



 Noordelijke
Rekenkamer



TERUGBLIK
**bedrijventerreinen
en bodemsanering
Groningen**

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 11 november 2015

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 30 september 2015 vastgestelde rapport
“Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Groningen” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Groningen

Provincie Groningen

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	11
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	21
2.6	Vergelijking Noordelijke provincies	22
3	Bodemsanering	25
3.1	Inleiding	26
3.2	Samenvatting rekenkameronderzoek bodemsanering 2012	26
3.3	Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat	27
3.4	Implementatie aanbevelingen	29
3.5	Informereren PS	32
3.6	Vergelijking Noordelijke provincies	33
4	Bestuurlijke reactie	35
5	Informatiebronnen	41
	Informatiebronnen	42

Samenvatting

Samenvatting

De Noordelijke Rekenkamer heeft, zoals aangegeven is 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 Groningen* en heeft geleid tot 5 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 Groningen*. Dit onderzoek heeft geleid tot 7 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 constateert dat PS van Groningen, na het debat met GS op 2 september 2009, geen officieel besluit hebben genomen over de aanbevelingen. Hierdoor is niet zonder meer duidelijk welke aanbevelingen PS overnemen. Uit de bestuurlijke reactie van 20 mei 2009 valt op te maken dat GS het voornemen hebben om aanbeveling 1 te implementeren, namelijk om de SER-ladder op te nemen in de provinciale omgevingsverordening. Bij aanbeveling 2 merken GS op dat nog nader bezien zal worden of de subsidievoorwaarde voor werkgelegenheid bij herstructureringsprojecten kan vervallen. Aanbeveling 3, 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 4 en 5), geven GS aan dat ze samenwerking willen stimuleren en faciliteren, maar dat ze gemeenten niet kunnen dwingen een gezamenlijke exploitatie te voeren en prijsafspraken te maken over de verkoop van nieuw bedrijventerrein.

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. Voor drie samenwerkingsregio's, te weten Groningen-Assen, Eemsdelta en Oost-Groningen, zijn nieuwe prognoses opgesteld voor de toekomstige vraag naar bedrijventerrein. Bij de regio Groningen heeft dit geresulteerd tot een bijstelling van de plancapaciteit en is een derde van het beschikbare aanbod geschrapt. Daarnaast is in deze regio een gezamenlijke methodiek afgesproken voor het bepalen van de grondprijs bij de uitgifte van nieuw bedrijventerrein. Bij de twee andere regio's zijn nog geen aansprekende resultaten geboekt en is nog sprake van een aanzienlijk overaanbod aan nieuw bedrijventerrein. De consequentie hiervan is dat verschillende gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren naar verwachting op deze terreinen nog moeten afboeken.

Verder stelt de Rekenkamer vast dat er verschillende herstructureringsprojecten tot stand zijn gekomen om de ruimtelijke kwaliteit op bestaande terreinen te verbeteren. 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 een alternatieve aanpak lijken onontkoombaar om te voorkomen dat kwaliteitsverlies en leegstand op bedrijventerreinen de komende jaren verder gaat toenemen. De Rekenkamer concludeert dat er weliswaar stappen zijn gezet, maar dat het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerreinen sprake is van een duurzaam ruimtegebruik, nog niet is bereikt.

Informatievoorziening PS

De Rekenkamer concludeert dat PS na 2009 weliswaar via de reguliere planning en control cyclus op de hoogte zijn gehouden van de voortgang in het gevoerde bedrijventerreinenbeleid, maar 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. PS kunnen hierdoor lastig beoordelen wat de provinciale beleidsinzet na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport heeft opgeleverd.

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 Groningen 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 geen officieel besluit hebben genomen over de aanbevelingen, uit het gevoerde debat van 11 april 2012 blijkt dat alle Statenfracties achter de aanbevelingen van de Rekenkamer staan. PS hebben er bij GS nadrukkelijk op aangedrongen alle aanbevelingen over te nemen en uit te voeren. De 7 aanbevelingen zijn gericht op een voortvarende aanpak van de ernstig verontreinigde locaties met risico's voor de volksgezondheid, de zogeheten humane spoedlocaties.

Implementatie aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de provincie voor de beoogde versnelling in de aanpak van humane spoedlocaties heeft gezorgd door een belangrijk deel van het werk uit te besteden aan de markt, door te zorgen voor een programmatische aanpak, door vastgestelde termijnen goed te bewaken en door intensief overleg te voeren met eigenaren. In haar rapport van februari 2012 heeft de Rekenkamer de zorg uitgesproken dat er bij de provincie Groningen weinig waarborgen waren dat de landelijke convenantdoelstelling voor de (humane) spoedlocaties zou worden gehaald. Gelet op de stand van zaken op 1 juli 2015 concludeert de Rekenkamer nu dat de provincie door de gewijzigde aanpak erin zal slagen om voor 2016 alle humane spoedlocaties te saneren dan wel de risico's te beheersen.

Informatievoorziening PS

PS hebben in het debat van 11 april 2012 nadrukkelijk aan GS gevraagd om uitgebreider en regelmatig te rapporteren over de voortgang. De Rekenkamer concludeert dat PS vanaf 2012 door GS regelmatig zijn geïnformeerd over de gemaakte vordering. PS zijn eind 2012 bij brief op de hoogte gesteld van de voortgang in de aanpak van de (humane) spoedlocaties in relatie tot de aanbevelingen van de Rekenkamer en begin 2015 hebben PS kennis kunnen nemen van een evaluatie van het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2010-2014. Hierdoor hebben PS zicht kunnen houden op de voortgang en hebben ze kunnen vaststellen dat de gewijzigde aanpak succesvol was, waardoor de convenantdoelstelling voor humane spoedlocaties zou worden gehaald.

Vergelijking provincies

Het aantal aanbevelingen dat de Rekenkamer in 2012 heeft uitgebracht verschilde per provincie: bij Fryslân en Groningen waren het er relatief veel in vergelijking met Drenthe. Dit had ermee te maken dat er bij Fryslân en Groningen, vergeleken met Drenthe, veel minder waarborgen waren dat de convenantdoelstelling voor humane spoedlocaties doelstelling zou worden gehaald. De Rekenkamer constateert dat de drie provincies alle aanbevelingen hebben overgenomen. Bij de provincies Fryslân en Groningen heeft dit er toe geleid dat een forse versnelling is

doorgevoerd in de aanpak van de humane spoedlocaties, zodat zij nu ook zicht hebben op het behalen van de convenantdoelstelling voor humane spoedlocaties. Drenthe heeft haar voortvarende aanpak bestendigd met als resultaat dat alle locaties met humane risico's eind 2015 zullen zijn gesaneerd.

Onderwerp en aanpak onderzoek

1

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 Groningen 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 Groningen besloten om dit in het vervolg ook te gaan doen. Daarnaast heeft de provincie het voornemen 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 Groningen 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 Groningen.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 Groningen*.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 de vestiging van 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 relatief snelle en systematische wijze 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 Rekenkamer-rapporten 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?

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

⁵ Noordelijke Rekenkamer. *Een schone bodem in zicht? Provincie Groningen*. Assen, 23 februari 2012.

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 verbetering van de beleidsuitvoering. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 1.1 hebben PS van Groningen 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 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 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.

Duurzaam gebruik bedrijventerreinen

2

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 Groningen. 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. Hoe PS van Groningen op de hoogte zijn gehouden van het implementatieproces en de voortgang van de uitvoering wordt 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 bedrijventerrein 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 Groningen 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 Groningen in de periode 2000–2008 heeft genomen, voor een deel 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 beleidsuitgangspunten zoals opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan van 2006 en heeft de behoefte-raming voor nieuwe terreinen voor de periode tot 2018 niet naar beneden bijgesteld. Wel is de provincie erin geslaagd om gezamenlijk met gemeenten haar doelstellingen op het gebied van het verbeteren van de kwaliteit van bestaande terreinen te realiseren. Wat de regionale samenwerking betreft, is geconcludeerd dat de provincie meer de regie zou moeten nemen.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot 5 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 20 mei 2009 gereageerd op het rapport van de Rekenkamer. Het provinciebestuur is het niet eens met de conclusie dat de onderzochte bestemmingsplannen niet op de juiste wijze zouden zijn getoetst aan het Provinciaal Omgevingsplan van 5 juli 2006. Vanuit dit perspectief lijkt de aanbeveling van de Rekenkamer, namelijk om voldoende speelruimte in te bouwen bij het maken van bestuurlijk afspraken (aanbeveling 3), niet veel toe te voegen. Verder geven GS aan dat in de voorbereiding zijnde ruimtelijke verordening de SER-ladder een plaats zal krijgen, zodat gemeenten alleen nog nieuwe terreinen kunnen ontwikkelen na toepassing van de SER-ladder (aanbeveling 1). Daarnaast zijn GS van plan om bij het opstellen van een herstructureringsprogramma voor verouderde bedrijventerreinen te bezien of een bijstelling van de subsidievoorwaarden gewenst is en of de subsidievoorwaarde ter zake van het creëren van werkgelegenheid kan vervallen (aanbeveling 2).

