



Bedrijventerreinen in de steigers

Deel 1: Bestuurlijke nota

Bedrijventerreinen in de steigers

Deventer, maart 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Leeswijzer	7
DEEL 1: Conclusies en aanbevelingen	8
1 Inleiding op het onderzoek.....	9
2 Conclusies en aanbevelingen	12
2.1 Hoofdconclusie: Beleid in de steigers, maar uitvoering staat onder druk.....	12
2.2 Aanbevelingen	16
3 Onderbouwing conclusies.....	19
3.1 Consistente doelen met accentverschillen.....	19
3.1.1 Doelen in de keten rijk-provincies-gemeenten	19
3.1.2 Doelen provincie Gelderland	21
3.1.3 Doelen provincie Overijssel	22
3.2 Toepassing instrumenten in praktijk is aandachtspunt.....	23
3.2.1 Overkoepelend beeld instrumenten	23
3.2.2 Gelderland	25
3.2.3 Overijssel	27
3.3 Regionale aanpak: grote provinciale verschillen	28
3.3.1 Gelderland	30
3.3.2 Overijssel	31
3.4 Prestaties gerealiseerd, effecten nog niet in beeld.....	32
3.4.1 Gelderland	33
3.4.2 Overijssel	35
3.5 PS: meer aandacht voor effect-indicatoren	38
Bijlage 1: Achtergronden en begrippenlijst.....	39

Voorwoord

Maatschappelijke zorgen over de verrommeling van het Nederlandse landschap leidden vanaf 2007 ertoe dat 'zuinig en duurzaam ruimtegebruik' hoog op de politieke agenda kwam te staan. De rijksoverheid, provincies en gemeenten hebben in reactie hierop onder andere de samenwerkingagenda 'Mooi Nederland' opgesteld. De matige ruimtelijke kwaliteit van veel bedrijventerreinen is een van de onderwerpen, die daarin bestuurlijke aandacht krijgt. In de jaren daarna ontstaat een levendig debat over de kwaliteit van bedrijventerreinen in Nederland. Onderzoek toont aan dat er meer ruimte voor bedrijventerreinen wordt gereserveerd dan nodig is, en dat een aanzienlijk deel van de bedrijventerreinen verouderd is met alle negatieve gevolgen van dien. Denkt u daarbij aan leegstand, verpaupering, afname van (sociale) veiligheid en economische achteruitgang. Op de achtergrond speelt mee dat verschillende gebieden te maken krijgen met een afnemende beroepsbevolking en veranderende bedrijfsconcepten die vragen om een alternatief ruimtegebruik.

Via de bestuurlijke keten van Rijk-provincie- (regio)-gemeente voert de overheid een actief beleid om de knelpunten aan te pakken. In dit rekenkameronderzoek dat is uitgevoerd door de Rekenkamer Oost-Nederland en de gemeentelijke rekenkamer(commis)sie)s van Borne, Duiven, Heerde, Hof van Twente, Overbetuwe en Nijmegen, hebben we die keten onderzocht. We zijn nagegaan wat de resultaten zijn van het gevoerde beleid van de afgelopen jaren. We hebben er rekening mee gehouden dat beleidsvoering via bestuurlijke ketens de nodige tijd en energie kost. Het is nog te vroeg om een eindoordeel te vellen. Het is wel een geschikt moment om de geleverde prestaties en tussentijdse effecten te onderzoeken, en zo aan te geven of het beleid op koers ligt of niet.

Dit rekenkameronderzoek laat zien dat er de afgelopen jaren veel nieuw beleid in de steigers is gezet. De provincies Overijssel en Gelderland hebben actief beleid ontwikkeld en geïmplementeerd. In de onderzochte gemeenten blijkt de 'duurzame' aanpak van bedrijventerreinen aandacht te krijgen, onder andere

door inzet van de SER-ladder. Maar tegelijkertijd zijn er, vooral nu in tijden van economische crisis, oprechte zorgen over de lokale economie. Het kan soms moeilijk zijn om ruimtelijke en economische belangen bij elkaar te brengen.

Uit de titel van dit rapport 'Bedrijventerreinen in de steigers' blijkt al dat er al heel wat werk verzet is, maar dat de klus nog niet klaar is. Door de risico's in kaart te brengen die een effectieve uitvoering van het beleid in de weg staan, geven we aan dat er blijvend aandacht nodig is voor dit thema. Met het wegvallen van de rol van het Rijk op het gebied van bedrijventerreinen, is het aan de provincies en (samenwerkende) gemeenten om het bedrijventerreinenbeleid van de toekomst vorm te geven. Provinciale Staten zijn daarbij aan zet voor de kaders en de financiële middelen. Ik wens Provinciale Staten een goede behandeling van dit rapport toe.

Hoogachtend,
namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Piet van Dijk
Voorzitter

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen.

In deel 1 presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Deze *bestuurlijke nota* geeft daarnaast ook een korte toelichting op het onderzoek.

In deel 2 worden de onderzoeksresultaten van het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland in een *nota van bevindingen* beschreven. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen uit deel 1.

De gemeentelijke rekenkamer(commisies) hebben elk hun eigen nota van bevindingen en bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota's kunt u vinden op onze website: www.rekenkameroost.nl.

Tot slot vindt u in de bijlagen een toelichting op de onderzoeksmethode, geraadpleegde personen en bronnen en het gehanteerde normenkader.

DEEL 1:

Conclusies en aanbevelingen

1 Inleiding op het onderzoek

Waarom dit onderzoek?

De toegenomen maatschappelijke zorg over de verrommeling van het landschap, heeft ertoe geleid dat voor de bedrijventerreinen in Nederland de politieke aandacht is toegenomen. Nieuw in het beleid is de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit naast de economische kwaliteit van bedrijventerreinen. Dat zien we concreet terug in bijvoorbeeld de aanpak van verouderde bedrijventerreinen (kortweg 'herstructurering' genoemd) om zuiniger om te gaan met ruimte. De nieuwe beleidsrichting blijkt uit de strategische beleidsdocumenten als de Nota Ruimte (2006) van de rijksoverheid en in de samenwerkingsagenda 'Mooi Nederland' van Rijk, IPO en VNG (2007). Op een meer specifiek niveau, zien we de gecombineerde aandacht voor economie en ruimtelijke kwaliteit terug in het Convenant Bedrijventerreinen 2010 -2020. Het convenant is ondertekend door het Rijk, de provincies (via IPO) en de gemeenten (via VNG).

Het vernieuwde bedrijventerreinenbeleid is intussen enkele jaren onderweg. Beleid is opgesteld en beleidsinstrumenten worden ingezet. De rijksoverheid heeft echter aangegeven om na 2013 te stoppen met de ondersteuning van het beleid gericht op de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. De eerste ervaringen met het nieuwe beleid in combinatie met een toekomstige terugtrekkende rijksoverheid, maakt dit een goed moment om de stand van zaken op te nemen. Er kan dan geleerd worden van de ervaringen tot nu toe en daar waar nodig en politiek gewenst, kunnen verbeteringen worden aangebracht voor de toekomst.

Waarom in samenwerking?

In het voorwoord is al aangegeven dat dit rapport het resultaat is van een onderzoek door zes gemeentelijke rekenkamers en de provinciale rekenkamer. De samenwerking biedt het onderzoek een belangrijke verdieping. Samen kunnen wij de 'beleidsketen' (rijk-provincie-gemeente) beter in beeld brengen en de prestaties en effecten ervan beoordelen, dan dat we afzonderlijk zouden kunnen.

Wat is het doel van het onderzoek?

Het doel is om inzicht te bieden in de effectiviteit van het provinciale bedrijventerreinenbeleid om Provinciale Staten daarmee te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. In het onderzoek leggen we de focus op het beleid gericht op de (regionale) planning van bedrijventerreinen en het herstructureringsbeleid. De samenwerking met gemeentelijke rekenkamers biedt een indicatief inzicht in de doorwerking van provinciaal beleid op regionaal en/of gemeentelijk niveau.

Hoe luidt de hoofdvraag?

In hoeverre leidt het door provincies gevoerde bedrijventerreinenbeleid in Overijssel en Gelderland tot de gewenste resultaten en effecten, en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

Welke deelvragen¹ worden in dit onderzoek beantwoord?

1. Welke maatschappelijke doelen streven de provincies Gelderland en Overijssel na met het door hen gevoerde bedrijventerreinenbeleid?
2. Welke beleidsinstrumenten en financiële middelen hebben de provincies Gelderland en Overijssel tot hun beschikking voor het bedrijventerreinenbeleid en hoe zijn die in de onderzoeksperiode ingezet?
3. Hoe is de regionale aanpak georganiseerd en op welke wijze zijn (semi)publieke en private organisaties hierbij betrokken?
4. Wat zijn de procesresultaten² en maatschappelijke effecten geweest in de onderzoeksperiode, en in welke mate zijn daarmee de doelstellingen gerealiseerd?
5. Op welke wijze hebben provinciale staten hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld?
6. Welke aanbevelingen kunnen op basis van het onderzoek worden gedaan voor het huidige en toekomstige beleid?

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

De deelnemende rekenkamers hebben gezamenlijk een onderzoeksplan en werkprogramma opgesteld, en hebben regelmatig overleg gehad gedurende het onderzoek. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft naast haar eigen onderzoek,

¹ De onderzoeksvragen zijn gedurende het onderzoeksproces verfijnd.

