



# **Bedrijventerreinen in de steigers**

Provincie Overijssel

## 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# **Bedrijventerreinen in de steigers**

Provincie Overijssel

*Deventer, maart 2012*

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
Leeswijzer .....	6
<b>DEEL 1: Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding op het onderzoek.....</b>	<b>8</b>
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>11</b>
2.1 Hoofdconclusie: Beleid in de steigers, maar uitvoering staat onder druk.....	11
2.2 Aanbevelingen .....	15
<b>3 Onderbouwing conclusies.....</b>	<b>18</b>
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
<b>DEEL 2: Bevindingen .....</b>	<b>38</b>
<b>Voorwoord en leeswijzer .....</b>	<b>39</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>40</b>
1.1 Vraagstelling voor het onderzoek.....	40

1.2	Bedrijventerreinenbeleid op nationaal niveau.....	41
1.3	Schets bedrijventerreinenmarkt Overijssel .....	44
<b>2</b>	<b>Doelen.....</b>	<b>46</b>
2.1	Meerjarenprogramma Vitale bedrijvigheid 2009-2015 .....	47
2.1.1	Financiële middelen voor het bedrijventerreinenbeleid .....	50
2.2	Omgevingsvisie en omgevingsverordening .....	51
2.3	Vertaling in begroting en rekening .....	53
2.4	Beoordeling SMART en consistentie.....	54
<b>3</b>	<b>Instrumenten .....</b>	<b>56</b>
3.1	Keuze voor en onderbouwing van instrumenten .....	56
3.1.1	Herstructurering .....	58
3.1.2	Planning nieuwe bedrijventerreinen .....	62
3.1.3	Instrumenten voor herstructurering en planning .....	62
3.1.4	Instrumenten voortvloeiend uit (uitwerking van) het convenant .....	65
3.2	Risico's .....	66
3.3	Voortgangsbewaking .....	66
3.4	Beoordeling instrumentarium .....	67
<b>4</b>	<b>Regionale samenwerking.....</b>	<b>68</b>
4.1	Samenwerking via prestatieafspraken .....	69
4.2	Samenwerking via instemming bedrijventerreinenvisies .....	71
4.3	Samenwerking op een regionaal bedrijventerrein .....	72
4.4	Beoordeling regionale samenwerking .....	74
<b>5</b>	<b>Resultaten en effecten .....</b>	<b>75</b>
5.1	Procesresultaten .....	76
5.2	Tussentijdse effecten van het bedrijventerreinenbeleid .....	79
5.2.1	Ontwikkelingen periode 2005-2010 .....	79
5.2.2	Tussentijdse effecten.....	82
5.3	Effecten volgens ondernemers.....	86
5.4	Beoordeling resultaten en effecten.....	88
<b>6</b>	<b>Rol Provinciale Staten.....</b>	<b>89</b>
6.1	Kaderstellende rol PS.....	89
6.2	Controlerende rol PS.....	90
6.3	Beoordeling rol PS.....	90
<b>Bijlage 1:</b>	Achtergronden en begrippenlijst.....	92
<b>Bijlage 2:</b>	Bronnen voor het onderzoek.....	95
<b>Bijlage 3:</b>	Onderzoek Vestigingsklimaat 2010, KvK, november 2010.....	97
<b>Bijlage 4:</b>	Methodologische verantwoording .....	99
<b>Bijlage 5:</b>	Normenkader .....	102

# Voorwoord

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


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

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

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

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

Hoogachtend,  
namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Piet van Dijk  
*Voorzitter*

# Leeswijzer

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

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

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

De gemeentelijke rekenkamer(commisies) hebben elk hun eigen nota van bevindingen en bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota's kunt u vinden op onze website: [www.rekenkameroost.nl](http://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 deelvragen<sup>1</sup> 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 procesresultaten<sup>2</sup> 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, het materiaal verzameld over de gemeente Zwolle, om ook een Overijsselse

<sup>1</sup> De onderzoeksvragen zijn gedurende het onderzoeksproces verfijnd.

<sup>2</sup> 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.

‘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.<sup>3</sup>

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

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

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

#### **Wat u nog moet weten voordat u gaat lezen**

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

---

<sup>3</sup> 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's<sup>4</sup>:

#### *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.<sup>5</sup> 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

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

<sup>5</sup> 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 representatieve<sup>6</sup> 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 terreinen<sup>7</sup> 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-ladder<sup>8</sup> 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

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

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> 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 leegstand<sup>9</sup>. 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.

---

<sup>9</sup> 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 bedrijventerreinvisies de afstemming over deze visies bij de samenwerkingsverbanden. Daarmee krijgen deze samenwerkingsverbanden de benodigde inhoud en kan de (niet goed uit de verf komende) afstemming met buurgemeenten achterwege blijven.

## 3 Onderbouwing conclusies

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

### 3.1 Consistente doelen met accentverschillen

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

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

#### 3.1.1 Doelen in de keten rijk-provincies-gemeenten

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

### Consistentie in de doelen

Wanneer we de doelen van de verschillende bestuurslagen met elkaar vergelijken, leidt dat tot de volgende typering<sup>10</sup>:

- 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 SMART<sup>11</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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

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

<sup>13</sup> 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.

programmering 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 samenhangende<sup>14</sup> 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 instrumenten<sup>15</sup> en financiële instrumenten (subsidie) verloopt grotendeels volgens verwachting. Er zijn enkele instrumenten waarbij de uitvoerders van het beleid (gemeente/regio) risico's

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> Denk aan de Overijssels omgevingsvisie, Gelderse structuurvisie en de provinciale herstructureringsprogramma's



zien in de praktische uitvoerbaarheid ervan.<sup>16</sup> Het gaat daarbij om de volgende instrumenten:

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

### **SER-ladder**

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

### **Regionale verevening**

Er zijn twee voorbeelden van regionale verevening in Gelderland, te weten de West-Achterhoek en Bedrijvenpark H2O (intergemeentelijk bedrijventerrein Hattermerbroek BV samenwerking van Heerde, Hattem, Oldebroek). In West-Achterhoek (Doetinchem, Oude IJsselstreek, Montferland, Bronckhorst) worden opbrengsten uit nieuwe ontwikkelingen toegevoegd aan het regionaal Herstructureringsfonds en aangewend ter verevening van kosten voor herstructurering, revitalisering en transformatie.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

### **Regionale grondprijsmethodiek**

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

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

<sup>17</sup> Bron: definitieve RPB Achterhoek, december 2011.

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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)
<b>Totaal</b>	<b>Circa (€ 42,8 mln)</b>	

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 <sup>21</sup>	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

<sup>21</sup>Topper-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*

<b>Kenmerken van regionale aanpak</b>		
	<b>Gelderland</b>	<b>Overijssel</b>
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 plus<sup>22</sup>. 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);

<sup>22</sup> 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 visies<sup>23</sup> 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 procesresultaten<sup>24</sup> en maatschappelijke effecten geweest in de onderzoeksperiode, en in welke mate zijn daarmee de doelstellingen gerealiseerd?*

<sup>23</sup> Peilmoment eind mei 2011: Hardenberg, Haaksbergen, Olst-Wijhe, Raalte en Tubbergen

<sup>24</sup> 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 opgesteld<sup>25</sup>. In deze rapportages is aangegeven welke prestaties inmiddels zijn gerealiseerd.

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

### **Prestaties**

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

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

### **Zicht op effectiviteit?**

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

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

### **Omvang voorraad**

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

**Tabel 7** Voorraad afgezet tegen de uitgifte

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

Bron: gegevens provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

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

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

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

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

**Tabel 8** onderscheid terstond en niet terstond uitgifbare voorraad

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

Bron: IBIS

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

### 3.5 PS: meer aandacht voor effect-indicatoren

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

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

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

# **DEEL 2:** *Bevindingen*



# Voorwoord en leeswijzer

*In deze nota van bevindingen staat de beschrijving en toetsing centraal van het Overijsselse 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. 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 bijlage 5. Vervolgens wordt in de tekst daaronder een toelichting gegeven op hoe we tot onze bevindingen zijn gekomen.

Voordat we van start gaan met het Overijsselse beleid staat in het volgende hoofdstuk het landelijke beleid op het gebied van bedrijventerreinen centraal en geven we een schets van de bedrijventerreinenmarkt in Overijssel. 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. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een schets van de bedrijventerreinenmarkt in Overijssel.*

## 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 rijksoverheid, provincies Gelderland en Overijssel, de geselecteerde regionale verbanden en gemeenten na met het door hen gevoerde bedrijventerreinenbeleid?
2. Welke beleidsinstrumenten en financiële middelen hebben de provincies, regionale verbanden en gemeenten 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 procesresultaten<sup>26</sup> en maatschappelijke effecten geweest in de onderzoeksperiode, en in welke mate zijn daarmee de doelstellingen gerealiseerd?
5. Op welke wijze hebben provinciale staten en de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld?
6. Welke aanbevelingen kunnen op basis van het onderzoek worden gedaan voor het huidige en toekomstige beleid?

## 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. Onder meer in de Nota Ruimte (2006), de samenwerkingsagenda 'Mooi Nederland' (2007) en de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008) zijn de lijnen uitgezet.

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 zuinig ruimtegebruik in Nederland. Daarbij gaat het onder meer om bedrijventerreinen.

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 2010-2020 (oktober 2009) 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; de kaders en het tijdsplan voor een op te stellen convenant tussen rijk, provincies en VNG. Daarmee wordt een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid gestimuleerd:

---

<sup>26</sup> *Procesresultaten geven aan hoe bepaalde einddoelen (maatschappelijke effecten) bereikt kunnen worden (bijv. door inzet personeel, verspreiden kennis, e.a.).*

- *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 is 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 bedrijventerreinen<sup>27</sup> de roadmap verzakelijking uitgebracht. In de roadmap wordt geschetst dat het per kavel uitgeven op de bedrijventerreinenmarkt er toe leidt dat de eigendomsstructuur versnipperd is en private partijen zich weinig betrokken voelen 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 na gestreefd. 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 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 diversificeren met een in potentie grote markt
- Rijk, provincies en gemeenten hebben een extra strategie om een verouderingsopgave zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen.

**Bestuursafspraken 2011-2015 (april 2011)**

In de bestuursafspraken 2011-2015<sup>28</sup> is aangegeven dat het Rijk zich terug trekt 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.

<sup>27</sup> Hierin werken de ministeries van EZ en van VROM samen aan een mooi en concurrerend Nederland

<sup>28</sup> 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 Schets bedrijventerreinenmarkt Overijssel

Voor het in beeld brengen van de gegevens 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. In het convenant is afgesproken dat er gezamenlijk een kwaliteitsslag gemaakt moet worden met het IBIS. In eerder onderzoek is de kwaliteit van de gegevens in IBIS namelijk als knelpunt aangeduid. Later in dit rapport wordt hier nog op teruggekomen.

#### Aantal en omvang bedrijventerreinen

In Overijssel zijn 432 bedrijventerreinen, waarvan er 273 (63,2%) vol zijn. Vol betekent dat alle kavels zijn uitgegeven. De omvang van de terreinen verschilt onderling sterk. Het bedrijventerrein Marslanden is met een bruto- oppervlakte<sup>29</sup> van 274,20 hectare het grootste en ligt in Zwolle. Het kleinste is bedrijventerrein Veldzijde - West in Dinkelland met een bruto-omvang van 0,9 hectare.

#### Veroudering

Van 86 bedrijventerreinen is in IBIS aangegeven dat zij verouderd zijn, 323 terreinen zijn dat niet en van 23 terreinen is in IBIS niet aangegeven of zij verouderd zijn. De provincie Overijssel gaat uit van 49 verouderde terreinen. Op het verschil hiertussen wordt later in deze rapportage ingegaan.

---

<sup>29</sup> 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](http://Bedrijventerreinenlocaties.nl) voor een technische definitie van bruto en netto-omvang.

**Tabel 7** Oorzaken veroudering

Hoofdoorzaak <sup>30</sup>	Aantal	Percentage
Technische veroudering	31	36,0%
Economische veroudering	6	6,9%
Maatschappelijke veroudering	16	18,6%
Ruimtelijke veroudering	23	26,7%
Onbekend	10	11,6%

Bron: IBIS 2010

Ruim een derde van de verouderde terreinen kampt met technische veroudering, bij een kwart speelt vooral ruimtelijke veroudering.

<sup>30</sup> Technische veroudering: de fysieke en niet-fysieke infrastructuur, die niet langer past bij de vestigingseisen van bedrijven, zoals gebrek aan (grootschalig) onderhoud, maar ook het ontbreken van bijvoorbeeld glasvezel, een te smal wegprofiel

Economische veroudering: het afnemen van de bijdrage, die het terrein levert aan de economische ontwikkeling van een gemeente/regio (bruto regionaal product, aantal arbeidsplaatsen), maar ook afname van de grondwaarde en technologische veroudering van het bedrijfsonroerend goed doordat perceel en gebouw incourant zijn geworden

Maatschappelijke veroudering: sociale veiligheid en andere aspecten van leefbaarheid, bijvoorbeeld door gewijzigde regelgeving (milieu, veiligheid, arbeidsomstandigheden)

Ruimtelijke veroudering: de inrichting en lay-out van het bedrijventerrein en de ruimtelijke inpassing in de omgeving. Hierbij speelt ook een eventueel conflict tussen verschillende grondgebruikfuncties c.q. veranderde omgeving waardoor de locatie niet meer passend is voor de functie c.q. het type bedrijventerrein. Bijvoorbeeld het ontbreken van openbaar vervoer voor arbeidsintensieve bedrijven.

## 2 Doelen

*In dit hoofdstuk worden de doelen van de provincie Overijssel op het gebied van bedrijventerreinen beschreven en wordt beoordeeld in welke mate 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 concrete doelstellingen uit het Meerjarenprogramma Vitale Bedrijventerreinen (MJP VB) hebben het karakter van een prestatie en zijn duidelijk vastgelegd en geschikt om verantwoording over af te leggen. Voor de maatschappelijke doelen waaraan het MJP VB een bijdrage levert is dit niet het geval
- De herstructureringsopgave is, uitgaande van de informatie in IBIS, groter dan waar in het MJP VB van werd uitgegaan
- De doelen van de provincie Overijssel sluiten aan bij het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020
- Het rijk trekt zich na 2013 terug op dit beleidsterrein

‘De provincie Overijssel streeft naar een hoge kwaliteit van duurzaam ondernemen en een sterke economie. Vitale bedrijventerreinen zijn daarvoor een voorwaarde’. Dat is te lezen in de programmalijs ‘Verbeteren vestigingsklimaat bedrijfsleven’ van het meerjarig economisch uitvoeringsprogramma 2008-2011 van de provincie Overijssel. In deze nota is



opgenomen dat de doelstellingen van de provincie worden vertaald in het meerjarenprogramma Vitale bedrijvigheid (2009-2015) en geborgd worden in de Omgevingsvisie.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de doelen uit het Meerjarenprogramma Vitale bedrijvigheid, gevolgd door de Omgevingsvisie in paragraaf 2.2. De doorvertaling van het beleid in begroting en rekening staat centraal in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 sluiten we dit hoofdstuk af met een beoordeling van de bevindingen.

## 2.1 Meerjarenprogramma Vitale bedrijvigheid 2009-2015

De provincie Overijssel heeft zich vanaf eind 2006 met het project 'Vitale Bedrijventerreinen' gericht op het stimuleren van de uitvoering van de herstructureringsopgave in Overijssel en het vitaal houden van de bestaande bedrijventerreinen. Het project heeft in 2009 een vervolg gekregen in het Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015, dat in juli 2009 door PS is vastgesteld.

