



 Noordelijke
Rekenkamer

TERUGBLIK
**bedrijventerreinen
en bodemsanering
Fryslân**

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 11 november 2015

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

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

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Fryslân

Provincie Fryslân

Inhoud

	Samenvatting	3
	Bedrijventerreinen en duurzaam gebruik	4
	Bodemsanering	6
1	Onderwerp en aanpak onderzoek	8
1.1	Aanleiding en relevantie	9
1.2	Afbakening en vraagstelling	10
1.3	Aanpak	10
2	Duurzaam gebruik bedrijventerreinen	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Samenvatting rekenkameronderzoek bedrijventerreinen 2009	13
2.3	Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat	14
2.4	Implementatie aanbevelingen	16
2.5	Informereren PS	22
2.6	Vergelijking Noordelijke provincies	23
3	Bodemsanering	26
3.1	Inleiding	27
3.2	Samenvatting rekenkameronderzoek bodemsanering 2012	27
3.3	Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat	28
3.4	Implementatie aanbevelingen	30
3.5	Informereren PS	35
3.6	Vergelijking Noordelijke provincies	36
4	Bestuurlijke reactie	37
5	Informatiebronnen	40
	Informatiebronnen	41

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 Fryslân* en heeft geleid tot 7 aanbevelingen (zie tabel 2.1). Uitvoering van het onderzoek naar het saneren van verontreinigde bodems met risico's voor de volksgezondheid heeft plaatsgevonden in 2011 en heeft in februari 2012 geresulteerd in het rapport *Een schone bodem in zicht? Provincie Fryslân*. Dit onderzoek heeft geleid tot 9 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 Fryslân, 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 willen overnemen. In de bestuurlijke reactie van 19 mei 2009 gaan GS niet expliciet in op de aanbevelingen. Ruim een jaar later, in oktober 2010, hebben GS bij brief PS op de hoogte gesteld wat zij met de aanbevelingen van de Rekenkamer willen gaan doen. De Rekenkamer concludeert dat GS van plan zijn om richting gemeenten meer sturend op te treden (aanbeveling 1), de SER-ladder te implementeren (aanbeveling 2) en de subsidievoorwaarde voor werkgelegenheid bij herstructureringsprojecten te laten vervallen (aanbeveling 3). Aanbeveling 4, 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 5, 6 en 7) 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 dat er een overaanbod is aan nieuw bedrijventerrein en dat op bestaande, verouderde terreinen de leegstand toeneemt en de ruimtelijke kwaliteit achteruitgaat. De provincie heeft het initiatief genomen om de samenwerking tussen gemeenten vorm te geven door 4 samenwerkingsregio's in het leven te roepen: Zuidwest, Noordwest, Zuidoost en Noordoost. Voor deze 4 regio's zijn in de periode 2010–2012 bedrijventerreinplannen tot stand gekomen en zijn nieuwe prognoses voor de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein opgesteld. Doordat het bijstellen van de toekomstige vraag de afgelopen periode echter sterk achter liep bij feitelijke ontwikkelingen, is er thans nog sprake van een aanzienlijk overaanbod aan bedrijventerrein. De consequentie hiervan is dat verschillende gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren naar verwachting op deze terreinen nog moeten afboeken.

Hoewel de provincie pogingen heeft ondernomen om binnen de 4 onderscheiden samenwerkingsregio's een vorm van regionale verevening van kosten, opbrengsten en risico's in te voeren, is bij gemeenten hiervoor onvoldoende draagvlak. Dit houdt in dat in feite aan de concurrentiepositie van gemeenten om nieuwe bedrijvigheid binnen te halen weinig is veranderd. Daarnaast heeft de provincie verschillende herstructureringsprojecten gesubsidieerd om de ruimtelijke kwaliteit op bestaand terrein 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 alternatieve aanpakken lijken onontkoombaar om te voorkomen dat kwaliteitsverlies en leegstand op bedrijventerreinen de komende jaren verder gaat toenemen. Gelet op het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat er weliswaar stappen zijn gezet maar dat het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerreinen sprake is van een duurzaam ruimtegebruik, nog niet is bereikt.

Informatievoorziening PS

De Rekenkamer stelt vast dat PS na 2009 per brief door GS met enige regelmaat zijn geïnformeerd over het gevoerde bedrijventerreinenbeleid. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de aanleiding voor het informeren in veel gevallen is gebaseerd op een motie van PS dan wel een toezegging van GS aan PS. Dit wijst erop dat PS de ontwikkelingen in het gevoerde beleid op de voet volgen. De Rekenkamer concludeert dat PS weliswaar op de hoogte zijn gehouden van de voortgang, maar dat een integrale verantwoording en evaluatie van de uitvoering ontbreekt. Hierdoor is er geen inzicht in hoeverre de na 2009 doorgevoerde wijzigingen in beleid en uitvoering succesvol zijn geweest, welke resultaten er zijn geboekt en welke problemen zich thans nog voordoen. GS zijn richting PS niet met voorstellen gekomen die tot een meer productieve aanpak kunnen leiden.

Vergelijking provincies

De Rekenkamer concludeert dat de drie provincies min of meer op dezelfde wijze hebben gereageerd op de aanbevelingen. De aanbevelingen die betrekking hadden op het invoeren en toepassen van de SER-ladder zijn in lijn met landelijke ontwikkelingen opgevolgd. Voor de aanbevelingen die betrekking hadden op het versterken van de samenwerking van gemeenten in regio's hebben de drie provincies aangegeven dat dit aan gemeenten is en dat zij deze samenwerking niet kunnen afdwingen. Voor alle onderscheiden samenwerkingsregio's zijn nieuwe

vraagprognoses opgesteld die aangeven dat de uitgifte de komende decennia nog verder zal dalen en dat er sprake is van een overaanbod. Tot nu toe heeft alleen de regio Groningen-Assen geschript 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 Fryslân 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

Hoewel PS van Fryslân geen officieel besluit hebben genomen over de aanbevelingen, blijkt uit het gevoerde debat van 11 april 2012 dat alle Statenfracties achter de aanbevelingen van de Rekenkamer staan. Verschillende Statenfracties waren onaangenaam verrast door de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek en ze vroegen zich af waarom ze de afgelopen jaren niet beter door GS waren geïnformeerd over dit belangrijke dossier. De Statenfracties waren verheugd dat GS alle aanbevelingen op hoofdlijnen wilden overnemen. Ze hebben GS verzocht om in een Plan de Campagne de stand van zaken voor de locaties met risico's voor de volksgezondheid (humane spoedlocaties) weer te geven en wat GS met de aanbevelingen gaan doen. De 9 aanbevelingen zijn gericht op een voortvarende aanpak van de ernstig verontreinigde locaties met risico's voor de volksgezondheid, de zogenoemde humane spoedlocaties.

Implementatie aanbevelingen

De Rekenkamer constateert dat GS met het opstellen van een Plan de Campagne uitvoering heeft gegeven aan de wens van PS om de Statenleden beter te informeren over de stand van zaken betreffende de aanpak van humane spoedlocaties. Daarnaast heeft de provincie voor de beoogde versnelling in de uitvoering kunnen zorgen door een concreet uitvoeringsprogramma op te stellen voor de resterende humane spoedlocaties, door voor alle 23 humane spoedlocaties (land- en waterbodemplacaties) een projectplan op te stellen, door voor iedere locatie een projectcoördinator en een projectleider aan te stellen en door duidelijke termijnen te stellen en deze te bewaken. In haar rapport van februari 2012 heeft de Rekenkamer de zorg uitgesproken dat er bij de provincie Fryslân weinig waarborgen waren om de landelijke convenantdoelstelling te halen. Gelet op de stand van zaken op 1 juli 2015 concludeert de Rekenkamer nu dat de provincie door de gewijzigde aanpak er in 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 via het Plan de Campagne medio 2012 uitvoerig zijn geïnformeerd over de stand zaken voor de (humane) spoedlocaties en de voorgenomen vervolgaanpak. Daarna zijn ze regelmatig op de hoogte gehouden van de vorderingen via voortgangsrapportages. Via bestuursrapportages, die deel uitmaken van de planning en control cyclus, zijn ze geïnformeerd of aanbevelingen zijn geïmplementeerd. Hierdoor hebben PS tijdig kunnen vaststellen dat de gewijzigde aanpak succesvol was en dat de convenantdoelstelling voor humane spoedlocaties wordt 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 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, 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.

1

Onderwerp en aanpak onderzoek

Onderwerp en aanpak onderzoek

1.1

Aanleiding en relevantie

In het onderzoeksprogramma 2014–2015 van de Noordelijke Rekenkamer zijn twee terugblikonderzoeken opgenomen.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 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 uitgevoerde terugblikonderzoek had betrekking op de aanbevelingen 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 welke aanbevelingen zij moeten uitvoeren, neemt namelijk de kans af dat er aanbevelingen op de plank blijven liggen. In de terugblik van 2014 is naar voren gekomen dat PS van Fryslân in 2012 hebben besloten om na ieder Rekenkameronderzoek een officieel besluit te nemen over de aanbevelingen die ze willen overnemen. Aanvullend is destijds besloten dat de afdeling Concerncontrol van de provincie een monitoringsysteem bijhoudt van uitgebrachte adviezen en aanbevelingen en de stand van zaken van het implementatieproces. Een aanbeveling wordt pas weer uit dit systeem verwijderd als vastgesteld is dat de aanbeveling daadwerkelijk heeft geleid tot de beoogde wijziging in beleid, regelgeving of uitvoering. De uitkomsten van dit terugblikonderzoek zijn voor PS van Groningen en Drenthe aanleiding geweest om, in navolging van Fryslân, een soortgelijke werkwijze te gaan toepassen.

In dit rapport worden de uitkomsten van het tweede terugblikonderzoek beschreven dat betrekking heeft op de aanbevelingen van 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

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.

2008–2009 en heeft voor de provincie Fryslân geresulteerd in het rapport *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân*.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 Fryslân*.⁵ Doordat veel verouderde bedrijventerreinen te kampen hebben met ernstig verontreinigde bodems is in het kader van het herstructureren van bedrijventerreinen van belang dat deze locaties voortvarend worden gesaneerd om deze terreinen aantrekkelijk te houden voor bedrijven. Vandaar dat besloten is om in deze terugblik beide onderzoeken in samenhang te bekijken.

1.2

Afbakening en vraagstelling

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

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

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

De centrale vraagstelling is opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

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

1.3

Aanpak

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

De eerste stap die moet zorgen voor een goede doorwerking is dat de aanbevelingen bij PS, en het liefst ook bij GS, goed landen en dat PS van mening zijn

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

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

dat implementatie van de aanbevelingen kan leiden tot een verbetering van de beleidsuitvoering. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 1.1 hebben PS van Fryslân medio 2012 besloten om een besluit te nemen over Rekenkamaaraanbevelingen. Dit houdt in dat PS over de aanbevelingen die betrekking hebben de uitgevoerde onderzoeken naar respectievelijk bedrijventerreinen en bodemsanering nog niet besloten hebben. Hierdoor is niet meteen duidelijk welke aanbevelingen door zowel PS als GS zijn omarmd met de intentie om deze te implementeren. Op basis van de inhoud van de bestuurlijke reactie en de discussie die PS met GS hebben gevoerd over de conclusies en aanbevelingen heeft de Rekenkamer zich hiervan een beeld gevormd.