² Procesresultaten geven aan hoe bepaalde einddoelen (maatschappelijke effecten) bereikt kunnen worden (bijv. door inzet personeel, verspreiden kennis, e.a.). Er wordt ook wel van 'prestaties' gesproken.

het materiaal verzameld over de gemeente Zwolle, om ook een Overijsselse ‘grote stad’ in het onderzoek te kunnen betrekken. Wij hebben voor Zwolle gekozen vanwege de gewenste spreiding binnen Overijssel, daarnaast is Zwolle interessant omdat ook de Gelderse (buur)gemeente Heerde mee doet aan het onderzoek.³

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben we gebruikt gemaakt van de volgende methoden:

- Interviews met gemeentelijke en provinciale bestuurders en ambtenaren, vertegenwoordigers van de SER Overijssel en SER Gelderland, Oost NV, Kamer van Koophandel en ondernemersverenigingen;
- documentanalyse op beleidsdocumenten van rijksoverheid, provincies en gemeenten;
- inhoudsanalyse op (regionale) afspraken over planning en herstructurering
- literatuuronderzoek naar de planning en/of herstructurering van bedrijventerreinen;
- advies van een klankbordgroep bestaande uit een programmaleider van het NICIS Institute en een senior onderzoeker van de Algemene Rekenkamer. Beiden hebben ervaring in onderzoek naar bedrijventerreinen;

Voor een uitgebreidere methodische verantwoording verwijzen we u naar de bijlagen bij dit rapport.

Wat u nog moet weten voordat u gaat lezen

In deze bestuurlijke nota beperken wij ons tot het trekken van conclusies over het provinciale beleid en –waar mogelijk- de doorwerking daarvan in de keten. De beperkte omvang van het aantal deelnemende gemeentelijke rekenkamers in combinatie met een grote diversiteit aan bevindingen maakt een gezamenlijke bestuurlijke nota die recht doet aan het materiaal van alle deelnemers niet mogelijk. Gemeentelijke rekenkamers stellen daarom elk een eigen bestuurlijke nota op. Deze bestuurlijke nota's zijn te vinden op de website van de rekenkamer Oost-Nederland. (www.rekenkameroost.nl)

³ Een onderzoeksteam van de Rekenkamer Oost-Nederland heeft het onderzoeksproces begeleid. Het initiatief voor het gezamenlijke onderzoek ontstond eind 2010 binnen de NVRR Kring Oost.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de hoofdconclusie van het onderzoek, lichten deze kort toe en doen we aanbevelingen voor de toekomst. In hoofdstuk 3 wordt de hoofdconclusie nader toegelicht.

2.1 Hoofdconclusie: Beleid in de steigers, maar uitvoering staat onder druk

Hoofdconclusie

Onze hoofdconclusie is dat het vernieuwde Gelderse en Overijsselse beleid voor de planning en herstructurering van bedrijventerreinen goed in de steigers is gezet, maar dat de uitvoering onder druk staat. Daarmee neemt het risico toe dat de gewenste effecten van het gevoerde beleid niet of beperkt gehaald zullen worden.

Beleid goed in de steigers...

Beide provincies hebben op hun eigen wijze invulling gegeven aan de ruimtelijke planning van bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde terreinen opgepakt.

De *Gelderse* aanpak van de planning via een structuurvisie en regionale programma's kan op voldoende draagvlak rekenen bij de regio's en gemeenten. Via de gekozen regionale aanpak is het overaanbod aan plannen in de planvoorraad verminderd waarmee een belangrijke stap is gemaakt om in de toekomst zuiniger met de ruimte om te gaan. Er is een beleidsprogramma ontwikkeld om een selectie van de verouderde terreinen aan te pakken en er zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld en ingezet zoals de grondwaardekubus en het Aanjaagteam Herstructurering.

De *Overijsselse* aanpak heeft geleid tot afspraken met individuele gemeenten over de aanpak van de herstructurering en de plannen voor nieuwe terreinen. De zachte plannen, dat wil zeggen plannen die nog in de ideeën en studiefase

verkeren en (nog) geen formele bestemmingsplanstatus hebben, zijn geschrapt, omdat er voldoende plannen zijn om aan de vraag naar bedrijventerreinen te kunnen voldoen. Gemeenten moeten hun plannen voor nieuwe terreinen goed onderbouwen en de ruimtewinst door herstructurering wordt meegenomen in de berekening voor eventuele nieuwe hectaren. Voor de herstructurering wordt gebruik gemaakt van een kwaliteitsscan en daarnaast heeft de provincie de Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel (HMO) opgericht.

De Rekenkamer concludeert op basis van dit onderzoek dat het beleid van beide provincies goed 'in de steigers' staat. Daarmee wordt bedoeld dat in reactie op de maatschappelijke zorgen rond de verrommeling van het landschap en de verloederding van verouderde bedrijventerreinen er beleid is ontwikkeld en dat het doorwerking heeft op het regionaal en/of gemeentelijk beleid.

...maar uitvoering staat onder druk

We constateren tegelijkertijd dat een effectieve uitvoering onder druk staat. De huidige economische situatie speelt daarin een rol, maar is niet de enige verklaring. Met het onder druk staan van de uitvoering is niet gezegd dat de doelen van beleid niet gerealiseerd kunnen worden, maar wel dat de uitvoering enkele knelpunten kent die een risico vormen voor het behalen van de gewenste effecten van beleid. Het gaat daarbij om de volgende risico's⁴:

a. Risico's van (te) ruim aanbod (paragraaf 3.1, 3.2 en 3.4)

- Het is duidelijk waarneembaar in het bedrijventerreinenbeleid dat provincies en gemeenten een halt toe proberen te roepen aan het ongebreideld uitgeven van nieuwe hectares. Er liggen echter –vanuit het verleden– nog voldoende kavels te wachten op een bestemming. Mede door de economische crisis ligt de uitgifte van nieuwe terreinen de laatste twee jaren beduidend lager dan daarvoor. Het gevolg is dat de voorraad nog steeds aanzienlijk is. Een (te) ruim aanbod is niet in lijn met het beleid en draagt bij aan het ontstaan van een nieuwe herstructureringsproblematiek;
- Een gevolg van de grote voorraad uit het verleden is dat er voorlopig geen sprake is van schaarste aan bedrijventerreinen.⁵ Die schaarste is nodig om herstructureringslocaties interessanter te maken voor ondernemers én voor zakelijke investeerders. Bedrijventerreinen zijn in Nederland maar voor een beperkt deel een zakelijke markt, die voor private investeerders rendabel is. Een recent onderwerp in het bestuurlijke debat over bedrijventerreinen is de aandacht voor verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. Het per kavel uitgeven heeft er namelijk toe geleid dat de eigendomsstructuur op

⁴ Tussen haakjes is de verwijzing opgenomen naar de paragraaf of paragrafen in dit rapport waar een verdere onderbouwing is terug te vinden

⁵ Uitgezonderd bedrijven met een bijzonder eisenpakket voor hun werklocatie, voor hen is het aanbod beperkter.

bedrijventerreinen versnipperd is en private partijen zich weinig betrokken voelen bij de ontwikkeling en exploitatie van terreinen. Het uiteindelijke gevolg daarvan is dat bedrijventerreinen relatief snel verouderen. Met een grotere (financiële) betrokkenheid van private partijen kan, in samenspraak met overheden, gezorgd worden voor het behoud en de groei van de waarde van bedrijventerreinen. Om het verzakelijingsproces te stimuleren is in een samenwerkingsverband tussen het IPO, de VNG en het Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (= rijksoverheid) de *Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt*' tot stand gekomen. De werkwijze van bijvoorbeeld de Herstructureringsmaatschappij Overijssel past goed bij deze verzakelijking. Met advies, ideeën en concepten en zo nodig publieke investeringen, biedt de HMO ondernemers zicht op rendement op een te herstructureren kavel waardoor de kans toeneemt dat ondernemers bereid zijn om te investeren. Ook de Gelderse grondwaardekubus past in een streven naar verzakelijking. Een (te) ruim aanbod aan bedrijventerreinen is echter niet bevorderlijk voor het realiseren van een meer zakelijke bedrijventerreinenmarkt.

b. Risico's in de financiering van de herstructurering (paragraaf 3.2)

- De (logische) focus van gemeenten op de economische kant van het bedrijventerreinenbeleid, mede ingegeven doordat niet verkochte kavels zwaar gaan drukken op de resultaten van het grondbedrijf, maakt dat grondprijzen in deze tijd eerder omlaag dan omhoog gaan. Lage grondprijzen bieden geen prikkel voor zorgvuldig ruimtegebruik; het blijft voor ondernemers aantrekkelijker om te verhuizen naar een nieuwe kavel dan om de waarde van het pand (en terrein) te behouden door te herstructureren. De mogelijkheden voor de (gedeeltelijke) financiering van herstructureringsprojecten via de aanleg van nieuwe terreinen (wordt 'verevening' genoemd) zijn beperkt waardoor de financiering van de herstructureringsopgave lastiger is dan in het beleid verondersteld wordt;
- De kosten voor herstructurering zijn aanzienlijk. Beide provincies hebben in hun subsidieregeling de voorwaarde van cofinanciering opgenomen. Nu de financiën van gemeenten onder druk komen te staan, zijn er de eerste signalen dat zij niet kunnen voldoen aan de cofinancieringsverplichting. De provinciale subsidievoorwaarde aan gemeenten om de helft mee te betalen (50% co-financiering) aan een herstructureringsproject, is in tijden van afnemende overheidsfinanciën een (tijdelijk?) knelpunt in de uitvoering van beleid.

