



Bedrijventerreinen in de steigers

Provincie Gelderland

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De huidige bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit Karen IJssels (projectleider) en Ronald Hoekstra.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Bedrijventerreinen in de steigers

Provincie Gelderland

Deventer, maart 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Leeswijzer	6
DEEL 1: Conclusies en aanbevelingen	7
1 Inleiding op het onderzoek.....	8
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Hoofdconclusie: Beleid in de steigers, maar uitvoering staat onder druk.....	11
2.2 Aanbevelingen	15
3 Onderbouwing conclusies.....	18
3.1 Consistente doelen met accentverschillen.....	18
3.1.1 Doelen in de keten rijk-provincies-gemeenten	18
3.1.2 Doelen provincie Gelderland	20
3.1.3 Doelen provincie Overijssel	21
3.2 Toepassing instrumenten in praktijk is aandachtspunt.....	22
3.2.1 Overkoepelend beeld instrumenten	22
3.2.2 Gelderland	24
3.2.3 Overijssel	26
3.3 Regionale aanpak: grote provinciale verschillen	27
3.3.1 Gelderland	29
3.3.2 Overijssel	30
3.4 Prestaties gerealiseerd, effecten nog niet in beeld.....	31
3.4.1 Gelderland	32
3.4.2 Overijssel	34
3.5 PS: meer aandacht voor effect-indicatoren	37
DEEL 2: Bevindingen	38
Voorwoord & leeswijzer	39
1 Inleiding	40
1.1 Vraagstelling voor het onderzoek.....	40

1.2	Bedrijventerreinenbeleid op nationaal niveau.....	41
1.3	Bedrijventerreinen in Gelderland	44
2	Doelen.....	46
2.1	Inleiding	47
2.2	Doelen provinciale planning bedrijventerreinen.....	47
2.3	Doelen herstructurering	50
2.4	Verantwoordingsinformatie in jaarstukken	52
2.5	Analyse SMART + consistentie.....	53
2.6	Beoordeling.....	56
3	Instrumenten	57
3.1	Instrumenten van bedrijventerreinenbeleid.....	58
3.2	Instrumenten voor planning.....	59
3.3	Instrumenten voor herstructurering	62
3.4	Risico's	66
3.5	Beoordeling.....	67
4	Regionale samenwerking.....	69
4.1	Organisatie regionale samenwerking	70
4.2	Inhoud regionale samenwerking	71
4.3	Ter illustratie: casus stadsregio Arnhem-Nijmegen	73
4.4	Bevindingen regionale aanpak	76
4.5	Beoordeling regionale aanpak van beleid	79
5	Resultaten en effecten	80
5.1	Prestaties planning en herstructurering.....	81
5.2	Tussentijdse effecten van beleid	83
5.3	Enkele belangrijke trends	85
5.4	Beoordeling prestaties en effecten	88
6	Rol Provinciale Staten.....	90
6.1	Kaderstellende en controlerende rol.....	90
6.2	Beoordeling.....	91
Bijlage 1:	Achtergronden en begrippenlijst.....	93
Bijlage 2:	Geraadpleegde bronnen.....	96
Bijlage 3:	Methodologische verantwoording	98
Bijlage 4:	Normenkader.....	101

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(commissie)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.

10

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 de residuele grondwaardemethodiek. Bij de residuele methodiek wordt de

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.

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.
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.

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

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 bedrijventerreinenvisies 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 Hattemberbroek 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 grondprijs 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 ruimtevrage 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 bedrijventerreinvisie 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 uitgeefbare voorraad (bouwrijpe gronden) en niet terstond uitgeefbare voorraad (niet-bouwrijpe gronden). In de volgende tabel wordt in percentages deze verdeling aangegeven.

Tabel 8 onderscheid terstond en niet terstond uitgeefbare voorraad

Voorraad	Terstond uitgeefbaar	Niet terstond uitgeefbaar
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 uitgeefbaar en niet terstond uitgeefbaar 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.

DEEL 2: *Bevindingen*

Voorwoord & leeswijzer

In deze nota van bevindingen staat de beschrijving en toetsing centraal van het Gelderse beleid gericht op de planning en herstructurering van bedrijventerreinen. De nadruk ligt op de periode 2007-2011. In de volgende fase van het onderzoek zal aan dit 'feiten'-rapport een bestuurlijke nota worden toegevoegd. Daarin staan de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken geven we de bevindingen van ons onderzoek weer. Per hoofdstuk behandelen we een deelaspect van het beleid. Het gaat om de doelen van beleid, de instrumenten, de regionale samenwerking, de prestaties (procesresultaten) en effecten van het gevoerde beleid en de rol van Provinciale Staten. Per aspect geven we de hoofdnorm weer waaraan we toetsen en daaronder de kern van onze bevindingen. Vervolgens wordt in de tekst daaronder een toelichting gegeven op hoe we tot onze bevindingen zijn gekomen.

In onze analyse hebben we de hoofdnorm opgedeeld in subnormen. Voor de leesbaarheid zijn die niet in de tekst opgenomen, maar zijn wel genoemd in de bijlage 4.

Voordat we van start gaan met het Gelderse beleid staat in het volgende hoofdstuk het nationale beleid op het gebied van bedrijventerreinen centraal en geven we een schets van de bedrijventerreinenmarkt in Gelderland. We beginnen de rapportage uiteraard met de vraagstelling voor dit onderzoek.

1 Inleiding

We beginnen deze nota met het weergeven van de hoofd- en deelvragen die centraal staan in dit onderzoek. Vervolgens geven we een overzicht van het nationaal beleid op het gebied van bedrijventerreinen de afgelopen jaren; de kaders waarbinnen het beleid van de provincie wordt vormgegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een schets van de bedrijventerreinenmarkt in Gelderland.

1.1 Vraagstelling voor het onderzoek

In het onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

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

Met het beantwoorden van de volgende deelvragen verzamelen we materiaal om uiteindelijk de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden.

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 procesresultaten²⁶ 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?

De nadruk in het onderzoek ligt op het provinciale beleid dat gericht is op de planning en herstructurering van bedrijventerreinen (zie methodologische verantwoording voor een toelichting).

1.2 Bedrijventerreinenbeleid op nationaal niveau

In de onderzoeksperiode 2007 -2011 heeft de rijksoverheid in verschillende documenten haar beleid op het gebied van bedrijventerreinen uiteengezet. Belangrijke documenten zijn ondermeer geweest de Nota Ruimte (2006) en de samenwerkingsagenda 'Mooi Nederland' (2007). De instelling van Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008) leidde ertoe dat bedrijventerreinen hoog op de politieke agenda kwamen te staan.

Het Rijk zet met de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte (2006) en de samenwerkingsagenda 'Mooi Nederland' (2007) in op de aanpak van verrommeling van het open landschap en wenste zuinig ruimtegebruik in Nederland te stimuleren. Het onderwerp 'bedrijventerreinen' was een van de beleidsthema's daarbinnen.

In september 2008 werd het rapport 'Kansen voor Kwaliteit' van de Taskforce (her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (commissie Noordanus) opgeleverd.

Volgens dit rapport moet een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek plaats vinden via drie strategische lijnen:

- Economische stadsvernieuwing;
- Verzakelijking bedrijventerreinenmarkt;
- De regio centraal.

Convenant bedrijventerreinen en Handreiking uitvoeringsstrategie (november 2009)

Op basis van onder meer de uitvoeringsagenda, de samenwerkingsagenda en de rapportage van de Taskforce is een bestuurlijk afsprakenkader bedrijventerreinen tot stand gekomen en vastgelegd in het Convenant

²⁶ 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.

Bedrijventerreinen 2010-2020 (oktober 2009). Het convenant is ondertekend door de rijksoverheid, het IPO namens de provincies, en de VNG namens de gemeenten. Het doel van het convenant is om een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid te stimuleren. De kernpunten van het convenant zijn de volgende:

- In 2020 is het herstructureringsprogramma voor de opgave van 15.800 ha in uitvoering;
- Nieuwe bedrijventerreinen worden aangelegd op basis van regionale plannings, die verankerd worden in provinciale structuurvisies;
- De bedrijventerreinen hebben economische kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en zijn toekomstvast;
- De SER-ladder is het instrument bij regionale plannings;
- De provincies zijn de regisseur van het bedrijventerreinenbeleid; gemeente de uitvoerders. Het rijk heeft in dit nieuwe bedrijventerreinenbeleid de kaderstellende rol voor de ruimtelijke basiskwaliteit en de ruimtelijke hoofdstructuur conform de Nota Ruimte;
- Een financiële koppeling op regionaal niveau tussen de ontwikkeling van oud en nieuw is mogelijk;
- Op de lange termijn: een verzakelijkt bedrijventerreinenbeleid met een meer marktgestuurde bedrijventerreinenmarkt en op den duur een minder (zware) overheidsrol van rijk, provincies en gemeenten.

Het convenant werd in oktober 2009 gesloten. Het Rijk zal tot en met 2013 maximaal € 403,6 mln. beschikbaar stellen om de herstructureringsopgave te ondersteunen. Daarvan wordt € 107,6 mln. gedecentraliseerd aan de provincies na oplevering van en overeenstemming over het herstructureringsprogramma. In november 2009 werd de handreiking van de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU, commissie Jorritsma) gepresenteerd. Deze handreiking is bedoeld om een brug te slaan tussen het rijksbeleid en de uitvoering ervan op regionaal en lokaal niveau. Uit de handreiking komen 10 tips naar voren:

1. Maak een gezamenlijke, bestuurlijke (door)start en leg die vast in een provinciaal en/of regionale convenant(en)
2. Maak afspraken over de planningstaken van provincies, regio's en gemeenten
3. Bepaal de financiële strategie voor de herstructurering van bedrijventerreinen in eigen provincie en regio
4. Spreek af hoe u elkaar aan bestuurlijke afspraken houdt
5. Bezin u op uitvoeringsorganisatie en fondsvorming
6. Koers aan op regionaal grondbeleid
7. Sorteert voor op een verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt
8. Professionaliseer het duurzaam beheer van bedrijventerreinen
9. Ga gestructureerd aan de slag

10. Leer al doende en deel uw ervaringen

Roadmap verzakelijking (september 2010)

In september 2010 werd in een samenwerkingsverband tussen IPO, VNG en het interdepartementaal programma bedrijventerreinen²⁷ de roadmap verzakelijking uitgebracht. In de roadmap wordt geschetst dat het per kavel uitgeven van bedrijventerreinen, ertoe leidt dat de eigendomsstructuur versnipperd is. Hierdoor voelen private partijen zich weinig betrokken bij de ontwikkeling en exploitatie van terreinen. Het gevolg is dat de kwaliteit van de bedrijfsbebouwing vaak matig is en terreinen niet gebiedsgericht worden ontwikkeld, waardoor ze relatief snel verouderen. Met een verzakelijking van de markt wordt het behoud en de groei van de waarde van bedrijventerreinen nagestreefd. Daarvoor is een grotere (financiële) betrokkenheid nodig van private partijen in samenspraak met overheden. Verzakelijking biedt volgens de roadmap interessante kansen voor de verschillende sleutelspelers:

- *Ondernemers* kunnen hun financiering en vastgoedmanagement optimaliseren en er ontstaan mogelijkheden voor betere dienstverlening, bijvoorbeeld via gezamenlijke exploitatie van een duurzame energievoorziening;
- *Gemeenten* kunnen hun beheers- en vermogensrisico's bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen verminderen doordat zij de expertise en middelen van private partijen benutten;
- *Ontwikkelaars* kunnen nieuwe markten ontginnen op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen;
- *Beleggers* kunnen hun portefeuilles diversifiëren met een in potentie grote markt;
- *Rijk, provincies en gemeenten* hebben een extra strategie om de veroudering van terreinen zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen.

Bestuursafspraken 2011-2015 (april 2011)

In de bestuursafspraken 2011-2015²⁸ is aangegeven dat het Rijk zich terugtrekt uit het regionaal-economisch domein. Concreet betekent dit dat het Rijk na 2013 geen middelen meer inzet voor de herstructurering van bedrijventerreinen en dat de nationale doelstellingen komen te vervallen. Voor de overige convenantpartners betekent dit dat ook zij niet meer gehouden zijn aan de in het convenant geformuleerde ambities.

²⁷ Hierin werken de ministeries van EZ en van VROM samen aan een mooi en concurrerend Nederland

²⁸ Dit is de term die gehanteerd wordt voor de afspraken die gemaakt zijn in het streven om te komen tot het bestuursakkoord 2011-2015. Het betreft het onderhandelaarsakkoord van 21 april 2011, aangevuld met de correspondentie tussen kabinet en VNG naar aanleiding van de uitspraak van het VNG-congres, en de brieven aan IPO en UvW.

1.3 Bedrijventerreinen in Gelderland

Voor het in beeld brengen van de bedrijventerreinenmarkt maken we gebruik van het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). IBIS is een database waarin de gegevens over bedrijventerreinen worden bijgehouden. Het doel van IBIS is het inventariseren van en informeren over alle uitgiftes op bedrijvenlocaties in Nederland. Daarnaast geeft IBIS informatie over de planning van nieuwe werklocaties. De gegevens voor IBIS worden aangeleverd door gemeenten, provincies verzamelen en bundelen de informatie per provincie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM) coördineert op nationaal niveau de monitoring.

Kenmerken van Gelderse bedrijventerreinenmarkt

Uit IBIS blijkt dat er per 1 januari 2011, 456 bedrijventerreinen zijn in Gelderland (IBIS jaarrapport 2011).²⁹ De omvang van de terreinen verschilt onderling sterk. Het bedrijventerrein Bijsterhuizen is met een bruto- oppervlakte³⁰ van 242,4 hectare het grootste en ligt deels in Nijmegen, deels in de gemeente Wijchen. Het kleinste is bedrijventerrein De Zwaan in Teuge (gemeente Voorst) met een bruto-omvang van 0,6 hectare (IBIS, 2011). Per 2010 is het totale bruto oppervlak bedrijventerreinen 10.373 hectare. De totale omvang van de provincie is 5137³¹ vierkante kilometer (1km² = 100 ha). Dat betekent dat ongeveer 2% van de provincie Gelderland de functie heeft van een bedrijventerrein. Van de periode 1998 – 2008 is bekend dat het ruimtebeslag door bedrijventerreinen in Gelderland toegenomen is met 20%.³²

Bijna een derde (30,7%) van de Gelderse arbeidsplaatsen is gehuisvest op een bedrijventerrein, waar gezamenlijk ruim een derde (34,5%) van het regionaal product vandaan komt (Structuurvisie,2010, p.3). Verder blijkt uit de IBIS rapportage van 2010 onder andere dat:

- 318 van de 460 bedrijventerreinen vol zijn (69%);
- 138 terreinen als verouderd zijn geregistreerd (30%);
- De meeste terreinen een maximale milieucategorie hebben van categorie 3 (159 terreinen) of 4 (133 terreinen).

Bijna een derde (30,7%) van de Gelderse arbeidsplaatsen is gehuisvest op een bedrijventerrein, waar gezamenlijk ruim een derde (34,5%) van het regionaal

²⁹ Ter vergelijking: in heel Nederland zijn er ruim 3.500 terreinen, zie IBIS jaarrapport 2011

³⁰ Het bruto –oppervlakte geeft de totale omvang van het terrein aan. Het netto-oppervlakte geeft het totaal van de omvang van de kavels aan. Het verschil geeft de verhouding aan tussen de ‘ openbare ruimte’ en de ‘ private ruimte’. Zie Bedrijventerreinenlocaties.nl voor een technische definitie van bruto en netto-omvang.

³¹ Bron: website provincie Gelderland, augustus 2011.

³² Bron: Onderzoeksappendix vraag en aanbod bedrijventerreinen, bijlage 4, structuurvisie 2010.

product vandaan komt (Structuurvisie,2010, p.3). Verder blijkt uit de IBIS rapportage van 2010 onder andere dat:

- 318 van de 460 bedrijventerreinen vol zijn (69%);
- 138 terreinen als verouderd zijn geregistreerd (30%);
- De meeste terreinen een maximale milieucategorie hebben van categorie 3 (159 terreinen) of 4 (133 terreinen).

Provinciale vergelijking

Om een eerste indruk te geven van de Gelderse bedrijvenmarkt in vergelijking met die van de andere provincies, is hieronder een overzichtstabel overgenomen uit de IBIS-rapportage 2011. De tabel geeft per provincie weer (cijfers over 2010):

- het aantal bedrijventerreinen
- het bruto oppervlakte van de terreinen samen (bruto is het hele terrein, dus de bedrijfskavels plus de openbare ruimte)
- het netto oppervlakte van de terreinen samen (netto verwijst naar het oppervlakte van de bedrijfskavels zonder de openbare ruimte)
- de terstond en niet terstond uitgeefbare terreinen, dat is het totaal aanbod van bouwrijpe / niet -bouwrijpe bedrijfsgronden in de provincie
- de uitgifte van hectares bedrijventerrein in 2010.

