

Onderzoeksprogramma 2014-2015

Inhoud

1. Tijdsbeeld
2. Ontwikkelen onderzoeksprogramma
3. Onderhoudsplannen wegen en kanalen
4. Reacties gesubsidieerde instellingen op budgetkorting
5. Lessen uit krimpbeleid
6. Terugblik op vitalisering platteland en stimulering toerisme en recreatie
7. Terugblik op bodemsanering en doorontwikkeling bedrijventerreinen
8. Marketing Noord Nederland
9. Kwaliteit handhaving omgevingsdiensten
10. Doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid

Bijlage 1: Criteria bij selecteren onderwerpen voor onderzoek

Bijlage 2: Realisatie onderzoeksprogramma 2012-2013

1. Tijdsbeeld

Wat houdt eind 2013 de gemoederen bezig? Bij deze vraag staat de Noordelijke Rekenkamer kort stil. Bij het formuleren van de vragen die in de komende twee jaar worden onderzocht, kan de Noordelijke Rekenkamer niet voorbijgaan aan de actualiteit.

aanhoudende bezuiniging

Eind 2013 zitten de Statenleden halverwege hun mandaat van vier jaar. Maart 2015 zijn er provinciale Statenverkiezingen. Aan de kiezer willen Statenleden laten zien dat er zaken zijn bereikt. In tijden van bezuiniging (sinds 2008) is het wat lastig met aansprekende resultaten te komen. Op de lopende exploitatie en op de gesubsidieerde instellingen moest de afgelopen jaren worden omgebogen. Het is lastig een gesubsidieerde instelling te noemen die de afgelopen jaren niet door de provincie en vaak ook door andere (gemeentelijke, landelijke of goede doelen) subsidieverstrekkingen op de minlijn is gezet. Wel zijn enkele infrastructurele projecten waartoe al in voorgaande Statenperioden was besloten, in deze periode opgeleverd: kanaal Erica-Ter Apel, het cerviduct over de A28, de kruising/fly-over bij Gieten. Ook zijn er projecten te noemen die na enige vertraging nu volop, en zichtbaar, in uitvoering gekomen zijn: Haak rond Leeuwarden, N381, verdubbeling N33. De aanbesteding van de aanleg van de Centrale As loopt.

In de eerste twee jaren van de lopende Statenperiode was er nog ruimte voor het ontwikkelen van enkele grote en ambitieuze projecten. Reeds gereserveerde investeringsfondsen werden bestemd. Deze nieuwe investeringen worden bekostigd buiten de krappe programmabegroting om. Belangrijke middelen die worden bestemd zijn de fondsen ter compensatie van het niet doorgaan van de Hogesnelheidslijn (RSP, REP). Deze gelden werden eind 2013 definitief belegd en moeten in 2020 definitief zijn besteed. Zo niet, dan vloeien deze investeringsfondsen terug naar het Rijk.

Zo was er toch veel provinciale betrokkenheid bij tot de verbeelding sprekende plannen. Te denken valt aan een financiële deelname van de provincie aan de renovatie van de schaatstempel Thialf in Heerenveen en aan de verplaatsing van het dierenevenementenpark van het centrum (de brink) naar de rand (de es) van Emmen. In de provincie Groningen waren er ook bestemmingen (ambities) waarvan in 2013 bleek dat deze niet door konden gaan: zoals de regiotram van Ommeland naar Stad. Een project dat wel volop en zichtbaar in uitvoering is en dat mede door de provincie wordt bekostigd, is de bouw van het Forum aan de Grote Markt. Het in uitvoering nemen van deze inmiddels gecommiteerde projecten en het opleveren daarvan kan in enkele gevallen een paar jaar duren. Geleidelijk zullen er echter concrete resultaten tot stand worden gebracht.

Nu het Noorden in het nieuwe Europese kaderprogramma (2014-2020, Horizon2020) een wat lagere bijdrage heeft verworven dan in de vorige periode, is er een zekere kentering in het denken. Na een periode waarin het aankwam op het selecteren van de goede plannen, komt er nu een periode waarin het aankomt op het bewaken van een competente en doelmatige uitvoering. Een

uitvoeringsvraag die thans velen bezighoudt, is: hoeveel banen levert de uitvoering op?

reflectie

Terugkijkend op deze eerste twee jaar merken leden van de Programmaraad op dat er bij de besluitvorming over de vele investeringsplannen in de periode 2011–2013 soms een tekort was aan financiële deskundigheid in de diverse Statenfracties. Werden de investeringsplannen wel aan het goede forum voorgelegd? Had er misschien vaker een contra-expertise moeten worden gewonnen? Waren sommige voorstellen niet te optimistisch?

Ook stellen leden van de Programmaraad dat het er de komende twee jaar op aankomt de uitvoering goed ter hand te nemen. De uitvoeringsprocessen moeten worden beheerst. Er is minder ruimte (en tolerantie) om overschrijdingen op te vangen. Het is van belang de uitvoerders waarop een beroep wordt gedaan, strak te binden aan wat GS aan de Statenleden heeft toegezegd. Uitvoering is een aandachtspunt. Uitvoering (programmarealisatie) is mogelijkterwijs één van de zwakkere punten van het provinciebestuur. De provincie kan heel goed problemen analyseren en plannen maken, maar is wellicht minder goed in het beheersen van de uitvoering daarvan. De provincie is bij de uitvoering natuurlijk ook sterk afhankelijk van andere organisaties.

In de derde plaats stellen leden van de Programmaraad dat het soms ongemakkelijke Statenvergaderingen waren. Op diverse langlopende, structurele subsidierelaties moest (soms fors) worden gekort, aan kleinschalige initiatieven vanuit de burgerij moest financiële ondersteuning worden geweigerd, maar in dezelfde vergadering kwamen ook grootschalige investeringsplannen voorbij die opliepen tot in de miljoenen, die werden ingediend door gevestigde instituten en die soms zonder al te veel discussie of protest werden gehonoreerd. Over andere omvangrijke investeringen werd juist wel uitvoerig in de Staten gedebatteerd en leek het soms wel een dubbeltje op zijn kant of de aanvraag zou worden gehonoreerd: Thialf, Regiotram, Dierenevenementenpark, Forum.

perspectief

De verwachting is dat GS ook in 2014 en 2015 voorstellen zal doen om te bezuinigen op de lopende exploitatie. In de Noordelijke provincies is het streven ook gericht op vermindering van de ambtelijke formatie en vergroting van het aandeel medewerkers met een tijdelijke aanstelling (flexibele schil). Veel aandacht is er voor banen die in de marktsector worden gecreëerd, mede als gevolg van investeringen die door de provincie worden gedaan. Er is bijvoorbeeld gedurende zeven jaar lang fors geïnvesteerd in verschillende speerpunten van de kenniseconomie. Maar hoeveel structurele banen heeft dat in de marktsector opgeleverd? De Statenleden willen het graag weten.

In Drenthe is er ontsteltenis over het sluiten van de gevangnissen in Veenhuizen en Hoogeveen. In Oost-Groningen waar de sociale werkvoorziening de grootste werkgever is, wordt door de gemeenten met vrees gekeken naar de inwerkingtreding van de nieuwe Participatiewet. De sluiting van Aldel in Delfzijl was een forse tegenvaller.

schaalvergroting

De regering heeft eind 2012 het initiatief genomen tot een herindelingsprocedure waarin wordt onderzocht of er voldoende draagvlak is om in de Noordvleugel van de Randstad tot één provincie te komen (fusie van Flevoland, Utrecht, en Noord-Holland) per 1-1-2016. In het najaar van 2013 hebben Provinciale Staten van de drie betrokken provincies afstand genomen van deze fusieplannen. Ook het IPO-bestuur, de Eerste Kamer en het provinciebestuur van Fryslân hebben afwijzend op deze fusieplannen gereageerd.

Op 13 november 2013 waren er verkiezingen voor drie Friese fusiegemeenten: Leeuwarden, Heerenveen en de Fryske Marren. In de provincie Groningen vraagt GS aan de gemeentebesturen om voor de raadsverkiezingen van 19 maart 2014 te laten weten wat de gemeenteraden in meerderheid vinden van de herindelingsplannen die de commissie Jansen heeft ontwikkeld. Gaan we per 1-1-2018 van 25 naar 6 of 7 Groninger gemeenten? De Statenleden willen het graag weten. Het antwoord is nog in nevelen gehuld.

Ondertussen zoeken de 51 Noordelijke gemeenten voor de jeugdzorg, de participatiewet (WSW + Wajong) en de dagbesteding/dagbegeleiding (WMO+AWBZ) naar versterking van hun regionale samenwerking. Voor al deze drie taken in het sociale domein is voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (regio's) gekozen op een ruimtelijke schaal die overeenkomt met die van de drie provincies (regionalisering). Kortom het tijdsbeeld kenmerkt zich door voortgaande schaalvergroting in het publieke domein.

2. Ontwikkelen onderzoeksprogramma

Het voorliggende onderzoeksprogramma is in een vijftal stappen ontwikkeld. In de zomer van 2013 is met de voorbereiding begonnen. *In deze eerste stap* is de stand van zaken opgemaakt ten aanzien van het lopende onderzoeksprogramma 2012–2013 (zie bijlage 2). Het onderzoeksprogramma 2012–2013 is vrijwel geheel tot uitvoering gebracht. Verder wordt geconstateerd dat met de huidige middelen in een periode van twee kalenderjaren een capaciteit beschikbaar is om zeven, eventueel acht, Rekenkameronderzoeken uit te voeren.

Voorstellen programmaraadsleden

In de tweede stap zijn gesprekken gevoerd met de negen Programmaraadsleden. Deze gesprekkenronde leverde in totaal vijf onderwerpen op die door meer dan vijf leden als relevant werden aangewezen (dus: het onderzoeken waard). Deze gesprekkenronde leverde daarnaast vijf onderwerpen op die door minder dan vijf, maar door tenminste twee, Programmaraadsleden werden benoemd als het onderzoeken waard. Terwijl de gesprekkenronde met de Programmaraadsleden liep, is er door de Rekenkamer gelijktijdig overleg gevoerd met de controllers van de drie provinciebesturen. Deze controllers geven uitvoering aan artikel 217a Provinciewet en doen doelmatigheidsonderzoek ten behoeve van GS. De NRK moet voorkomen dat onderzoek wordt gedaan naar onderwerpen die ook op de onderzoeksagenda staan van GS. De onderzoekswensen van de Programmaraadsleden zijn getoetst aan de interne onderzoeksplannen van de drie provinciebesturen. Er is geen sprake van overlap.

Andere onderwerpen

Naast deze tien, mogelijk te onderzoeken onderwerpen zijn er *in de derde stap* nog vier andere onderwerpen op de longlist terechtgekomen. Zo heeft de Algemene Rekenkamer de Noordelijke Rekenkamer uitgenodigd mee te doen aan een gemeenschappelijk onderzoek naar de besteding van de Rijks- en provinciale gelden met betrekking tot het Rijksprogramma *Beter Benutten*. Vanuit het lopende onderzoek Natura2000 (EHS) heeft het secretariaat van de Noordelijke Rekenkamer aan het college het voorstel gedaan onderzoek te doen naar de doorwerking van provinciale ruimtelijke keuzen in gemeentelijke bestemmingsplannen. De onderzoekers hebben de indruk dat gemeenten bij het herzien van het bestemmingsplan buitengebied nalaten recente ontwikkelingen in het natuurbeleid van de provincie te verwerken in de burgerbindende gemeentelijke bestemmingsplannen en erop vertrouwen dat ondernemers in buurt van natuurgebieden kennisnemen van de vastgestelde beheersplannen.