Het provinciebestuur vindt de aanbeveling van de Rekenkamer om de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in een samenwerkingsregio alleen toe te staan indien de kosten en risico's worden gedeeld door gemeenten uit de regio een stap te ver (aanbeveling 4). Volgens de provincie zijn gemeenten net begonnen om de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen op elkaar af te stemmen. Dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen zouden moeten inzetten voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in de regio (aanbeveling 5) vindt het bestuur een aantrekkelijke gedachte. Het bestuur neemt dit mee bij het ontwerp van het provinciaal herstructureringsprogramma. In tabel 2.1 is een samenvattend overzicht gegeven hoe GS uitvoering willen geven aan de aanbevelingen.

Tabel 2.1 Samenvattend overzicht van hoe GS van Groningen invulling willen geven aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer die betrekking hebben op het gevoerde bedrijventerreinenbeleid.

Aanbeveling Rekenkamer	Voornemen Provincie Groningen
1 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 een provinciale verordening ruimte.
2 De subsidievoorwaarden voor herstructurering van bedrijventerreinen te wijzigen.	De provincie is van plan om bij het opstellen van het herstructureringsprogramma nader te bekijken of het werkgelegenheids criterium nog gewenst is om subsidieaanvragen te beoordelen.
3 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.	Volgens de provincie voegt deze aanbeveling weinig toe, omdat het volgens de provincie tot nu toe niet nodig is geweest om terug te komen op bestuurlijke afspraken en ze verwacht niet direct dat dit in de toekomst wel zal gaan gebeuren.
4 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 vindt het opleggen van een vorm van regionale verevening van kosten en risico's te ver gaan. Volgens de provincie zijn gemeenten net begonnen om de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen op elkaar af te stemmen.
5 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.	De provincie heeft het voornemen om bij het opstellen van het herstructureringsprogramma nader te bekijken of bij gemeenten voldoende draagvlak is voor het uitvoeren van deze aanbeveling. Ze geeft aan dat in de regio Groningen-Assen hiertoe al een aanzet is gegeven.

Uitkomsten politieke debat

Op 2 september 2009 heeft de Statencommissie Economie en Mobiliteit vragen gesteld aan de Noordelijke Rekenkamer over de inhoud van het rapport en is in debat gegaan met de verantwoordelijke gedeputeerde(n) over de conclusies en aanbevelingen. Verschillende Statenfracties vragen zich af hoe het College van GS het probleem van concurrentie tussen gemeenten, te lage grondprijzen en een verdere kwaliteitsachteruitgang van verouderde terreinen wil gaan oplossen. De gedeputeerde verklaart dat het een lastig probleem is. Het eerste dilemma is dat het College niet zonder meer bestuurlijke afspraken terzijde kan leggen, omdat gemeenten dan bezwaar kunnen maken en zich kunnen beroepen op eerder afgegeven goedkeuringsbesluiten. Doordat er in het Provinciale Omgevingsvisie van 2009 duidelijke grenzen zijn gesteld aan nieuwe bedrijventerreinen verwacht de gedeputeerde dat het overaanbod afneemt en dat grondprijzen de komende jaren gaan stijgen. Het tweede dilemma betreft het voeren van een gemeenschappelijk exploitatie in een samenwerkingsregio. Volgens de gedeputeerde staat dit op de agenda van de regio Groningen-Assen, maar het is aan gemeenten om de handschoen op te pakken. De provincie kan zeker samenwerking stimuleren en faciliteren, maar geen zaken regelen op basis van doorzettingsmacht.

De Rekenkamer constateert dat verschillende Statenfracties op het gebied van met name regionale samenwerking verder willen gaan dan GS heeft aangegeven in haar bestuurlijke reactie. Ze vragen zich af of het toch niet mogelijk is om afspraken te maken over grondprijzen en het voeren van een gezamenlijke exploitatie in samenwerkingsregio's. Hoewel nadrukkelijk aan het College is gevraagd wat zij met de aanbevelingen gaat doen, heeft de commissie niet aan GS gevraagd en opgedragen om (een aantal) aanbevelingen zonder meer uit te voeren.

De 5 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 provinciale rolvervulling beschreven wat er sindsdien in het beleid, de regelgeving en de uitvoering is veranderd en wordt indicatief 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 landelijke ontwikkelingen, haar toetsende/sturende rol heeft versterkt door:

1. in de *Omgevingsvisie Groningen 2009–2013* een beperkt zoekgebied aan te wijzen waar nog nieuwe bedrijventerrein mag worden ontwikkeld;
2. in de *provinciale Omgevingsverordening Groningen* bepalingen op te nemen die leidend zijn voor gemeenten bij het ontwikkelen en uitgeven van bedrijventerreinen (*Ladder voor duurzame verstedelijking, voorheen SER-ladder*);
3. er mede voor te zorgen dat er voor de drie samenwerkingsregio's nieuwe prognoses zijn opgesteld voor de toekomstige vraag naar bedrijventerrein.

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. De provincie heeft in het *Omgevingsplan Groningen 2009–2013*, dat met twee jaar is verlengd, zoekgebieden opgenomen waar de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en uitbreiding van bestaande terreinen nog wordt toegestaan.⁷ De beleidsinzet is om de aanleg van nieuwe bedrijventerrein tot een minimum te beperken en bestaande terreinen optimaal te benutten. Gebruik maken van de zoekgebieden is alleen mogelijk indien en voor zover de noodzaak daarvoor is aangetoond na stringente toepassing van de SER-ladder. De provincie heeft dit afwegingskader opgenomen in de *Omgevingsverordening Groningen*, conform aanbeveling 1 van de Rekenkamer.⁸ In de nieuwe *Omgevingsvisie 2016–2020*, in juli 2015 nog in ontwerp, wil de provincie geen nieuwe zoekgebieden meer aanwijzen.⁹

In 2013 bedroeg de netto oppervlakte aan bedrijventerrein in de provincie Groningen 2.851 ha. Hiervan was 514 ha, bijna een vijfde deel, nog vrij uitgeefbaar. In de periode 2001–2013 is de uitgifte van nieuw terrein in de provincie gestaag gedaald (zie figuur 2.1). De verminderde vraag is naar alle waarschijnlijkheid het gevolg van de economische crisis die rond 2008 is ingetreden. Als de zeehaven-

⁷ Provincie Groningen. *Omgevingsvisie Groningen 2009–2013* (Met twee jaar verlengd). Vastgesteld door PS op 17 juni 2009.

⁸ Provincie Groningen. *Omgevingsverordening Groningen* (geconsolideerde versie 1 oktober 2014). Artikel 4.9.

⁹ Antwoord op vragen aan provincie, 2 juli 2015.

terreinen buiten beschouwing blijven dan bedroeg in de periode 2001–2008 de uitgifte gemiddeld op jaarbasis nog 33 ha. In de periode 2009–2013 is dit gedaald tot gemiddeld 11 ha per jaar, inclusief zeehaventerrein bedroeg de uitgifte nog zo'n 30 ha.

Figuur 2.1 Uitgifte bedrijventerreinen in de provincie Groningen in de periode 2001–2013. Er is onderscheid gemaakt tussen zeehaventerreinen en overige bedrijventerreinen. (Bron: Monitor bedrijventerreinen provincie Groningen 2013).



In 2009 is voor de periode tot en met 2020 de behoefte aan nieuw bedrijventerrein in de provincie geraamd op 640 tot 740 ha, exclusief zeehaventerrein. Daar stond een aanbod van bijna 900 hectare tegenover. De conclusie destijds was dat het aanbod aan bedrijventerrein naar verwachting ruimschoots voldoende was om tot en met 2020 aan de vraag te voldoen. De inzet van de provincie is om afstemming van vraag en aanbod te laten plaatsvinden binnen drie samenwerkingsregio's, namelijk Groningen-Assen, Eemsdelta en Oost-Groningen. Voor de regio Groningen-Assen heeft deze afstemming inmiddels plaatsgevonden. In 2011 zijn voor deze regio nieuwe prognoses opgesteld voor de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein. Volgens het Transatlantic Market (TM) scenario is de vraag tot 2020 beperkt van omvang en neemt na 2020 verder af tot nihil.¹⁰ De totale vraag voor de periode 2012–2030 is geraamd op maximaal zo'n 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.¹¹ De nieuwe prognoses hebben ertoe geleid dat de samenwerkende partners besloten hebben om een derde, namelijk 200 hectare, te schrappen en een derde pas te ontwikkelen op langere termijn als er werkelijk vraag blijkt te zijn.¹²

¹⁰ 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.