Figuur 1 vergelijking provincies

	Aantal bedr. terr.	Totaal oppervl. bedr. terr. (bruto)	Totaal oppervl. bedr. terr. (netto)	Uitgifte	Terstond uitgeefbaar	Niet terstond uitgeefbaar
Groningen	200	3649	2860	7	248	221
Friesland	291	4613	3609	34	292	233
Drenthe	130	3386	2620	23	428	78
Overijssel	375	7728	5959	42	465	560
Flevoland	100	3645	2398	20	301	583
Gelderland	456	10120	7797	60	578	492
Utrecht	138	3484	2596	26	179	46
Noord-Holland	314	9736	6741	46	768	545
Zuid-Holland	546	10075	7659	54	367	454
Zeeland	135	2160	1703	12	129	107
Noord-Brabant	596	14948	11749	59	677	535
Limburg	225	8099	6460	37	513	488
Totaal	3506	81642	62150	418	4944	4341

Bron: Totaaloverzicht per provincie, per 1 januari 2011 (uitgifte in 2010) IBIS jaarrapport 2011

De tabel maakt duidelijk dat Gelderland een relatief grote 'bedrijventerreinen-provincie' is.

2 Doelen

In dit hoofdstuk worden de provinciale doelen voor planning en herstructurering van bedrijventerreinen beschreven en worden ze beoordeeld naar de mate waarin ze geschikt zijn om verantwoording over af te leggen. Daarnaast gaan we na of de doelen van de verschillende overheden op elkaar afgestemd zijn.

Norm(en):

- De gewenste beleidsdoelen zijn duidelijk vastgelegd en geschikt om verantwoording over af te leggen
- De doelen passen in de beleidsketen rijk-provincie-(regio)-gemeenten

Bevindingen:

- De doelen van de provincie Gelderland op het gebied van planning en herstructurering zijn in verschillende openbare beleidsdocumenten vastgelegd. Ze zijn daarmee kenbaar voor zowel Provinciale Staten als voor mede-overheden en maatschappelijke partijen.
- In de jaarstukken wordt voldoende duidelijk (SMART) gemaakt welke prestaties de provincie op hoofdlijnen wilde gaan leveren, en welke zijn gerealiseerd. In de jaarstukken wordt geen verantwoording gegeven over de bereikte maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid.
- Het wordt uit de jaarstukken onvoldoende duidelijk dat de totale herstructureringsopgave groter is dan met het huidige beleid aangepakt wordt.
- Het Gelderse beleid is consistent met de hoofddoelen van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020.
- De provincie stuurt via haar regionale aanpak actief op de doorwerking van haar beleid en draagt zo bij aan een consistent beleid in de keten Rijk-provincie-gemeente;
- De rijksoverheid neemt steeds meer afstand van het beleid gericht op de planning en herstructurering van bedrijventerreinen.

2.1 Inleiding

De provincie Gelderland voert al vele jaren beleid op het gebied van de *planning* van bedrijventerreinen. Ruimtelijke planning richt zich op de inrichting van de ruimte en weegt ruimteclaims van verschillende sectoren af (Olden, 2010, p.16).³³ In bijvoorbeeld het streekplan 1996 en het streekplan 2005 werden planologische regels vastgesteld die betrekking hadden op bedrijventerreinen. Zo is bijvoorbeeld in het streekplan 2005 een (indicatieve) raming opgenomen van de aanwas van nieuwe terreinen per Gelderse regio (Achterhoek, Noord-Veluwe, De Vallei, Arnhem-Nijmegen, Rivierenland en Stedendriehoek).

De aanpak van verouderde bedrijventerreinen, in vaktaal meestal aangeduid als *herstructurering* of revitalisering, is een meer recente beleidsopgave. Met de instelling van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (commissie Noordanus) in maart 2008, kwam de problematiek van de veroudering van bedrijventerreinen hoog op de politieke agenda te staan.

Er zijn verschillende documenten waarin de provinciale doelen beschreven zijn die gelden voor de onderzoeksperiode 2007 -2011. Het gaat om opeenvolgende begrotingen, jaarrekeningen, beleidsnota's, een streekplan, een structuurvisie en twee coalitieakkoorden. We beschrijven hieronder de provinciale beleidsdoelen voor de planning en herstructurering.

2.2 Doelen provinciale planning bedrijventerreinen

Van streekplan naar structuurvisie

In het eerste deel van de onderzoeksperiode is het Streekplan 2005 de centrale planfiguur van de provinciale ruimtelijke planning. In het plan is ondermeer aandacht voor het ruimtelijk-economisch beleid van de provincie. Volgens het streekplan wil de provincie Gelderland:

'bijdragen aan het voldoen aan de ruimtelijke voorwaarden voor een succesvolle economische ontwikkeling. Dit betekent o.a. het voorzien in een aanbod aan bedrijventerreinen dat past bij de geraamde regionale behoefte. Duurzame kwaliteit, concentratie en bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik zijn hierbij kernbegrippen' (Streekplan 2005, p.31).

Het Streekplan 2005 legt een directe koppeling tussen de planning en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen enerzijds en de herstructurering van verouderde terreinen anderzijds. We lezen dat:

'de noodzaak tot uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen of de ontwikkeling van nieuwe moet worden gezien in relatie tot de mate waarin met inbreiding

³³ In zijn proefschrift hanteert Olden deze werkdefinitie en geeft literatuurverwijzingen naar analyses van het begrip 'ruimtelijke planning'.

en/of herstructurering van bestaande terreinen ruimte voor bedrijvigheid kan worden gevonden' (idem, p.32).

Op 30 juni 2010 hebben Provinciale Staten de provinciale structuurvisie *Bedrijventerreinen en werklocaties* vastgesteld. Deze structuurvisie vervangt voor het bedrijventerreinenbeleid grotendeels het Streekplan 2005. Het is het centrale document in de huidige provinciale planning van bedrijventerreinen. De structuurvisie is een nieuw instrument uit de herziene Wet ruimtelijke ordening (2008). De functie van deze provinciale structuurvisie is dat de provincie haar beleidskaders op het gebied van bedrijventerreinen (en werklocaties) vooraf kenbaar maakt aan mede-overheden en de maatschappij (zie art. 2.2 Wro). De hoofddoelstelling van de opgestelde structuurvisie is tweeledig:

'(...) 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).

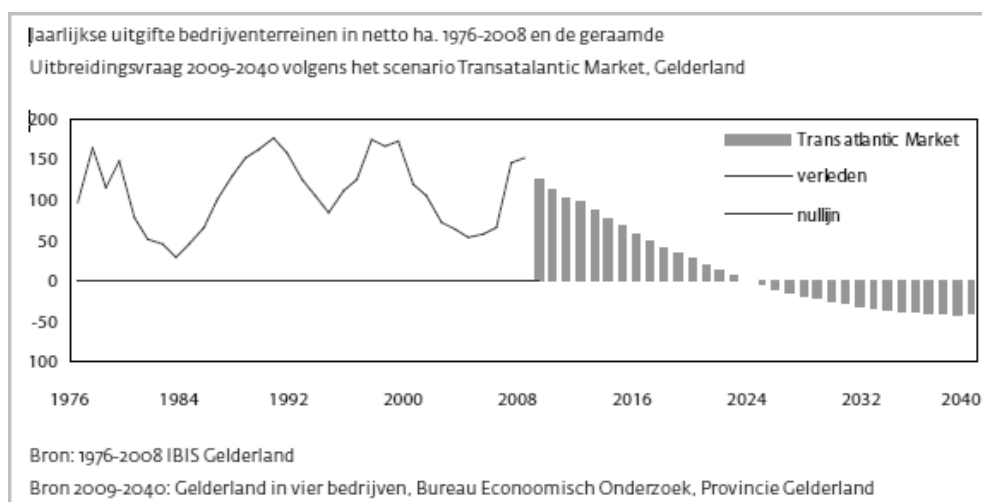
In de inleiding van de structuurvisie wordt de opgave van Gelderland bondig geformuleerd als: het realiseren van voldoende ruimte voor bedrijfsontwikkeling van de juiste kwaliteit op de juiste plek en het voorkomen van overschotten en leegstand (p.3).

TM Scenario als prognose

Belangrijk onderdeel van de planning is om zo goed mogelijk het huidige en toekomstige vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Via de database IBIS en scenariostudies probeert de provincie hier zicht op te krijgen. Op de database IBIS komen we later nog terug. In december 2006 publiceerde het Bureau economisch onderzoek van Gelderland de scenariostudie *'Gelderland in vier bedrijven'*. Hierin worden vier toekomstscenario's voor de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen (en kantoren) geschetst. Een van de scenario's is het zogenaamde Transatlantic Market scenario. In het Convenant Bedrijventerreinen 2010 – 2020 (Rijk/IPO/VNG) wordt dit TM scenario gekozen als vertrekpunt voor o.a. afspraken over de reservering van nieuwe bedrijventerreinen. Ook de provincie Gelderland hanteert dit TM scenario als uitgangspunt. In het TM-scenario is de economische groei tamelijk hoog maar de bevolkingsgroei stagneert en de werkgelegenheidsgroei is marginaal. Op korte- en middellange termijn kan nog worden uitgegaan van enige bevolkings- en werkgelegenheidsgroei, rond 2020 buigt de lijn om (Structuurvisie, 2010, p.15).

De uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen ziet er volgens de Structuurvisie als volgt uit:

Figuur 2 uitbreidingsvraag TM scenario



Bron: Structuurvisie 2010, p.15

Regionale planning

Een belangrijk uitgangspunt van het (vorige) streekplan 2005 was het voeren van een regio specifiek ruimtelijk beleid (zie o.a. streekplan 2005, p.18). De regionale insteek kwam duidelijk naar voren in de ondertitel 'Kansen voor de regio's'. In de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties (2010) is de regionale insteek nog steeds aanwezig, en nu ook specifiek gericht op bedrijventerreinen. De ondertitel is hier veelzeggend: 'Naar een regionale planning van bedrijventerreinen'. In de provinciale structuurvisie is naast het 'algemene bedrijventerreinenbeleid' ook expliciet aandacht voor regionale aspecten. In hoofdstuk 4 komen we uitgebreid op de regionale samenwerking terug. In tabel 1 geven we een voorbeeld van de doorwerking van het regionale aspect in de provinciale planning van bedrijventerreinen.

Tabel 7 Netto uitbreidingsvraag in hectare per regio

Regio	2009-2015	2016-2025	2026-2040
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	205	70	-159
Stedendriehoek ³⁴	139/167	17/60	-126 / -92
Vallei	84	48	-19
Noord-Veluwe	60	27	-25
Achterhoek	95	27	-77
Rivierenland	141	64	-84
Gelderland	675 ha	247 ha	-459 ha

Bron: Structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties (2010)

³⁴ Bandbreedte, afhankelijk van prognose van Deventer, zie Structuurvisie 2010, p.16

2.3 Doelen herstructurering

Start herstructureringsbeleid (2007)

We starten de beschrijving van het Gelderse herstructureringsbeleid³⁵ met de nota *'Maak het in Gelderland: Sociaal Economisch Beleid 2007 -2010'*. De totale herstructureringsopgave is volgens de nota ruim 3830 ha. Het hoofddoel van de aanpak van de verouderde bedrijventerreinen werd als volgt geformuleerd: *'de opgave voor herstructurering en revitalisering van bedrijventerreinen blijft de komende jaren groot. Daarom willen wij het beleid ten aanzien van de revitalisering en herstructurering versnellen en intensiveren'* (2007, p.33).

In de daarop volgende statennotitie *'Slimmer sturen, sneller schakelen: Gelderse aanpak herstructurering'* (okt. 2008) wordt het te voeren beleid verder uitgewerkt. In de nota geeft de provincie aan zich sterk te maken voor een effectievere aanpak van verouderde terreinen (2008, p.6). Ze geeft ook het achterliggende maatschappelijke doel weer. De provincie schrijft:

'wanneer verouderde terreinen weer voldoen aan de kwaliteitseisen van vandaag worden deze aantrekkelijk voor bedrijven en werknemers. Dat is goed voor de werkgelegenheid en voorkomt onnodige aanleg van nieuwe terreinen' (2008, p.6).

De provinciale aanpak voor herstructurering bestaat volgens de nota uit drie sporen:

1. het maken van bestuurlijke afspraken over de herstructureringsopgave met de regio's;
2. per regio wordt een investeringsagenda herstructurering opgesteld;
3. de provincie investeert in een efficiëntere aanpak van de uitvoering door het aanbieden van kennis, in het bijzonder via het instrument van de grondwaardekubus.

In deze statennotitie wordt aangegeven dat GS in een uitvoeringsagenda inzet op 1000ha gerevitaliseerd of geherstructureerd bedrijventerrein tot en met 2011 (2008, p.3).

Regionale aanpak via EPO's (2009)

Daarnaast zien we dat niet alleen de planning, maar ook het herstructureringsbeleid een regionale aanpak kent. In 2009 zijn er met de 6 bestuurlijke regio's regionale afspraken gemaakt over het bedrijventerreinenbeleid in de zogenaamde EPO's (Economisch Ontwikkelings- en Programmeringsdocument). In de volgende tabel is per regio de herstructureringsopgave weergegeven zoals afgesproken in de EPO's.

³⁵ Onder herstructurering wordt verstaan: 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 behoren (CPB, 2001, p.36). Volgens het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 wordt onder het begrip herstructurering verstaan: het uitvoeren van een facelift, (zware) revitalisering, herprofilering en transformatie. Herstructurering verwijst naar de oplossing van het probleem veroudering (citaat uit vooronderzoek Veroudering en herstructurering, (2009) Ministerie van VROM.

Tabel 8 Regionale verdeling

Regio	Herstructureringsopgave in bruto hectaren medio 2009	
	ha.	periode
Bron: EPO's		
Achterhoek	350	tot 2012
De Vallei	257	tot 2013
Noord-Veluwe	83	tot 2014
Rivierenland	175	tot 2013
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	414	tot 2013
Stedendriehoek (incl. Deventer)	795	tot 2015
Totaal	2074	tot 12/15

Bron: Structuurvisie 2010

Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009 -2013

In maart 2010 wordt het herstructureringsbeleid geactualiseerd via het Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen (PHP) 2009 -2013. De grootste opgaven liggen in de regio's Achterhoek, Stedendriehoek en de stadsregio Arnhem-Nijmegen. In het PHP wordt eveneens aangegeven dat er na de periode 2013 een herstructureringsopgave overblijft, maar er nog geen helderheid is over de precieze verouderingsproblematiek, benodigde maatregelen en kosten (PHP, p.12).

51

De Gelderse aanpak van verouderde bedrijventerreinen wordt beschreven via drie sporen:

1. een sterke provinciale regie op regionale samenwerking waarbij een koppeling wordt gemaakt tussen de uitleg van nieuwe en het opknappen van bestaande bedrijventerreinen;
2. een goede bundeling van middelen door het opstellen van een regionale investeringsagenda herstructurering van bedrijventerreinen;
3. een efficiëntere en marktgedreven uitvoering van de herstructurering (PHP, 2010, p.10)

Ook in de Structuurvisie *Bedrijventerreinen en werklocaties* is aandacht voor de herstructurering. Er wordt ondermeer aangegeven dat de reguliere opgave voor herstructurering tot en met 2013 circa 1162 ha is. Daarnaast zijn er een aantal 'majeure' herstructureringsprojecten (Structuurvisie, 2010, p.43). Dat zijn grote herstructureringsprojecten die buiten het reguliere herstructureringsbeleid vallen. Verderop in de tekst komen we hierop terug. Vanaf 2010:

Bedrijventerreinen voor de Toekomst

Gedurende de onderzoeksperiode 2007 - 2011 is de organisatie van het provinciale bedrijventerreinenbeleid veranderd. Vanaf begin 2010 is het beleid organisatorisch ondergebracht in het 'integrale' beleidsprogramma

Bedrijventerreinen voor de Toekomst. Het is een tijdelijk programma, met een eigen programmamanager en personele ondersteuning vanuit verschillende provinciale afdelingen. Omdat bedrijventerreinen een breed beleidsdomein is, wordt het beleid in het programma in vieren gedeeld. Het gaat om de deelprogramma's:

1. planning van bedrijventerreinen;
2. herstructurering van verouderde terreinen;
3. innovatieve bedrijfsomgeving (werklandschappen, campusontwikkeling, milieuhinderlijke bedrijven en specifieke terreinen zoals havens);
4. kwaliteit bedrijventerreinen (landschappelijke inpassing, duurzaamheid, elektronische en fysieke bereikbaarheid).

Beleidsmatig krijgen planning en herstructurering de meeste aandacht.

Het aspect van de bedrijfsverplaatsingen blijkt vanwege het complexe juridische en financieel-technische karakter organisatorisch op zichzelf te staan. Het valt dus buiten het beleidsprogramma *Bedrijventerreinen voor de Toekomst*.