Terugblikonderzoeken

Verder streeft de Noordelijke Rekenkamer er sinds 2011 naar door middel van zogeheten terugblikonderzoek te bezien hoe het is gesteld met de feitelijke uitvoering van door het provinciebestuur overgenomen aanbevelingen uit voorgaand Rekenkameronderzoek. Voor een deel worden aanbevelingen die staan opgenomen in Rekenkamerrapporten door GS in de bestuurlijke reactie overgenomen. Maar betekent dat ook dat deze aanbevelingen in de praktijk van de uitvoering doorwerken? Of verdwijnen de intenties in de ambtelijke uitvoering uit het zicht? Ook in gesprekken met Programmaraadsleden is te horen dat ook

zij zich soms afvragen of het aanvaarden van koerswijzigingen op beleidsniveau (kaderstellend) door Provinciale Staten wel wordt gevolgd door koerswijzigingen op het operationele uitvoeringsniveau.

Daarnaast valt het de Programmaraadsleden op dat de conclusies en aanbevelingen uit NRK-onderzoek onderling grote gelijkenis vertonen. Wordt er wel wat van de Rekenkamerrapporten geleerd? Of gaat het hier meer om een roepende in de woestijn.

In het ene terugblikonderzoek (2014) zal worden gekeken naar de doorwerking van de aanbevelingen op het vlak van toeristische en recreatieve projecten en de vitalisering van het platteland. In beide gevallen gaat het om het toetsen van subsidieaanvragen. In het andere terugblikonderzoek (2015) zal worden gekeken naar de doorwerking van de aanbevelingen op het vlak van bedrijventerreinen en bodemverontreiniging. In dit laatste geval gaat het om aanpassingen in het ruimtelijke beleid (dus de interactie met gemeenten en de eigenaren van de bedrijventerreinen).

een eerste voorkeur

Nadat deze 14 onderwerpen waren geïnventariseerd, heeft het college van de Noordelijke Rekenkamer *in de vierde stap*, en dat was in zijn vergadering van 4 september 2013, een eerste prioriteitsvolgorde aangebracht. Daarbij is uitgegaan van de tien criteria die volgens het geldende protocol voor de selectie van te onderzoeken onderwerpen van belang zijn (zie: bijlage 1). Vervolgens is het voorstel van de Noordelijke Rekenkamer besproken met de leden van de Programmaraad (19 november). Deze bespreking heeft geleid tot diverse aanpassingen. Uiteindelijk zijn acht onderwerpen voor onderzoek geselecteerd. Deze acht onderwerpen worden hier onder kort genoemd en in de volgende paragrafen nader toegelicht. Voordat deze onderwerpen in onderzoek worden genomen, stelt de Noordelijke Rekenkamer steeds een afzonderlijk onderzoeksplan vast.

Per saldo bestaat het onderzoeksprogramma 2014–2015 uit de volgende acht onderwerpen:

1. De kloof tussen de technisch gewenste ontwikkeling van de onderhoudsuitgaven voor wegen en kanalen en de feitelijke ontwikkeling van deze uitgaven op de meerjarenbegroting. Onderhoud van infrastructuur is een belangrijke vaste post op de programmabegroting. Het is een provinciale kerntaak (zie voor een uitwerking paragraaf 3).
2. Hoe heeft het management van gesubsidieerde instellingen gereageerd op de budgetkortingen waarmee zij sinds 2009 te maken hebben gekregen: hebben gesubsidieerde instellingen die fors zijn gekort hun verdienmodel aangepast? Wordt er nu meer gemikt op het inzetten van vrijwilligers (terug naar de basis), worden nieuwe markten en sponsors aangeboord (professionalisering), of wordt de dienstverlening sterk gereduceerd en treden misschien andere organisaties in het ontstane vacuüm? (paragraaf 4)
3. Wat is het effect van de zogeheten Krimpgelden die door Rijk en provincies (met name Groningen en Fryslan) aan gemeenten en regio's zijn toegekend om de kwantitatieve teruggang van de bevolkingsomvang (en de vergrijzing) ter plaatse het hoofd te bieden: aan welke activiteiten zijn deze gelden

besteed: wat hebben we van de uitvoering van deze projecten geleerd: weten de gemeenten en provincies nu hoe zij op krimp moeten reageren? De kwantitatieve teruggang van bevolking raakt inmiddels grote delen van het Noorden. Dit vraagt zowel op het vlak van voorzieningen (OV) als ook op dat van de zorg een passend antwoord van de provincies en gemeenten. Dit onderwerp is al intern onderzocht door de provincie Groningen (ex art. 217a Provinciewet). Maar de bevindingen van dit interne onderzoek geven nog onvoldoende antwoord op de relevante vragen (paragraaf 5).

4. In hoeverre hebben de drie provinciebesturen hun beoordeling van subsidieaanvragen voor de leefbaarheid van het platteland en het stimuleren van toeristische en recreatieve projecten aangepast na de conclusies en aanbevelingen van de NRK? Dit is een terugblikonderzoek naar bijstellingen in het subsidiebeleid (paragraaf 6).
5. In hoeverre hebben de drie provinciebesturen na het verschijnen van de NRK-rapporten over bedrijventerreinen en bodemsanering hun beleid richting gemeenten en terreineigenaren aangepast? Hier gaat het om een terugblikonderzoek naar bijstellingen in het ruimtelijke beleid (paragraaf 7).
6. Wat is de effectiviteit van de campagnes die worden gevoerd door de drie provinciale Marketingorganisaties? Wegen de baten van de campagnes op tegen de kosten? Wordt de effectiviteit van de campagnes wel standaard doorgemeten? (paragraaf 8)
7. Wat is de kwaliteit van de milieuhandhaving bij de meest milieubelastende inrichtingen in het Noorden? Levert de gespecialiseerde Noordelijke Omgevingsdienst voor de meer risicovolle inrichtingen een goede handhavingskwaliteit (paragraaf 9)
8. Wat is de doorwerking van het provinciale ruimtelijke beleid? Hoe worden de provinciale beleidsinstrumenten – inpassingsplan, verordening en structuurvisie – gehanteerd? (paragraaf 10)

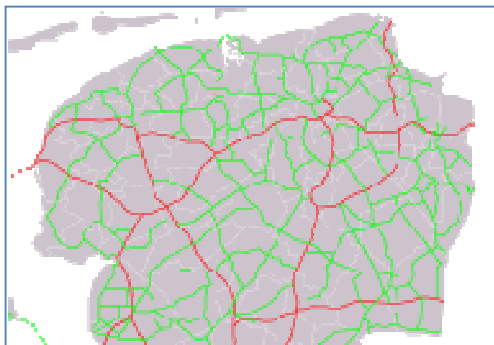
Door de Programmaraad is erop aangedrongen het onderzoek naar de strategiebijstellingen van het management van de gesubsidieerde instellingen ruim voor maart 2015 aan te bieden.

Dit onderzoeksprogramma heeft de Noordelijke Rekenkamer vastgesteld in zijn vergadering van 16 december 2013. In dit programma gaat het om een streven. Er kunnen zich omstandigheden voordoen om van dit voornemen af te wijken. Indien Provinciale Staten aan de Noordelijke Rekenkamer in de komende twee jaar de vraag voorleggen om een verzoekonderzoek uit te voeren, kan dit met zich mee brengen dat onderdelen van dit programma later tot uitvoering worden gebracht. Op vrijdag 17 januari 2014 is dit Onderzoeksprogramma gepubliceerd door plaatsing op de website van de Noordelijke Rekenkamer.

3. Onderhoudsplannen wegen en kanalen

Onderwerp

Een provinciale weg is een Nederlandse weg die wordt aangelegd, onderhouden en beheerd in opdracht van een provincie. Met de inwerkingtreding van de Wet herverdeling wegenbeheer (WHV) op 1 januari 1993 is er een herverdeling gekomen van wegen die onder het beheer van het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen vallen. De genoemde wet voorzag in de overdracht van het beheer van wegen die geen deel uitmaakten van de hoofdinfrastructuur van wegen die van nationaal belang waren. De figuur geeft een overzicht van het provinciale wegennet in de drie Noordelijke provincies. De provinciale wegen zijn in het groen weergegeven. Daarnaast heeft de provincie de verantwoordelijkheid voor diverse vaarwegen.



Het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) is het verplichte algemene beleidskader voor het provinciale mobiliteitbeleid, waarin in samenwerking met de omliggende provincies en de betrokken gemeenten de beleidskaders worden uitgezet. Het PVVP wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsplan/agenda. Deze plannen hebben vooral betrekking op de ontwikkeling en planning van infrastructurele

investeringen (wegverbredingen, nieuwe verbindingen) en gaan minder in op het reguliere beheer en onderhoud van de bestaande provinciale infrastructuur.

De provincie is wettelijk verantwoordelijk voor de onderhoudstoestand van het provinciale wegen- en vaarwegennet en de kunstwerken daarin. Het beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen vormt

geen doel op zichzelf, maar moet worden gezien in het licht van de meer algemene doelstellingen die in de Provinciale omgevingsplannen (POP) of de structuurvisie zijn verwoord. Voor de provincie Groningen is dit bijvoorbeeld: "Duurzame ontwikkeling: voldoende werkgelegenheid en een voor mens en dier leefbaar Groningen met behoud en versterking van de kwaliteiten van de fysieke omgeving, waarbij toekomstige generaties voldoende mogelijkheden houden om zich te ontplooien" Het halen van deze doelstellingen zijn de 'baten' van het beleid. Om die baten te realiseren dienen met betrekking tot het onderhoud kwaliteitskeuzen te worden gemaakt, bijvoorbeeld op basis van de CROW-normen. De keuze voor het kwaliteitsniveau dient te passen bij de hogere doelstellingen.

Het onderhoud van de infrastructuur komt in de begroting aan de orde in de paragraaf 'kapitaalgoederen'. Zoals de tabel duidelijk maakt, maken beheer en onderhoud een aanzienlijk deel uit van de totale uitgaven voor provinciale wegen. Wegen en kanalen zijn lange termijnvoorzieningen ten aanzien waarvan

provincie	beheer & onderhoud	investeringen
Drenthe	€ 10,0 milj.	€ 23,4 milj.
Friesland	€ 36,7 milj.	€ 21,5 milj.
Groningen	€ 18,0 milj.	€ 5,3 milj.

bij schaarse middelen een verleiding kan bestaan tot het voor zich uitschuiven van noodzakelijke onderhoudskosten. Dit kan op vele manieren, waaronder: onvoldoende gelden reserveren voor de vervanging van het wegdek op het eind van de levensduur, cosmetisch onderhoud verrichten en onrealistisch lange afschrijftermijnen hanteren.

