

Regie op herstructureren bedrijventerreinen

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, januari 2011



Voorwoord

In Nederland moeten economische activiteiten met wonen, natuur, recreatie en mobiliteit concurreren om de schaarse beschikbare ruimte. Dat geldt in versterkte mate in de Randstadprovincies. Zuinig ruimtegebruik is daarom essentieel. Daarbij past terughoudendheid bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en meer aandacht voor herstructurering om aan de behoefte aan bedrijfsruimte te kunnen blijven voldoen. Voor gemeenten was het echter - in elk geval tot voor kort - aantrekkelijker om nieuwe terreinen aan te leggen. Daarmee profiteerden zij van de grondopbrengsten en wilden zij bedrijven binnen hun gemeentegrenzen houden. Hierdoor ontstond concurrentie tussen gemeenten in plaats van samenwerking.

Het Rijk, de provincies en de gemeenten zijn er zich inmiddels van bewust dat een extra inspanning nodig is om de achterstand bij de herstructurering van bedrijventerreinen in te lopen. Zij hebben daarvoor eind 2009 afspraken gemaakt in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Het Convenant introduceert ook een nieuwe aanpak om invulling te geven aan de behoefte aan bedrijventerreinen. Regionale samenwerking en duurzaam beheer en onderhoud zijn hierbij sleutelbegrippen. Alleen op regionale schaal kunnen gemeenten - onder regie van de provincie - de juiste afwegingen maken over de planning van bedrijventerreinen. Duurzaam beheer en onderhoud is nodig om veroudering van bedrijventerreinen zoveel mogelijk tegen te gaan.

De Randstedelijke Rekenkamer is nagegaan of het provinciale beleid voor de herstructurering van bedrijventerreinen voldoet aan de afspraken uit het Convenant. Het onderzoek richt zich dus op de voorkant van het uitvoeringsproces van de Provinciale Herstructureringsprogramma's (PHP's) en wil de provincie een steun in de rug bieden bij het volgen van de uitvoering om zo nodig tijdig en adequaat bij te sturen.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie en het Rijk. Wij willen de geïnterviewden hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Maarten Franken MSc. (onderzoeker), drs. Dharma Tjiam (onderzoeker), drs. Linda Voetee (projectleider) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Gedeputeerde Staten	13
Nawoord Rekenkamer.....	17
1. Inleiding.....	19
1.1 Aanleiding.....	19
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag	20
1.3 Afbakening	20
1.4 Belang van het onderzoek in relatie tot de beoordeling door het Rijk	21
1.5 Werkwijze en beoordeling	21
1.6 Leeswijzer	22
2. Herstructureringsopgave	23
2.1 Context herstructureringsopgave	23
2.2 Herstructureringsopgave tot 2020.....	24
2.3 Herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013	26
2.4 Locaties	30
2.5 Jaarlijkse fasering.....	31
3. Kosten en financiering van de herstructureringsopgave	33
3.1 Context kosten en financiering.....	33
3.2 Kosten voor de periode 2009-2013.....	35
3.3 Financiering voor de periode 2009-2013	39
3.3.1 Overheidsbijdragen en bijdragen van derden	39
3.3.2 Overige financieringsmiddelen	42
3.4 Vergelijking kosten en financiering voor de periode 2009-2013	45
4. Regionale samenwerking	51
4.1 Context regionale samenwerking.....	51
4.2 Niet-vrijblijvende regionale samenwerking.....	54
4.2.1 Het sluiten van provinciale en/of regionale convenanten.....	54
4.2.2 Beloning goed lopende regionaal samenwerkende regio's.....	57
4.2.3 Regionale samenwerking als voorwaarde voor financiële ondersteuning.....	58
4.2.4 Verantwoording bij plannen voor nieuwe bedrijventerreinen	60
4.2.5 Inzet aanwijzingsinstrumentarium in provinciale structuurvisie.....	63
4.3 Betrokkenheid regio's en maatschappelijke belangenorganisaties PHP	65
5. Duurzaam beheer en onderhoud	67
6. Uitvoering van de herstructureringsopgave	71
BIJLAGE A Lijst van geraadpleegde bronnen.....	77
BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	79

Conclusies en aanbevelingen

Met de ondertekening eind 2009 van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is een nieuwe weg ingeslagen om de herstructurering van bedrijventerreinen aan te pakken. De provincies moesten in dit kader vóór 1 april 2010 provinciale herstructureringsprogramma's (PHP's) opstellen. In het Convenant is vastgelegd dat gemeenten samenwerken op het gebied van bedrijventerreinenbeleid. Regionale samenwerking draagt bij aan efficiënter ruimtegebruik en is van belang voor een optimale, financiële bijdrage van marktpartijen en gemeenten aan de herstructurering van bedrijventerreinen. De Randstedelijke Rekenkamer vindt het belangrijk Provinciale Staten (PS) te informeren over de doorwerking van dit Convenant in het provinciale beleid. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kunnen PS, daar waar nodig, het beleid bijsturen ten behoeve van het bereiken van de doelstelling(en).

