekomen en dat dit heeft geleid tot concrete resultaten, onder andere door te schrappen in het aanbod aan nieuw bedrijventerrein en door een methodiek toe te passen die zorgt voor meer marktconforme grondprijzen bij de uitgifte van nieuw bedrijventerrein. In het resterende deel van Drenthe heeft daarentegen de gemeentelijke samenwerking in regio's nog niet geleid tot aansprekende resultaten. Aan de concurrentiepositie van deze gemeenten om nieuwe bedrijvigheid binnen te halen is weinig veranderd. Het risico is dat deze gemeenten bij de uitgifte van nieuw bedrijventerrein nog steeds te lage prijzen hanteren, dat er een overaanbod aan nieuw bedrijventerrein blijft bestaan en dat onvoldoende middelen beschikbaar komen om verouderde terreinen te herstructureren.

2.5 Informeren PS

De Rekenkamer stelt vast dat PS:

1. met enige regelmaat door GS per brief zijn geïnformeerd over het gevoerde bedrijventerreinenbeleid;
2. daarnaast op de hoogte zijn gehouden van de voortgang en bestede middelen via de reguliere planning en control cyclus.

In mei 2010 hebben GS per brief PS geïnformeerd over de provinciale inzet bij het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen.²⁸ In deze brief gaan GS tevens in op de aanbevelingen van de Rekenkamer.

In december 2011 zijn PS door GS per brief op de hoogte gesteld van het samenwerkingsproces in de regio Drentse Zuidas.²⁹ GS geven aan dat na de startbijeenkomst in februari 2010 is getracht om de samenwerking meer inhoud te geven, het samenwerkingsproces te versnellen en om resultaten te behalen. GS hebben op in juli 2012 PS per brief een update gegeven van het samenwerkingsproces binnen de Drentse Zuidas.³⁰ GS geven aan dat begin 2012 een evaluatie van het samenwerkingsverband is uitgevoerd op basis waarvan zij tot de conclusie zijn gekomen dat de toegevoegde waarde van de provincie gering is. GS overwegen daarom om hun rol in het samenwerkingsverband te beëindigen. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf hebben GS dit niet gedaan en zijn actief blijven deelnemen in het samenwerkingsverband.

Op 30 januari 2013 zijn GS per brief ingegaan op een toezegging aan de Statencommissie Omgevingsbeleid om inzage te geven in de voortgang betreffende

²⁸ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Herstructurering bedrijventerreinen'. Assen 20 mei 2010.

²⁹ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken ontwikkeling Drentse Zuidas'. Assen 14 december 2011.

³⁰ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Update voortgang Drentse Zuidas'. Assen 18 juli 2012.

de planning van bedrijventerrein in de regio Groningen-Assen.³¹ GS melden dat in deze regio op basis van nieuwe prognoses de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein naar beneden is bijgesteld en dat het samenwerkingsverband heeft besloten om een derde van de plancapaciteit te schrappen.

De Rekenkamer concludeert dat PS per brief met enige regelmaat zijn geïnformeerd over het gevoerde bedrijventerreinenbeleid. De Rekenkamer merkt hierbij op dat PS door GS weliswaar op de hoogte zijn gehouden van de voortgang en de problemen die zich voordoen in met name de regio Drentse Zuidas, maar GS zijn richting PS niet met voorstellen gekomen die tot een meer effectieve aanpak kunnen leiden. Het komt erop neer dat, met uitzondering wellicht van de regio Groningen-Assen, het door de Rekenkamer in 2009 gesignaleerde probleem er grotendeels nog steeds is. Het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerreinen in Drenthe sprake is van een duurzaam ruimtegebruik, is nog niet gerealiseerd.

2.6 Vergelijking Noordelijke provincies

Het overschot aan nieuw bedrijventerrein en het kwaliteitsverlies op bestaande, verouderde terreinen zijn in de drie Noordelijke provincies vergelijkbaar. De Rekenkamer heeft de provincies vergeleken op basis van een aantal aspecten (zie tabel 2.2). Deze aspecten hebben betrekking op de implementatie van de aanbevelingen, het afstemmen van vraag en aanbod en het herstructureren van verouderde terreinen.

Tabel 2.2 Vergelijking drie Noordelijke provincies op aspecten die betrekking hebben op bedrijventerrein en duurzaam ruimtegebruik in relatie tot de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.

Aspect	Drenthe	Fryslân	Groningen
Aantal aanbevelingen	7	7	5
Aantal geïmplementeerde aanbevelingen	2 (29%)	3 (43%)	1 (20%)
Netto oppervlakte bedrijventerrein in 2013 (ha)	2.700	3.770	2.851 ¹
Nog vrij uitgeefbaar in 2013 (ha)	480 (18%)	519 (14%)	514 (18%)
Gemiddelde uitgifte periode 2009–2013 (ha/jr)	15	30	11
Nieuwe prognoses toekomstige vraag opgesteld?	ja	ja	ja
Herstructureringsopgave 2009–2013 (ha)	210	60	165
Beoogde inzet provinciale en Rijksmiddelen herstructurering 2009–2013 (€ x miljoen)	9,2	10,4	9,2
Bestede provinciale en Rijksmiddelen herstructurering (€ x miljoen)	9,0	3,3	6,7

¹ Dit is exclusief de zeehaventerreinen bij Delfzijl en Eemshaven.