- c. Risico's in de informatievoorziening (paragraaf 3.1, 3.2, 3.4 en 3.5)*
- De betrouwbaarheid van het monitoringssysteem IBIS (Integraal Bedrijventerrein Informatiesysteem) was en is nog steeds een punt van aandacht. Verkeerde of onvolledige gegevens betekent dat IBIS niet voldoende representatieve⁶ informatie biedt over de omvang, de aard en de ernst van de herstructurering. Dit bemoeilijkt een effectieve uitvoering van beleid. Voor de provincie Gelderland geldt dat een globaal overzicht van de herstructureringsopgave aanwezig is, maar volledige en gedetailleerde informatie ontbreekt over de veroudering van bedrijventerreinen en de te nemen maatregelen en de kosten daarvan. De provincie Overijssel heeft de te herstructureren terreinen in beeld gebracht en heeft de subsidiemogelijkheden beperkt tot deze 49 terreinen. Op basis van het monitoringssysteem IBIS lijkt er voor Overijssel mogelijk een extra opgave van 11 terreinen⁷ te zijn, de gegevens van de provincie en IBIS sluiten hierbij niet op elkaar aan. Het is voor beide provincies van belang om duidelijkheid te hebben over de totale opgave.
 - In de jaarstukken (begroting en rekening) worden de prestaties van de provincies goed weergegeven, maar verantwoording over de effecten van het beleid op bijvoorbeeld werkgelegenheid, ruimtelijke kwaliteit of vestigingsklimaat ontbreekt. Hierdoor worden PS beperkt in de mogelijkheden om te controleren of het beleid het gewenste effect heeft op de maatschappij.
- d. Risico's bij toepassing van een tweetal instrumenten in de praktijk; de SER-ladder en de regionale grondprijsmethodiek (paragraaf 3.2)*
- De mogelijkheden voor een effectieve toepassing van de SER-ladder⁸ lijken in de praktijk beperkter dan in het overheidsbeleid verondersteld wordt. Dit komt door de voorraden aan bedrijventerrein die op dit moment nog aanwezig zijn. Ondernemers kunnen door de grote voorraad en de wens van gemeenten om hectares bedrijventerrein te verkopen, nog steeds kiezen voor een nieuwe kavel. Gevolg is dat het gewenste effect van de SER-ladder, te weten zuinig ruimtegebruik, onder druk komt te staan.
 - In het convenant Bedrijventerreinen 2010 - 2020 onderschrijven de overheden dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale (grond)markt is. Prijsafspraken zijn niet toegestaan, maar er kunnen wel afspraken gemaakt worden over de te hanteren grondprijsmethodiek. Een voorbeeld daarvan is

⁶ Informatie is representatief als het in hoge mate correspondeert met de werkelijkheid (toevalsfouten zijn toegestaan, systematische fouten niet.)

⁷ In dit onderzoek hebben we niet bekeken wat de conditie van deze terreinen is, ook bij de provincie is niet bekend of en in welke mate herstructurering aan de orde is

⁸ De SER-ladder gaat ervan uit dat gemeenten aan bedrijven eerst een plek bieden op een bestaand of geherstructureerd terrein, voordat een nieuw terrein in gebruik wordt genomen en aangeboden.

de residuele grondwaardemethodiek. Bij de residuele methodiek wordt de grondprijs bepaald door de bouwkosten af te trekken van de waarde van de opstal. Afspraken over de te hanteren methode om grondprijzen te berekenen, komen op regionaal niveau (nog) niet breed van de grond in Overijssel en Gelderland. De verwachting is dat zonder een regionale aanpak van de methodiek de concurrentie tussen gemeenten blijft voortbestaan, waardoor marktconforme grondprijzen niet tot stand komen. Marktconforme prijzen zijn van belang om (extra) middelen te genereren die ingezet kunnen worden voor de kwaliteit van bedrijventerreinen, maar ook als prikkel om de waarde van de huidige kavel in stand te houden.

Voor de provincie Overijssel geldt daarnaast het volgende risico:

- e. Risico ten aanzien van de regionale aanpak (paragraaf 3.3.2)*
- De beoogde regionale positie van het bedrijventerreinenbeleid staat in Overijssel onder druk doordat de afstemming over bedrijventerreinenvisies met buurgemeenten in de praktijk gelijk staat aan elkaar informeren. Er zijn gemeenten die van mening zijn dat ze onvoldoende overzicht hebben over de bedrijventerreinenmarkt in de provincie om een oordeel te kunnen geven over de bedrijventerreinenvisie van een ander. Daarmee kan de vraag gesteld worden hoe andere gemeenten invulling hebben gegeven aan de afstemming. Daarnaast heeft het al dan niet instemmen met de bedrijventerreinenvisie geen consequenties, ook doordat GS plaatsvervangend instemming kan verlenen. De andere route waarmee de provincie wil komen tot een regionale aanpak betreft de samenwerkingsverbanden op het gebied van bedrijventerreinen tussen gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat deze samenwerkingsverbanden - waar de bedrijventerreinenvisies geen onderdeel van uitmaken - een duidelijk doel missen. Daarmee mist een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking.

2.2 Aanbevelingen

De hoofdconclusie van dit rekenkameronderzoek is dat de provincies Gelderland en Overijssel hun planning en herstructureringsbeleid goed in de steigers hebben staan, maar dat een effectieve uitvoering onder druk staat. De rekenkamer hecht er aan op te merken dat de huidige slechte economische situatie weliswaar van invloed is op de situatie die aanleiding geeft tot een aantal van onderstaande aanbevelingen, maar in geen geval de volledige verklaring vormt. We merken hierbij op dat het van belang is om de uitgangspunten van het bedrijventerreinenbeleid vast te houden, juist ook als de economie weer aantrekt. De aanbevelingen richten wij in eerste instantie aan Provinciale Staten.

Omdat de aanbevelingen veelal te maken hebben met de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid kunnen wij ons voorstellen dat Provinciale Staten deze samen met Gedeputeerde Staten oppakken. De eerste zes aanbevelingen gelden voor beide provincies. Aanbeveling 7 is specifiek voor Gelderland en aanbeveling 8 voor Overijssel.

1. Hou de komende jaren de vinger aan de pols bij de instrumenten waarvan de uitvoerbaarheid onder druk staat;
 - a. SER-Ladder: hoe wordt de SER-ladder op lokaal niveau, waar het spanningsveld tussen economie en ruimte het duidelijkst aanwezig is, ingevuld?
 - b. Grondprijsmethodiek; op welke manier kunnen de provincies de totstandkoming van de regionale grondprijsmethodiek verder stimuleren?
2. Zorg, nu de financiële bijdrage van het Rijk wegvalt, samen met gemeenten en bedrijfsleven voor voldoende middelen om de herstructureringsproblematiek aan te pakken. Aandachtspunten daarbij worden gevormd door:
 - a. Cofinanciering tussen provincie en gemeente: er zijn signalen dat de huidige financiële situatie van gemeenten de cofinanciering door gemeenten in gevaar kan brengen
 - b. (regionale) verevening: regionale verevening komt in de praktijk minder goed van de grond
 - c. De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de financiële kant van de herstructurering
3. Vul de beleidsinformatie voor PS aan met enkele effectindicatoren; zoals bijvoorbeeld vestigingsklimaat, ruimtelijke kwaliteit en leegstand⁹. Maak daarbij ook gebruik van informatie die verzameld wordt in het proces van subsidieverlening voor de herstructurering.
4. Verbeter de monitoring via IBIS. Zorg, samen met gemeenten, voor actuele, betrouwbare, relevante en volledige informatie.
5. Stimuleer de verdere ‘verzakelijking’ van het bedrijventerreinenbeleid, door de kansen en mogelijkheden daarvan actief onder de aandacht te brengen van gemeenten en bedrijfsleven.

⁹ Het vooronderzoek *Herstructurering en veroudering (VROM, 2010)* geeft een overzicht van mogelijke indicatoren.

6. Blijf inzetten op het voorkomen van nieuwe veroudering door het overaanbod duurzaam terug te brengen en het borgen van de kwaliteit van bestaande terreinen te stimuleren.
7. Specifiek voor Gelderland: maak waar mogelijk de herstructureringsopgave op langere termijn (na 2015) inzichtelijk. Ga daarvoor door met de ontwikkeling en inzet van kwaliteitsscans om zo de herstructureringsopgave inhoudelijk beter in beeld te brengen (dus concreet maken: welke maatregelen zijn nodig, tegen welke kosten, volgens welk tijdspad).
8. Specifiek voor Overijssel: beleg bij de volgende ronde van bedrijventerreinvisies de afstemming over deze visies bij de samenwerkingsverbanden. Daarmee krijgen deze samenwerkingsverbanden de benodigde inhoud en kan de (niet goed uit de verf komende) afstemming met buurgemeenten achterwege blijven.

3 Onderbouwing conclusies

In dit hoofdstuk wordt de onderbouwing van de hoofdconclusie weergegeven. Dit doen we door de deelvragen te beantwoorden. Per thema geven we eerst een overkoepeld beeld, daarnaast zoomen we in op de provincies Gelderland en Overijssel afzonderlijk.

3.1 Consistente doelen met accentverschillen

Welke maatschappelijke doelen streven de provincies Gelderland en Overijssel na met het door hen gevoerde bedrijventerreinenbeleid?

In paragraaf 3.1.1 wordt een beeld gegeven van de doelen van rijk, provincies en gemeenten, de consistentie daartussen en de mate waarin verantwoording over deze doelen kan worden afgelegd. Een samenvatting van de doelen die de provincies Gelderland en Overijssel nastreven is opgenomen in paragraaf 3.1.2 en 3.1.3.

3.1.1 Doelen in de keten rijk-provincies-gemeenten

In oktober 2009 hebben Rijk, IPO en VNG het Convenant Bedrijventerreinen 2010 – 2020 ondertekend. Via dit convenant hebben de drie overheidslagen onderling afspraken gemaakt over het te voeren bedrijventerreinenbeleid. Deze afspraken dienen vervolgens via het eigen beleid van Rijk, provincies (eventueel regio's) en gemeenten tot uitvoering te worden gebracht.

Consistentie in de doelen

Wanneer we de doelen van de verschillende bestuurslagen met elkaar vergelijken, leidt dat tot de volgende typering¹⁰:

- De doelen van het rijksbeleid: een sterke focus op de ruimtelijke component;
- De doelen van de provincies: een ruimtelijke en een economische component;
- De doelen van gemeenten: een economische en een ruimtelijke component.