In het meerjarenprogramma vitale bedrijvigheid 2009-2015 (MJP VB) zijn de doelstellingen waaraan het bedrijventerreinenbeleid een bijdrage levert als volgt geformuleerd:

- Het behouden c.q. uitbreiden van de werkgelegenheid in de provincie door verouderde bedrijventerreinen te herstructureren
- Voorkomen dat het landschap onnodig wordt aangetast, door het hanteren van de SER-ladder
- Het creëren van een blijvend goed vestigingsklimaat in de provincie voor gevestigde en nieuw aan te trekken bedrijven
- Ontwikkelen en versterken van het duurzame karakter van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen, waaronder het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit
- Ruimtelijke kwaliteit verbeteren door:
  - Gebruikswaarde: optimale verdeling van de ruimte in de context met de omgeving
  - Belevingswaarde: verbetering van de kwaliteit van de uitstraling van het gebied passend bij het gebruik
  - Toekomstwaarde: focus op borging/behoud van de nieuw ingebracht kwaliteit, op zowel het publieke als het private deel van het terrein

Voor de herstructurering staan in het MJP VB concrete doelstellingen opgesomd:

- Het realiseren van herstructurering van verouderde bedrijventerreinen van in totaal ruim 1200 hectares in de periode van 2009 tot en met 2015

- Het realiseren van 200 hectares directe ruimtewinst door deze herstructurering
- Het realiseren van aantoonbare kwalitatieve verbetering op geherstructureerde bedrijventerreinen

In het MJP VB is de focus van het beleid weergegeven in de vorm van vier opgaven:

1. De herstructurering van de (geïntariseerde) verouderde bedrijventerreinen, in de tijd te verdelen over drie tranches
2. Het kwalitatief versterken van de overige bestaande bedrijventerreinen, mede om verdere veroudering, en daarmee een nieuwe herstructureringsopgave, te voorkomen
3. Monitoren van de planning en realisatie van nieuwe bedrijventerreinen, op basis van vastgestelde maximale behoefte in de provincie
4. Borgen van de behaalde kwaliteit.

Het MJP VB is tot stand gekomen als vervolg op het project Vitale bedrijventerreinen. In dit project heeft de provincie een start gemaakt met het versnellen van de herstructurering van bedrijventerreinen in Overijssel. Gemeenten, ondernemers en belangenorganisaties zoals MKB, NMO en VNO-NCW zijn daarbij betrokken geweest als klankbord of in een adviesrol.

De SER-Overijssel en de milieucommissie van de Kamer van Koophandel zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid, zoals dat is vastgelegd in het MJP VB en de omgevingsvisie. Ook de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving, waarin onder meer vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties zitting hebben, heeft advies gegeven over het bedrijventerreinenbeleid. Uit hun schriftelijke reacties blijkt dat zij over het algemeen positief zijn over het bedrijventerreinenbeleid, wel vragen zij van de provincie een flexibele houding voor eventueel optredende regionale knelpunten en wordt er aandacht gevraagd voor het ambitieniveau in relatie tot de economische situatie.

#### **Omvang van de herstructureringsopgave**

In het MJP VB is een limitatieve lijst van 49 te herstructureren bedrijventerreinen opgenomen, naast de acht terreinen waar de herstructureringsopgave op dat moment al ter hand was genomen. Deze lijst is in samenwerking met gemeenten tot stand gekomen. Om voor subsidie voor herstructurering in aanmerking te kunnen komen, dient het te herstructureren terrein op deze lijst voor te komen. De provincie geeft aan dat na het herstructureren van deze terreinen er in Overijssel geen herstructureringsproblematiek meer is. Eerder in deze rapportage is aan de orde geweest dat er volgens IBIS 86 verouderde bedrijventerreinen zijn in Overijssel. Uit een analyse van de verschillen komt naar

voren dat in de lijst van Overijssel 13 (deel)terreinen zijn opgenomen die in IBIS<sup>31</sup> niet (meer) als verouderd staan aangemerkt. Daarmee wordt het verschil tussen IBIS en de lijst van Overijssel nog groter. Het verschil wordt voor ongeveer 40% verklaard doordat in IBIS een bedrijventerrein dat uit meerdere onderdelen bestaat per onderdeel meetelt en de provincie uitgegaan is van het bedrijventerrein als geheel. Voor een kwart geldt dat er sprake is van transformatie naar een andere functie, transformatie valt buiten de kaders van het MJP VB. Voor tien procent gelden andere redenen<sup>32</sup> waarom de terreinen niet op de lijst van de provincie voorkomen. Daarmee blijven er elf terreinen over die in IBIS als verouderd staan, maar niet op de lijst van de provincie voorkomen. Voor deze elf terreinen geldt dat zij destijds door gemeenten niet als verouderd zijn benoemd in de gesprekken die hebben geleid tot het MJP VB<sup>33</sup>. Het gaat hierbij om de volgende bedrijventerreinen.

**Tabel 8** Verouderde bedrijventerreinen IBIS extra t.o.v. MJP VB

Gemeente	Naam bedrijventerrein	In IBIS 2009 als verouderd?
Enschede	Euregio Bedrijvenpark	Nee
Haaksbergen	De Pas	Ja
Hengelo	Anninks-Nijhofshoek	Nee
	Westermaat Zuid	Nee
Hof van Twente	Schneiderbos I en II	Nee
	Spechthorst 1 + 2	Ja
Rijssen-Holten	Enterstraat	Nee
	Markeloseweg	Ja
Staphorst	Oude Gemeenteweg	Nee
	R.D. Bugelstraat	Ja
Tubbergen	Boskamp	Ja

Bron: Vergelijking gegevens IBIS en gegevens provincie Overijssel, RKON

Van vijf van deze terreinen is in IBIS 2009 (hetzelfde jaar als dat het MJP VB is vastgesteld) door de gemeenten aangegeven dat het terrein verouderd is. Verschil van inzicht binnen een gemeente dan wel onnauwkeurigheid bij het vullen van IBIS lijkt hiervan de oorzaak te zijn. Zes terreinen werden in 2009 niet als verouderd beschouwd en in 2011 wel, dit zou wellicht 'nieuwe' herstructureringsproblematiek kunnen zijn. Dit is voor dit onderzoek niet nader

<sup>31</sup> Voor de vergelijking is de meest recente informatie uit IBIS gebruikt: IBIS 2011

<sup>32</sup> Het terrein is naar de definitie van de provincie geen bedrijventerrein, dan wel de herstructurering is al afgerond.

<sup>33</sup> In het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat de provincie door een extern bureau in te schakelen een zo objectief mogelijk beeld heeft willen verkrijgen van de herstructureringsproblematiek, ook gezien het feit dat gemeenten er vanwege de financiële impuls van de provincie belang bij hadden om alle verouderde terreinen voor het voetlicht te brengen. De rekenkamer begrijpt de werkwijze maar constateert tevens dat IBIS hét monitoringssysteem is en de provincie de verkregen informatie niet heeft gebruikt voor een kwaliteitsslag in IBIS.

onderzocht en ook de provincie weet op dit moment niet wat de opgave op deze terreinen is.

### Provinciaal herstructureringsprogramma

Het MJP VB is door de provincie omgezet in een provinciaal herstructureringsprogramma (PHP) met als titel 'Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015, vertaald naar een Provinciaal Herstructureringsprogramma Overijssel'. Dit PHP was een vereiste van het rijk om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage voor de herstructurering. In het PHP staan dezelfde 49 terreinen opgenomen als in het MJP VB. Anders dan in het MJP VB wordt in het PHP uitgegaan van bruto hectares. De totale opgave betreft bruto 2340 hectares. In het PHP geeft de provincie daarover het volgende aan: *'Als gevolg van voortschrijdend inzicht zijn wij tot de conclusie gekomen dat de herstructurering betrekking heeft op de totale bruto omvang van het herstructureringsplan (dus inclusief infrastructuur)'*. De feitelijke omvang van de totale vastgestelde herstructureringsopgave zoals opgenomen in het MJP VB blijft met deze omzetting van netto naar bruto hectaren gelijk.

## 2.1.1 Financiële middelen voor het bedrijventerreinenbeleid

In het provinciaal herstructureringsprogramma is een overzicht opgenomen van de middelen die in de periode 2007-2020 beschikbaar zijn ter financiering van het de herstructureringsopgave.

**Tabel 9** Financiering herstructureringsopgave (bedragen x1.000)<sup>34</sup>

Jaartal	2007	2008	2009	2010	2011	2012-2020	Totaal
Prov. Overijssel	3.500	5.037	10.463	5.620	2.800		27.420
HMO <sup>35</sup>			7.500		15.000		22.500
Rijk				2.400	2.400	4.800	9.600
Gemeenten				4.620	2.800	2.800	10.220
<b>Totaal</b>							<b>69.740</b>

Bron: Provinciaal Herstructureringsprogramma

Op basis van het PHP heeft het Rijk besloten tot en met 2013 € 9,6 mln. bij te dragen aan de herstructurering binnen de provincie Overijssel. Daarmee is de financiering van het provinciale instrumentarium van het MJP VB gedekt tot en met het einde van de looptijd van het programma.

<sup>34</sup> Bij de tabel is aangegeven dat uit het provinciale budget voor bedrijventerreinen vanaf 2010 jaarlijks € 2,2 mln. aan rente en aflossing zal worden betaald voor de HMO.

<sup>35</sup> HMO staat voor herstructureringsmaatschappij Overijssel, de HMO komt in het volgende hoofdstuk aan de orde

In de hierna volgende tabel zijn de (incidentele) middelen van de provincie Overijssel over de periode 2007 tot en met 2010 opgenomen.

**Tabel 10** (Incidentele) Middelen bedrijventerreinenbeleid (bedragen x1.000)

Jaar	2007	2008	2009	2010
Begroot	5.500	5.037	10.463	8.242
Gerealiseerd	5.500	5.037	7.190	5.282
Waarvan provinciale Topper-middelen <sup>36</sup>	4.000	4.000	2.000	
Storting HMO			7.500	

Bron: Provincie Overijssel

Uit de jaarrekeningen komt naar voren dat de onderbesteding in de jaren 2009 en 2010 vooral veroorzaakt wordt doordat subsidieaanvragen vertraagd zijn en in het volgende jaar zullen worden ingediend.

## 2.2 Omgevingsvisie en omgevingsverordening

De provincie Overijssel heeft het streekplan, het verkeer- en vervoerplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan samengevoegd tot één Omgevingsvisie. Daarmee is de omgevingsvisie hét provinciale beleidsplan voor de fysieke leefomgeving. In de omgevingsvisie is ten aanzien van het thema bedrijventerreinen de ambitie opgenomen om te voorzien in voldoende vitale werklocaties die aansluiten bij de voortdurend veranderende wensen en eisen van het bedrijfsleven.

Daarbij hanteert de provincie de volgende beleidslijnen:

- Regionale markt voor bedrijventerreinen primair bedienen vanuit stedelijke netwerken
- Buiten stedelijke netwerken is onder voorwaarden ruimte voor de eigen groei van lokaal gewortelde bedrijven
- De streekcentra nemen een bijzondere positie in en bedienen een regionale markt
- De SER-ladder wordt toegepast
- Er wordt ingezet op herstructurering
- Bovenlokale/regionale afstemming werklocaties
- Specialisatie en clustering vooral van kennisintensieve maakindustrie.

In de omgevingsvisie is opgenomen dat er voor de periode 2010-2020 behoefte is aan 1315 hectare netto nieuw bedrijventerrein. Naar verwachting levert

<sup>36</sup> Topper-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

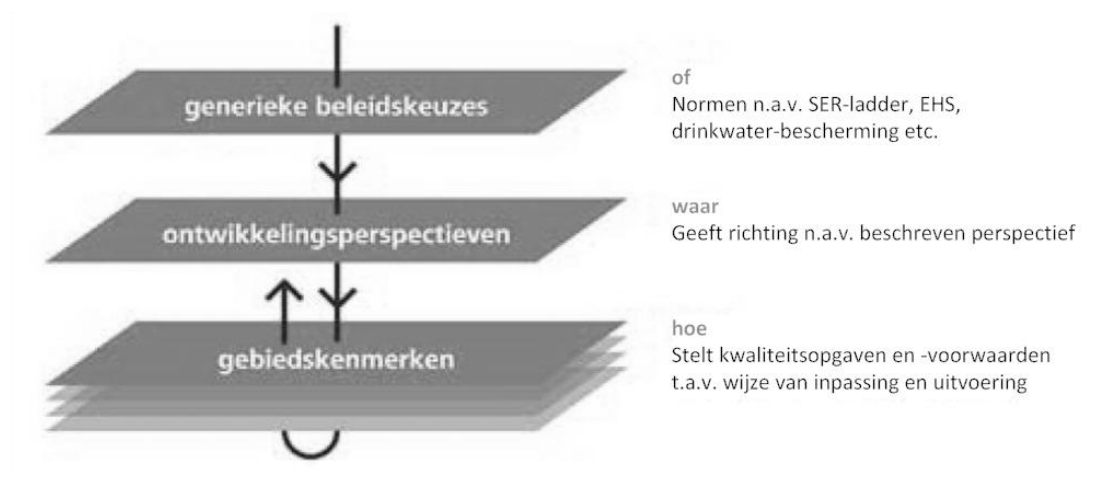
herstructurering daarvan zo'n 195 hectare. De netto behoefte komt daarmee uit op 1120 hectare.

Uit een vergelijk tussen de raming van de behoefte (vraag) en de capaciteit aan harde en pijplijnplannen (aanbod) blijkt dat deze capaciteit de totale behoefte dekt, zo is in de omgevingsvisie opgenomen. Met de vaststelling van de Omgevingsvisie op 1 juli 2009 zijn dan ook alle zachte plannen van gemeenten geschrapt. Omdat de spreiding van de capaciteit per regio en gemeente uiteenloopt, leidt dit soms tot tekorten maar soms ook tot overschotten. De provincie geeft in de omgevingsvisie aan dat dit kan betekenen dat een deel van de pijplijnplannen niet of pas na 2020 nodig zal zijn, terwijl er op andere plekken wel extra capaciteit nodig is. Daarom vraagt de provincie aan gemeenten om in een bedrijventerreinvisie een onderbouwing van de behoefte en bijbehorende programmering te geven. Harde plannen kunnen ontwikkeld worden en gerekend worden tot bestaand bebouwd gebied, zo is opgenomen in de omgevingsvisie. Voor pijplijnplannen is de onderbouwing wel noodzakelijk. Wanneer er naast de pijplijnplannen een grotere behoefte aan bedrijventerrein wordt onderbouwd, zal de gemeente de locatie bepalen binnen de kaders van het uitvoeringsmodel van de provincie.

**Figuur 1** Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel

52

Bedrijventerreinen in de steigers



Bron: Omgevingsvisie Overijssel

Dit uitvoeringsmodel bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de generieke beleidskeuzes: keuzes die bepalen of een ontwikkeling nodig of mogelijk is, voortvloeiend uit beleid van de EU, rijk of provincie. Voor bedrijfslocaties gaat het hierbij onder andere om het toepassen van de SER-ladder en de afstemming met buurgemeenten over ruimtelijke ontwikkelingsplannen. De ontwikkelingsperspectieven die de provincie heeft

beschreven vormen het tweede onderdeel; zij schetsen een ontwikkelingsrichting voor een gebied. De gebiedskenmerken stellen kwaliteitsopgaven en voorwaarden ten aanzien van de wijze van inpassing en uitvoering. Met het uitvoeringsmodel bepaalt de provincie of, waar en hoe een bepaalde ontwikkeling kan plaats vinden.

In de omgevingsverordening (de ruimtelijke verordening) is het beleid juridisch verankerd. De omgevingsverordening geeft onder meer regels voor gemeentelijke ruimtelijke plannen. Zo is het principe van concentratie vastgelegd in artikel 2.1.2, het toepassen van de SER-ladder in 2.1.3, de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik in 2.1.4 en ruimtelijke kwaliteit in 2.1.5. Voor bedrijventerreinen zijn daarnaast artikelen opgenomen waarin geregeld is dat bestemmingsplannen en projectbesluiten uitsluitend voorzien in de totstandkoming van nieuwe bedrijventerreinen, wanneer deze in overeenstemming zijn met de bedrijventerreinvisie van een gemeente waarmee buurgemeenten hebben ingestemd.

In de verordening is daarmee geregeld dat er geen aanleg van nieuw bedrijventerrein mag plaatsvinden als op bestaande terreinen nog voldoende ruimte beschikbaar is of zal komen door optimalisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden en herstructurering.

## 2.3 Vertaling in begroting en rekening

De programmabegroting en de jaarrekening zijn bij uitstek de documenten waarmee Provinciale Staten kaderstellen en controleren. De nadere uitwerking van de doelen van het bedrijventerreinenbeleid is in de programmabegroting en de jaarrekening opgenomen. In de begrotingen voor 2010 en 2011 zijn de volgende hoofd- en subdoelstellingen opgenomen.