¹¹ Stec Groep BV. en Zandbelt Van den Berg. *Naar een vraaggerichte werklocatiestrategie*. In opdracht van de Regio Groningen-Assen. Mei 2012.

¹² Regio Groningen-Assen. *Regionaal instemmingsmodel Wonen en Bedrijventerreinen*. Ondertekend door de stuurgroep op 19 oktober 2012.

Voor de regio's Eemsdelta¹³ en Oost-Groningen zijn in april 2014 eveneens nieuwe prognoses beschikbaar gekomen.¹⁴ Ook voor deze twee regio's is de uitkomst dat de toekomstige vraag sterk daalt en dat het huidige aanbod de vraag ruimschoots overtreft. Voor deze regio's dienen, vergelijkbaar met de regio Groningen-Assen, vraag en aanbod opnieuw te worden afgestemd en dient een besluit te worden genomen hoe om te gaan met het overschot aan nieuw bedrijventerrein. 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.¹⁵

De Rekenkamer concludeert dat de inzet van de provincie is dat de samenwerkingsregio's Groningen-Assen, Eemsdelta en Oost-Groningen zelf ervoor zorgen dat vraag en aanbod van nieuw bedrijventerrein binnen de regio goed op elkaar worden afgestemd. De provincie biedt, indien gewenst, hierbij ondersteuning. De provinciale aanpak heeft in de regio Groningen-Assen tot resultaat geleid. Voor de andere twee regio's dient nog een bijstelling van vraag en aanbod plaats te vinden en is nog sprake van een aanzienlijk overaanbod. De consequentie hiervan is dat verschillende gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren naar verwachting op deze terreinen nog zullen moeten afboeken.

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 kaart heeft gebracht en in overleg met de drie samenwerkingsregio's voor de periode 2009–2013 een herstructureringsopgave heeft geformuleerd;*
- 2. een beleidsregel voor het verlenen van provinciale subsidie heeft vastgesteld waarin naast het duurzaamheidsaspect ook het werkgelegenheidsaspect nog is opgenomen als een beoordelingscriterium.*

Het landelijke *Convenant Bedrijventerreinen 2010–2020* had als doel om verder kwaliteitsverlies en leegstand op verouderde bedrijventerreinen te voorkomen.¹⁶ Twee jaar later heeft het Rijk in het *Bestuursakkoord 2011–2015* aangegeven zich na 2013 terug te trekken uit het regionaal-economisch domein.¹⁷ Concreet houdt dit in dat het Rijk na 2013 niet opnieuw middelen gaat inzetten voor herstructurering. Het is nu aan provincies om hier samen met gemeenten invulling aan te geven. In navolging van het landelijke convenant hebben GS van Groningen in mei 2010 het *Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Groningen*

¹³ Bureau Louter. *Bedrijventerreinen in Eemsdelta*. In opdracht van het Bureau Economische Zaken Eemsdelta. Delft april 2014.

¹⁴ Bureau Louter. *Bedrijventerreinen in Oost-Groningen*. In opdracht van de regio Oost-Groningen. Delft april 2014.

¹⁵ EY en Fakton. *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven* (actualisatie 2014). Uitgevoerd in opdracht van Rijk en VNG. Den Haag 23 januari 2015.

¹⁶ Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Convenant bedrijventerreinen 2010–2020*. Publicatienummer: 9304. Ondertekend op 27 november 2009.

¹⁷ Het Bestuursakkoord 2011–2015 bevat afspraken tussen Rijk, IPO, VNG en UvW voor de betreffende periode. Paragraaf 6.4.5.

2009–2013 vastgesteld.¹⁸ Uit een inventarisatie naar verouderde bedrijventerreinen is naar voren gekomen dat bij benadering 450 ha in de provincie verouderd is, verdeeld over ongeveer 40 bedrijventerreinen. Na consultatie van de gemeenten zijn 11 terreinen geprioriteerd voor herstructurering. Het doel is om ongeveer 165 ha te herstructureren. De totale kosten van deze opgave zijn geraamd op € 61 tot 80 miljoen. De provincie heeft het voornemen om in totaal € 9,2 miljoen als subsidie beschikbaar te stellen voor herstructureringsprojecten, bestaande uit € 4,6 miljoen Rijksmiddelen aangevuld met € 4,6 miljoen eigen middelen. Dit houdt in dat gemeenten en bedrijven het grootste deel voor hun rekening moeten nemen om de totale opgave te kunnen realiseren.

De Rekenkamer merkt op dat uit een landelijke evaluatie van het bedrijventerreinenbeleid is gebleken dat herstructureringsprojecten de afgelopen decennia bij benadering voor 70% zijn gefinancierd door gemeenten. De bijdrage van Rijk en provincies lag rond de 20%, wat inhoudt dat private partijen nauwelijks rechtstreeks hebben bijgedragen. Doordat er steeds minder bedrijventerrein wordt uitgegeven is de verwachting dat ook de inkomsten voor gemeenten zullen afnemen, waardoor er nog minder overheidsmiddelen beschikbaar zullen komen voor herstructurering. In de evaluatie is aangegeven dat de komende jaren nagedacht zal moeten worden over alternatieve aanpakken en financieringsconstructies om het probleem van kwaliteitsverlies en leegstand op bedrijventerreinen de komende jaren het hoofd te kunnen bieden.¹⁹

GS hebben in mei 2012 een beleidsregel vastgesteld om subsidie te kunnen verlenen aan herstructureringsprojecten.²⁰ In de beleidsregel staan de 11 terreinen genoemd die in aanmerking komen voor subsidie en zijn subsidievoorwaarden opgenomen waaraan ingediende projecten moeten voldoen.²¹ De subsidiebijdrage is maximaal 30% van de subsidiabele projectkosten. Anders dan aanbevolen door de Rekenkamer toetst de provincie niet alleen op duurzaam ruimtegebruik (aanbeveling 2), maar is het aantal toegevoegde (tijdelijke en structurele) arbeidsplaatsen nog steeds een criterium waarop subsidieaanvragen worden beoordeeld. De provincie heeft in juli 2015 aangegeven dat naar verwachting in totaal € 6,7 miljoen subsidie zal worden uitgekeerd aan herstructureringsprojecten. Het was medio 2015 nog onduidelijk of er voor de periode tot 2020 opnieuw provinciale middelen voor herstructurering en revitalisering beschikbaar komen.²²

De Rekenkamer concludeert dat na 2012 weliswaar een aantal herstructureringsprojecten tot stand is gekomen, maar dat er minder subsidie is toegekend

¹⁸ Provincie Groningen en Stec Groep. *Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Groningen 2009–2013*. Groningen mei 2010.

¹⁹ Platform 31 en Radboud Universiteit. *De markt voor bedrijventerreinen. Uitkomsten van onderzoek en beleid*. Den Haag februari 2015. Hoofdstuk 17.

²⁰ *Beleidsregel Provinciaal Herstructureringsprogramma 2012*. Vastgesteld door GS van Groningen op 29 mei 2012.

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.

²² Antwoord op vragen aan de provincie, 2 juli 2015.

dan voorgenomen, namelijk € 6,7 in plaats van € 9,2 miljoen. Daarnaast zijn er geen concrete plannen om voor de periode tot 2020 opnieuw provinciale middelen beschikbaar te stellen voor herstructureringsprojecten en heeft het Rijk zich teruggetrokken op dit domein. Daar komt bij dat naar verwachting ook de opbrengsten voor gemeenten terug zullen lopen. Het is dus de vraag of de komende decennia de overheid nog in staat zal zijn om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor herstructurering. Een herbezinning op het huidige beleid en het zoeken naar een alternatieve aanpak lijken onontkoombaar om te voorkomen dat kwaliteitsverlies en leegstand op bedrijventerreinen de komende jaren verder gaat toenemen.

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 binnen 3 samenwerkingsregio's, namelijk Groningen-Assen, Eemsdelta en Oost-Groningen, heeft gestimuleerd en gefaciliteerd;*
- 2. het afdwingen van regionale verevening van kosten, opbrengsten en risico's bij gemeenten te ver vindt gaan (aanbeveling 4), evenals de eis dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe terreinen dienen te besteden aan het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen (aanbeveling 5).*

Zoals eerder aangegeven zijn in de provincie drie samenwerkingsregio's onderscheiden: Groningen-Assen, Eemsdelta en Oost-Groningen. De provincie geeft aan dat samenwerking onontbeerlijk is om de negatieve effecten van de huidige praktijk te verminderen. Samenwerking is nodig bij zowel nieuwe uitleg als bij de herstructurering en transformatie van verouderd bedrijventerrein. Voor deze regio's wil de provincie de regionale afstemming stimuleren en faciliteren. Het uitgangspunt is verder dat regionale samenwerking bottom-up plaatsvindt waarbij gemeenten zelf de agenda, de organisatiestructuur en de inzet van (financiële) arrangementen bepalen. De eventuele afspraken wil de provincie vastleggen in regionale convenanten.

