

# Onderzoeksprogramma

**2010-2011**

**17 december 2009**

## 1. Inleiding

Het onderzoeksprogramma 2010-2011 geeft inhoud en richting aan de werkzaamheden van de Noordelijke Rekenkamer voor de komende jaren. In dit onderzoeksprogramma zijn onderwerpen opgenomen die zijn gepland om in 2010 en 2011 te worden uitgevoerd of nog te starten.

In oktober 2009 heeft de Programmaraad met de Noordelijke Rekenkamer een aantal onderwerpsuggesties besproken. Deze ideeën en eerder onderzoek door anderen en geplande, lopende en recent uitgevoerde 217a Pw-onderzoeken zijn in de overweging meegenomen. Dit alles heeft geresulteerd in een uitgebreide groslijst van 18 onderzoeken. In de Collegevergadering van 2 november is deze groslijst besproken en teruggebracht tot 10 onderwerpen die nader uitgezocht moesten worden. In de Collegevergadering van december 2009 heeft de finale afweging plaatsgevonden en is een keuze gemaakt voor onderwerpen waar directe capaciteit op zal worden ingezet en onderwerpen waar een dossier op zal worden aangelegd. Met dit onderzoeksprogramma introduceert de Noordelijke Rekenkamer ook twee noviteiten ten opzichte van de vorige programma's: een terugblik-onderzoek en een gezamenlijk onderzoek.

Bij de herijking van haar onderzoeksgebied en onderzoekstrategie in 2008 heeft de Noordelijke Rekenkamer besloten met ingang van 2010 systematisch te onderzoeken wat de doorwerking van haar aanbevelingen is. Deze zogenaamde 'terugblik-onderzoeken' bieden inzicht in het lerend vermogen van de provincies en tegelijkertijd in de effectiviteit van de Noordelijke Rekenkamer. Het eerste terugblikonderzoek zal gericht zijn op de aanbevelingen uit ons rapport naar een vraaggericht jeugdzorgbeleid dat in november 2006 is gepubliceerd. De andere noviteit is het voorstel om met de collega-provinciale rekenkamers of met de Algemene Rekenkamer een gezamenlijk onderzoek uit te voeren. Dit biedt mogelijkheden om van elkaar te leren, om een breder terrein te bestrijken (bijvoorbeeld ketengericht onderzoek) of om het totale beeld over 12 provincies tegelijk te kunnen presenteren (benchmark-onderzoek).

Wij menen met dit onderzoeksprogramma een evenwichtig palet aan relevante onderzoeken te bieden, ook op terreinen waar de Rekenkamer nog niet eerder onderzoek heeft gedaan. Elk jaar zal er één groot onderzoek worden uitgevoerd en worden er twee kleine(re) onderzoeken uitgevoerd. De onderzoeken bieden voldoende mogelijkheden voor een eigen provinciespecifiek rapport; gezien de onderzoekscapaciteit is het vooralsnog efficiënter om één vooronderzoek in plaats van drie uit te voeren.

In §2 worden de onderwerpen die geprogrammeerd zijn en de onderwerpen die de Rekenkamer aandachtig blijft volgen benoemd. Tevens is een planning van de onderzoeken opgenomen. In §3 is een toelichting per onderwerp opgenomen (geprogrammeerde en te volgen onderwerpen). Over geen van de onderwerpen heeft wederhoor met de provincies plaatsgevonden.

## 2. programmering 2010 en 2011 en planning onderzoeken

Voor 2010 en 2011 worden de volgende onderwerpen geprogrammeerd of zijn nog in uitvoering:

- Vitaal Platteland (in uitvoering; onderzoeksvorstel 'gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling' op [www.noordelijkerekenkamer.nl](http://www.noordelijkerekenkamer.nl))
- Woningbouw Groningen
- Terugblikonderzoek Jeugdzorg (eventueel met de Algemene Rekenkamer)
- Spoedlocaties Bodemsanering
- Grondbeleid
- Benchmark provinciale ruimtelijke verordeningen

### planning en programmering 2010-2011 (overloop naar 2012)

periode	onderzoek	onderzoek	onderzoek
1 <sup>e</sup> kwart/10	<b>Vitaal platteland</b> Uitvoering	<b>Verzoekonderzoek PS Groningen Blauwestad</b> (oriëntatie en uitvoering)	
2 <sup>e</sup> kwart/10		Rapportage/publicatie	<b>Terugblik jeugdzorg</b> Oriëntatië en uitvoering
3 <sup>e</sup> kwart/10	Rapportage/publicatie		
4 <sup>e</sup> kwart/10	<b>Spoedlocaties bodemsanering</b>  oriëntatië en uitvoering		
1 <sup>e</sup> kwart/11		<b>Grondbeleid</b> oriëntatie en uitvoering	Rapportage/publicatie
2 <sup>e</sup> kwart/11			<b>Benchmarkonderzoek</b> provinciale ruimtelijke verordeningen (oriëntatie)
3 <sup>e</sup> kwart/11	Rapportage/publicatie	Rapportage/publicatie	Uitvoering
4 <sup>e</sup> kwart/11	<b>Nieuw programma</b> (oriëntatie/vaststellen)		Rapportage/publicatie
1 <sup>e</sup> kwart/12	Start onderzoeken nieuw programma		