³¹ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Beantwoording lange termijn toezegging Statencommissie Omgevingsbeleid inzake voortgang planning bedrijventerreinen Regio Groningen-Assen'. Assen 30 januari 2013.

Implementatie aanbevelingen

Het aantal aanbevelingen dat de Rekenkamer heeft uitgebracht, verschilt enigszins per provincie: bij Fryslân en Drenthe zijn het er 7 en bij Groningen 5. Op hoofdlijnen komt de strekking van de aanbevelingen overeen. Voor de drie provincies geldt dat zij min of meer op eenzelfde wijze hebben gereageerd op de aanbevelingen. De aanbevelingen die betrekking hadden op het invoeren en toepassen van de SER-ladder zijn in lijn met landelijke ontwikkelingen opgevolgd. De aanbeveling die betrekking had op het terugkomen op bestuurlijke afspraken is door de provincies terzijde gelegd, omdat zij van mening waren dat de Rekenkamer een onterechte conclusie had getrokken over het toetsen van bestemmingsplannen. Voor de aanbevelingen die betrekking hadden op het versterken van de samenwerking van gemeenten in regio's hebben alle drie provincies aangegeven dat dit aan gemeenten is en dat zij deze samenwerking niet kunnen afdwingen. Doordat er bij gemeenten onvoldoende draagvlak was voor een vorm van verevening van kosten, opbrengsten en risico's zijn de aanbevelingen die hierop betrekking hadden niet tot uitvoering gekomen. Hetzelfde geldt voor het maken van afspraken over het hanteren van meer marktconforme prijzen bij de uitgifte van nieuwe terreinen, met uitzondering van de samenwerkingsregio Groningen-Assen. Voor deze regio is afgesproken om eenzelfde methodiek toe te passen bij het vaststellen van de vraagprijs. De aanbeveling om bij herstructureringsprojecten duurzaam gebruik voorop te stellen en het werkgelegenheidsaspect niet meer als subsidievoorwaarde op te nemen, is alleen door provincie Fryslân opgevolgd.

Afstemming vraag en aanbod bedrijventerreinen

De netto oppervlakte aan bedrijventerrein is in de provincies Drenthe (2.700 ha) en Groningen (2.850 ha) vergelijkbaar. Fryslân had in 2013 ongeveer 3.770 ha bedrijventerrein. In de drie provincies was in 2013 van deze oppervlakte een zesde tot een vijfde deel nog niet in gebruik genomen en nog vrij uitgeefbaar. Na 2007/2008 is de uitgifte van bedrijventerrein aanzienlijk gedaald: in Fryslân is in de periode 2009–2013 gemiddeld op jaarbasis nog 30 ha uitgegeven, in Drenthe was dat 15 ha en in Groningen 11 ha. Bij de provincie Groningen dient als kanttekening dat de uitgifte op de zeehaventerreinen niet is meegenomen. Op basis van nieuwe vraagprognoses wordt ook in de provincies Drenthe en Fryslân verwacht dat de uitgifte de komende decennia nog verder zal dalen tot beneden de 10 ha. Als de uitgiftcijfers voor de periode 2009–2013 worden vergeleken met de oppervlakte die in 2013 nog vrij uitgeefbaar was, is de conclusie dat er sprake is van een aanzienlijk overaanbod. Tot nu toe heeft alleen de samenwerkingsregio Groningen-Assen geschrappt in dit overaanbod: eind 2012 is besloten om van de nog beschikbare 620 ha er 200 ha te schrappen en een derde pas te ontwikkelen als er op termijn behoefte aan blijkt te zijn. In de overige regio's in Groningen en Drenthe en de samenwerkingsregio's in Fryslân dient de besluitvorming hierover nog plaats te vinden. De Rekenkamer merkt op dat ook in andere provincies het probleem van een overaanbod aan nieuw bedrijventerrein nog steeds speelt.³²

Herstructureren verouderde bedrijventerreinen

De drie provincies hebben in navolging van de afspraken in het landelijke *Convenant Bedrijventerreinen 2010–2020* een herstructureringsprogramma 2009–2013 opgesteld en in uitvoering genomen. In overleg met gemeenten is voor de

³² Rekenkamer Oost-Nederland. *Van wens naar werkelijkheid: de regisseur aan zet. Follow-up planning bedrijventerreinen Overijssel*. Deventer juli 2015.

onderscheiden samenwerkingsregio's een herstructureringsopgave geformuleerd. Voor de drie provincies geldt dat de herstructureringsprojecten moeizaam van de grond zijn gekomen. De provincies Groningen en Fryslân hebben aanzienlijk minder provinciale subsidie toegekend dan vooraf voorgenomen. Drenthe heeft bijna het volledig gereserveerde bedrag besteed. Medio 2015 was er bij de provincies nog onduidelijkheid of het herstructureringsprogramma en daarmee het subsidiëren van herstructureringsprojecten een vervolg zou krijgen: bij Drenthe was de verwachting van wel, bij Fryslân was het onbekend en in Groningen was de verwachting dat niet opnieuw provinciale middelen beschikbaar zullen worden gesteld.