Hoofddoelstelling:	Verbeteren vestigingsklimaat bedrijfsleven
Subdoelstelling 1:	Stimuleren herstructurering en verduurzaming bedrijventerreinen
Prestatie 1:	Stimuleren herstructurering bedrijventerreinen
Prestatie 2:	Starten met uitvoering meerjarenprogramma Vitale bedrijvigheid 2009-2015
Prestatie 3:	oprichten HMO
Subdoelstelling 2:	Bevorderen regionaal afgestemd aanbod bedrijventerreinen
Prestatie 4:	Invoeren kwaliteitsscoresysteem
Prestatie 5:	Uitvoeren aangepaste subsidieregeling

In de vergelijking tussen de concrete doelen uit het Meerjarenprogramma en de doelen uit de P&C-documenten valt op dat de doelen en prestaties niet volledig aansluiten. De doelstellingen uit het MJP VB ten aanzien van de werkgelegenheid en het voorkomen van de aantasting van het landschap komen niet terug in de P&C-documenten.

## 2.4 Beoordeling SMART en consistentie

### SMART

De concrete doelstellingen uit het MJP VB hebben het karakter van een prestatie en zijn specifiek, meetbaar, afgestemd en tijdgebonden. De mate waarin doelstellingen realistisch zijn hangt samen met financiën. De provincie Overijssel heeft middelen gereserveerd voor het realiseren van de doelstellingen, maar de vraag is of gemeenten in deze economisch moeilijke tijd voldoende middelen beschikbaar kunnen en willen stellen om de doelstellingen te realiseren. Bij de provincie zijn signalen ontvangen van gemeenten dat dit lastig zal zijn, waardoor het realistische gehalte van de doelstellingen onder druk kan komen te staan. Dit wordt ook door de provincie gesignaleerd in de voortgangsrapportage 'Vaart in vitale bedrijvigheid' van mei 2011.

De doelstellingen ten aanzien van de werkgelegenheid door herstructurering, het voorkomen van het aantasten van het landschap door de SER-ladder te hanteren, het creëren van een blijvend goed vestigingsklimaat en het ontwikkelen en versterken van de duurzame kwaliteit van bedrijventerreinen kunnen gezien worden als de te bereiken maatschappelijke effecten. Deze doelstellingen zijn in het MJP VB niet nader uitgewerkt en zijn in de huidige formulering niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

In de P&C-documenten komen deze maatschappelijke doelen ten dele terug. Zo haakt één van de doelstellingen in op het vestigingsklimaat, de overige doelstellingen komen niet terug. De prestaties met bijbehorende indicatoren zijn grotendeels wel specifiek en meetbaar. De relatie tussen de subdoelstelling 'het bevorderen van een regionaal afgestemd aanbod bedrijventerreinen' en de prestaties 'invoeren kwaliteitsscoresysteem' en 'uitvoeren aangepaste subsidieregeling' is niet duidelijk. Beide prestaties hebben vooral te maken met herstructurering waarover door de provincie met afzonderlijke gemeenten (en dus niet in regionaal verband) afspraken zijn gemaakt.

### Consistentie

Het Overijsselse beleid past binnen de kaders van het convenant bedrijventerreinen 2010-2020. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het Rijk een



financiële bijdrage wil leveren aan het provinciaal herstructureringsprogramma van de provincie Overijssel. De focus op herstructurering en zorgvuldig ruimtegebruik sluit aan bij het convenant. De provincie Overijssel heeft haar beleid in de vorm van instrumenten en richtlijnen doorvertaald naar gemeenten. Hier wordt in het hoofdstuk instrumenten nader op ingegaan.

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. Daarmee vervalt ook de basis voor een financiële bijdrage van het Rijk vanaf 2013. Voor de convenantpartners betekent dit dat zij niet meer gehouden zijn aan de in het convenant geformuleerde ambities.

# 3 Instrumenten

*In dit hoofdstuk betrekken we naast de keuze voor en onderbouwing van instrumenten ook de risico's die samenhangen met de (financiële) instrumenten en het bewaken van de voortgang van de inzet van instrumenten.*

*Norm:*

- De inzet van instrumenten is onderbouwd en de voortgang wordt bewaakt

*Bevindingen*

- De inzet van instrumenten is onderbouwd. De voortgang wordt bewaakt en heeft vooralsnog niet geleid tot een wijziging in het instrumentarium. Regionale verevening en regionale coördinatie van de grondprijsmethodiek worden in de uitwerking van het convenant bedrijventerreinen genoemd als dekkingsmiddel voor de kosten van herstructurering. Deze instrumenten die ten dienste staan van gemeenten, maar gezien het regionale karakter een inspanning van de provincie vragen, maken geen onderdeel uit van de Overijsselse instrumentenmix.

## 3.1 Keuze voor en onderbouwing van instrumenten

In deze paragraaf wordt de instrumentenmix van de provincie Overijssel in beeld gebracht en getoetst aan de normen. De resultaten die met deze instrumenten zijn behaald komen aan de orde in hoofdstuk 5.

**Norm:**

- 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

**Bevindingen:**

- De provincie Overijssel beschikt over een onderbouwd, samenhangend pakket aan instrumenten van juridisch, economische en communicatieve aard. De samenhang tussen nieuwe terreinen en herstructurering is geborgd, de SER-ladder wordt toegepast en er is aandacht voor duurzaam beheer en onderhoud van nieuwe bedrijventerreinen. Regionale verevening en regionale grondprijsmethodiek, instrumenten die ten dienste staan van gemeenten, maar gezien het regionale karakter een inspanning van de provincie vragen, maken geen onderdeel uit van de Overijsselse instrumentenmix.

In dit onderzoek hanteren we de bestuurskundige indeling in communicatieve, economische en juridische instrumenten. Deze indeling staat ook wel bekend als 'de preek' (communicatieve instrumenten zoals het uitdragen van een boodschap en het delen van kennis), 'de peen' (economische instrumenten zoals subsidies en heffingen) en 'de zweep' (juridische instrumenten zoals wetten en regels), gekoppeld aan de verschillende vormen van sturing die daaraan zijn verbonden.

In tabel 5 is het instrumentarium van de provincie Overijssel opgenomen volgens genoemde indeling<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Voor deze indeling is de vorm van sturing aan gehouden die het sterkst tot uitdrukking komt. Zoals elke indeling is ook deze indeling discutabel. De indeling wordt echter gehanteerd om de verschillende vormen van sturing inzichtelijk te maken.

**Tabel 11** Instrumenten bedrijventerreinenbeleid provincie Overijssel

Instrumenten		
Communicatief	Economisch	Juridisch
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid</li> <li>• Omgevingsvisie</li> <li>• Kwaliteitscoresysteem</li> <li>• Procesmanagement</li> <li>• Oost NV</li> <li>• Indicatieve ramingen</li> <li>• Leidraad voor gemeenten</li> <li>• 2x per jaar bestuurlijk overleg van B&amp;W per gemeente met GS</li> <li>• Informatie-uitwisseling:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kennisdelen en pilots</li> <li>– Minimaal 2x per jaar informatie-bijeenkomsten met alle EZ-contactpersonen van de gemeenten gezamenlijk</li> <li>– 2x per jaar gesprekken met EZ contactpersonen bij de individuele gemeenten</li> <li>– Website</li> <li>– Digitale nieuwsbrief</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidieregeling</li> <li>• HMO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingsverordening</li> <li>• Bedrijventerreinen-visies</li> <li>• Prestatieafspraken met gemeenten</li> </ul>

Bron: *Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland (2011)*

Het MJP VB en de omgevingsvisie met bijbehorende verordening zijn al aan bod geweest in deze rapportage. De overige instrumenten lichten we in de hierna volgende tekst toe. Daarbij gaan we in op de gedachte achter het instrument en daarnaast op het instrument in de praktijk. De instrumenten zijn geclusterd naar de twee hoofdbestanddelen van het Overijsselse bedrijventerreinenbeleid; herstructurering (3.1.1) en planning (3.1.2). Daarnaast zijn er enkele instrumenten die zowel voor de herstructurering als voor de planning worden ingezet (3.1.3). In paragraaf 3.1.4 komen enkele instrumenten aan de orde die veelal in één adem met het bedrijventerreinenbeleid worden genoemd, maar die geen onderdeel uitmaken van het instrumentarium van de provincie Overijssel.

### 3.1.1 Herstructurering

Herstructurering kan verschillende vormen aannemen, van een opknapbeurt tot totale verandering van de functie van het terrein. Hiervoor hanteert de provincie Overijssel de volgende definities:

- Beperkte herstructurering: een grote opknopbeurt bij (deels) technische veroudering van het terrein. Dit wordt ook wel face lift genoemd.
- Revitalisering: een integrale aanpak is nodig om de deels technische, economische en maatschappelijke veroudering tegen te gaan. Het vestigingsmilieu wordt vernieuwd waarbij bestaande economische functies behouden blijven.
- Herprofilering: het terrein krijgt (deels) een andere werkfunctie, met een hogere vastgoedwaarde (bijvoorbeeld kantoren). Een integrale aanpak bestrijdt de economische, maatschappelijke en ruimtelijke veroudering.
- Transformatie: het terrein met economische en ruimtelijke veroudering krijgt door een integrale aanpak een andere functie, zoals wonen, leisure en/of retail.

In het MJP VB richt de provincie zich vooral op de revitaliserings- en herprofileringsopgaven.

#### **Kwaliteitsscoresysteem (KSS )**

Een sterrenkwalificatie wordt door de provincie Overijssel gebruikt om inzicht te krijgen in de huidige en potentiële kwaliteit van bedrijventerreinen en de manier waarop invulling gegeven kan worden aan deze potentiële kwaliteit. De kwaliteitsscan is in 2007 door de provincie ontwikkeld vanuit de wens om de kwaliteit op bestaande terreinen te behouden.

59

Voor de herstructurering is het uitvoeren van een scan als voorwaarde opgenomen in de subsidieregeling. De scan wordt als nulmeting uitgevoerd voordat het herstructureringsplan wordt opgesteld. Het toepassen van het KSS leidt tot een stappenplan en kan gezien worden als objectief startmoment van de herstructurering. Door na de herstructurering opnieuw een scan te maken, dient het KSS ook als monitoringsinstrument. Daarnaast biedt het KSS de mogelijkheid om de dialoog aan te gaan en de opgave te objectiveren. Inmiddels zijn voor praktisch alle te herstructureren bedrijventerreinen kwaliteitsscans gemaakt.

*Ter illustratie: Voor het bedrijventerrein Zomerdijk/Meppelerdiep in Zwartsluis is een kwaliteitsscan gemaakt. Uit de scan komt naar voren dat het terrein de potentie heeft om een drie-sterren terrein te worden. In de nulmeting scoort het terrein geen sterren. Wanneer de bewegwijzering tot een voldoende wordt verbeterd gaat het terrein van nul naar twee sterren. Dit lijkt een kleine ingreep om van 0 naar 2 sterren te gaan, maar dit wil zeggen dat het terrein op de overige punten al een kwaliteit heeft van 2 sterren, alleen de bewegwijzering voldoet niet. Bewegwijzering is een basiskwaliteit voor een terrein en omdat het systeem werkt met laagste waarde methodiek, krijgt een terrein – ook al scoort het nog zo goed op alle andere punten- bij slechte bewegwijzering nul sterren. Voor het behalen van een derde ster zijn diverse maatregelen nodig. Daarnaast*

*staan in de scan verbeterpunten voor subcriteria die nu voldoende scoren, maar waarvan de kwaliteit ook in de toekomst gewaarborgd dient te blijven. In de rapportage is opgenomen dat afhankelijk van de wensen van de gemeente en de ondernemers een mix van maatregelen kan worden gekozen waarmee een kwaliteit wordt bereikt die voldoet aan de wensen van belanghebbenden.*

Het rijk was zeer geïnteresseerd in de kwaliteitsscans en de mogelijkheid om deze landelijk te gaan gebruiken en heeft de kwaliteitsscans tot pilot benoemd. Uit de (extern uitgevoerde) evaluatie 'Kwaliteit in beeld' wordt aangegeven dat de kwaliteitsscans in Overijssel aanwijsbaar hebben bijgedragen aan het op gang brengen van de herstructureringsopgave. Daarnaast is in de evaluatie opgenomen dat de vraag naar een instrument dat de herstructureringsinitiatieven op gang brengt bij andere provincies niet erg groot is en dat de KSS in de huidige opzet voor andere provincies onvoldoende toevoegt. Om die redenen zou een verdere productontwikkeling nodig zijn alvorens het instrument landelijk in te zetten. Het rijk heeft vervolgens besloten het al dan niet hanteren van de kwaliteitsscans over te laten aan de provincies.

#### **Procesmanagement**

Voor veel gemeenten is herstructurering een ingewikkeld proces waarvoor kennis en ervaring in de organisatie ontbreken. Daarom heeft de provincie de subsidiemogelijkheid voor procesmanagement in het leven geroepen.

#### **Subsidieregeling**

De subsidieregeling van Overijssel voorziet in een aantal subsidiemogelijkheden:

- Het laten uitvoeren van een KSS
- Het laten opstellen van een herstructureringsplan
- Het uitvoeren van een herstructureringsplan
- Het inhuren van project- en procesmanagement voor de voorbereiding en/of realisatie van herstructurering.

Voor de subsidiemogelijkheden geldt dat de bijdrage van de provincie maximaal de helft van de subsidiabele kosten bedraagt, met daaraan gekoppeld een maximum bedrag. Dit maximumbedrag is voor het laten opstellen van een herstructureringsplan €50.000 en voor de uitvoering van het herstructureringsplan € 50.000 per hectare met een maximum van € 500.000 per bedrijventerrein. Voor een KSS is maximaal € 5000 beschikbaar en voor project- en procesmanagement geldt een maximum van € 50.000.

#### **HMO N.V.**

Overijssel heeft met ingang van 29 mei 2009 een herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel opgericht, gericht op het versnellen en vergroten van de private investeringen bij onrendabele herstructureringsprojecten. De provincie is 100% aandeelhouder en heeft de HMO voorzien van een eerste

storting van € 7,5 mln. Ruimtwinst en efficiënt ruimtegebruik vormen het maatschappelijk doel, zo is in de brochure van de HMO te lezen. De HMO hanteert de volgende strategie:

- Vraagsturing: activiteiten van eindgebruikers staan centraal
- Zoeken naar 'sense of urgency'; de noodzaak tot verbetering moet worden gevoeld
- Toegevoegde waarde van de locatie; de locatie draagt bij aan de bedrijfspresentatie
- Werken aan waarbehoud en –creatie

In het ondernemingsplan uit 2008 is de opgave opgenomen om 150 hectare bedrijventerrein naar een hogere vastgoedwaarde te brengen (herprofilering). Daarbij zijn een financiële en een ruimtelijke leidraad opgenomen. De investeringen van de HMO moeten zorgen voor een multiplier-effect van 4; iedere euro van de HMO moet leiden tot een investering van € 4 door private partijen. Daarnaast moeten de investeringen aanjagend zijn voor de verdere gebiedsverbetering.

De HMO ondersteunt met ideeën, adviezen en concepten en als het nodig is met een financiële investering. Daarbij wordt er naar gestreefd de investeringen zo mogelijk revolverend te laten zijn; de middelen worden dan na verloop van tijd terugbetaald aan de HMO zodat ze opnieuw ingezet kunnen worden. De provincie heeft hiervoor aan de HMO een meetbare doelstelling meegegeven, waarop de HMO beoordeeld wordt. De directeur van de HMO heeft in een interview het volgende voorbeeld gegeven dat dient ter illustratie van de werkwijze van de HMO.