De provincies hebben zich door de ondertekening van het Convenant gecommitteerd aan de daarin vastgelegde afspraken. Strikt genomen zijn de betrokken partijen niet verplicht de gemaakte afspraken na te komen, aangezien het geen wet- of regelgeving betreft. Daarentegen heeft een convenant alleen maar waarde als de partijen de gemaakte afspraken serieus nemen en deze ook naleven.

In het Convenant is vastgelegd dat de provincies de regisseur zijn van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid (voor zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen). De provincies moeten er op toezien dat de gemeenten gaan samenwerken op het gebied van bedrijventerreinenbeleid. Het is van belang dat de provincies op dit gebied hun verantwoordelijkheid nemen en naar de gemeenten toe als regisseur optreden bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Het is niet ondenkbaar dat wanneer de provincies deze regierol niet goed oppakken, het Rijk de rol weghaalt bij de provincies, zoals medio 2010 in een interview ook door een rijksambtenaar is aangegeven. Daar staat wel tegenover dat inmiddels in het regeerakkoord is vastgelegd dat het ruimtelijk beleid volledig zal worden gedecentraliseerd naar de provincies. In het Convenant is verder vastgelegd dat de aanpak en voortgang van de herstructurering (i.e. de uitvoering van het PHP) een rol speelt bij de omvang en de verdeling van de rijksmiddelen na 2013 tot uiterlijk 2020. Het voortvarend oppakken van de regierol door de provincie kan dus leiden tot een financiële beloning voor de herstructureringsopgave ná 2013.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre geeft de provincie beleidsmatig invulling aan de eisen die in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 aan de provinciale herstructureringsprogramma's (PHP's) gesteld worden?

Het antwoord op deze vraag vindt u op de volgende pagina in de algemene conclusie en bijbehorende toelichting. Daaropvolgend zijn de aanbevelingen opgenomen. De conclusie en aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen die in hoofdstuk 3 tot en met 6 staan.

Algemene conclusie

Algemene conclusie: Het bedrijventerreinenbeleid van de provincie Noord-Holland voldoet in redelijke tot grote mate aan de eisen uit het Convenant. Hiermee zijn goede stappen gezet in het kader van een nieuwe aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen. De volgende elementen van het beleid verdienen specifiek de aandacht:

1. In de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 zijn faciliteiten meegenomen die volgens de THB (commissie Noordanus) buiten de verantwoordelijkheid van de provincie vallen en wat bovendien niet in lijn is met het Convenant.
2. Ten tijde van de vaststelling van het PHP was reeds 635 hectare aan projecten in uitvoering genomen. Voor de overige 235 hectare is niet precies duidelijk welke locaties wanneer worden aangepakt en wat de kosten hiervan zijn. De Rekenkamer heeft op basis van gegevens van de provincie berekend dat de totale kosten voor de periode 2009-2013 bij benadering uitkomen op € 242 miljoen (waarin de te verwachten grondopbrengsten zijn verrekend) waarvan nog voor ongeveer € 62 miljoen financiering moet worden gevonden. Door de afhankelijkheid van de gemeenten en de financiële onzekerheid bij de provincies en gemeenten loopt de provincie het risico dat onvoldoende projecten in uitvoering kunnen komen.
3. Grondprijnsbeleid en regionale verevening, evenals de daaruit volgende invloedeffecten, zijn niet opgenomen in de financieringsopzet. In een aantal regio's wordt regionale verevening toegepast of wordt hieraan gewerkt. De provincie stimuleert een aantal regio's financieel om tot een regionaal grondprijnsbeleid te komen. Generieke regels voor de beloning van regionale verevening en grondprijnsbeleid bij de toekenning van subsidies ontbreken. De provincie heeft aangegeven dat verevening met de opbrengsten van de aanleg van nieuwe terreinen de komende jaren niet aan de orde zal zijn, aangezien de aanleg niet meer rendabel is of reeds een claim op de opbrengsten ligt. Daarom worden ook andere mogelijkheden om de herstructurering te financieren onderzocht, zoals bijvoorbeeld erfpacht.
4. De provincie heeft in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie gewaarborgd dat bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen in landelijk gebied alleen tot stand kunnen komen indien deze in overeenstemming zijn met de provinciale planningsopgave en rekening is gehouden met de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. Voor bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen in bestaand bebouwd gebied is dit minder sterk gewaarborgd. Deze plannen dienen weliswaar in overeenstemming te zijn met de provinciale planningsopgave, maar een expliciete verantwoording in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden wordt niet gevraagd. Bovendien is de provinciale planningsopgave gebaseerd op een momentopname van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden.
5. In de Structuurvisie heeft de provincie aangegeven gebruik te zullen maken van de juridisch-ruimtelijke instrumenten die de wet haar biedt om provinciale belangen (waaronder regionale samenwerking op het bedrijventerreinenbeleid) veilig te stellen. Hierbij is echter niet expliciet aangegeven wanneer de provincie zal ingrijpen met een proactieve of reactieve aanwijzing, waardoor de ruimtelijke kaders voor gemeenten onvoldoende helder zijn.