De volgende onderwerpen blijft de Rekenkamer de volgen:

- Waddenfonds
- Demografische ontwikkelingen
- Compensatiepakket ZZL

### 3. Toelichting geprogrammeerde onderwerpen

De toelichting hieronder en in de bijlage bevat informatie uit openbare bronnen; deze informatie is niet voorgelegd voor hoor- en wederhoor.

- **Verzoekonderzoek PS Groningen (Blauwestad)**

Op 16 december 2009 hebben Provinciale Staten van Groningen met algemene stemmen een motie aangenomen, waarin de Noordelijke Rekenkamer het verzoek wordt gedaan om onderzoek te doen naar doelmatigheid en effectiviteit van de publiek-private samenwerking in het project Blauwestad met betrekking tot het beoogde doel: gebiedsontwikkeling, vitalisering van het gebied en het creëren van economische activiteit.

- **Terugblikonderzoek Jeugdzorg**

Mogelijk wordt dit onderzoek uitgevoerd in groter verband, met collega-rekenkamers (Algemene Rekenkamer en lokale rekenkamers). Bij het vaststellen van de programmering was dit nog niet bekend – de Noordelijke Rekenkamer zal dit onderwerp in het kader van systematische terugblik op doorwerking van haar aanbevelingen in 2010 uitvoeren.

De belangrijkste conclusie van de Noordelijke Rekenkamer was dat de positie van de cliënt conform het uitgangspunt van de wet op verschillende onderdelen verbeterd was. Echter, er was nog geen sprake van een vraaggericht jeugdzorgaanbod en de sturing van de provincie was en kon niet effectief zijn. De Rekenkamer heeft op alle onderdelen aanbevelingen gedaan en de (voor)genomen maatregelen 2006 voorzien van een reactie of nadere aanbeveling. De provincies deelden (voor het overgrote deel) de conclusies van de Rekenkamer en hebben toegezegd de aanbevelingen in beleidskader en/of uitvoeringsprogramma's te implementeren.

Het onderzoek kan op provinciaal niveau een vergelijking maken tussen de situatie in 2006 en de huidige stand van zaken, hetgeen bijdraagt aan het lerend vermogen bij de provincies en bruikbare informatie biedt over resultaten tot nu toe en wellicht informatie over output en de aansluiting zorg/hulpverlening – behoefte/zorgvraag. Het onderzoek kan uitkomsten generen over de doeltreffendheid van de provinciale sturing en regie en de mate waarin de provincies hun verantwoordelijkheid voor het resultaat (passend zorgaanbod dat tegemoet komt aan de behoefte van de cliënt) kunnen waarmaken.

- **Spoedlocaties Bodemsanering**

Eind 2008 zijn er in heel Nederland 265.000 goed geïdentificeerde (potentieel) ernstig verontreinigde locaties (bekende vervuilde locaties en verdachte locaties). Hiervan moeten 11.000 locaties gezien de risico's vóór 2015 met voorrang zijn aangepakt. De uitvoering van deze bodemsaneringsoperatie is een taak van de decentrale overheden (provincie en gemeenten). Deze dienen uiterlijk in 2010 de locaties waar op grond van bodemonderzoek met voldoende zekerheid kan worden gesteld dat er sprake is van gezondheidsrisico's bij huidig gebruik, in beeld brengen. Hierbij moet per locatie zijn aangegeven welke (tijdelijke) maatregelen zijn genomen of zijn voorzien. Het onderzoek kan zich richten op de volgende vragen: welke maatregelen hebben de noordelijke provincies getroffen om de risico's van bodemverontreiniging teniet te doen dan wel te beheersen: hebben de

provincies de locaties waar het huidige gebruik van de bodem tot problemen kan leiden (de zogenaamde spoedlocaties) goed in beeld en zijn de benodigde vervolgacties tijdig door hen ingezet?