Hoewel de provincie van mening is dat een regionale aanpak van het bedrijventerreinenbeleid nodig is, staat de provincie op het standpunt dat het verplicht zaken opleggen, zoals een regionale verevening van kosten, opbrengsten en risico's niet mogelijk is. De provincie heeft aangegeven dat er bij gemeenten onvoldoende draagvlak is om een gezamenlijke exploitatie te voeren en dat er daarom geen uitvoering is gegeven aan aanbeveling 4.²³ De aanbeveling van de Rekenkamer dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerrein moeten inzetten voor de herstructurering (aanbeveling 5) ondersteunt de provincie weliswaar, maar het is aan gemeenten om daar zelf toe te besluiten. Ook hier bleek bij gemeenten onvoldoende draagvlak te zijn. Daar komt bij dat de uitgifte van nieuw terrein naar verwachting verder zal afnemen, waardoor ook de opbrengsten voor gemeenten terug zullen lopen. Wel hebben volgens de provincie sommige gemeenten zelf een vorm van verevening ingevoerd door voor de eigen gemeente een soort herstructureringsfonds in het leven te roepen.²⁴

²³ Antwoord op vragen aan de provincie, 2 juli 2015.

²⁴ Antwoord op vragen aan de provincie, 2 juli 2015.

Volgens de provincie Groningen is in de samenwerkingsregio Groningen-Assen de samenwerking goed van de grond gekomen en zijn er concrete resultaten geboekt. 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 hanteren van een residuele rekenmethodiek om te komen tot marktconforme prijzen bij de uitgifte van nieuw terrein. Het eerste heeft, zoals hiervoor opgemerkt, geleid tot het schrappen van een deel van het beschikbare aanbod, zodat vraag en aanbod beter op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast zijn er door de provincie plannen ontwikkeld om een andere invulling te geven aan nog braakliggende terreinen. Zo is op het bedrijventerrein Westpoort, waar een groot deel nog niet in gebruik is genomen, een praktijkproef gestart met drijvende zonnepanelen om energie op te wekken. In de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen zijn tot nu toe minder aansprekende resultaten geboekt. Voor deze regio's zijn inmiddels wel nieuwe prognoses opgesteld voor de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein, maar moeten vraag en aanbod nog opnieuw worden afgestemd. Ook dient er nog een besluit te worden genomen of een deel van het aanbod moet worden geschrapt.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie regionale samenwerking belangrijk vindt, maar ze wil niet dwingend zaken opleggen. De provincie wil de samenwerkingsregio's Groningen-Assen, Eemsdelta en Oost-Groningen faciliteren om hun samenwerking vorm en inhoud te geven, maar de regio's moeten wel zelf de handschoen oppakken. Verder stelt de Rekenkamer vast dat in de provinciegrensoverschrijdende regio 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 terrein. Voor het resterende deel van Groningen zijn wel samenwerkingsregio's tot stand gekomen, maar zijn de resultaten minder aansprekend. 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 verouderd terrein te herstructureren.

2.5 Informeren PS

De Rekenkamer stelt vast dat PS:

1. *in mei 2010 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.*

Op 31 mei 2010 hebben GS per brief PS uitgebreid geïnformeerd over het *Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Groningen 2009–2013*.²⁵ GS geven in de brief aan dat naast kwaliteitsverbetering er ook sprake moet zijn van een economisch belang en dat het opzetten van een vorm van duurzaam parkmanagement een vereiste is om voor subsidie in aanmerking te komen.

²⁵ Provincie Groningen. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Groningen 2009–2013'. Groningen 31 mei 2010.

De provincie heeft aangegeven dat PS niet apart op de hoogte worden gesteld van de voortgang en de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. Informatievoorziening vindt plaats via de stukken die deel uitmaken van de reguliere planning en control cyclus.²⁶

De Rekenkamer concludeert dat PS weliswaar via de reguliere planning en control cyclus op de hoogte zijn gehouden, maar een integrale verantwoording en evaluatie van het gevoerde bedrijventerreinenbeleid ontbreekt. Hoewel er door de provincie stappen zijn gezet, is het door de Rekenkamer in 2009 gesignaleerde probleem nog grotendeels aanwezig. Het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerreinen 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 van de Rekenkamer, het afstemmen van vraag en aanbod en het herstructureren van verouderd terrein.

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

¹ Dit is exclusief de zeehaventerreinen bij Delfzijl en Eemshaven.

²⁶ Antwoord op vragen aan provincie, 2 juli 2015.

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 een zelfde 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 de 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 per jaar. 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 geschrapd 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.²⁷

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 onderscheiden samenwerkingsregio's een herstructureringsopgave geformuleerd.

²⁷ Rekenkamer Oost-Nederland. *Van wens naar werkelijkheid: de regisseur aan zet. Follow-up planning bedrijventerreinen Overijssel*. Deventer juli 2015.

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 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 Groningen, uitgevoerd door de Noordelijke Rekenkamer in de periode 2011-2012. Paragraaf 3.2 geeft eerst een samenvattend overzicht van de conclusies en aanbevelingen. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op de reactie van het provinciebestuur op het rekenkamerrapport en het 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. Hoe PS op de hoogte zijn gehouden van het implementatieproces en de voortgang van 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 regering 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

De Rekenkamer heeft in 2012 in algemene zin geconcludeerd dat de provincie bij de aanpak van ernstig verontreinigde locaties met risico's voor de volksgezondheid en/of het milieu in sterke mate de maatschappelijke dynamiek voorop heeft gesteld. De provincie heeft met de beschikbare instrumenten en financiële middelen er niet voor gezorgd dat op deze zogenoemde spoedlocaties snel maatregelen zijn genomen om de risico's weg te nemen dan wel te beheersen. Daarnaast had de provincie nog geen totaalbeeld van de resterende, te saneren humane spoedlocaties en de hieraan verbonden kosten. Hierdoor was er weinig garantie dat de provincie Groningen de convenantdoelstelling in 2015 zou halen.

Aanbevelingen

In totaal heeft de Rekenkamer 7 aanbevelingen gedaan (zie tabel 3.1). De aanbevelingen waren vooral gericht op het versnellen van de bodemsaneringsoperatie om zodoende zicht te krijgen op het behalen van de landelijke doelstelling voor de humane spoedlocaties.

3.3

Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat

Bestuurlijke reactie

Het College van GS heeft op 18 januari 2012 gereageerd op het rapport van de Rekenkamer. GS onderschrijven de meeste conclusies, maar zijn het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer dat de provincie verantwoordelijk is voor de aanpak van de spoedlocaties. Niettemin geven GS aan dat al in 2010 besloten is tot een actieve benadering van eigenaren en gebruikers van ernstig verontreinigde terreinen, zodat tijdig beveiligingsmaatregelen kunnen worden genomen als er sprake is van risico's voor de volksgezondheid.

GS hebben geen aanbevelingen afgewezen. Ze stellen dat aan verschillende aanbevelingen al invulling is gegeven in het *Meerjarenprogramma bodemsanering 2010–2014*. Bij een aantal aanbevelingen is in meer algemene termen beschreven wat GS hiermee van plan zijn. Tabel 3.1 geeft een samenvattend overzicht van de wijze waarop het provinciebestuur invulling heeft gegeven of wil geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Tabel 3.1 Samenvattend overzicht van de wijze waarop GS van Groningen invulling willen geven of hebben gegeven aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer die betrekking hebben op het gevoerde bodemsaneringsbeleid.