NB Ná 2013 heeft de provincie, indien de doelstelling van 870 hectare voor de periode 2009-2013 wordt gehaald, nog een relatief grote herstructureringsopgave van ongeveer 1.684 hectare die vóór 2020 moet worden opgepakt.

Toelichting

De provincie Noord-Holland heeft de omvang van de problematiek op verouderde bedrijventerreinen in kaart gebracht en daarbij aangegeven welk deel van de herstructureringsopgave tot en met 2013 wordt aangepakt. Met het opnemen van facelifts in de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 wijkt de provincie echter af van de Convenantafpraak dat de opgave alleen betrekking heeft op revitalisering en herprofilering. De Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, ook wel aangeduid als de commissie Noordanus) legt de verantwoordelijkheid voor facelifts bij de direct betrokken eigenaren (gemeenten en ondernemers). De provincie heeft aangegeven de betreffende facelifts te financieren als een doorstart naar revitalisering. Bij de projecten die het kenmerk facelift krijgen, zijn vaak grondige infrastructuurmaatregelen nodig en ook moeten kavels soms worden herontwikkeld. Met de financiering van facelifts wil de provincie gemeenten helpen om ondernemers mee te krijgen in een revitaliseringstraject. In de prestaties die in het kader van het Convenant aan het Rijk worden gerapporteerd, mogen facelifts echter niet worden meegenomen. Zie bevinding 1 en 2 voor een nadere toelichting.

De provincie Noord-Holland heeft in het eerste 1¼ jaar van het PHP reeds 635 hectare aan herstructureringsprojecten in uitvoering genomen (73% van de opgave van 870 hectare). In de ¾ jaar daaropvolgend zal, conform de opgave, dus nog 235 hectare in uitvoering moeten worden genomen. Voor deze jaren is nog niet precies duidelijk welke locaties wanneer worden aangepakt en wat de kosten hiervan zijn. Dit bemoeilijkt het bewaken van de voortgang van de herstructureringsopgave die in uitvoering moet worden genomen. De provincie is zowel wat betreft de programmering van de projecten als wat betreft de financiering afhankelijk van de gemeenten. De provincie loopt dan ook het risico dat onvoldoende projecten in uitvoering kunnen komen. De Rekenkamer heeft op basis van de gegevens van de provincie een benadering gemaakt van de kosten tot en met 2013 en daarbij ook in kaart gebracht welke financiering reeds is zeker gesteld. Hieruit blijkt dat nog voor ongeveer € 62 miljoen (26% van de totale kosten waarin de grondopbrengsten zijn verrekend) financiering moet worden gevonden. Wij benadrukken dat het om een globale inschatting gaat, aangezien voor de nog te starten projecten de exacte locaties en daarmee de kosten nog niet bekend zijn. Zie bevinding 4 tot en met 10 voor een nadere toelichting.

De provincie Noord-Holland heeft het beleid met betrekking tot niet-vrijblijvende regionale samenwerking grotendeels vormgegeven. Provinciedekkend zijn regionaal bestuurlijke afspraken vastgelegd over de samenwerking. Grondprijsbeleid en regionale verevening, volgens de THB twee belangrijke instrumenten, zijn niet opgenomen in de financieringsopzet. In een aantal regio's wordt regionale verevening toegepast of wordt hieraan gewerkt. De provincie stimuleert een aantal regio's financieel om tot een regionaal grondprijsbeleid te komen. Bij de toekenning van subsidies spelen regionale verevening of grondprijsbeleid echter geen rol. De provincie heeft daarnaast opgemerkt dat verevening met de opbrengsten van de aanleg van nieuwe terreinen de komende jaren niet aan de orde zal zijn. De aanleg van nieuwe terreinen is namelijk in tegenstelling tot het verleden vaak niet meer rendabel en daar waar dit wel het geval is, ligt reeds een claim op de opbrengsten. Bovendien is door de provincie aangegeven dat de komende jaren niet veel nieuwe terreinen worden aangelegd. De herstructurering van bedrijventerreinen moet de benodigde ruimtewinst opleveren. Naast verevening en grondprijsbeleid onderzoekt de provincie daarom ook andere mogelijkheden om herstructurering te financieren. Een voorbeeld hiervan is het invoeren van erfpacht op de grond van bedrijventerreinen. Zie bevinding 9 en 11 tot en met 13 voor een nadere toelichting.