- **Grondbeleid**

Voor de realisatie van bepaalde publieke doelen is (het gebruik van) grond van essentieel belang. Provincies kunnen met hun grondbeleid een duidelijke invloed en sturing uitoefenen op activiteiten die voortvloeien uit hun omgevingsbeleid. De Nota Ruimte voorziet in een belangrijke rol voor de provincies bij de daadwerkelijke realisering van gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten op een schaalniveau groter dan één gemeente. Een actief grondbeleid is een belangrijk middel om hieraan invulling te geven.

Met de inwerkingtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) hebben de provincies de beschikking gekregen over uitvoeringsinstrumenten voor het grondbeleid die voorheen alleen door de gemeenten gebruikt mochten worden. Als gevolg van de Wro kunnen provincies een voorkeursrecht vestigen en de Onteigeningswet toepassen ter uitvoering van een inpassingplan of projectbesluit. Daarnaast hebben provincies de mogelijkheid van kostenverhaal en -verevening gekregen. Door het beschikbaar komen van deze grondbeleidsinstrumenten gaan de provincies zich waarschijnlijk actiever op de grondmarkt begeven. Daarnaast geeft de decentralisatie van taken op basis van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) aanleiding tot het voeren van een actief grondbeleid. Essentieel voor de uitvoering van inrichtingsprojecten in het landelijk gebied is immers de beschikbaarheid van grond voor de totstandbrenging van allerhande voorzieningen, de aanleg van natuur en bos, de aanleg, wijziging of verbetering van wegen, waterlopen en de verplaatsing van agrarische bedrijven, al of niet in het kader van een herverkaveling<sup>1</sup>.

Vanwege de risico's die met de grondexploitatie gepaard kunnen gaan, is transparantie in het grondbeleid van belang. Complicerende factor daarbij is dat de investeringskosten van aangekochte gronden zijn opgenomen in de grondexploitaties van projecten. Deze grondexploitaties zijn niet openbaar. Het onderzoek kan gericht zijn op vragen als: voor welke doeleinden gaat de provincie tot aankoop van gronden over, in hoeverre beheerst de provincie de risico's die voortvloeien uit het provinciaal grondbeleid en geeft zij op transparante wijze inzicht in de risico's van haar grondbeleid? Met het onderzoek kan inzicht in de overweging tot aankoop over te gaan en in de risico's die verbonden zijn aan de realisatie van het provinciaal grondbeleid worden geboden. Ook kan het onderzoek inzicht bieden in beheersing van de risico's en de (actieve) informatievoorziening hierover richting PS.

- **Benchmark provinciale ruimtelijke verordeningen**

Het doel van de Wro die met ingang van 1 juli 2008 in werking is getreden, is vooral duidelijkheid te scheppen. In de loop der jaren was de WRO een lappendeken van bevoegdheden, vrijstellingen, uitzonderingsbepalingen etc. geworden. Dit leidde er toe dat het (plannings)stelsel te kampen had met problemen als complexe en tijdrovende besluitvorming, tekort aan uitvoeringsgerichtheid, gebrekkig conflictoplossend vermogen en zwakke

---

<sup>1</sup> MVT bij de WILG, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 509, nr. 3.

regionale coördinatie<sup>2</sup>. Met de nieuwe wet is het bestemmingsplan weer centraal komen te staan en is er voor de provincie een aantal zaken veranderd. Eén van de mogelijkheden is het vaststellen van provinciale ruimtelijke verordening (artikel 4.1 Wro) om regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, indien een goede provinciale ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maakt. Gemeenteraden moeten vervolgens hun bestemmingsplannen in overeenstemming met de hogere regels uit de provinciale verordening brengen. Binnen het totale provinciale instrumentarium is een verordening een instrument van directe sturing en regulering.

In een verordening wordt de beoordeling van bestemmingsplannen vóóraf verduidelijkt en ingekaderd. De algemene regels vergroten de voorspelbaarheid van het provinciaal handelen, met name met betrekking tot de bovengemeentelijk aan bestemmingsplannen<sup>3</sup> te stellen algemene ruimtelijke kwaliteitseisen. De mogelijkheden voor het vastleggen van algemene regels in een provinciale ruimtelijke verordening zijn bepaald door de rechtsgevolgen. Dit betreft in de eerste plaats het algemeen verbindend zijn van een verordening. In de tweede plaats levert een verordening volgens de Wro een rechtstreekse toetsingsgrond op voor bouw-, aanleg- en sloopvergunningen. Vanwege deze juridische binding moeten beleidsregels duidelijk, ondubbelzinnig en concreet zijn. Daarnaast geldt de eis van voldoende rechtszekerheid (objectiviteit).