Aanbeveling Rekenkamer	Tekst zoals opgenomen in bijlage 2 van Plan de Campagne
1 Zorg voor een actieve aanpak van de resterende humane spoedlocaties. Dat geldt niet alleen voor het onderzoek naar de risico's, maar ook voor het in gesprek gaan met eigenaren en andere betrokkenen om op zoek te gaan naar oplossingen die voor een versnelling zorgen in het bodemsaneringsproces.	Hoewel de provincie van mening is dat eigenaren primair zelf verantwoordelijk zijn voor het onderzoek en de sanering geeft de provincie aan dat zij vanaf 2010 is overgegaan tot een meer actieve benadering van eigenaren en gebruikers van ernstig verontreinigde terreinen met (mogelijke) risico's voor de volksgezondheid.
2 Per locatie dient een planning te worden opgesteld met daarin een termijn waarbinnen de onderzoeksfase afgerond moet zijn, welke tijdelijke maatregelen worden genomen, wanneer er wordt gestart met de sanering en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Hiermee wordt inzicht gegeven in de huidige stand van zaken en wat er de komende jaren nog moet gebeuren om de deadline van 2015 te halen. Tevens wordt hiermee inzicht gegeven in de kosten en in hoeverre de financiële middelen toereikend zijn zodat tijdige bijsturing kan plaatsvinden.	De provincie geeft aan dat inmiddels voor alle humane spoedlocaties meer gedetailleerde projectplannen zijn opgesteld waarin ook een kostenraming is opgenomen, evenals een financieringsplan.
3 Beperk de onderzoeksfase door duidelijke termijnen te stellen. Na het verstrijken van de termijnen dient een besluit over de risico's te worden genomen, ook al zijn de aanwezige risico's nog niet volledig in beeld gebracht.	De provincie geeft aan dat zij via actieve begeleiding het bodemonderzoek wil versnellen om zodoende tijdig een beschikking te kunnen afgeven.
4 Neem het zekere voor het onzekere (worst case scenario) bij het nemen of voorschrijven van tijdelijke beveiligingsmaatregelen om (potentiële) humane risico's te beheersen. De risico's worden hierdoor beperkt.	De provincie is van plan om op potentiële humane spoedlocaties waar het onderzoek nog loopt eigenaren ertoe over te halen tijdelijke beveiligingsmaatregelen te nemen als daarmee de risico's kunnen worden verkleind.
5 Zorg ervoor dat de termijnen voor de onderzoeksfase, de start van de sanering en de duur van de sanering niet overschreden worden. Het onderzoeks- en saneringstraject wordt daardoor binnen een beperkte en overzichtelijke termijn afgerond.	Door te werken met de lijst met (potentiële) spoedlocaties, waarbij voor iedere locatie een planning wordt bijgehouden, verwacht de provincie voldoende greep te houden op het nakomen van gestelde termijnen.
6 Pas het juridische instrumentarium toe bij humane spoedlocaties waarbij eigenaren/gebruikers niet bereid zijn op vrijwillige basis nader onderzoek uit te voeren dan wel tot saneren over te gaan. Kijk hierbij ook nadrukkelijk naar de saneringsverplichting voor bedrijfsterreinen die sinds 2006 van kracht is en naar de voorgenomen onderzoeksverplichting.	De provincie geeft aan dat het juridisch instrumentarium als dreigmiddel effectief is, maar wil voorkomen dat bij het werkelijk inzetten van het bevelsinstrumentarium armlastige bedrijven failliet gaan. Hoewel de eerste insteek blijft om via overleg voor de gewenste voortgang te zorgen wil de provincie in sommige gevallen het instrumentarium eerder gaan inzetten.
7 Zorg voor een volledige en tijdige informatievoorziening aan PS over de status van de resterende humane spoedlocaties. Maak daarbij duidelijk welke locaties voor 2015 worden gesaneerd en welke beheerst worden. Het streven is gericht op een sanering voor 2015. Mocht het echter noodzakelijk blijken om ten aanzien van de spoedlocaties tijdelijke maatregelen te nemen, laat GS dan duidelijk aangeven welke kosten gemoeid zullen zijn voor het saneren op een later tijdstip.	Via de reguliere planning en control cyclus verwacht de provincie PS voldoende te kunnen te informeren over de voortgang.

Uitkomsten politieke debat

De Statencommissie Omgeving en Milieu heeft op 11 april 2012 vragen gesteld aan de Noordelijke Rekenkamer over het rapport en is in debat gegaan met de verantwoordelijke gedeputeerde over de conclusies en aanbevelingen. Een punt dat alle fracties naar voren brengen is dat in hun ogen bij de humane spoedlocaties de risico's voor de volksgezondheid voorop moeten staan en niet de maatschappelijke dynamiek. Ze dringen er bij de gedeputeerde op aan om bij potentiële humane spoedlocaties te zorgen voor een actieve benadering van eigenaren en/of exploitanten. De gedeputeerde heeft hierop gereageerd door aan te geven dat er sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds de verantwoordelijkheid

van eigenaren/gebruikers om zelf te saneren en anderzijds het voortbestaan van humane risico's. Wellicht heeft de provincie de afgelopen jaren teveel een afwachtende houding ingenomen, maar hij zegt toe dat bij spoedlocaties de provincie meer inzet zal plegen.

Een tweede punt dat door bijna alle fracties wordt opgevoerd is om ervoor te zorgen dat, in navolging van de provincie Drenthe, op een meer gestructureerde wijze wordt gecommuniceerd met eigenaren en omwonenden over de risico's en de maatregelen die nodig zijn om deze risico's te beperken. De gedeputeerde zegt toe dat ook dit onderdeel meer aandacht zal krijgen. Eigenaren zullen er nadrukkelijk op worden gewezen om risico's snel in beeld te brengen en beveiligingsmaatregelen te nemen als sanering op korte termijn niet mogelijk is. Verder zijn PS blij te horen dat GS alle aanbevelingen ter harte nemen en deze willen gaan uitvoeren. Daarnaast willen sommige fracties beter en vaker geïnformeerd worden over de voortgang, het liefst ieder jaar in de vorm van een voortgangsrapportage. De gedeputeerde zegt toe eind 2012 PS uitgebreid te informeren over de stand van zaken.

De Rekenkamer concludeert dat uit het politieke debat blijkt dat alle Statenfracties achter de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer staan en er bij GS nadrukkelijk op hebben aangedrongen om de aanbevelingen te gaan uitvoeren.

3.4

Implementatie aanbevelingen

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie als volgt uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen:

- 1. de provincie heeft een belangrijk deel van het werk uitbesteed aan de markt en gezorgd voor een meer planmatige aanpak van de (humane) spoedlocaties. Op deze wijze is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen 1, 2 en 3;*
- 2. de provincie heeft voor iedere humane spoedlocatie een strakke programmering opgesteld en deze bewaakt. Hierdoor is bij potentiële humane spoedlocaties eerder duidelijkheid ontstaan over het wel of niet aanwezig zijn van risico's voor de volksgezondheid en zijn bij sommige locaties tijdig beveiligingsmaatregelen ingesteld (aanbeveling 4);*
- 3. door bovengenoemde werkwijze en door gebruik te maken van een overall planningsschema heeft de provincie termijnen bewaakt en de gewenste voortgang geboekt (aanbeveling 5);*
- 4. door intensief overleg met eigenaren en andere betrokkenen is de provincie, soms via bestuurlijk overleg en het uitvoeren van de nodige druk, erin geslaagd om ook bij de statische spoedlocaties tot een bevredigende aanpak te komen. De feitelijke inzet van het bevelsinstrumentarium is hierdoor niet nodig geweest, maar heeft prima gewerkt als 'stok achter de deur' (aanbeveling 6).*

Op 25 mei heeft het provinciebestuur het *Meerjarenprogramma Wet Bodembescherming 2010–2014 (MJP)* vastgesteld. In het MJP geeft de provincie aan hoe zij als bevoegd gezag in het kader van de Wet bodembescherming uitvoering wil geven aan de wettelijke taken en de aanpak van (humane) spoedlocaties. Het MJP bevat de programmering en prioritering voor de periode 2010 tot en met 2014. In totaal was voor de uitvoering van het programma bij benadering € 21 miljoen beschikbaar. Hieronder is een toelichting gegeven op de uitvoering van het programma in relatie tot de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Proactieve aanpak en planning per locatie (aanbevelingen 1, 2 en 3)

Na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport heeft de provincie in 2012 besloten tot een gewijzigde aanpak van de spoedlocaties met de intentie om de convenantdoelstelling te kunnen halen. De provincie heeft aangestuurd op een versnelling van de bodemsaneringsoperatie door een belangrijk deel van de werkzaamheden uit te besteden aan een private partij. Kort samengevat betrof de opdracht het opstellen van saneringsovereenkomsten voor een cluster van 28 (potentiële) spoedlocaties. De werkzaamheden bestonden vooral uit het in gesprek gaan met de eigenaren, het in beeld brengen van de ernst en omvang van de verontreiniging, de saneringswijze, een kostenraming, een financieringsplan en een duidelijke planning met termijnen waarop het een en ander gerealiseerd moet zijn. Het inzetten van het juridisch instrumentarium, het verstrekken van beschikkingen, het handhaven en het houden van toezicht valt niet uit te besteden en is bij de provincie blijven liggen. Voor het aanbesteden van deze opdracht heeft de provincie een gunningleidraad opgesteld. In deze gunningleidraad staat expliciet vermeld dat de aanleiding van de opdracht wordt gevormd door het rapport van de Noordelijke Rekenkamer.²⁸