3

Bodemsanering

Bodemsanering

3.1

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanbevelingen die zijn voortgekomen uit het onderzoek naar het saneren van ernstig verontreinigde bodems in de provincie Drenthe, uitgevoerd door de Noordelijke Rekenkamer in de periode 2011–2012. Paragraaf 3.2 geeft eerst een samenvattend overzicht van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op de reactie van het provinciebestuur op het rekenkamerrapport en het politieke debat dat PS met GS hebben gevoerd over de conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 3.4 komt de implementatie van de aanbevelingen aan de orde, waarbij tevens de belangrijkste ontwikkelingen op dit beleidsterrein worden beschreven. De wijze waarop PS op de hoogte zijn gehouden van de voortgang in de uitvoering wordt beschreven in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de drie Noordelijke provincies met elkaar worden vergeleken.

3.2

Samenvatting rekenkameronderzoek bodemsanering 2012

Context en vraagstelling onderzoek

In het verleden zijn veel bodems dermate verontreinigd dat er risico's voor de volksgezondheid en/of het milieu zijn ontstaan. Voor de beleidsmakers is dit reden geweest om in de jaren zeventig beleid te ontwikkelen voor het saneren van verontreinigde (water)bodems. Rond 1980 was de verwachting dat de overheid binnen één generatie alle bekende gevallen van ernstige bodemverontreiniging zou kunnen aanpakken. Maar dit bleek een veel te optimistische inschatting. Vervolgens is besloten tot een prioritering in de aanpak. Op 9 juli 2009 hebben overheden een landelijk convenant ondertekend waarin is vastgelegd dat overheden ervoor zullen zorgen dat sterk verontreinigde bodems met risico's voor de volksgezondheid met voorrang worden aangepakt: de zogenoemde *humane spoedlocaties*. Voor deze spoedlocaties is als doelstelling geformuleerd dat uiterlijk eind 2015 een sanering is uitgevoerd dan wel dat de humane risico's voldoende worden beheerst door het nemen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich gericht op het identificeren en saneren van deze humane spoedlocaties. Een verdere afbakening is gemaakt door alleen te kijken naar de landlocaties.

De centrale vraagstelling was de volgende:

Heeft de provincie de humane (potentiële) spoedlocaties volledig in beeld en is de provinciale aanpak van ernstige bodemverontreiniging in eerste instantie gericht op het tijdig wegnemen en/of beheersen van gezondheidsrisico's?

Belangrijkste conclusie

In het algemeen heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat de provincie Drenthe in de meeste gevallen potentiële humane risico's als gevolg van ernstige bodemverontreiniging tijdig en zorgvuldig heeft geïdentificeerd en weggenomen. De provincie bleek humane spoedlocaties met voorrang te behandelen en slaagde er over het algemeen in om het saneringsproces vlot te laten verlopen. Doordat de provincie goed zicht had op de resterende gevallen met risico's voor de volksgezondheid heeft de Rekenkamer de verwachting uitgesproken dat de provincie de doelstelling om voor 2015 de humane spoedlocaties te saneren dan wel de risico's op deze locaties te beheersen zou gaan realiseren.

Aanbevelingen

Gelet op de gestructureerde en voortvarende aanpak van de provincie Drenthe heeft de Rekenkamer begin 2012 slechts drie aanbevelingen gedaan (zie tabel 3.1). Op hoofdlijnen kwam het erop neer om vooral zo door te gaan (zie aanbeveling 3).

3.3

Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat

Bestuurlijke reactie

In de bestuurlijke reactie van 18 januari 2012 stellen GS in het algemeen dat zij zich in grote mate herkennen in de conclusies en aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer. Het provinciebestuur is met de Rekenkamer van mening dat het vanuit het oogpunt van doelmatig onderzoek en vooral vanuit risicobeheersing van belang is dat de onderzoeksfase van de vervuilde locaties tijdig wordt afgesloten met een beschikking ernst/spoed, maar merken daarbij op dat de praktijk weerbarstig is. Ondanks forse inspanningen slaagt de provincie er niet in alle gevallen in om binnen een termijn van 5 jaar tot een beschikking te komen. Het voornemen is om in deze gevallen de koers te verleggen door het maken van afspraken over het nemen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen of in het uiterste geval het bevelsinstrumentarium in te zetten, zodat in ieder geval sprake is van risicobeheersing. Dat het juridisch instrumentarium tot nu toe vooral als 'stok achter de deur' wordt gebruikt, heeft er volgens de provincie mee te maken dat procedures van bezwaar en beroep een groot beslag leggen op de capaciteit van de organisatie.

De Rekenkamer stelt op basis van de bestuurlijke reactie vast dat GS zich kunnen vinden in de 3 aanbevelingen van de Noordelijk Rekenkamer. GS geven aan dat zij van plan zijn om PS voor te stellen om alle aanbevelingen over te nemen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de wijze waarop GS invulling willen geven aan de aanbevelingen.