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

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

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

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

2

**Duurzaam gebruik
bedrijventerreinen**

Duurzaam gebruik bedrijventerreinen

2.1

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanbevelingen die zijn voortgevloeid uit het door de Noordelijke Rekenkamer in 2009 gepubliceerde onderzoek naar bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân. 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 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 beleids-terrein zijn beschreven. De wijze waarop PS op de hoogte zijn gehouden van het implementatieproces en de voortgang van de uitvoering worden beschreven in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de drie Noordelijke provincies onderling worden vergeleken.

2.2

Samenvatting rekenkameronderzoek bedrijventerreinen 2009

Context en vraagstelling onderzoek

Rond de eeuwwisseling dreigt op regionaal en nationaal niveau een toenemend overschot aan bedrijventerreinen doordat iedere gemeente bezig was om binnen de eigen gemeentegrenzen zoveel mogelijk nieuwe bedrijvigheid binnen te halen door nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen en die vervolgens voor een aantrekkelijke prijs te koop aan te bieden. Doordat het voor bedrijven veelal goedkoper was om zich op een nieuw bedrijventerrein te vestigen dan op een bestaand, verouderd terrein, was een neveneffect van het gevoerde beleid dat de leegstand op bestaande terreinen geleidelijk toenam. Hierdoor ging de ruimtelijke kwaliteit op deze bestaande terreinen steeds verder achteruit. Om deze tendens te doorbreken heeft het Rijk in de Nota Ruimte van 2005 twee beleidsmaatregelen geformuleerd om duurzaam ruimtegebruik 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 Fryslân invulling en uitvoering heeft gegeven aan bovengenoemde landelijke 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 door de provincie Fryslân in de periode 2000–2008 waren genomen nog onvoldoende resultaat hebben gehad. Deze conclusie was gebaseerd op de wijze waarop de provincie haar toetsende, regisserende en faciliterende rol had vervuld. Vastgesteld is dat de provincie bij de toetsing van nieuwe bestemmingsplannen na de invoering van de Nota Ruimte in 2005 beperkt rekening heeft gehouden met het nieuwe Rijksbeleid voor bedrijventerreinen. Daarnaast voerde de provincie onvoldoende regie om de regionale samenwerking van gemeenten en bedrijven gestalte te geven en bleef herstructurering van verouderde bedrijventerreinen achter bij de provinciale doelstellingen.

Aanbevelingen

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

2.3 Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat

Bestuurlijke reactie

Het College van GS heeft op 19 mei 2009 gereageerd op het rapport van de Rekenkamer.⁷ GS zijn in de bestuurlijke reactie kritisch over een aantal conclusies. Vooral de conclusie dat de provincie haar toetsende rol niet goed zou hebben vervuld, heeft het nodige stof doen opwaaien. Deze conclusie is voor de provincie aanleiding geweest om een extern deskundige te consulteren met het verzoek opnieuw te beoordelen of de provincie nieuwe bestemmingsplannen op de juiste wijze had getoetst aan bestaand provinciaal beleid en regelgeving. Over de aanbevelingen zijn GS minder uitgesproken. Doordat in de bestuurlijke reactie echter niet expliciet op de afzonderlijke aanbevelingen is ingegaan, valt hieruit niet direct af te leiden welke aanbevelingen GS willen implementeren.

Uitkomsten politieke debat

De Steatekommisje Lân, Loft en Wetter heeft op 2 september 2009 vragen gesteld aan de Noordelijke Rekenkamer over het rapport en heeft van gedachten gewisseld met de verantwoordelijke gedeputeerde over de bestuurlijke reactie en conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De belangrijkste vraag van PS aan de Rekenkamer betrof het door de provincie ingewonnen externe oordeel of de provincie bestemmingsplannen al dan niet correct had getoetst. Verschillende Statenfracties wilden graag een zienswijze van de Rekenkamer op het ingewonnen externe oordeel. De Rekenkamer heeft dit gedaan in de vorm van een schriftelijke reactie die op 24 september 2009 aan de provincie is verstuurd.⁸ Hoewel door verschillende Statenfracties kritische vragen zijn gesteld aan de gedeputeerde over de beleidsuitvoering, valt uit het politieke debat niet direct af te leiden in hoeverre PS de aanbevelingen van de Rekenkamer onderschrijven en

⁷ Provincie Fryslân. Brief van GS van Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer met als onderwerp Concept-rapport 'Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân'. Leeuwarden 19 mei 2009.

⁸ Noordelijke Rekenkamer. Brief van Noordelijke Rekenkamer aan PS van Fryslân met als onderwerp 'Zienswijze NR op advies professor Koeman'. Assen 24 september 2009.

willen overnemen. Hierdoor blijft ook na het politieke debat onduidelijk wat de provincie met de aanbevelingen gaat doen.

Ruim een jaar na het uitbrengen van het rekenkamerrapport hebben GS per brief PS geïnformeerd over de stand van zaken van het bedrijventerreinenbeleid in relatie tot de aanbevelingen van de Rekenkamer.⁹ Op basis van de inhoud van deze brief is in tabel 2.1 samengevat weergegeven hoe GS invulling willen geven aan de aanbevelingen. De Rekenkamer constateert dat GS van plan zijn om de eerste drie aanbevelingen te implementeren. Aanbeveling 4 is terzijde gelegd, omdat het volgens GS al gangbare praktijk was, en daarom geen toegevoegde waarde heeft. Bij de aanbevelingen 5, 6 en 7 plaatsen GS de kanttekening dat zij gemeenten willen stimuleren om kosten, risico's en opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen binnen samenwerkingsregio's te delen, maar dat zij gemeenten niet willen en kunnen verplichten om dit te gaan doen. Anders gezegd, het doorvoeren van deze aanbevelingen is niet mogelijk zonder medewerking van de gemeenten.

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

Aanbeveling Rekenkamer	Voornemen GS Fryslân
1 Richting gemeenten meer de rol van opdrachtgever/uitvoerder en minder de rol van 'inspirator en supporter' te vervullen.	De provincie wil de komende jaren meer sturing geven door de regionale samenwerking vorm te geven, door te zorgen voor een realistische en getemperde programmering van nieuw bedrijventerrein en door de herstructureringsopgave in beeld te brengen.
2 In een provinciale verordening te regelen dat gemeentelijke plannen voor bedrijventerreinen voldoen aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik.	In lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer heeft de provincie de SER-ladder een plaats gegeven in de nog in ontwerp zijnde Verordening Romte.
3 De subsidievoorwaarden voor herstructurering van bedrijventerreinen te wijzigen.	Het voornemen van de provincie is om in een nieuwe subsidieregeling voor de herstructurering van bedrijventerreinen de subsidievoorwaarden aan te passen en de werkgelegenheidsvoorwaarde te laten vervallen.
4 Te organiseren dat de provincie voldoende speelruimte heeft om invulling te geven aan haar wettelijke verplichtingen, indien over de uitvoering van beleid in een vroeg stadium bestuurlijke afspraken worden gemaakt.	De provincie legt deze aanbeveling terzijde, niet omdat ze het niet eens is met de aanbeveling maar omdat zij van mening is dat het al een gangbare praktijk is.
5 Met haar partners in de 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 heeft het voornemen om voor de 4 regio's waarin de provincie is opgedeeld samen met gemeenten bedrijvenplannen op te stellen en na te gaan in hoeverre gemeenten bereid zijn de kosten, opbrengsten en risico's van het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen te delen. Volgens de provincie is het niet mogelijk om gemeenten een vorm van kosten- en risicoverevening op te leggen.
6 Met haar partners in de samenwerkingsverbanden overeen te komen dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen inzetten voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in de regio.	Evenals voor het delen van kosten, opbrengsten en risico's wil de provincie nagaan in hoeverre gemeenten bereid zijn om binnen de regio een deel van de opbrengsten in te zetten voor herstructurering. Volgens de provincie is het ook in dit geval niet mogelijk om gemeenten dit op te leggen.
7 Er op toe te zien dat de samenwerkingsregio's beter inspelen op specifieke regionale situaties en op de eigen identiteit en complementariteit van de regio ten opzichte van andere regio's.	Voor het doorvoeren van een verdere differentiatie in de segmentering tussen regio's, wil de provincie samen met gemeenten nagaan of dit meerwaarde zou kunnen hebben.

⁹ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid'. Leeuwarden 20 oktober 2010.

Implementatie aanbevelingen

De 7 aanbevelingen die de Rekenkamer in 2009 heeft uitgebracht waren bedoeld om de positiebepaling van de provincie in het overleg met gemeenten te verbeteren met als achterliggend doel om op provinciaal niveau tot een betere afstemming te komen van vraag en aanbod van nieuwe bedrijventerreinen en tot een kwaliteitsverbetering van bestaande, verouderde terreinen. In deze paragraaf wordt aan de hand van de provinciale rollen 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 bedrijventerreinen.

Toetsende/sturende rol

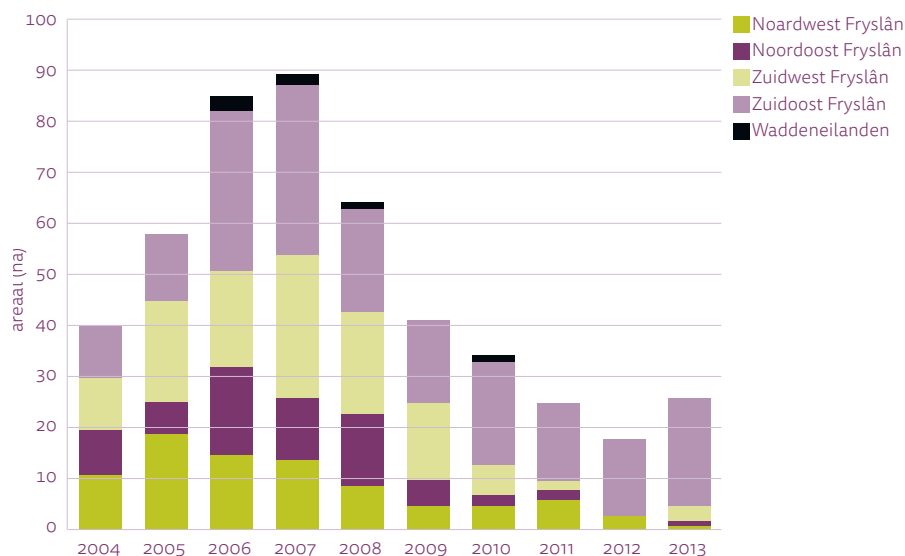
De Rekenkamer stelt vast dat de provincie uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen 1 en 2 van de Rekenkamer door, in lijn met de landelijke ontwikkelingen, haar toetsende/sturende rol als volgt te versterken:

1. *in de Verordening Romte bepalingen voor gemeenten op te nemen voor het ontwikkelen van nieuw bedrijventerrein (eerst SER-ladder en daarna Ladder voor Duurzame Verstedelijking);*
2. *met gemeenten regionale afspraken te maken binnen 4 samenwerkingsregio's en voor deze regio's het initiatief te nemen tot het opstellen van nieuwe prognoses voor de vraag naar nieuw 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 de SER-ladder 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 vastgelegd. De provincie heeft in haar eerste Verordening Romte van 2011 het Rijksbeleid verankerd door hierin de SER-ladder op te nemen als motiveringseis voor gemeenten bij het ontwikkelen van nieuw bedrijventerrein. In de vigerende Verordening Romte, vastgesteld door PS op 25 juni 2014, is vervolgens het gedachtengoed van de *Ladder voor Duurzame Verstedelijking* opgenomen.