Op basis van deze typering concluderen we dat de doelen in de keten in elkaars verlengde liggen; de doelen van het rijk komen eveneens tot uitdrukking in de doelen van de provincies en gemeenten. Daarnaast zien we dat provincies naast de ruimtelijke doelen ook economische doelen wensen te bereiken met het bedrijventerreinenbeleid. Gemeenten leggen de nadruk op de economische doelen van het bedrijventerreinenbeleid en willen daarnaast ruimtelijke doelen realiseren. Daarmee brengen de bestuurslagen verschillende accenten aan qua doelen binnen het bedrijventerreinenbeleid. Deze accentverschillen zijn te verklaren uit de verschillende rollen die gemeenten en provincies hebben. De verschillen in accenten leveren daarnaast met name op gemeentelijk niveau een spanning op tussen de economische en ruimtelijke belangen. Deze spanning komt tot uitdrukking in de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, bijvoorbeeld als het gaat om de SER-ladder en de grondprijzen.

Meetbaarheid van de doelen

Om te kunnen sturen en om verantwoording af te kunnen leggen is het gewenst dat doelen duidelijk zijn vastgelegd, hiervoor wordt veelal de term SMART¹¹ gehanteerd. Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- de te realiseren prestaties zijn veelal SMART geformuleerd;
- voor de effecten die met deze prestaties bereikt moeten worden is dit in veel mindere mate het geval;
- gemeenten en provincies hebben (vooralsnog) weinig zicht op de mate waarin de effecten worden gerealiseerd. Enerzijds is het hiervoor nog wat vroeg, de doorwerking van het in oktober 2009 bekrachtigde gewijzigde beleid moet nog blijken. Anderzijds geldt dat je zult moeten (kunnen) meten om de effecten te kennen.

¹⁰ Het behouden en/of creëren van werkgelegenheid, het creëren van een goed vestigingsklimaat en doelstellingen over het aantal te verkopen hectares vatten wij onder de noemer economische component. Onder de ruimtelijke component verstaan wij doelstellingen die te maken hebben met zorgvuldig en zuinig ruimtegebruik.

¹¹ Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch en Tijdgebonden.

3.1.2 Doelen provincie Gelderland

Het huidige Gelderse bedrijventerreinenbeleid is vastgelegd in de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties en is op 30 juni 2010 door PS vastgesteld. Deze structuurvisie vervangt grotendeels het vorige bedrijventerreinenbeleid zoals dat vastgelegd was in het Streekplan 2005. De hoofddoelstelling van de structuurvisie maakt duidelijk dat het Gelderse bedrijventerreinenbeleid, de ruimtelijke kant wenst te combineren met de economische kant van bedrijventerreinen. Het doel is als volgt geformuleerd:

'(...) voldoende terreinen van een goede kwaliteit die aansluiten op de vraag van bedrijven, dat is van belang voor de Gelderse economie. Tegelijkertijd willen wij een zorgvuldig gebruik van de ruimte en bedrijventerreinen die energiezuinig en klimaatbestendig zijn' (Structuurvisie, 2010, p.9).

In de inleiding van de structuurvisie wordt de opgave van Gelderland geformuleerd als: het realiseren van voldoende ruimte voor bedrijfsontwikkeling van de juiste kwaliteit op de juiste plek en het voorkomen van overschotten en leegstand (p.3). Een typerende kenmerk van het Gelderse beleid is een regionale aanpak van het vraagstuk van de bedrijventerreinen in Gelderland. Zowel het Streekplan 2005 als de structuurvisie besteden daar uitgebreid aandacht aan.

De aanpak van verouderde bedrijventerreinen heeft de afgelopen jaren steeds meer politieke en beleidsmatige aandacht gekregen. De actuele Gelderse herstructureringsopgave is vastgelegd in het Provinciaal Herstructureringsprogramma (PHP) 2009-2013, en is aangeboden aan de rijksoverheid om aanspraak te kunnen maken op € 12,6 miljoen subsidie. De streefwaarden (doelen) zijn gedurende de onderzoeksperiode aangepast. In bijvoorbeeld de jaarrekening van 2008 streefde de provincie ernaar 1000 ha aan te pakken in de bestuursperiode 2007 -2011. In de jaarrekening van 2009 is het streefgetal verhoogd naar 1100 hectare (zie nota van bevindingen voor toelichting).

In voorbereiding op het PHP heeft de provincie onder gemeenten een inventarisatie gemaakt van geplande herstructureringsprojecten. De totale herstructureringsopgave tot en met 2015 is 1800 ha, waarvan per 2011 672 hectare in uitvoering is.

In beleidsnota's en de jaarstukken (begroting, rekening) worden de *prestaties* van het bedrijventerreinenbeleid over het algemeen voldoende SMART geformuleerd. De aandacht voor de *effecten* van het gevoerde beleid blijven daarbij achter. In de jaarstukken wordt niet systematisch via effectindicatoren

bijgehouden wat de maatschappelijk effecten van het gevoerde beleid zijn.¹² Hierdoor wordt sturing op effecten bemoeilijkt.

Via het provinciale herstructureringsprogramma 2009 -2013 is het herstructureringsbeleid op de korte termijn voldoende SMART geformuleerd. De omvang van de herstructureringsopgave op de lange termijn wordt in hectares verouderd terrein weergegeven. De geschatte kosten en zicht op te nemen maatregelen op de lange termijn zijn niet specifiek gemaakt. In de jaarstukken wordt onvoldoende duidelijk dat ook als de geplande prestaties worden gehaald, er nog een aanzienlijke restopgave voor herstructurering is.¹³ Naar het oordeel van de rekenkamer zou daar meer aandacht voor mogen zijn. Dan is het voor alle betrokken partijen duidelijk dat tot nu toe minder dan de helft van de plannen financieel gedekt en in uitvoering is.

3.1.3 Doelen provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft in het meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid (MJP VB) de doelen voor herstructurering geformuleerd. De provincie gaat uit van een totale herstructureringsopgave van 49 terreinen van in totaal ruim 1200 netto (of 2340 bruto) hectares en gaat er van uit dat er daarna geen restopgave meer is. Op basis van gegevens in IBIS lijkt de opgave groter te zijn. Er zijn 11 bedrijventerreinen extra die in IBIS als verouderd staan aangemerkt. De kwaliteit en betrouwbaarheid van IBIS is, zoals eerder aangegeven, een aandachtspunt. In dit onderzoek is niet bekeken of er op deze 11 terreinen daadwerkelijk sprake is van veroudering, ook de provincie kan op dit moment niet aangeven wat de opgave op deze 11 terreinen is.

In de Omgevingsvisie heeft de provincie Overijssel de ambitie aangegeven om te voorzien in voldoende vitale werklocaties die aansluiten bij de voortdurend veranderende wensen en eisen van het bedrijfsleven. Ook is in de Omgevingsvisie aangegeven dat het aanbod aan nieuwe bedrijventerreinen (harde en pijplijnplannen) de totale netto behoefte aan terreinen tot 2020, te weten 1120 hectare, dekt. De zachte plannen zijn dan ook geschrapt bij het vaststellen van de Omgevingsvisie. Omdat de spreiding van de capaciteit per regio en gemeente uiteenloopt, leidt dit soms tot tekorten, maar soms ook tot overschotten. De provincie vraagt daarom aan gemeenten om in een bedrijventerreinvisie een onderbouwing van de behoefte en de

¹² Denk bijvoorbeeld aan het (directe) effect op het vestigingsklimaat, leegstand, verhouding vraag en aanbod, ruimtelijke- of milieutechnische kwaliteit.

¹³ Per 1-1 2011 staan er in IBIS 132 bedrijventerreinen aangemerkt als verouderd. Via de uitvoeringsagenda van het PHP 2009-2013 worden niet al die terreinen aangepakt.

programming te geven. Deze bedrijventerreinenvisies komen in de paragrafen instrumenten en samenwerking aan bod.

De doelen uit het MJP VB hebben het karakter van een prestatie, zijn duidelijk vastgelegd en hierover kan verantwoording worden afgelegd. Voor de maatschappelijke doelen die met deze prestaties bereikt moeten worden is dit in mindere mate het geval. Daardoor is het niet mogelijk om informatie te verzamelen op effectindicatoren en te sturen op effecten.

3.2 Toepassing instrumenten in praktijk is aandachtspunt

Welke beleidsinstrumenten en financiële middelen hebben de provincies Gelderland en Overijssel tot hun beschikking voor het bedrijventerreinenbeleid en hoe zijn die in de onderzoeksperiode ingezet?

3.2.1 Overkoepelend beeld instrumenten

De provincies Overijssel en Gelderland voeren een actief bedrijventerreinenbeleid wat ondermeer blijkt uit de keuze voor, en inzet van verschillende beleidsinstrumenten. In Overijssel biedt het meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid een samenhangende¹⁴ toelichting op de inzet van provinciale instrumenten. In Gelderland gebeurt dat via de structuurvisie Bedrijventerrein en werklocaties.

De meeste provinciale instrumenten zijn gericht op de ontwikkeling en uitvoering op gemeentelijk niveau. Overijssel richt zich daarbij rechtstreeks op gemeenten. In Gelderland worden instrumenten zowel ingezet op regionaal niveau (bijvoorbeeld regionale programma's) als op gemeentelijk niveau (bijvoorbeeld grondwaardekubus). Overijssel heeft de juridische doorwerking van haar beleid geregeld via een ruimtelijke verordening. In Gelderland zal het bedrijventerreinenbeleid worden opgenomen in de tweede tranche van de ruimtelijke verordening (naar verwachting gereed in 2012).

De ontwikkeling en uitvoering van de ruimtelijke instrumenten¹⁵ en financiële instrumenten (subsidie) verloopt grotendeels volgens verwachting. Er zijn enkele instrumenten waarbij de uitvoerders van het beleid (gemeente/regio) risico's

¹⁴ Van samenhang is ondermeer sprake als de relatie tussen instrumenten wordt toegelicht en er een koppeling wordt gemaakt tussen beleidsdoel en in te zetten instrument(en).