2.4 Verantwoordingsinformatie in jaarstukken

De Rekenkamer heeft via een inhoudsanalyse de provinciale begrotingen en jaarrekeningen in de periode 2007 - 2011 bestudeerd. Uit de analyse komt naar voren dat het onderwerp bedrijventerreinen een zelfstandig subprogramma vormt in de jaarstukken. Het gaat om het subprogramma 'Duurzame bedrijventerreinen' dat binnen het deelprogramma 'Economische ontwikkeling' valt. De doelen die de provincie Gelderland zich stelt binnen het subprogramma 'Duurzame bedrijventerreinen' zijn samengevat:

- a. De revitalisering (herstructurering) van verouderde bedrijventerreinen;
- b. De implementatie van de SER-Ladder (de behoefte aan nieuwe terreinen wordt daarmee gekoppeld aan het opknappen van verouderde terreinen);
- c. Er moet voldoende ruimte zijn voor milieuhinderlijke bedrijven;
- d. Ontwikkelen regionale samenwerking (via regionale investeringagenda, EPO's of RPB's);
- e. Stimuleren van duurzaamheid / kwaliteit via projecten op het gebied van verglazing (aanleg glasvezel voor ICT toepassingen), energie, pilots werklandschappen, parkmanagement.

De indicatoren die zijn opgenomen in de bestudeerde jaarrekeningen en begrotingen, hebben allemaal betrekking op de geleverde prestaties. Er worden geen effect-indicatoren gehanteerd (bijvoorbeeld: wat levert herstructurering op in termen van ruimtewinst of behoud van werkgelegenheid?). De onderstaande figuur geeft daar een voorbeeld van. Het betreft de indicatoren die opgenomen waren in de Begroting 2010.

Figuur 3 Indicatoren duurzame bedrijventerreinen uit Begroting Gelderland 2010

Indicatoren
• 1000 plus 100 ha gerevitaliseerd of geherstructureerd bedrijventerrein; waarvan 250 in 2010 (inclusief recessietranche);
• 8 'kleinere' bedrijfsverplaatsingen; waarvan 2 kleinere bedrijvenverplaatsingen in 2010;
• Start uitvoering grote herstructureringsprojecten Stadsregio, Zutphen en Achterhoek vanuit extra gelden RSP Impuls revitalisering bedrijventerreinen;
• In iedere regio een investeringsagenda met economische projecten, met aandacht voor de bereikbaarheid van bedrijventerreinen;
• Verglazing (glasvezelkabel) van 15 bedrijventerreinen; waarvan 5 in 2010;
• In 2011 is op 5 bedrijventerreinen een duurzame energie-infrastructuur; waarvan 2 in 2010.

Bron: Begroting 2010, provincie Gelderland.

Effect-criteria die in het subsidieproces voor herstructurering worden genoemd zoals behoud en/of versterking van werkgelegenheid, komen niet als indicator in de jaarstukken terug.

2.5 Analyse SMART + consistentie

Analyse SMART ³⁶

Uit analyse van de jaarstukken (begroting en rekening) en interviews blijkt dat het Gelderse bedrijventerreinenbeleid over het algemeen voldoende SMART geformuleerd is als het gaat over de *prestaties* (output / activiteiten) van de provincie. Er is daarentegen aanzienlijk minder zicht op de maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid. In de jaarstukken worden geen indicatoren opgenomen die de maatschappelijke effecten meten. Hierdoor is er beperkt beleidsinformatie voor PS beschikbaar over de maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid. Sturing van PS op prestatieniveau is in de huidige situatie goed mogelijk, sturing op effectniveau niet. We lichten de SMART-analyse hieronder kort toe.

In het Gelderse beleid worden de te realiseren prestaties in de jaarstukken verantwoord. De achterliggende maatschappelijke effecten die met het beleid dienen te worden bereikt, zijn in de jaarstukken niet specifiek uitgewerkt. In de onderliggende beleidsnota's (vooral: Structuurvisie, Provinciaal Herstructureringsprogramma) wordt er wel enige aandacht besteed aan de gewenste effecten, maar de uitwerking is niet specifiek.

³⁶ In het beleidsonderzoek wordt de SMART-analyse veel gebruikt om te toetsen of de gestelde doelen geschikt zijn om verantwoording over af te leggen. In het algemeen geldt dat hoe vager de doelen zijn, des te moeilijker het is om er achteraf verantwoording over af te leggen. SMART staat voor de criteria: Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch en Tijdgebonden.

Uit de interviews komt naar voren dat de meetbaarheid van vooral de effecten van het gevoerde beleid methodologisch lastig is. In 2011 is een project gestart om via kwaliteitsscans van bedrijventerreinen, meer zicht op de ruimtelijke kwaliteit van verouderde bedrijventerreinen te krijgen. De scan wordt uitgevoerd door een (groot) ingenieursbureau. Daarnaast wordt uit de ambtelijke interviews duidelijk dat beleid uitdrukken in hectares goed werkt om een overzicht van de problematiek te krijgen. Een nadeel van het meten in hectares, is dat de onderliggende inhoudelijke problematiek uit beeld blijft (de ene hectare verouderd terrein is makkelijker aan te pakken dan de andere).

In het provinciale bedrijventerreinenbeleid wordt aandacht besteed aan de externe communicatie (afstemming met doelgroep) om de aanvaardbaarheid van beleid te vergroten. In de voorbereiding op de structuurvisie is bijvoorbeeld vooroverleg gepleegd met verschillende betrokken publieke en private partijen. De (ontwerp) structuurvisie *Bedrijventerreinen en werklocaties* heeft daarna de reguliere inspraakprocedure gevolgd.

Ook bij de processen rond de regionale planning (via de EPO's en RPB's) is op bestuurlijk en ambtelijk niveau regelmatig contact met vooral de Gelderse gemeenten. Uit de interviews met de Sociaal Economische Raad Gelderland en Kamer van Koophandel komt naar voren dat de directe betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het provinciale bedrijventerreinenbeleid beperkt is. Dat geldt niet alleen voor de planningsopgave, maar ook voor de herstructureringsopgave. (De Rekenkamer is zich ervan bewust dat de gemeente het eerste aanspreekpunt is voor bedrijven).

Met een realistisch doel wordt bedoeld dat beleidsplannen in verhouding staan tot de beschikbare middelen. Dit criterium is vooral relevant bij de herstructureringsopgave van verouderde bedrijventerreinen, omdat herstructurering hoge kosten met zich meebrengt³⁷. De provincie Gelderland is er zich bewust van dat de herstructureringsopgave meer geld kost dan tot nu toe wordt ingezet. Zij heeft haar ambities daarop aangepast, waardoor er sprake is van een realistische financiële opgave voor de korte termijn (zie voorwoord PHP 2009-2013). Een onderbouwd overzicht van de te nemen maatregelen en kosten op de langere termijn ontbreekt in de bestudeerde stukken, waardoor de herstructureringsopgave voor de langere termijn niet duidelijk is. Hierdoor blijft uit zicht dat de totale herstructureringsopgave groter is dan dat met het huidige beleid wordt aangepakt.

³⁷ De kosten zijn afhankelijk van het type herstructurering dat nodig is. Er worden vier vormen onderscheiden, oplopende in omvang en kosten. De indicatieve kosten zijn bij een beperkte revitalisering € 50.000 – € 150.000 per ha. Bij transformatie, het omvangrijkste type, liggen de indicatieve kosten tussen de € 1,5 – € 2,5 miljoen per ha. Bron: PHP 2009 – 2013, p.45, verwijzende naar Stec Groep, 2009.

In de Statennotitie herijking economisch beleid (PS2011-224) is aangegeven dat de resterende opgave nog aanzienlijk is. De Gelderse opgave werd in de notitie als volgt aangegeven:

Gelderse opgave voor revitalisering/herstructurering bedrijventerreinen (PHP)

A. Totale opgave volgens gemeenten 2009-2015 1800 ha

B. Reeds gedekt/in uitvoering 2009/2010 672 ha

(Minimaal te dekken voor bijdrage Rijk 800 ha)

C. Nog resterende opgave vanaf 2011-2015 (A-B) 1128 ha

Het Gelderse beleid gericht op de regionale planning en herstructurering is voldoende tijdgebonden. Het Provinciaal Herstructureringsprogramma heeft bijvoorbeeld een looptijd van 2009 tot en met 2013. Binnen het beleid van regionale planning via de RPB's (Regionaal Programma Bedrijventerreinen) wordt een looptijd van twee jaar gehanteerd.

Analyse consistentie van overheidsbeleid

Met consistentie van overheidsbeleid bedoelen we in dit rekenkameronderzoek dat het beleid tussen de verschillende bestuurslagen in overeenstemming met elkaar moet zijn. De veronderstelling is dat de effectiviteit toeneemt naar mate er meer overeenstemming is in het beleid dat de betrokken overheden nastreven. We stellen vast dat Gelderland beleid ontwikkelt en uitvoert, dat consistent is met de bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn in het convenant. We lichten de consistentie-analyse hieronder kort toe.

Eind 2009 hebben de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten afspraken gemaakt in het *Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft namens de gezamenlijke provincies het convenant ondertekend. GS heeft in een statenvoorstel³⁸ aangegeven dat de ontwerp-structuurvisie is aangepast naar aanleiding van het convenant bedrijventerreinen. In de definitieve structuurvisie is letterlijk verwoord dat de afspraken in het convenant een belangrijke basis vormen voor het provinciaal beleid zoals verwoord in de structuurvisie (Structuurvisie Bedrijventerreinen, p.5). We geven een aantal voorbeelden. De hoofddoelstelling van het convenant is gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Bovendien wordt afgesproken dat partijen streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en kwalitatief en kwantitatief voldoende bedrijventerreinen (considerans 1, 2)³⁹. Dit doel komt goed overeen met het Gelders beleid zoals verwoord in de Structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties (zie

³⁸ GS, Statenvoorstel *Bedrijventerreinen en werklocaties*, 11 mei 2010.

³⁹ De 'considerans' bij het convenant is een inleidende tekst waarin puntsgewijs een aantal afspraken zijn benoemd.

hierboven). In het convenant wordt de provincie een regierol toebedeeld en afgesproken dat zij kaders stelt in een structuurvisie (considerans, 7). Gelderland kan zich goed vinden in deze rol en heeft een afzonderlijke structuurvisie voor bedrijventerreinen opgesteld.

Uit de interviews blijkt dat de ondertekening van het convenant voor Gelderland, vooral van belang is om rijksgeld te ontvangen voor de herstructureringsopgave. In het bestuursakkoord 2011-2015 tussen Rijk en de gemeenten, provincies en waterschappen, geeft het Rijk aan dat na 2013 de herstructurering geen onderdeel meer zal zijn van nationaal beleid. De huidige houding van het Rijk (anno 2011) wordt in interviews bestempeld als afstandelijk en passief.

2.6 Beoordeling

De doelen van de provincie Gelderland op het gebied van planning en herstructurering zijn in verschillende openbare beleidsdocumenten vastgelegd. Ze zijn daarmee kenbaar voor zowel Provinciale Staten als voor mede-overheden en maatschappelijke partijen.

In de jaarstukken wordt voldoende duidelijk (SMART) gemaakt welke prestaties de provincie op hoofdlijnen wilde gaan leveren, en welke zijn gerealiseerd. De provincie geeft in de jaarstukken geen verantwoording over de bereikte maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid.

Het wordt uit de jaarstukken onvoldoende duidelijk dat de totale herstructureringsopgave groter is dan met het huidige beleid aangepakt wordt. In de inhoudelijke nota over het actuele herstructureringsbeleid (Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009 -2013) wordt dit wel gemeld, maar in de jaarstukken die PS gebruikt voor kaderstelling en controle, komt dit onvoldoende naar voren.

Het Gelderse beleid is consistent met de hoofddoelen van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. De provincie stuurt via haar regionale aanpak actief op de doorwerking van haar beleid en draagt zo bij aan een consistent beleid in de keten Rijk-provincie-gemeente. De rijksoverheid neemt steeds meer afstand van het bedrijventerreinenbeleid, waardoor het relatieve belang van de provincie en de gemeenten in de bestuurlijke keten toeneemt.

3 Instrumenten

In dit hoofdstuk staan de instrumenten centraal die de provincie Gelderland inzet ten behoeve van de planning en herstructurering van bedrijventerreinen. We beschrijven de instrumenten en evalueren de keuze en onderbouwing ervan. Bovendien staan we stil bij enkele risico's die samenhangen met de (financiële)inzet van de instrumenten. De resultaten van de inzet komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

Normen:

- De keuze voor de inzet van instrumenten is onderbouwd en voorziet in een combinatie van juridische, economische en communicatieve aspecten, dan wel een onderbouwing waarom één of meer van deze aspecten niet aan de orde zijn;
- Risico's met betrekking tot de inzet van beleidsinstrumenten en financiële middelen zijn geïnventariseerd en vastgelegd

Bevindingen:

- De provincie Gelderland voert een actief bedrijventerreinenbeleid. Ze zet een brede combinatie van beleidsinstrumenten in om haar bedrijventerreinenbeleid tot uitvoering te brengen. Daarbij is aandacht voor de samenhang tussen juridische, financiële en communicatieve (kennis) instrumenten.
- De gemeenten en de Gelderse regio's zijn de voornaamste doelgroep voor de ingezette provinciale instrumenten. De doorwerking naar maatschappelijke partijen zoals de ondernemers, loopt in hoofdzaak via de gemeenten.

Vervolg bevindingen:

- Verscheidene gemeenten en regio's wijzen erop dat sommige beleidsinstrumenten in de praktijk nog een nadere uitwerking behoeven. Het gaat om de volgende punten:
 - verscheidene gemeenten en regio's vragen om een flexibele, lokale toepassing van de SER-ladder;
 - de financiële dekking van de (totale) herstructureringsopgave is tot nu toe ontoereikend;
 - de mogelijkheden voor financiële verevening tussen oude en nieuwe terreinen blijken in de praktijk beperkt mogelijk;
 - de betrouwbaarheid en gebruiksgemak van IBIS blijft een punt van zorg.
- 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.

3.1 Instrumenten van bedrijventerreinenbeleid

Samenvatting provinciale instrumenten

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

- voor de (*regionale*) *planning* van bedrijventerreinen om de inzet van juridische instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening, de SER-ladder, kennisoverdracht, personele ondersteuning, bestuursakkoorden (EPO, RPB) om regionale afspraken te maken, en instrumenten voor prognoses en monitoring (IBIS, Bureau Economisch Onderzoek);
- voor de *herstructurering van verouderde terreinen* worden subsidies, kennis (over proces en inhoud) en personele ondersteuning (procesregisseur, A-team) ingezet;
- voor de aspecten *kwaliteit en innovatieve bedrijfsomgeving* zijn subsidie en kennisoverdracht (via documenten, personele contacten, e.a.) de belangrijkste provinciale instrumenten.

Vanwege onze gekozen onderzoeksfocus lichten we hieronder de instrumenten voor planning en herstructurering verder toe.

3.2 Instrumenten voor planning

Structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties

De structuurvisie *Bedrijventerreinen en werklocaties* is het wettelijke instrument waarin de kaders van het actuele provinciale bedrijventerreinenbeleid zijn vastgelegd. De structuurvisie is na een voorbereidingsfase op 30 juni 2010 door PS vastgesteld. De ondertitel van de structuurvisie is 'naar een regionale planning van bedrijventerreinen'. De ondertitel illustreert duidelijk dat samenwerking en bestuurlijke afstemming op regionaal niveau, een kernpunt van de actuele bedrijventerreinenplanning is.

De structuurvisie beschrijft naast het algemene beleid voor bedrijventerreinen een aantal specifieke onderdelen. Het gaat (samengevat) om de programmering via het TM-scenario, gebruik van de SER-ladder, de herstructurering, zorg voor ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid, mobiliteit en hoe om te gaan met enkele specifieke terreinen zoals werklandschappen, milieuhinderlijke bedrijven en biomassavergistingsinstallaties.

Om nadere (verplichtende) regels op te stellen aan gemeenten kan de provincie een ruimtelijke verordening opstellen. In een provinciale ruimtelijke verordening kan worden voorgeschreven waaraan de gemeentelijke bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen moeten voldoen. Het thema bedrijventerreinen zal in de tweede tranche van de Gelderse Ruimteverordening worden meegenomen.⁴⁰ De verwachting is dat de tweede tranche in medio 2012 gereed is.⁴¹ Omdat de structuurvisie gereed was voordat duidelijk was wat de inhoud van de AMvB Ruimte van het Rijk zou zijn, is besloten het thema bedrijventerreinen mee te nemen in de tweede tranche.

Regionale planning: van EPO naar RPB

Om op regionaal niveau de planning van nieuwe bedrijventerreinen af te stemmen, en zo overaanbod te voorkomen, worden er in Gelderland regionale afspraken gemaakt. Deze afspraken worden in zes bestuurlijke regio's gemaakt. De afspraken werden in de onderzoeksperiode eerst vastgelegd in een Economisch Programmerings- en Ontwikkelingsdocument (EPO). Later is per regio een Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB) vastgesteld. In het volgende hoofdstuk wordt de regionale aanpak in meer detail besproken. Zowel de EPO's als de RPB's zijn niet-wettelijke instrumenten voor de regionale planning van bedrijventerreinen in Gelderland.