#### *stand van zaken 12 provincies (september 2009)*

Opvallend, maar niet verrassend is het feit dat de onderlinge verschillen tussen de provincies groot zijn – zowel in keuze en visie, alsook de voortvarendheid die de provincies al dan niet aan de dag hebben gelegd en de mate van gedetailleerdheid. Vier provincies (Groningen, Overijssel, Noord-Holland en Utrecht) hebben inmiddels een vastgestelde provinciale ruimtelijke verordening. Twee provincies (Drenthe en Limburg) kiezen ervoor geen verordening vast te stellen. Beide provincies kiezen voor bestuurlijke samenwerking en overleg met de gemeenten en hebben op een andere wijze zaken die zij als provinciaal belang aanmerken, geregeld. Als het gaat om voortvarendheid bij de provincies die een provinciale ruimtelijke verordening (willen) opstellen, dan zijn er grote (tijds)verschillen tussen de vaststelling van de ontwerpverordening en de (geplande) definitieve verordening.

#### **4. Onderwerpen die de Rekenkamer blijft volgen**

- **Waddenfonds**

Het Waddenfonds is opgericht ter compensatie van de gaswinning onder de Waddenzee en is bedoeld voor extra investeringen om de kwaliteit van de Waddenzee en het Waddengebied te verbeteren. De looptijd van het Waddenfonds (na aftrek van compensatie voor de kokkelvissers zo'n 650 miljoen euro) is 20 jaar, namelijk van 2007-2027. Activiteiten die voor (co)financiering in aanmerking komen zijn vooral gericht op vergroten en versterken van natuur- en landschapswaarden in dit gebied, op vermindering externe bedreigingen en op duurzame economische ontwikkeling en kennisinfrastructuur.

---

<sup>2</sup> Drexhage en Pen-Zoetermeer 1995, aangehaald in de ex-durante evaluatie van het Planbureau voor de leefomgeving, 2009, p. 7 e.v.

<sup>3</sup> Met bestemmingsplannen in artikel 4.1 Wro zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten bedoeld.

Duidelijk is dat een onderzoek te vroeg zou zijn: van de eerste tender (totaal 19 projecten beschikt) worden er in 2009 twee projecten afgerond; de eindafrekening zal in 2010 plaatsvinden. Er zijn ook projecten bij die pas in 2012 afgerond zullen worden. Aangezien de projecten een duidelijke relatie hebben met verschillende beleidsterreinen van de provincie, zal de Rekenkamer het onderwerp blijven volgen.

- **Demografische ontwikkelingen**

Het COELO<sup>4</sup> (Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden) heeft geconstateerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de algemene middelen zich voor krimpgemeenten nadelig ontwikkelen of dat een terugloop van de bevolking de uitgaven per inwoner van een krimpgemeente de afgelopen jaren extra heeft doen toenemen. Deze conclusie staat ter discussie, omdat bijvoorbeeld de provincie Groningen van mening is dat alleen naar het verleden is gekeken en te weinig naar de toekomst. Ook zouden de conclusies in het onderzoek op een te smalle basis worden getrokken. Volgens GS Groningen<sup>5</sup> is er 850 miljoen euro nodig om de krimpgevolgen op te vangen. Het COELO verwerpt dit. De vraag is hoe dit zit? 850 miljoen euro of 'geen schade' is een enorm verschil. Daarnaast rijst de vraag of de constatering van het COELO ook gelden voor de provincies Fryslan en Drenthe en zo ja, hoe de provincies met de veranderende bevolkingssamenstelling (moeten) omgaan. De Rekenkamer legt een dossier aan over demografische ontwikkelingen en gevolgen voor de provincies.

- **Compensatiepakket ZZL**

In 2007 besloot het kabinet de Zuiderzeelijn niet door te laten gaan. Ter compensatie krijgen de Noordelijke provincies gezamenlijk bijna 2,8 miljard euro te besteden voor de versterking van de ruimtelijke en economische structuur in Noord-Nederland en het verbeteren van de bereikbaarheid van deze regio, via openbaar vervoer en weg (Convenant Regiospecifieke Pakket, getekend 23 juni 2008). De focus van het regiospecifiek pakket ligt op effectieve maatregelen en projecten die aansluiten bij de probleemstelling voor het Noorden, zoals beschreven in de Structuurvisie Zuiderzeelijn. De middelen zijn voor 2,16 miljard euro afkomstig van het rijk, en voor 0,67 miljard uit de regio's zelf. De looptijd van het programma is tot 2020. De drie noordelijke provincies hebben gezamenlijk het geld binnengehaald, en moeten het nu gezamenlijk besteden. De Rekenkamer legt een dossier aan over de besluiten, voortgang en ontwikkelingen op dit onderwerp.

---

<sup>4</sup> "Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën", 26 juni 2009

<sup>5</sup> Persbericht van 29 juni 2009 bij het rapport "Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën" COELO 2009.