¹⁵ Denk aan de Overijssels omgevingsvisie, Gelderse structuurvisie en de provinciale herstructureringsprogramma's

zien in de praktische uitvoerbaarheid ervan.¹⁶ Het gaat daarbij om de volgende instrumenten:

- SER-ladder
- Regionale verevening
- Regionale grondprijsmethodiek
- IBIS als monitoringsysteem

SER-ladder

Het toepassen van de SER-ladder is het uitgangspunt voor gemeenten en regio's. Zij geven daar invulling aan door hun uitgiftebeleid daar op aan te passen en/of een handleiding op te stellen om de toepassing van de SER-ladder handen en voeten te geven. De uitwerking in de praktijk moet veelal nog blijken. Wel zijn er signalen dat de wensen van ondernemers (zowel nieuwe als reeds gevestigde ondernemers) voor een nieuwe kavel, zeker gezien de voorraden nieuwe kavels en de relatief lage grondprijzen, moeilijk te weerstaan zijn.

Regionale verevening

Er zijn twee voorbeelden van regionale verevening in Gelderland, te weten de West-Achterhoek en Bedrijvenpark H2O (intergemeentelijk bedrijventerrein Hattermerbroek BV samenwerking van Heerde, Hattem, Oldebroek). In West-Achterhoek (Doetinchem, Oude IJsselstreek, Montferland, Bronckhorst) worden opbrengsten uit nieuwe ontwikkelingen toegevoegd aan het regionaal Herstructureringsfonds en aangewend ter verevening van kosten voor herstructurering, revitalisering en transformatie.¹⁷ In de praktijk blijkt de verevening rond het H2O-bedrijvenpark niet van de grond te komen. Oorzaken hiervan zijn de achterblijvende vraag van nieuw te vestigen bedrijven, verbreding van het regionale aanbod (Zwolle, Kampen, Harderwijk) en de primaire doelstelling om bestaande bedrijven binnen de gemeenten te verplaatsen blijft achter bij de prognoses.¹⁸

Regionale grondprijsmethodiek

Uit onderzoek van de STEC-groep is gebleken dat veel grondprijzen van bedrijventerreinen in Nederland aan de lage kant zijn. Als belangrijke oorzaak daarvan wordt 'het naar de buurgemeenten kijken bij de prijsbepaling van bedrijventerreinen' beschouwd. De STEC-groep heeft aangegeven dat wanneer gerekend wordt vanuit de commerciële waarde van gebouwen (de residuele grondwaarde), vaak een 10 tot 20% hogere grondprijzen mogelijk blijkt te zijn. Voor beide provincies geldt dat het maken van regionale afspraken over de te hanteren berekening van grondprijzen, nog niet in een ver gevorderd stadium

¹⁶ Bronnen: Interviews, bevindingen van de gemeentelijke rekenkamers en een analyse van de Reactienota behorende bij de Gelderse structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties.

¹⁷ Bron: definitieve RPB Achterhoek, december 2011.

¹⁸ Bron: Auditonderzoek Ernst & Young, 16-11-2011.

verkeren. In Gelderland worden in drie van zes Regionale programma's bedrijventerreinen vermeld dat er op dit moment geen behoefte is om hierover regionale afspraken te maken. In Overijssel is de grondprijsmethodiek vooral nog een lokale aangelegenheid. Het beoogde effect van de regionale grondprijsmethodiek (het voorkomen van concurrentie tussen gemeenten en daardoor een marktconforme grondprijs) wordt hierdoor nog niet gerealiseerd.

IBIS als monitoringsysteem

In het convenant is afgesproken dat IBIS als monitoringsysteem zal worden gebruikt. De gegevens in IBIS worden door de provincie Overijssel op diverse onderdelen als kwalitatief onvoldoende bestempeld, bijvoorbeeld als het gaat om de omvang van de herstructureringsproblematiek, maar ook als het gaat om de voorraad aan bedrijventerreinen. De provincie Gelderland werkt al enkele jaren aan het uitbouwen van de standaard IBIS-monitor om de kwaliteit van de data te verbeteren. Gemeenten worden ook benaderd om de kwaliteit en actualiteit te verbeteren. Ook in de 'Gelderse data' zijn nog verbeterstappen te maken. In de recente regionale afspraken zijn opnieuw afspraken gemaakt over het bijhouden van IBIS.

De rekenkamer is van mening dat de provincie weliswaar niet verantwoordelijk is voor een kwalitatief goede vulling van IBIS, maar wel de mogelijkheid heeft om samen met gemeenten een kwaliteitsslag in IBIS te maken. In de gesprekken met gemeenten kan de provincie de gegevens in IBIS vergelijken met gegevens die gemeenten hanteren, en zo verschillen opsporen en aanpassen in IBIS. Op zo'n manier ontstaat een doorlopend proces van verbetering van de data.

3.2.2 Gelderland

Overzicht instrumenten voor planning en herstructurering

De provincie Gelderland zet een brede combinatie van beleidsinstrumenten in om haar bedrijventerreinenbeleid tot uitvoering te brengen. Binnen het huidige beleid dat samengebracht is in het programma Bedrijventerreinen voor de Toekomst, gaat het samengevat om de volgende instrumenten:

- *voor de (regionale) planning van bedrijventerreinen*: inzet van juridische instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening, in het bijzonder de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties; de SER-ladder; kennisoverdracht, ambtelijke ondersteuning, bestuursakkoorden (EPO, RPB) om regionale afspraken te maken, en instrumenten voor prognoses en monitoring (IBIS, rapportages Bureau Economisch Onderzoek);
- *voor de herstructurering van verouderde terreinen* worden subsidies, kennis bijvoorbeeld via de grondwaardekubus, een provinciale

herstructureringsprogramma, kwaliteitsscans en ambtelijke ondersteuning (procesregisseur, A-team) ingezet.

Financieel overzicht

Afgezien van de reguliere bedrijfsvoeringskosten vraagt de planning van bedrijventerreinen geen specifieke financiering. Dat geldt wel voor de herstructurering van verouderde terreinen, wat een kostbare zaak kan zijn.¹⁹ De financiering van het provinciale herstructureringsbeleid geschiedt vanuit de reguliere begroting en vanuit de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG). Subsidie vormt een belangrijk instrument om de doelstellingen op het gebied van de herstructurering te kunnen realiseren. *De Beleidsregel subsidieverstrekking sociaal-economisch beleid* (2008) vormt de juridische basis voor de subsidiëring.²⁰ De subsidie wordt verstrekt aan de gemeente.

In de periode 2007 tot en met 2010 heeft de provincie Gelderland circa € 42, 8 miljoen beschikbaar gesteld voor herstructureringsprojecten. Een deel daarvan is vanuit de recessiegelden naar voren gehaald. We zien in 2009 en 2010 dan ook een sterke stijging in de jaarrekeningen terug.

Tabel 1 financiering herstructurering

Jaar	Bedrag	Bron / toelichting
2007	€ 3,1 mln. regulier	(3,3 -0,2 onderbesteding)
2008	€ 1,749 mln. regulier	Rest naar 2009 697.710,-
2009	€ 6 mln. regulier	Bron Rekening 2010
	€ 5, 45 mln. recessie	Recessie € 3, 75 mln Rekening 2009. Volgens Rekening 2010 en GS-besluit , gaat het om 5,45 mln GS zaaknummer 2009-002820
	€ 7, 5 miljoen	impuls revitalisering bedrijventerreinen voor De Mars in Zutphen,
2010	€ 1.585.000	Vanuit de reguliere tranche herstructurering 2010 zijn nog eens twee extra projecten ondersteund: Verheulswede Doetinchem en DAV Winterswijk, Rekening 2010
	€ 17,5 mln	RSP (PS2010-210) Stadsregio + Achterhoek, in 2010, (7,5 uit budget 2010, 10 mln uit 2011)
Totaal	Circa (€ 42,8 mln)	

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 2011, o.b.v. analyse jaarrekeningen 2007 t/m 2010

¹⁹ De kosten per te herstructureren hectare kunnen zeer sterk verschillen afhankelijk van type en zwaarte van herstructurering. Het kan variëren van enkele duizenden tot letterlijk miljoenen euro's.

²⁰ Andere onderdelen van de beleidsregel SEB die relevant zijn voor bedrijventerreinen betreffen: vraagbundeling breedband, bedrijfsverplaatsingen en innovatieve bedrijfsomgeving.

Risico vanwege (co-)financiering

De financiering van herstructureringsprojecten op basis van cofinanciering brengt een verhoogd risico met zich mee, dat bepaalde projecten moeten worden uitgesteld of afgeblazen. De achterliggende oorzaak is dat verschillende gemeentelijke begrotingen onder druk staan vanwege de financieel-economische crisis en de bijbehorende bezuinigingen.

3.2.3 Overijssel

Overzicht instrumenten voor planning en herstructurering

Overijssel beschikt over een onderbouwd, samenhangend pakket aan instrumenten van juridische, economische en communicatieve aard. De samenhang tussen nieuwe terreinen en herstructurering is geborgd, de SER-ladder heeft een beleidsmatige doorvertaling gekregen en er is aandacht voor duurzaam beheer en onderhoud van nieuwe bedrijventerreinen. Samengevat gaat het om de volgende instrumenten:

- *Voor de planning van bedrijventerreinen:* de omgevingsvisie en de bijbehorende ruimtelijke verordening en een doorvertaling van de landelijke prognoses als indicatieve bovengrens voor de ruimtevraag van gemeenten;
- *Voor de herstructurering van verouderde terreinen:* subsidies, kwaliteitsscans, procesmanagement en de herstructureringsmaatschappij Overijssel.
- *Voor zowel de planning als de herstructurering:* prestatieafspraken met gemeenten, bedrijventerreinenvisies, Oost NV, informatie-uitwisseling op ambtelijk niveau en bestuurlijk overleg tussen het college van GS en van B&W.

Financieel overzicht

Afgezien van de reguliere bedrijfsvoeringskosten vraagt de planning van bedrijventerreinen geen specifieke financiering. In de periode 2007 tot en met 2010 heeft de provincie Overijssel ongeveer € 23 mln. aan middelen ingezet voor het bedrijventerreinenbeleid. Het overgrote deel van de middelen is ingezet voor de herstructurering.