Tabel 3.1 Samenvattend overzicht van de wijze waarop GS invulling willen geven aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer die betrekking hebben op het gevoerde bodemsaneringsbeleid (Bron: Bestuurlijke reactie van 18 januari 2012).

Aanbeveling Rekenkamer	Uitvoering provincie Drenthe
<p>1 Zorg dat de duur van de onderzoeksfase beperkt blijft. Maak gebruikers, eigenaren of projectontwikkelaars daarbij duidelijk dat onderzoeksresultaten na 5 jaar als verouderd moeten worden beschouwd. Zowel vanuit het oogpunt van doelmatig onderzoek als het oogpunt van risicobeheersing is het van belang dat de onderzoeksfase tijdig wordt afgesloten door het afgeven van een beschikking 'ernst en urgentie/ spoed'.</p>	<p>De provincie is met de Rekenkamer van mening dat het vanuit het oogpunt van doelmatig onderzoek en vooral vanuit risicobeheersing van belang is dat de onderzoeksfase tijdig wordt afgesloten met een beschikking ernst/spoed, maar merken daarbij op dat de praktijk weerbarstig is. De provincie heeft het voornemen om nog meer dan voorheen met de eigenaren in gesprek te gaan om het onderzoek tijdig af te ronden en, indien dit niet lukt, na te gaan of eigenaren op vrijwillige basis bereid zijn preventief beveiligingsmaatregelen te nemen.</p>
<p>2 Stel vast tot waar het rendement van de strategie van overleg reikt en waar harder opgetreden moet worden. Maak gebruik van het juridisch instrumentarium bij humane spoedlocaties waarbij eigenaren/gebruikers niet bereid zijn op vrijwillige basis nader onderzoek uit te voeren dan wel tot saneren over te gaan.</p>	<p>Hoewel het juridisch instrumentarium vooral wordt toegepast als 'stok achter de deur' is het voornemen van de provincie is om in gevallen waarbij het echt niet lukt het onderzoek tijdig af te ronden de koers te verleggen door eerder te overwegen het bevelsinstrumentarium in te zetten.</p>
<p>3 Blijf vasthouden aan de sterke punten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen - zeker waar het urgente gevallen betreft en juist nu de dynamiek historisch laag is: initiatief nemen in het contact met eigenaren en projectontwikkelaars, duidelijk communiceren met omwonenden en betrokkenen, zorgvuldig toezien op de kwaliteit van onderzoeken en saneringsplannen, bewaken van de gestelde termijnen en de saneringsdoelstelling en actief informeren van PS</p>	<p>De provincie is blij met de constatering van de Rekenkamer dat er veel sterke punten zijn in de Drentse aanpak en is van plan deze aanpak voort te zetten.</p>

Uitkomsten politieke debat

De Statencommissie Omgevingsbeleid heeft op 28 maart 2012 vragen gesteld aan de Noordelijke Rekenkamer over het rapport en heeft van gedachten gewisseld met de verantwoordelijke gedeputeerde over de conclusies en aanbevelingen. De meeste fracties hebben waardering voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie, maar spreken wel hun zorg uit over de lange duur van de onderzoeksfase en de communicatie met betrokkenen. Samengevat vinden de meeste fracties dat de provincie wel wat meer druk mag zetten bij locaties waar weinig voortgang wordt geboekt. De gedeputeerde reageert hierop door aan te geven dat zij de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer die hier betrekking op hebben gaat overnemen en er voor gaat zorgen dat indien nodig het bevelsinstrumentarium zal worden ingezet.

Op basis van de bestuurlijke reactie en het politieke debat concludeert de Rekenkamer dat zowel PS als GS achter de aanbevelingen van de Rekenkamer staan en dat GS het voornemen hebben de aanbevelingen uit te voeren.

De Rekenkamer constateert dat de provincie na het uitbrengen van het haar rapport begin 2012 als volgt uitvoering heeft gegeven aan de 3 aanbevelingen:

1. de provincie heeft meer druk gezet op de eigenaren van ernstig verontreinigde locaties met mogelijke risico's voor de volksgezondheid en/of het milieu door nog meer het gesprek aan te gaan met de eigenaren (aanbeveling 1) en/of door eigenaren nadrukkelijker erop te wijzen dat, indien nodig, de provincie het bevelsinstrumentarium gaat inzetten (aanbeveling 2). Hierdoor is de onderzoeksfase bij de nog resterende spoedgevallen verkort;
2. de provincie heeft haar voortvarende aanpak na 2011 gecontinueerd en op onderdelen nog aangescherpt (aanbeveling 3).