De provincie heeft ook beleid vastgesteld om de regionale samenwerking planologisch te borgen. De provincie heeft in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie vastgelegd dat alle bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen in overeenstemming moeten zijn met de provinciale planningsopgave. Daarnaast is

vastgelegd dat bestemmingsplannen in landelijk gebied, die een nieuw bedrijventerrein mogelijk maken, een verantwoording moeten bevatten in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. Deze eisen worden niet gesteld aan bestemmingsplannen in bestaand bebouwd gebied. De provincie heeft aangegeven dat zij het bestaande bebouwde gebied primair de verantwoordelijkheid vindt van de gemeenten en dan ook zeer terughoudend is ten aanzien van het stellen van regels die inbreuk maken op de gemeentelijke verantwoordelijkheid. De provincie heeft daarentegen ook aangegeven dat de extra eisen voor bestemmingsplannen in landelijk gebied een dubbele borging betreffen, aangezien alle plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in overeenstemming moeten zijn met de provinciale planningsopgave (waarin rekening is gehouden met de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden). Deze provinciale planningsopgave is echter gebaseerd op een momentopname van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. De Rekenkamer is van mening dat het beter is om ook bij bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen in landelijk gebied expliciet een verantwoording te vragen in het licht van de meest actuele regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. Zie bevinding 14 voor een nadere toelichting.

In de Structuurvisie is niet expliciet uiteengezet wanneer de provincie zal ingrijpen met een proactieve of reactieve aanwijzing om een provinciaal belang te borgen. De Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU, ook wel aangeduid als de commissie Jorritsma) heeft in haar handreiking aangegeven dat duidelijk moet zijn in welke situaties en/of welke omstandigheden de provincie op locatieniveau met toepassing van haar aanwijzingsinstrumentarium zal ingrijpen. Zie bevinding 15 voor een nadere toelichting.

In de provincie Noord-Holland zijn zowel gemeenten c.q. regio's als maatschappelijke belangenorganisaties actief betrokken bij de inhoud van het PHP. Voor de uitvoering van de herstructureringsopgave is het belangrijk deze partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid te betrekken. Zie bevinding 16 voor een nadere toelichting.

In het PHP heeft de provincie een toelichting opgenomen op de wijze waarop duurzaam beheer en onderhoud op de bedrijventerreinen wordt geborgd. Daarnaast is ook een toelichting opgenomen hoe de uitvoering van de herstructureringsopgave wordt vormgegeven. Hiermee voldoet de provincie aan de afspraken van het Convenant. Zie bevinding 17 en 18 voor een nadere toelichting.

NB Uit het PHP is te herleiden dat de provincie tot 2020 een herstructureringsopgave (revitalisering en herprofilering) heeft van 2.416 hectare. Tot en met 2013 heeft de provincie aangegeven 870 hectare in uitvoering te nemen, waarvan minimaal 138 hectare facelift betreft. De provincie heeft ná 2013, indien de doelstelling voor de periode 2009-2013 wordt gehaald, dus nog een relatief grote herstructureringsopgave van ongeveer 1.684 hectare die vóór 2020 moet worden opgepakt. Zie bevinding 1 en 2 voor een nadere toelichting.

Aanbevelingen aan PS

1. Vraag GS de facelifts uit de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 en de voortgangsrapportages naar het Rijk te halen. In de provinciale rapportages kunnen deze hectares apart inzichtelijk worden gemaakt om een volledig beeld te geven van de prestaties.
2. Vraag GS periodiek, bijvoorbeeld in de P&C-cyclus, te rapporteren over de voortgang van de herstructureringsopgave en hierbij specifiek aan te geven welke projecten wanneer worden opgepakt, wat de kosten hiervan zijn, hoe dit gefinancierd gaat worden en voor welk deel nog financiering moet worden gevonden.

3. Vraag GS beleid te ontwikkelen waarbij provinciebreed gemeenten worden gestimuleerd om (regionale) verevening en grondprijnsbeleid toe te passen door het geven van financiële prikkels. Neem in dit beleid ook op dat de provincie alternatieve mogelijkheden blijft onderzoeken om de herstructurering te financieren.
4. Vraag GS vanuit de regierol van de provincie ook in de verordening te regelen dat bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen binnen bestaand bebouwd gebied alleen tot stand kunnen komen mits de toelichting een verantwoording geeft in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden.
5. Vraag GS, in lijn met de handreiking van de BWU, in de Structuurvisie vast te leggen in welke situaties en/of onder welke omstandigheden de provincie zal ingrijpen met een proactieve of reactieve aanwijzing om een provinciaal belang (waaronder regionale samenwerking op het bedrijventerreinenbeleid) te borgen.

Hoe zit het in de andere provincies?