⁴⁰ Bron: statenvoorstel Ruimtelijke Verordening Gelderland, GS, 19 oktober 2010.

⁴¹ Provincie Gelderland, ambtelijk interview, 27 april 2011.

SER-ladder

De SER-ladder is een planningsinstrument dat in 1999 geïntroduceerd is door de Sociaal Economische Raad. Het achterliggende doel van het instrument is om zo zorgvuldig mogelijk met de schaarse (bedrijfs)ruimte om te gaan. De ladder bestaat uit drie treden of stappen in het besluitvormingsproces, om te beslissen over het al dan niet aanleggen van een nieuw bedrijventerrein. De stappen zijn:

1. Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden;
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen;
3. Als 1 en 2 onvoldoende soelaas bieden, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde (SER Gelderland, 2008: 24).

In de structuurvisie geeft Gelderland aan dat zij het doorlopen van dit afwegingskader van essentieel belang acht (Structuurvisie, 2010, p.18). De provincie vraagt van gemeenten dat zij in de toelichting bij bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen, toelichten hoe zij de SER-ladder implementeren in hun beleid (Structuurvisie, 2010, p.18).

Ook In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 hebben Rijk, provincies en gemeenten afgesproken dat de SER-ladder een uitgangspunt is bij de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (zie Convenant, considerans nr.15).

Omdat herstructurering onderdeel is van de afweging die gemaakt wordt binnen de SER-ladder, is de SER-ladder een instrument ten behoeve van de planning en de herstructurering.

De SER-ladder is een belangrijk onderdeel van het Gelderse beleid. Uit de inhoudsanalyse van de Rekenkamer op de reactienota behorende bij de ontwerp-structuurvisie Bedrijventerreinen, komt naar voren dat verschillende gemeenten en Regio's vragen om een flexibele toepassing van de SER-Ladder. Maatwerk is volgens hen nodig. De Regio Rivierenland bijvoorbeeld vraagt de provincie om: 'niet te dogmatisch om te gaan met de SER-ladder' ((Reactienota, 2010, p.9)

Prognoses

Ter ondersteuning van de planning van bedrijventerreinen maakt de provincie Gelderland gebruik van prognoses en scenario studies. Dit zijn kennisinstrumenten met een ondersteunende functie voor beleidsmakers. Het Bureau Economisch Onderzoek (BEO) van de provincie Gelderland levert deze gegevens aan. Het Bureau Economisch Onderzoek van de Provincie Gelderland houdt zich bezig met gegevensverzameling, analyse, toekomstverkenningen en monitoring van de sociaal-economische situatie in Gelderland.⁴²

⁴²Bron: <http://www.gelderse-economie.nl>

Recente prognose-studies die relevant zijn voor het bedrijventerreinenbeleid zijn vastgelegd in:

- het rapport *Hedenmorgen 2006 -2040* met vier toekomstscenario's voor de Gelderse economie (publicatie januari 2006);
- het rapport *Gelderland in vier bedrijven* met vier toekomstscenario's over de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen en kantoren (publicatie december 2006);
- de provinciale economische verkenning *Bouwsteen voor de opstelling van het Sociaal Economisch Beleidsplan 2007 -2011* (publicatie september 2006);
- de provinciale economische verkenning 2010 – 2015 *Bouwsteen voor de herijking van het Sociaal Economische beleid* (maart 2010).

De rapporten zijn beleidsondersteunend en zijn niet formeel door PS of GS vastgestelde beleidsdocumenten.

Belangrijk voor de huidige planning van bedrijventerreinen, is dat in het beleid wordt uitgegaan van het economische 'Transatlantic Market' scenario. Dat blijkt bijvoorbeeld uit *structuurvisie Bedrijventerrein en werklocaties* (2010) of het *Convenant Bedrijventerreinen 2010 -2020* van Rijk, IPO en VNG (2009). In dit scenario richt de EU zich economisch op de VS en wordt uitgegaan van een behoorlijke hoge economische groei (zie o.a. *Gelderland in vier bedrijven*, p.9). Het is interessant te vermelden dat het TM-scenario ervan uitgaat dat na 2020 de vraag naar bedrijventerreinen zal afnemen. Op termijn (vanaf 2025) treedt zelfs krimp op (zie o.a. statenvoorstel *Structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties*, 11 mei 2010).

Monitoring via IBIS

Een belangrijk instrument voor de planning is het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). Het IBIS heeft tot doel om inzicht te verschaffen in de voorraad en uitgifte van bedrijventerreinen in Nederland. Het IBIS is een landsdekkende database. Gemeenten leveren de informatie aan, en de provincies verzamelen en bundelen de informatie per provincie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM) coördineert op nationaal niveau de monitoring. Het IBIS bestaat al vanaf 1977. In de huidige vorm bestaat IBIS sinds 1991 (zie Louw e.a., 2009, p.61). Sinds 2004 kunnen Gelderse gemeenten rechtstreeks via een website hun wijzigingen doorvoeren. De provincie Gelderland heeft het standaard IBIS-systeem voor eigen gebruik uitgebreid. Zo is er bijvoorbeeld een koppeling gemaakt met een werkgelegenheden-database. Het IBIS is ondermeer gebruikt in de totstandkoming van de EPO's en de RPB's.⁴³ IBIS is openbaar en in te zien via bedrijvenlocaties.nl.

⁴³ In EPO's en RPB's zijn regionale afspraken vastgelegd over o.a. het aanbod van bedrijventerreinen. Zie hoofdstuk 3 voor meer informatie.

Uit de inhoudsanalyse van de Rekenkamer op de zes Regionale Programma's Bedrijventerreinen, en de interviews, blijkt over IBIS en monitoring dat:

- IBIS vormt voor de Regio's en provincie de inhoudelijke basis voor afspraken over regionale planning en programmering;
- Monitoring van het bedrijventerreinenbeleid maakt periodiek onderdeel uit van de regionale overleggen;
- In de RPB's wordt gewezen op het belang van actuele en betrouwbare cijfers in IBIS. In enkele RPB's wordt zorg uitgesproken over de huidige betrouwbaarheid.

3.3 Instrumenten voor herstructurering

Provinciaal Herstructureringsprogramma

In maart 2010 heeft GS het Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009 t/m 2013 (PHP) vastgesteld. Hierin wordt de 'Gelderse aanpak' van verouderde terreinen toegelicht. Het opstellen en indienen van een PHP was een voorwaarde van de rijksoverheid om subsidie voor herstructurering te ontvangen. Het herstructureringsprogramma loopt in tijd gelijk met de periode dat er rijksfinanciering is voor de herstructurering (t/m 2013). Het programma geeft een overzicht van de herstructureringsprojecten waarbij de provincie Gelderland betrokken is. De lijst is samengesteld in afstemming met de Gelderse regio's en gemeenten (PHP, p.5). Het PHP fungeert als een uitvoeringsagenda om duidelijk te maken welke herstructureringsprojecten tot en met 2013 worden opgepakt.

Financieel instrument: subsidie

De financiering van het provinciale herstructureringsbeleid geschiedt vanuit het reguliere budget en vanuit de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG). Subsidie vormt een belangrijk instrument om de doelstellingen op het gebied van de herstructurering te kunnen realiseren (PHP, p.43). *De Beleidsregel subsidieverstrekking sociaal-economisch beleid* (2008) vormt de juridische basis voor de subsidiëring.⁴⁴ De subsidie wordt verstrekt aan de gemeente (art. 4.1.2). Subsidie kan worden verstrekt voor de volgende activiteiten:

- a. visievorming regionale ontwikkeling en planning bedrijventerreinen;
- b. planvorming concrete herstructurering of revitalisering bedrijventerreinen, of
- c. uitvoering van herstructurering of revitalisering bedrijventerreinen.

De onder a en b genoemde subsidie bedraagt maximaal 50% van de kosten met een maximum van € 50.000,-. De onder c genoemde subsidie bedraagt maximaal 50% van de subsidiabele kosten (art. 4.1.4).

⁴⁴ Andere onderdelen van de beleidsregel SEB die relevant zijn voor bedrijventerreinen betreffen: vraagbundeling breedband, bedrijfsverplaatsingen en innovatieve bedrijfsomgeving.

De provincie Gelderland werkt met 1 tranche per jaar, om daarmee ook de aandacht van de politiek te focussen. Voor november van elk jaar moeten voorstellen worden ingediend en die leiden in januari of februari tot een voorstel aan PS.⁴⁵ Om te komen tot een voorstel aan PS worden de voorstellen getoetst aan vooraf opgestelde criteria en gematcht met het beschikbare budget.

Grondwaardekubus als instrument

De grondwaardekubus is een innovatief instrument dat is geïntroduceerd in de statennotitie *'Slimmer sturen, sneller schakelen: de Gelderse aanpak van herstructurering bedrijventerreinen'* uit oktober 2008. Het is een denkmodel dat uitgedacht is door een adviesbureau (BRO, 2006). Het model moet helpen om eigenaren en ondernemers, een referentiekader mee te geven om ook de opbrengsten van herstructurering in te zien naast de kosten. Samen met grondeigenaren en bedrijven wordt gekeken of er extra waarde gecreëerd kan worden door de ruimte intensiever te benutten of een andere functie toe te staan.

De grondwaardekubus wordt ingezet op alle terreinen waar herstructurering gaat spelen en is een bouwsteen voor het businessplan voor de bedrijfsomgeving die voor elke herstructurering wordt opgesteld.⁴⁶ Dit businessplan is als voorwaarde opgenomen voor provinciale subsidie. Het is dus een instrument in de communicatie naar het bedrijfsleven toe. Het instrument van de grondwaardekubus zal in de praktijk zich nog verder moeten doorontwikkelen⁴⁷. Het A-team dat vanuit Oost NV werkt, zetten dit instrument samen met de doelgroep in.

Financiële verevening als lokaal of regionaal instrument

Met financiële verevening wordt bedoeld dat inkomsten van de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen (deels) worden gebruikt voor de financiering van verouderde terreinen (herstructureringsprojecten). Financiële verevening kan in theorie op lokaal of regionaal niveau worden georganiseerd. Verevening maakt onderdeel uit van de Structuurvisie. Daarin is opgenomen dat de uitleg van terreinen niet los kan worden gezien van de opgave voor herstructurering. En dat daarvoor een bovengemeentelijke uitvoeringsstrategie nodig is (Structuurvisie, 2010, p.20). In het Provinciaal Herstructureringsprogramma wordt in een bijlage over 'financiële arrangementen' nader ingegaan op de financieel-technische mogelijkheden die er zijn om te komen tot verevening. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat verevening tussen gemeenten nog in de kinderschoenen staat, er is nog weinig praktijkervaring mee opgedaan in Gelderland (PHP, 2010,

⁴⁵ Via de procedure van ambtelijk wederhoor is hierop een aanvullende reactie binnengekomen: Voor zover de aanvragen vallen binnen het door PS gevoteerde budget herstructurering is GS gemandateerd om subsidie te beschikken. Wanneer de aanvragen in de tranche de beschikbare middelen overschrijden dient GS dit via een voorstel naar de Staten te leiden.

⁴⁶ Provincie Gelderland, ambtelijk interview, 19 april 2011.

⁴⁷ Provincie Gelderland, ambtelijk interview, 27 april 2011.

p.50) In Gelderland zijn er twee voorbeelden waar verevening als instrument onderdeel van het gevoerde beleid is. In de subregio West-Achterhoek is financiële verevening tussen de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek georganiseerd via een Herstructureringsfonds (zie: RPB Achterhoek, april 2011). Het tweede voorbeeld is de verevening tussen de gemeenten Heerde, Hattem en Oldebroek binnen het project rondom het nieuwe bedrijventerrein H20.

In de ambtelijke interviewronde is aangegeven dat financiële verevening in de praktijk lastig te realiseren is. Ook in de reactienota op de ontwerp structuurvisie (juni 2010) geeft een aanzienlijke groep⁴⁸ van Regio's en gemeenten aan, dat ze beperkte mogelijkheden zien voor financiering van herstructurering uit de verkoop van nieuwe terreinen. De Regio Stedendriehoek is bijvoorbeeld heel stellig als ze schrijft: 'De regio ziet geen mogelijkheden voor financiering van herstructurering uit verkoop van kavels op nieuw te ontwikkelen terreinen' (Reactienota, 2010, p.6)

Begeleiding via het A-team van Oost NV

De provincie constateert dat herstructurering een duur, ingewikkeld en langdurig proces is waarin gemeenten vaak worstelen met de aanpak, gebrek aan middelen en te weinig deskundige capaciteit (PHP, p.5). Om gemeenten te ondersteunen biedt zij deskundige begeleiding aan via een Aanjaagteam Herstructurering (A-team). Het A-team bestaat uit drie ervaren projectmanagers van Oost NV (PHP, p.5).

In bijvoorbeeld de stadsregio Arnhem –Nijmegen is het A-team ingezet bij alle projecten die in de periode 2010 – 2013 van start kunnen gaan onder de voorwaarde van planvorming en verkrijgen financiering/subsidie.⁴⁹

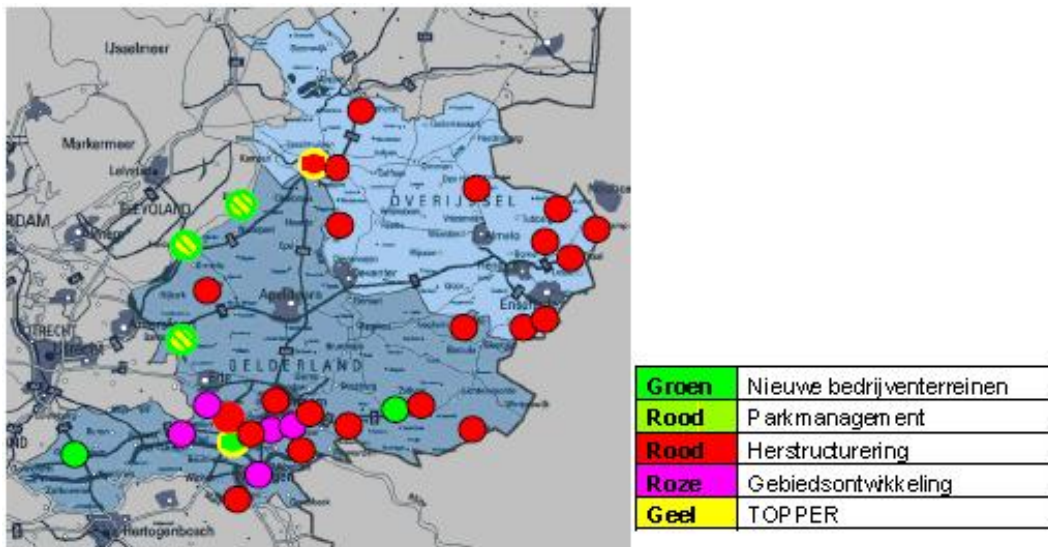
Oost NV is de regionale ontwikkelingsmaatschappij voor Gelderland en Overijssel en uitvoeringsorganisatie voor beide provincies op het gebied van economisch beleid. Eén van de onderdelen van Oost NV (bedrijfsomgeving) richt zich op de begeleiding van parkmanagement en coördinatie van revitaliseringsprojecten van bestaande bedrijventerreinen en de ontwikkeling van nieuwe bedrijfs- en kennisparken. Oost NV ondersteunt gemeenten en ondernemers bij herstructurering en revitalisering. De provincie brengt de mogelijkheden van Oost NV onder de aandacht van gemeenten. Gemeenten zijn echter vrij om van de kostenloze diensten van Oost NV gebruik te maken, of te kiezen voor een andere partij.

48 Het gaat om de Regio's Arnhem-Nijmegen, Stedendriehoek & Rivierenland., en de Colleges van B&W van Nijmegen, Arnhem, Heerde, Zevenaar, Ede, Overbetuwe, Aalten, Wijchen, Neder-Betuwe, Rheden, Buren & Montferland.

49 Bron: (de zogenaamde F2 projecten).RPB Stadsregio Arnhem-Nijmegen, p.40

In het jaarverslag van Oost NV over 2010 is het volgende opgenomen: *‘In totaal was de ontwikkelingsmaatschappij betrokken bij circa 796 hectare bruto terrein. Op het gebied van nieuwe terreinen wordt gescoord door regionale samenwerking en de realisatie van parkmanagement. In totaal waren we betrokken bij circa 180 hectare nieuwe terreinen door het stimuleren van samenwerking en het introduceren van parkmanagement. Op bijgevoegde kaart is aangegeven waar Oost NV in 2010 actief is geweest. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende soorten activiteiten die wij uitvoeren.’*

Figuur 4 Bedrijventerreinen waar Oost NV in 2010 bij betrokken is geweest



Bron: Jaarverslag Oost NV 2010

Procesbegeleiding is naast subsidie dus een instrument van de provincie Gelderland om herstructurering te ondersteunen. Er is expliciet *niet* gekozen voor een afzonderlijke provinciale herstructureringsmaatschappij met een bijbehorend fonds, zoals sommige provincies hebben gedaan.⁵⁰ Zo'n fonds wordt ondermeer gebruikt om de zogenaamde 'onrendabele top' van herstructurering te financieren.