Het is daarom van belang dat de provincies een beleid vaststellen waarin zij het gewenste kwaliteitsniveau (bijvoorbeeld aan de hand van CROW-normen en/of de NEN 2767-4) van de infrastructuur en de onderhoudskosten vastleggen die nodig zijn om dat kwaliteitsniveau te halen. Ook normen met betrekking tot de verkeersveiligheid zijn van groot belang. De gemaakte kwaliteitskeuzen, de benodigde onderhoudsinspanningen en de gevolgen voor de beheerskosten dienen inzichtelijk te zijn. De provincie Fryslân heeft het beleid vastgelegd in een “Strategisch onderhoudsbeleid provinciale infrastructuur”. De provincie Groningen heeft het onderhoudsbeleid vastgelegd in het “Meerjarenprogramma Beheer en onderhoud provinciale infrastructuur 2013-2016”. Dit programma is de opvolger van het “Managementcontract Beheer Wegen en Kanalen 2009-2011”. In deze programma’s worden kwaliteitsscenario’s voor de infrastructuur beschreven en worden voor de uitvoering daarvan middelen vrijgemaakt. Naast een goede (financiële) planning waarin de kwaliteitsdoelstellingen worden gehaald en kosten niet vooruit worden geschoven, is het van belang dat GS PS op een goede manier informeren.

Op welke wijze worden de Staten gedurende en ná het begrotingsjaar geïnformeerd over de (voorlopige)realisatie van het beleid?

- Via de tussentijdse bestuursrapportages legt het college inhoudelijk en financieel verantwoording af over de voorlopige realisatie. Idem na afloop van het jaar in jaarverslag en jaarrekening.
- De inhoud van de paragraaf beheer kapitaalgoederen in het jaarverslag voldoet aan de vereisten van het Besluit begroting en verantwoording.
- Minstens eenmaal per collegeperiode levert het college de Staten een meerjarige beleidsmatige en financiële verantwoording, waarbij de ontwikkeling van reserves en voorzieningen moet worden betrokken.

4. Reacties gesubsidieerde instellingen op budgetkorting

Aanleiding

In het *Bestuursakkoord 2008-2011* hebben Rijk en provincies afspraken vastgelegd over de toekomstige bijdrage van de provincies aan de oplossing van ruimtelijke en infrastructurele vraagstukken. Een belangrijk uitgangspunt van dit Bestuursakkoord is dat de gemeenten en *niet* de provincies op het gebied van zorg en welzijn primair aan zet zijn.¹ Daarnaast is in het *Bestuursakkoord 2011-2015* het uitgangspunt '*decentraal wat kan, centraal wat moet*' vastgelegd. Gemeenten zijn de eerste overheid omdat dit de bestuurslaag is die meestal het dichtst bij de burger staat. De provincie heeft een sterke positie in het domein van de ruimtelijke ontwikkeling en fysieke omgeving. In deze ruimtelijke ontwikkeling liggen de kerntaken van de provincie. In dit domein liggen ook de wettelijke bevoegdheden van de provincie. Sociale taken zijn *geen* kerntaak van de provincies (meer).

Doel onderzoek

Een van de gevolgen van de veranderende rol van de provincie in het sociale domein is dat de uitvoering van provinciale taken niet langer automatisch is gekoppeld aan (maatschappelijke) instellingen. Al enkele jaren geleden hebben provincies de subsidierelaties met deze maatschappelijke instellingen afgebouwd. Deze beëindiging van subsidierelaties kan voor instellingen een kans zijn om op de nieuwe werkwijze te anticiperen. Dit onderzoek beoogt inzichtelijk te maken hoe de gesubsidieerde instellingen hun zorgaanbod hebben aangepast en welke strategie zij bij deze transformatie hebben gekozen. Het onderzoek brengt de gevolgen van de bezuinigingen in beeld voor de werkzaamheden van deze instellingen (beleid) en daarmee ook voor de realisatie van provinciale doelen (voor zover nog relevant).

Meervoudige vraagstelling

Voorgesteld wordt om in dit onderzoek uit te gaan van de onderstaande meervoudige vraagstelling:

Wat zijn de gevolgen van de bezuinigingen binnen het sociale domein voor de betrokken instellingen én de te realiseren provinciale doelen?

Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende deelonderzoeksvragen:

- ✓ Op welke sociale instellingen is met ingang van 2009 het meest ingrijpend gekort?
- ✓ Hebben deze instellingen de korting kunnen opvangen en zo ja op welke wijze?
- ✓ Welke gevolgen heeft de korting op de continuïteit van deze instellingen?

¹ Provincies blijven wel een aantal taken op het sociale terrein uitvoeren. Dit zijn wettelijke taken op het gebied van jeugdzorg en artikel 13 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en taken op meer autonome sociale gebieden zoals onderwijskansenbeleid en de sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland. Voor de jeugdzorg geldt dat uiterlijk in 2015 de decentralisatie van alle onderdelen van de jeugdzorg van provincies naar gemeenten moet hebben plaatsgevonden.

- ✓ Welke gevolgen heeft de korting voor de realisatie van de provinciale doeleinden in het sociale domein?

Stand van zaken provincie Drenthe

In haar Sociale agenda '*Mensen in het Middelpunt, 2004-2008*' geeft de provincie Drenthe aan dat zij samen met gemeenten een aantal ambities wil realiseren op sociaal gebied, waarbij een verschuiving plaatsvindt van verantwoordelijkheden naar gemeenten. Met de sociale agenda 2004-2008 is een afbouw van de vaste subsidierelatie met de instellingen in gang gezet. In deze agenda is voor een aantal instellingen al een (beperkte) vermindering van subsidie opgenomen (de 'stimulerende marktkorting') en voor een aantal andere instellingen een volledige beëindiging van de subsidierelatie. Doorvoering daarvan heeft gefaseerd plaatsgevonden. In de *Sociale agenda 2009-2012* is deze afbouw verder voortgezet. Het beleid in deze agenda is erop gericht dat de instellingen na 2012 op eigen benen staan. De vaste subsidierelatie zal worden verbroken, maar indien de instellingen kwalitatief passende producten leveren, passend bij de provinciale vraag en die van de gemeenten, worden er meerjarenafspraken met deze instellingen gemaakt.

In 2009 heeft de provincie eenmalig een budget 'transitiekosten' beschikbaar gesteld om organisaties in drie jaar (start sociale agenda 2009) de kans te geven zich marktgericht en flexibeler op te stellen. In de jaarlijkse werkplannen is hiervoor ook ruimte gegeven. Om klaar te zijn voor de verdeling van taken vanaf 2013 zijn er gedurende de looptijd van de sociale agenda middelen gereserveerd om kennis veilig te stellen. Instellingen moeten inzetten op nieuwe contacten met gemeenten, maar vooral op de ontwikkeling van Kennis Delen Drenthe. De provincie wil scherper sturen op efficiencywinst, door bijvoorbeeld noordelijke samenwerking tussen instellingen te stimuleren. De provincie heeft instellingen ook gestimuleerd zich te profileren op specifieke kennis en aangemoedigd om gemeenten vraaggericht te benaderen. De provincie constateert dat de mogelijkheden die zij aan instellingen heeft geboden met betrekking tot zowel Kennis Delen Drenthe als met de transitiekosten gedeeltelijk tot successen hebben geleid.

Het Rapport *Provincie Nieuwe Stijl* (PNS) dat in september 2009 is uitgekomen, bevat de visie op de rol en taken van de provincie in de toekomst. Onder het motto 'Slimmer en Slanker' geeft het rapport aan wat de provincie nog wel blijft doen, wat niet meer en op welke manier kerntaken worden uitgevoerd. Het sociale domein wordt een verantwoordelijkheid van gemeenten. Uitzonderingen hierop zijn de wettelijke taken op het gebied van jeugdzorg, art. 13 WMO en een beperkt aantal beleidsterreinen waarop de provincie specifieke ambities wil realiseren.

In februari 2010 hebben de Drentse Staten een *amendement* op het rapport Provincie Nieuwe Stijl (PNS) aangenomen waarin de rol van de provincie in het sociale domein nader is vastgesteld en beschreven.² Uitgangspunt blijft dat het sociale domein geen kerntaak van de provincie is, maar dat een aantal ambities

² *Amendement A2010-2*, februari 2010.

overeind blijven staan. Deze ambities zijn vertaald in de volgende rollen voor bovenlokale, maatschappelijke vraagstukken: agenderen, stimuleren, signaleren, monitoren en beleid ontwikkelen. Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2010 is PNS, inclusief amendement, als uitgangspunt genomen voor het opstellen van bezuinigingsvoorstellen.

Vanaf 2013 financiert de provincie per instelling alleen nog werkzaamheden die passen bij de provinciale taken en rollen. In de decemberbrieven van 2011 en de bestuurlijke overleggen van 2011 zijn de instellingen hierover geïnformeerd.³ Voor de beleidsperiode 2013–2015 heeft de provincie ervoor gekozen de trend in de Sociale Agenda 2009–2012 door te zetten. Dit houdt in dat meer middelen flexibel ingezet worden voor de provinciale kerntaken (en beperkte autonome taken). De provincie verstrekt minder middelen als vaste budget voor de instellingen. De middelen voor sociaal beleid en jeugdzorg voor de komende beleidsperiode zijn verdeeld in vaste budgetten voor de sociale- en jeugdzorginstellingen, een flexibel budget specifiek voor sociale instellingen en (geoormerkte) projectgelden. In de periode 2013–2015 wil de provincie Drenthe een totale bezuiniging doorvoeren van ruim € 1,6 miljoen.

Stand van zaken provincie Fryslân

Vanaf 2005 is de Sociale Agenda het document van de Provincie Fryslân, waarin het beleid op het terrein van welzijn en zorg staat beschreven. De meest recente versie is de *Sociale Agenda 2008-2011*. Uit het uitvoeringsprogramma sociaal beleid 2011 blijkt dat de provincie voor de realisatie van de sociale agenda in 2010 ruim € 7,5 miljoen heeft uitgetrokken. Dit bedrag van ruim € 7,5 miljoen is onderverdeeld in structurele middelen (steunfunctie Partoer: € 3 miljoen en maatschappelijke organisaties⁴: € 1 miljoen) en tijdelijk gefinancierde middelen (Sociaal investeringsfonds: € 2,5 miljoen, armoedebeleid: € 1 miljoen in 2010).

Dit bedrag is in 2011 verlaagd naar ruim € 6,6 miljoen. De middelen vanuit het Beleidskader Jeugdzorg (doeluitkering) en de Sportnotitie zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. In het *Coalitieakkoord 2011-2015* erkent de provincie dat het sociale domein vooral het domein van de gemeenten is. Vanaf 2012 heeft de provincie geen zelfstandig sociaal beleid met bijbehorende aparte budgetten vastgesteld. De provincie heeft het sociale beleid ondergebracht in andere beleidsterreinen.