Algemene conclusie provincie Flevoland: Het bedrijventerreinenbeleid van de provincie Flevoland voldoet in redelijke mate aan de eisen uit het Convenant. De volgende elementen van het beleid verdienen specifiek de aandacht:

1. Bij de herstructureringsopgave van 108 hectare voor de periode 2009-2013 is wel aangegeven welke locaties worden aangepakt, maar niet wanneer ze worden aangepakt. Daarbij geldt dat in de loop der tijd projecten kunnen worden toegevoegd en afgevoerd. De provincie moet nog voor ongeveer € 68 miljoen van de totale geschatte kosten van € 171 miljoen (inclusief de verwachte aankoopkosten van gronden) financiering vinden. Door de afhankelijkheid van de gemeenten en de financiële onzekerheid bij de provincies en gemeenten loopt de provincie het risico dat onvoldoende projecten in uitvoering kunnen komen.
2. Afspraken omtrent regionale samenwerking zijn niet vastgelegd. De provincie is voornemens in samenspraak met de gemeenten afspraken te maken over regionale samenwerking in het kader van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De herstructurering van bedrijventerreinen is volgens de provincie vooral een lokale aangelegenheid, maar de gemeenten zullen de opgaven wel op elkaar moeten afstemmen.
3. Grondprijnsbeleid en regionale verevening, evenals de daaruit volgende inverdieneffecten, zijn niet opgenomen in de financieringsopzet. De provincie ziet regionale verevening niet als een reële mogelijkheid. Hierbij is aangegeven dat verevening binnen gemeenten wel mogelijk is. De provincie geeft gemeenten (nog) geen financiële prikkels om hen te stimuleren grondprijnsbeleid en (regionale) verevening toe te passen.
4. De provincie heeft regionale samenwerking (zowel op het gebied van de aanleg van nieuwe terreinen als de herstructurering van bestaande terreinen) niet als provinciaal belang opgenomen in het Omgevingsplan, wat van belang is voor de inzet van de juridisch-ruimtelijke instrumenten uit de Wro.
5. Het is niet gewaarborgd dat bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen alleen tot stand kunnen komen mits de toelichting een verantwoording geeft in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. De provincie is voornemens dit op GS-niveau te regelen in een beleidsregel. De Rekenkamer kan niet beoordelen of een dergelijke maatregel juridisch gezien voldoende doorwerkt op het gemeentelijk niveau.

NB 1 In het Convenant is niet vastgelegd op welke wijze de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 moet worden berekend. Na de vaststelling van de PHP's zijn hierover afspraken gemaakt door het Rijk en de provincies. Achteraf blijkt dat de opgave van de provincie Flevoland afwijkt van deze afspraken.

NB 2 Ná 2013 heeft de provincie, indien de doelstelling van 108 hectare voor de periode 2009-2013 wordt gehaald, nog een relatief even grote herstructureringsopgave van 111 hectare die vóór 2020 moet worden opgepakt.

Algemene conclusie provincie Utrecht: Het bedrijventerreinenbeleid van de provincie Utrecht voldoet in geringe mate aan de eisen uit het Convenant. Dit komt mede doordat de provincie ervoor heeft gekozen om de herstructurering tijdelijk te bevriezen. De provincie ontwikkelt een nieuwe aanpak waarbij een herstructureringsmaatschappij wordt opgericht en regionaal afspraken worden gemaakt met de gemeenten. De volgende elementen van het beleid verdienen specifiek de aandacht:

1. De herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 is met een bandbreedte van 600-750 hectare onvoldoende specifiek geformuleerd. Bovendien zijn in de opgave projecten meegenomen die al vóór 2009 subsidie hebben ontvangen en zijn gestart, wat niet in lijn is met het Convenant.
2. Ten tijde van de vaststelling van het PHP was reeds 450 hectare aan projecten in uitvoering genomen. Voor de overige 150-300 hectare is niet precies duidelijk welke locaties wanneer worden aangepakt. Daarnaast heeft de provincie geen inzicht in de kosten van de herstructureringsopgave. De Rekenkamer heeft op basis van gegevens van de THB (commissie Noordanus) berekend dat de totale kosten voor de periode 2009-2013 bij benadering uitkomen op € 266 miljoen (inclusief de verwachte aankoopkosten van gronden). Het is onbekend voor welk bedrag nog financiering moet worden gevonden. Door de afhankelijkheid van de gemeenten en de financiële onderzekerheid bij de provincies en gemeenten loopt de provincie het risico dat onvoldoende projecten in uitvoering kunnen komen.
3. Afspraken omtrent regionale samenwerking zijn niet vastgelegd. De provincie verwacht dat de gemeenten in de loop van 2011/2012 regionaal convenanten hebben gesloten met afspraken over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande terreinen.
4. Grondprijnsbeleid en regionale verevening, evenals de daaruit volgende inverdieneffecten, zijn niet opgenomen in de financieringsopzet. De provincie heeft aangegeven dat de mogelijkheid voor grondprijnsbeleid en regionale verevening open ligt. Zij ziet met name mogelijkheden voor verevening op bedrijventerreinen waarbij uitbreiding van een terrein wordt toegestaan, indien de opbrengst wordt ingezet voor de herstructurering op datzelfde terrein. De provincie geeft gemeenten (nog) geen financiële prikkels om hen te stimuleren (regionale) verevening en grondprijnsbeleid toe te passen.
5. De provincie heeft regionale samenwerking niet als provinciaal belang opgenomen in de structuurvisie (het beleidsneutraal omgezette Streekplan), wat van belang is voor de inzet van de juridisch-ruimtelijke instrumenten uit de Wro.
6. Het is niet gewaarborgd dat bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen alleen tot stand kunnen komen mits de toelichting een verantwoording geeft in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. De provincie is voornemens te regelen dat de regio's alleen nieuwe bedrijventerreinen mogen ontwikkelen, indien zij in het regionale convenant afspraken hebben gemaakt over herstructurering en er sprake is van een goed onderbouwde regionale planning in kwantitatieve en kwalitatieve zin.