Na het verstrekken van de opdracht is voor iedere locatie een team samengesteld van een saneringsexpert en een jurist dat tezamen met de opdrachtnemer heeft gezorgd voor een overeenkomst met de eigenaar en andere belanghebbenden. Deze aanpak heeft er tevens toe geleid dat bij alle spoedlocaties druk op de ketel is gebleven en geen locaties buiten beeld zijn geraakt. Volgens de provincie zijn er geen partijen geweest die zich hebben teruggetrokken of een advocaat hebben ingeschakeld. De provincie is van plan om eind 2015 een evaluatie uit te voeren.²⁹

Tijdelijke beveiligingsmaatregelen (aanbeveling 4)

De provincie heeft aangegeven dat bij het opstellen van de saneringsovereenkomsten, zoals hierboven vermeld, ook nadrukkelijk is gekeken naar het nemen van beveiligingsmaatregelen. Volgens de provincie volgde op veel locaties de sanering kort op het afgeven van de saneringsbeschikking, waardoor het niet nodig was om vooraf of in de beschikking nog beveiligingsmaatregelen voor te schrijven. Op 1 juni 2015 was de stand van zaken dat op alle nog resterende humane spoedlocaties sprake was beheersing van de humane risico's. Op 3 locaties zijn beveiligingsmaatregelen genomen (zie tabel 3.2).

Duidelijke termijnen en termijnbewaking (aanbeveling 5)

De provincie heeft meer druk op verantwoordelijke eigenaren/gebruikers van verontreinigde locaties gezet door duidelijke termijnen te stellen. Ze heeft niet gewerkt met generieke uiterste termijnen, maar per geval gekozen voor maatwerk. Het uitgangspunt bij het opstellen van een projectplanning was dat de convenantdoelstelling zou worden gehaald. De vastgestelde termijnen zijn in overleg met de betreffende eigenaar opgesteld en vastgelegd in de overeenkomst. Door te werken met een planning per spoedlocatie en een overall planningsschema voor alle spoedlocaties zijn termijnen bewaakt en is de gewenste voortgang geboekt. Volgens de provincie heeft dit goed gewerkt.³⁰

²⁸ Provincie Groningen. *Gunningleidraad inzake Uitvoering Spoedlocaties Bodemverontreiniging*. Groningen november 2012. Hoofdstuk 1 Aanleiding en doelstelling.

²⁹ Antwoord op vragen aan provincie, 19 mei 2015.

³⁰ De provincie heeft de Rekenkamer het gebruikte overall planningsschema ter beschikking gesteld. In dit schema is per locatie relevante informatie opgenomen met een duidelijk planning voor de uit te voeren acties. Dit planningsschema heeft de provincie gebruikt om de voortgang te bewaken.

Inzet juridisch instrumentarium (aanbeveling 6)

Volgens de provincie is het uiteindelijk niet nodig geweest om het beschikbare juridische bevelsinstrumentarium werkelijk in te zetten. Door het voeren van intensief overleg met eigenaren is het steeds gelukt om tot een oplossing te komen. In een aantal gevallen (Borgweg Zeerijp, De Toekomst te Scheemda, Electronicaweg te Stadskanaal, Markstraat te Winschoten) is wel bestuurlijk overleg gevoerd om de druk op te voeren. De inzet van het bevelsinstrumentarium is bij sommige locaties ter tafel gebracht als eigenaren de indruk wekten niet mee te willen werken. Volgens de provincie is dit doorslaggevend geweest om in deze gevallen tot een bevredigende aanpak te komen.³¹

Stand van zaken aanpak humane spoedlocaties

De Rekenkamer heeft de lijst met (potentiële) humane spoedlocaties van 22 november 2011 vergeleken met de stand van zaken op 1 juni 2015 (zie tabel 3.2). Op de lijst van 2011 stonden 24 locaties waarvan er 5 waren geschikt en waarbij op 19 locaties het bodemonderzoek nog niet was afgerond. Samengevat is de voortgang als volgt:

- van de lijst van 2011 resteren nog 7 locaties. Bij verreweg de meeste locaties die zich nog in de onderzoeksfase bevonden, is uit nader onderzoek gebleken dat op deze locaties geen onaanvaardbare humane risico's aanwezig waren en daarmee niet spoedeisend waren. Daarnaast is een aantal locaties afgevallen doordat hier de sanering is afgerond;
- van de 7 resterende locaties zijn er 4 geschikt maar moet de sanering nog starten. Bij 1 locatie is de sanering gestart (Farmsum), bij 1 locatie bleken er geen onaanvaardbare risico's te zijn (Winschoten, M.J. van Olmstraat 14) en bij 1 locatie is de sanering inmiddels afgerond (Zeerijp);
- aan de lijst van 2011 zijn 5 nieuwe locaties toegevoegd. Hiervan zijn er inmiddels 2 gesaneerd (Opende en Stadskanaal Oosterstraat 45), 1 bleek niet spoedeisend (Baflo), 1 is nog in onderzoek (Winschoten Markstraat 10) en bij 1 is de sanering in uitvoering (Nieuwolda).

Bij alle humane spoedlocaties zijn de risico's beheerst, bij 3 locaties zijn beveiligingsmaatregelen getroffen.

Voor de locaties waarbij uit nader onderzoek uiteindelijk is gebleken dat er wel sprake is van een ernstige verontreiniging maar niet spoedeisend, probeert de provincie ervoor te zorgen dat er wel sanering plaatsvindt. De provincie ondersteunt de eigenaar hierbij. De provincie is in die gevallen tevens bereid om subsidie te verlenen.³² De provincie verwacht dat de landelijke doelstelling voor de humane locaties wordt gehaald. Voor één locatie is er twijfel, namelijk de Toekomst te Scheemda, of tijdig kan worden gestart met saneren. Dit heeft te maken met geplande ruimtelijke ontwikkelingen ter plaatse en de daaraan verbonden bestuurlijke onderhandeling.

³¹ Antwoord op vragen aan provincie, 19 mei 2015.

³² Antwoord op vragen aan provincie, 19 mei 2015.

Tabel 3.2 Stand van zaken humane spoedlocaties provincie Groningen (peildatum 1 juni 2015).

Nr.	Plaatsnaam.	Adres	Fase	Risico's beheerst	Beveiligingsmaatregelen
1	Farmsum	Akzo Chemiepark	In uitvoering	Ja	Nee
2	Opende	Provincialeweg 68	Afgerond	Ja	Nee
3	Scheemda	Toekomstkade 2	Beschikt spoedeisend	Ja	Ja
4	Musselkanaal	Aweg 16-17	Beschikt spoedeisend	Ja	Nee
5	Stadskanaal	Electronicaweg 1	Beschikt spoedeisend	Ja	Nee
6	Winschoten	St. Vitusstraat	Beschikt spoedeisend	Ja	Ja
7	Zeerijp	Borgweg 29	Afgerond	Ja	Nee
8	Winschoten	M.J. van Olmstraat 14	Niet spoedeisend	Ja	Nee
9	Winschoten	Markstraat 10	Onderzoek	Ja	Ja
10	Nieuwolda	Hoofdstraat 93	In uitvoering	Ja	Nee
11	Baflo	Eenrumerweg 2	Niet spoedeisend	Ja	Nee
12	Stadskanaal	Oosterstraat 45	Afgerond	Ja	Nee

In het Rekenkamerrapport van februari 2012 heeft de Rekenkamer de zorg uitgesproken dat er bij de provincie Groningen weinig waarborgen waren dat de landelijke convenantdoelstelling voor de (humane) spoedlocaties zou worden gehaald. Gelet op de stand van zaken op 1 juli 2015 concludeert de Rekenkamer nu dat de provincie door de gewijzigde aanpak een flinke versnelling in de uitvoering heeft doorgevoerd en erin zal slagen om voor 2016 alle humane spoedlocaties te saneren dan wel de risico's te beheersen.

3.5

Informereren PS

De Rekenkamer stelt vast dat PS:

1. via bestuurrapportages, die deel uitmaken van de planning en control cyclus, regelmatig op de hoogte zijn gehouden van de voortgang en bestede middelen;
2. per brief door GS regelmatig op de hoogte zijn gesteld van de stand van zaken betreffende de aanpak van de spoedlocaties;
3. eind 2014 door GS zijn geïnformeerd over de resultaten van het MJP 2010–2014 en de middelen die in deze periode zijn besteed in de vorm van een integraal evaluatierapport.