In het uitvoeringsprogramma '*Koersfêst mei nij realisme*' geven GS aan dat zij structureel gaan bezuinigen op verkeer & vervoer en cultuur, taal en onderwijs. Ook gaat de provincie bezuinigen op haar eigen bedrijfsvoering. De reden hiervoor is dat binnen dit programma de meest omvangrijke structurele autonome budgetten aanwezig zijn. Omdat cultuur en taal de komende periode speerpunten zijn van het provinciale beleid, wordt dit programma vrijwel

³ Het gaat daarbij om de volgende preferente instellingen: BOKD, Sport Drenthe, STAMM CMO, Zorgbelang Drenthe en Sensor.

⁴ De maatschappelijke organisaties zijn: Sensor (telefonische hulpdienst), FSU: Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden, FCDS: Fries Centrum voor Doven en Slechthorenden, VG-belangen: belangenplatform verstandelijk gehandicapten, SFO: Stichting Friese Ouderenbonden, Solidair: Katholieke Maatschappelijke Activeringsorganisatie, PDC: Protestantse Diensten Centrum (maatschappelijke activering), Humanitas, COC, Tûmba, inclusief Anti-discriminatiebureau en Zorgbelang Fryslân.

ontzien. Binnen het sociale domein zullen de structurele bezuinigingen als volgt worden ingevuld:

- ✓ € 1 miljoen op subsidiebeleid
- ✓ € 1 miljoen middels 5% bezuiniging budgetinstellingen met ingang van 2012
- ✓ € 0,9 miljoen extra bezuiniging bij stichting Partoer en de Bibliotheekservice Fryslân

Stand van zaken provincie Groningen

De provincie wil vanaf 2011 tot 2015 € 34 miljoen per jaar bezuinigen. Eind juni 2010 stelden Provinciale Staten in de Voorjaarsnota de bezuinigingen vast. De grootste bezuinigingen vallen op de terreinen economie, gebiedsgericht beleid en welzijn. Ook op subsidies wordt gekort en de provincie gaat bezuinigen op de eigen organisatie. Wel wordt er tot 2020 extra geld gereserveerd voor een leefbaarheidsfonds voor gebieden waar de bevolking terugloopt, zoals in de gemeenten De Marne en Eemsmond en in Oost-Groningen. Dit geld is bedoeld om voorzieningen in deze gebieden overeind te houden.

Door de voorgenomen bezuinigingen in het sociale domein per 2013 krijgen elf gesubsidieerde instellingen te maken met een korting die varieert van 25% tot 100%. In het beleidskader sociaal beleid 2013–2015 *'Initiatiefrijk & Betrokken'* is vastgelegd dat de besluiten die in het kader van de bezuinigingen zijn genomen per 2013 worden geëffectueerd.

Eind 2010 hebben GS in beeld gebracht wat de gevolgen van deze korting zijn voor instellingen en gemeenten. Ook volgen GS conform hun toezegging aan PS jaarlijks de ontwikkelingen bij de instellingen.⁵ Sinds 2011 ontvangen de leden van PS geactualiseerde informatie van GS over de wijze waarop gesubsidieerde instellingen anticiperen op de bezuinigingen per 2013 en de gevolgen daarvan voor de continuïteit van de instellingen. Daaruit blijkt dat de provinciale bezuinigingen op de instellingen leiden tot accentverschuivingen.

Afbakening onderzoek

Het onderzoek zal in tijd en qua inhoud goed moeten worden afgebakend. Bij de afbakening in tijd is problematisch dat de ingangsdatum van de korting/bezuinigingen voor iedere provincie anders ligt. Bij de inhoudelijke afbakening moet duidelijk bezien worden op welke maatschappelijke instellingen de korting betrekking heeft (valt de bibliotheekservice hier ook onder?). Dit is nog een punt van aandacht. Van belang is wel dat voor het onderzoek de instellingen worden geselecteerd die met de meest ingrijpende bezuinigingen werden geconfronteerd en waarvan het maatschappelijk belang van de activiteiten hoog is.

Onderzoeksaanpak

De provincie Groningen is in 2011 al gestart met het onderzoek naar de gevolgen van de korting op gesubsidieerde instellingen. Het ligt voor de hand

⁵ Het gaat daarbij om de volgende instellingen: Noordbaak (voorheen COS), Zorgbelang, CMO, belangenorganisaties cliënten en patiënten en Sensor .

aan te sluiten bij de daar gevolgde aanpak. Deze aanpak zal op onderdelen aangepast moeten worden om het beoogde maatwerk te kunnen leveren.

Eén van de Statenleden stelde dat het interessant is om te zien hoe CMO Groningen in reactie op de budgetkorting besloot om meer onderzoek te gaan doen, ook voor andere provincies dan Groningen. Terwijl STAMM in de provincie Drenthe in reactie op eenzelfde budgetkorting besloot om te proberen meer welzijnstaken in opdracht van gemeenten uit te voeren.

Andere Statenleden waren vooral verbaasd over de wijze waarop BiBlionet de bezuinigingen heeft verwerkt. Het algemene (nog te toetsen) beeld is dat de bibliotheekorganisatie voorzieningen in de provinciehoofdsteden overeind heeft gehouden en dat de bestaande (backoffice) intact gebleven is, maar dat de bibliobussen op het platteland grotendeels zijn verdwenen. In Fryslân daarentegen werden allerlei bewegingen gezien om het bibliotheekwezen zowel efficiënter als minder geprofessionaliseerd (ontstaffing) uit te voeren. Maar bij een groter beroep op vrijwilligers ontstaat er ook meer differentiatie tussen de dorpen: dus tussen de dorpen met en zonder een aanbod van actieve vrijwilligers. Bovendien zijn er ook aan de inzet van vrijwilligers grenzen gesteld en zijn zij ook niet overal beschikbaar.

Vijf jaar na de grote kortingen op de sociale taken van de provincies is het de moeite waard te bezien hoe de gesubsidieerde instellingen hun zorgaanbod hebben aangepast en welke strategie zij hebben bewandeld: meer inschakelen vrijwilligers, ontstaffing, concentratie van voorzieningen, zoeken van nieuwe sponsors, meer gebruik van sociale media, andere vormen van innovatie.

Deze reacties op budgetkorting zijn voor de provincie relevant. De provinciale onderzoekinfrastructuur of de ondersteuning om te gaan lezen zijn immers nog steeds relevante provinciale doelen (bijvoorbeeld uit hoofde van het onderwijsachterstandenbeleid). Het andere voorbeeld is de opheffing van Drents Plateau. Het gemeentelijke welstandstoezicht wordt in de provincie Drenthe nu ten dele ingehuurd bij een Groninger Stichting voor Welstandstoezicht: Libau. We zien dat het verdwijnen van de eigen provinciale aanbieder wordt opgevangen door de inhuur van een aanbieder uit de buurprovincie (kortom: schaalvergroting).

- Op welke sociale instellingen werd in het recente verleden (sinds 2009) het meest ingrijpend gekort? Hierbij wordt ook gelet op de procentuele vermindering ten opzichte van het verleden.
- Op welke wijze heeft het management van deze instellingen het beleid (strategie) en het activiteitenaanbod aangepast?
- Wat betekent deze aanpassing van het activiteitenaanbod voor het bereiken van de provinciale doeleinden in het betreffende domein?

5 Lessen uit krimpbeleid

Inleiding

Dit onderdeel van het onderzoeksprogramma 2014–2015 begint met een korte beschrijving van het onderwerp ‘krimp’. Daarna volgt een schets van het beleid van het Rijk, van de noordelijke provincies gezamenlijk en van de provincies afzonderlijk om aan deze problematiek het hoofd te bieden. Daarna wordt reeds uitgevoerd Rekenkameronderzoek naar het verschijnsel ‘krimp’ besproken. Tenslotte worden mogelijke onderzoeksvragen geformuleerd. De weergave van het beleid van de provincie Groningen is het meest uitgebreid. Hier is ook informatie gegeven over de omvang van de middelen die worden ingezet. Voor de provincies Drenthe en Fryslân is dit nog niet volledig uitgewerkt. Dit zal tzt gebeuren in het vooronderzoek.

Onderwerp

De drie noordelijke provincies hebben in meer of mindere mate te maken met het fenomeen demografische ‘krimp’. De (voorspelde) bevolkingsdaling gaat gepaard met vergrijzing en ontgroening. Individuen worden ouder, het aantal geboorten per vruchtbare vrouw daalt. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor het voorzieningenniveau, mobiliteit, onderwijs, de huizenmarkt, de leefbaarheid in de krimpende gebieden, en ook de omvang en samenstelling van de werkende bevolking. Vooral in gebieden met een zwakkere economische structuur zoals achterblijvend opleidingsniveau, inkomensontwikkeling, werkloosheid en lagere woningwaarde kan de bevolkingsdaling ook tot leefbaarheidsproblemen leiden. Jongeren met verdienpotentie verlaten het gebied. Ouderen met lagere inkomens zijn locked in. Met name in Oost-Groningen, de Eemsdelta, De Marne, Noordwest-Fryslân, Noordoost-Fryslân en inmiddels ook delen van Oost-Drenthe zijn de gevolgen van de krimp merkbaar. In de toekomst wordt ook voor andere streken van de provincies Fryslân en Drenthe een sterke afname van de bevolking verwacht. In ieder geval doen zich in deze gebieden wel de demografische veranderingen voor: minder kinderen, meer hoogbejaarden.

Sinds 2006, toen bevolkingsdaling op de beleidspolitieke agenda kwam, zijn er veel initiatieven genomen om het fenomeen te duiden en er kennis over te ontwikkelen. Experimenten, onderzoeksprogramma’s, prijsvraagtrajecten en lokale projecten zijn hier voorbeelden van. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren subsidies ter beschikking gesteld om in antwoord op de krimp het voorzieningenniveau en de leefbaarheid van de betreffende kernen op peil te houden. De vraag rijst waaraan dit geld precies besteed is en of het doelmatig en doeltreffend besteed is. Hebben we er ook wat van geleerd?

Beleid van het Rijk

In november 2009 hebben het Rijk, provincies en gemeenten in het *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met kwaliteit'* uiteengezet hoe zij de gevolgen van krimp willen opvangen. Het actieplan richt zich vooral op de meest urgente regio's: Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost-Groningen en Parkstad-Limburg. Deze gebieden kregen in 2009 jaar ondersteuning van een *Topteam Krimp*. Het actieplan is gebaseerd op diverse analyses, prognoses en onderzoeken, waaronder het WPRB (Werkverband Periodieke Rapportage

Bevolkingsvraagstukken)-rapport *Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, producten van de verschillende werkgroepen van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling en de *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte*.

Het Topteam Krimp heeft de provincie Groningen geadviseerd een Provinciaal Actieplan Krimp op te stellen, gezien de bijzondere problematiek in Noordoost- en Oost-Groningen. De provincie Groningen heeft hieraan gehoor gegeven.