In 2013 bedroeg de netto oppervlakte bedrijventerrein in de provincie Fryslân zo'n 3.770 ha, waarvan bij benadering nog 519 ha vrij uitgifbaar was. De provincie heeft in overleg met de Friese gemeenten 4 samenwerkingsregio's onderscheiden die overeenkomen met de plattelandsregio's; de Waddeneilanden maken daar geen deel van uit en nemen een bijzondere plaats in. De uitgifte van nieuw bedrijventerrein geeft in alle 4 regio's na 2007 een dalende trend te zien, waarbij de daling in Zuidoost relatief gezien gering is (zie figuur 2.1). De verminderde vraag is naar alle waarschijnlijkheid het gevolg van de economische crisis die rond 2008 is ingetreden. In de periode 2004–2008 bedroeg de uitgifte gemiddeld op jaarbasis nog zo'n 67 ha, in de periode 2009–2013 is de uitgifte gedaald tot gemiddeld 30 ha. De cijfers voor 2014 waren medio 2015 nog niet bekend.

Figuur 2.1 Verloop uitgifte bedrijventerreinen in de provincie Fryslân in de periode 2004–2013 (Bron: provinciale website 'Fryslân yn sifers').



Voor de 4 samenwerkingsregio's zijn in de periode 2010–2012 bedrijventerreinplannen opgesteld met daarin opgenomen de toekomstige vraag naar nieuw bedrijventerrein. Deze vraag is nog gebaseerd op prognoses die in 2005 zijn opgesteld door het Centraal Planbureau. De provincie heeft deze prognoses voor Fryslân geactualiseerd voor het jaar 2010 met als uitkomst dat de toekomstige vraag voor de gehele provincie uitkwam op gemiddeld 65 ha per jaar voor de periode tot en met 2020. De Rekenkamer merkt op dat in de jaren 2009 en 2010 de feitelijke uitgifte al aanmerkelijk lager lag, namelijk op zo'n 30–40 ha (zie figuur 2.1). Met de regio's is vervolgens een totale plancapaciteit (uitgeefbare en geplande voorraad) afgesproken van 750 ha voor de periode 2010–2020.

Na een motie van PS, aangenomen op 12 november 2014, waarin PS aan GS het verzoek doet om voorlopig geen medewerking meer te verlenen aan de aanleg van nieuw bedrijventerrein,¹⁰ hebben GS het initiatief genomen om een nieuwe prognose te laten opstellen voor de periode tot 2025 respectievelijk 2030. De nieuwe prognose voor de toekomstige vraag laat volgens GS zien dat de afgesproken plancapaciteit voor de 4 regio's duidelijk te optimistisch is, op 1 januari 2014 resteerde van de totale plancapaciteit van 750 ha namelijk nog 519 ha. In plaats van de verwachte 65 ha is in de periode 2009–2013 bij benadering gemiddeld 30 ha per jaar uitgegeven. De nieuwe prognose volgens het zogenoemde Transatlantic Market (TM) scenario komt erop neer dat de vraag naar terreinen tot 2024 op jaarbasis

¹⁰ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Motie over bedrijventerreinen 12 november 2014'. Leeuwarden 10 maart 2015.

uitkomt op 30 ha en daarna verder zal afnemen tot 6 ha.¹¹ GS hebben aangegeven dat ze het voornemen hebben om medio 2015 met de 4 samenwerkingsregio's de bestaande bedrijventerreinplannen tegen het licht te houden en deze te herzien als dit gewenst is. Dit om overcapaciteit en ook leegstand te voorkomen.¹² 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.¹³

De Rekenkamer concludeert dat de provincie het initiatief heeft genomen om de samenwerking tussen gemeenten vorm te geven door 4 samenwerkingsregio's in het leven te roepen. Voor deze 4 regio's zijn in de periode 2010–2012 bedrijventerreinplannen opgesteld. Daarnaast heeft de provincie gezorgd voor geactualiseerde prognoses voor de vraag naar nieuw bedrijventerrein. Doordat tijdens het opstellen van de bedrijventerreinenplannen onvoldoende is geanticipeerd op de reeds ingezette verminderde vraag, is in deze plannen voor de periode 2010–2020 van een veel te optimistisch vraagscenario uitgegaan. Hierdoor is er thans 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 zullen moeten afboeken.

Faciliterende rol bij herstructureringsopgave

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie, in lijn met landelijke afspraken, op het terrein van het herstructureren van bedrijventerreinen haar faciliterende rol heeft versterkt door:

1. *verouderde bedrijventerreinen in de provincie in beeld te brengen en in de periode 2009–2015 € 3,3 miljoen subsidie toe te kennen aan herstructureringsprojecten;*
2. *een nieuwe subsidieregeling in het leven te roepen waarbij duurzaam gebruik voorop staat en niet meer de werkgelegenheid (aanbeveling 3).*

Het landelijke Convenant Bedrijventerreinen 2010–2020 had als doel om verder kwaliteitsverlies en leegstand op verouderde bedrijventerreinen te voorkomen.¹⁴ Twee jaar later heeft het Rijk in het Bestuursakkoord 2011–2015 aangegeven zich na 2013 terug te trekken uit het regionaal-economisch domein.¹⁵ Concreet houdt dit in dat het Rijk na 2013 niet opnieuw middelen gaat inzetten voor de herstructureringsopgave en het is nu aan provincies om hier samen met gemeenten invulling aan te geven. In navolging van het landelijke convenant heeft provincie Fryslân in 2009 een inventarisatie laten uitvoeren in welke mate bedrijventerreinen

¹¹ Bureau Louters. *Bedrijventerreinen in Fryslân, Vraagprognoses tot 2030*. In opdracht van provincie Fryslân. Delft maart 2015. In het onderzoek zijn 4 scenario's doorgerekend. Het Transatlantic Market (TM) scenario is een midden scenario en wordt vaak gebruikt als richtlijn voor de toekomstige vraag.

¹² Provincie Fryslân. Persbericht met als onderwerp 'Prognose bedrijventerreinen vraagt om nieuwe afspraken'. Leeuwarden 13 april 2015.

¹³ EY en Fakton. *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven (actualisatie 2014)*. Uitgevoerd in opdracht van Rijk en VNG. Den Haag 23 januari 2015.

¹⁴ Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Convenant bedrijventerreinen 2010–2020*. Publicatienummer: 9304. Ondertekend op 27 november 2009.

¹⁵ Het Bestuursakkoord 2011–2015 bevat afspraken tussen Rijk, IPO, VNG en UvW voor de betreffende periode. Paragraaf 6.4.5.

in de provincie zijn verouderd.¹⁶ Mede op basis van deze inventarisatie is in het *Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Fryslân 2010–2013* de volgende herstructureringsopgave (revitalisering en herprofilering¹⁷) geformuleerd: 60 ha verouderd bedrijventerrein te herstructureren in de periode 2009–2013; aanvullend 80 ha te herstructureren in de periode 2014–2020.¹⁸

Bij het vaststellen van het herstructureringsprogramma verwachtte de provincie in de periode 2009–2013 € 5,2 miljoen aan Rijksmiddelen te kunnen inzetten voor de herstructureringsopgave en ze had het voornemen om zelf daar eenzelfde bedrag aan toe te voegen, in totaal € 10,4 miljoen. Verder ging de provincie ervan uit dat gemeenten via de verkoop van gronden aan bedrijven een belangrijk deel van de financiering voor hun rekening zouden kunnen nemen. De provincie heeft vervolgens de bestaande subsidieregeling voor het herstructureren van bedrijventerreinen herzien en vervangen door een nieuwe regeling die opgenomen is in subsidieregeling projectsubsidies economie, recreatie en toerisme.¹⁹ In de nieuwe regeling is, anders dan in de oude, geen werkgelegenheidsvoorwaarde opgenomen en is het primaire doel om de kwaliteit van verouderde terreinen te verbeteren.

Tijdens de uitvoering van het herstructureringsprogramma 2009–2013 bleek dat bij gemeenten herstructureringsprojecten moeizaam van de grond kwamen. Door de provincie is navraag gedaan naar mogelijke oorzaken. Bij sommige gemeenten bleek dat het opstarten van een aantal projecten niet van de grond kwam door een tekort aan financiën. PS hebben vervolgens via een motie er bij GS op aangedrongen om het subsidiepercentage te verhogen. Dit heeft ertoe geleid dat het percentage in 2013 is verhoogd van 25 naar 50%.²⁰ Medio 2015 waren er volgens de provincie 6 herstructureringsprojecten uitgevoerd, waren er nog 2 in uitvoering en eentje nog in voorbereiding. Dit laatste project heeft betrekking op het bedrijventerrein Venekoten te Oosterwolde. Met het uitvoeren van deze projecten zal volgens de provincie bij benadering op een oppervlakte van 49 ha de ruimtelijke kwaliteit verbeterd zijn. De provincie heeft aangegeven dat met het uitvoeren van deze 9 projecten € 3,3 miljoen aan subsidie is bijgedragen aan deze herstructureringsprojecten.

De Rekenkamer concludeert dat weliswaar op zo'n 49 ha bedrijventerrein de kwaliteit is verbeterd of nog wordt verbeterd, maar dat is nog aanzienlijk minder dan de beoogde te herstructureren oppervlakte van 140 ha die als doelstelling voor 2020 is opgenomen. Ook heeft de provincie de afgelopen jaren aanmerkelijk minder middelen ingezet voor herstructureringsprojecten dan de beoogde

¹⁶ Stec Groep BV. *Herstructureringsopgave Fryslân in Beeld*. In opdracht van de provincie Fryslân, maart 2010.

¹⁷ 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.

¹⁸ Provincie Fryslân. *Herstructureringsprogramma 2010 t/m 2013. Programma op hoofdlijnen Bedrijventerreinen Provincie Fryslân*. Vastgesteld door GS op 1 juni 2010.

¹⁹ Provincie Fryslân. *Subsidieregeling Economie, Recreatie en Toerisme van 17 juni 2014*. Paragraaf 7.1.

²⁰ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Verhoging subsidiepercentage regeling Herstructurering Bedrijventerreinen'. Leeuwarden 17 september 2013.

€ 10,4 miljoen, namelijk € 3,3 miljoen. Gelet op het feit dat de provincie in mei 2015 heeft aangegeven dat er nog geen concrete plannen zijn voor een vervolgprogramma en het verlengen van de subsidieregeling,²¹ is het niet waarschijnlijk dat de herstructureringsdoelstelling voor 2020 zal worden gerealiseerd. Dit houdt in dat het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de verouderde terreinen nog niet in het gewenste tempo plaatsvindt.