In de *Omgevingsvisie Drenthe 2010* zijn voor de bodem strategische beleidsdoelen opgenomen die vervolgens in de bodemvisie *Bodem, de grond van ons* van juni 2012 verder zijn geconcretiseerd.³³ Vervolgens heeft de provincie de nota *Werk maken van eigen bodem 2014–2019* opgesteld.³⁴ Deze bodemnota belicht de rol van het bevoegd gezag Wet bodembescherming en gaat over de complete benadering van bodem en bodemverontreiniging. Het provinciale beleid wordt sinds 2000 uitgewerkt in een meerjarenprogramma *Wet bodembescherming. Het Meerjarenprogramma Bodemsanering 2010–2014* was het derde programma en vooral gericht op het uitwerken en realiseren van de convenantdoelstellingen betreffende spoedlocaties. Doordat het landelijke bodemconvenant van 2009 doorloopt tot 1 januari 2016 heeft de provincie besloten om voor het tussenjaar 2015 nog een apart programma op te stellen.³⁵ In dit programma zijn onder andere de doelen voor het jaar 2015 opgenomen, de wijze van financiering maar ook een uitgebreide verantwoording van de uitvoering van het programma 2010–2014. Het programma gaat tevens in op de toepassing van het juridische en financiële instrumentarium. Hierbij is aangegeven dat de provincie het bevelsinstrumentarium gaat inzetten als bedrijven niet vrijwillig overgaan tot saneren.

De provincie heeft aangegeven dat conform aanbeveling 1 van de Rekenkamer na 2011 de onderzoeksfase bij de nog resterende potentiële humane spoedlocaties is verkort. De provincie heeft bij humane locaties meer intensief overleg gevoerd met de eigenaren om spoedig tot een bevredigende aanpak te komen. Dat blijkt volgens de provincie uit het tempo waarmee spoedlocaties die na 2011 nog geïdentificeerd zijn, zijn aangepakt. Bij de spoedlocatie Nooitgedacht te Rolde heeft volgens de provincie het juridisch instrumentarium daarnaast nog een belangrijke rol gespeeld om de eigenaar tot sanering over te laten gaan. Na veel overleg en door aan te geven dat de provincie niet zou aarzelen het bevelsinstrumentarium in te zetten, bleek de eigenaar tot sanering bereid en kon een bevel achterwege blijven. Wel heeft de provincie op één locatie in het kader van een saneringszorgplicht het juridisch instrumentarium ingezet door een dwangsom op te leggen.³⁶

³³ Provincie Drenthe. *Bodemvisie: Bodem, de grond van ons*. Vastgesteld door PS op 6 juni 2012.

³⁴ Provincie Drenthe. *Werk maken van eigen bodem 2014–2019*. Assen 17 juni 2014.

³⁵ Provincie Drenthe. *Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2015*. Vastgesteld door GS op 27 januari 2015.

³⁶ Antwoord op vragen aan de provincie, 18 mei 2015.

Volgens de provincie zijn de gevolgen van wijzigingen in de uitvoeringsorganisatie, namelijk dat vergunningverlening en handhaving zijn overgegaan naar de nieuwe Omgevingsdienst Drenthe, beperkt gebleven. In de opstartfase is sprake geweest van enige vertraging door kinderziekten in de ICT-systemen, verminderde capaciteit en onduidelijkheden met betrekking tot opdrachtverlening naar externe bureaus/aannemers. Deze overgangsfase is inmiddels achter de rug.³⁷

Stand van zaken humane spoedlocaties

De Rekenkamer heeft de lijst met humane spoedlocaties van november 2011 vergeleken met de stand van zaken op 1 mei 2015. Op de lijst van 2011 stonden nog 7 humane locaties, waarbij voor 6 locaties een beschikking was afgegeven en voor de laatste locatie zou naar verwachting de beschikking in de eerste helft van 2012 kunnen worden verleend. Van de 7 locaties die op deze lijst stonden was op 1 mei 2015 bij 4 locaties de sanering afgerond, bij de overige 3 locaties liep de sanering nog, maar de risico's waren wel beheerst (zie tabel 3.1).

Na 2011 zijn nog 4 nieuwe locaties aan de humane spoedlijst toegevoegd. Bij de 2 locaties in Coevorden was al sprake van spoed in verband met verspreidingsrisico's via het grondwater. Op basis van aanvullende informatie heeft op deze locaties een herbeoordeling plaatsgevonden waaruit humane risico's naar voren zijn gekomen. Op deze locaties liep in mei 2015 de sanering nog, maar de risico's waren wel beheerst. Bij de andere 2 locaties was de sanering in mei 2015 al afgerond. Resumerend betekent dit dat op 1 mei 2015 op 5 locaties nog een sanering bezig was.

Tabel 3.1 Overzicht humane spoedlocaties provincie Drenthe (peildatum 1 mei 2015).

Locatie	Op lijst november 2011	Toegevoegd 2012-2014	Afgerond 1 mei 2015	Sanering nog gaande
Assen, Talmastraat 70-74	X			X
Hoogeveen, Grote Beer 5	X		X	X
Rolde, Nooitgedacht	X		X	
Wittelte, Defensieterrein	X		X	
Darp, Johannes Postweg 7	X		X	
Norg, Asserstraat 23	X			
Hoogeveen, De Vos van Steenwijklaan 28-32 en 34 en Kalkovenstraat	X			X
Zuidwolde, Westerveldseweg		X	X	
Schipborg, Borgweg 26		X	X	
Coevorden, Krimweg 10-12		X		X
Coevorden, Parallelweg 15		X		X

³⁷ Antwoord op vragen aan de provincie, 18 mei 2015.