Tabel 2 (Incidentele) Middelen bedrijventerreinenbeleid (bedragen x 1.000)

Jaar	2007	2008	2009	2010	Totaal
Begroot	5.500	5.037	10.463	8.242	
Gerealiseerd	5.500	5.037	7.190	5.282	€ 23 mln.
Waarvan provinciale Toppermiddelen ²¹	4.000	4.000	2.000		
Storting HMO			7.500		

Bron: provincie Overijssel

De onderbesteding in de jaren 2009 en 2010 wordt vooral veroorzaakt doordat subsidieaanvragen vertraagd zijn. Deze aanvragen zullen in het volgende jaar worden ingediend.

Risico vanwege (co-)financiering

Gemeentelijke begrotingen staan onder druk vanwege de financieel-economische crisis en de bijbehorende bezuinigingen. Daardoor ontstaat het risico dat herstructureringsprojecten moeten worden uitgesteld of afgeblazen, omdat gemeenten de cofinanciering (op dit moment) niet op kunnen brengen. Overijssel laat de verantwoordelijkheid voor grondprijzen bij gemeenten, maar geeft gemeenten in de leidraad voor het opstellen van een bedrijventerreinenvisie wel mee dat het van belang is om van marktconforme grondprijzen uit te gaan. In de bestuurlijke gesprekken komen de grondprijzen ook ter sprake. Van een regionale coördinatie op de grondprijsmethodiek is naar de mening van de rekenkamer geen sprake. Dit is jammer omdat een regionaal verband nodig is om te komen tot afspraken over de grondprijsmethodiek en de grondprijs een belangrijke variabele vormt in de bedrijventerreinenproblematiek. Een insteek op regionale verevening ligt, gezien de afspraken die de provincie maakt met afzonderlijke gemeenten, niet voor de hand.

3.3 Regionale aanpak: grote provinciale verschillen

Hoe is de regionale aanpak georganiseerd en op welke wijze zijn (semi)publieke en private organisaties hierbij betrokken?

De provincies verschillen sterk qua organisatie van de gekozen regionale aanpak. In de volgende tabel maken we de verschillen inzichtelijk, in de paragrafen 3.3.1

²¹Topper-middelen: een subsidie op basis van de Topper-regeling van het ministerie van EZ (2004-2008) bedoeld voor de herstructurering van bedrijventerreinen die een maximale meerwaarde hebben voor de economie

en 3.3.2 wordt toegelicht op welke manier de provincies invulling geven aan de regionale samenwerking.

De volgende tabel geeft de vergelijking beknopt weer:

Tabel 3 *vergelijking aanpak samenwerking*

Kenmerken van regionale aanpak		
	Gelderland	Overijssel
Afspraken over planning en herstructurering	Per bestuurlijke regio in Gelderland via RPB	Individuele gemeenten, waarbij in een afstemmingsprocedure met buurgemeenten is voorzien
Overige thema's op het gebied van bedrijventerreinen	Per bestuurlijke regio in Gelderland via RPB	Via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
Rol provincie	Actieve regisseur: provincie neemt initiatief en biedt procesondersteuning	Actieve regisseur: provincie neemt initiatief en biedt procesondersteuning
Totaal aantal gemeenten	56	25
Aantal gemeenten in samenwerking	Afhankelijk van bestuurlijke regio, tussen 7(Stedendriehoek, incl. Deventer) en 20 gemeenten (Arnhem-Nijmegen)	Afhankelijk van het samenwerkings-verband tussen 2 (Ommen en Hardenberg) en 5 gemeenten (bijv .Netwerkstad Twente). Daarnaast is voor Steenwijkerland afgesproken dat er geen samenwerkingsverband binnen de provincie hoeft te ontstaan vanwege de samenwerking buiten de provincie
Fase van samenwerking	Consolidatiefase (gemeenten werken al meerdere jaren samen)	Opstartfase, behalve bij netwerkstad Twente en Zwolle-Kampen
Planningsdocument	6 Regionale Programma's Bedrijventerreinen	25 Bedrijventerreinenvisies
Draagvlak gemeenten voor regionale aanpak	Aanwijzingen dat er voldoende draagvlak is	Aanwijzingen dat draagvlak verschilt per gemeente
Moment van actualisering (herijking)	Actualisering van de RPB's tussen 1-2 jaar	Evaluatie en herijking over 4 jaar (2015)
Afspraken over planning en herstructurering	Per bestuurlijke regio in Gelderland via RPB	Individuele gemeenten, waarbij in een afstemmingsprocedure met buurgemeenten is voorzien

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In zowel de Overijsselse als de Gelderse aanpak staat de relatie tussen de provincie en de gemeente / regio centraal. De provincies onderhouden contacten met vertegenwoordigers van de ondernemers ten behoeve van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid. De contacten met ondernemers liggen logischerwijs op het bordje van gemeenten.

3.3.1 Gelderland

Gelderland heeft haar regionaal beleid voor bedrijventerreinen gekoppeld aan de al bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Het gaat om de volgende zes 'Gelderse regio's':

- Achterhoek 8 gemeenten
- De Vallei / Food Valley 8 gemeenten
- Noord-Veluwe 8 gemeenten
- Rivierenland 10 gemeenten
- Stadsregio Arnhem-Nijmegen 20 gemeenten
- Stedendriehoek, incl. Deventer 7 gemeenten

De regio's werken samen op basis van een gemeenschappelijke regeling (krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen). De regio Arnhem-Nijmegen heeft als *stadsregio* een andere status dan de andere regio's. Juridisch is het gebaseerd op de WGR plus²². De regio's zijn openbare lichamen met een eigen bestuur en rechtspersoonlijkheid

Binnen de onderzoeksperiode werden regionale afspraken eerst in Economisch Programmerings- en Ontwikkelingsdocumenten vastgelegd. Omdat de provincie de afspraken daarin niet voldoende vond, zijn er Regionale Programmering Bedrijventerreinen (RPB's) voor in de plaats gekomen. Bij de regio's en gemeenten was aanvankelijk weerstand over deze gang van zaken. Anno 2011 is het draagvlak voor de huidige regionale afspraken voldoende.

De regionale samenwerking heeft op inhoudelijk niveau een aantal sterke kanten. We noemen:

- de overgang van de EPO's naar de RPB's heeft de status van de regionale afspraken ten opzichte van de provinciale Structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties duidelijk gemaakt;
- de RPB's worden periodiek (om de een of twee jaar) geactualiseerd, waardoor er snel ingespeeld kan worden op actuele economische ontwikkelingen (positief en negatief);

²² Het kabinet Rutte is voornemens om de status van de 8 stadsregio's in Nederland (WGR Plus regio's) op te heffen.

- op regionaal niveau zijn er ontwikkelingen gaande om de SER-ladder meer concreet uit te werken;
- het overaanbod van bedrijventerreinen is op regionaal niveau beter in beeld en is op planniveau in hectares teruggebracht

De regionale samenwerking heeft op inhoudelijk niveau naast sterke kanten, ook een aantal aandachtspunten. De regio's wijzen erop dat:

- de noodzaak en/of mogelijkheden voor regionale verevening zijn beperkt;
- er zijn beperkt mogelijkheden en draagvlak voor regionale afspraken over grondprijzen;
- in de regionale afspraken wordt samenwerking met het bedrijfsleven bij herstructurering als belangrijk gezien, maar het wordt weinig concreet hoe de samenwerking er in de praktijk uit zou moeten zien.

3.3.2 Overijssel

Hoewel het Overijsselse bedrijventerreinenbeleid zeker aspecten van samenwerking en afstemming kent, is het bedrijventerreinenbeleid niet regionaal georganiseerd. Het convenant biedt de provincie de ruimte om de afstemming zo te organiseren als Overijssel heeft gedaan, maar de werkwijze van Overijssel wijkt af van de (landelijke) gedachtegang achter regionale samenwerking. In deze gedachtegang wordt er vanuit gegaan dat afspraken over planning en herstructurering in regionaal verband gemaakt moeten worden.

Afspraken met individuele gemeenten

De provincie Overijssel heeft in de periode februari tot en met oktober 2010 prestatieafspraken gemaakt met individuele gemeenten over de terreinen die geherstructureerd zullen worden en de tranches waarin de herstructurering van start gaat (2009-2011, 2011-2013, 2013-2015). Daarnaast is in de prestatieafspraken opgenomen dat gemeenten een bedrijventerreinvisie zullen opstellen en zijn afspraken gemaakt over regionale samenwerking. Met de prestatieafspraken en de bedrijventerreinvisies heeft Overijssel duidelijke afspraken per gemeente over zowel herstructurering als de planontwikkeling voor nieuwe terreinen.

Afstemming over bedrijventerreinvisies

Een vast onderdeel van de bedrijventerreinvisies wordt gevormd door de afstemming van de visie met buurgemeenten. Daarmee wil de provincie het bedrijventerreinenbeleid op regionaal niveau positioneren, in lijn met het convenant en de uitwerkingen van het convenant. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er buurgemeenten zijn die vinden dat zij onvoldoende

overzicht hebben over de bedrijventerreinenmarkt in de provincie om een oordeel te kunnen geven over de bedrijventerreinenvisie van een ander.

Op basis hiervan kan de vraag gesteld worden op welke wijze andere gemeenten invulling hebben gegeven aan de afstemming. Deze vraag wordt nog relevanter met de wetenschap dat het al dan niet instemmen met de bedrijventerreinenvisie geen consequenties heeft. Niet voor de gemeente die om instemming wordt gevraagd; de plannen van de buurgemeente hebben geen consequenties voor de eigen plannen. Maar ook niet voor de gemeente die om instemming heeft gevraagd; de verordening voorziet namelijk in de mogelijkheid dat GS plaatsvervangend instemming verleent wanneer schriftelijk kan worden onderbouwd dat er geen overeenstemming met een buurgemeente kon worden bereikt. GS heeft voor één van de vijf visies²³ waarmee zij eind mei 2011 had ingestemd ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om plaatsvervangend instemming te verlenen.