*De HMO is betrokken bij een verouderde fabriek op een terrein van 4,5 hectare die al 20 jaar lang niet meer wordt gebruikt. Het terrein is in handen van een familie die in het Zuiden van het land woont en die goed genoeg in de slappe was zit om niets met het bezit te hoeven doen; het kost hen ook niets meer. De HMO probeert vervolgens met de locatie als uitgangspunt na te gaan waar kansen zouden zitten voor dit terrein en probeert daar ondernemers voor warm te maken. Om aan te jagen neemt de HMO de sloopkosten voor haar rekening en ook de planontwikkelingskosten. Met de familie wordt de afspraak gemaakt dat de HMO dat deel van de kavel in bezit krijgt dat overeenkomt met de gemaakte kosten. Op het moment dat de kavel verkocht wordt is een deel van de opbrengst voor de HMO en het andere deel voor de familie.*

### 3.1.2 Planning nieuwe bedrijventerreinen

#### **Indicatieve ramingen**

Bij het opstellen van de omgevingsvisie is aan gemeenten al duidelijk gemaakt dat zachte plannen in principe niet verder ontwikkeld zullen worden. Om te komen tot ramingen voor het benodigde aantal nieuwe hectares bedrijventerreinen heeft de provincie Overijssel de prognoses van het rijk doorvertaald op regionaal niveau. Voor de doorvertaling naar gemeentelijk niveau heeft de provincie de historische uitgifte als basis gebruikt; het aandeel van de gemeente in het regionale totaal aan nieuwe terreinen. De ramingen per gemeente die hieruit zijn ontstaan hebben een indicatieve status. Op ambtelijk niveau zijn deze ramingen in 2008 gecommuniceerd naar gemeenten als een indicatieve bovengrens. Met de instemming van GS met de bedrijventerreinenvisies van gemeenten (deze komen later in deze paragraaf aan de orde) worden er harde afspraken gemaakt over de ruimtevraag van een gemeente. De concept-bedrijventerreinenvisies worden ambtelijk aan de provincie voorgelegd voor een eerste reactie.

### 3.1.3 Instrumenten voor herstructurering en planning

#### **Prestatieafspraken**

Met prestatieafspraken tussen de gemeenten en de provincie beoogt de provincie bij te dragen aan een realistische behoefteraming tot 2020, beperkte uitgifte nieuwe bedrijventerreinen en het benutten van ruimtewinst door herstructurering en kwaliteitsverhoging.

In de periode februari tot en met oktober 2010 is met alle 25 gemeenten een prestatieafpraak gemaakt. Deze prestatieafspraken, die ondertekend zijn door de wethouders ruimtelijke ordening en economie en de gedeputeerden economie en ruimtelijke ordening, hebben zowel betrekking op herstructurering, planontwikkeling en regionale samenwerking.

Over de herstructurering wordt de afspraak gemaakt dat partijen zich zullen inspannen en gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen om de herstructureringsopgave in 2015 in uitvoering te hebben. Daarbij zijn tevens de tranches aangegeven waarin de herstructurering zal starten; 2009-2011, 2011-2013 en 2013-2015.

De afspraken over de planontwikkeling hebben betrekking op het vaststellen van een bedrijventerreinenvisie voor 1 juli 2010. Daarnaast is aan zeven van de 25 gemeenten een indicatieve ruimtelijke planningsopgave aan nieuwe



bedrijventerreinen meegegeven. Deze zeven gemeenten konden zich vinden in de indicatieve raming van de provincie, die in de vorige paragraaf centraal stond.

Ook is in de prestatieafspraken opgenomen dat er binnen 2 jaar na ondertekening van het convenant bedrijventerreinen 2010-2020 binnen de regio moet worden samengewerkt op het gebied van bedrijventerreinen. Daarbij zijn ofwel de samenwerkingspartners aangegeven dan wel is aangegeven dat onder regie van de provincie de kansen van de regionale samenwerking worden verkend.

### **Bedrijventerreinenvisies en leidraad**

De provincie Overijssel heeft gemeenten een leidraad meegegeven voor het opstellen van een bedrijventerreinenvisie. In deze leidraad is opgenomen welke onderdelen de provincie verwacht terug te zien in de visie en waar de provincie bij de beoordeling op let. Daarbij gaat het naast de beleidskaders en een beschrijving van de huidige situatie op het gebied van bedrijventerreinen om de financiële kant van de herstructurering, een behoefteanalyse en aandacht voor de kwaliteit en duurzaamheid van de bedrijventerreinen. De behoefteanalyse dient te worden onderbouwd met een reële vraagprognose, een confrontatie tussen vraag- en aanbodcijfers en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

De bedrijventerreinenvisie dient formeel vastgesteld te zijn door College van B&W en de Gemeenteraad en moet de instemming hebben van zowel buurgemeenten als GS. Als dit niet het geval is kan een gemeente geen beroep doen op provinciale subsidie voor herstructurering en zal de provincie niet meewerken aan nieuwe bedrijventerreinen. Wanneer schriftelijk wordt onderbouwd dat er geen overeenstemming met een buurgemeente kon worden bereikt, kan overeenstemming met GS daarvoor in de plaats treden.

Voor de meeste gemeenten was het niet mogelijk om voor 1 juli 2010 een bedrijventerreinenvisie op te stellen, het bleek een behoorlijk ingewikkelde klus. Na bestuurlijk overleg hebben gemeenten uitstel gekregen.

### **Oost NV**

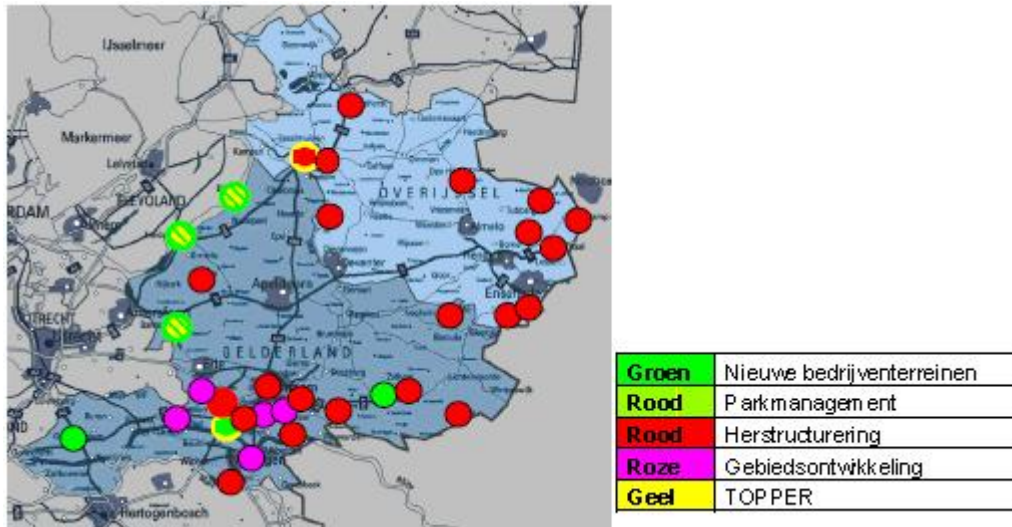
Oost NV is de regionale ontwikkelingsmaatschappij voor Gelderland en Overijssel en uitvoeringsorganisatie voor beide provincies op het gebied van economisch beleid. Eén van de onderdelen van Oost NV (bedrijfsomgeving) richt zich op de begeleiding van parkmanagement en coördinatie van revitaliseringsprojecten van bestaande bedrijventerreinen en de ontwikkeling van nieuwe bedrijfs- en kennisparken. Oost NV ondersteunt binnen Overijssel gemeenten en ondernemers bij het opstellen van een plan voor de 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.

In dit onderzoek baseren we ons voor de inzet van Oost NV op hun jaarverslag over 2010. In dit verslag 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 (zie figuur 2) is aangegeven waar Oost NV in 2010 actief is geweest. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende soorten activiteiten die wij uitvoeren.*

**Figuur 2** Terreinen waar Oost NV actief is geweest



Bron: Jaarverslag Oost NV (2010)

### Informatieuitwisseling

Elk half jaar organiseert de provincie een informatiesessie voor alle gemeenten. Daarnaast heeft de provincie op ambtelijk niveau per gemeente twee maal per jaar een overleg over het bedrijventerreinendossier. Onder het College van GS 2007-2011 was er twee keer per jaar bestuurlijk overleg tussen het college van GS en van B&W, daarbij kwam ook het bedrijventerreinendossier ter sprake.

### 3.1.4 Instrumenten voortvloeiend uit (uitwerking van) het convenant

Op grond van de convenantsafspraken moeten de provinciale herstructureringsprogramma's een indicatief overzicht geven van de dekkingsmiddelen voor de kosten van de herstructurering. Verevening en grondprijsverhoging worden daarbij door het rijk als dekkingsmiddel beschouwd. Ook in het BWU-rapport<sup>38</sup> worden deze instrumenten genoemd. In het Provinciaal Herstructureringsprogramma van Overijssel en in het Overijsselse bedrijventerreinenbeleid worden deze twee dekkingsmiddelen niet ingezet. Overigens gaat het hier om middelen van gemeenten, waarbij de provincie gezien het regionale karakter van de instrumenten een stimulerende rol zou kunnen spelen.

#### **Verevening**

Onder verevening wordt de gehele of gedeeltelijke financiering van herstructurering uit de opbrengsten van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen verstaan. Verevening kan in theorie op lokaal of regionaal niveau worden georganiseerd. De provincie Overijssel voert geen beleid op het gebied van regionale verevening. Het inzetten van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen voor de herstructurering wordt overgelaten aan gemeenten. Wanneer gemeenten voor de herstructurering tegen een bekostigingsvraagstuk aanlopen, wordt door de provincie gewezen op de mogelijkheid van verevening.

#### **Grondprijzen**

Uit onderzoek is gebleken dat de gehanteerde grondprijzen veelal te laag zijn. Daardoor is het voor bedrijven aantrekkelijker om naar een nieuw bedrijventerrein te verhuizen dan om het huidige pand en omgeving op te knappen. Gemeenten hanteren deze te lage grondprijzen onder meer omdat zij vrezen dat bedrijven anders naar elders zullen gaan. In het BWU-rapport wordt aangegeven dat uit onderzoek is gebleken dat grondprijzen in slechts beperkte mate de vestigingskeuze bepalen, terwijl grondprij concurrentie één van de belangrijkste, verklarende factoren is voor de bedrijventerreinenproblematiek. Volgens het BWU-rapport is het daarom van belang om het grondprijbeleid als economisch stimuleringsmiddel los te laten. Dit is zonder regionale coördinatie niet goed van de grond te krijgen. Omdat onderlinge grondprijafspraken niet zijn toegestaan, ligt het maken van onderlinge afspraken over de grondprijmethodiek meer voor de hand. De provincie Overijssel heeft er voor gekozen om de grondprij als aandachtspunt (hogere, marktconforme prijzen) mee te geven in de leidraad voor het opstellen van een bedrijventerreinenvisie. Daarnaast heeft GS bij de instemming met de bedrijventerreinenvisies van

<sup>38</sup> Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU, commissie Jorritsma)

bepaalde gemeenten aangegeven dat zij de ontwikkeling van de regionale grondprijsmethodiek met interesse zal volgen.

### 3.2 Risico's

*Norm:*

- Risico's met betrekking tot de financiële middelen zijn geïnventariseerd en vastgelegd

*Bevindingen:*

- De financiële risico's zijn geïnventariseerd en vastgelegd en hebben te maken met het XL-businesspark

In de planning en control-documenten worden in de paragrafen 'weerstandsvormogen' en 'grondbeleid' risico's opgenomen. De financiële vertaling van de risico's is in de staat van reserves, voorzieningen en doeluitkeringen opgenomen. De afgelopen jaren is in relatie tot het weerstandsvormogen aandacht besteed aan het XL-businesspark<sup>39</sup>. Daarover is aangegeven dat het provinciale aandeel in het verwachte nadelig exploitatiesaldo gedekt is binnen de begroting en is de inschatting dat het vooralsnog niet nodig is om het weerstandsvormogen op te hogen. In het jaarverslag over 2010 is aangegeven dat er voor het XL businesspark een voorziening van € 552.000 wordt getroffen.

### 3.3 Voortgangsbewaking

*Norm:*

- De voortgang van de inzet van beleidsinstrumenten wordt in de bedrijfsvoering bewaakt

*Bevindingen:*

- Managementrapportages worden gebruikt om de voortgang te bewaken.

Om verslag te doen van de voortgang worden managementrapportages opgesteld. Op hoofdlijnen worden de managementrapportages besproken met

<sup>39</sup> Dit regionale bedrijventerrein komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

de portefeuillehouder. In interviews is aangegeven dat de beoogde termijnen, zoals bijvoorbeeld voor de bedrijventerreinenvisies, in de praktijk niet voor alle gemeenten haalbaar bleken. Omdat het van belang was dat gemeenten het proces van het opstellen van een bedrijventerreinenvisie goed zouden doorlopen, is de keuze gemaakt om niet de deadline maar het proces centraal te stellen.

### 3.4 Beoordeling instrumentarium

Het door de provincie Overijssel ingezette instrumentarium voor het bedrijventerreinenbeleid is een combinatie van communicatieve, economische en juridische instrumenten, die met elkaar verweven zijn. Met de omgevingsvisie en bijbehorende verordening beschikt de provincie over instrumentarium om de planningskant van bedrijventerreinen te sturen. Met de afspraken met gemeenten over herstructurering, de inzet van de kwaliteitsscans en de subsidiemogelijkheden voor herstructurering is ook het herstructureringsdeel van het bedrijventerreinenbeleid van instrumenten voorzien.

Wat opvalt is dat de opgave die de provincie zich gesteld heeft ten aanzien van het versterken van de kwaliteit van bestaande nog niet verouderde bedrijventerreinen binnen het instrumentarium in beperkte mate vorm heeft gekregen. Oorspronkelijk zijn de kwaliteitsscans daarvoor bedoeld, deze zijn in de praktijk echter vooral toegepast op te herstructureren bedrijventerreinen. Wel is er in informatiebijeenkomsten en (bestuurlijke) overleggen aandacht gevraagd voor de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen.

Regionale verevening en regionale coördinatie van de grondprijsmethodiek worden in de uitwerking van het convenant bedrijventerreinen genoemd als dekkingsmiddel voor de kosten van herstructurering. Deze instrumenten die ten dienste staan van gemeenten, maar gezien het regionale karakter een inspanning van de provincie vragen, maken geen onderdeel uit van de Overijsselse instrumentenmix. Dit neemt niet weg dat de provincie op lokaal niveau met gemeenten aandacht besteed aan deze thema's. Van een regionale coördinatie is echter geen sprake.

## 4 Regionale samenwerking

*Regionale samenwerking is een belangrijke pijler uit het convenant bedrijventerreinen. In dit hoofdstuk wordt zicht geboden op de wijze waarop de provincie Overijssel de regionale samenwerking vorm geeft. Daarnaast wordt ingegaan op het regionale bedrijventerrein in Overijssel; het XL businesspark / het regionaal bedrijventerrein Twente.*

68

Bedrijventerreinen in de steigers

**Norm:**

- De regionale samenwerking heeft voldoende vorm gekregen

**Bevindingen:**

- De provincie Overijssel heeft als visie dat regionale samenwerking van onderop moet ontstaan en niet opgelegd moet worden. Nog niet alle Overijsselse gemeenten hebben een samenwerkingspartner. Wel is met hen een verkenning uitgevoerd naar de kansen voor samenwerking. De samenwerking binnen netwerkstad Twente heeft geleid tot een gezamenlijke bedrijventerreinvisie\*.
- De afstemming over bedrijventerreinvisies vindt plaats met buurgemeenten, dit zijn niet per definitie de samenwerkingspartners van de gemeenten. In de praktijk blijkt dat een aantal buurgemeenten zich, vanwege het ontbreken van het inzicht in de totale opgave, inhoudelijk niet uit kunnen spreken over de plannen van een gemeente. Dit is een beperking van de waarde van de afstemming.

\* De visie van de netwerkstad Twente zat, op het moment dat de dataverzameling voor dit onderzoek werd afgerond, nog in de pijplijn voor besluitvorming door GS. Uit het ambtelijk hoor en wederhoor is gebleken dat GS inmiddels met de visie heeft ingestemd.

‘Een goede regionale afstemming van vraag en aanbod, waarbij ook de verbinding gelegd wordt tussen oude en nieuwe terreinen, voorkomt dat een overaanbod aan nieuwe terreinen de prikkel tot herstructureren wegneemt.’ Zo

is de visie op regionale afstemming geformuleerd in het voorstel aan Provinciale Staten om de inzet op herstructurering te intensiveren uit 2006 (PS/2006/826). In het zelfde statenvoorstel wordt aangegeven dat met de Regionale Platforms Bedrijventerreinen die er op dat moment waren de regionale samenwerking onvoldoende van de grond kwam. De provincie gaat daarom onderzoeken hoe de RPB's hun rol beter kunnen invullen.