Kwaliteitsscan

Tijdens de uitvoering van het programma Bedrijventerreinen van de Toekomst, bleek dat het onderdeel duurzaamheid en kwaliteit in de subsidieaanvragen vrij mager te zijn (bron: interview ambtenaar). Bij gemeenten zou te weinig kennis en capaciteit aanwezig zijn, om goede ideeën over verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid in de subsidieaanvragen voor herstructurering op te nemen. De provincie Gelderland heeft in reactie daarop gemeenten de mogelijkheid geboden, om een kwaliteitsscan door een ingenieursbureau te

⁵⁰ Bron: ambtelijk interview provincie Gelderland, 19 april 2011.

laten uitvoeren. Volgens opgave van de provincie is daar 10 keer gebruik van gemaakt. Het gaat om 5 volledige kwaliteitsscans en om 5 second opinions op bestaande plannen (een soort 'scan light').

3.4 Risico's

Financiële risico's

De Rekenkamer is voor de jaarrekeningen van 2007 tot en met 2010, nagegaan of in de paragraaf Weerstandsvermogen, er specifieke aandacht is voor de financiële risico's die het gevoerde bedrijventerreinenbeleid met zich meebrengt. Uit die analyse blijkt dat bedrijventerreinen niet als thema bijzondere aandacht krijgt. De enige uitzondering is dat in de jaarrekeningen 2007 en 2008 aandacht is voor de afwikkeling van de liquidatie in 2005 van het Ontwikkelingsbedrijf Multimodaal Transport Centrum (OMTC) in de gemeente Over-Betuwe.⁵¹

Risico's voor beleidseffectiviteit

In de ambtelijke interviews is erop gewezen dat de huidige economische en financiële crisis, doorwerkt op de uitvoering (en dus effecten) van het provinciale bedrijventerreinen. Het gaat om twee tegengestelde effecten:

- Voor de *planning* van bedrijventerreinen geldt dat de economische crisis ervoor zorgt dat de vraag naar bedrijventerreinen is gedaald. Daardoor is het op dit moment gemakkelijker om het overaanbod aan zachte plannen voor bedrijventerreinen te schrappen (\approx plannen voor nieuwe terreinen die nog niet gerealiseerd zijn). De 'pijn' wordt bestuurlijk pas gevoeld als het economisch weer beter gaat en de vraag bij ondernemers naar bedrijventerreinen toe neemt.
- Voor de *herstructurering* van verouderde terreinen heeft de economische crisis een negatief effect. Er is minder budget bij gemeenten en het bedrijfsleven om (delen van) verouderde terreinen aan te pakken.

Risico's door co-financiering

in de reactienota op de ontwerp structuurvisie (juni 2010) geeft een aanzienlijke groep⁵² van Regio's en gemeenten aan zorg te hebben over de co-financiering door gemeenten en het bedrijfsleven. Daarnaast is er zorg over het gebrek aan middelen in verhouding tot de verwachte kosten van de herstructureringsopgave.

In de RPB Food Valley vraagt deze Regio (voorheen Regio De Vallei) ook aandacht voor de betaalbaarheid, of financiële dekking van de herstructureringsopgave.

⁵¹ In de MIG is een reservering voor deze afwikkeling opgenomen van € 495.245,-, bron: Rekening 2007

⁵² Regio's Arnhem-Nijmegen, De Vallei, Colleges van B&W van Arnhem, Heerde, Rheden, Olderbroek, Zevenaer, Doesburg, Wageningen & Lingewaard.

De Regio schrijft:

‘Gemeenten hebben niet of nauwelijks middelen voor herstructurering gereserveerd. Elke gemeente beschikt wel over een budget voor bijvoorbeeld onderhoud van waaruit een bijdrage voor herstructurering kan komen. Grote budgetten voor co-financiering zijn niet beschikbaar. Dit is overigens een beeld dat in veel gemeenten in Nederland op dit moment te zien is. De provincie Gelderland beschikt wel, maar beperkt, over middelen om herstructurering op te pakken’ (p.16).

3.5 Beoordeling

Actieve rol provincie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de provincie verschillende instrumenten inzet. Het gaat zowel om juridische, economische als communicatieve (kennis, procesbegeleiding) instrumenten. In de bestuurskundige literatuur wordt de inzet van verschillende soorten instrumenten gekoppeld aan verschillende manieren van overheidssturing. Via wetten en regels stuurt de overheid op een dwingende manier (= juridische sturing). Via financiële instrumenten als heffingen en subsidies wordt een economische prikkel gegeven aan de doelgroep van beleid (= economische sturing). De inzet van kennis en deskundig personeel om doelgroepen te overtuigen en over te halen tot bepaalde handelingen, wordt communicatieve sturing genoemd.

De provincie Gelderland zet een breed scala aan instrumenten in om haar bedrijventerreinenbeleid ten uitvoering te brengen. We kunnen constateren dat de provincie een actieve rol op dit beleidsterrein wenst te spelen.

Knelpunten in de uitvoering van enkele instrumenten

Verscheidene gemeenten en regio’s wijzen erop dat sommige beleidsinstrumenten in de praktijk nog een nadere uitwerking behoeven. Het gaat om de volgende punten:

- verscheidene gemeenten en regio’s vragen om een flexibele, lokale toepassing van de SER-ladder;
- de financiële dekking van de (totale) herstructureringsopgave is tot nu toe ontoereikend;
- de mogelijkheden voor financiële verevening tussen oude en nieuwe terreinen blijken in de praktijk beperkt mogelijk;

Daarnaast blijft de betrouwbaarheid en gebruiksgemak van IBIS, als bron voor beleid, een punt van zorg. In verschillende interviews kwam ter sprake dat IBIS niet altijd accuraat en actueel is. Dit knelpunt blijkt ook uit onderzoek in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM. Onderzoekers van de combinatie Arcadis & de Stec-Groep concludeerden, dat op basis van de IBIS-

inventarisatie het niet mogelijk is om te komen tot een landelijk betrouwbaar beeld over veroudering op bedrijventerreinen.⁵³ In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 hebben de overheden afgesproken dat IBIS het centrale monitoringsinstrument is (zie artikel 15).

Risico's voor effectiviteit van beleid

Het risico dat bepaalde herstructureringsprojecten moeten worden uitgesteld of afgeblazen neemt toe, vanwege de financiering op basis van cofinanciering. De cofinancieringsvoorwaarde van 50% voor de gemeente, kan problematisch worden vanwege de bezuinigingen op de gemeentelijke begrotingen. Voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, is de economische crisis een risico voor de effectiviteit van het gevoerde beleid (de doelen worden niet of in beperkte mate gehaald).

Daarnaast vormen de genoemde knelpunten in de uitvoering van enkele instrumenten, een risico voor de effectiviteit van beleid.

⁵³ Arcadis & Stec-Groep (2009) *Vooronderzoek Veroudering en Herstructurering*.

4 Regionale samenwerking

In dit hoofdstuk staat de regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen centraal.

Norm:

- De regionale samenwerking heeft voldoende vorm gekregen

Bevindingen:

- De regionale samenwerking heeft *organisatorisch* voldoende vorm gekregen binnen de zes bestuurlijke Wgr regio's. Binnen de onderzoeksperiode werden regionale afspraken eerst in EPO's en later in RPB's vastgelegd. Bij de regio's en gemeenten was aanvankelijk weerstand, maar anno 2011 is er volgens de geïnterviewden voldoende draagvlak voor de huidige regionale afspraken.
- 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);
 - 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 (zie hoofdstuk 5).

Vervolg bevindingen:

- 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.

4.1 Organisatie regionale samenwerking

Bestuurlijke regio's in Gelderland

De bedrijfsruimtemarkt (vraag en aanbod van bedrijfsruimte) is een regionale markt waarbinnen verhuisbewegingen van de meeste bedrijven beperkt blijft tot maximaal 15 – 25 km. Dit vraagt volgens de provincie om beleid op bovengemeentelijk niveau en regionale afstemming (zie structuurvisie 2010, e.v.a.). Gelderland heeft haar regionaal beleid voor bedrijventerreinen gekoppeld aan al bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Het gaat om de volgende zes 'Gelderse regio's':

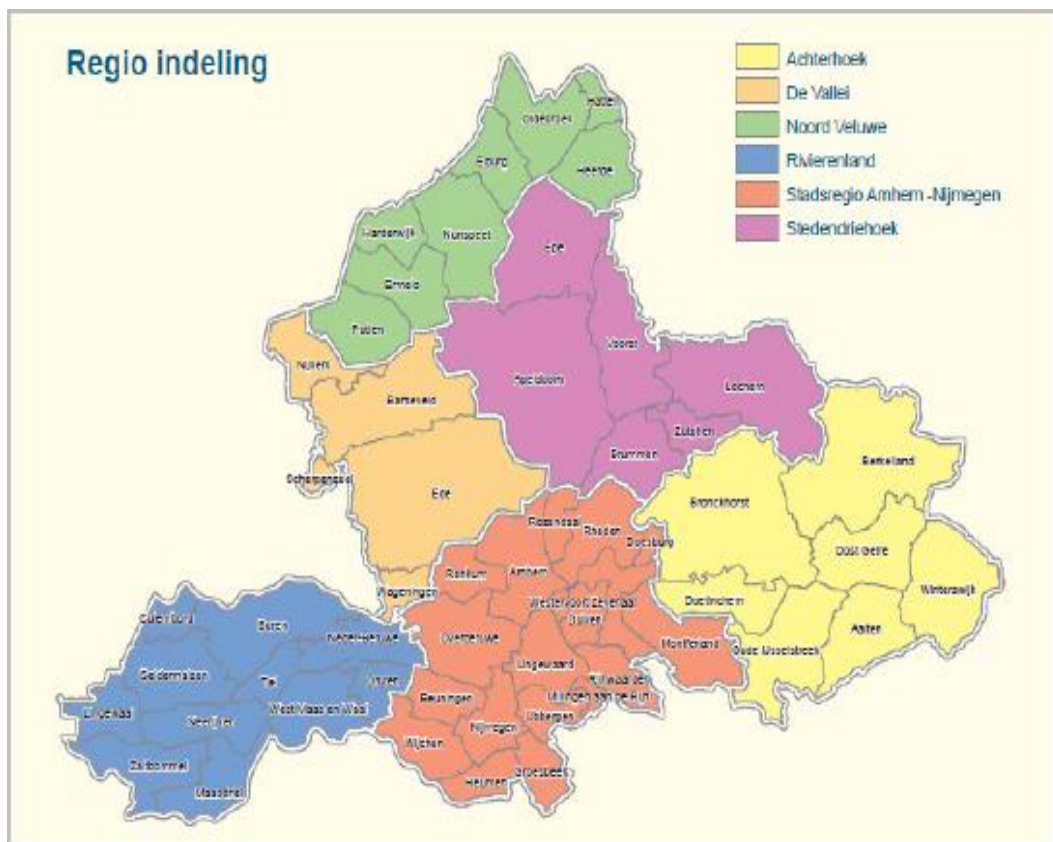
- Achterhoek 8 gemeenten
- De Vallei / Food Valley 8 gemeenten
- Noord-Veluwe 6 gemeenten
- Rivierenland 10 gemeenten
- Stadsregio Arnhem-Nijmegen 20 gemeenten
- Stedendriehoek, incl. Deventer 7 gemeenten

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 plus. De regio's zijn openbare lichamen met een eigen bestuur en rechtspersoonlijkheid.

Naast deze indeling die de provincie hanteert, gebruiken sommige regio's een onderverdeling in subregio's. Dat komt voor bij de Stadsregio Arnhem-Nijmegen met de subregio's A12-Zone, A-15 Zone en A-73 Zone. In de Achterhoek wordt de regio opgedeeld in West-Achterhoek en Oost-Achterhoek.

Onderstaande figuur geeft een geografisch overzicht van de zes regio's.

Figuur 5 Regio-indeling geldig vanaf 2010



Bron: Bijlage 3 uit nota Wonen in Gelderland 2011, provincie Gelderland

4.2 Inhoud regionale samenwerking

Vast onderdeel van beleid

Regionale samenwerking is binnen het provinciale bedrijventerreinenbeleid al enkele jaren een vast onderdeel. Een goede illustratie daarvan is dat de samenwerking met de regio's wordt genoemd in alle begrotingen van 2004 tot en met 2011. We geven als voorbeelden enkele citaten uit 2004, 2007, 2010 en 2011:

Tabel 9 De regionale aanpak bedrijventerreinen genoemd in provinciale begrotingen

Begroting	Citaat uit begroting over bedrijventerreinen en regionale samenwerking
2004	<ul style="list-style-type: none"> • het samen met de regio's opstellen van een bedrijventerreinen actieprogramma; • samen met de Gelderse de herstructureringsopgave bepalen
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Samen met de regio's willen we in de komende jaren de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen adequaat aanpakken
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Conform het convenant met Rijk / IPO / VNG stellen we samen met de regio's een uitvoeringsprogramma herstructurering op met projecten die voor het economisch functioneren van een regio van groot belang zijn
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Tenslotte worden in 2011 in elke regio een Regionaal Programma Bedrijventerreinen opgesteld. Het RPB bevat bestuurlijke afspraken tussen regio en provincie voor een verantwoorde planning en programmering van bedrijventerreinen.

Bron: Provinciale Begrotingen van 2004, 2007, 2010,2011

Van EPO naar RPB

In de loop van 2009 zijn met de zes regio's specifieke bestuurlijke afspraken gemaakt over bedrijventerreinen in Economisch Programmerings- en Ontwikkelingsdocumenten (EPO). De EPO's zijn opgesteld op verzoek van de provincie Gelderland. Ze dienden als input vanuit de gemeenten, via de regio's, voor de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties. Voor de totstandkoming van de EPO's had de provincie richtlijnen opgesteld, en was er sprake van ambtelijke ondersteuning en bestuurlijk overleg. Onderwerpen die behandeld dienden te worden waren de reële ruimtebehoefte naar bedrijventerreinen in de regio, zorgvuldig ruimtegebruik, ruimtelijke kwaliteit en de inzet van beleidsinstrumenten. Uit de interviews kwam naar voren dat de relatief korte voorbereidingsperiode voor de regio's, ertoe leidde dat de EPO's minder ver waren uitgewerkt dan waar de provincie naar gestreefd had. In bijvoorbeeld het EPO van de Stadsregio Arnhem Nijmegen, miste de provincie een nadere uitwerking over het terugdringen van overaanbod, de toepassing van de SER-Ladder, de inzet van prijsbeleid en verevening en het monitoren en actualiseren van het EPO (bron: brief van GS aan Stadsregio van 13 oktober 2009).

In de reactienota (2010) op de structuurvisie geeft de provincie Gelderland aan dat zij op een aantal punten een nadere uitwerking en concretisering noodzakelijk achtten van de EPO's. Het ging met name om:

- toepassing van de SER-Ladder;
- een regeling voor het geconstateerde overaanbod;
- de beperkte uitwerking van kwaliteitsambities, met prijsbeleid en verevening;
- monitoring en periodieke evaluatie van het EPO;
- in de stadsregio Arnhem Nijmegen het hanteren van een TM+ scenario;
- kwantificering van de beleidsmatig vraag (Reactienota, 2010, p.58).

Mede naar aanleiding van bovenstaande knelpunten en het ondertekenen van het convenant tussen Rijk, provincies (via IPO) en gemeenten (via VNG), heeft de provincie vervolgens een proces opgestart om tot meer uitgewerkte afspraken te komen. Deze afspraken moeten niet alleen ondertekend worden door de regiobesturen, zoals bij het EPO het geval was, maar ook ondertekend worden door de provincie (GS). Deze nieuwe afspraken worden vastgelegd in een Regionale Programmering Bedrijventerreinen (RPB). Het is de planning dat eind 2011 alle zes RPB's definitief zijn vastgesteld.

Betekenis van Regionale Programma's Bedrijventerreinen

Het RPB is een instrument om regionale afspraken over bedrijventerreinen vast te leggen. Het RPB heeft volgens de provincie als belangrijkste doel om het bedrijventerreinenaanbod zowel kwantitatief als kwalitatief zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte aan terreinen (zie bijvoorbeeld Reactienota, 2010, p.59). In beleidsdocumenten wordt het belang van de RPB's als volgt omschreven. Het is:

- het regionale afsprakenkader over planning en programmering van bedrijventerreinen tussen Regio en provincie;
- de vertaling en uitwerking van de gemeentelijke, regionale en provinciale doelstellingen op het gebied van bedrijventerreinen;
- het regionale toetsingskader voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en werklocaties in de regio (zie bij Reactienota 2010, of RPB Achterhoek).

Het RPB heeft een 'dynamisch' karakter. Dit betekent dat tussentijds het beleid aangepast kan worden. De provincie Gelderland heeft met de regio's afgesproken dat de gezamenlijke afspraken in het RPB om de twee jaar worden geactualiseerd.

4.3 Ter illustratie: casus stadsregio Arnhem-Nijmegen

Om meer inzicht te bieden in de regionale aanpak in de praktijk, is een casestudy verricht naar de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Documenten zijn bestudeerd en er is een interview afgenomen met de procesregisseur die het RPB-proces begeleidt.