Er is een grote behoefte aan kennis over krimp. Daarom is het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) opgericht om door het delen van kennis en door samen te werken werking de gevolgen van bevolkingsdaling aan te pakken. Het NNB richt zich op gemeenten, provincies, departementen, samenwerkingsverbanden, onderzoeksinstituten en maatschappelijke partners van diverse overheden. Daarnaast is er het Kennisplatform Demografische Transitie (KDT) om de kennisontwikkeling en -verspreiding over bevolkingskrimp, vergrijzing en ontgroening te versterken. Het KDT brengt de *Kennisagenda Bevolkingsdaling* uit. Deze agenda biedt het meest actuele overzicht van ontwikkelde en nog te ontwikkelen kennis op het gebied van bevolkingskrimp. Het KDT is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de provincies Groningen, Limburg en Zeeland en hun regionale kennisinstituten KKNN, Neimed, Scoop en Platform31. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31 ondersteunen het KDT financieel. Leveren deze instituten ook een meerwaarde op?

Beleid van de drie noordelijke provincies gezamenlijk

In maart 2010 heeft het kabinet advies gevraagd aan de landelijke SER over het thema bevolkingsdaling. De SER Noord-Nederland heeft voor deze adviesaanvraag input geleverd en heeft in dat kader ongevraagd advies uitgebracht aan het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). De SER Noord-Nederland heeft geconstateerd dat er in de praktijk nog nauwelijks sprake is van een gericht beleid vanuit een eenduidige visie. Enerzijds komt dit doordat het een complexe problematiek betreft, anderzijds is er een gebrek aan bestuurlijke daadkracht omdat niet duidelijk is welke overheid de verantwoordelijkheid moet nemen en er op gemeentelijk niveau sprake is van conflicterende belangen. Een en ander is verwoord in het rapport *Het Noorden geeft geen krimp*, Advies SER Noord-Nederland (oktober 2010).

In opdracht van de drie noordelijke provincies is in 2010 het Kennisnetwerk Krimp Noord-Nederland (KKNN) opgericht door de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool Groningen. Het doel van het netwerk is: het opzetten van een kennisnetwerk rondom krimp en kennis omtrent dit onderwerp te ontwikkelen en te delen. In dit kader organiseren de drie noordelijke provincies, de RUG en de Hanzehogeschool gezamenlijk zogeheten *Krimpcafé's*. Bij deze bijeenkomsten worden kennis en ervaringen over de aanpak van bevolkingsdaling met elkaar gedeeld.

De provincie Groningen heeft in 2011 € 15.000 en in 2012 € 25.000 subsidie verleend aan de Hanzehogeschool als penvoerder van het KKNN.

Daarnaast werken het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) sinds het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling “Krimpen met Kwaliteit” samen aan de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling. Deze samenwerking komt tot uiting in de *Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling* (2012).

De drie noordelijke provincies en de toenmalige Ministeries van VenW, VROM, LNV en EZ hebben op 8 november 2009 de eerste versie van de *Gebiedsagenda voor Noord-Nederland* vastgesteld.

Beleid van de provincie Groningen

In verschillende provinciale en gemeentelijke documenten worden de demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de provincie Groningen verkend en geanalyseerd, zoals het *Provinciaal Omgevingsplan*, het *Advies Topteam Krimp*, het *Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling*, de *Gebiedsagenda Noord-Nederland*, het *Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2010-2014*, het *Pact Eemdelta* en het *Woon en verdelingsplan Oost-Groningen*.

De provincie Groningen heeft het actieplan *Kijk op Krimp, Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2013* vastgesteld. In het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling staan 31 acties voor de aanpak van bevolkingsdaling en de negatieve gevolgen daarvan. Aan dit actieplan is de subsidieregeling *Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden* gekoppeld. Van 2011 tot 2020 is jaarlijks 3 miljoen beschikbaar gesteld voor het voorkomen en oplossen van problemen op het gebied van wonen, onderwijs, zorg, cultuur, gezondheid, sociaaleconomische vitalisering, kwetsbare groepen en voorzieningen. De subsidie is bestemd voor woon- en leefbaarheidplannen die door de regio's worden opgesteld en voor het stimuleren en ondersteunen van innovatieve projecten en experimenten die gerelateerd zijn aan de krimp en worden aangedragen vanuit de samenleving. Ook moeten de gesubsidieerde projecten bijdragen aan de doelen zoals genoemd in het Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling en de nota *Ruimte voor Daadkracht*.

De gemeente De Marne en de regio's Eemdelta en Oost-Groningen hebben in de periode 2011-2013 met behulp van deze subsidie projecten uitgevoerd die de leefbaarheid in deze krimpgebieden moeten verbeteren. In 2011 heeft de provincie het budget verdubbeld vanwege de grote hoeveelheid subsidieaanvragen.

Naast het fonds Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden zet de provincie Groningen ook andere financiële instrumenten in voor de uitvoering van het beleid rond bevolkingsdaling, waaronder de bestaande doeluitkeringen (ISV, Programma Landelijk gebied (PLG), Waddenfonds) en het Transitiefonds Woningvoorraad.

Het ISV-deelbudget voor wonen wordt volledig ingezet voor de drie krimpregio's in de provincie Groningen (Eemdelta, Oost-Groningen en gemeente De Marne). Het gaat om € 15,2 miljoen voor de periode 2010-2014. Het Beleidskader Stedelijke Vernieuwing 2010-2014 vormt het kader voor de inzet van middelen voor stedelijke vernieuwing in de provincie in deze periode (ISV3). Het gaat

daarbij om de transformatie van de woningvoorraad en het behoud van de leefbaarheid gerelateerd aan het vraagstuk van de structurele bevolkingsdaling.

In het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling heeft het Rijk € 31 miljoen beschikbaar gesteld voor de verwachte structurele leegstand tussen 2010 en 2020. Hiervan is ruim € 14 miljoen beschikbaar gesteld voor de regio Eemsdelta. Naast de bijdrage van het Rijk hebben de vier gemeenten gezamenlijk eenzelfde bedrag van ruim €14 miljoen bijgelegd. Ook de provincie heeft € 14 miljoen beschikbaar gesteld. De provinciale bijdrage wordt gefinancierd uit de Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden en de ISV-middelen. In totaal bedraagt het te verdelen budget in de regio Eemsdelta bijna € 43 miljoen.

Vanuit het Programma Landelijk Gebied/LEADER is voor Noord- en Oost-Groningen per regio ongeveer € 15 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is opgebouwd uit Europees, provinciaal en gemeentelijk geld en is beschikbaar voor de periode 2007-2013. Dit geld is bestemd voor krimpgerelateerde projecten op het gebied van leefbaarheid en lokale economie, zoals het stimuleren van ondernemerschap, herbestemmen van vrijgekomen beeldbepalende panden, culturele activiteiten, samenwerkingsverbanden en het ontwikkelen van netwerken.

Ook middelen uit het Waddenfonds kunnen worden ingezet voor krimpgerelateerde projecten in de Waddengemeenten: de gemeenten De Marne, Eemsmond, Delfzijl en de voormalige gemeente Reiderland (nu Oldambt). Het Waddenfonds heeft de mogelijkheid voor subsidiëring van activiteiten rond thema's als landschap/cultuurhistorie en wonen/werken/recreëren. Het Waddenfonds werkt met jaarlijkse tenders van € 33 miljoen. Het Waddenfonds geeft een subsidie van maximaal 40 procent; de rest moet als cofinanciering worden opgebracht.

Eind december 2012 is de Voortgangsrapportage Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2012 vastgesteld. Hierin wordt beschreven welke van de 31 acties zijn uitgevoerd en wat de tot nu toe behaalde resultaten zijn.

Beleid van de provincie Drenthe

De komende 20 jaar zal volgens de prognoses een aantal Drentse gemeenten te maken krijgen met een daling van de bevolking. In 8 gemeenten daalt het aantal inwoners in deze periode met 10% of meer. Hierop anticiperend is in het kader van de omgevingsvisie samen met 5 Drentse gemeenten een studie gedaan naar de gevolgen van bevolkingsdaling voor de thema's voorzieningen, arbeid, wonen en bereikbaarheid. Deze studie vormt de basis voor de ontwikkeling van een provinciale krimpstrategie. Centrale doelstelling van de strategie is om te komen met een advies hoe de provincie Drenthe de gevolgen van bevolkingsdaling wil aanpakken met als uitgangspunt dat dit moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De provinciale inzet bevat twee sporen: een generieke aanpak en een gebiedsgerichte aanpak. De generieke aanpak richt zich met name op bewustwording rond het thema bevolkingsdaling. De provincie agendeert het vraagstuk bij lokale overheden, Rijk en maatschappelijke

instellingen. De gebiedsgerichte aanpak richt zich in eerste instantie op de regio Zuidoost-Drenthe, dat een zwakkere economische structuur kent.

In het Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling van het Rijk, IPO en VNG is de provincie Drenthe aangeduid als *anticipeerregio*. De provinciale prognose gaat er vanuit dat er voor Drenthe in z'n geheel tot 2012 nog een lichte groei van 5.000 inwoners te verwachten is. Vanaf 2020 wordt in heel Drenthe de bevolkingsdaling ingezet. Er zijn grote verschillen tussen stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten. De plattelandsgemeenten hebben nu al te maken met bevolkingsdaling. Dit geldt met name voor Oost-Drenthe (bestaande uit de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen).

In reactie op het SER-advies *Het Noorden geeft geen krimp* en de motie M 2010-28 *Sociaal-economische vitalisering van het platteland en Versterking van het Landelijk Gebied* heeft de provincie Drenthe in 2010 het *beleidsadvies bevolkingsdaling Drenthe* opgesteld. In deze motie werd verzocht om middelen beschikbaar te stellen voor onder andere de uitvoering van een 'krimpnootitie'. Voor de korte termijn is een beleidsadvies en een uitvoeringsprogramma opgesteld. Daarna zal een provinciale krimpstrategie worden uitgewerkt. Het beleidsadvies heeft de titel *Van groei naar bloei; Inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling* (2010) en stond op 9 februari 2011 op de agenda van de vergadering van de commissie OGB. De uitvoering van het beleidsadvies zal tot 2014 duren en de kosten voor de provincie zijn € 300.000.

Beleid van de provincie Fryslân

Nadat Provinciale Staten in november 2009 bij motie een 'aanvalsplan krimp' hadden gevraagd, is in januari 2010 zowel de *Prognose Fryslân 2009 - 2030*, als het rapport *Krimp en Groei: demografische feroaring yn de provinsje Fryslân* uitgebracht. Uit de provinciale bevolkingsprognose blijkt dat het aantal inwoners in Fryslân tot 2025 met 7.000 toeneemt tot 654.000. Het aantal huishoudens neemt tot 2030 eveneens toe met 22.000 tot 303.000. In beide gevallen vlakt de groei echter geleidelijk af en slaat op de genoemde jaartallen om in een afname. De verwachting is dat voor 2020 in meer dan de helft van de Friese gemeenten het bevolkingsaantal zal dalen, met name in het noorden en westen van de provincie.

Vervolgens is gewerkt aan de notitie *Beleidsopgave 2010-2020 Fan mear nei better*; hierin zijn de opgaven, die gezamenlijk met de partners zijn verwoord, vastgelegd. Tijdens een conferentie in november 2010 hebben de verschillende samenwerkingspartners de noodzaak van een gezamenlijke aanpak onderschreven en werd de Friese krimpbeweging *Fan mear nei better* in gang gezet.