In de voorstellen en notities die daarna zijn verschenen wordt aangegeven dat de regionale afstemming zal worden geborgd in de Omgevingsvisie.

De provincie bevordert de regionale samenwerking langs twee routes:

- Prestatieafspraken (4.1)
- Instemming van buurgemeenten op bedrijventerreinvisies (4.2)

Daarnaast komt de samenwerking tot uitdrukking in het regionale bedrijventerrein XL businesspark Twente. Deze staat centraal in paragraaf 4.3.

#### 4.1 Samenwerking via prestatieafspraken

De provincie hanteert als uitgangspunt dat gemeenten zelf het belang van samenwerking moeten zien, anders is er geen draagvlak voor de samenwerking. Voor de netwerksteden (netwerkstad Twente en Zwolle-Kampen netwerkstad) en Deventer (in de provinciegrens overschrijdende Stedendriehoek) is de samenwerking vanzelfsprekend. Plattelandsgemeenten voelen, zo is in interviews bij de provincie naar voren gekomen, de noodzaak tot samenwerking veelal minder sterk, ook doordat zij alleen de lokale behoefte aan bedrijventerrein mogen faciliteren. Er zijn echter ook actieve regionale samenwerkingsverbanden bij plattelandsgemeenten.

In de prestatieafspraken die met alle 25 gemeenten gesloten zijn, zijn onder meer afspraken gemaakt over samenwerking. Uit een analyse van de prestatieafspraken komt het volgende beeld naar voren:

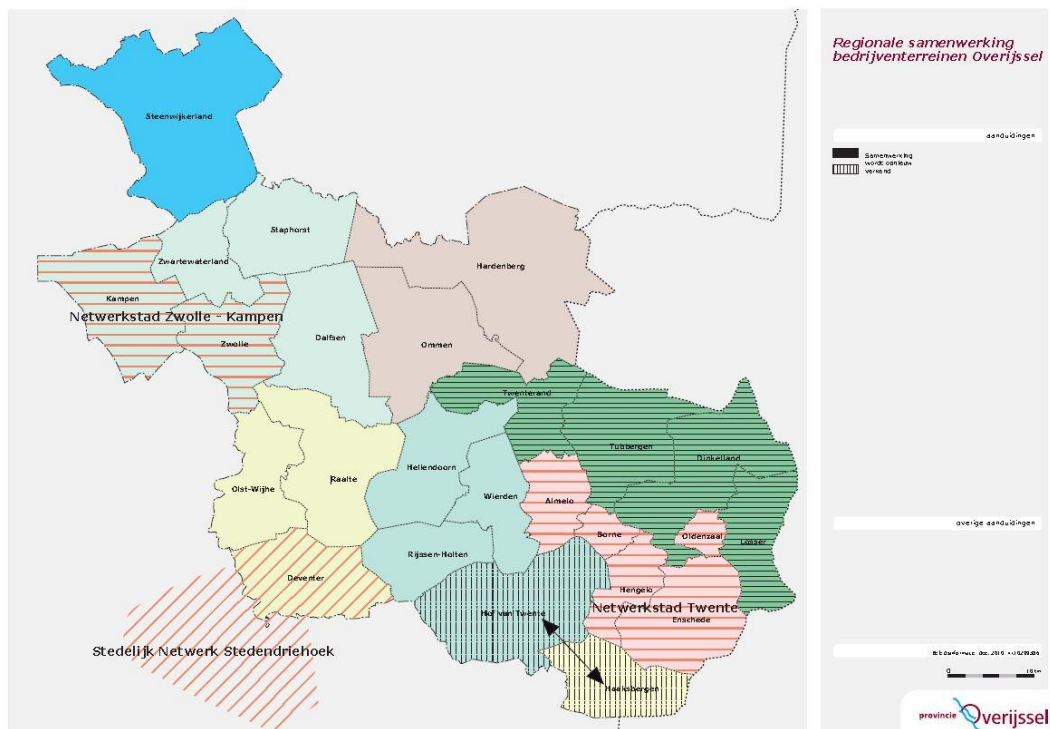
De volgende gemeenten gaan een samenwerkingsverband aan<sup>40</sup>:

- Hengelo, Borne, Enschede, Oldenzaal en Almelo; netwerkstad Twente
- Ommen en Hardenberg
- Wierden, Rijssen-Holten en Hellendoorn
- Raalte, Olst-Wijhe en Deventer
- Netwerkstad Zwolle-Kampen, Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland

---

<sup>40</sup> Deze samenwerkingsverbanden zijn inmiddels actief. In de halfjaarlijkse bestuurlijke overleggen wordt de voortgang hiervan besproken

**Figuur 3** Regionale samenwerking bedrijventerreinen Overijssel



Bron: Provincie Overijssel

In de prestatieafspraken met de gemeenten Steenwijkerland en Haaksbergen zijn geen afspraken over samenwerking gemaakt.

In een interview is aangegeven dat Steenwijkerland een samenwerkingsrelatie heeft met gemeenten buiten de provincie Overijssel en daarnaast de functie heeft van streekcentrum. Op bestuurlijk niveau is besproken dat een extra samenwerkingsverband met gemeenten in Overijssel voor Steenwijkerland onvoldoende meerwaarde zou hebben. Daarom hoeft Steenwijkerland niet op zoek te gaan naar een samenwerkingspartner. Dat gold ook voor Haaksbergen.

In de prestatieafspraken met de volgende gemeenten is opgenomen dat de kansen voor regionale samenwerking verder zullen worden verkend:

- Losser
- Hof van Twente
- Dinkelland
- Twenterand
- Tubbergen



Daarnaast is in bestuurlijk overleg met Haaksbergen afgesproken dat Haaksbergen in de verkenning naar kansen voor regionale samenwerking wordt betrokken. Voor de zes Twentse plattelandsgemeenten (Haaksbergen, Losser, Hof van Twente, Dinkelland, Twenterand en Tubbergen) is inmiddels een verkenning uitgevoerd naar de kansen voor samenwerking. De eindrapportage van deze verkenning is door het vorige college van GS overgedragen aan het huidige college. De streefdatum van 1 februari is daarmee niet gehaald.

Overigens biedt het convenant Bedrijventerreinen provincies en gemeenten tot eind 2011 de tijd om te komen tot samenwerkingsafspraken. Wanneer dit niet binnen deze termijn lukt is het aan de provincies om te zorgen voor het tot stand komen van regionale samenwerking.

## 4.2 Samenwerking via instemming bedrijventerreinenvisies

De andere route die de provincie bewandelt om de samenwerking te bevorderen betreft het verlenen van instemming door buurgemeenten aan een bedrijventerreinenvisie van een gemeente.

In de omgevingsverordening is opgenomen dat gemeenten hun bedrijventerreinenvisie moeten afstemmen met buurgemeenten. Afstemmen betekent dat er over en weer overeenstemming moet zijn over de invulling van de bedrijventerreinenprogrammering. Buurgemeenten zijn gemeenten waaraan een gemeente grenst, dit kunnen dus ook gemeenten in een andere provincie zijn. Voor de afstemming met gemeenten buiten de provincie Overijssel volstaat dat er overlegd moet zijn met deze gemeenten.

Zoals eerder in dit rapport is aangegeven waren op het moment dat de fase van data-verzameling voor dit onderzoek werd afgesloten nog niet alle bedrijventerreinenvisies gereed<sup>41</sup>. Voor dit onderzoek heeft de analyse zich beperkt tot vijf visies waarmee GS heeft ingestemd: de visies van Hardenberg, Haaksbergen, Olst-Wijhe, Raalte en Tubbergen. Vermeldenswaardig is daarnaast dat de netwerkstad Twente heeft besloten om gezamenlijk een bedrijventerreinenvisie te ontwikkelen. Deze gezamenlijke visie is inmiddels aangeboden aan GS. Daarnaast heeft Deventer met haar Gelderse partners in Stedendriehoekverband volgens de Gelderse systematiek een gezamenlijk Regionaal Programmeringsdocument opgesteld.

---

<sup>41</sup> In het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat inmiddels nagenoeg alle bedrijventerreinenvisies gereed zijn.

Uit de analyse van de bedrijventerreinenvisies waar GS mee heeft ingestemd, blijkt dat buurgemeenten van Haaksbergen van mening zijn dat het lastig is een afzonderlijk plan te beoordelen zonder dat een regionaal totaalbeeld voorhanden is en er zicht is op de prestatieafspraken tussen de Twentse gemeenten en de provincie. In de bedrijventerreinenvisie van Haaksbergen is de mening van de buurgemeenten als volgt verwoord: *‘De buurgemeenten zijn om deze reden van mening dat de uiteindelijke afweging en instemming dan ook bij de provincie ligt als regisseur van de uitvoering van de omgevingsvisie’*. In dit geval heeft GS besloten om tot vervangende instemming over te gaan. In de instemmingsbrief van de provincie aan de gemeente Haaksbergen heeft de provincie het als volgt verwoord: *‘Nu buurgemeenten niet onverkort hebben ingestemd vanwege gebrek aan inzicht in de programmering voor de regio en provincie als geheel, maken wij gebruik van de vervangende instemming.’*

Ook in de reactie van de gemeente Zwolle op de bedrijventerreinenvisie van de gemeente Raalte klinkt het signaal door dat de gemeente over onvoldoende zicht op de programmering voor de regio en de provincie als geheel beschikt:

*‘Het is aan de provincie Overijssel om dit niveau [uitbreidingsvraag versus ruimtebehoefte] voor onze provincie in te schatten en hierop regie te voeren. Vanuit de regionale samenwerking tussen gemeenten moet het risico op overreservering worden verkleind.’*

Voor Zwolle is het overigens geen reden geweest om instemming te onthouden.

Uit de overige reacties van buurgemeenten op bedrijventerreinenvisie blijkt dat zij kunnen instemmen met de visie van de desbetreffende gemeente.

Ook in de evaluatie van de omgevingsverordening is door gemeenten aangegeven dat zij de eis van verplichte afstemming met buurgemeenten lastig vinden. Zij zijn van mening dat de afstemmingseis onnodig vertragend werkt, zeker in gevallen waarin gemeenten alleen mogen bouwen voor lokale behoeften.

### 4.3 Samenwerking op een regionaal bedrijventerrein

In deze paragraaf staat de samenwerking in de vorm van een regionaal bedrijventerrein centraal; het XL-businesspark Twente<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> De provincie Overijssel werkt daarnaast samen met Kampen en Zwolle en drie private partijen samen in het regionale bedrijventerrein de Zuiderzeehaven in Kampen. Bij de Zuiderzeehaven gaat het om natte bedrijvigheid, waardoor een verdiscontering zoals bij het XL-park niet voor de hand ligt. Om die reden is de Zuiderzeehaven niet verder in dit onderzoek betrokken.

De historie van het XL-businesspark gaat terug tot 1999. Een onderzoek uit 1999 gaf aan dat vooral in Twente op korte termijn een tekort aan bedrijventerreinen zou ontstaan, met name terreinen voor bedrijven in de hogere milieucategorie en/of met een behoefte aan grote kavels. Na een voorbereidingsperiode is in 2005 de gemeenschappelijke regeling Regionaal bedrijventerrein Twente (RBT) in werking getreden. De provincie Overijssel neemt deel in de ontwikkeling, exploitatie en beheer van dit bedrijventerrein, het provinciale aandeel in de gemeenschappelijke regeling bedraagt 23%. De andere partners zijn de gemeenten Almelo (23%), Borne (8%), Enschede (23%) en Hengelo (23%). Het RBT heeft een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. De provincie heeft met 2 leden zitting in het Algemeen Bestuur, zij worden door PS benoemd. GS dragen een lid voor als lid van het Dagelijks bestuur.

Met het bedrijventerrein werd de doelstelling ten aanzien van de verbreding van de Twentse economie en groei van de werkgelegenheid ondersteunt. Het RBT is in eerste instantie bedoeld voor de eigen bedrijvigheid in het stadsgewest en in tweede plaats voor bedrijvigheid uit de omringende regio die de aard en/of schaal van de vestigingsplaats ontgroeit en in de derde plaats voor vestiging van bedrijvigheid van buiten de regio.

De provincie heeft op basis van de gemeenschappelijke regeling een inspanningsverplichting om de vestiging van nieuwe bedrijven die voldoen aan het RBT-profiel op bedrijventerreinen in andere Twentse gemeenten te ontmoedigen en waar mogelijk tegen te gaan. De deelnemende gemeenten hebben de verplichting om bedrijven die voldoen aan het RBT-profiel en die zich binnen het rechtsgebied willen vestigen dan wel verplaatsen, naar het regionaal bedrijventerrein te verwijzen.

De provincie heeft de inspanningsverplichting geconcretiseerd door in de prestatieafspraken met Twentse gemeenten de ruimte op het XL businesspark te verdisconteren. Dit betekent dat van de ruimtevraag van een gemeente de toedeling van de capaciteit van het XL-park wordt afgetrokken. Deze verdiscontering wordt gebaseerd op de gemiddelde uitgifte van de Twentse gemeenten in de periode 1997-2006. Ter illustratie: voor de gemeente Hengelo wordt een correctie toegepast van 13,2 hectare, de ruimtevraag van Haaksbergen wordt verminderd met 6,4 hectare en de correctie voor de gemeente Dinkelland betreft 1,5 hectare voor de periode 2009 tot 2020. Afsproken is om in 2015 te evalueren, op redelijkheid en evenwichtigheid te toetsen en zo nodig bij te stellen.

#### 4.4 Beoordeling regionale samenwerking

De provincie Overijssel heeft er voor gekozen om de regionale samenwerking niet te verbinden aan afspraken over de planning van nieuwe bedrijventerreinen en te herstructureren bedrijventerreinen. Daarnaast heeft de provincie afstemming georganiseerd over de bedrijventerreinenvisies waarin de afspraken over nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen zijn opgenomen.

Tot eind 2011 heeft de provincie samen met gemeenten de tijd om de regionale samenwerking vorm te geven. Wanneer de samenwerking dan nog niet tot stand is gekomen is het aan de provincie om de samenwerking op te leggen. Het grootste deel van de gemeenten kent inmiddels een samenwerkingsverband, voor een zestal Twentse plattelandsgemeenten is een verkenning voor een samenwerkingsverband uitgevoerd.

De afstemming van de plannen voor nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering vindt plaats door buurgemeenten, waarna de visie voor instemming aan GS wordt aangeboden. Er zijn buurgemeenten die vinden dat zij onvoldoende zicht hebben op de totale opgave om een bedrijventerreinvisie van een andere gemeente te kunnen beoordelen. Daarmee wordt de vraag relevant op basis waarvan andere gemeenten de beoordeling van de visie van hun buurgemeente hebben uitgevoerd en daarmee wat de waarde van het afstemmen van de plannen is.

In termen van preek, peen en zweep valt op dat de provincie geen peen heeft inzet om de regionale samenwerking te bevorderen, bijvoorbeeld door regionale samenwerking als voorwaarde bij de subsidie op te nemen, dan wel door goede initiatieven voor regionale samenwerking te belonen.

## 5 Resultaten en effecten

*In dit hoofdstuk worden de (proces)resultaten en effecten van het bedrijventerreinenbeleid in beeld gebracht. Onder (proces)resultaten verstaan wij de prestaties die de provincie wil leveren (bijvoorbeeld het aantal verstrekte subsidies en het aantal geherstructureerde terreinen), waarmee zij uiteindelijk effecten in de maatschappij wil bereiken.*

75

Bedrijventerreinen in de steigers

### *Normen:*

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

### *Bevindingen:*

- Er is inzicht in de stand van zaken t.a.v. de procesresultaten, deze zijn bereikt, soms later dan gepland. Afwijkingen t.o.v. de planning worden in de voortgangsrapportages in beperkte mate toegelicht.
- Er is nog onvoldoende zicht op het bereiken van de maatschappelijke effecten. Deels is het hiervoor te vroeg, maar ten aanzien van het vestigingsklimaat had dit al wel kunnen gebeuren.
- De voorraad aan bedrijventerreinen is in 2009 en 2010 (veel) groter dan de vuistregel 8x de uitgifte van het voorgaande jaar, de uitbreiding van het aantal hectaren ligt beduidend lager dan in voorgaande jaren.
- IBIS biedt in potentie een waardevol instrument voor monitoring van effecten, maar de data in IBIS wijken af van de data van de provincie. De waarde van IBIS als monitoringssysteem is daarmee in het geding.
- Vertegenwoordigers van ondernemers geven aan dat er een andere wind waait als het gaat om het uitbreiden van het areaal aan bedrijventerreinen. De vertegenwoordigers van ondernemers zouden graag zien dat de provincie de (vroegtijdige) betrokkenheid van ondernemers bij de herstructurering via de subsidieregeling stimuleert.