Regisserende rol bij regionale samenwerking

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie invulling heeft gegeven aan het versterken van de regionale samenwerking en de aanbevelingen 5, 6 en 7 door:

- 1. het initiatief te nemen, zoals eerder opgemerkt, tot het oprichten van 4 samenwerkingsregio's en door er (mede) voor te zorgen dat er voor deze 4 regio's bedrijventerreinplannen zijn opgesteld;*
- 2. pogingen te ondernemen bij gemeenten draagvlak te creëren om een vorm van regionale verevening van kosten, opbrengsten en risico's (aanbevelingen 5 en 6) te gaan toepassen, maar tot nu toe zonder succes;*
- 3. te onderzoeken of een verdergaande specifieke segmentering van bedrijventerreinen tussen regio's nog iets toevoegt aan gemaakte afspraken binnen de regio's (aanbeveling 7).*

Met het organiseren van een bestuurlijk symposium op 17 februari 2010 heeft de provincie een start gemaakt om de regionale samenwerking vorm te geven. De provincie heeft in overleg met de gemeenten, zoals eerder aangegeven, provincie dekkend 4 samenwerkingsregio's onderscheiden, namelijk: Zuidwest, Noordwest, Noordoost en Zuidoost. De Waddeneilanden nemen een aparte positie in, het idee hierachter is om per Waddeneiland te bekijken wat de behoefte is. In de periode 2010–2012 zijn voor deze regio's bedrijventerreinplannen opgesteld die vervolgens door de betrokken gemeenteraden zijn vastgesteld en ter instemming zijn voorgelegd aan GS van Fryslân.

In verschillende bedrijventerreinplannen is aangegeven dat gemeenten niet op voorhand tegen een grondprijzenbeleid zijn, maar ze zijn van mening dat de provincie hierin een leidende rol moet vervullen. Overigens is het maken van prijsafspraken binnen een regio volgens de provincie niet eenvoudig, zo niet onmogelijk, omdat dit al snel conflicteert met het Europees Mededingingsrecht. De Rekenkamer merkt op dat in een uitgebreide landelijke evaluatie van het bedrijventerreinenbeleid dezelfde constatering is gedaan. Wel blijkt het mogelijk te zijn om binnen een regio een gezamenlijke methodiek af te spreken om tot een reële, marktconforme grondprijs te komen. Dit is bijvoorbeeld toegepast door de regio Groningen-Assen.²² Ook hebben gemeenten in de bedrijvenplannen geen concrete toezeggingen gedaan om een deel van de opbrengsten van de uitgifte van nieuwe terreinen in te zetten voor de herstructureringsopgave. De provincie heeft aangegeven dat zij gemeenten heeft gepolst, maar dat er, mede door de economische crisis, onvoldoende draagvlak was om grondprijzen te verhogen en een deel van de opbrengst in een fonds te storten.²³

²¹ Antwoord op vragen aan provincie, 19 mei 2015.

²² Platform 31 en Radboud Universiteit. *De markt voor bedrijventerreinen. Uitkomsten van onderzoek en beleid*. Den Haag februari 2015. Hoofdstuk 10, paragraaf 10.5.

²³ Antwoord op vragen aan provincie, 19 mei 2015.

PS hebben in 2011 via een motie er bij GS op aangedrongen om bij gemeenten meer doorzettingsmacht uit te oefenen.²⁴ In de motie is namelijk voorgesteld om in de nieuwe provinciale subsidieregeling voor de herstructureringsopgave een subsidievoorwaarde op te nemen die gemeenten zou verplichten om hogere grondprijzen te hanteren en een deel van de opbrengsten te reserveren voor het bekostigen van de herstructureringsopgave. Volgens GS kan dit niet omdat de bestuurlijke autonomie van gemeenten hiermee zou worden aangetast en hier juridisch gezien sprake zou zijn van *detournement de pouvoir* (het oneigenlijk gebruik van een regeling voor een ander doel dan waarvoor de regeling ontworpen is). De provincie heeft aangegeven dat zij geen inzicht heeft in de opbrengsten van nieuwe terreinen en of gemeenten afzonderlijk een deel van deze opbrengsten reserveren voor de herstructureringsopgave.²⁵

In de bedrijventerreinplannen zijn terreinen ingedeeld naar kwaliteitssegment, namelijk functioneel, modern en hoogwaardig. Daarnaast is er een verdeling gemaakt tussen nat en droog. Volgens de provincie is uit nader onderzoek gebleken dat de grootste markt vraag is gericht op de segmenten functioneel en modern, waarbij er een tendens is dat de vraag naar modern toeneemt. Doordat deze segmenten in alle 4 regio's volop vertegenwoordigd zijn, is er geen directe noodzaak om te zorgen voor een verdergaande regio specifieke segmentering.²⁶ Volgens de provincie komt het erop neer dat, gelet op de segmentering zoals afgesproken binnen de regio's, het implementeren van aanbeveling 7 geen toegevoegde waarde heeft.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie pogingen heeft ondernomen om binnen de 4 onderscheiden samenwerkingsregio's een vorm van regionale verevening van kosten, opbrengsten en risico's in te voeren. Doordat bij gemeenten hiervoor onvoldoende draagvlak is, heeft dit tot nu toe niet tot concrete resultaten geleid. Met het opstellen van bedrijventerreinplannen hebben gemeenten weliswaar een eerste stap gezet om in de regio vraag en aanbod, de segmentering en de herstructureringsopgave beter op elkaar af te stemmen, maar het voeren van een gemeenschappelijke exploitatie is voorlopig nog toekomstmuziek. Dit houdt in dat in feite aan de concurrentiepositie van gemeenten om nieuwe bedrijvigheid binnen te halen weinig is veranderd met als risico dat gemeenten bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen nog steeds geen marktconforme prijzen hanteren. Een ander gevolg hiervan is dat gemeenten zelf geen of onvoldoende middelen vrij kunnen maken om verouderde terreinen te herstructureren en dat ook de komende jaren herstructureringsprojecten onvoldoende van de grond komen.

²⁴ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Uitvoering motie met betrekking tot herstructureringsregeling'. Leeuwarden 16 oktober 2012.

²⁵ Antwoord op vragen aan provincie, 19 mei 2015.

²⁶ Antwoord op vragen aan provincie, 19 mei 2015.

De Rekenkamer stelt vast dat PS:

- met enige regelmaat door GS per brief zijn geïnformeerd over het gevoerde bedrijventerreinenbeleid;
- via bestuurrapportages, die deel uitmaken van de planning en control cyclus, op de hoogte zijn gehouden of aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

Op verzoek van de Statencommissies Boarger & Mienskip en Lân, Loft en Wetter hebben GS op 1 september 2010 toegezegd om PS per brief te informeren over de stand van zaken van het bedrijventerreinenbeleid in relatie tot de aanbevelingen van de Rekenkamer. GS zijn op 20 oktober 2010 deze toezegging nagekomen door voor iedere aanbeveling aan te geven wat zij hier mee willen gaan doen.²⁷

In een brief aan PS van 16 oktober 2012 gaan GS in op een motie van PS met als strekking om richting gemeenten meer doorzettingsmacht te tonen. PS stellen voor om gemeenten te verplichten om bij de verkoop van nieuwe bedrijventerreinen marktconforme prijzen te hanteren en een afgesproken deel van de opbrengst te besteden aan het herstructureren van de verouderde terreinen. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf hebben GS aangegeven dat het opleggen van een dergelijke verplichting via het stellen van voorwaarden in de subsidieregeling voor het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen juridisch gezien niet mogelijk is.

De brief van 25 juni 2013 is naar aanleiding van een verzoek van PS om de Statenleden te informeren over de stagnatie die is ontstaan bij de uitvoering van de herstructureringsopgave en in te gaan op de vraag hoe een en ander weer vlot kan worden getrokken.²⁸ GS geven aan dat het primair de gemeenten zijn die het voortouw hebben bij herstructureringsprojecten en dat de provincie hierbij ondersteuning biedt. GS stellen vast dat van een volledige stagnatie nog geen sprake is, maar dat een bijstelling van de ambities op dit terrein onontkoombaar is. Volgens GS zal, zo blijkt uit antwoorden van gemeenten, een verhoging van het subsidiepercentage van 25 naar 50% nauwelijks effect hebben. Bij nader inzien komen GS hierop terug en melden PS op 17 september 2013 per brief dat een verhoging naar 50% een aantal projecten vlot kan trekken.²⁹

In een brief aan PS, gedateerd op 7 april 2015, gaan GS in op een motie PS van 12 november 2014 die erop neerkomt om gemeenten geen medewerking meer te verlenen om nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen. GS geven aan dat zij na het uitbrengen van deze motie nieuwe prognoses hebben laten opstellen voor de toekomstige vraag naar nieuwe terreinen. Ook hebben ze contact opgenomen met gemeenten met het voorstel de huidige regionale bedrijventerreinplannen tegen het licht te houden. Volgens GS lijkt, gelet op de nieuwe prognoses, een herprogrammering van vraag en aanbod onontkoombaar. GS zeggen toe om PS op de hoogte te stellen van de uitkomsten van de regionale gesprekken en de nieuwe bestuurlijke afspraken met gemeenten.

²⁷ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid'. Leeuwarden 20 oktober 2010.

²⁸ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken herstructurering bedrijventerreinen'. Leeuwarden 25 juni 2013.

²⁹ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Verhoging subsidiepercentage regeling Herstructurering Bedrijventerreinen'. Leeuwarden 17 september 2013.

Naast bovengenoemde brieven ontvangen PS vanaf 2013 informatie over de uitvoering van de aanbevelingen via de bestuursrapportages die deel uitmaken van de reguliere planning en control cyclus. Zo is in de *Tweede Bestuursrapportage Begroting 2013* aangegeven dat er 5 aanbevelingen zijn afgehandeld. In de *Eerste Bestuursrapportage Begroting 2014* is vermeld dat ook de laatste 2 aanbevelingen zijn afgehandeld en er daarmee voor bedrijventerreinen geen aanbevelingen van de Rekenkamer meer resteren.

De Rekenkamer concludeert dat PS per brief met enige regelmaat zijn geïnformeerd over het gevoerde bedrijventerreinenbeleid. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de aanleiding voor het informeren van PS in veel gevallen is gebaseerd op een motie van PS dan wel een toezegging van GS aan PS. Dit wijst erop dat PS de ontwikkelingen in het gevoerde beleid op de voet volgen. Verder constateert de Rekenkamer dat PS weliswaar op de hoogte zijn gehouden van de voortgang, maar GS zijn niet met voorstellen gekomen die tot een meer productieve aanpak kunnen leiden. Het komt erop neer dat het door de Rekenkamer in 2009 gesignaleerde probleem er grotendeels nog steeds is. Het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerreinen in Fryslân sprake is van een duurzaam ruimtegebruik, is nog niet gerealiseerd.

2.6 Vergelijking Noordelijke provincies

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

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

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

¹ Dit is exclusief de zeehaventerreinen bij Delfzijl en Eemshaven.

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 alle drie provincies aangegeven dat dit aan gemeenten is en dat zij deze samenwerking niet kunnen afdwingen. Doordat er bij gemeenten onvoldoende draagvlak was voor een vorm van verevening van kosten, opbrengsten en risico's zijn de aanbevelingen die hierop betrekking hadden niet tot uitvoering gekomen. Hetzelfde geldt voor het maken van afspraken over het hanteren van meer marktconforme prijzen bij de uitgifte van nieuwe terreinen, met uitzondering van de samenwerkingsregio Groningen-Assen. Voor deze regio is afgesproken om eenzelfde methodiek toe te passen bij het vaststellen van de vraagprijs. De aanbeveling om bij herstructureringsprojecten duurzaam gebruik voorop te stellen en het werkgelegenheidsaspect niet meer als subsidievoorwaarde op te nemen, is alleen door provincie Fryslân opgevolgd.