Op basis van de bestuurlijke ambities en de bovengenoemde beleidsopgave is in augustus 2011 de provinciale inzet nader bepaald en vastgelegd in de *Aanpak demografische ontwikkelingen* waarin opgenomen de *Menukaart 2011-2013*. Dit uitvoeringsprogramma beschrijft de inzet van de provincie Fryslân, naast een aantal algemene uitgangspunten en randvoorwaarden voor de uitvoering van de gezamenlijke beleidsopgave.

Rekenkameronderzoek naar bevolkingsdaling

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in 2011 een verkenning uitgevoerd naar demografische veranderingen (bevolkingsdaling, vergrijzing, ontgroening) in Oost-Nederland en de rol van de provincie daarbij. De centrale vraag van het onderzoek was: Wat is de bestuurlijke rol van de provincie op het gebied van demografische krimp en welke aandachtspunten zijn te formuleren voor toekomstig krimpbeleid?

De Rekenkamer Zeeland heeft in 2012 een verkenning naar het thema krimp in Zeeland uitgevoerd. Zeeland, en met name Zeeuws-Vlaanderen, is door het Rijk aangemerkt als krimpregio. Uit de verkenning kwam naar voren dat er sinds 2009 vele acties ondernomen worden om de demografische veranderingen in Zeeland aan te pakken. De Rekenkamer heeft in 2013 onderzocht tot welke resultaten dit heeft geleid. Publicatie heeft in het najaar van 2013 plaatsgevonden.

Mogelijke onderzoeksvragen

De Rekenkamer kan onderzoeken waaraan de subsidies in het kader van de krimp precies besteed zijn en of deze subsidies doelmatig en doeltreffend geweest zijn. Wat is de inhoud geweest van de gehonoreerde projecten? Werden met deze projecten ook de gevolgen van de krimp teniet gedaan? Hebben de gemeenten en de provincie nu geleerd hoe met bevolkingskrimp moet worden omgegaan? Ligt er een beleidsreactie klaar waarmee ook andere provincies hun voordeel kunnen doen? Weten we nu hoe we met de ontvolking van dorpen en delen van het platteland moeten omgaan? Is het verstandig om leeg staande panden te slopen of is het verstandiger te zoeken naar herbestemming? Werkt het om te mikken op multifunctionaliteit: dus het bijeen brengen van meer functies in een gebouw? Levert dat werkbare verdienmodellen op? Bij welke gebieden zijn er wel en bij welke geen mogelijkheden tot recreatief medegebruik van het gebied? Of plaatst de afbraak van voorzieningen op het perifere platteland en de druk op de leefbaarheid de bestuurders nog steeds voor raadselen waarop zij geen werkend antwoord weten?

Om een indruk te geven van projecten waaraan subsidie via het Fonds Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden als uitwerking van het Provinciaal Actieplan 2012 van de provincie Groningen verstrekt is, volgt hieronder een korte samenvatting van de resultaten die genoemd worden in de *Voortgangsrapportage Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2012*:

- Opstellen en uitvoeren communicatieplan;
- Voorlichting via de pers
- Bijeenkomsten en werkbezoeken (conferentie over economische vitaliteit '100% Ondernemend', de werkconferentie 'Groningers aan zet' over burgerbetrokkenheid en overheidsparticipatie, de krimpexperimentendag);
- In het kader van de kennisuitwisseling zijn er diverse werkbezoeken afgelegd, zogeheten krimplunches georganiseerd met o.a. hoogleraren krimp van de universiteit Twente en van de Rijksuniversiteit Groningen;
- Bezoeken van het Ministerie van BZK aan de provincie;
- Lezingen/presentaties over de bevolkingsontwikkeling en de gevolgen ervan;

- Regionaal woon- en leefbaarheidsplan Eemsdelta;
- Regionaal woon- en leefbaarheidsplan Oost-Groningen;
- Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan De Marne;
- Inventarisatierapport over krimp in Oost-Groningen 'Van krimp naar kwaliteit';
- Discussienotitie over de te volgen aanpak 'Van opgave naar kans';
- Regionaal woon- en Leefbaarheidsbasisplan 'Van krimp naar kwaliteit';
- Website www.vankrimpnaarkwaliteit.nl;
- Experiment goedkope koop Oost-Groningen;
- Verbeteren huurhuizen;
- Het experiment geïntegreerde kindvoorziening;
- het ontwikkelen van en het experimenteren met een nieuwe methodiek van (ruimtelijke) planning voor krimpende regio's;
- masterplan 'Zorg voor de Toekomst Noord- en Oost-Groningen';
- Onderzoek 'Herbestemmen van monumentale en beeldbepalende gebouwen';
- Samenwerking met de krimpprovincies Zeeland en Limburg;
- Samenwerking in Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling;
- Grensoverschrijdende samenwerking met Duitse partners;
- Bevorderen samenhang en samenwerking tussen de groei- en krimpregio's
- Atelier krimp;
- Oprichting KKNN;
- Onderzoek naar collectief personenvervoer;
- Verhoging/vernieuwing Zuderhornstert is in 2012 afgerond;
- Herstel kademuur Westerwijtwerdermaar van start;
- Capitoel reisgids Groningen 2012;
- project dat laat zien dat het mogelijk is in een gesloten systeem algen te kweken op restwarmte van industrie;
- ontwikkeling instrument voor herinvulling leegstaande panden;
- Good practice 'arbeidsmarktstrategie' bij Zorggroep Meander;
- Een eerste aanzet tot een methodiek voor instroom van uitkeringsgerechtigden in de zorg;
- Participatie in OESO project Local Scenarios of Demographic Change' en internationale workshop en werkbezoeken;
- Bevorderen nieuw ondernemerschap in krimpregio's;
- symposium 'snel internet op het platteland';
- project 'Snel internet in Oost-Groningen' is in uitvoering;
- Platform voor kennisdeling en -uitwisseling;
- Bijeenkomsten voor kennisdeling en -uitwisseling;

In de bovenstaande inventarisatie valt op dat veel projecten betrekking hebben op het ontwikkelen, verspreiden en delen van kennis omtrent krimp (kennisinstellingen, conferenties, bijeenkomsten, werkbezoeken, onderzoeken, websites, etc.). Er is veel communicatief beleid. Maar weinig fysieke, fiscale of privaatrechtelijke maatregelen. Het bewustzijn neemt toe, maar geldt dat ook voor de kennis?

- Welke maatregelen en projecten in de krimpgebieden werden met subsidie gehonoreerd?
- Wat weten we nu over de effecten van de tot uitvoering gebrachte projecten? Hebben de projecten een bijdrage geleverd aan het opvangen van de gevolgen van de krimp? Hoe heeft dat gewerkt? Wat is de onderliggende beleidstheorie?
- Hebben de overheden inmiddels een plan van aanpak ontwikkeld, nu de krimp zich in de perifere streken verder doorzet? Is er een zicht op een langere termijn?
- Kortom: wat hebben we van de gesubsidieerde maatregelen en hun doorwerking geleerd?

6 Terugblikonderzoek subsidiering plattelandsprojecten en projecten toerisme en recreatie

Twee maal heeft de Noordelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de provinciale beoordeling van subsidieaanvragen met betrekking tot vitalisering van het platteland en het stimuleren van toerisme en recreatie. In beide onderzoeken werd geconstateerd dat ook de door de provincie gehonoreerde subsidieaanvragen rijkelijk optimistisch waren over de te scheppen werkgelegenheid. Er was sprake van majorering. Ook sloten de projecten vaak niet aan bij de sociale economische speerpunten of knelpunten van de betreffende regio. De teneur van de beleidsaanbevelingen van de Rekenkamer was om voortaan kritischer te toetsen of de ingediende projecten voldoen aan de vastgestelde beleidsuitgangspunten. Ook viel op dat in de gebieden met de grotere achterstanden er minder projecten met subsidie werden gehonoreerd. Dit is een verdelingsvraagstuk. De aanbevelingen in de beide Rapporten werden indertijd door de provinciebesturen onderschreven. De inzet van dit terugblikonderzoek is om vast te stellen of er in de feitelijk projectbeoordeling veranderingen zijn opgetreden. Is de waargenomen wijziging van de uitvoeringspraktijk in verband te brengen met de positieve omarming van de aanbevelingen van het NRK-onderzoek door PS en GS?

7 Terugblikonderzoek: spoed bij saneren van vervuilde bedrijfslocaties en doorontwikkelen bestaande bedrijventerreinen

Twee maal heeft de Noordelijke Rekenkamer de provincies aangespoord om een meer actief ruimtelijk beleid te voeren ten aanzien van bestaande bedrijventerreinen. De aanbeveling was dat het provinciebestuur meer de boer op moest gaan: en contact leggen met eigenaren en gebruikers van vervuilde bedrijventerreinen. De laatste keer betrof dat het aanspreken van (huidige of toekomstige) eigenaren van vervuilde percelen om tot sanering en doorontwikkeling van deze gebieden te komen. De eerste keer betrof het de mogelijkheid om bestaande industrie- en kantorenterreinen te saneren en te revitaliseren, voordat er weer een nieuwe uitleg plaatsvindt in het open (weide)gebied. Deze planologische aanbevelingen vielen in goede aarde, zowel bij GS als bij PS. Maar is er nu wel wat veranderd sinds het omarmen van deze aanbevelingen in de ruimtelijke sturing van de drie provinciebesturen? Op het vlak van de bodemsaneringen zijn er zeker positieve indicaties. Maar hoe zit het met de terughoudendheid bij het ontwikkelen van nieuwe kantorenstroken? Is die terughoudendheid toegenomen als gevolg van het ter harte nemen van de aanbevelingen van de NRK? Of spelen hier ook andere factoren (zoals tegenvallende marktomstandigheden) een rol?

8 Effectiviteit Marketing Noord Nederland

In een verder verleden heeft de provincie haar betrokkenheid bij de regionale VVV's beëindigd. De eventuele subsidiering van VVV's is tegenwoordig een gezamenlijke activiteit van samenwerkende gemeenten. Wel is er in elke provincie een zogeheten Marketinginstelling. Het is de bedoeling van deze instelling om de provincie in de media te promoten als een prima plek om te gaan wonen, een bedrijf te vestigen, dan wel daar op vakantie te gaan. Onlangs is de Marketingorganisatie Fryslân in de problemen gekomen omdat bepaalde projecten die met subsidie van het SNN werden uitgevoerd niet volledig bekostigd konden worden en er onvoldoende eigen reserves waren deze tegenvaller op te vangen. Sommige Statenleden vragen zich af wat de effectiviteit is van het in de media vermarkten van de provincies. De subsidie die aan deze organisaties en hun afzonderlijke projecten wordt verstrekt, wordt ervaren als nogal hoog. De baten van de verschillende campagnes worden wel gemonitord. Er is dan informatie over het *bereik* van de informatie campagnes (wie heeft kennisgenomen van de informatieverstrekking, bekendheid met de slogan). Maar er wordt geen informatie gegeven over de bewerkstelligde gedragsverandering: de verandering van de beslissing om in de betreffende provincie op vakantie te gaan, te gaan wonen of daar te investeren. Op dit moment is er kritiek onder recreatieondernemers over de tegenvallende bezoekersaantallen zowel uit binnenland als ook uit het buitenland. Eén van de moeilijk te bewijzen veronderstellingen is dat het product Fryslân, Drenthe en of Groningen niet goed in de markt wordt (werd) gezet. Zo stelt één van de Statenleden dat deze Noordelijke provincies veel te veel in de markt worden gezet als chique bestemmingen en veel te weinig als goedkope en spannende bestemmingen. Er leven in ieder geval kritische vragen met betrekking tot de effectiviteit van de campagnes en met betrekking tot de doelmatigheid (soberheid) van de campagnes. Dit onderwerp krijgt nu meer politieke aandacht omdat de bestedingen in de recreatie en toerisme sector tegenvallen.