## 5.1 Procesresultaten

Voor een meerjarenprogramma is het van belang om ijkpunten vast te stellen en met regelmaat de stand van zaken te kennen en in beeld te brengen.

In deze paragraaf wordt aangegeven welke resultaten er tot nu toe zijn geboekt.

### Bedrijventerreinenvisies

Eind mei 2011 hadden de bedrijventerreinenvisies van Hardenberg, Haaksbergen, Olst-Wijhe, Raalte en Tubbergen de instemming van GS. De bedrijventerreinenvisies van de overige gemeenten zijn, met uitzondering van de visies van Deventer, Hellendoorn, Hof van Twente, Ommen, Staphorst en Zwolle aangeboden aan GS. Ommen heeft uitstel gekregen tot 1 juli 2011, voor Zwolle geldt dat zij in 2009 een visie heeft ontwikkeld en geen nieuwe uitleglocaties nodig heeft. Op het moment dat Zwolle een nieuw terrein wil ontwikkelen dan dient er een visie te worden opgesteld die voldoet aan de leidraad. De overige visies zijn al wel vastgesteld door de gemeenteraad, maar nog niet aan GS aangeboden. In de voortgangsrapportage aan PS wordt niet expliciet ingegaan op het niet halen van de datum van 1 juli 2010 en de redenen daarvan.

In het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat per 1 december 2011 er 20 bedrijventerreinenvisies zijn waarmee GS heeft ingestemd, twee gemeenten actualiseren hun visie alvorens deze voor instemming aan te bieden aan GS en voor drie gemeenten geldt dat de instemmingsprocedure nog gaande is.

76

### Planning

In de fase voorafgaand aan de instemming van GS met de bedrijventerreinenvisies wordt ambtelijk gemonitord welke ruimtevrage er in de bedrijventerreinenvisies wordt opgenomen en of dit past binnen de afspraken die in het kader van het landelijke convenant zijn gemaakt. Uit de ambtelijke monitoring is naar voren gekomen dat de ruimtevrage naar verwachting uit zal komen tussen de 890 en 1127 hectare, waar de provincie maximaal 1120 hectaren als bovengrens aanhoudt.

### Ruimtewinst

Een optelsom van de ruimtewinst uit de (concept) bedrijventerreinenvisies komt, zo staat vermeld in de tweede voortgangsrapportage, uit rond 200 hectare. Dit is in lijn met de voorziene ruimtewinst.

### Herstructurering

In de periode juli 2009 tot mei 2011 zijn er zes subsidies verstrekt voor het opstellen van een herstructureringsplan, daarmee was gemiddeld een bedrag van € 32.880 gemoeid. In dezelfde periode zijn vijf subsidies voor project- en procesmanagement verstrekt voor gemiddeld € 32.250.

De verstrekte uitvoeringssubsidies zijn opgenomen in de volgende tabel.

**Tabel 12** Uitvoeringssubsidies

	Gemeente	BT	Bedrag <sup>43</sup>	Ha's netto (MJP)	
2009	Almelo	Slachthuisgade/Dolle-goor	500.000	37,6	
	Dinkelland	De Mors	1.000.000	4	
	Dinkelland	Echelpoel/Weerselo	117.500	5,9	
	Dinkelland	Kloppendijk/Sombeek	425.000	5	
	Enschede	Havengebied	500.000	69,5	
	Hengelo	Twentekanaal	500.000	33,2	
	Kampen	Haatland Fase	500.000	5	
	Olst-Wijhe	De Enk	1.000.000	12,6	
	Zwolle	Voorst	1.000.000	141,9	
	Zwolle	De Vrolijkheid	1.000.000	17,6	
	2010	Steenwijkerland	Groot verlaat	500.000	21,4
		Steenwijkerland	De Weijert	378.000	27,8
Steenwijkerland		Dolderkanaal	455.000	26	
Steenwijkerland		Boterberg	260.500	3,5	
Rijssen-Holten		Noordermors I IV	500.000	48	
Oldenzaal		Eekte-Hazewinkel	500.000	35,2	
Staphorst		De Baarge	500.000	17,4	
2011	Wierden	Hogelucht	500.000	6,1	
	Rijssen-Holten	De Haar I & II	176.895	5,6	
	Deventer	Havenkwartier	500.000	19	
<b>TOTAAL</b>			<b>10.812.895</b>	<b>542,3</b>	

Bron: Voortgangsrapportage Vaart in vitale bedrijvigheid, mei 2010 -mei 2011, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In de tweede voortgangsrapportage over het MJP VB die begin juni 2011 aan PS is toegezonden zijn de resultaten uit het eerste en het tweede jaar van de looptijd van het MJP VB opgenomen. De resultaten voor de herstructurering zijn in de volgende tabel opgenomen.

**Tabel 13** Resultaten in twee jaar MJP VB

Resultaten herstructurering programma Vitale bedrijvigheid	Mei 2010	Mei 2011	Totaal
Herstructurering gestart (in hectares)	332	210	542 (45%)
Subsidies uitvoering	10	10	20

Bron: 2e voortgangsrapportage MJP VB Vaart in vitale bedrijvigheid, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

<sup>43</sup> Na de vaststelling van het MJP VB is het Uitvoeringsbesluit Subsidies aangepast; de maximale bijdrage van de provincie voor de uitvoering van een herstructureringsplan is daarbij teruggebracht van € 1 mln. naar € 500.000.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat 542 hectare verouderd bedrijventerrein inmiddels wordt geherstructureerd. Daarmee wordt –uitgaande van de 49 terreinen en de netto hectaren zoals opgenomen in het meerjarenprogramma - bijna de helft van de totale opgave onder handen genomen. Met de looptijd van het programma tot en met 2015 is de provincie daarmee goed op dreef om de doelstelling te realiseren. Zoals al is aangegeven in paragraaf 2.1 zijn er nog 11 terreinen die volgens IBIS verouderd zijn. Of de terreinen daadwerkelijk tot de herstructureringsopgave behoren is niet onderzocht. Om hoeveel hectares het daarbij zou gaan is op basis van de informatie in IBIS niet aan te geven.

In de voortgangsrapportage is opgenomen dat een investering van € 3,65 mln. door de HMO heeft geleid tot een private investering van € 10,8 mln. waarmee 33,6 hectare verouderd bedrijventerrein wordt aangepakt. In een interview heeft de directeur van de HMO aangegeven dat hij op basis van de ervaringen op dat moment voorzichtig optimistisch is over de mogelijkheid om een groter percentage dan 50% revolverend te laten zijn en zodoende over meer middelen voor herstructurering te kunnen beschikken.

Overijssel hanteert bij de subsidieverlening aan gemeenten enkele procesnormen:

- Het herstructureringsplan moet binnen 12 maanden na het uitvoeren van de kwaliteitsscan zijn opgesteld
- De uitvoering van de herstructurering dient binnen 9 maanden na het vaststellen van het herstructureringsplan te beginnen
- De uitvoering van de herstructurering dient binnen 6 jaar na het verlenen van de subsidie gereed te zijn.

#### **Regionale afstemming**

Bij de meeste gemeenten is er inmiddels sprake van een samenwerkingsverband op het gebied van bedrijventerreinen. Voor zes gemeenten is een verkenning van de mogelijkheden voor samenwerking uitgevoerd, in de voorbereiding op de samenwerking. Met deze gemeenten was afgesproken dat per 1 februari 2011 inzichtelijk zal zijn welke mogelijkheden er liggen op basis waarvan een beslissing wordt genomen. In de voortgangsrapportage wordt niet ingegaan op het overschrijden van deze datum en de redenen daarvoor.

#### **KSS**

Uit de (extern uitgevoerde) evaluatie ‘Kwaliteit in beeld’ wordt aangegeven dat de kwaliteitsscans in Overijssel aanwijsbaar hebben bijgedragen aan het op gang brengen van de herstructureringsopgave.



## 5.2 Tussentijdse effecten van het bedrijventerreinenbeleid

Hoewel prestaties een interessante graadmeter zijn, gaat het uiteindelijk om de effecten die met het bedrijventerreinenbeleid worden behaald. Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven beoogt de provincie met het MJP VB een aantal maatschappelijke effecten te realiseren. In deze paragraaf brengen we de effecten in kaart. Voordat we ingaan op de effecten geven we een schets van de ontwikkelingen op het gebied van bedrijventerreinen over de periode 2005-2010.

### 5.2.1 Ontwikkelingen periode 2005-2010

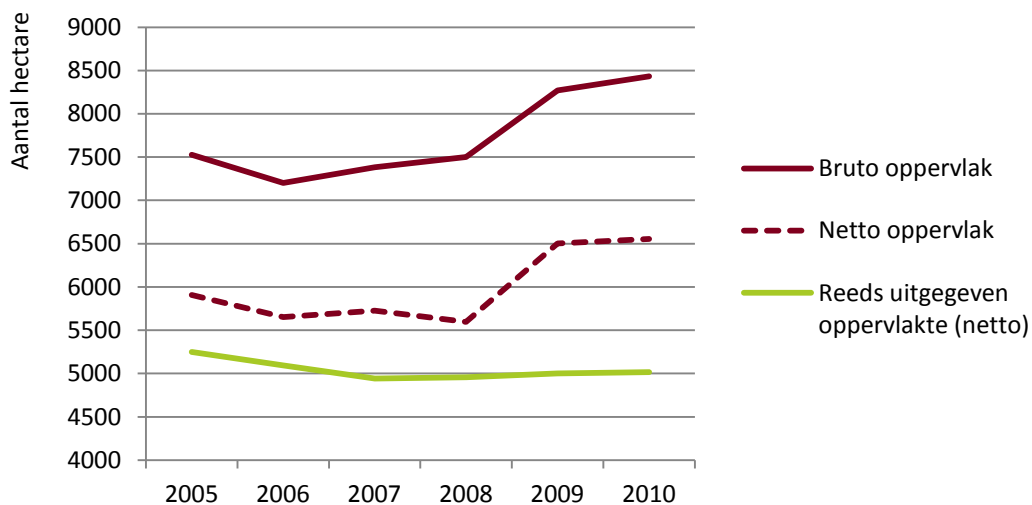
De provincie Overijssel gebruikt IBIS voor monitoring en als basisinformatie om de gesprekken met gemeenten over bedrijventerreinen aan te gaan. Bij het opstellen van deze rapportage bleken er aanzienlijke verschillen te zijn tussen de gegevens zoals die volgens de provincie zijn aangeleverd en de gegevens in IBIS. Commentaar op de kwaliteit van IBIS is niet nieuw. Ondermeer in onderzoek in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM in 2009<sup>44</sup> is de kwaliteit van IBIS als knelpunt naar voren gekomen. Omdat in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is afgesproken dat IBIS het centrale monitoringinstrument is, hebben we voor deze rapportage er voor gekozen om uit te gaan van de IBIS-gegevens en zo nodig in de toelichting op de figuur verschillen te verklaren.

De volgende figuren geven zicht op de ontwikkelingen qua hectares bedrijventerrein sinds 2005.

---

<sup>44</sup> Arcadis & Stec-Groep (2009) Vooronderzoek Veroudering en Herstructurering.

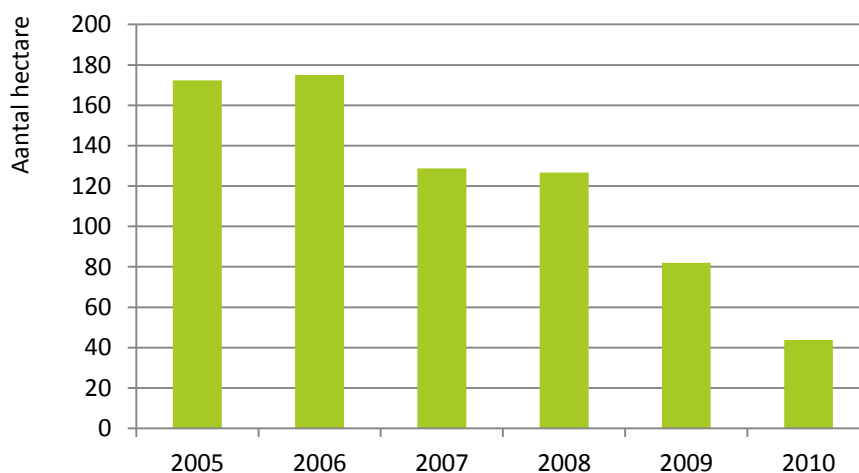
**Figuur 4** Overzicht oppervlaktes bedrijventerrein in de provincie Overijssel



Bron: IBIS (via [www.bedrijvenlocaties.nl](http://www.bedrijvenlocaties.nl), mei 2011)

De figuur laat zien dat zowel het bruto als het netto oppervlak aan bedrijventerreinen een stijgende lijn laat zien. De daling in het begin van de figuur wordt veroorzaakt door onzorgvuldigheden in het IBIS-bestand.

**Figuur 5** Netto uitgifte aantal hectare bedrijventerrein in het voorgaande jaar in de provincie Overijssel



Bron: IBIS (via [www.bedrijvenlocaties.nl](http://www.bedrijvenlocaties.nl), mei 2011)

Uit de figuur blijkt dat de uitgifte de laatste jaren op een beduidend lager niveau ligt dan in de jaren 2005-2008. Deze trend is ook zichtbaar in de cijfers van de provincie. De gegevens over de jaren 2005 tot en met 2008 in IBIS wijken echter

fors af van de gegevens van de provincie. In de volgende tabel worden de verschillen inzichtelijk gemaakt.

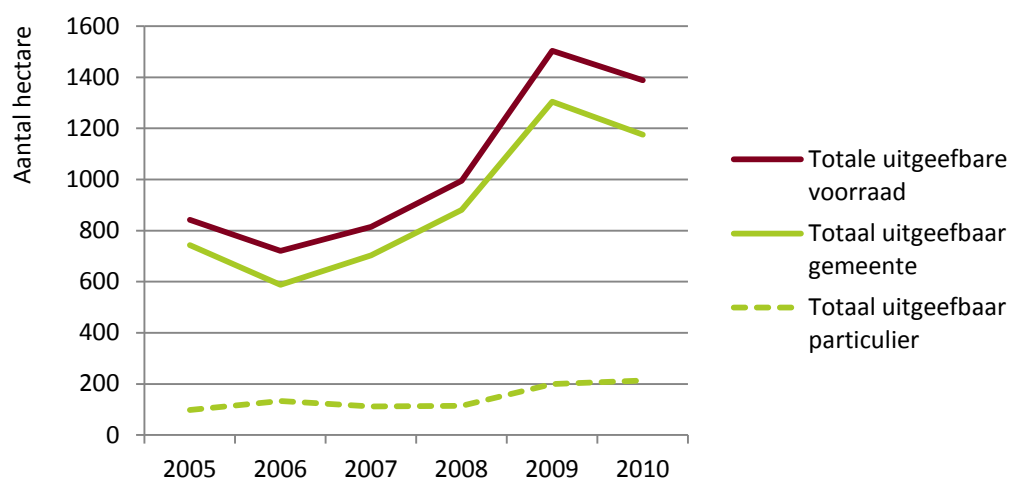
**Tabel 14** verschillen gegevens IBIS en provincie Overijssel t.a.v. de netto uitgifte

Jaartal	IBIS	provincie	verschil
2005	168,7	73,4	95,3
2006	173,67	103,4	70,27
2007	128,68	89,5	39,18
2008	126,36	97,9	28,46
2009	82	82	0
2010	43,8	43,8	0

Bron: Bewerking van gegevens van IBIS en provincie Overijssel door Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel blijkt dat de verschillen in de loop der jaren steeds kleiner zijn geworden. De verschillen in de eerste jaren zijn aanzienlijk te noemen<sup>45</sup>.