De provincie heeft aangegeven dat naar verwachting alle saneringen nog in 2015 kunnen worden afgerond. Wellicht gaat het niet lukken om de procedurele afhandeling volledig af te ronden, mede doordat bij alle nog lopende saneringen er ook sprake is van grondwaterverontreiniging met verspreidingsrisico's.³⁸ Wat de overige spoedlocaties betreft heeft de provincie aangegeven dat in oktober 2014 nog 61 locaties resteerden. Van deze 61 locaties staat bij 59 vast dat er sprake is van onaanvaardbare risico's, zodat een spoedige sanering nodig is. Bij de overige 2 locaties moet door middel van onderzoek bepaald worden of de risico's inderdaad onaanvaardbaar zijn.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie na 2011 zijn voortvarende aanpak bij het identificeren en saneren van humane spoedlocaties heeft gecontinueerd en op onderdelen nog heeft aangescherpt. Hierdoor is onder meer de onderzoeksfase bij de nog resterende spoedgevallen verkort. Hoewel de provincie in 2011 al zicht had op het behalen van de convenantdoelstelling, kan nu met zekerheid worden gezegd dat de provincie deze doelstelling gaat realiseren. Ook bij de overige spoedlocaties heeft de provincie forse stappen gemaakt, waardoor de lijst met (mogelijke) spoedlocaties aanzienlijk is ingekort.

3.5

Informereren PS

De Rekenkamer stelt vast dat PS:

1. via bestuursrapportages, die deel uitmaken van de planning en control cyclus, regelmatig op de hoogte zijn gehouden van de voortgang en de bestede middelen;
2. in februari 2015 door GS geïnformeerd zijn over de behaalde resultaten in de periode 2010–2014 en de stand van zaken betreffende de aanpak van humane spoedlocaties.

PS zijn regelmatig geïnformeerd over de voortgang via de bestuursrapportages die deel uitmaken van de reguliere planning en control cyclus en driemaal per jaar beschikbaar komen. In deze rapportages wordt ingegaan op de behaalde resultaten en bestede middelen.

Op 5 februari 2015 zijn PS per brief door GS geïnformeerd over het *Meerjarenprogramma bodemsanering 2015*.³⁹ In dit programma is een toelichting gegeven op de in de periode 2010–2014 behaalde resultaten en de stand van zaken eind 2014. In de brief is tevens aangegeven dat een deel van de saneringslocaties is gelegen op bedrijventerrein en dat bedrijven zelf aan zet zijn om deze te saneren. Het betreft met name locaties waarbij er risico's zijn op verspreiding van verontreinigende stoffen via het grondwater. De provincie wil bedrijven stimuleren en faciliteren en waar nodig bevelen tot bodemonderzoek dan wel saneren over te gaan.

De Rekenkamer concludeert dat PS regelmatig zijn geïnformeerd via de reguliere planning en control cyclus (bestuursrapportages) en begin 2015 meer uitgebreid over de stand van zaken betreffende voor de aanpak van de (humane) spoed-

³⁸ Antwoord op vragen aan de provincie, 18 mei 2015.

³⁹ Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Bodemsanering: provincie Drenthe in landelijk perspectief (Uitvoeringsprogramma bodemsanering): dekking uitvoeringskosten'. Assen 5 februari 2015

locaties de stand van zaken is opgenomen. Zo hebben PS kunnen controleren en vaststellen dat de provincie zijn voortvarende aanpak heeft gecontinueerd, uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer en dat de convenantdoelstelling zal worden gehaald.

3.6 Vergelijking Noordelijke provincies

In deze paragraaf wordt vergeleken hoe de drie Noordelijke provincies invulling hebben gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, wat de stand van zaken is voor de aanpak van de humane spoedlocaties en of de landelijke convenantdoelstelling wordt gehaald (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Vergelijking drie Noordelijke provincies op een aantal aspecten die betrekking hebben op humane spoedlocaties in relatie tot de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.

Aspect	Drenthe	Fryslân	Groningen
Aantal aanbevelingen	3	9	7
Aantal geïmplementeerde aanbevelingen	3 (100%)	9 (100%)	7 (100%)
Aantal humane spoedlocaties nog te saneren of in uitvoering (peildatum 1 juli 2015)	5	5	7
Op alle locaties humane risico's beheerst?	ja	ja	ja
Wordt convenantdoelstelling gerealiseerd?	ja	ja	ja

Implementatie aanbevelingen

Het aantal aanbevelingen dat de Rekenkamer heeft uitgebracht verschilt per provincie: bij Fryslân en Groningen zijn het relatief veel in vergelijking met Drenthe. Dit heeft ermee te maken dat Drenthe in 2011 reeds een goed zicht had op de te saneren humane spoedlocaties en daarmee op het behalen van de convenantdoelstelling, terwijl bij de overige twee provincies er veel minder waarborgen waren dat deze doelstelling zou worden gerealiseerd. Opvallend is dat de drie provincies alle aanbevelingen hebben overgenomen en deze hebben geïmplementeerd.