NB 1 In het Convenant is niet vastgelegd op welke wijze de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 moet worden berekend. Na de vaststelling van de PHP's zijn hierover afspraken gemaakt door het Rijk en de provincies. Achteraf blijkt dat de opgave van de provincie Utrecht afwijkt van deze afspraken. Zie ook punt 1 waarbij is opgemerkt dat de provincie ook projecten heeft meegeteld van vóór 2009.

NB 2 Ná 2013 heeft de provincie, indien de doelstelling van 600-750 hectare voor de periode 2009-2013 wordt gehaald, nog een relatief even grote herstructureringsopgave van ongeveer 547 à 697 hectare die vóór 2020 moet worden opgepakt.

Algemene conclusie provincie Zuid-Holland: Het bedrijventerreinenbeleid van de provincie Zuid-Holland voldoet in grote mate aan de eisen uit het Convenant. Hiermee zijn goede stappen gezet in het kader van een nieuwe aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen. De volgende elementen van het beleid verdienen specifiek de aandacht:

1. Ten tijde van de vaststelling van het PHP was reeds 320 hectare aan projecten in uitvoering genomen. Voor de overige 500 hectare is niet precies duidelijk welke locaties wanneer worden aangepakt en wat de kosten hiervan zijn. De Rekenkamer heeft op basis van gegevens van de provincie berekend dat de totale kosten voor de periode 2009-2013 bij benadering uitkomen op € 378 miljoen (inclusief de verwachte aankoopkosten van gronden). Het is onbekend voor welk bedrag nog financiering moet worden gevonden. Door de afhankelijkheid van de gemeenten en de financiële onderzekerheid bij de provincies en gemeenten loopt de provincie het risico dat onvoldoende projecten in uitvoering kunnen komen.
2. Grondprijnsbeleid en regionale verevening, evenals de daaruit volgende inverdieneffecten, zijn niet opgenomen in de financieringsopzet. In een aantal regio's wordt regionale verevening toegepast of wordt hieraan gewerkt. De provincie stimuleert regionale verevening bij integrale gebiedsontwikkelingen door het geven van financiële prikkels. Generieke regels voor de beloning van regionale verevening en grondprijnsbeleid bij de toekenning van subsidies ontbreken. De provincie heeft aangegeven dat verevening met de opbrengsten van de aanleg van nieuwe terreinen vaak niet mogelijk is, aangezien de aanleg niet meer rendabel is. Verevening door verhoging van de grondprijs is volgens de provincie ook niet mogelijk, omdat de prijzen geen ruimte laten voor een opslag.
3. De provincie heeft in de Verordening Ruimte gewaarborgd dat bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen alleen tot stand kunnen komen indien rekening is gehouden met de herstructureringsmogelijkheden. Het is minder sterk geborgd dat plannen alleen tot stand kunnen komen indien rekening is gehouden met de regionale behoefte. In de verordening is weliswaar een kaart opgenomen die, op basis van de regionale bedrijventerreinstrategieën, aangeeft welke gebieden bedrijventerrein zijn en kunnen worden. Een expliciete verantwoording in het licht van de regionale behoefte wordt echter niet gevraagd. Bovendien is deze kaart gebaseerd op een momentopname van de regionale behoefte.

NB 1 In het Convenant is niet vastgelegd op welke wijze de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 moet worden berekend. Na de vaststelling van de PHP's zijn hierover afspraken gemaakt door het Rijk en de provincies. Achteraf blijkt dat de opgave van de provincie Zuid-Holland afwijkt van deze afspraken.

NB 2 Ná 2013 heeft de provincie, indien de doelstelling van 820 hectare voor de periode 2009-2013 wordt gehaald, nog een relatief grote herstructureringsopgave van meer dan 1.406 hectare die vóór 2020 moet worden opgepakt.