**Figuur 6** Totale uitgifbare voorraad hectares voor bedrijventerrein in de provincie Overijssel



Bron: IBIS (via [www.bedrijvenlocaties.nl](http://www.bedrijvenlocaties.nl), mei 2011)

De voorraad aan netto hectares ligt sinds 2009 beduidend hoger dan de jaren daarvoor. De verklaring daarvoor ligt in een (veel) lagere uitgifte van hectares in de laatste twee jaar. De economische recessie heeft ook zijn weerslag op het aantal hectares dat is uitgegeven voor bedrijventerreinen.

<sup>45</sup> In het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat de door de rekenkamer geconstateerde verschillen voor de provincie aanleiding zijn geweest om contact op te nemen met de bestandsbeheerder van IBIS om dubbelstellingen te verwijderen. De komende tijd zullen de kleine verschillen waarvan nu nog sprake is er uit worden gehaald.

Uit de grafiek blijkt dat het grootste deel van de voorraad in handen is van de gemeenten. Daarnaast is er sinds 2008 zowel in absolute aantallen als afgezet tegen de totale voorraad, een stijgende lijn te zien in de voorraad die in handen is van particulieren.

In de ambtelijke reactie heeft de provincie laten weten dat de gegevens over de voorraad zoals opgenomen in de figuur de voorraad inclusief de zachte plannen betreft. De zachte plannen zijn per 1 juli 2009 geschrapt en de voorraad per 1 januari 2011 is volgens de provincie circa 1070 hectaren.

Wanneer de voorraad wordt gedeeld door de uitgifte per jaar, kunnen we inzichtelijk maken voor hoeveel jaar er nog 'voorraad' is. In de volgende tabel zijn deze gegevens opgenomen. In onderstaande tabel hebben we voor 2010 de door de provincie gecorrigeerde gegevens gebruikt.

**Tabel 15** Omvang voorraad gerekend in jaren

Jaartal	Aantal jaren
2005	9,7
2006	6,1
2007	8,7
2008	8,8
2009	16,9
2010	24,4

Bron: gegevens provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland

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. De laatste twee jaar is de voorraad echter twee en zelfs drie maal zo groot als acht.

### 5.2.2 Tussentijdse effecten

Voor dit deel van het onderzoek hebben we in eerste instantie geïnventariseerd welke informatie bij de provincie beschikbaar is over deze maatschappelijke effecten. In interviews is aangegeven dat de omgevingsvisie in 2015 geëvalueerd zal worden, inclusief het onderdeel bedrijventerreinen. Daarnaast is met het Rijk in het kader van het provinciaal herstructureringsprogramma afgesproken dat in 2013 een evaluatie zal worden uitgevoerd door een externe partij. Om tussentijds te peilen en zo nodig bij te sturen heeft de provincie voor 2012 een

‘lichte’ evaluatie op het programma staan, waarbij de focus zal liggen op het Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid. Met andere woorden de provincie beschikt op dit moment nog niet over evaluatiegegevens.

In tweede instantie hebben we geprobeerd om zelf informatie te genereren over de mate waarin de effecten worden behaald. Bijvoorbeeld door een databestand ten aanzien van de werkgelegenheid te koppelen aan geherstructureerde bedrijventerreinen. Ook hebben we gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens die door anderen zijn verzameld.

De door de provincie beoogde effecten kunnen worden onderverdeeld in economische en ruimtelijke effecten.

### **Tussentijdse economische effecten**

- Het behouden c.q. uitbreiden van de werkgelegenheid in de provincie door verouderde bedrijventerreinen te herstructureren

Door een koppeling te maken tussen de werkgelegenheidsgegevens en de geherstructureerde bedrijventerreinen is het mogelijk zicht te krijgen op een aspect van deze doelstelling. Door daarnaast de ontwikkeling van de werkgelegenheid op niet geherstructureerde bedrijventerreinen in de vergelijking te betrekken, kunnen beïnvloedende factoren zoals een economische crisis worden uitgefilterd.

Het aantal terreinen dat geherstructureerd is, is op dit moment echter nog te klein om een vergelijking te maken. Het ligt voor de hand dit op termijn alsnog te doen.

Overigens kan de vraag gesteld worden naar de logica tussen herstructureren en werkgelegenheid. Wanneer een ondernemer besluit te verhuizen omdat het pand en de omgeving niet meer voldoen aan zijn wensen gebeurt dat, uitzonderingen daargelaten, binnen een straal van enkele kilometers. De werkgelegenheid blijft dan in principe behouden voor de provincie. Zo blijkt uit onderzoek.

- Het creëren van een blijvend goed vestigingsklimaat in de provincie voor gevestigde en nieuw aan te trekken bedrijven

Deze doelstelling is de hoofddoelstelling van het programma ‘Impuls voor werk’ in de begroting. Opvallend is dat de doelstelling ten aanzien van het creëren van een blijvend goed vestigingsklimaat voor bestaande en nieuwe bedrijven niet op basis van (eigen) onderzoek gemonitord wordt door de provincie. In de staat van

Overijssel is over 2010 opgenomen dat het groeisaldo qua aantal bedrijven met 5,7% net wat lager ligt dan het groeisaldo in Nederland. Mogelijk is dit een indicator voor de waardering van het vestigingsklimaat.

In een rapportage van de Kamer van Koophandel van november 2010 stond het vestigingsklimaat centraal. Aan 7000 ondernemers is gevraagd hun mening te geven over vijf thema's, die tezamen het vestigingsklimaat bepalen:

- Beschikbaarheid van personeel
- Bereikbaarheid
- Quality of life
- Kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening
- Beschikbaarheid van werklocaties

Uit deze rapportage komt naar voren dat men in Nederland en ook in de regio Oost<sup>46</sup> redelijk tevreden is over deze onderdelen van het vestigingsklimaat. De gegevens voor de regio Oost zijn voor wat betreft de beschikbaarheid van werklocaties vergeleken met de resultaten voor heel Nederland en opgenomen in bijlage 2.

Uit de gegevens blijkt dat Oost-Nederland niet heel anders scoort dan de rest van Nederland. Over de variëteit van het aanbod is men in Oost ongeveer net zo tevreden als in de rest van het land; 48% is (zeer) tevreden, 24% heeft neutraal geantwoord, 8% is (zeer)ontevreden en 20% heeft hierover geen mening. In Oost is met net iets tevredener over het gemak waarmee de locatie is gevonden dan in de rest van het land, echter het percentage ondernemers dat (zeer) ontevreden is in Oost ook iets hoger dan in de rest van het land.

Over de prijs/kwaliteitverhouding van de werklocaties zijn de ondernemers in Oost en in de rest van Nederland redelijk eensgezind; een vijfde is (zeer) tevreden, bijna een kwart staat er neutraal in en eveneens bijna een kwart is (zeer) ontevreden. Over de huidige locatie zijn ondernemers in Oost en in de rest van het land over het algemeen (zeer) tevreden.

Om zicht te hebben op het vestigingsklimaat is het van belang om hier met regelmaat op te monitoren.

#### **Tussentijdse ruimtelijke effecten**

Het gaat hierbij om de volgende drie doelstellingen:

- Voorkomen dat het landschap onnodig wordt aangetast, door het hanteren van de SER-ladder

---

<sup>46</sup> De regio Oost van de Kamer van Koophandel betreft de provincie Overijssel en een deel van Gelderland

- Ontwikkelen en versterken van het duurzame karakter van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen, waaronder het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit
  
- Ruimtelijke kwaliteit verbeteren door:
  - Gebruikswaarde: optimale verdeling van de ruimte in de context met de omgeving
  - Belevingswaarde: verbetering van de kwaliteit van de uitstraling van het gebied passend bij het gebruik
  - Toekomstwaarde: focus op borging/behoud van de nieuw ingebrachte kwaliteit, op zowel het publieke als het private deel van het terrein

Voor de doelstellingen ten aanzien van het voorkomen van onnodige aantasting van het landschap en het ontwikkelen en versterken van het duurzame karakter van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen merken we op dat deze niet op effectniveau geoperationaliseerd zijn door de provincie. Het is ook niet eenvoudig om dit te doen, bovendien is de provincie niet de enige speler op dit terrein. Daardoor is het lastig om te beoordelen of een effect het gevolg is van het handelen van de provincie of niet.

Naar onze mening kunnen de volgende indicatoren dienen om inzicht te krijgen in de mate waarin deze doelstellingen worden bereikt:

- Omvang nieuw terrein in voorbereiding (streven: minder dan voorheen)
- Het aantal sterren door herstructurering (streven: stijging t.o.v. nulmeting)
- Het aantal sterren overige bedrijventerreinen (streven: behouden of vergroten van het aantal sterren)

In het vervolg van deze paragraaf gaan wij na of dit gerealiseerd is.

#### **Omvang nieuw terrein in voorbereiding**

Uit de ambtelijke monitoring is naar voren gekomen dat de ruimtevraag voor de periode 2010-2020 zal uitkomen tussen de 890 en 1127 hectare, waarbij de provincie maximaal 1120 hectaren als bovengrens aanhoudt. Daarmee komt de gemiddelde jaarlijkse toename van de netto hectaren uit tussen de 89 en 113 per jaar. In de periode 2005 tot en met 2010 was de toename van de netto hectaren<sup>47</sup> 1068. Dit betekent dat er in deze periode weliswaar met een andere economische situatie en andere prognoses, gemiddeld per jaar 214 hectare netto bij kwam.

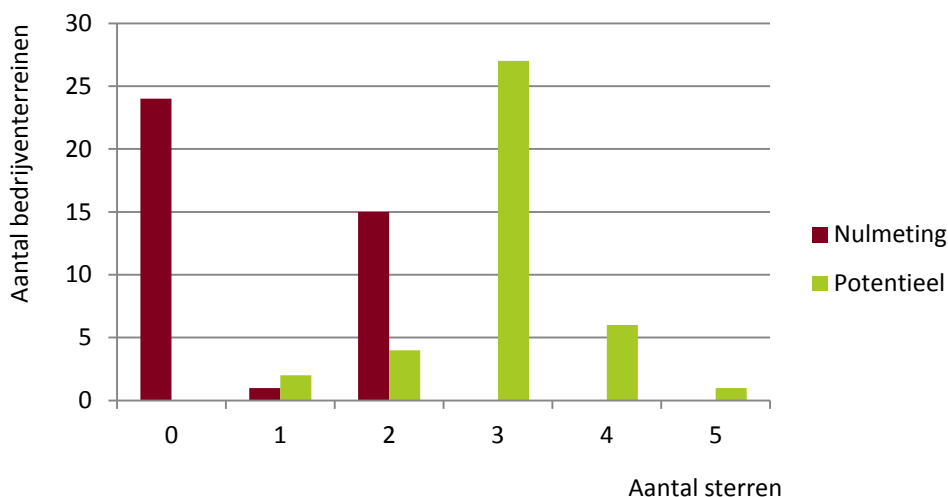
---

<sup>47</sup> Op basis van de gegevens van de provincie Overijssel, vanwege de geconstateerde onnauwkeurigheden in de eerste jaren van IBIS.

### Sterren door herstructurering

Van 40 bedrijventerreinen is zowel de huidige als de potentiële sterrenkwalificatie in beeld gebracht. In de volgende figuur is het resultaat daarvan opgenomen.

**Figuur 7** Sterrenkwalificatie bedrijventerreinen



Bron: provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat er duidelijk mogelijkheden zijn om het aantal sterren te vergroten. De mate waarin dit gebeurt hangt af van het ambitieniveau en de daaraan gekoppelde middelen. Om te kunnen beoordelen of herstructurering heeft geleid tot het ontwikkelen en versterken van de duurzame karakter van bedrijventerreinen is het interessant om de resultaten van de oorspronkelijk scan af te zetten tegen de scan die gemaakt wordt na afloop van de herstructurering. Het aantal scans dat na de herstructurering is uitgevoerd is op dit moment nog te beperkt om daar een uitspraak over te kunnen doen.

### Sterren overige bedrijventerreinen

Zoals eerder in de rapportage aan de orde is geweest, is het KSS vooral ingezet voor nog te herstructureren bedrijventerreinen en in een beperkt aantal gevallen als instrument om de kwaliteit op een bedrijventerrein te behouden. Gevolg is dat er geen informatie beschikbaar is over het aantal sterren op de nog niet verouderde bedrijventerreinen.

## 5.3 Effecten volgens ondernemers

Het bedrijventerreinenbeleid van de overheid heeft consequenties voor ondernemers. In een evaluatie van het bedrijventerreinenbeleid mag de kant van



de ondernemers dan ook niet ontbreken. In deze paragraaf wordt in beeld gebracht wat zij merken van het bedrijventerreinenbeleid.

Uit interviews met vertegenwoordigers van de ondernemers (KvK en SER) is naar voren gekomen dat ook ondernemers zien dat de tijd van ongebreideld uitgeven van kavels voor bedrijventerreinen voorbij is. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het niet zo is dat er geen ruimte voor nieuwe terreinen meer nodig is. In kwalitatieve zin is er geen sprake van overaanbod, voor bedrijven uit de hogere milieucategorie is het erg lastig om een geschikte plek te vinden.

In mei 2010 brachten de SER Overijssel en de SER Gelderland gezamenlijk een advies uit over herstructurering. De titel van het advies luidde 'herstructurering bedrijventerreinen door marktpartijen: er kan nog veel meer'. In het advies zijn 10 adviezen aan de provincie opgenomen, met als doel om de rol van marktpartijen bij de herstructurering van bedrijventerreinen de komende jaren te vergroten. Hierbij ging het om de volgende adviezen:

- Samen met regio's en gemeenten nog veel sterker sturen op een strakke planning
- Vasthouden aan ruimtelijke uitgangspunten planning bedrijventerreinen
- Kies voor echt kansrijke herstructureringstrajecten
- Leer gemeenten denken in waardestijging en waardeontwikkeling op bedrijventerreinen
- Marktpartijen eerder en meer betrekken bij verbeteren en bewaken kwaliteit
- Bied gemeenten voldoende ruimte in bestemmingsplannen op oude terreinen
- Vraag regio's afspraken te maken met marktpartijen
- Stimuleer het delen van kennis
- Stimuleer collectiviteit op bedrijventerreinen
- Monitor de resultaten en laat deze zien

Door vertegenwoordigers van de ondernemers wordt aangegeven dat ondernemers nog steeds te weinig worden betrokken bij de plannen voor bedrijventerreinen. Deze worden nog steeds te vaak gemaakt zonder de wensen van de ondernemers te kennen. Hoewel het onderhouden van de contacten primair de taak is van gemeenten, zou de provincie hierin een stimulerende rol kunnen vervullen door de betrokkenheid van ondernemers als voorwaarde op te nemen voor subsidie. Overigens is uit de herstructureringsplannen die voor dit onderzoek zijn bekeken gebleken dat hierover wel degelijk contact is geweest met ondernemers. Daarnaast is het kwaliteitsscoresysteem dat bij aanvang van het herstructureringsproces moet worden ingezet zo opgezet dat (vertegenwoordigers van) ondernemers betrokken moeten worden.

## 5.4 Beoordeling resultaten en effecten

Op prestatieniveau is er voldoende zicht op de stand van zaken. Afwijkingen ten opzichte van streefwaardes en planningen kunnen beter toegelicht worden dan nu het geval is. De resultaten die tot nu toe zijn bereikt geven een positief beeld. Op effectniveau is het inzicht tot nu toe beperkt. Enerzijds omdat het nog te vroeg is om al effecten te kunnen zien. Anderzijds heeft de provincie de effecten ook niet in kaart gebracht, terwijl dit voor bijvoorbeeld ondernemerstevredenheid best zou kunnen.

Uit het onderzoek blijkt dat de toename van het aantal hectaren nieuw terrein is afgenomen. Daarnaast is gebleken dat de voorraad aan bedrijventerreinen de laatste twee jaren veel hoger is dan conform de vuistregel nodig wordt geacht. Vertegenwoordigers van ondernemers zien graag dat de provincie de contacten van gemeenten met ondernemers over herstructurering zou stimuleren door deze als voorwaarde op te nemen voor subsidie.