Afstemming vraag en aanbod bedrijventerreinen

De netto oppervlakte aan bedrijventerrein is in de provincies Drenthe (2.700 ha) en Groningen (2.850 ha) vergelijkbaar. Fryslân had in 2013 ongeveer 3.770 ha bedrijventerrein. In de drie provincies was in 2013 van deze oppervlakte een zesde tot een vijfde deel nog niet in gebruik genomen en nog vrij uitgeefbaar. Na 2007/2008 is de uitgifte van bedrijventerrein aanzienlijk gedaald: in Fryslân is in de periode 2009–2013 gemiddeld op jaarbasis nog 30 ha uitgegeven, in Drenthe was dat 15 ha en in Groningen 11 ha. Bij de provincie Groningen dient als kanttekening dat de uitgifte op de zeehaventerreinen niet is meegenomen. Op basis van nieuwe vraagprognoses wordt ook in de provincies Drenthe en Fryslân verwacht dat de uitgifte de komende decennia nog verder zal dalen tot beneden de 10 ha. Als de uitgiftecijfers 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.³⁰

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.

³⁰ 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 komen. De provincies Groningen en Fryslân hebben aanzienlijk minder provinciale subsidie toegekend dan vooraf voorgenomen. Drenthe heeft bijna het volledig gereserveerde bedrag besteed. Medio 2015 was er bij de provincies nog onduidelijkheid of het herstructureringsprogramma en daarmee het subsidiëren van herstructureringsprojecten een vervolg zou krijgen: bij Drenthe was de verwachting van wel, bij Fryslân was het onbekend en in Groningen was de verwachting dat niet opnieuw provinciale middelen beschikbaar zullen worden gesteld.

3

Bodemsanering

Bodemsanering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanbevelingen die zijn voortgekomen uit het onderzoek naar het saneren van ernstig verontreinigde bodems in de provincie Fryslân, uitgevoerd door de Noordelijke Rekenkamer in de periode 2011–2012. Paragraaf 3.2 geeft eerst een samenvattend overzicht van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op de reactie van het provinciebestuur op het rekenkamerrapport en het politieke debat dat PS met GS hebben gevoerd over de conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 3.4 komt de implementatie van de aanbevelingen aan de orde, waarbij tevens de belangrijkste ontwikkelingen op dit beleidsterrein worden beschreven. De wijze waarop PS op de hoogte zijn gehouden van 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 politiek 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 algemene conclusie van het onderzoek was dat bij verontreinigde locaties met humane risico's indertijd veelal de maatschappelijke dynamiek leidend is geweest bij het nemen van maatregelen en niet het wegnemen of beheersen van de humane risico's. Doordat de provincie in 2011 nog niet alle te saneren humane spoedlocaties duidelijk in beeld had, heeft de Rekenkamer gesteld dat er weinig waarborgen waren dat uiterlijk in 2015 alle resterende humane spoedlocaties zouden zijn gesaneerd dan wel dat de risico's zouden zijn beheerst.

Aanbevelingen

Gelet op bovenstaande algemene conclusie heeft de Rekenkamer haar aanbevelingen vooral gericht op het wijzigen van de uitvoeringspraktijk om zodoende voor een meer voortvarende aanpak te zorgen. In totaal betrof het 9 aanbevelingen (zie tabel 3.1).

3.3

Bestuurlijke reactie en uitkomsten politieke debat

Bestuurlijke reactie

Het College van GS heeft op 17 januari 2012 gereageerd op het rapport van de Rekenkamer.³¹ Het provinciebestuur heeft in haar reactie aangegeven dat de door de Rekenkamer getrokken conclusies feitelijk juist zijn, maar dat ze vooral vanuit een bestuurlijk-juridisch perspectief zijn getrokken; de praktijk is weerbarstiger. De provincie is zich ervan bewust dat de statische gevallen van bodemverontreiniging met (potentiële) risico's in het verleden onvoldoende aandacht hebben gekregen en dat besluitvorming over de risico's in veel gevallen te lang op zich heeft laten wachten. Wat betreft de aanbevelingen heeft het provinciebestuur aangegeven dat zij van plan is om op hoofdlijnen alle aanbevelingen integraal over te nemen. Om te waarborgen dat de landelijke doelstelling voor humane spoedlocaties voor 2016 wordt gerealiseerd, wil de provincie in 2012 een uitvoeringsprogramma voor de spoedlocaties vaststellen. Verder is de provincie van plan vaker het bevelsinstrumentarium in te zetten en wil ze voor de gevallen waar de risico's in beeld zijn sneller een besluit nemen en een beschikking afgeven.

Uitkomsten politieke debat

De Steatekommisje Lân, Loft en Wetter heeft op 11 april 2012 vragen gesteld aan de Noordelijke Rekenkamer over het rapport en heeft van gedachten gewisseld met de verantwoordelijke gedeputeerde over de conclusies en aanbevelingen. In het politieke debat met GS viel in het algemeen op dat verschillende Statenfracties onaangenaam verrast waren door de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek. Statenleden vroegen zich af waarom ze de afgelopen jaren niet beter door GS waren geïnformeerd over dit belangrijke dossier. De Statenfracties waren verheugd dat GS alle aanbevelingen integraal wilden overnemen. Op basis van het politieke debat hebben GS aan PS samengevat de volgende toezeggingen gedaan:³²

³¹ Provincie Fryslân. Brief van GS van Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer met als onderwerp 'Bestuurlijke reactie concept-rapport Een schone bodem in zicht?' van de Noordelijke Rekenkamer. Leeuwarden 17 januari 2012.

³² Provincie Fryslân. Kort verslag van de Steatekommisje Lân, Loft en Wetter van 11 april 2012. Agendapunt 3.

1. PS ontvangen van GS de meest recente lijst met (humane) spoedlocaties;
2. GS sturen voor het zomerreces van 2012 een Plan de Campagne naar PS waarin in ieder geval het volgende aan de orde komt: wat zijn de risico's op de betreffende locatie, welke aanpak is nodig, wat zijn de uiterste termijnen, hoe is de nazorg geregeld evenals de communicatie met omwonenden. De bedoeling is dat de aanbevelingen van de Rekenkamer in het plan de campagne worden verwerkt en dat bij het opstellen van het plan wordt gekeken naar de positieve ervaringen van de provincie Drenthe;
3. GS houden via bestuursrapportages PS op de hoogte van de voortgang van de aanpak van de humane spoedlocaties. Daarnaast komt er een aparte voortgangsrapportage voor de Provinciale Staten;
4. voor 2015 zullen alle momenteel bekende humane spoedlocaties zijn gesaneerd;
5. in het Plan de Campagne zal een goede financiële onderbouwing worden opgenomen.

Gelet op het bovenstaande constateert de Rekenkamer dat uit de bestuurlijke reactie en het politieke debat blijkt dat zowel PS als GS achter de aanbevelingen van de Rekenkamer staan en dat GS van plan zijn de aanbevelingen te implementeren. Na het politieke debat hebben GS een Plan de Campagne laten opstellen dat door GS op 18 juli 2012 is vastgesteld. In bijlage 2 van dit plan is samengevat weergegeven hoe GS invulling hebben gegeven of willen geven aan de 9 aanbevelingen van de Rekenkamer (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Overzicht van de wijze waarop GS invulling hebben gegeven of willen geven aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer. De tekst in de tweede kolom is ontleend aan bijlage 2 van het Plan de Campagne.

Aanbeveling Rekenkamer	Tekst zoals opgenomen in bijlage 2 van Plan de Campagne
1 Zorg zo spoedig mogelijk voor een volledig overzicht van te nemen maatregelen bij de resterende humane spoedlocaties, stel een kostenraming op van deze maatregelen en maak een financieringsplan waaruit de gewenste overheidsbijdrage blijkt. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt of beschikbare overheidsmiddelen toereikend zijn om alle spoedlocaties tijdig aan te pakken.	Het overzicht is gerealiseerd (zie tabel onder 4 en locatietabellen per locatie in het projectenplan). Per locatie zijn de financiële consequenties geraamd rekening houdend met het meest ongunstige scenario). Op basis hiervan is gebleken dat het nu beschikbare budget niet toereikend is. Naar aanvullende financieringsbronnen wordt gekeken.
2 Zorg voor een uitvoeringsprogramma met een duidelijke programmering van benodigde inspanningen op het niveau van afzonderlijke (humane) spoedlocaties, zodat een basis aanwezig is voor tussentijdse evaluatie. Geef aan welke factoren een voortvarende aanpak in de weg kunnen staan en hoe hier mee om te gaan. Zorg tevens voor een regelmatige voortgangsrapportage, waardoor een tijdige bijsturing mogelijk is met betrekking tot het realiseren van de Convenantsdoelstellingen.	Door vaststelling van het projectenplan (deel II van deze rapportage) is voorzien in een uitvoeringsprogramma op het niveau van de afzonderlijke locaties. Rapportage vindt plaats via de reguliere bestuursrapportages. De stand van zaken van de uitvoering van de project wordt, gedurende de looptijd van het projectenplan, ieder half jaar geactualiseerd. Een rapportage hiervan sturen wij u ieder half jaar ter informatie toe.
3 Stel een communicatieprotocol/plan op waaruit blijkt hoe intern en extern de informatievoorziening zal plaatsvinden over de nog resterende (humane) spoedlocaties. Zorg ervoor dat omwonenden van de nog resterende humane spoedlocaties en betrokkenen tijdig worden geïnformeerd over de aanwezige risico's.	In het projectenplan is een communicatieprotocol opgenomen (gebaseerd op de werkwijze in de provincie Drenthe).