Algemeen

De stadsregio Arnhem-Nijmegen was eerder bekend in bestuurlijk Nederland onder de naam Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN). De stadsregio vertegenwoordigt twintig gemeenten. De kerntaken van de stadsregio zijn gericht op mobiliteit, ruimte, wonen en werken. De stadsregio is een van de acht stadsregio's in Nederland.⁵⁴ In bestuurskundige termen is het een vorm van 'verlengd bestuur'. In het *Regionaal Plan Stadsregio Arnhem Nijmegen 2005-2020* is een van de 10 strategische projecten:

'het regionale vestigingsklimaat stimuleren door herstructurering en intensivering van bestaande bedrijventerreinen'.

De stadsregio is intern georganiseerd in drie subregio's. De verdeling is gebaseerd op drie snelwegen. Het gaat om de A-12, A-15 en A-73. De volgende tabel geeft aan welke gemeenten (deels) in welke subregio ligt.

Tabel 10 Verdeling gemeenten over subregio's

A12 - zone	A15 - zone	A73 - zone
Arnhem-Noord	Arnhem-Zuid	Beuningen
Doesburg	Lingewaard	Groesbeek
Duiven	Overbetuwe	Heumen
Montferland	Renkum	Mook & Middelaar
Rheden	Nijmegen-De Grift	Millingen ad. Rijn
Rijnwaarden		Nijmegen excl. De Grift
Rozendaal		Ubbergen
Westervoort		Wijchen
Zevenaar		

Bron: website stadsregio, geraadpleegd okt 2011.

Procesregisseur

Net zoals bij de andere regio's heeft de stadsregio in 2009 een EPO opgesteld. Vervolgens is na kritiek door de provincie gewerkt aan het opstellen van een RPB. Dat proces wordt begeleid door een tijdelijke procesregisseur. De stadsregio had hiervoor zelf geen capaciteit en expertise beschikbaar en na een overleg tussen de gedeputeerde en de stadsregio heeft de provincie ingestemd met het aanstellen van een procesregisseur. De procesregisseur is niet gepositioneerd bij de stadsregio, maar bij Oost NV (bron: interview). De procesregisseur is in januari 2010 voor twee jaar aangesteld, en gefinancierd door de provincie Gelderland.

⁵⁴ De Rekenkamer is op de hoogte van de plannen van de rijksoverheid om de huidige stadsregio's als bestuurlijke entiteit te laten verdwijnen.

Proces & inhoud

In eerste instantie is in de 3 subregio's afzonderlijk een uitwerking per thema gemaakt. Toen bleek dat de 3 concept-RPB's die daaruit voortkwamen op veel onderdelen overeen kwamen, is besloten te komen tot een gezamenlijke RPB met daarin subregionale accenten. In februari 2011 is er over het concept RPB overleg geweest met de gedeputeerde en op 21 april heeft het college van de stadsregio ingestemd met het RPB. Sindsdien is het RPB openbaar. De periode daarna wordt gebruikt om het concept RPB voor te leggen aan de colleges van B&W, aan de stadsregioraad en aan GS. Het is de planning dat eind 2011 er een definitief RPB wordt vastgesteld (bron: interview).

Aan de hand van de concept RPB versie van april 2011 is het mogelijk om de inhoud te bespreken (verwachting van procesregisseur is dat dit een vrij definitief stuk is). Het doel van het RPB betreft het realiseren van voldoende ruimte voor bedrijfsontwikkeling van de juiste kwaliteit en het voorkomen van overaanbod en leegstand. Dat gaan ze doen door op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen in te zetten op de afstemming tussen vraag en aanbod, zorgvuldig ruimtegebruik, intensivering, fasering, profilering/segmentering, kwaliteit en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen (RPB Stadsregio, 2011, p.8). We staan kort stil bij een aantal onderdelen die van belang zijn voor de planning of herstructurering.

- *Prognose totale vraag: 330 ha tot 2025*

De verwachte totale vraag naar bedrijventerreinen in de periode 2010 -2025 komt volgens de Stadsregio op bijna 330 hectare. De verdeling naar subregio en periode ziet er als volgt uit (RPB Stadsregio 2011: 11):

Tabel 11 totale vraag 2010 - 2025

Periode	Stadsregio	A12 - zone	A15 - zone	A73 - zone
2010 – 2015	230,2	87,8	48,1	94,3
2016 – 2020	85,7	29,5	35,7	20,5
2021 – 2025	14,0	-1,0	12,5	2,5
Totaal	329,9	116,3	96,3	117,3

Bron: RPB Stadsregio 2011:11

- *Terugbrengen overaanbod*

Een doel van de regionale planning is dat overaanbod wordt voorkomen. Op grond van het Regionaal Plan was er tot 2025 een overaanbod van 360 hectare. Door het EPO (2009) is dit teruggebracht naar 200 ha. Via de afspraken van het RPB is het overschot nog verder afgenomen tot 66 hectare in 2025. Dit

overaanbod is acceptabel voor de Provincie Gelderland, de gemeenten en de stadsregio (RPB Stadsregio 2011:32).

- *Monitoring via IBIS*

Onderdeel van het RPB is dat de monitoring gebeurt via IBIS. In het RPB wordt gesteld dat IBIS niet door alle gemeenten correct wordt bijgehouden. De redenen die daarvoor worden gegeven zijn: het ontbreken van voldoende toegevoegde waarde voor de gemeenten, het ontbreken van capaciteit binnen de gemeenten, de onbekendheid, de ontoegankelijkheid van IBIS en het niet duidelijk structureren van de benodigde informatie. Voor een gefundeerde afstemming van vraag en aanbod is een betrouwbare en actuele monitoring een vereiste. De gemeenten en de stadsregio hebben afgesproken dat de monitoring sterk zal worden verbeterd (RPB Stadsregio 2011:33).

- *SER-ladder*

De Stadsregio spreekt zich in het RPB uit als voorstander van de toepassing van de SER-ladder. De implementatie van de SER-ladder verschilt per subregio. Volgens de tekst van het concept RPB wordt in de A12 zone onderzocht of hiervoor een intentieovereenkomst kan worden gesloten tussen de gemeenten. In deze overeenkomst kunnen afspraken worden vastgelegd over onder andere de regionale afstemming, acquisitie en doorverwijzing conform de SER-ladder. Voor de A15 en A73 zone geldt het RPB en een handreiking als toetsingsinstrument. Deze subregio's vinden op dit moment het formaliseren van de afspraken per subregio niet noodzakelijk (RPB Stadsregio 2011, H3).

- *Herstructurering*

In het RPB wordt aangegeven dat de herstructurering van bedrijventerreinen een essentiële rol speelt bij de continuïteit en de uitbreiding van de bedrijvigheid in de stadsregio (RPB Stadsregio 2011:39). Voor de keuze van herstructureringsprojecten sluit het RPB aan bij het Provinciaal Herstructureringsprogramma (PHP) van de provincie. Binnen het RPB zal de nadruk liggen op herstructureringsprojecten die in de periode 2010 – 2013 zijn of worden opgestart. Er wordt op gewezen dat er sprake is van 50% co-financiering door de gemeenten.

4.4 Bevindingen regionale aanpak

Via interviews en een inhoudsanalyse op de (concept) RPB's hebben we informatie verzameld over de regionale samenwerking in alle zes regio's. Onze belangrijkste bevindingen zijn hieronder samengebracht.

- *Status van het RPB*
 - De RPB's van de Regio Achterhoek en Noord-Veluwe zijn per december 2011 definitief vastgesteld door GS. Voor de overige 4 regio's zijn er concept versies (in vergevorderd stadium) die nog definitief moeten worden vastgesteld;⁵⁵
 - Een Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB) fungeert als het centrale afsprakenkader over de invulling van het regionale bedrijventerreinenbeleid. Het RPB wordt tevens gebruikt als een regionaal toetsingskader voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen in de Regio. Het Regiobestuur toetst dus plannen van de regiogemeenten;
 - Het RPB bouwt voort op de inhoud van het EPO (Economisch Programmerings Overleg) uit 2009, en is dus niet hetzelfde. Het RPB is een document waarin bestuurlijke afspraken zijn gemaakt tussen Regiobestuur en de provincie Gelderland. Het EPO was alleen een afspraak tussen de regiogemeenten.
 - Voor twee RPB's geldt dat ook afspraken gemaakt worden met een aangrenzende provincie (bij Regio Rivierenland met Utrecht, voor Regio Stedendriehoek met Overijssel).

- *RPB & monitoring*
 - IBIS vormt voor de Regio's en provincie de inhoudelijke basis voor afspraken over regionale planning en programmering;
 - Het RPB heeft een dynamisch karakter, wat betekent dat elk jaar of twee jaar het programma wordt geactualiseerd;
 - Monitoring van het bedrijventerreinenbeleid maakt periodiek onderdeel uit van de regionale overleggen;
 - In de RPB's wordt gewezen op het belang van actuele en betrouwbare cijfers in IBIS, en in enkele RPB's worden voorstellen ter verbetering genoemd.
 - Enkele bijzondere details:
 - a. De Regio Food Valley wijst een centrale functionaris aan die verantwoordelijk is voor de monitoring;
 - b. Stadsregio Arnhem Nijmegen biedt ondersteuning aan gemeenten bij gebruik van IBIS;
 - c. Stadsregio Arnhem Nijmegen en Food Valley benoemen het idee om in de toekomst IBIS uit te breiden naar een complete database op het gebied van de bedrijventerreinenmarkt.

⁵⁵ Voor RPB Food Valley en RPB Stedendriehoek worden ook afspraken gemaakt met respectievelijk de provincies Utrecht en Overijssel.

- *Regionale verevening*
 - De Regio's geven in de RPB's aan dat de noodzaak en/of mogelijkheden voor regionale verevening beperkt zijn;
 - Regionale verevening vindt alleen plaats in de West-Achterhoek en in de Noord-Veluwe voor het intergemeentelijke bedrijvenpark Hattemerbroek;
 - In de West Achterhoek is een Herstructureringsfonds opgericht, waaruit herstructurering gefinancierd kan worden;
 - Regio Rivierenland is een verkenning gestart naar nut en noodzaak van een regionaal ontwikkelingsbedrijf.

- *SER-Ladder en regionaal beleid*
 - De SER Ladder is geïmplementeerd in het regionaal beleid. Er is in alle (concept) RPB's aandacht voor de SER ladder en de uitgangspunten ervan worden onderschreven;
 - Er is een handreiking over toepassing van de SER-Ladder in ontwikkeling in de Stadsregio Arnhem Nijmegen, incl. protocol per subregio. De regio's Achterhoek en Rivierenland willen op basis daarvan een eigen handreiking ontwikkelen. Ook in de Stedendriehoek zal de SER-ladder nog worden uitgewerkt;
 - In de Achterhoek en Rivierenland is de oprichting van een 'pandenbank' in ontwikkeling, waarin aanbod en leegstaande bedrijfspanden samenkomen.

- *Herstructurering*
 - Herstructurering maakt onderdeel uit van de bestuurlijke afspraken in alle RPB's.
 - De totale herstructureringsopgave is volgens opgave van de regio's in de periode 2009 -2013/14 ongeveer 2254 hectare (bron EPO's uit 2009). De inschatting van de kosten daarvan is volgens opgave van de regio's ruim een miljard euro.
 - In vijf van de zes RPB's is expliciet aandacht voor het grote belang dat de Regio's hechten aan de samenwerking met het bedrijfsleven als het gaat om herstructurering. In de RPB's wordt de samenwerking met het bedrijfsleven echter niet of nauwelijks concreet toegelicht.

- *Grondprijs en regionaal beleid*
 - Het is op basis van de mededingingswetgeving niet toegestaan prijsafspraken te maken. Afspraken over grondprijsmethodiek zijn wel toegestaan;
 - In de RPB's van Achterhoek, Noord-Veluwe, Stadsregio Arnhem Nijmegen wordt aangegeven dat er geen behoefte is om op dit moment afspraken te maken over grondprijsmethodiek;

- De Regio's Achterhoek, Food Valley, Rivierenland en Stedendriehoek verkennen de mogelijkheden van de residuele grondwaarde methodiek.

4.5 Beoordeling regionale aanpak van beleid

Op basis van de bevindingen zoals beschreven in dit hoofdstuk, zijn we nagegaan of de regionale samenwerking voldoende vorm heeft gekregen om haar gewenste doelen te realiseren (in de bijlage is deze hoofdnorm gesplitst in deelnormen). Op basis van onze analyse stelen we vast dat:

- De regionale samenwerking heeft *organisatorisch* voldoende vorm gekregen binnen de zes bestuurlijke Wgr regio's. Binnen de onderzoeksperiode werden regionale afspraken eerst in EPO's en later in RPB's vastgelegd. Bij de regio's en gemeenten was aanvankelijk weerstand, maar anno 2011 is er volgens de geïnterviewden voldoende draagvlak voor de huidige regionale afspraken.
- 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 wordt periodiek (om de een of twee jaar) geactualiseerd, waardoor er snel ingespeeld kan worden op actuele economische ontwikkelingen (positief en negatief);
 - er zijn ontwikkelingen op regionaal niveau om de SER-ladder nader uit te werken (speelt in Arnhem-Nijmegen, Achterhoek, Rivierenland en Stedendriehoek);
 - het overaanbod is beter in beeld en is op planniveau in hectares teruggebracht (zie hoofdstuk 5).
- De regionale samenwerking heeft op inhoudelijk niveau naast sterke kanten, ook een aantal aandachtspunten. De regio's wijzen in de RPB's 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.

5 Resultaten en effecten

In dit hoofdstuk staat de vierde deelvraag centraal: Wat zijn de procesresultaten (prestaties) en maatschappelijke effecten geweest in de onderzoeksperiode, en in welke mate zijn daarmee de doelstellingen gerealiseerd?

Normen:

- De procesresultaten zijn bereikt
- Er is voldoende zicht op het bereiken van de maatschappelijke effecten

Bevindingen:

- De vooraf gestelde prestaties op het gebied van planning en herstructurering zijn bereikt. Soms met enige vertraging.
- De belangrijkste prestaties op het gebied van planning zijn:
 - de voorbereiding, vaststelling en uitwerking van de Structuurvisie
 - de monitoring, analyse en rapportage van IBIS gegevens
 - de gezamenlijke voorbereiding en uitwerking met de regio's van de EPO's en vervolgens de RPB's.
- De belangrijkste prestaties voor de herstructurering zijn:
 - de voorbereiding, besluitvorming en aanpak van bijna 2000 hectare
 - de inzet van afgerond € 42 miljoen
 - de voorbereiding, vaststelling en uitwerking van een Provinciaal Herstructureringsprogramma.

Vervolg bevindingen:

- Het effect van het provinciaal beleid op de regionale planning is dat het overaanbod aan plannen voor nieuwe bedrijventerreinen fors is afgenomen.
- Op provinciaal nog steeds sprake van een overaanbod.
- Er wordt niet systematisch informatie verzameld over de effecten van herstructurering. Het zicht op de maatschappelijk effecten van herstructurering op provinciaal niveau ontbreekt.
- IBIS biedt in potentie een waardevol instrument voor monitoring van effecten.

5.1 Prestaties planning en herstructurering

Prestaties van planning bedrijventerreinen

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

- a. de voorbereiding en vaststelling van de structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties;
- b. de uitwerking en uitvoering van de structuurvisie via het beleidsprogramma Bedrijventerreinen voor de Toekomst;
- c. jaarlijkse monitoring, analyse en rapportage van IBIS gegevens, o.a. via Bureau Economisch Onderzoek;
- d. 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.⁵⁶

⁵⁶ Het mag duidelijk dat dit een indicatief overzicht, en geen uitputtende opsomming.

Prestaties van herstructureringsbeleid

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.

Ad. A hectares herstructurering

Onderstaande tabel geeft een onderbouwing van de prestatie van 1996 hectare aan herstructureringsprojecten. De cijfers zijn gebaseerd op gegevens uit de jaarrekeningen 2004 tot en met 2010. We hebben in de jaarrekeningen nagezocht, hoeveel hectares aan herstructureringsprojecten per jaar verantwoord zijn. Dat is het 'jaarresultaat'. Het perioderesultaat geeft de optelsom weer van de hectares herstructurering, per bestuursperiode. Het gaat hier om de perioden 2003-2007 en 2007-2011 (dus de twee vorige bestuursperiodes). In de laatste kolom wordt de collegedoelstelling weergegeven. De conclusie is dat de prestatiedoelstellingen voor herstructurering, gemeten in hectares, ruimschoots worden gehaald.