## 6 Rol Provinciale Staten

*In dit hoofdstuk staat de rol van Provinciale Staten centraal; in welke mate hebben de Staten hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld?*

*Normen:*

- PS vult zijn kaderstellende rol voldoende in
- PS vult zijn controlerende rol voldoende in

*Bevindingen:*

- PS heeft zijn kaderstellende en controlerende rol in voldoende mate ingevuld, maar zou nog scherper kunnen sturen en controleren

89

Bedrijventerreinen in de steigers

### 6.1 Kaderstellende rol PS

Provinciale Staten hebben in juli 2009 het MJP VB en de omgevingsvisie vastgesteld. Aan het MJP VB is een traject voorafgegaan dat werd gestart in 2006 met het project Vitale Bedrijventerreinen. In de tussenliggende periode is PS op de hoogte gehouden van de voortgang van het project, heeft PS ingestemd met ‘denkrichtingen’ van het college, zijn er informatiebijeenkomsten voor PS georganiseerd en heeft PS kennis kunnen nemen van de reacties van de SER, de PCFL<sup>48</sup> en de milieuc commissie van de Kamer van Koophandel op het MJP VB. Het MJP VB is uiteindelijk als hamerstuk in de Staten afgehandeld. Ook aan de omgevingsvisie is een lang traject voorafgegaan. Eind 2008 heeft PS besloten om de ontwerp-omgevingsvisie ter inzage te leggen. In maart 2009 heeft PS drie hoorzittingen georganiseerd voor de indieners van de 300 zienswijzen op de omgevingsvisie.

<sup>48</sup> Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving

Daarnaast hebben PS door de begrotingen vast te stellen de middelen voor onder meer het bedrijventerreinenbeleid gevoteerd. Eerder in dit rapport is aan de orde geweest dat de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid nog een vertaalslag nodig hebben naar meetbare beleidsdoelen, passende prestaties. Provinciale Staten zouden daar om hebben kunnen vragen, maar dat is niet gebeurd.

## 6.2 Controlerende rol PS

Op verzoek van Provinciale Staten is er in juni 2010 een werkbezoek gebracht aan enkele bedrijventerreinen, om meer zicht te krijgen op herstructurering. Voor dit werkbezoek is een brochure opgesteld over alle lopende herstructureringsprojecten.

Bij het vaststellen van het MJP VB is aan PS toegezegd jaarlijks een voortgangsrapportage op te stellen, waarbij ook het veld breed zal worden betrokken. De voortgangsrapportages zijn in juni 2010 en juni 2011 aan PS ter informatie toegezonden, nadat deze zijn voorgelegd aan de PCFL, de milieucommissie van de KvK en de SER. De rapportages zijn voor PS geen aanleiding geweest om het onderwerp te agenderen in de commissie. In de aanbiedingsbrief van de meest recente voortgangsrapportage is aangegeven dat de voortgangsrapportage volgend jaar zal worden opgenomen in de reguliere P&C-cyclus.

De controlerende rol van PS komt daarnaast tot uitdrukking in de behandeling van de jaarrekening. Zoals eerder in deze rapportage aan de orde is geweest worden in de jaarrekening geen verklaringen gegeven voor de afwijkingen tussen de beoogde en gerealiseerde prestaties. Provinciale Staten zouden hiernaar hebben kunnen vragen, maar dat is niet gebeurd.

## 6.3 Beoordeling rol PS

Provinciale Staten hebben hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld en hebben zich betrokken getoond bij het thema. Toch zouden PS zowel qua kaders als qua controle een actievere houding kunnen aannemen en scherper kunnen sturen.

# 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 convenant<sup>49</sup> 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.

---

<sup>49</sup> Regionale kansen voor kwaliteit, handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid, Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, november 2009.



# Bijlage 2:

## Bronnen voor het onderzoek

### Interviews - provincie Overijssel

- J.H.W. Boerman, beleidsadviseur team bedrijventerreinen
- A. Bronsema, beleidsadviseur team bedrijventerreinen
- P.C.W. Mossel, beleidsadviseur RO
- T.W. Rietkerk, gedeputeerde Economie, Energie en Innovatie
- H. Schuman, beleidsadviseur RO
- J.C. Walman, projectleider vitale bedrijvigheid

### 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 – Oost NV

### Documenten

- Bedrijventerreinenvisies van Hardenberg, Haaksbergen, Olst-Wijhe, Raalte en Tubbergen
- Bedrijvigheid in Overijssel, trends, ontwikkelingen en prognoses, december 2008
- Convenant bedrijventerreinen 2010-2020
- Evaluatie van de omgevingsverordening PS/2011/606
- Gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente, provincie Overijssel, 5 april 2005
- Herstructurering bedrijventerreinen door marktpartijen: er kan veel meer. SER Gelderland en SER Overijssel, mei 2010
- Jaarrekeningen provincie Overijssel 2007, 2008, 2009 en 2010
- Jaarverslag 2010, Oost NV
- Kwaliteit in beeld, evaluatie pilot Kwaliteitscoresysteem bedrijventerreinen in Overijssel, Stichting keurmerk bedrijventerreinen, STOGO, Universiteit Utrecht, juli 2009
- Kwaliteitsscan bedrijventerrein Zomerdijk/Meppelerdiep in Zwartsluis
- Leidraad voor gemeenten t.b.v. de structuurvisie/bedrijventerreinenvisie
- Meerjarenprogramma Vitale bedrijvigheid, juli 2009

- Meerjarig economisch uitvoeringsprogramma 2008-2011: Overijssel Werkt!, juni 2008
- Omgevingsvisie, juli 2009
- Ondernemingsplan HMO, 2008
- Planning van bedrijventerrein is niet gericht op vraag van bedrijven, artikel van Han Olden verschenen in TPEdigitaal 2010 jaargang 4(2) 39-55
- Prestatieafspraken tussen de provincie Overijssel en de 25 Overijsselse gemeenten
- Programmabegrotingen provincie Overijssel 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011
- Projectvoortgangsrapportage 2010, meerjarenprogramma Vitale bedrijvigheid, mei 2010
- Provinciaal Herstructureringsprogramma Overijssel, maart 2010
- Regie op herstructureren bedrijventerreinen, Randstedelijke rekenkamer, januari 2011
- Regionale kansen voor kwaliteit, Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid, Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, november 2009
- Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt, startdocument, IPO, VNG en het interdepartementaal programma Bedrijventerreinen
- Staat van Overijssel 2011
- Statenvoorstel PS/2006/826, Startnotitie beleidsintensivering herstructurering bedrijventerreinen
- Statenvoorstel PS/2008/270, Aanpak beleidsintensivering herstructurering, Voortgang project vitale bedrijventerreinen
- Statenvoorstel PS/2009/370, Nota instrumenten grondbeleid, augustus 2009
- Statenvoorstel PS/2011/441, Aanbieding jaarstukken, grondexploitatie en begroting XL Businesspark
- Uitvoering in beeld, aanpak herstructurering bedrijventerreinen door gemeenten, juni 2010
- Vaart in vitale bedrijvigheid, voortgangsrapportage, mei 2011
- Verkenning regionale samenwerking bedrijventerreinen, Stec Groep t.b.v. ministerie van BZK, januari 2010
- Verslagen van commissie en PS vergaderingen
- Vooronderzoek Veroudering en herstructurering, Arcadis en Stec-groep 2009
- Voortgangsbrief: plan van aanpak Fase 2 Vitale bedrijventerreinen – voortgang en uitvoering

#### Websites

[www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)

[www.hmoverijssel.nl](http://www.hmoverijssel.nl)

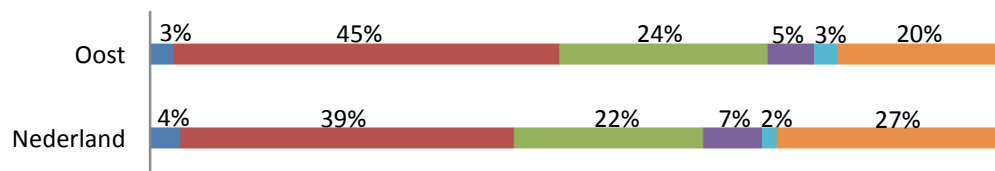
[www.bedrijvenlocaties.nl](http://www.bedrijvenlocaties.nl)

# Bijlage 3: Onderzoek Vestigingsklimaat 2010, KvK, november 2010

De tevredenheid op de verschillende aspecten is met kleur in beeld gebracht waarbij de kleuren van links naar rechts de mate van tevredenheid aangeven en de laatste kleur de categorie weet niet / geen mening betreft:

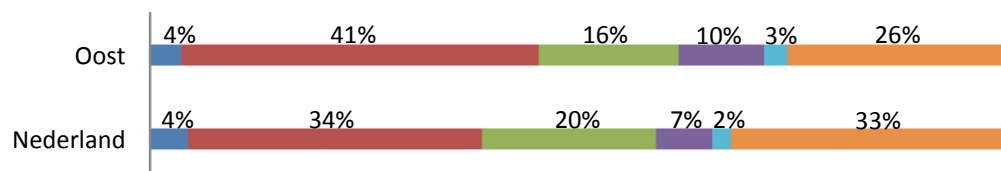


**Figuur 1** Variëteit van het aanbod van kantoor-/bedrijfsruimte



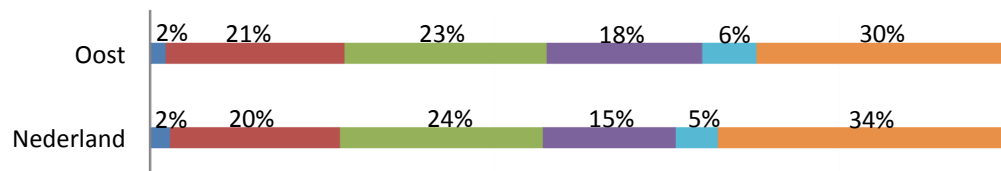
Bron: Onderzoek Vestigingsklimaat 2010, Kamer van Koophandel (november 2010)

**Figuur 2** Het gemak waarmee u een bedrijfslocatie heeft gevonden



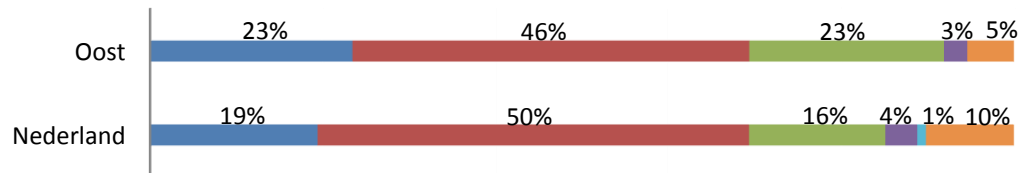
Bron: Onderzoek Vestigingsklimaat 2010, Kamer van Koophandel (november 2010)

**Figuur 3** De huidige prijs/kwaliteit-verhouding van de kantoorruimten/bedrijfsruimten



Bron: Onderzoek Vestigingsklimaat 2010, Kamer van Koophandel (november 2010)

**Figuur 4** De huidige locatie van de vestiging



Bron: Onderzoek Vestigingsklimaat 2010, Kamer van Koophandel (november 2010)

# Bijlage 4:

## 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, Overbetuwe, 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 er voor gekozen om 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 spitst 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 bedrijventerreinenbeleid<sup>50</sup>. 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?*

100

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

1. Welke maatschappelijke doelen streven rijksoverheid, provincies Gelderland en Overijssel, de geselecteerde regionale verbanden en gemeenten na met het door hen gevoerde bedrijventerreinenbeleid?
2. Welke beleidsinstrumenten en financiële middelen hebben de provincies, regionale verbanden en gemeenten 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 procesresultaten<sup>51</sup> en maatschappelijke effecten geweest in de onderzoeksperiode, en in welke mate zijn daarmee de doelstellingen gerealiseerd?

<sup>50</sup> Onder bedrijventerreinenbeleid wordt zowel het beleid voor nieuwe bedrijventerreinen als het beleid voor bestaande bedrijventerreinen verstaan

<sup>51</sup> Procesresultaten geven aan hoe bepaalde einddoelen (maatschappelijke effecten) bereikt kunnen worden (bijv. door inzet personeel, verspreiden kennis, e.a.).

5. Op welke wijze hebben provinciale staten en de gemeenteraden 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 de gemeenteraden 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 naar het bedrijventerreinenbeleid in Overijssel 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 Overijssel, Oost NV en Kamer van Koophandel;
- documentanalyse uitgevoerd op beleidsdocumenten van rijksoverheid, provincies en gemeenten;
- inhoudsanalyse uitgevoerd op de vastgestelde bedrijventerreinenvisies, prestatieafspraken en beschikbare kwaliteitsscans;
- literatuuronderzoek gedaan naar de planning en/of herstructurering van bedrijventerreinen.

# Bijlage 5: 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"> <li>• Specifiek: Eenduidig en afgebakend qua doelgroep en beleidsterrein en/of beleidsprobleem</li> <li>• Meetbaar: Het doel moet zijn uitgedrukt in een streefwaarde van een indicator (kwalitatief of kwantitatief), afgezet tegen een beginwaarde (nulmeting)</li> <li>• Acceptabel: Bestuurders en managers moeten het doel aanvaarden en zich er verantwoordelijk voor voelen</li> <li>• Realistisch: Ambities staan in verhouding tot de middelen (= haalbaar)</li> <li>• Tijdgebonden: Aan het doel is een tijdstip of tijdpad gekoppeld voor de realisatie</li> </ul>
	De doelen passen in de beleidsketen rijk-provincie-(regio)-gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het gemeentelijk beleid is in overeenstemming met rijksbeleid en provinciaal beleid</li> <li>• Het provinciaal beleid is in overeenstemming met het rijksbeleid</li> </ul>
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"> <li>• Er is een actueel overzicht van beleidsinstrumenten die gebruikt gaan worden</li> <li>• Provincies betrekken in de onderbouwing van de instrumentenmix tenminste: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het borgen van de samenhang tussen nieuwe terreinen, regionale behoefte en mogelijkheden van herstructurering</li> <li>- Het borgen van duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen</li> <li>- SER-ladder</li> <li>- Regionale verevening</li> <li>- Regionale coördinatie van de grondprijsmethodiek</li> <li>- Een financieel arrangement voor de onrendabele top van de herstructurering</li> </ul> </li> <li>• Gemeenten betrekken in de onderbouwing van de instrumentenmix tenminste: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorwaarden voor gronduitgifte</li> <li>- Verevening en grondprijssystematiek</li> <li>- Het borgen van duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen</li> <li>- De relatie met ondernemers(verenigingen) op bedrijventerreinen</li> </ul> </li> </ul>



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

	<p>Er is voldoende zicht op het bereiken van de maatschappelijke effecten</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De te realiseren maatschappelijke effecten zijn bekend</li> <li>• De stand van zaken t.a.v. het realiseren van de doelstelling is bekend</li> <li>• Er zijn plausibele verklaringen voor eventuele afwijkingen tussen ambitie en stand van zaken t.a.v. de doelstellingen</li> <li>• Ondernemers zien de (door de overheid gewenste) resultaten en effecten van het beleid</li> <li>• Ondernemers vinden dat zij baat hebben bij (danwel tenminste geen last hebben van) de resultaten en effecten</li> </ul>
<p>Rol PS / raad</p>	<p>PS / de raad vult zijn kaderstellende rol voldoende in</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PS / de raad agendeert de besluitvorming en de voortgang van beleid in officiële vergaderingen</li> <li>• PS / de raad neemt besluiten waarin de inhoudelijke hoofdlijnen (=visie en algemene doelstellingen) van het te voeren bedrijventerreinenbeleid zijn geformuleerd</li> <li>• PS / de raad vraagt GS / B&amp;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</li> <li>• PS / de raad besluit over de financiële kaders waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd (bijv. via begroting)</li> <li>• Wanneer bij de financiële kaders de risico's vooraf onvoldoende duidelijk zijn, vraagt PS / de raad deze te verduidelijken</li> <li>• 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</li> </ul>
	<p>PS/ de raad vult zijn controlerende rol voldoende in</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PS/ de raad laat zich actief informeren door GS / B&amp;W over de voortgang van de beleidsuitvoering (bijv. via jaarrekening)</li> <li>• 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</li> <li>• PS / de raad stelt aan GS / B&amp;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&amp;W</li> <li>• PS / de raad maakt indien nodig gebruik van zijn (overige) controle instrumenten (krachtens Provinciewet of Gemeentewet)</li> <li>• PS/ de raad schenkt – indien er aanleiding voor is- bij de jaarrekening aandacht aan bedrijventerreinen, dit uit zich in debat, motie of amendement</li> </ul>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