Naar de mening van de rekenkamer heeft de afstemming met buurgemeenten over de bedrijventerreinenvisie daarmee minder waarde en staat deze gelijk aan elkaar informeren. De rekenkamer is van mening dat het bedrijventerreinenbeleid daarmee nog niet de door de provincie beoogde regionale positie heeft verkregen.

Afspraken regionale samenwerking

Naast deze afstemming over de bedrijventerreinenvisies heeft de provincie met gemeenten afspraken gemaakt over regionale samenwerking; welke gemeenten vormen samen een samenwerkingsverband. Het grootste deel van de gemeenten maakt inmiddels onderdeel uit van een samenwerkingsverband. Uit het onderzoek bij gemeenten komt naar voren dat nut en noodzaak van deze samenwerkingsverbanden, waar de afstemming over planning en herstructurering geen deel van uitmaakt, beter uitgedragen zou moeten worden door de provincie. De rekenkamer constateert dat aan een belangrijke voorwaarde voor succesvolle regionale samenwerking, te weten een duidelijk doel voor de samenwerking, op dit moment nog niet wordt voldaan.

3.4 Prestaties gerealiseerd, effecten nog niet in beeld

Wat zijn de procesresultaten²⁴ en maatschappelijke effecten geweest in de onderzoeksperiode, en in welke mate zijn daarmee de doelstellingen gerealiseerd?

²³ Peilmoment eind mei 2011: Hardenberg, Haaksbergen, Olst-Wijhe, Raalte en Tubbergen

²⁴ Procesresultaten geven aan hoe bepaalde einddoelen (maatschappelijke effecten) bereikt kunnen worden (bijv. door inzet personeel, verspreiden kennis, e.a.).

In deze paragraaf staan de prestaties en de *tussentijdse* effecten centraal. Het bleek te vroeg om informatie te vergaren over de uiteindelijke ('finale') effecten van de beleidsketen van rijk en provincies naar gemeenten. In de verantwoordingsrapportages (met name de jaarrekening) ligt de nadruk op het weergeven van de geleverde prestaties. De geplande prestaties worden over het algemeen gerealiseerd, zij het soms wat later dan gepland. Over de effecten van beleid bijvoorbeeld het behoud of toename van werkgelegenheid, het investeringsklimaat of ruimtelijke kwaliteit, wordt in de verantwoording aan PS weinig tot geen aandacht besteed.

3.4.1 Gelderland

Prestaties

De belangrijkste prestaties van de provincie op het gebied van de planning van bedrijventerreinen in de periode 2007 -2011 zijn:

- de voorbereiding en vaststelling van de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties;
- de uitwerking en uitvoering van de structuurvisie via het beleidsprogramma Bedrijventerreinen voor de Toekomst;
- jaarlijkse monitoring, analyse en rapportage van IBIS gegevens, o.a. via Bureau Economisch Onderzoek;
- de gezamenlijke voorbereiding en uitwerking met de regio's van de EPO's en vervolgens de RPB's (incl. financiering procesregisseur Stadsregio).

Daarnaast zijn verschillende prestaties ten behoeve van bedrijventerreinen geleverd die buiten de scope van dit onderzoek vallen. Het gaat dan in het bijzonder om prestaties op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en innovaties in de bedrijfsomgeving. In de praktijk gaat het dan onder andere om meerdere projecten inzake bedrijfsverplaatsingen, 3 pilots m.b.t. werklandschappen, verglazing (= aanleg glasvezel voor ICT), stimuleren parkmanagement, en duurzaamheidsprojecten op het gebied van energie.

De belangrijkste prestaties van de provincie op het gebied van de herstructurering van bedrijventerreinen zijn;

- vanaf 2003 zijn er voor 1996 hectare aan projecten gestart om verouderde bedrijventerreinen aan te pakken (vooral revitaliseren);
- er zijn in de periode 2007 t/m 2010 herstructureringsprojecten financieel ondersteund voor circa € 42,8 miljoen
- er is een Provinciaal Herstructureringsprogramma opgezet;
- er zijn 10 kwaliteitsscans / second-opinions uitgevoerd door een ingenieursbureau en gefinancierd door de provincie.

Zicht op effectiviteit?

In de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties heeft de provincie Gelderland zich als doel gesteld: voldoende terreinen van een goede kwaliteit die aansluiten op de vraag van bedrijven; en tegelijkertijd een zorgvuldig gebruik van de ruimte en bedrijventerreinen die energiezuinig en klimaatbestendig zijn. Hoe waarschijnlijk is het dat de gestelde doelen gehaald zullen worden? Met andere woorden: is er zicht op effectiviteit?

De onderzoeksbevindingen op het gebied van de planning, laten zien dat de regionale samenwerking verder uitgebouwd is en het overaanbod in de voorraad bedrijventerreinen stevig afgenomen is. Dat is een positieve indicatie (geen harde conclusie) voor een zorgvuldiger gebruik van de ruimte. Wanneer we de voorraad aan bedrijventerreinen afzetten tegen de uitgifte van hectares in het voorgaande jaar, dan geeft dit het volgende beeld over het aantal jaren waarvoor er nog voldoende voorraad is.

Tabel 4 Voorraad versus uitgifte

Jaartal	Voorraad	Uitgifte	Aantal jaren
2005	1213,96	144,29	8,4
2006	1126,48	104,60	10,8
2007	1182,59	151,72	7,8
2008	1130,81	206,85	5,5
2009	988,96	160,63	6,2
2010	1263,87	71,87	17,6

Bron: IBIS

Vanwege de tijd die verstrijkt tussen de start van een bestemmingsplan-procedure en de eerste uitgifte is landelijk de vuistregel gehanteerd dat de omvang van het totale aanbod minimaal acht maal de uitgifte van het voorgaande jaar dient te zijn. In 2010 ligt het aantal jaren beduidend hoger dan de norm, dit wordt naast een groei in de voorraad vooral veroorzaakt door een lagere uitgifte.

In IBIS wordt voor Gelderland sinds 2010 een onderscheid gemaakt in harde en zachte plannen. Zachte plannen zijn plannen die nog in de ideeën- en studiefase verkeren en die nog geen formele bestemmingsplanstatus hebben. De voorraad in 2010 bestaat voor 12,7% aan zachte voorraad, 87,3% betreft harde voorraad.

Tabel 5 Onderscheid terstond en niet terstond uitgifbare voorraad

Voorraad	Terstond uitgifbaar	Niet terstond uitgifbaar
2005	40,5%	59,5%
2006	47,2%	52,8%
2007	45,4%	54,6%
2008	56,2%	43,8%
2009	54,4%	45,6%
2010	52,6%	47,4%

Bron: IBIS

De verhouding tussen terstond uitgifbaar (bouwrijp) en niet terstond uitgifbaar (niet-bouwrijp) heeft de afgelopen jaren gevarieerd en in 2010 is ruim 50% direct uitgifbaar.

De onderzoeksbevindingen op het gebied van de herstructurering, maken duidelijk dat er nog een aanzienlijke restopgave is van verouderde bedrijventerreinen waarvoor nog geen financiële dekking en/of uitvoeringsgerede plannen bestaan.

Tabel 6 Gelderse opgave voor revitalisering/herstructurering bedrijventerreinen

	Periode	Omvang
Totale opgave volgens gemeenten	2009-2015	1800 ha
Reeds gedekt/in uitvoering	2009/2010	672 ha
Minimaal te dekken voor bijdrage Rijk 800 ha)		
Nog resterende opgave	vanaf 2011-2015	1128 ha

Bron: provincie Gelderland, 2011

Van projecten waar de herstructurering gaande is of al (deels) heeft plaatsgevonden, ontbreekt inzicht in de effecten op bijvoorbeeld werkgelegenheid, bereikbaarheid of vestigingsklimaat.

3.4.2 Overijssel

Naast de informatie in de P&C-cyclus is er de afgelopen twee jaren op verzoek van PS een voortgangsrapportage opgesteld²⁵. In deze rapportages is aangegeven welke prestaties inmiddels zijn gerealiseerd.

²⁵ In de aanbestedingsbrief bij de tweede voortgangsrapportage is aangegeven dat de informatie over de voortgang zal worden opgenomen in de P&C-cyclus en dat er geen aparte voortgangsrapportages meer zullen worden opgesteld.

Prestaties

Naast het opstellen van diverse plannen en visies die de kaders vormen van het bedrijventerreinenbeleid, heeft de provincie de volgende prestaties gerealiseerd:

- Alle gemeenten hebben een (concept)bedrijventerreinvisie, een groot deel daarvan heeft de instemming van GS;
- De ruimtevraag in die visies komt naar verwachting uit tussen de 890 en 1127 hectaren, waarbij de provincie maximaal 1120 hectaren als bovengrens aanhoudt;
- De optelsom van de ruimtewinst uit de (concept)bedrijventerreinvisies komt uit rond de 200 hectare; dat is in lijn met de voorziene ruimtewinst;
- in de periode 2009 - mei 2011 zijn 20 subsidies voor het uitvoeren van de herstructurering verstrekt voor in totaal € 10.8 mln. Daarmee is 45% van de in de MJP VB opgenomen opgave onder handen;
- De HMO heeft met een investering van € 3,65 mln. een private investering van € 10,8 mln. weten te realiseren. Daarmee is 33,6 hectare verouderd terrein aangepakt;

Zicht op effectiviteit?

De provincie heeft een evaluatie van de omgevingsvisie gepland staan voor 2015. Met het rijk is afgesproken dat een externe partij in 2013 de herstructureringsopgave zal evalueren. Om tussentijds te peilen en zo nodig bij te sturen heeft de provincie voor 2012 een 'lichte' evaluatie op het programma staan. Er komen de komende jaren dus nog evaluatierapporten op tafel. Om zicht te kunnen krijgen op effectiviteit is het noodzakelijk om doelstellingen van indicatoren te voorzien en gegevens te verzamelen. Hierin kan, zoals eerder aangegeven nog een slag in worden gemaakt.

Op basis van de gegevens in IBIS kunnen we de ontwikkeling in de voorraad aan bedrijventerreinen in beeld brengen.