In de ambtelijke interviews werd erop gewezen dat de indicator 'hectares herstructurering' een overzicht geeft, maar inhoudelijk weinig informatief is. De inhoudelijke verschillen tussen de te herstructureren gebieden kunnen groot zijn (de ene hectare is de andere niet) bijvoorbeeld:

- soms moet een heel gebied helemaal worden aangepakt, soms een gedeelte ervan;
- de ene keer is herstructurering technisch lastig, de andere keer eenvoudig;
- soms is het zeer kostbaar, de andere keer vallen de kosten mee;
- voor sommige projecten is veel lokaal draagvlak aanwezig, voor andere maar weinig draagvlak

Tabel 12 Prestaties herstructurering in ha

	Jaarresultaat in hectare	Perioderesultaat in hectare	Totaal vanaf 2003 in hectare	College doelstelling
2004	150	x	435	450 (tot 2007)
2005	92	x	527	450 (tot 2007)
2006	185	x	712	450 (tot 2007)
2007	400	400	1112	1000 (tot 2011)
2008	90	490	1202	1000 (tot 2011)
2009	402	892	1604	1100 (tot 2011)
2010	392	1284	1996	1100 (tot 2011)

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 2011, o.b.v. analyse jaarrekeningen 2004 t/m 2010

Ad. B financiën herstructurering

Tabel 7 geeft een onderbouwing van de financiële prestatie van € 42,8 miljoen. De cijfers zijn gebaseerd op gegevens uit de jaarrekeningen 2007 tot en met 2010. De provincie Gelderland heeft ruim € 42 miljoen besteed aan de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

Tabel 13 Financieel overzicht 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

5.2 Tussentijdse effecten van beleid

In deze paragraaf beschrijven we de tussentijdse effecten van de planning en herstructurering. We spreken van tussentijdse effecten omdat het nog te vroeg is om, in het bijzonder voor de herstructurering, de finale (eind) effecten van beleid te meten.

Tussentijdse effecten van regionale planning

In hoofdstuk 3 hebben we beschreven hoe de regionale planning vorm heeft gekregen via de EPO's gevolgd door de RPB's.⁵⁷ Het RPB is een document waarin afspraken zijn gemaakt tussen samenwerkende gemeenten (de regio) en de provincie over planning en programmering van bedrijventerreinen. Regionale planning is een instrument waarmee de provincie haar doelstelling wil realiseren van: voldoende ruimte voor bedrijfsontwikkeling van de juiste kwaliteit zodat

⁵⁷ EPO staat voor Economisch Programmeringsoverleg, RPB voor Regionaal Programma Bedrijventerreinen

tekorten, leegstand en verloedering wordt voorkomen (Structuurvisie, p.9). Daarmee wordt ook bedoeld dat een overaanbod van bedrijventerreinen moet worden voorkomen of tegengegaan.

Om het potentiële effect van de regionale planning te beoordelen, hebben we onderzocht of de voorraad aan bedrijventerreinen in de afgelopen jaren is toe of afgenomen. Onze bevinding op basis van de inhoudsanalyse op de zes (concept) RPB's is dat er op provinciaal niveau sprake is van een overaanbod van plannen voor bedrijventerreinen. Het gaat per oktober 2011 om een schatting van 288 hectare.⁵⁸

Tabel 14 omvang planning uit rpb's

Regio	Overschot / tekort
Achterhoek	77 ha tot 2023
Noord Veluwe	80 ha tot 2020
Stadsregio	66 ha tot 2025
Food Valley	tot 2025 een tekort van 87 ha
Rivierenland	52 ha tot 2015
Stedendriehoek	een rekenkundige schatting van 100 ha tot 2020
totaal	288 ha overaanbod

Bron: Inhoudsanalyse Rekenkamer Oost Nederland, 2011.

Op subregionaal niveau is er op sommige plaatsen een tekort, zoals de A73 Zone in de Stadsregio. Het RPB van de Food Valley is een uitzondering, omdat daarin wordt gesteld dat het huidige aanbod naar verwachting niet toereikend zal zijn. Het proces van EPO's naar RPB's (2009 -2011) heeft ervoor gezorgd dat het overaanbod aan plannen stevig is afgenomen.⁵⁹

⁵⁸ In de fase van ambtelijk wederhoor heeft de ambtelijke organisatie aangegeven, dat tabel 8 is samengesteld op basis van de toen (oktober 2011) bekende conceptrapporten. Op basis van de eindversies komt de provinciale organisatie op een 'theoretisch overaanbod' van 222 hectare.

⁵⁹ In de fase van ambtelijk wederhoor heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat bij aanvang van het RPB proces het overaanbod ruim 1000 ha was (peildatum mei 2010, bron IBIS).

Tussentijdse effecten van herstructurering

De Rekenkamer heeft de totale herstructureringsopgave volgens de zes EPO's van de Gelderse Regio's berekend. De cijfers in de EPO zijn niet precieze getallen, maar schattingen. Ze geven dus een *indicatie* van de herstructureringsopgave. De totale Gelderse herstructureringsopgave is volgens opgave van de regio's in de periode 2009 -2013/14 ongeveer 2254 hectare (bron EPO's uit 2009). De inschatting van de Regio's van de kosten daarvan, is ruim een miljard euro. In het PHP 2009-2013 wordt uitgegaan van een lagere herstructureringsopgave. Met het lopende herstructureringsbeleid zal niet de totale herstructureringsopgave in Gelderland worden aangepakt. Dit betekent dat niet alle verouderde bedrijventerreinen geherstructureerd zullen worden. Er blijven dus verouderde terreinen bestaan. In de Structuurvisie heeft de provincie aangegeven dat met de huidige financiële kaders, verwacht wordt dat 50-70% van de herstructureringsopgave ondersteund kan worden (p.44).

In een interview werd erop gewezen dat financiële hulp van de overheid ook tot een passieve houding kan leiden bij sommige ondernemers. Ze gaan dan afwachten en zetten zich niet actief in om veroudering aan te pakken. Bij herstructureringsprojecten is altijd een onrendabele top. De overheid zou zich garant voor die top kunnen stellen, en als er winsten zijn die kunnen delen met ondernemers. Ondernemers gaan –zeker nu – risicovolle projecten uit de weg, en een herstructureringsproject is risicovol (interview Oost NV).

De provincie Gelderland houdt niet op systematisch niveau bij wat de maatschappelijke effecten zijn van herstructurering. Het gaat dan bijvoorbeeld om het effect van herstructurering op de werkgelegenheid, waarde van kavels, tevredenheid van ondernemers, leegstand, veiligheid of andere effecten.

5.3 Enkele belangrijke trends

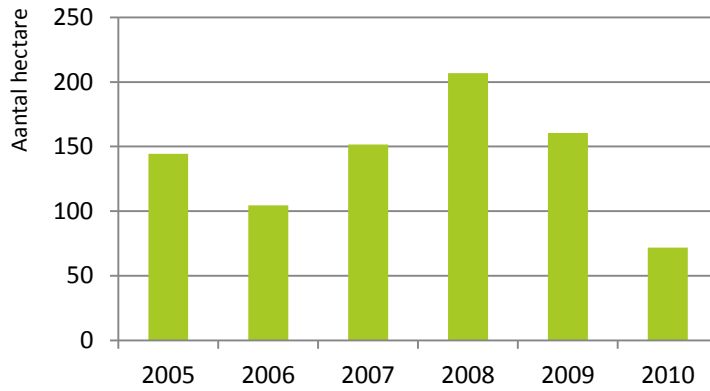
Hoewel er kritiek is op de betrouwbaarheid van IBIS, blijft het voor de provincie Gelderland een in potentie nuttig instrument voor monitoring van effecten, en dus ook voor sturing door GS of PS. Hieronder geven we aantal voorbeelden

Tabel 15 Totaal uitgeefbare hectares bedrijventerrein door gemeente en particulieren in Gelderland in de periode 2005-2010

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal uitgeefbaar gemeente	981,26	924,75	961,13	904,18	791,06	912,47
Totaal uitgeefbaar particulier	232,7	201,73	221,46	226,63	197,9	351,4

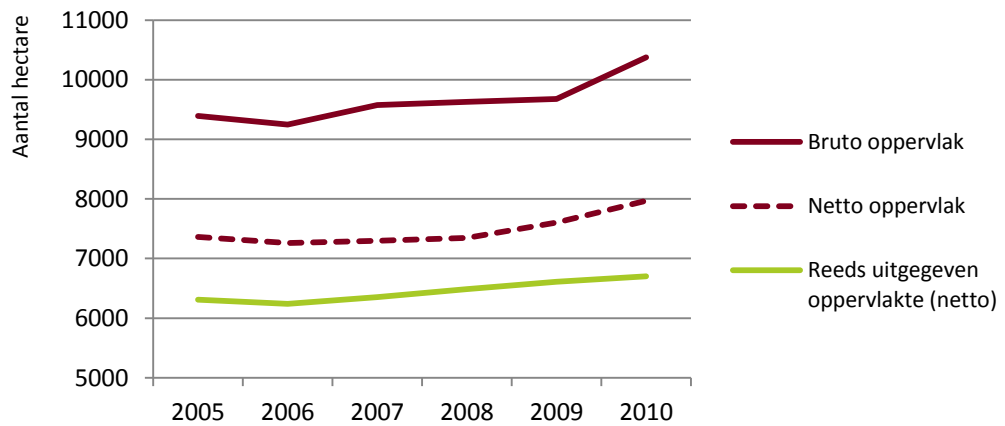
Bron: IBIS 2010

Figuur 6 Netto uitgifte aantal hectare bedrijventerrein in het voorgaande jaar in de provincie Gelderland

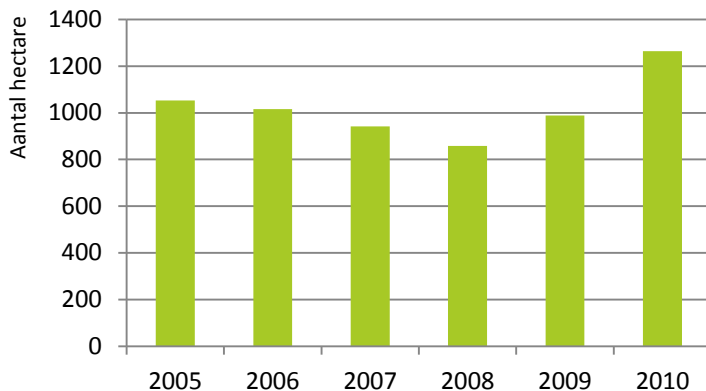


Bron: IBIS 2010

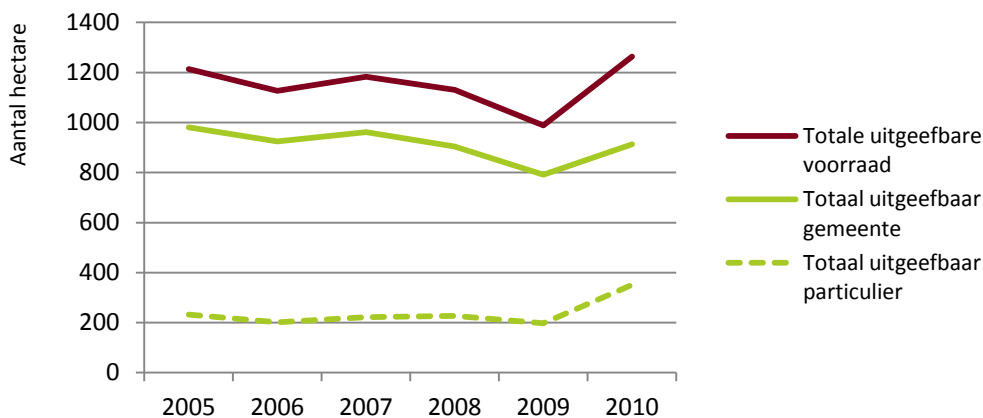
Figuur 7 Overzicht oppervlaktes bedrijventerrein in de provincie Gelderland



Bron: IBIS 2010

Figuur 8 Nog uitgeefbaar aantal hectare bedrijventerrein (netto) in de provincie Gelderland

Bron: IBIS 2010

Figuur 9 Totale uitgeefbare voorraad hectares voor bedrijventerrein in de provincie Gelderland

Bron: IBIS 2010

Wanneer de voorraad wordt gedeeld door de uitgifte per jaar, kunnen we inzichtelijk maken voor hoeveel jaar er nog 'voorraad' is. Vanwege de tijd die verstrijkt tussen de start van een bestemmingsplan-procedure en de eerste uitgifte wordt de volgende vuistregel gehanteerd; de omvang van het totale aanbod hoort minimaal acht maal de uitgifte van het voorgaande jaar te zijn. In de volgende tabel zijn deze gegevens opgenomen.

Figuur 10 Voorraad in aantal jaren

Jaartal	Aantal jaren
2005	8,4
2006	10,8
2007	7,8
2008	5,5
2009	6,2

Toelichting op de figuren

De informatie uit de figuren maakt onder andere duidelijk dat in de afgelopen jaren:

- het totale bruto en netto oppervlak aan bedrijventerreinen in Gelderland is toegenomen;
- het oppervlak aan reeds uitgegeven terreinen neemt toe;
- de omvang van nog uitgeefbaar terrein (de voorraad) nam af, maar stijgt weer van vanaf 2009;
- de netto uitgifte per jaar laat veel schommelingen zien, en dat er de afgelopen jaren een daling te zien is (economische recessie);
- bedrijventerreinen 3-4 keer meer aangeboden worden door gemeenten dan door particuliere aanbieders;
- de voorraad gemeten naar aantal jaren dat er genoeg aanbod is (figuur 10) schommelde de afgelopen jaren rond de vuistregel van 8 jaar. Voor 2010 is een meer extreem getal gemeten (17,6 jaar).

5.4 Beoordeling prestaties en effecten

We vatten de prestaties en effecten als volgt samen:

- De vooraf gestelde prestaties op het gebied van planning en herstructurering zijn bereikt. Soms met enige vertraging.

De belangrijkste prestaties op het gebied van planning zijn:

- de voorbereiding, vaststelling en uitwerking van de Structuurvisie
- de monitoring, analyse en rapportage van IBIS gegevens
- de gezamenlijke voorbereiding en uitwerking met de regio's van de EPO's en vervolgens de RPB's.

De belangrijkste prestaties voor de herstructurering zijn:

- de voorbereiding, besluitvorming en aanpak van bijna 2000 hectare
- de inzet van circa € 42 miljoen
- de voorbereiding, vaststelling en uitwerking van een Provinciaal Herstructureringsprogramma.

- Het effect van het provinciaal beleid op de regionale planning is dat het overaanbod aan plannen voor nieuwe bedrijventerreinen fors is afgenomen. Overigens is er op provinciaal nog steeds sprake van een overaanbod.

- Er wordt niet systematisch informatie verzameld over de effecten van herstructurering. Het zicht op de maatschappelijk effecten van herstructurering op provinciaal niveau ontbreekt.

IBIS levert beleidsinformatie op die daadwerkelijk wordt gebruikt in het provinciaal en regionaal beleid in Gelderland.

6 Rol Provinciale Staten

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe PS de kaderstellende en controlerende rol hebben ingevuld voor de planning en herstructurering van bedrijventerreinen.

Normen:

- Provinciale Staten vullen hun kaderstellende rol voldoende in
- Provinciale Staten vullen hun controlerende rol voldoende in

Bevindingen:

- PS vult de kaderstellende en controlerende rol op een voldoende manier in. Het thema heeft voldoende politieke aandacht.
- De controlerende rol kan worden verbeterd als er (periodiek) beleidsinformatie over de effecten van herstructurering zou worden verzameld.

6.1 Kaderstellende en controlerende rol

In de onderzoeksperiode 2007 – 2011 vult PS haar kaderstellende rol op verschillende manieren in. Hieronder volgt ter illustratie een (niet uitputtende) opsomming:

- In een coalitieakkoord (synoniemen: bestuursakkoord of statenakkoord) geven de politieke fracties van de coalitiepartijen kaders mee aan GS voor de komende bestuurstermijn. In het coalitieakkoord 2007-2011 ⁶⁰ is op meerdere plaatsen aandacht voor het bedrijventerreinenbeleid. Het

⁶⁰ Coalitieakkoord 'Gelderland maakt het verschil' van CDA, PvdA en ChristenUnie, 6 april 2007.

coalitieakkoord 2011 – 2015 ⁶¹ is beknopter van opzet, maar ook hier is aandacht voor de herstructurering, bereikbaarheid en kwaliteit van bedrijventerreinen.

- Onder de titel ‘duurzame bedrijventerreinen’ worden in de begrotingen 2007 tot en met 2011, de kaders vastgelegd voor het bedrijventerreinenbeleid van de desbetreffende jaren. Deze programmabegrotingen worden door PS vastgesteld;
- Tijdens de begrotingsbehandeling in november 2008 heeft PS bij de actualisering MIG (PS2008-676) een reservering gemaakt van € 25 mln onder de titel ‘MIG impuls revitalisering bedrijventerreinen’. In 2009 en 2010 heeft PS in het kader van het Actieplan Recessie dit budget aan specifieke ‘majeure’ projecten toegekend.
- Eind 2008 is de nieuwe Gelderse aanpak voor herstructurering besproken in de commissie MEZ (bron: jaarrekening 2009)
- Het thema Bedrijventerreinen was onderwerp van een Gelders Debat op 25 november 2009. In een sessie van het Gelders Debat gaan PS-leden op locatie in debat met inwoners (in dit geval in Wehl). Vooruitlopend brachten statenleden verschillende werkbezoeken aan de hand van een busexcursie.
- De structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties is op 30 juni 2010 door PS vastgesteld. Daarvoor is de ontwerp-structuurvisie behandeld in de commissie RWM en MEZ op 16 juni 2010;

De controlerende rol wordt door PS ingevuld door de jaarrekeningen van de jaren 2007 t/m 2010 vast te stellen.