4 Zorg voor een meer proactieve houding met betrekking tot de aanpak van de nog resterende humane spoedlocaties. Dat geldt niet alleen voor het onderzoek naar de aanwezige risico's, maar ook voor het vroegtijdig in gesprek gaan met eigenaren en andere betrokkenen om op zoek te gaan naar oplossingen die kunnen zorgen voor een voortvarende aanpak van de risico's.	Deze aanbeveling is overgenomen. Bij elke formele stap wordt de rechthebbende expliciet betrokken. Overigens is in de meerderheid van de gevallen (bij de waterbodemplacaties) een overheidsorganisatie rechthebbende (gemeente of Wetterskip). In die gevallen wordt "samen opgetrokken". Ook wordt in het vervolg vroegtijdig (reeds bij het hebben van vermoedens van onaanvaardbare humane risico's) gecommuniceerd naar omwonenden.
5 Stel een duidelijke termijn voor de onderzoeksfase en neem een besluit over de risico's na het verstrijken van deze termijn, ook al zijn de aanwezige risico's niet volledig in beeld gebracht.	Voor alle nog lopende gevallen op de lijst met humane spoedlocaties is een planning opgenomen voor alle formele stappen (inclusief het nader onderzoek).
6 Heroverweeg de inzet van het juridisch instrumentarium bij humane spoedlocaties waarbij eigenaren/gebruikers niet bereid zijn op vrijwillige basis nader onderzoek uit te voeren dan wel tot saneren over te gaan. Kijk hierbij ook nadrukkelijk naar de saneringsverplichting voor bedrijventerreinen die sinds 2006 van kracht is en naar de voorgenoemde onderzoeksverplichting.	De inzet van ons College blijft gericht op het realiseren van de doelstellingen van het Plan de Campagne in goed overleg en gezamenlijk met rechthebbenden. Wel hebben wij een algemene datum vastgesteld (31 juli 2013) waarvoor overeenstemming moet zijn verkregen. Bij (dreigende) overschrijding daarvan zullen wij in beginsel de ons ter beschikking staande juridische instrumenten inzetten.
7 Neem standaard in de beschikking over de ernst van de bodemverontreiniging en de hieraan verbonden risico's overwegingen op of beveiligingsmaatregelen al dan niet noodzakelijk zijn, indien er geen garantie is dat een spoedige sanering zal plaatsvinden. In het geval beveiligingsmaatregelen gewenst zijn leg deze vast in de beschikking, zodat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen. Hierdoor zijn ze ook handhaafbaar.	In het vervolg overwegen wij bij elke beschikking expliciet de noodzaak tot het nemen van beveiligingsmaatregelen op
8 Evalueer tijdig of de termijnbewaking voor de (humane) spoedlocaties goed werkt. Kom vroegtijdig in actie als een overschrijding van een termijn in zicht komt.	De directe verantwoordelijkheid voor termijnbewaking ligt bij de projectcoördinator. Door middel van de halfjaarlijks uit te voeren actualisatie wordt de handhaving van de termijnen gevolgd.
9 Zorg ervoor dat bij de locaties waarbij sprake is van een restverontreiniging in een nazorgplan is aangegeven of de achtergebleven verontreiniging nog humane risico's met zich meebrengt bij een bestemmingswijziging, welke maatregelen nodig zijn voor een goed beheer en wat er dient te gebeuren bij toekomstige plannen voor ver- of nieuwbouw of herbestemming van de betreffende locatie. Op deze wijze is voor derden inzichtelijk welke gebruiksbepalingen van toepassing zijn bij huidig en gewijzigd gebruik en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de noodzakelijk geachte beheermaatregelen.	In de aanpak per locatie is het nazorgplan expliciet benoemd.

3.4

Implementatie aanbevelingen

De Rekenkamer stelt vast dat GS als volgt uitvoering heeft gegeven aan de 9 aanbevelingen van de Rekenkamer:

- met het opstellen van het Plan de Campagne is uitvoering gegeven aan aanbeveling 1, en daarmee aan de wens van PS om de Statenleden beter te informeren over de stand van zaken betreffende de aanpak van de (humane) spoedlocaties;
- door een concreet uitvoeringsprogramma op te stellen voor de resterende humane spoedlocaties is invulling gegeven aan aanbeveling 2. Binnen deze programmatische aanpak is eveneens uitvoering gegeven aan de overige 7 aanbevelingen.

Plan de Campagne (humane) spoedlocaties (aanbeveling 1)

De provincie heeft na de toezegging van GS aan PS een projectplan opgesteld voor de aanpak van de humane spoedlocaties waarbij de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer als leidraad hebben gediend. Het projectplan bestaat uit twee delen, namelijk een Plan de Campagne en een uitvoeringsdeel. Het Plan de Campagne van juli 2012 betreft een bestuurlijke toelichting op de stand van

zaken betreffende de aanpak en het saneren van humane spoedlocaties en de wijze waarop GS uitvoering willen geven aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.³³ Het plan is aangeboden aan PS en geeft daarmee invulling aan de toezegging van GS om voor het zomerreces van 2012 PS beter te informeren.

In het Plan de Campagne is voor de 22 humane spoedlocaties (11 landbodem- en 11 waterbodemlocaties) die op de lijst van 28 oktober 2011 stonden, een overzicht gegeven in welke fase de aanpak van een locatie zich bevindt (onderzoek, beschikking genomen, afgevallen locaties, sanering afgerond) en wanneer naar verwachting de sanering zal zijn afgerond. Daarnaast is uitgebreid ingegaan op de uitvoeringsstrategie voor de komende jaren waarbij onder andere aan de orde komen: het opstellen van een projectplan per locatie, sturing op termijnen, de inzet van het bevelsinstrumentarium, de risico's, de kosten, communicatie en het nemen van beveiligingsmaatregelen. Tevens is voor de resterende humane spoedlocaties een kostenraming opgenomen voor de periode 2012–2015. De geschatte provinciale bijdrage komt uit op ongeveer € 11,8 miljoen. De verwachting is dat er een tekort van bij benadering € 1,4 miljoen zal ontstaan. De provincie geeft aan dat uit de afrekening van de periode 2005–2009 nog middelen zullen resteren waarmee het tekort voor een deel valt op te vangen.

Uitvoeringsprogramma humane spoedlocaties (aanbeveling 2)

Het uitvoeringsdeel van het projectplan betreft een uitvoeringsprogramma waarin de provincie de concrete activiteiten beschrijft voor de periode tot en met 2015. Dit deel geeft daarmee aan hoe de provincie de afspraken uit het Bodemconvenant 2010–2015 wil nakomen.³⁴ In het programma wordt onder andere ingegaan op de projectorganisatie, de inzet van het juridisch instrumentarium, het communicatieprotocol, risicobeheersing en het bewaken van de voortgang in de vorm van voortgangsrapportages. Voor alle 23 humane spoedlocaties (land- en waterbodemlocaties) is een projectplan opgesteld met daarin opgenomen een kostenraming. Voor iedere locatie is een projectcoördinator en een projectleider aangesteld. Tevens is een planning vastgesteld van wanneer het onderzoek moet zijn afgerond, de beschikking moet zijn afgegeven en de sanering gereed moet zijn. Hiermee heeft de provincie invulling gegeven aan aanbeveling 2, namelijk om te zorgen voor een meer programmatische aanpak van de humane spoedlocaties.

Communicatieprotocol (aanbeveling 3)

De provincie heeft in het uitvoeringsprogramma een communicatieprotocol in de vorm van een stappenplan opgenomen. Het betreft de communicatie met bewoners, eigenaren en overige belanghebbenden. Wat de risico's en het nemen van beveiligingsmaatregelen betreft, heeft de provincie met de GGD Fryslân in september 2012 vanuit hun expertise een beoordeling laten geven van de mogelijke humane risico's en de gewenste beveiligingsmaatregelen. Daarnaast heeft de provincie burgers de mogelijkheid geboden om vragen aan de GGD te stellen over de risico's voor de volksgezondheid. De provincie geeft aan dat ze de afgelopen jaren bij iedere locatie maatwerk heeft toegepast. Zo zijn in gevallen waar een groot aantal personen risico liep voor betrokkenen bijeenkomsten georganiseerd.

³³ Provincie Fryslân. *Projectenplan humane spoedlocaties provincie Fryslân. Deel I: Plan de Campagne*. Vastgesteld door GS op 18 juli 2012.

³⁴ Provincie Fryslân. *Projectenplan humane spoedlocaties provincie Fryslân. Deel II: Projectenplan*. Vastgesteld door GS op 18 juli 2012.

Bij spoedlocaties met een beperkt aantal omwonenden zijn huiskamerbezoeken gehouden. Hieraan voorafgaand heeft de provincie eigenaren, bewoners en overige belanghebbenden schriftelijk geïnformeerd en tijdens het saneringsproces zijn zij op de hoogte gehouden van de saneringswerkzaamheden.³⁵

Proactieve houding (aanbeveling 4)

Door voor iedere locatie een projectleider aan te stellen die de voortgang en de planning (heeft) bewaakt, heeft de provincie ervoor gezorgd dat er geen locaties aan de aandacht zijn ontsnapt. Op basis van afwijkingsrapporten (afwijking van planning en geld) heeft de projectcoördinator de ambtelijke opdrachtgever op de hoogte gehouden van de voortgang. Volgens de provincie zijn projectleiders in een vroeg stadium in gesprek gegaan met de eigenaren van potentiële risicolocaties. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat bij de humane spoedlocaties zich geen situaties hebben voorgedaan waarbij een noemenswaardige stagnatie is opgetreden in de communicatie met de eigenaren.³⁶

Stellen en bewaken termijnen (aanbevelingen 5 en 8)

In 2013 is het verlenen van beschikkingen in het kader van bodemsanering overgegaan van de provincie naar de regionale omgevingsdienst (FUMO) die gehuisvest is te Grou. Hierdoor is niet alleen een functiescheiding doorgevoerd, maar is er ook sprake van een fysieke scheiding tussen ambtelijk deel van de uitvoering en de bestuurlijke betrokkenheid. De betrokken medewerkers van de FUMO zijn nu verantwoordelijk voor het bewaken en handhaven van de termijnen die hierop van toepassing zijn. De provincie geeft aan dat bij het vastleggen van termijnen bij de nog resterende humane spoedlocaties is teruggerekend vanaf de datum van de deadline (31 december 2015). Hierbij is uitgegaan van een worst case benadering ingeval er nog een juridisch proces zou worden aangespannen. De provincie heeft aangegeven dat zij met regelmaat overleg voert met betrokken vergunningsverleners en handhavers van de FUMO om zo een vinger aan de pols te houden.³⁷

Inzet bevelsinstrumentarium (aanbeveling 6)

De Wet Bodembescherming kent naast een aantal bevelsinstrumenten nog enkele wettelijke verplichtingen voor eigenaren en erfpachters van een bedrijfsterrein. Sanering kan in deze gevallen worden afgedwongen door middel van een last onder dwangsom of bestuursdwang. In het projectplan geeft de provincie aan dat de inzet van het juridisch instrumentarium zal plaatsvinden indien dit noodzakelijk is om de doelstellingen van het projectenplan te realiseren.

De provincie heeft aangegeven dat in het overleg met eigenaren wel is gewezen om de mogelijkheid om een bevel te geven, maar het is niet nodig geweest om het juridisch instrumentarium daadwerkelijk in te zetten. De aan te pakken humane spoedlocaties (landlocaties) betroffen met name particuliere locaties die onder de vangnetregeling vielen. Hierdoor lag het initiatief van de sanering volledig bij de provincie.³⁸

³⁵ Antwoord op vragen aan de provincie, 25 mei 2015.

³⁶ Antwoord op vragen aan de provincie, 25 mei 2015.

³⁷ Antwoord op vragen aan de provincie, 25 mei 2015.

³⁸ Antwoord op vragen aan de provincie, 25 mei 2015.