- Op welke wijze wordt de effectiviteit van de informatiecampagnes van de drie provinciale Marketingorganisaties standaard in kaart gebracht?
- Voldoen deze evaluaties aan de te stellen standardeisen?
- Wat zijn de kosten van de informatiecampagnes? Hoe worden de kosten van deze campagnes beoordeeld?
- Op welke doelgroepen zijn de campagnes gericht?
- Op welke doelgroepen zouden de campagnes volgens de recreatieondernemers zich moeten richten?
- In hoeverre worden de drie Noordelijke provincies ook onder de aandacht van het publiek gebracht in de bestemmingen die door low cost carriers vanuit Groningen Airport Eelde worden aangedaan?

9 Kwaliteit handhaving door omgevingsdiensten

Officieel zijn de omgevingsdiensten begin 2014 volledig operationeel. De leiding is benoemd, de vestigingsplaats is aangewezen. In de provincie Drenthe is gekozen voor een bilocatie: een vestiging in de grootste Drentse gemeente Emmen en een vestiging in Assen. In Fryslân en Groningen is gekozen voor vestiging op één locatie: Grouw (voormalig gemeentehuis Boarnsterhim); en Veendam. Opmerkelijk is dat de Stad Groningen beperkt in de omgevingsdienst zal participeren. Al met al is de vorming van de omgevingsdiensten bestuurlijk een lastig traject geweest. Over het algemeen gaat een groot deel van de provinciale milieuhandhaving van de provincie over naar de omgevingsdiensten (vaak meer dan 50 fte per provincie). Vanuit de gemeenten is de omvang van het overgaande personeel veel geringer: vaak maar enkele fte's per gemeente. De start van de omgevingsdiensten was moeizaam maar de aansturing zal ook niet eenvoudig zijn. Er is gekozen voor een grondslag in de WGR. In het algemeen bestuur van de omgevingsdienst zijn de deelnemende gemeenten vertegenwoordigd (12, 23 of 24) plus het provinciebestuur. De bestuurlijke aansturing zal beslist communicatieve vaardigheid vergen. De verwerking van de fusie (ambtelijke integratie) zal de nodige aandacht vergen van de nieuwe organisatie. Er moeten dossiers van de oude uitvoeringsorganisaties worden overgedragen naar de nieuwe uitvoeringsorganisatie. In de diverse gesprekken komt naar voren dat de integratie van de ICT-systemen en de databestanden (informatie uit eerdere bedrijfsbezoeken) moeizaam verloopt. Er is ook de zorg dat het niveau van het milieutoezicht daar tenminste tijdelijk onder lijdt. Dat kan betekenen dat ook de naleving van de milieuvoorschriften door de onder toezicht staande bedrijven wat minder wordt (in reactie op het verminderde toezicht).

De Gedeputeerde blijft bevoegd met betrekking tot de meer milieubelastende bedrijven (inrichtingen). Het voorstel is om bij de meest milieubelastende bedrijven in het Noorden vast te stellen of de handhavinginspanning 2015 nog steeds op hetzelfde, adequate handhavingniveau is als voor de taakoverdracht. De pretentie van de vorming van de regionalisering van de omgevingsdienst was dat de kwaliteit van de milieuhandhaving zou toenemen. Handhavingnormen zijn indertijd ontwikkeld door de VROM-inspectie.

- Wat zijn de vijf(tien) meest milieubelastende bedrijven die formeel onder het toezicht van de drie Noordelijke provincies vallen?
- Met welke frequentie, intensiteit en vorm (onaangekondigd?) dienen milieucontroles bij deze bedrijven te worden uitgevoerd? (Controlekader Inspectie Leefomgeving)
- Hoe was de milieuhandhaving in 2014?
- Voldeed deze milieuhandhaving aan de te stellen eisen?
- Was deze milieuhandhaving beter dan voor 2013?
- Wat zijn waarschijnlijke risico's die gepaard gaan met het geconstateerde niveau van milieuhandhaving?

10 Doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid

Onderwerp

In het kader van de vorige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) werden vòòr 2008 gemeentelijke bestemmingsplannen bij een voorgenomen herziening ter goedkeuring aan het provinciebestuur voorgelegd. Het provinciebestuur toetste of bestemmingen en bepalingen in de bestemmingsplannen in lijn waren met het vigerende provinciale omgevings- of streekplan. Wanneer dit niet het geval was, werden gemeenten door de provincie hierop geattendeerd en vond een aanpassing van het bestemmingsplan plaats. Op deze wijze zorgde de provincie ervoor dat haar ruimtelijke ordeningsbeleid een doorwerking kreeg in de bestemmingsplannen. Ook kleinschalige herzieningen (toentertijd artikel 19 procedures genoemd) werden door de gemeenten aan de provincie voorgelegd. De provincie trad daarnaast ook op als administratieve beroepsinstantie indien omwonenden een grief hadden tegen een afwijking van het geldende bestemmingsplan of een weigering om daarvan af te wijken.

In 2008 is het stelsel van de ruimtelijke ordening ingrijpend veranderd, met name met het doel de administratieve lasten te verminderen en procedures te verkorten. Op 1 juli 2008 is de nieuwe WRO in werking getreden. De goedkeuringsbevoegdheid van GS voor (gewijzigde) bestemmingsplannen (artikel 19 lid 1 WRO procedures) is komen te vervallen. Een nieuw bestemmingsplan hoeft een gemeente niet meer vooraf aan de provincie ter goedkeuring voor te leggen. Wel wordt het bestemmingsplan aan de provincie toegezonden. GS kunnen nu een reactieve aanwijzing geven als zij vooraf een zienswijze hebben ingediend op een voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan. Er is nu sprake van repressief toezicht (toezicht na vaststelling van het bestemmingsplan). Hiermee kunnen GS corrigerend optreden als gemeenten bestemmingen weigeren of toekennen die niet in lijn zijn met communautair (EU), nationaal en/of provinciaal beleid. Een onwelgevallige afwijking van het bestemmingsplan moet de derde-belanghebbende aanvechten bij de bestuursrechter en niet langer in eerste aanleg bij het provinciebestuur.

Een ander, juridisch niet bindend instrument is het zogeheten vooroverleg. Art.3.1.1. lid 1 Besluit Ruimtelijke Ordening schrijft voor dat de gemeente bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg voert met die diensten van het Rijk en de provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het geding zijn. In art. 3.1.1. lid 2 Bro wordt de mogelijkheid gegeven aan de Minister en aan GS om aan te geven onder welke omstandigheden of in welke gevallen geen overleg hoeft te worden gevoerd met de rijks- of provinciale diensten. Een vraag is of en hoe de provincie van de bevoegdheid om de gemeente vrij te stellen van het vooroverleg gebruik heeft gemaakt.

Rol van de provincie en instrumentarium

De provincie is de eerste regisseur van de ruimtelijke ordening. Dit houdt onder meer in dat de provincie toezicht houdt op een goede afstemming van

ruimtelijke belangen (claims op de schaarse ruimte) en ervoor zorgt dat gemeentelijke bestemmingsplannen in lijn zijn met het provinciale ruimtelijke ordeningsbeleid. In plaats van een streekplan of een provinciaal omgevingsplan, dienen provincies in het kader van de nieuwe WRO structuurvisies op te stellen. Deze structuurvisies geven het beleid op hoofdlijnen weer, maar hebben geen rechtstreekse doorwerking naar gemeenten (en burgers). Op basis van een structuurvisie zijn PS bevoegd een provinciaal inpassingsplan vast te stellen, vergelijkbaar met een gemeentelijk bestemmingsplan (artikel 3.26 en 3.28 Wro). Een provinciaal inpassingsplan heeft wel rechtstreekse doorwerking en ‘overruled’ daarmee in feite het gemeentelijke bestemmingsplan. De provincie kan overigens alleen een eigen inpassingsplan vaststellen ten aanzien van een belang dat duidelijk voorwerp is van provinciaal beleid zoals de aanleg van een provinciale weg.

Naast het instrument van structuurvisies en hieraan gelieerde inpassingsplannen beschikt de provincie nog over een ander instrument, namelijk een provinciale omgevingsverordening (POV). De POV is een instrument dat wordt vastgesteld door PS. In een POV kan de provincie algemene bepalingen opnemen die betrekking hebben op verschillende provinciale beleidsterreinen. Een POV dient te worden vastgesteld door PS en is na vaststelling leidend voor gemeenten. Gemeenten dienen de bepalingen uit de POV in acht te nemen bij het wijzigen van bestemmingsplannen en het verlenen van vergunningen. De POV moet worden gezien als de juridische vertaling van de structuurvisie. De POV geeft het provinciale ruimtelijke beleid weer in de vorm van regels. Aan deze regels dient het bestemmingsplan te voldoen. Afwijken van de in de POV opgenomen regels is in beginsel niet mogelijk. Wel kan GS aan het gemeentebestuur een ontheffing verlenen. De POV heeft dus wel een bindende, juridische status.

Toepassen WRO-instrumentarium door Noordelijke provincies

De drie Noordelijke provincies voeren een verschillend beleid ten aanzien van het inzetten van het nieuwe planologische instrumentarium. Alle drie provinciebesturen hebben ervoor gekozen om een provinciale omgevingsverordening op te stellen met algemene bepalingen die betrekking hebben op verschillende beleidsterreinen, zoals bodemsanering, regionale waterkering/berging, de EHS, bedrijventerreinen en het plaatsen van windturbines. Hoewel ze alle drie over een POV beschikken is de inhoud van de POV's verschillend. Deels is dit ook logisch omdat de drie provinciale jurisdicties over andere ruimtelijke kenmerken beschikken. Maar ook politieke keuzen en verschillende opvattingen over de gewenste intensiteit van de sturing spelen hierbij een rol.

Ten aanzien van het opstellen van structuurvisies en hierop gebaseerde inpassingsplannen voeren de provincies een verschillend beleid. Hoewel alle drie de provincies terughoudend zijn met het vaststellen van inpassingsplannen, gaat de provincie Drenthe hierin het verst. In beginsel heeft de provincie Drenthe ervoor gekozen om geen gebruik te maken van het instrument inpassingsplan. De provincie Drenthe koerst vooral op goed overleg met de 12 gemeentebesturen om te zorgen dat gemeenten in bestemmingsplannen invulling geven en

rekening houden met het provinciale RO-beleid. Een mogelijk gevolg van intensief vooroverleg is overigens vertraging van de ruimtelijke besluitvorming.