6.2 Beoordeling

Uit het onderzoek komt naar voren dat het thema bedrijventerreinen voldoende bestuurlijke aandacht van PS heeft gekregen in de periode 2007 -2011.

De mogelijkheden voor controle door PS van het gevoerde *herstructureringsbeleid* wordt bemoeilijkt, doordat de geleverde beleidsinformatie geen informatie geeft over de bereikte effecten. De Rekenkamer houdt er rekening mee dat voor veel herstructureringsprojecten dit nog niet of beperkt mogelijk is. In de interviews wordt erop gewezen dat verantwoorden via ‘hectares’ alleen, een weinig informatief beeld geeft van de inhoud (en dus effecten) van een herstructureringsproject.

⁶¹ Coalitieakkoord ‘Uitdagend Gelderland’ van VVD, CDA, PvdA en D66, 8 april 2011.

Bijlagen

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 niets: *'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.

Pijplijnplan

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 convenant⁶² 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.

⁶² *Regionale kansen voor kwaliteit, handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid, Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, november 2009.*

Bijlage 2:

Geraadpleegde bronnen

Interviews - provincie Gelderland

- Mw. C. Bieze, gedeputeerde provincie Gelderland
- W. Huntink, programma-manager bedrijventerreinen
- J. Roeterdink, accountmanager stadsregio Arnhem-Nijmegen
- A. Teunissen, projectleider structuurvisie Bedrijventerreinen
- H. Stakenburg, coördinator regioteam Rivierengebied
- F. Viersen, Bureau Economisch Onderzoek

Interviews - extern

- H. Immink, adviseur regionale economie KvK Twente/Overijssel
- R. Feith, manager stimulering regionale economie KvK Stedendriehoek en Noord-West Veluwe
- D. Melenhorst, secretaris SER-Overijssel
- B. van Moorsel secretaris SER-Gelderland
- J.G.M. Wiendels, directeur HMO
- R. Wolbers –projectmanager en clustermanager Oost NV
- F. Geerlings, procesregisseur bedrijventerreinen (Oost NV)

Provinciale Documenten (selectie van meest gebruikte)

- Jaarrekeningen en – begrotingen periode 2007 - 2011
- Structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties (2010)
- Reactienota structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties (2010)
- Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2013 (2010)
- Statennotitie Slimmer sturen, sneller schakelen (2008)
- Beleidsregel subsidieverstrekking sociaal-economisch beleid (2008)
- Nota Maak het in Gelderland: Sociaal Economisch Beleid 2007-2010
- Gelderland in vier bedrijven. Vier toekomstscenario's over de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen en kantoren (2006)
- Streekplan 2005

Regionale documenten (selectie van meest gebruikte)

- Economische Programmerings- en Ontwikkelingsdocumenten (EPO) van de regio's: Noord-Veluwe, De Vallei, stadsregio Arnhem-Nijmegen, Stedendriehoek, Rivierenland, Achterhoek (allen uit 2009).

- Regionale Programma's Bedrijventerreinen (RPB) van de regio's: Noord-Veluwe, De Vallei, stadsregio Arnhem-Nijmegen, Stedendriehoek, Rivierenland, Achterhoek. De meest actuele (concept) versie die gold per 1 nov. 2011 is gebruikt)

Overige documenten (selectie van meest gebruikte)

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). IBIS-Jaarrapport 2011
- Han Olden (2010). Planning van bedrijventerrein is niet gericht op vraag van bedrijven, in TPEdigitaal 2010 jaargang 4(2) 39-55
- Ministerie VROM (2010). Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt, startdocument, IPO, VNG en het interdepartementaal programma Bedrijventerreinen
- SER Gelderland en SER Overijssel (2010). Herstructurering bedrijventerreinen door marktpartijen: er kan veel meer
- Rijk, IPO, VNG (2009). Convenant bedrijventerreinen 2010-2020
- Louw, E., Needham, B., Olden, H., Pen, C.J. (2009). Planning van bedrijventerreinen (SDU Uitgevers, Den Haag)
- Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2009). Regionale kansen voor kwaliteit, Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid
- SER Gelderland (2008). Ruimte voor ondernemen tot 2040. Bouwstenen voor een effectief beleid bedrijventerreinen in Gelderland
- BRO (2006). Herstructurering bedrijventerreinen: de rol van de provincie Gelderland

Websites

www.bedrijvenlocaties.nl (= portaal voor IBIS database)
www.gelderland.nl

Bijlage 3:

Methodologische verantwoording

Met deze bijlage bieden we de lezer een methodologische verantwoording op het gezamenlijke rekenkameronderzoek naar het bedrijventerreinenbeleid van de provincies Overijssel en Gelderland en de gemeenten Nijmegen, Heerde, Duiven, Over-Betuwe, Borne en Hof van Twente.

Aanleiding: initiatief Kring Oost voor ketenonderzoek

De Kring Oost van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) heeft in 2010 het initiatief genomen om een gezamenlijk rekenkameronderzoek op te starten naar het bedrijventerreinenbeleid. Begin 2011 hebben zes gemeentelijke rekenkamers en de Rekenkamer Oost-Nederland besloten mee te doen. Om ook een Overijsselse 'grote stad' in het onderzoek te kunnen betrekken heeft de Rekenkamer Oost-Nederland het materiaal voor de gemeente Zwolle zelf te verzamelen. De samenwerking biedt de betrokken rekenkamers een belangrijke verdieping in het onderzoek die zij zelfstandig niet zouden bereiken. Samen kunnen wij de 'bestuurlijke keten' (rijk-) provincie-regio-gemeente in beeld brengen en de effectiviteit ervan beoordelen.

Algemene afbakening

Rekenkameronderzoek concentreert zich volgens zijn wettelijke taak op de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur of gemeentebestuur gevoerde bestuur (zie art. 183 lid 1 Provinciewet; art. 182 lid. 1 Gemeentewet). In dit gezamenlijke onderzoek ligt de focus op de doeltreffendheid van het uitgevoerde gemeentelijke en provinciale beleid dat zich richt op bedrijventerreinen.

Daarbij leggen we de nadruk op de periode 2007 tot en met 2010. Indien nodig verwijzen we naar beleid van voor 2007 of na 2010. Door middel van verwijzingen in de tekst maken we dit voor de lezer duidelijk.

Specifieke afbakening Rekenkamer Oost-Nederland

De verschillen in aard, omvang en ontwikkelingen op bedrijventerreinen bij de deelnemende rekenkamers, rechtvaardigt dat rekenkamers binnen het brede onderzoek, eigen keuzes maken om het onderzoek af te bakenen.

De provincies Gelderland en Overijssel voeren een actief en breed bedrijventerreinenbeleid. De provinciale rekenkamer spits haar onderzoek toe op het beleid gericht op de (regionale) planning en herstructurering van

bedrijventerreinen. Omdat de provincie via planning en herstructurering het meest invloed heeft op de keten van beleid, kiezen we voor deze afbakening. Onderwerpen als bedrijfsverplaatsing, ondersteuning van startende ondernemers of aanleg van breedband blijven buiten beschouwing.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De provinciale rekenkamer Oost-Nederland heeft samen met enkele gemeentelijke rekenkamer(commissies) besloten een onderzoek te doen naar het gevoerde bedrijventerreinenbeleid⁶³. De doelstelling van het onderzoek is de volgende:

Het doel is om inzicht te bieden in de effectiviteit van het bedrijventerreinenbeleid op provinciaal en gemeentelijk niveau om Provinciale Staten en de Gemeenteraden te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol.

Uit deze doelstelling leiden we de volgende hoofdvraag af:

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

De hoofdvraag delen we op in 6 deelvragen (deels beschrijvend, deels toetsend):

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?

⁶³ Onder bedrijventerreinenbeleid wordt zowel het beleid voor nieuwe bedrijventerreinen als het beleid voor bestaande bedrijventerreinen verstaan

4. Wat zijn de procesresultaten⁶⁴ 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?

Methode van onderzoek

Dit rekenkameronderzoek is een vorm van toegepast beleidsonderzoek waarbij de praktische bruikbaarheid van de conclusies en aanbevelingen voor Provinciale Staten (en hier ook de gemeenteraad) centraal staat. De Rekenkamer heeft niet aan wetenschappelijk, fundamenteel onderzoek gedaan naar de relatie tussen provinciaal beleid en de bedrijventerreinensector in Gelderland en Overijssel. Als onderzoeksinstituut werken we via methoden en technieken van beleidsonderzoek, die als standaard in het onderzoeksveld worden gezien (zie ook onderzoeksprotocol van de Rekenkamer Oost-Nederland).

In dit onderzoek hebben we:

- ons laten adviseren door een klankbordgroep bestaande uit een programmaleider van het NICIS Institute en een senior onderzoeker van de Algemene Rekenkamer. Beide hebben ervaring in onderzoek naar bedrijventerreinen.
- interviews afgenomen onder provinciale bestuurders, ambtenaren en vertegenwoordigers van de SER Gelderland, Oost NV en Kamer van Koophandel
- documentanalyse uitgevoerd op beleidsdocumenten van rijksoverheid, provincies en gemeenten;
- inhoudsanalyse uitgevoerd op de zes Regionale Bedrijventerreinen Programma's in Gelderland, en op de reactienota op de ontwerp-structuurvisie Bedrijventerreinen en werklocaties;
- literatuuronderzoek gedaan naar de planning en/of herstructurering van bedrijventerreinen.

⁶⁴ 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.

Bijlage 4: Normenkader

Tabel 16 Normenkader

Onderdeel	hoofdnormen	Onderliggende normen
Doelen	De gewenste beleidsdoelen zijn duidelijk vastgelegd en geschikt om verantwoording over af te leggen.	<ul style="list-style-type: none"> • Specifiek: Eenduidig en afgebakend qua doelgroep en beleidsterrein en/of beleidsprobleem • Meetbaar: Het doel moet zijn uitgedrukt in een streefwaarde van een indicator (kwalitatief of kwantitatief), afgezet tegen een beginwaarde (nulmeting) • Acceptabel: Bestuurders en managers moeten het doel aanvaarden en zich er verantwoordelijk voor voelen • Realistisch: Ambities staan in verhouding tot de middelen (= haalbaar) • Tijdgebonden: Aan het doel is een tijdstip of tijdpad gekoppeld voor de realisatie
	De doelen passen in de beleidsketen rijk-provincie-(regio)-gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Het gemeentelijk beleid is in overeenstemming met rijksbeleid en provinciaal beleid • Het provinciaal beleid is in overeenstemming met het rijksbeleid
Instrumenten	De keuze voor de inzet van instrumenten is onderbouwd en voorziet in een combinatie van juridische, economische en communicatieve aspecten, dan wel een onderbouwing waarom één of meer van deze aspecten niet aan de orde zijn.	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een actueel overzicht van beleidsinstrumenten die gebruikt gaan worden • Provincies betrekken in de onderbouwing van de instrumentenmix tenminste: <ul style="list-style-type: none"> - Het borgen van de samenhang tussen nieuwe terreinen, regionale behoefte en mogelijkheden van herstructurering - Het borgen van duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen - SER-ladder - Regionale verevening - Regionale coördinatie van de grondprijsmethodiek - Een financieel arrangement voor de onrendabele top van de herstructurering • Gemeenten betrekken in de onderbouwing van de instrumentenmix tenminste: <ul style="list-style-type: none"> - Voorwaarden voor gronduitgifte - Verevening en grondprijssystematiek - Het borgen van duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen - De relatie met ondernemers(verenigingen) op bedrijventerreinen

		<ul style="list-style-type: none"> • De doelgroep of doelgroepen per instrument zijn benoemd • Er is aandacht voor de samenhang tussen verschillende instrumenten • De relatie tussen het instrument en het gewenste doel wordt toelicht
	Risico's met betrekking tot de financiële middelen zijn geïnventariseerd en vastgelegd;	<ul style="list-style-type: none"> • De paragraaf weerstandsvermogen biedt actuele informatie over de risico's op het gebied van bedrijventerreinen (beleid) • In de staat van reserves en voorzieningen zijn –indien van toepassing- de gekwantificeerde risico's op het gebied van bedrijventerreinen opgenomen • De grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd
	De voortgang van de inzet van beleidsinstrumenten wordt in de bedrijfsvoering bewaakt	<ul style="list-style-type: none"> • Periodiek worden er managementrapportages opgesteld • Periodiek worden raad of PS hierover op hoofdlijnen geïnformeerd
Samenwerking	De regionale samenwerking, dat wil zeggen het binnen een groep gemeenten onderling afstemmen en samenwerken op het gebied van bedrijventerreinenbeleid, heeft voldoende vorm gekregen	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie / de gemeente heeft een visie op de wijze waarop de samenwerking wordt georganiseerd / vorm wordt gegeven • Het belonen van effectieve samenwerking maakt onderdeel uit van de samenwerkingsvisie van de provincie • Het is duidelijk welke regionale samenwerkingsverbanden er zijn binnen de provincie /voor de gemeente • Duidelijk is wie de 'trekker' is van het samenwerkingsverband • De samenwerking heeft voldoende basis; de noodzaak wordt gezien door de samenwerkende gemeenten • Het is duidelijk welke partners naast de gemeenten betrokken moeten worden bij de samenwerkingsverbanden • De samenwerking is zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau ingevuld en voldoet aan de daaraan te stellen eisen • Partners (gemeenten en overige) voelen zich voldoende betrokken bij het beleid en de uitvoering daarvan • Risico's met betrekking tot de regionale samenwerking zijn geïnventariseerd en vastgelegd • De democratische legitimiteit in de samenwerking is naar de mening van de betrokken partners in voldoende mate geborgd
Prestaties en effecten	De procesresultaten (prestaties) zijn bereikt	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie/gemeente heeft procesdoelen geformuleerd die een logische opmaat vormen naar de maatschappelijke effecten • De stand van zaken t.a.v. de procesdoelen is bekend • Er zijn plausibele verklaringen voor eventuele afwijkingen tussen ambitie en stand van zaken t.a.v. procesdoelen • De inzet, uitvoering en effecten van instrumenten worden periodiek geëvalueerd

	<p>Er is voldoende zicht op het bereiken van de maatschappelijke effecten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De te realiseren maatschappelijke effecten zijn bekend • De stand van zaken t.a.v. het realiseren van de doelstelling is bekend • Er zijn plausibele verklaringen voor eventuele afwijkingen tussen ambitie en stand van zaken t.a.v. de doelstellingen • Ondernemers zien de (door de overheid gewenste) resultaten en effecten van het beleid • Ondernemers vinden dat zij baat hebben bij (danwel tenminste geen last hebben van) de resultaten en effecten
<p>Rol PS / raad</p>	<p>PS / de raad vult zijn kaderstellende rol voldoende in</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PS / de raad agendeert de besluitvorming en de voortgang van beleid in officiële vergaderingen • PS / de raad neemt besluiten waarin de inhoudelijke hoofdlijnen (=visie en algemene doelstellingen) van het te voeren bedrijventerreinenbeleid zijn geformuleerd • PS / de raad vraagt GS / B&W om -indien dit niet het geval is- het algemene beleid uit te werken in meetbare beleidsdoelen, opgesplitst naar in te zetten prestaties en gewenste maatschappelijke effecten • PS / de raad besluit over de financiële kaders waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd (bijv. via begroting) • Wanneer bij de financiële kaders de risico's vooraf onvoldoende duidelijk zijn, vraagt PS / de raad deze te verduidelijken • PS/ de raad schenkt –indien er aanleiding voor is- bij programmabegroting of algemene beschouwingen aandacht aan bedrijventerreinen, dit uit zich in debat, motie of amendement
	<p>PS/ de raad vult zijn controlerende rol voldoende in</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PS/ de raad laat zich actief informeren door GS / B&W over de voortgang van de beleidsuitvoering (bijv. via jaarrekening) • De beleidsinformatie in de jaarstukken is actueel, betrouwbaar, relevant en vergelijkbaar (in opeenvolgende jaarstukken, voortgang en trend wordt zichtbaar) Wanneer dit niet het geval is, vraagt PS / de raad om hiervoor te zorgen • PS / de raad stelt aan GS / B&W schriftelijke of mondelinge vragen over de voortgang van de beleidsuitvoering, wanneer uitvoering van een besluit of toezegging uitblijft en PS / de raad hierover geen informatie ontvangt van GS/ B&W • PS / de raad maakt indien nodig gebruik van zijn (overige) controle instrumenten (krachtens Provinciewet of Gemeentewet) • PS/ de raad schenkt – indien er aanleiding voor is- bij de jaarrekening aandacht aan bedrijventerreinen, dit uit zich in debat, motie of amendement