Beveiligingsmaatregelen (aanbeveling 7)

Doordat een versnelling is doorgevoerd in de aanpak van de (humane) spoedlocaties is het volgens de provincie niet nodig geweest om nog beveiligingsmaatregelen voor te schrijven. Na het vaststellen van de risico's en het afgeven van de beschikking is namelijk in bijna alle gevallen vlot overgegaan tot het starten van de sanering. Wel is bij iedere beschikking afgewogen of het opleggen van beveiligingsmaatregelen noodzakelijk was. Een uitzondering hierop was een waterbodemplaat in Harkema waar een beveiligingsmaatregel is genomen in de vorm van waarschuwingbord ("verboden te vissen").³⁹

Nazorgplan (aanbeveling 9)

Wanneer na het saneren een restverontreiniging achterblijft is het op- en vaststellen van een nazorgplan een vereiste. In dit nazorgplan staat aangegeven wat de restverontreiniging inhoudt, waaruit de nazorg dient te bestaan en wie hier verantwoordelijk voor is. De provincie geeft aan dat voor de resterende humane spoedlocaties na 2012 het niet nodig is geweest een nazorgplan op te stellen, doordat er geen sprake meer was van humane risico's. Voor de locaties waar een biologische in-situ sanering plaatsvindt, is nog sprake van een actieve sanering. Op basis van tussentijdse monitoringdata is gebleken dat de concentraties verontreinigde stoffen inmiddels zover zijn gedaald dat er geen risico's voor de volksgezondheid meer zijn. Verdere monitoring zal plaatsvinden tot het gewenste kwaliteitsniveau is bereikt waarna een evaluatiebeschikking zal worden afgegeven.⁴⁰

Stand van zaken humane spoedlocaties

De Rekenkamer heeft de lijst met humane spoedlocaties van 18 oktober 2011, zoals opgenomen in het Rekenkamerrapport van februari 2012, vergeleken met de stand van zaken op 1 juli 2015 (zie tabel 3.2). De lijst van 2011 bestond uit 11 landbodem- en 11 waterbodemplaat. Zoals eerder opgemerkt heeft de Rekenkamer haar onderzoek destijds afgebakend door zich te richten op de landlocaties. Aan de lijst met 11 landbodemplaat zijn na 2011 nog 2 nieuwe locaties toegevoegd, beide in Tzummarum. Bij 7 locaties is uit vervolgonderzoek gebleken dat er uiteindelijk geen humane risico's waren, waardoor deze locaties als spoedlocatie zijn afgevallen. Op 4 locaties loopt de sanering nog, waarbij op 2 locaties sprake is van een in situ sanering. Dit houdt in dat op deze locaties de afbraak van de organische verontreiniging is gestimuleerd door het injecteren van speciale bacteriën. Het afbraakproces wordt via monitoring gevolgd. Uit tussentijdse monitoringdata is inmiddels gebleken dat de concentraties flink zijn afgenomen en dat er geen humane risico's meer zijn. Op 1 locatie is de sanering afgerond en op de laatste locatie is inmiddels een beschikking afgegeven, maar dient de sanering nog te worden gestart. Dit houdt in dat op 1 juli 2015 op alle locaties de risico's waren weggenomen dan wel beheerst.

³⁹ Antwoord op vragen aan de provincie, 25 mei 2015

⁴⁰ Antwoord op vragen aan de provincie, 25 mei 2015

Tabel 3.2 Overzicht (potentiële) humane spoedlocaties (landbodem) provincie Fryslân (peildatum 18 oktober 2010) vergeleken met stand van zaken op 1 juli 2015.

Nr.	Projectnr.	Naam	Status uitvoering 18 okt 2011	Status uitvoering 1 juli 2015
1	FR005800023	Houthandel Dokkum	Beschikt	Sanering is afgerond
2	FR007200106	Chemische wasserij Harlingen (Voorstraat)	Onderzoek	In situ sanering loopt nog, risico's beheerst
3	FR007400009	Galvaniseerbedrijf Heerenveen	Onderzoek	Na vervolgonderzoek geen humane risico's, beschikt niet spoedeisend
4	FR007900047	Chemische wasserij Kollum	Onderzoek	Sanering in uitvoering
5	FR009000063	Rubberfabrikant Drachten	Beschikt	Na vervolgonderzoek geen humane risico's, beschikt niet spoedeisend
6	FR006400001	Gasfabriek Bolsward	Beschikt (waterbodem, reeds gesaneerd in vorige periode)	Na vervolgonderzoek geen humane risico's, beschikking niet spoedeisend volgt
7	FR007000001	Gasfabriek Franeker	Onderzoek	Na vervolgonderzoek geen humane risico's, beschikt niet spoedeisend
8	FR005500051	Tankstation Terherne	Beschikt (deelsanering fase 1 uitgevoerd)	Na vervolgonderzoek geen humane risico's (fase 2), beschikt niet spoedeisend
9	FR008200082	Tankstations Lemmer	Beschikt	Na vervolgonderzoek geen humane risico's, beschikt niet spoedeisend
10	FR007400101	Tankstation Mildam	Beschikt	Sanering in uitvoering
11	FR009100229	Chemische wasserij Sneek	Onderzoek	In situ sanering loopt nog, risico's beheerst
12	FR007000002	Tankstation Tzummarum	Nieuw	Na vervolgonderzoek geen humane risico's, beschikking niet spoedeisend volgt
13	FR00700104	Gasfabriek Tzummarum	Nieuw	Beschikt spoedeisend, uitvoering gepland in september 2015

Naast de hierboven genoemde landlocaties heeft de provincie Fryslân ook relatief veel humane spoedlocaties die gerelateerd zijn aan verontreinigde waterbodems. In het Plan de Campagne van 2012 zijn 11 humane waterbodemplocaties opgenomen. Op 1 juli 2015 waren op 8 locaties de saneringswerkzaamheden afgerond, op 2 locaties liep de sanering nog en 1 locatie is afgefallen omdat uit nader onderzoek geen humane risico's zijn aangetoond (zie bijlage 1). Dit betekent dat ook bij de waterbodems op 1 juli 2015 op alle locaties de humane risico's waren weggenomen dan wel beheerst. ⁴¹

In het Rekenkamerrapport van februari 2012 heeft de Rekenkamer de zorg uitgesproken dat er bij de provincie Fryslân 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 is geslaagd een flinke versnelling in de uitvoering door te voeren en er in zal slagen om voor 2016 alle humane spoedlocaties te saneren dan wel de risico's te beheersen.

⁴¹ Antwoord op vragen aan de provincie, 25 mei 2015.

Informerer PS

De Rekenkamer stelt vast dat PS:

- na het uitbrengen van het rekenkamerrapport via een Plan de Campagne uitvoerig zijn geïnformeerd over de stand zaken voor de spoedlocaties en de voorgenomen vervolgaanpak;
- regelmatig op de hoogte zijn gehouden van de vorderingen via voortgangsrapportages;
- via bestuursrapportages, die deel uitmaken van de planning en control cyclus, op de hoogte zijn gehouden of aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

Zoals eerder aangegeven, zijn PS voor het zomerreces van 2012 via het Plan de Campagne uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken inzake de voortgang van de bodemsaneringsoperatie en de aanpak van de resterende humane spoedlocaties in relatie tot de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer.

Na 2012 zijn PS via voortgangsrapportages driemaal op de hoogte gesteld van de stand van zaken. In de laatste voortgangsrapportage van september 2014 stellen GS dat de programmatische aanpak van de humane spoedlocaties succesvol is, daarmee op koers ligt en dat de convenantdoelstelling zal worden gehaald. Verder merken GS op dat op basis van bijgestelde projectramingen het aanvankelijk verwachte tekort van € 1,4 miljoen meevalt en dat er naar verwachting voldoende middelen beschikbaar zullen zijn om de resterende locaties aan te pakken.⁴²

Naast bovengenoemde voortgangsrapportages ontvangen PS vanaf 2013 informatie over de uitvoering van de aanbevelingen via de bestuursrapportages. Zo is in de *Tweede Bestuursrapportage Begroting 2013* aangegeven dat alle 9 aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer die betrekking hebben op de bodemsaneringsoperatie zijn afgehandeld.

⁴² Provincie Fryslân. *Derde voortgangsrapportage projectenplan aanpak humane spoedlocaties 2011–2015 bodemsanering* (peildatum 1 september 2014). Leeuwarden 22 november 2014.

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

Implementatie aanbevelingen

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

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. De provincies Fryslân en Groningen hebben na het uitbrengen van het Rekenkamerrapport begin 2012 een forse versnelling 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 zijn gesaneerd.

4

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân

Bedrijventerrein

Op hoofdlijnen herkennen wij ons in uw bevindingen. Wij onderschrijven uw conclusie dat wij aan de meeste aanbevelingen uit het rapport *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân* uit 2009 invulling hebben gegeven. Samen met gemeenten hebben wij sterker gestuurd op de programmering van bedrijventerrein. Duurzaam ruimtegebruik is verankerd in de Verordening Romte. Wij hebben de subsidievoorwaarden voor de herstructurering van bedrijventerrein aangepast.

Ook de andere aanbevelingen hebben wij opgepakt, maar dat heeft, zoals u concludeert, niet altijd geresulteerd in 'implementatie', oftewel nadere maatregelen of afspraken. Zo bleken de aanbevelingen met betrekking tot financiële verevening en grondprijspolitiek voor ons niet uitvoerbaar. Wij willen en kunnen – zo blijkt ook uit uw rapport – de gemeenten deze aspecten niet dwingend opleggen. Verder is ons gebleken dat in alle regio's in Fryslân in meer of mindere mate behoefte bestaat aan ruimte voor een breed scala van economische sectoren. Er was en is dus geen noodzaak voor een verdere segmentering dan nu al besloten ligt in de per regio gemaakte afspraken. Uw aanbeveling om in voorkomende gevallen terug te kunnen komen op bestuurlijke afspraken, is in feite gangbare praktijk en heeft invulling gekregen in de regionale programma-afspraken van 2009–2010.

Wij denken dat de sinds 2009 doorgevoerde wijzigingen in het beleid en de gezamenlijke aanpak met gemeenten op zichzelf succesvol zijn geweest en tot een duidelijke heroriëntatie op het provinciale, regionale en gemeentelijke bedrijventerreinenbeleid hebben geleid. Er is circa 350 ha aan (beoogd) bedrijventerrein geschraapt of op termijn gezet en de ambitie inzake herstructurering is vastgelegd.

Met u zijn wij van mening dat daarmee het probleem inderdaad niet is opgelost. Wij zijn destijds uitgegaan van prognoses van de vraag naar nieuwe bedrijventerrein die op dat moment reëel leken en strookten met de afspraken in het landelijk *Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*. Achteraf moeten wij constateren dat de feitelijke uitgifte van bedrijventerrein beduidend lager is gebleken. Die lage uitgifte leek de economische crisis als oorzaak te hebben, maar blijkt achteraf een veeleer structurele basis te hebben. Vanuit die notie hebben wij in april 2014 opdracht verstrekt tot het maken van een nieuwe vraagprognose. Hieruit blijkt dat de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen structureel beduidend lager zal zijn dan hetgeen werd verwacht in de regionale bedrijventerreinenplannen. Om die reden hebben wij in april 2015, in brieven aan gemeenten en aan Provinciale Staten, geconstateerd dat herprogrammering noodzakelijk is en aangekondigd met de gemeenten in regionaal verband in gesprek te gaan om te komen tot nieuwe bestuurlijke afspraken. Hierbij zullen de lagere prognoses de basis vormen voor de herprogrammering en fasering van de terreinen in regionaal verband. Ook de geconstateerde leegstand op reeds uitgegeven bedrijventerrein moet in dit verband nader worden bekeken.

Daarnaast willen wij samen met de gemeenten opnieuw kijken naar de noodzaak van en kansen voor de herstructurering van de bestaande terreinen. De contouren van die opgave zijn in de vigerende bedrijventerreinenplannen opgenomen, maar mede vanwege de financiële prioriteiten bij gemeenten slechts deels ten uitvoer gekomen.