De Provinsje Fryslân werkt weliswaar intensief samen met gemeenten, maar heeft in enkele gevallen ook een inpassingplan vastgesteld. Zo hebben PS voor de Centrale As en de N381 een inpassingplan opgesteld, waardoor het niet nodig was te wachten op een herziening van de talrijke gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied. Ook heeft de provincie een structuurvisie opgesteld voor windenergie, maar dit heeft nog niet geleid tot een uitwerking in een inpassingsplan. De provincie Groningen voert een beleid dat vergelijkbaar is met dat van Fryslân. Ook deze provincie stelt inpassingsplannen op als zij dit nodig acht, maar zal hier niet snel toe overgaan. De provincie Groningen heeft na 2008 ten aanzien van infrastructuur twee inpassingsplannen vastgesteld. Momenteel is een derde provinciaal inpassingsplan in procedure gebracht.

Naast het inzetten van bovengenoemd instrumentarium kan de provincie zelf ook actief kennis nemen van een gemeentelijk bestemmingsplan (door zelf de gemeentelijke bekendmakingen scherp te volgen) en de gemeente uit te nodigen met een bepaalde bestemming rekening te houden (tijdens de ontwikkelfase), of zelfs een aanwijzing geven om een vastgesteld bestemmingsplan alsnog aan te passen aan datgene waartoe de gemeente eerst werd uitgenodigd.

Doorwerking in bestemmingsplannen

Belangrijke redenen om dit onderwerp van onderzoek op te voeren is dat uit verschillende Rekenkameronderzoeken is gebleken dat in de eerste plaats het provinciale RO-beleid onvoldoende doorwerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Hierdoor komen bestemmingen in vigerende bestemmingsplannen niet overeen met een bestemming die de provincie heeft toegekend. Hierbij speelt ook het probleem dat veel bestemmingsplannen sterk verouderd zijn, doordat er voor gemeenten geen directe noodzaak is om tot een herziening te komen.

Verder is zowel het vaststellen van de structuurvisie als de vaststelling van de Provinciale Verordening een directe bevoegdheid van PS. Het ligt voor de hand dat PS willen weten wat er van hun beleidskeuzen terecht komt.

In de derde plaats zijn er aanwijzingen dat provincies onvoldoende regie voeren op het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten. Een voorbeeld hiervan is de doorwerking van het natuurbeleid ten aanzien van de EHS en Natura2000. Bestemmingsplannen kennen de bestemming EHS en Natura2000 niet, waardoor de bescherming van deze natuurgebieden vaak onvoldoende geborgd is. In veel gevallen wordt door de gemeenten vastgehouden aan bestemmingen die aansluiten bij het feitelijke gebruik, om schadeclaims te voorkomen. Pas op het moment dat aankoop en inrichting als natuur heeft plaatsgevonden, vindt een wijziging tot de bestemming natuur plaats op het planniveau. Voor burgers en ondernemers, maar ook voor gemeenteambtenaren, is het daardoor veelal niet bekend wat de door de provincie vastgestelde bestemming van het betreffende gebied lange tijd was (en wellicht nog is). Hierdoor is ook niet altijd bekend dat

er voor bepaalde activiteiten in en nabij Natura2000-gebieden, mogelijk een vergunning in het kader van de NB-wet nodig is. Hierdoor kan het gebeuren dat gemeenten een bouwvergunning afgeven, zonder dat de vergunningaanvrager en de gemeente zich realiseren dat ook een vergunning in het kader van de NBwet vereist is. In bestemmingsplannen wordt er qua gebruiks- en bouwregels geen onderscheid gemaakt tussen EHS of Natura-2000 gebieden. In beide gebieden mag op basis van het bestemmingsplan vaak precies hetzelfde. Hierbij wordt onvoldoende rekening gehouden met het dwingende karakter van de Habitat- en de Vogelrichtlijn die alleen betrekking hebben op de bescherming van de Natura2000 gebieden.

Natuurmonumenten

Al onder de Natuurbeschermingswet 1967 werden natuurgebieden beschermd door het aanwijzen van Staats- en Beschermd Natuurmonumenten. Met de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 vervalt het onderscheid tussen Staats- en Beschermd Natuurmonumenten. Naast Natura 2000-gebieden en EHS-gebieden zijn er ook de Beschermd Natuurmonumenten.

In gesprekken met de Programmaraadsleden zijn daarnaast signalen afgegeven dat de ruimtelijke afweging van de verschillende ruimtelijke (sectorale) claims onvoldoende aandacht krijgt en dat de sectorale afweging (infra, natuur, wonen) sinds 2008 veel dominanter is dan de planologische en integrale afweging. Het bovenstaande zou kunnen leiden tot bijvoorbeeld de volgende onderzoeksvragen.

- Hoe is de doorwerking van provinciaal planologisch beleid in de gemeentelijke bestemmingsplannen?
- Op welke wijze geeft de provincie invulling aan haar regierol en het gebruik van het beschikbare instrumentarium? Hoe wordt er overleg gevoerd?
- Maakt het voor de doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid ook verschil of het gaat om de sectoren: infra (wegen), natuurontwikkeling, waterberging, reservering windmolenparken, bedrijventerrein?
- In hoeverre doen de gemeentebesturen voor de ontwikkeling van hun eigen ruimtelijk beleid een beroep op de afwegingen die het provinciebestuur heeft gemaakt?

Het voorstel is om voor de drie Noordelijke provincies een aantal beleidsterreinen te selecteren waarbij ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt en voor deze terreinen na te gaan hoe de provincie de doorwerking heeft geregeld en wat daarvan in bestemmingsplannen terecht is gekomen. Terreinen die hiervoor in aanmerking komen zijn bijvoorbeeld de duurzame energieproductie (het plaatsen van windturbines en biovergisters), de aanleg van wegen en kanalen, bedrijventerreinen en EHS/Natura2000. Na het selecteren van een aantal beleidsterreinen kan op de kaarten van de POV gekeken worden waar welke provinciale regels gelden. Vervolgens kan via www.ruimtelijkeplannen.nl worden gezien welke bestemmingsplannen op deze locaties gelden. Er kan zo

worden gecontroleerd of belangrijke provinciale beleidslijnen opgenomen zijn in het gemeentelijke bestemmingsplan. Ook moet steeds worden gezien hoe er met de betreffende gemeente werd gecommuniceerd.

Bijlage 1:

Criteria bij selecteren van onderwerpen voor onderzoek door Noordelijke Rekenkamer

No.	Criterium	toelichting
1	Maatschappelijk belang	Raakt grote groepen burgers, bedrijven en/of instellingen in het Noorden
2	Relevante instantie dient het onderzoeksvoorstel in, of ondersteunt het voorstel	Van belang zijn de verzoeken van de Programmaraadsleden, Statenfracties, zeker als er voor deze onderwerpen een breed draagvlak blijkt te zijn; kwestie speelt zowel bij collegepartijen als bij de andere partijen
3	Relevantie voor al de drie noordelijke provincies	Het college NRK treedt op als orgaan voor alle drie provincies: gezocht worden onderwerpen met een algemene noemer in de drie provincies
4	Relatie met actuele doelen van provinciaal beleid	Als bron van actuele doelen kan worden gedacht aan vastgestelde collegeprogramma's maar ook aan doelen in geldend rijksbeleid dat in uitvoering is gegeven aan de provincies (medebewindstaken); ook actueel EU-beleid (Natura2000, aanbestedingen, staatsteun)
5	Provinciale Taak	GS/PS dragen verantwoordelijkheid voor planning, bekostiging, beschikkingverlening, uitvoering, regie, toezicht met name in ruimtelijk domein
6	Risico's	Juridische risico's: aansprakelijkheden, nietigheden; financiële risico's: terugvordering, onderuitputting, overschrijding; integriteitrisico's: onwelgevallige media aandacht
7	Lessen trekken	Mogelijkheden om uit analyse van het gevoerde bestuur lessen te trekken voor toekomst: maatgevende praktijk is aanwezig
8	Actualiteit in deze programmaperiode: bezuiniging, decentralisatie en schaalvergroting	Het kabinetsbeleid staat in het teken van bezuiniging en taakoverdracht aan provincies en gemeenten. Relevant zijn: EHS, regionalisering, bezuiniging, zelfredzaamheid
9	Toekomstwaarde	Op moment dat rapport uitkomt zijn de resultaten bruikbaar voor op dat moment te maken beleids- en bestuurskeuzen: timing (periode: 2014-2015). Kunnen rol spelen in electorale verantwoording Statenleden in maart 2015
10	Onderzoekbaarheid	Empirische vraag, aanwezigheid van relevant toetsingskader: beschikbaarheid gegevens; vraagstelling in beginsel ex post

Bijlage 2:

Stand van zaken uitvoering onderzoeksprogramma 2012-2013

No.	Naam onderzoek	Moment van oplevering
-1	Een schone bodem in zicht?	23 februari 2012
0	Voor behoud van beheerste grondverwerving	24 september 2012
1	Decentralisatie Waddenfonds	1 augustus 2012
2	Energie in Beweging	4 maart 2013
3	Naar een Noordelijke Kenniseconomie	6 juni 2013
4	Provinciale Betrokkenheid bij GAE NV	4 november 2013
5	Vergunningverlening REC te Harlingen	16 december 2013
6	EHS na de herijking: haalbaar en betaalbaar?	24 maart 2014
7	Sociaal beleid	besloten dit onderzoek op later moment uit te voeren
8	Selectieprocedure projecten voor REP en RSP	besloten om dit onderzoek niet uit te voeren

In het kalenderjaar 2012 is gerapporteerd over twee onderzoeken die nog hun grondslag vinden in het Onderzoeksprogramma 2010-2011: bodemsanering en grondbeleid. Daar was het vorige onderzoeksprogramma afgesloten.

Van de zeven onderzoeken die waren opgenomen in het Onderzoeksprogramma 2012-2013 zijn er vijf in uitvoering genomen: Waddenfonds, GAE NV, Energieakkoord, Kenniseconomie, EHS/Natura2000. Er is één onderzoek in uitvoering genomen dat in de planning niet was voorzien. Dit onderzoek is in uitvoering genomen op verzoek van Provinciale Staten van Fryslân: REC OMRIN.

Er zijn twee onderzoeken niet in uitvoering genomen. Het onderzoek naar de gevolgen van de kortingen op het sociale beleid keert in het programma 2014-2015 in gewijzigde vorm terug. Maar dan nu in de vorm van de vraag: *welke strategie zijn de gesubsidieerde instellingen gaan volgen na verwerking van de kortingen op hun budgetsubsidie (instellingssubsidie).*(§5)

Tenslotte heeft het College van de NRK besloten om het onderzoek naar de selectie van projecten die voor REP en RSP in aanmerking zijn gekomen niet uit te voeren. Dit proces van investeringsselectie was grillig en was nog niet afgerond tijdens de looptijd van dit onderzoeksprogramma. De NRK wilde vermijden om te schieten op een voortdurend bewegend doel. Bovendien trad er met het in uitvoering nemen van het omvangrijke onderzoek naar de REC OMRIN te Harlingen aan het eind van de planperiode een capaciteitsprobleem op.