Op 18 december 2012 hebben GS per brief PS op de hoogte gesteld van de stand zaken betreffende de aanpak van de (humane) spoedlocaties.³³ GS constateren dat de gewijzigde aanpak, mede naar aanleiding van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer, zijn vruchten begint af te werpen. Bij de humane spoedlocaties is bij 5 locaties

³³ Provincie Groningen. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2010–2014'. Groningen 1 juni 2010.

de sanering afgerond en bij 12 locaties is uit nader onderzoek gebleken dat zich geen humane risico's voordoen. Voor de 11 resterende humane spoedlocaties vindt overleg met de eigenaren plaats om toe te werken naar een duurzame oplossing.

De provincie heeft een evaluatie uitgevoerd van het Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2010–2014 en deze ter kennisgeving voorgelegd aan PS.³⁴ In de evaluatie is opgemerkt dat mede door het rapport van de Noordelijke Rekenkamer de provincie ervoor heeft gekozen om een belangrijk deel van werk uit te besteden aan de markt om zodoende bij de aanpak van de spoedlocaties de gewenste versnelling door te kunnen voeren. Verder geven GS in de evaluatie aan dat voor de periode 2010–2014 in totaal € 35 miljoen beschikbaar was voor de uitvoering. Doordat bij relatief potentiële spoedlocaties uit nader onderzoek geen risico's naar voren zijn gekomen en zijn afgevallen, is er in de totale programmaperiode minder besteed dan begroot. Eind 2014 was bij benadering nog € 13,4 miljoen vrij beschikbaar. GS geven aan dat ze van plan zijn om dit bedrag in te zetten voor het Meerjarenprogramma 2015–2019.

De Rekenkamer concludeert dat PS regelmatig zijn geïnformeerd over de voortgang via de reguliere planning en control cyclus. Daarnaast zijn PS eind 2012 op de hoogte gesteld van de voortgang van de aanpak van de (humane) spoedlocaties in relatie tot de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn en begin 2015 hebben PS kennis kunnen nemen van een evaluatie van het *Meerjarenprogramma Wet bescherming 2010–2014*. Hierdoor hebben PS zicht gehouden op de voortgang en hebben ze kunnen vaststellen dat de gewijzigde aanpak tot de gewenste versnelling heeft geleid met als resultaat dat de convenantdoelstelling voor de humane spoedlocaties 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	Groningen	Fryslân	Drenthe
Aantal aanbevelingen	7	9	3
Aantal geïmplementeerde aanbevelingen	7 (100%)	9 (100%)	3 (100%)
Aantal humane spoedlocaties nog te saneren of in uitvoering (peildatum 1 juli 2015)	7	5	5
Op alle locaties humane risico's beheerst?	ja	ja	ja
Wordt convenantdoelstelling gerealiseerd?	ja	ja	ja

³⁴ Provincie Groningen. *Evaluatie Meerjarenprogramma Bodem 2010–2014*. Vastgesteld door GS op 19 november 2014.

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.

Bestuurlijke reactie

4

Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

Op 4 september jl. ontvingen wij van u de concept versie van het bestuurlijk rapport (*Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Groningen*) met uw conclusies over het door ons gevoerde en huidige bodemsaneringsbeleid ten aanzien van locaties met onaanvaardbare risico's.

Wij hebben op 17 augustus een ambtelijke reactie gegeven op de Nota van Bevindingen, die aan de basis ligt van het bestuurlijke rapport. Voor het onderdeel 'bodemsanering' zijn geen onjuistheden geconstateerd en heeft de ambtelijke reactie niet geleid tot veranderingen door u.

U vraagt aan ons te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Dit in het kader van bestuurlijke hoor en wederhoor. De conclusies en aanbevelingen voor beide onderdelen kunnen wij onderschrijven. Voor het onderdeel bedrijventerreinen zijn uw aanbevelingen nog altijd waardevol. Alleen blijven wij van mening dat deze in de huidige tijd nog altijd niet volledig uitvoerbaar zijn aangezien de uitgifte van bedrijfskavels op een te laag niveau ligt. Voor het onderdeel bodemsanering worden de aanbevelingen nu al in praktijk gebracht in het kader van de uitvoering van ons Meerjarenprogramma 2010–2014 (MJP) en sinds begin dit jaar het MJP 2015–2019. Wel is er behoefte deze op sommige punten te nuanceren en nader toe te lichten.

Onderdeel Bedrijventerreinen

In 2009 heeft u onderzoek gedaan naar 'bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik'. Uit het daaruit volgend rapport heeft u een vijftal aanbevelingen geformuleerd. Uit de behandeling in PS constateert u dat GS feitelijk één aanbeveling wilden overnemen en voor de overige vier werd niet geheel duidelijk in hoeverre GS deze wilden overnemen.

Voor het terugblikonderzoek onderdeel 'Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik' is de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer op het gebied van bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik 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 vijf aanbevelingen uit uw onderzoek van 2009 waren de volgende:

1. In een provinciale verordening te regelen dat gemeentelijke plannen voor bedrijventerreinen voldoen aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik
2. De subsidievoorwaarden voor herstructurering van bedrijventerreinen te wijzigen.
3. 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.
4. 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.
 5. 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.

Uit de bestuurlijke reactie van 20 mei 2009 valt op te maken dat GS het voornemen hebben om aanbeveling 1 te implementeren, namelijk om de SER-ladder op te nemen in de provinciale omgevingsverordening. Bij aanbeveling 2 merken GS op dat nog nader bezien zal worden of de subsidievoorwaarde voor werkgelegenheid bij herstructureringsprojecten kan vervallen. Aanbeveling 3, 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 4 en 5), geven GS aan dat ze samenwerking willen stimuleren en faciliteren, maar dat ze gemeenten niet kunnen dwingen een gezamenlijke exploitatie te voeren en prijsafspraken te maken over de verkoop nieuw bedrijventerrein.

Implementatie aanbevelingen

UW BELANGRIJKSTE CONCLUSIES ZIJN DE VOLGENDE:

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. Voor drie samenwerkingsregio's, te weten Groningen-Assen, Eemsdelta en Oost-Groningen, zijn nieuwe prognoses opgesteld voor de toekomstige vraag naar bedrijventerrein. Bij de regio Groningen heeft dit geresulteerd tot een bijstelling van de plancapaciteit en is een derde van het beschikbare aanbod geschrapt. Daarnaast is in deze regio een gezamenlijke methodiek afgesproken voor het bepalen van de grondprijs bij de uitgifte van nieuw bedrijventerrein. Bij de twee andere regio's zijn nog geen aansprekende resultaten geboekt en is nog sprake van een aanzienlijk overaanbod aan nieuw bedrijventerrein. De consequentie hiervan is dat verschillende gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren naar verwachting op deze terreinen nog moeten afboeken.

Verder stelt de Rekenkamer vast dat er verschillende herstructureringsprojecten tot stand zijn gekomen om de ruimtelijke kwaliteit op bestaande terreinen te verbeteren. 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 een alternatieve aanpak lijken onontkoombaar om te voorkomen dat kwaliteitsverlies en leegstand op bedrijventerreinen de komende jaren verder gaat toenemen. De Rekenkamer concludeert dat er weliswaar stappen zijn gezet, maar dat het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerreinen sprake is van een duurzaam ruimtegebruik, nog niet is bereikt.

INFORMATIEVOORZIENING PS

De Rekenkamer concludeert dat PS na 2009 weliswaar via de reguliere planning en control cyclus op de hoogte zijn gehouden van de voortgang in het gevoerde bedrijventerreinenbeleid, maar 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. PS kunnen hierdoor lastig beoordelen wat de provinciale beleidsinzet na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport heeft opgeleverd.

AANBEVELING

Gelet op bovenstaande conclusies beveelt de Noordelijke Rekenkamer PS van Groningen 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. Op bovenstaande aanbeveling van u zullen wij ons nader beraden.

ONDERDEEL BODEMSANERING

De centrale vraagstelling van uw onderzoek in 2012 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 CONCLUSIES IN 2012

De Rekenkamer heeft in 2012 in algemene zin geconcludeerd dat de provincie bij de aanpak van locaties met ernstige bodemverontreiniging met risico's in sterke mate de maatschappelijke dynamiek voorop stelde. Bij de statische locaties met (humane) risico's werd door de provincie een meer afwachtende houding aangenomen, waardoor de risico's konden voortduren. De provincie heeft met de beschikbare instrumenten en financiële middelen er niet voor kunnen zorgen dat op deze locaties snel maatregelen zijn genomen. Dit terwijl het een provinciale taak is om juist de statische risicolocaties aan te pakken. Ook concludeerde de Rekenkamer dat de provincie nog geen totaalbeeld had van de resterende, te saneren humane spoedlocaties en de hieraan verbonden kosten. Hierdoor waren er weinig garanties dat de provincie Groningen de convenantdoelstelling in 2015 zou gaan halen.