Omvang voorraad

Wanneer we de voorraad aan bedrijventerreinen afzetten tegen de uitgifte van hectares in het voorgaande jaar, dan geeft dit het volgende beeld over het aantal jaren waarvoor er nog voldoende voorraad is.

Tabel 7 Voorraad afgezet tegen de uitgifte

Jaartal	voorraad	uitgifte	Aantal jaren
2005	710,80	73,4	9,7
2006	626,99	103,4	6,1
2007	780,17	89,5	8,7
2008	863,08	97,9	8,8
2009	1381,09	82	16,9
2010	1070	43,8	24,4

Bron: gegevens provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De voorraad zoals opgenomen in IBIS betreft de voorraad inclusief de zachte plannen. Voor het jaar 2010 geldt dat conform besluitvorming bij de Omgevingsvisie de zachte plannen zijn geschrapt en dus niet meer meetellen in de voorraad. Daarom is de voorraad voor 2010 gecorrigeerd.

De laatste twee jaar is de voorraad echter twee en zelfs driemaal zo groot als de vuistregel (8) voorschrijft. Zoals blijkt uit de tabel wordt dit in 2010 vooral veroorzaakt door een lagere uitgifte.

In IBIS wordt voor Overijssel sinds 2009 een onderscheid gemaakt tussen de harde voorraad en de zachte voorraad. Voor de provincie Overijssel geldt dat in 2009 bijna 70% van de voorraad tot de harde voorraad gerekend kon worden, voor 2010 geldt dat ruim 80% van de voorraad tot de harde voorraad gerekend kan worden.

De (harde) voorraad zoals opgenomen in IBIS kan worden onderverdeeld in terstond uitgifbare voorraad (bouwrijpe gronden) en niet terstond uitgifbare voorraad (niet-bouwrijpe gronden). In de volgende tabel wordt in percentages deze verdeling aangegeven.

Tabel 8 onderscheid terstond en niet terstond uitgifbare voorraad

Voorraad	Terstond uitgifbaar	Niet terstond uitgifbaar
2005	56%	44%
2006	54,7%	45,3%
2007	59,9%	40,5%
2008	37,1%	62,9%
2009	36,7%	63,3%
2010	38,5%	61,5%

Bron: IBIS

Uit de tabel blijkt dat de verhouding tussen terstond uitgifbaar en niet terstond uitgifbaar de afgelopen jaren is gewijzigd. Waar voorheen het grootste deel direct beschikbaar was, zit nu het grootste deel nog in de pijplijn.

3.5 PS: meer aandacht voor effect-indicatoren

Op welke wijze hebben provinciale staten hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld?

Het beeld over de rolinvulling door PS komt voor Gelderland en Overijssel overeen. In beide provincies hebben PS zich betrokken getoond bij het thema bedrijventerreinen en invulling gegeven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Naast het vaststellen van begroting en rekening en de omgevingsvisie (Overijssel) en structuurvisie (Gelderland), komt de betrokkenheid van PS onder meer tot uitdrukking in het Gelders debat over bedrijventerreinen en de werkbezoeken van Overijsselse statenleden aan herstructureringslocaties.

De maatschappelijke doelen die bereikt dienen te worden met het bedrijventerreinenbeleid zijn in beperkte mate voorzien van meetbare indicatoren. Het is aan PS om ook ten aanzien van deze maatschappelijke doelen indicatoren te benoemen en informatie te wensen over de mate waarin de doelen gerealiseerd worden. Naast de P&C-documenten kan hiervoor ook gebruik gemaakt worden van evaluaties.

Bijlage 1:

Achtergronden en begrippenlijst

Inleiding op het thema bedrijventerreinen

De gemeente voorop

Voor ondernemers en burgers is de gemeente als lokale overheid de 'eerste' overheidslaag waarmee zij in contact komen als het gaat over bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen maken een belangrijk onderdeel uit van de lokale economie. Ze bieden werkgelegenheid voor burgers, een passende werklocatie voor ondermeer industrie, groothandel en nijverheid en vormen een bron van inkomsten voor de gemeente. De provincies en de rijksoverheid spelen hun rol op enige afstand van die lokale beleidspraktijk.

Omslag in beleid: aandacht voor ruimtelijke kwaliteit

Tot voor kort was bedrijventerreinenbeleid vooral economisch beleid, waarbij vanwege de omvang en ligging ook het aspect van ruimtelijke ordening meegenomen werd. Vanaf 2007 neemt de maatschappelijke aandacht voor de 'verrommeling' van het landschap stevig toe. Een van de zorgpunten zijn de 'lelijke blokkendozen' die langs snelwegen worden gebouwd. Deze bedrijfsgebouwen, zo was de redenering, hebben een lage architectonische waarde en verpesten het zicht op het landschap. In de jaren daarna verbreedt de discussie zich tot de bedrijventerreinenmarkt in het algemeen. Onderzoek geeft aan dat er veel verouderde bedrijventerreinen zijn, waar sprake is van laag economisch rendement, verpaupering, leegstand en onveilige situaties. Het overaanbod van nieuwe terreinen in combinatie met (te) lage grondprijzen, wordt als een belangrijke oorzaak gezien. Bedrijven verhuizen liever naar een nieuw bedrijventerrein, dan dat zij hun oude pand opknappen.

De instelling van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen door het Rijk en hun eindadvies eind 2008, is vanuit beleidsmatig oogpunt een omslagpunt. De aandacht voor economische ontwikkeling wordt gecombineerd met aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van de bedrijventerreinen. De titel van het advies is niet voor niks: *'Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen'*. Het advies heeft een belangrijke aanjaagfunctie gehad voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen (herstructurering).

In 2009 ondertekenen Rijk, provincies (via IPO) en de gemeenten (via VNG) het Convenant Bedrijventerreinen 2010 -2020. Het doel daarvan is om een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid te stimuleren.

Begrippenlijst

Het bedrijventerreinenbeleid is een complex beleidsveld, waarin veel technische termen worden gehanteerd. Voor de leesbaarheid lichten we een aantal van die termen toe.

Hard plan

bindend bestemmingsplan voor bedrijventerrein (onherroepelijk), door GS goedgekeurd bestemmingsplan, door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan, of een ontwerpbestemmingsplan dat wettelijk overleg met gunstig resultaat heeft doorlopen en ter inzage is gelegd of kan worden gelegd.

Herstructureringsopgave

Met het convenant wil het Rijk de inhaalslag faciliteren van de herstructureringsopgave van 15.800 hectare in de periode 2009 – 2020. Herstructurering is de verzamelterm voor alle eenmalige ingrepen in het bedrijventerrein, die tot doel hebben de veroudering van het terrein als geheel te bestrijden en die niet tot het reguliere onderhoud worden gerekend. De totale kosten van de herstructureringsopgave in Nederland zijn ingeschat op € 6,35 miljard.

Monitoring

In het convenant Bedrijventerreinen 2010- 2020 is afgesproken om zowel de planningskant als de herstructureringsopgave te monitoren in het Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). Gemeenten leveren de benodigde informatie aan, die de provincie als beheerder van het IBIS verwerkt in het systeem. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu verzamelt en verwerkt ingenieursbureau Arcadis de provinciale gegevens op nationaal niveau.

Pijlijnplan

Het plangebied van het bedrijventerrein staat op de Streekplankaart (werklocatie tot 2010), of de provincie heeft met een (ontwerp-)structuurplan of structuurvisie van de gemeente ingestemd; de plannen hebben dus al zekere mate van hardheid wat de locatiekeuze betreft. De behoefte kan nog nader onderbouwd moeten worden.

SER-ladder

In 1999 door de SER bedacht instrument om de verrommeling van het landschap tegen te gaan. Volgens de SER-ladder moet voordat nieuw terrein uitgegeven wordt, eerst bekeken worden of op de bestaande bedrijventerreinen ruimte beschikbaar is, ruimte gemaakt kan worden via herstructurering of ruimte

efficiënter benut kan worden. Pas als al die mogelijkheden benut zijn, kan besloten worden tot aanleg van een nieuw bedrijventerrein.

Transatlantic Market scenario voor uitbreidingsvraag

In het convenant Bedrijventerreinen is opgenomen dat het Transatlantic Market (TM) scenario zal worden gehanteerd voor de raming van de uitbreidingsvraag voor bedrijventerreinen. Het TM-scenario betreft een prognose voor de zeer lange termijn, waarbij uitgegaan wordt van een stagnerende bevolkingsgroei, een marginale werkgelegenheidsgroei en een tamelijk hoge economische groei.

Verevening en grondprijsmethodiek

Regionale verevening en regionale grondprijsmethodiek zijn in de uitwerkingen van het convenant genoemd als potentieel dekkingsmiddel voor de herstructurering. Verevening houdt in een gehele of gedeeltelijke financiering van herstructurering uit de opbrengsten van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Verevening kan zowel regionaal als lokaal worden ingezet. Grondprijsconcurrentie wordt onder andere in een uitwerking van het convenant²⁶ aangegeven als één van de belangrijkste, verklarende factoren voor de bedrijventerreinenproblematiek, terwijl de grondprijzen in slechts beperkte mate de vestigingskeuze van ondernemers bepalen. Daarom is het volgens de eerder genoemde uitwerking van het convenant van belang om het grondprijsbeleid als economisch stimuleringsmiddel los te laten. Omdat onderlinge grondprijzafspraken niet zijn toegestaan, ligt het maken van onderlinge afspraken over de grondprijsmethodiek meer voor de hand. Hiervoor is regionale coördinatie nodig. Verevening en grondprijsmethodiek zijn instrumenten die weliswaar ten dienste staan van gemeenten, maar die om een regionale toepassing en daarmee om een inspanning van / stimulering door de provincie vragen.

Zacht plan

Plannen die in de ideeën en studiefase verkeren en (nog) geen formele bestemmingsplanstatus hebben.

²⁶ Regionale kansen voor kwaliteit, handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid, Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, november 2009.