Stand van zaken saneren humane spoedlocaties

Op 1 juli 2015 was de stand zaken dat in de provincie Fryslân op 4 locaties nog een sanering in uitvoering was, op één locatie moest de sanering nog starten. In de provincie Groningen was op één locatie het onderzoek nog niet afgerond, waren 4 locaties beschikt maar moest de sanering nog starten en liep op 2 locaties de sanering nog. In de provincie Drenthe was op 5 locaties de sanering nog in uitvoering, maar de verwachting was dat alle saneringen dit jaar nog zullen worden afgerond.

De provincies Fryslân en Groningen hebben na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport begin 2012 een forse versnelling doorgevoerd in de aanpak, zodat zij nu ook zicht hebben op het behalen van de convenantdoelstelling voor humane spoedlocaties. Hoewel op verschillende locaties op 1 juli 2015 de sanering nog moest starten of nog in uitvoering was, waren op alle locaties de humane risico's

in beeld en was sprake van een beheersbare situatie. Drenthe heeft haar voortvarende aanpak bestendigd met als resultaat dat alle locaties met humane risico's eind 2015 zijn gesaneerd.

4

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe

Algemene reactie

Zoals in eerdere onderzoeken maakt de Rekenkamer opmerkingen over de wijze waarop de provincie omgaat met bijvoorbeeld andere overheden. De provincie hanteert een sturingsfilosofie die uitgaat van onderling vertrouwen en overleg. Het snel inzetten van gelegitimeerde machtsmiddelen past daar niet bij. Wij benutten deze instrumenten wel als het uiteindelijk nodig is (zie bodemsanering). Wij zijn er van overtuigd dat deze vorm van sturing in Drenthe passend en effectief is. Verder hechten wij er aan u te complimenteren met de onderzoeksopzet en de wijze waarop uw onderzoekers, kritisch en correct, hun werk hebben gedaan.

Reactie op de bevindingen in uw rapportage

We hebben uw rapportage over de bodemsanering met interesse gelezen. Wij herkennen uw bevindingen. De aanbevelingen uit uw onderzoek in 2012 hebben we ter harte genomen. We zijn tevreden met uw conclusie dat onze inspanningen om de aanpak van de bodemverontreinigingen in Drenthe verder te verbeteren succesvol zijn gebleken.

In het terugblikonderzoek bedrijventerreinen geeft u aan dat de provincie destijds niet alle aanbevelingen van de Rekenkamer over het duurzaam ruimtegebruik van bedrijventerreinen heeft overgenomen. Dat is juist en daarvoor zijn in de beleidsreactie indertijd en via een Statenbrief Herstructurering bedrijventerreinen (mei 2010) redenen aangevoerd die met name zijn gestoeld op onze non-directieve sturingsfilosofie.

U stelt verder dat Provinciale Staten geen inzicht hebben in hoeverre de na 2009 doorgevoerde wijzigingen in het beleid en uitvoering succesvol zijn geweest, welke resultaten er zijn geboekt en welke problemen zich thans nog voordoen. Gedeputeerde Staten zijn naar uw mening richting Provinciale Staten niet met voorstellen gekomen die tot een meer productieve aanpak leiden. Tenslotte concludeert u dat: “het [...] zeer de vraag is of de huidige aanpak toereikend is om verdere achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit en een toename van de leegstand te voorkomen”.

Wij herkennen ons niet in het beeld dat Provinciale Staten geen inzicht hebben in de (beleids)ontwikkeling rond bedrijventerreinen. In totaal negen keer (zie: bijlage) hebben wij in de periode 2009–2014 de Staten geïnformeerd over de stand van zaken en gerapporteerd over de kwantitatieve en kwalitatieve prognoses en de in onze ogen succesvolle aanpak in de regio Groningen-Assen. Provinciale Staten is daarbij geïnformeerd over ons bedrijventerreinenbeleid zoals de stand van zaken met betrekking tot het provinciale herstructureringsprogramma (PHP), de regionale afstemming van bedrijventerreinen in de regio's Groningen-Assen en Zuid-Drenthe en de actualisatie van de behoefteraming bedrijventerreinen als onderdeel van de actualisatie van de Omgevingsvisie.

Ook in relatie met de economische ontwikkelingen is er sprake van een dynamisch proces waarbij we steeds, in overleg en samen met partners, bijsturen. Dat betekent uiteraard ook dat we voortdurend ons de vraag stellen of de dan geldende aanpak toereikend is.

Reactie op uw aanbevelingen

Uw aanbeveling aan Provinciale Staten luidt:

“Laat GS een integrale evaluatie uitvoeren van het gevoerde bedrijventerreinbeleid, zodat inzicht wordt verkregen in hoeverre de na 2009 doorgevoerde wijzigingen in de uitvoeringspraktijk effectief zijn geweest, welke problemen er thans nog zijn en welke alternatieve aanpak voor handen is om tot een beter resultaat te komen”.