DE ZEVEN AANBEVELINGEN UIT 2012

In totaal heeft de Rekenkamer in 2012, 7 aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen waren vooral gericht op het versnellen van de bodemsaneringsoperatie om zodoende zicht te krijgen op het behalen van de landelijke doelstelling voor de humane spoedlocaties. Het betrof de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor een actieve aanpak van de resterende humane spoedlocaties. Dat geldt niet alleen voor het onderzoek naar de risico's, maar ook voor het in gesprek gaan met eigenaren en andere betrokkenen om op zoek te gaan naar oplossingen die voor een versnelling zorgen in het bodemsaneringsproces;
2. Per locatie dient een planning te worden opgesteld met daarin een termijn waarbinnen de onderzoeksfase afgerond moet zijn, welke tijdelijke maatregelen worden genomen, wanneer er wordt gestart met de sanering en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Hiermee wordt inzicht gegeven in de

huidige stand van zaken en wat er de komende jaren nog moet gebeuren om de deadline van 2015 te halen. Tevens wordt hiermee inzicht gegeven in de kosten en in hoeverre de financiële middelen toereikend zijn zodat tijdige bijsturing kan plaatsvinden;

3. Beperk de onderzoeksfase door duidelijke termijnen te stellen. Na het verstrijken van de termijnen dient een besluit over de risico's te worden genomen, ook al zijn de aanwezige risico's nog niet volledig in beeld gebracht;
4. Neem het zekere voor het onzekere (worst case scenario) bij het nemen of voorschrijven van tijdelijke beveiligingsmaatregelen om (potentiële) humane risico's te beheersen. De risico's worden hierdoor beperkt;
5. Zorg ervoor dat de termijnen voor de onderzoeksfase, de start van de sanering en de duur van de sanering niet overschreden worden. Het onderzoeken en saneringstraject wordt daardoor binnen een beperkte en overzichtelijke termijn afgerond;
6. Pas het juridische instrumentarium toe bij humane spoedlocaties waarbij eigenaren/gebruikers niet bereid zijn op vrijwillige basis nader onderzoek uit te voeren dan wel tot saneren over te gaan. Kijk hierbij ook nadrukkelijk naar de saneringsverplichting voor bedrijfsterreinen die sinds 2006 van kracht is en naar de voorgenomen onderzoekverplichting;
7. Zorg voor een volledige en tijdige informatievoorziening aan PS over de status van de resterende humane spoedlocaties. Maak daarbij duidelijk welke locaties voor 2015 worden gesaneerd en welke beheerst worden. Het streven is gericht op een sanering voor 2015. Mocht het echter noodzakelijk blijken om ten aanzien van de spoedlocaties tijdelijke maatregelen te nemen, laat GS dan duidelijk aangeven welke kosten gemoeid zullen zijn voor het saneren op een later tijdstip.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES UIT HET TERUGBLIKONDERZOEK 2015

Samengevat concludeert u dat wij uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen 1, 2 en 3 door een belangrijk deel van het werk uit te besteden aan de markt en te zorgen voor een planmatige aanpak van de humane spoedlocaties die erop was gericht om de doelstelling voor het jaar 2015 te halen. Door het hanteren en bewaken van een strakke programmering per locatie zijn geen locaties buiten zicht geraakt en kon op alle locaties voortgang worden geboekt. Hierdoor is bij veel potentiële humane spoedlocaties eerder duidelijkheid ontstaan over het wel of niet aanwezig zijn van risico's voor de volksgezondheid en zijn bij sommige locaties tijdelijke beveiligingsmaatregelen ingesteld (aanbeveling 4). Door de nieuwe werkwijze en door gebruik te maken van een overall planningsschema heeft de provincie gestelde termijnen bewaakt en de gewenste voortgang geboekt (aanbeveling 5).

Door intensief overleg met eigenaren en andere betrokkenen is de provincie, soms via bestuurlijk overleg en het uitvoeren van de nodige druk, erin geslaagd om ook bij de statische spoedlocaties tot een bevredigende aanpak te komen. De feitelijke inzet van het bevelsinstrumentarium is hierdoor niet nodig geweest maar heeft prima gewerkt als 'stok achter de deur' (aanbeveling 6).

Met bovengenoemde aanpak heeft de provincie de gewenste versnelling door kunnen voeren met als resultaat dat de convenantdoelstelling naar verwachting eind 2015 gerealiseerd zal zijn.

Over aanbeveling 7 (informerende PS) merkt u op dat PS via de P&C cyclus regelmatig op de hoogte zijn gehouden van de voortgang. Daarnaast zijn PS in december 2012 per brief door ons op de hoogte gesteld van de stand van zaken betreffende de aanpak van de spoedlocaties. In deze brief wijzen wij er op dat de gewijzigde aanpak, mede naar aanleiding van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer, zijn vruchten begint af te werpen. Eind 2014 zijn PS geïnformeerd over de resultaten van het MJP 2010–2014 en de middelen die zijn besteed in de vorm van een evaluatierapport. Hierdoor hebben PS zicht gehouden op de voortgang en hebben ze kunnen vaststellen dat de gewijzigde aanpak tot de gewenste versnelling heeft geleid met als resultaat dat de convenantdoelstelling voor de humane spoedlocaties zal worden gehaald.

VOORTGANG HUMANE SPOEDLOCATIES

De Rekenkamer concludeert dat de provincie na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport begin 2012 een forse versnelling hebben doorgevoerd in de aanpak, zodat de provincie nu zicht heeft op het behalen van de convenantdoelstelling voor alle 7 humane spoedlocaties. Op 1 juli 2015 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. Onze provinciale inschatting is dat voor twee locaties de sanering zal starten in 2016, waarbij de voorbereidingen van de saneringen in een vergevorderd stadium zijn. De mogelijke vertraging komt door praktische voorbereidingsmaatregelen, geplande ruimtelijke ontwikkelingen ter plaatse en de daaraan verbonden bestuurlijke onderhandelingen. Op alle 7 humane locaties is sprake van een beheersbare situatie.

Wij zijn u erkentelijk voor de onderzoeksinspanningen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Mede hierdoor is het ons gelukt de landelijke doelstellingen te realiseren.

Informatiebronnen

5

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 Groningen*. Assen, 11 juni 2009.
2. Noordelijke Rekenkamer. *Een schone bodem in zicht? Provincie Groningen*. 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 Groningen Bedrijventerreinen

1. Bureau Louter. *Economie en bedrijventerreinen Regio Groningen-Assen naar 2030*. In opdracht van de Regio Groningen-Assen en gemeente Groningen. Delft 31 januari 2012.
2. Bureau Louter. *Bedrijventerreinen in Eemsdelta*. In opdracht van het Bureau Economische Zaken Eemsdelta. Delft april 2014.
3. Bureau Louter. *Bedrijventerreinen in Oost-Groningen*. In opdracht van de samenwerkingsregio Oost-Groningen. Delft april 2014.
4. Provincie Groningen. *Omgevingsvisie Groningen 2009–2013 (met twee jaar verlengd)*. Vastgesteld door PS op 17 juni 2009.
5. Provincie Groningen en Stec Groep. *Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Groningen 2009–2013*. Groningen mei 2010.
6. Provincie Groningen. *Omgevingsverordening Groningen*. Geconsolideerde versie 1 oktober 2014.
7. Provincie Groningen. *Monitor bedrijventerreinen provincie Groningen 2013*. Groningen oktober 2014.
8. Stec Groep B.V. en Zandbelt Van den Berg. *Naar een vraaggerichte werklocatiestrategie*. In opdracht van de Regio Groningen-Assen. Mei 2012.
9. Stuurgroep Groningen-Assen. *Regionaal instemmingsmodel Wonen en Bedrijventerreinen*. Ondertekend door de stuurgroep op 19 oktober 2012.

Provincie Groningen Bodemsanering

1. Provincie Groningen. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Meerjarenprogramma Wet bodembescherming 2010–2014'. Groningen 1 juni 2010.
2. Provincie Groningen. *Gunningleidraad inzake Uitvoering Spoedlocaties Bodemverontreiniging*. Groningen november 2012.
3. Provincie Groningen. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Voortgang spoedlocaties bodemverontreiniging'. Groningen 18 december 2012.
4. Provincie Groningen. *Meerjarenprogramma Bodem & Ondergrond 2015–2019*. Vastgesteld door GS op 4 november 2014.
5. Provincie Groningen. *Evaluatie Meerjarenprogramma Bodem 2010–2014*. Vastgesteld door GS op 19 november 2014.

ONTWERP

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Luchtfoto Westpoort bedrijventerrein: Google

Onderzoeker bodemmonsters: Nationale Beeldbank/Coenders



BODEN TOEGANG VOOR O ART. 461 WETB. VAN ST MELDEN BIJ UITVO REDEN TERREIN OP E