U doet de aanbeveling om een integrale evaluatie uit te voeren van het gevoerde beleid. Wij hebben in 2013, in de *Tussentiidske evaluaasje Streekplan Fryslân*, een eerste tussenevaluatie van het beleid inzake bedrijventerreinen uitgevoerd. Nadien zijn de Staten geïnformeerd over de stand van zaken inzake herstructurering (via begroting, Berap en aanpassen subsidieregeling) en over de analyse van de marktsituatie (rapport Louter).

Dit biedt ons in samenhang op zichzelf al inzicht in de effectiviteit van het gevoerde beleid en de voor ons liggende problematiek. Wij zien op dit moment dan ook vooral de noodzaak om samen met de gemeenten in regionaal verband de blik op de toekomst te richten en te komen tot nieuwe, realistische en breed gedragen programma- en uitvoeringsafspraken. Dit doen wij uiteraard, per regio, vanuit een terugblik op het gevoerde beleid. In die zin nemen wij u aanbeveling over.

Tenslotte merken wij in het verlengde van de ambtelijke reactie op de concept Nota van Bevindingen nog op dat de totale bestede provinciale en rijksmiddelen voor de herstructurering ongeveer € 3,3 miljoen bedragen. In tabel 2.2 in uw rapport staat een ander bedrag (€ 6,9 miljoen), hetgeen tot verwarring kan leiden.

Bodemsanering

Naar aanleiding van de aanbevelingen uit uw rapport *Een schone bodem in zicht* uit 2012 van de Noordelijke Rekenkamer hebben wij een Plan de campagne opgesteld voor de aanpak van de humane spoedlocaties bodemsanering. In dit Plan de campagne zijn de bestuurlijke toezeggingen uitgewerkt die als gevolg van de aanbevelingen zijn gedaan en is de aanpak beschreven om de humane spoedlocaties voor 31 december 2015 gesaneerd dan wel beheerst te krijgen.

Voor de realisatie van de afspraken uit het *Bodemconvenant 2010-2015* is een Projectenplan opgesteld. Dit Projectenplan geeft een beschrijving van en is de basis voor de uitvoering van de concrete activiteiten gedurende de jaren tot en met 2015. Uw rapport heeft bijgedragen aan het maken van een programmatische aanpak van de verontreinigde locaties. In uw bevindingenrapport spreekt u zich positief uit over wijze waarop wij de aanbevelingen hebben opgepakt en geeft aan dat wij op schema liggen voor wat betreft de saneringen. Wij zijn verheugd over uw conclusie.

5

Informatiebronnen

Informatiebronnen

Algemeen

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

Noordelijke Rekenkamer

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

Provincie Fryslân Bedrijventerreinen

1. Bureau Louters. *Bedrijventerreinen in Fryslân, Vraagprognoses tot 2030*. In opdracht van provincie Fryslân. Delft maart 2015.
2. Provincie Fryslân. *Herstructureringsprogramma 2010 t/m 2013. Programma op hoofdlijnen Bedrijventerreinen Provincie Fryslân*. Vastgesteld door GS op 1 juni 2010.
3. Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Parkmanagement'. Leeuwarden 22 september 2010.
4. Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid'. Leeuwarden 20 oktober 2010.
5. Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Uitvoering motie met betrekking tot herstructureringsregeling'. Leeuwarden 16 oktober 2012.
6. Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken herstructurering bedrijventerreinen'. Leeuwarden 25 juni 2013.
7. Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Verhoging subsidiepercentage regeling Herstructurering Bedrijventerreinen'. Leeuwarden 25 juni 2013.
8. Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Verhoging subsidiepercentage regeling Herstructurering Bedrijventerreinen'. Leeuwarden 17 september 2013.
9. Provincie Fryslân. Subsidieregeling Economie, Recreatie en Toerisme van 17 juni 2014.
10. Provincie Fryslân. Persbericht met als onderwerp 'Prognose bedrijventerreinen vraagt om nieuwe afspraken'. Leeuwarden 13 april 2015.
11. Stec Groep B.V.. *Herstructureringsopgave Fryslân in Beeld*. In opdracht van de provincie Fryslân, maart 2010.

Provincie Fryslân Bodemsanering

1. Provincie Fryslân. Kort verslag van de Steatekommisje Lân, Loft en Wetter van 11 april 2012.
2. Provincie Fryslân. Brief van GS van Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer met als onderwerp 'Bestuurlijke reactie concept-rapport Een schone bodem in zicht? van de Noordelijke Rekenkamer'. Leeuwarden 17 januari 2012.
3. Provincie Fryslân. *Projectenplan humane spoedlocaties provincie Fryslân. Deel I: Plan de Campagne*. Vastgesteld door GS op 18 juli 2012.
4. Provincie Fryslân. *Projectenplan humane spoedlocaties provincie Fryslân. Deel II: Projectenplan*. Vastgesteld door GS op 18 juli 2012.
5. Provincie Fryslân. *Derde voorgangsrapportage projectenplan aanpak humane spoedlocaties 2011-2015 bodemsanering (peildatum 1 september 2014)*. Leeuwarden 22 november 2014.

Bijlage 1 Overzicht (potentiële) humane speedlocaties waterbodem provincie Fryslân (peildatum 18 oktober 2010) vergeleken met stand van zaken op 1 juli 2015.

Nr.	Projectnr.	Naam	Status uitvoering 18 oktober 2011	Status uitvoering 1 juli 2015
1	FR763100042	Heerenveen, Heeresloot	Beschikt, deelsanering eerder uitgevoerd	Humaan risico is destijds met deelsanering weggenomen. Afgerond.
2	FR763100076	Gorredijk Nieuwe Vaart / Nieuwe Diep, Boorne	Onderzoek	Beschikt. Sanering uitgevoerd en evaluatie wordt opgesteld.
3	FR005800001	Dokkum Westerbolwerk	Beschikt	Werk afgerond en evaluatie wordt opgesteld.
4	FR005800002	Dokkum Noorderbolwerk	Beschikt	Werk in uitvoering, afronding juli. Evaluatie oktober 2015 gereed.
5	FR763100020	Dokkum Noordelijke stadswateren en Zuider Ee	Beschikt	Werk in uitvoering, afronding juli 2015. Evaluatie oktober 2015 gereed.
6	FR008600001	Gorredijk Kerkewal 58	Beschikt	Na actualisatie onderzoek afgevallen
7	FR008200001	Lemmer Turfland 17	Beschikt	Voltooid. Evaluatie beschikt.
8	FR763100061	Lemmer Zijlroede	Beschikt	Voltooid. Evaluatie beschikt.
9	FR005900019	Harkema Poel Swartfliet en Reitsmastrjitte	Beschikt	Voltooid. Evaluatie beschikt.
10	FR005500001	Akkrum Boarnsterdyk 91	Beschikt	Voltooid. Evaluatie wordt opgesteld.
11	FR763100015	Akkrum Nesser Zijlroede en Akkrum-Oost	Beschikt	Voltooid. Evaluatie wordt opgesteld. Nog wel nazorg.

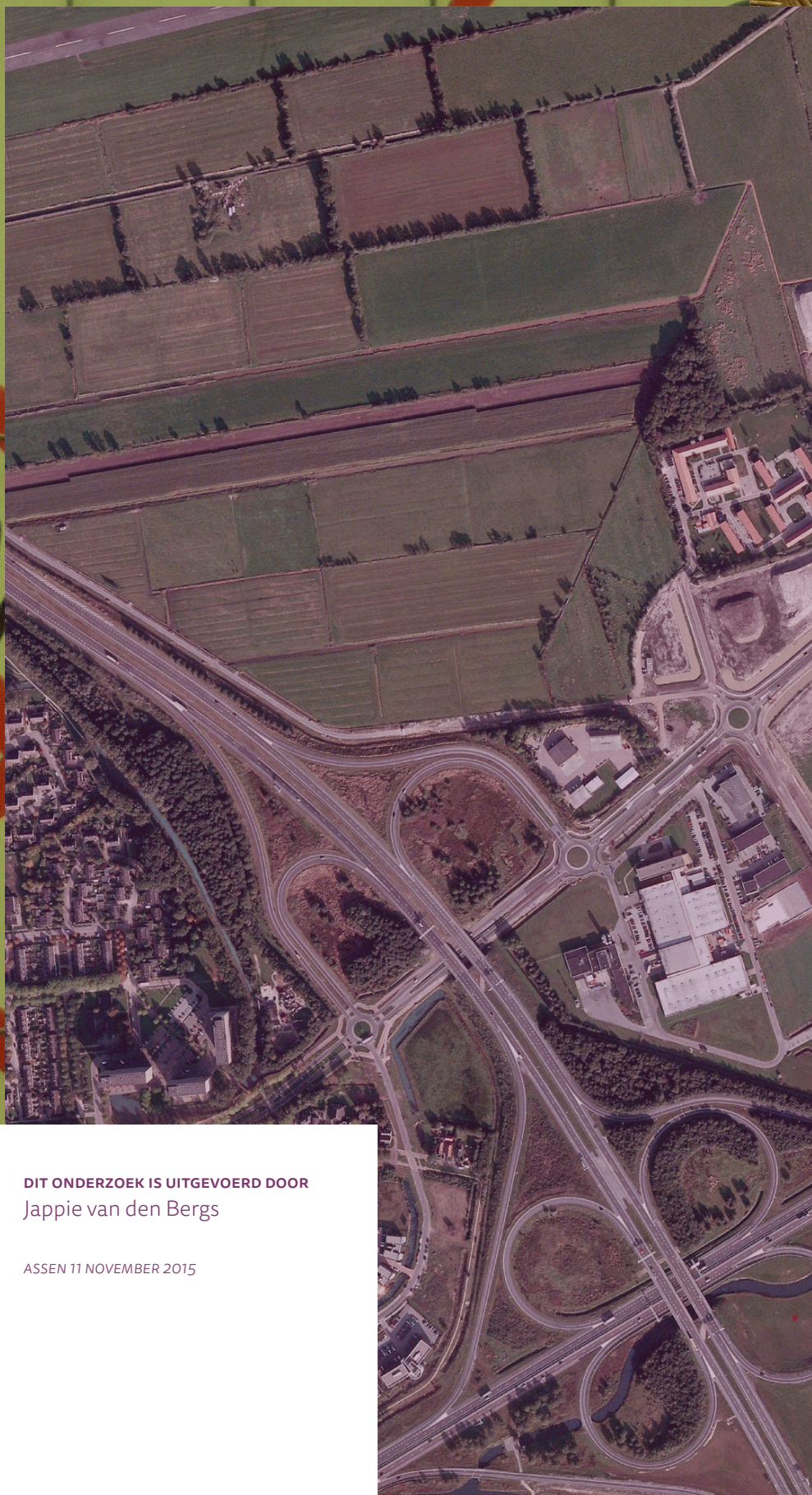
ONTWERP

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Luchtfoto Azeven bedrijventerrein: Google

Onderzoeker bodemmonsters: Nationale Beeldbank/Coenders



Noordelijke
Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Jappie van den Bergs

ASSEN 11 NOVEMBER 2015

MEI DEN BI