ONZE REACTIE

Wij ontraden een integrale evaluatie om redenen van ongewenste stapeling van onderzoeken. Er is door onderzoeken en initiatieven op dit beleidsterrein voldoende informatie beschikbaar voor een verdere ontwikkeling van beleid en beleidsuitvoering. Wij noemen hierbij het, ook door u aangehaalde, onderzoek *Behoefteraming bedrijventerreinen Drenthe t/m 2030* van bureau Lauter en de kwalitatieve analyses van de Stec groep. Provinciale Staten zijn daarover al eerder geïnformeerd. In Drenthe-Zuid loopt binnen het samenwerkingsverband een nieuw traject/onderzoek naar de behoefteraming bedrijventerreinen, de uitkomsten daarvan zijn nog niet beschikbaar. Een nieuw onderzoek kan lopende initiatieven wellicht in de wielen rijden.

Wij zien uit naar de behandeling van uw rapport in Provinciale Staten van Drenthe.

Bijlage 1

Overzicht van de momenten waarop PS zijn geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot bedrijventerrein:

24 september 2009	convenant bedrijventerreinen 2010-2020
10 maart 2010	Energiebesparing en duurzame energie bij de (her)inrichting van bedrijventerreinen
20 mei 2010	herstructurering bedrijventerreinen
9 maart 2011	aanpak bedrijventerreinen in de Regio Groningen-Assen
20 maart 2012	grondexploitatie bedrijventerreinen Regio Groningen-Assen
17 februari 2012	memo voortgang bedrijventerreinen.
16 mei 2012	informele statenbijeenkomst over bedrijventerreinen
30 januari 2013	Beantwoording lange termijn toezegging Statencommissie Omgevingsbeleid inzake voortgang planning bedrijventerreinen Regio Groningen-Assen
2 juli 2014	Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe met o.a. onderwerp bedrijventerreinen

5

Informatiebronnen

Informatiebronnen

Algemeen

1. Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Convenant bedrijventerreinen 2010–2020*. Publicatienummer: 9304. Ondertekend op 27 november 2009.
2. Ministerie Infrastructuur en Milieu. *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking (versie 2)*. Den Haag november 2013.
3. Stuurgroep Ondergrond, Bodem en Grondwater. *Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant: Midterm review 2013*. November 2013.
4. Ministerie Infrastructuur en Milieu. *Convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020*. Ondertekend op 17 maart 2015 door Ministerie van Infrastructuur, IPO, VNG en Unie van Waterschappen.
5. EY en Fakton. *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven (actualisatie 2014)*. Uitgevoerd in opdracht van Rijk en VNG. Den Haag 23 januari 2015.
6. Platform 31. *De markt voor bedrijventerreinen. Uitkomsten van onderzoek en beleid*. Den Haag februari 2015.
7. Rekenkamer Oost-Nederland. *Van wens naar werkelijkheid: de regisseur aan zet. Follow-up planning bedrijventerreinen Overijssel*. Deventer juli 2015.

Noordelijke Rekenkamer

1. Noordelijke Rekenkamer. *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe*. Assen, 11 juni 2009.
2. Noordelijke Rekenkamer. *Een schone bodem in zicht? Provincie Drenthe*. Assen, 23 februari 2012.
3. Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksprogramma 2014–2015*. Vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 16 december 2013.
4. Noordelijke Rekenkamer. *Terugblik op het rekenkameronderzoek naar subsidies voor recreatie en vitaal platteland in de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân*. Assen, 24 september 2014.
5. Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksplan bedrijventerreinen en bodemsanering*. Vastgesteld door het College op 21 april 2015.

Provincie Drenthe Bedrijventerreinen

1. Provincie Drenthe. *Omgevingsvisie Drenthe*. Vastgesteld door PS op 2 juni 2010.
2. Provincie Drenthe. *Provinciale Omgevingsverordening Drenthe* (geconsolideerde versie 1 oktober 2014).
3. Provincie Drenthe. *Economische beleidsagenda 2010–2015*. Vastgesteld door PS van Drenthe op 3 februari 2010.
4. Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Herstructurering bedrijventerreinen' Assen 20 mei 2010.
5. Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken ontwikkeling Drentse Zuidas'. Assen 14 december 2011.
6. Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Update voortgang Drentse Zuidas'. Assen 18 juli 2012.
7. Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Beantwoording lange termijn toezegging Statencommissie Omgevingsbeleid inzake voortgang planning bedrijventerreinen Regio Groningen-Assen'. Assen 30 januari 2013.
8. Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Herstructurering bedrijventerreinen'. Assen 20 mei 2010.
9. Stec Groep en provincie Drenthe. *Provinciaal Herstructureringsprogramma bedrijventerreinen Drenthe 2009–2013*. Assen 19 mei 2010.
10. Provincie Drenthe. *Geactualiseerde Omgevingsvisie Drenthe 2014*. Vastgesteld door PS op 2 juli 2014.

Provincie Drenthe Bodemsanering

1. Provincie Drenthe. *Bodemvisie: Bodem, de grond van ons*. Vastgesteld door PS op 6 juni 2012.
2. Provincie Drenthe. *Werk maken van eigen bodem 2014–2019*. Assen 17 juni 2014.
3. Provincie Drenthe. *Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2015*. Vastgesteld door GS van Drenthe op 27 januari 2015.

ONTWERP

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Luchtfoto Messchenveld bedrijventerrein: Google

Onderzoeker bodemmonsters: Nationale Beeldbank/Coenders