Reactie Gedeputeerde Staten

De algemene conclusie van de Randstedelijke Rekenkamer dat het bedrijventerreinenbeleid van de provincie in redelijke tot grote mate voldoet aan de eisen uit het convenant Bedrijventerreinen en dat hiermee goede stappen zijn gezet in het kader van een nieuwe aanpak van de herstructurering beschouwen wij als een steuntje in de rug. Het geeft wederom aan dat we in Noord-Holland goed bezig zijn met het bedrijventerreinenbeleid, net als de uitverkiezing van Cees van Vliet, voorzitter van de industrievereniging Weesp, tot de Beste Bedrijventerreinen Man van 2010, de uitverkiezing van de Waarderpolder tot best geherstructureerde bedrijventerrein in 2009 en de uitverkiezing van ACT tot beste Plan voor een nieuw bedrijventerrein in 2009.

Daarnaast formuleert de Randstedelijke Rekenkamer een vijftal aandachtspunten waaruit aanbevelingen aan Provinciale Staten voortkomen. Omdat de Randstedelijke Rekenkamer daarbij veelal een theoretische onderbouwing geeft waarbij de praktijkervaring onderbelicht blijft geven wij graag onze visie op de vijf geformuleerde aandachtspunten:

1. Projecten onder de noemer facelift

Het betreft hier vier projecten gericht op forse infrastructurele maatregelen waarbij de gemeente aan zet is om de eerste stap te zetten en de ondernemers daarmee te verleiden ook zelf weer te investeren in het bedrijventerrein en de kwaliteit van de eigen panden. Dit betreft dus *niet* reguliere onderhoud aan het terrein (onze subsidieregeling HIRB sluit dit uit), maar slaat de brug naar revitalisering samen met de ondernemers. Al deze projecten gaan gepaard met inzet van procesmanagement waarbij juist de ondernemers actief betrokken worden bij het uitvoeren van maatregelen. De praktijk leert dat het juist vaak de combinatie is van maatregelen in de openbare ruimte en daarop volgende maatregelen in private ruimte (de zwaardere opgaven) die leiden tot een succesvolle herstructurering en toekomstbestendige bedrijventerreinen.

Daarmee betreft dit dus projecten met de combinatie van revitalisering en facelift. Ook het ministerie van Economische Zaken erkent in haar reactie op het Provinciaal Herstructurerings Programma van 27 mei 2010 dat een scherpe grens tussen lichte faceliftmaatregelen en zwaardere revitaliseringsmaatregelen niet te trekken is, maar dat regulier onderhoud een verantwoordelijkheid van gemeenten is. Daar zijn wij het volledig mee eens en daarom hebben wij al vanaf het begin van de looptijd van de HIRB regeling (2004) regulier onderhoud uitgesloten van subsidie. Wij zullen deze projecten dan ook herplaatsen onder de noemer revitalisering.

2. Risico dat onvoldoende projecten in uitvoering kunnen komen

Bij het verzoek vanuit het IPO om namens de provincies het convenant bedrijventerreinen te ondertekenen heeft de provincie een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de haalbaarheid van de taakstelling in verband met het toenmalige voornemen tot korting op het provinciefonds en gemeentefonds. Ook in het PHP staat aangegeven in paragraaf 2.3 dat de grote mate van medefinanciering bij de HIRB-light projecten het gevaar in zich heeft dat er door druk op de gemeentelijke begrotingen wellicht minder projecten van de grond komen. Ook de Randstedelijke Rekenkamer ziet hierin een risico.

De aanbeveling aan PS betreffende de rapportage aan PS over voortgang van projecten wordt feitelijk al vormgegeven middels de jaarlijkse rapportages over te subsidiëren projecten. Vooruit kijken naar welke projecten wanneer opgepakt zullen worden en hoe deze gefinancierd gaan worden is met de lopende begrotingsdiscussies bij gemeenten vooralsnog moeilijk te realiseren. Wel werken de gemeenten momenteel aan samenhangende programmering van zowel herstructurering als nieuw aan te leggen terreinen.

3. Grondprijsbeleid en regionale verevening

In een aantal regio's wordt al actief gewerkt aan het regionaal afstemmen van grondprijsbeleid en het onderzoeken van de mogelijkheden tot verevening. De provincie ondersteunt hierbij met subsidie. Zo wordt in de Gooi en Vechtstreek invulling gegeven aan verevening middels het transformatiefonds (Illocator) en worden in de Kop van Noord-Holland stappen gezet om te komen tot een residuele bepaling van de grondprijzen.

Naast deze financiële ondersteuning wordt onderzocht in hoeverre de mate van regionale samenwerking een toetsingscriterium kan zijn bij het beoordelen van subsidieaanvragen bij de HIRB-privaat regeling. Daarbij geldt natuurlijk wel dat de mate van samenwerking moet worden beoordeeld in het perspectief van de schaal waarop de samenwerking betrekking heeft en de regionale bestuurlijke constellatie.

4. Bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen binnen of buiten bestaand bebouwd gebied

Bewust is gekozen voor een verschil in verantwoordingsniveau tussen de terreinen binnen bestaand bebouwd gebied en de terreinen daarbuiten. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk binnen bestaand bebouwd gebied en vanuit het uitgangspunt 'lokaal wat kan' laten wij de verantwoording voor de ontwikkelingen binnen bestaand bebouwd gebied ook zoveel mogelijk bij de gemeente. Als minimumvereiste geldt wel dat alle ontwikkelingen moeten passen binnen de vastgelegde planningsopgave aan bedrijventerreinen. Deze planningsopgave is in locaties op kaart vastgelegd en wordt minimaal 1 keer in de vier jaar herijkt. Overigens zullen er geen nieuwe bedrijventerreinen tot ontwikkeling komen binnen bestaand bebouwd gebied, maar zal er eerder sprake zijn van transformatie van bedrijventerreinen naar andere functies.

Voor terreinen buiten bestaand bebouwd gebied wordt een zwaardere onderbouwing gevraagd. Niet alleen dienen nut en noodzaak aangetoond te worden en moet aantoonbaar zijn dat op bestaande terreinen binnen bestaand bebouwd gebied geen ruimte meer beschikbaar is of kan worden verkregen na herstructurering of intensivering. Ook worden deze plannen voorgelegd aan de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling om Gedeputeerde Staten te adviseren over aspecten van ruimtelijke kwaliteit.

5. Het gebruik van de juridisch-ruimtelijke instrumenten

In de Structuurvisie is gekozen voor een opbouw volgens het benoemen van provinciale belangen, het uitwerken van de provinciale rol en vervolgens het benoemen van een passend instrumentarium in het Uitvoeringsprogramma en de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie. Daarmee hebben wij een helder ruimtelijk kader neergelegd. Voor alle provinciale belangen kan de provincie gebruik maken van haar mogelijkheid in te grijpen met een proactieve of reactieve aanwijzing, maar dat zal mede afhankelijk zijn van het gewicht van de betreffende belangen en de politieke context. Het is dan ook niet mogelijk een spoorboekje op te stellen waar of wanneer een proactieve of reactieve aanwijzing aan de orde zal zijn.

Met name voor wat betreft het laatste punt vragen wij ons wel af in hoeverre de conclusies en aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer nog passen binnen de aangegeven afbakening van het onderzoek: "Het onderzoek richt zich op het provinciale beleid ten aanzien van de herstructurering van bedrijventerreinen en specifiek op de in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 gestelde eisen aan het PHP."

Opmerkelijk en verbazingwekkend is nog wel het opnemen van de volgende reden die de Randstedelijke Rekenkamer opgeeft om onderzoek te doen naar de beleidsmatige invulling die de provincies geven aan de eisen die in het Convenant aan de PHP's gesteld worden: "Het is van belang dat de provincies op het gebied van bedrijventerreinen hun verantwoordelijkheid nemen en als regisseur optreden naar gemeenten toe. Het is niet ondenkbaar dat wanneer de provincies deze regierol niet goed oppakken, het Rijk de rol weghaalt bij de provincies. Dit is in een interview ook door een rijksambtenaar aangegeven." Al jarenlang vervult de provincie op het gebied van bedrijventerreinen de rol van regisseur. Dit werd bijvoorbeeld al aangegeven in de Nota Ruimte

van 2004. Over het weghalen van deze rol wordt in het convenant Bedrijventerreinen niet gesproken en het regeringsbeleid staat juist decentralisatie van het bedrijventerreinenbeleid naar provincies voor. Het weghalen van de regierol bij provincies heeft vergaande consequenties en het terloops noemen als mogelijkheid zonder dat dit in convenant en rijksbeleid genoemd wordt en zonder bij de consequenties stil te staan wekt dan ook onze verbazing.

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). GS beschouwen het rapport als steuntje in de rug, maar de Rekenkamer constateert helaas dat GS de in het rapport benoemde aandachtspunten veelal theoretisch onderbouwd vinden, waarbij de praktijkervaring onderbelicht blijft. De Rekenkamer benadrukt dat de benoemde aandachtspunten voortvloeien uit het mede namens de provincie Noord-Holland ondertekende Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Daarbij is bovendien gebruik gemaakt van de adviezen van de commissie Noordanus (Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen, THB) en de commissie Jorritsma (Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, BWU). Aan deze adviezen hebben diverse deskundigen op het gebied van bedrijventerreinen bijgedragen ten behoeve van een nieuwe aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen. De handreiking van de BWU is juist opgesteld om de inzichten van de THB te vertalen naar een op de praktijk gerichte uitvoeringsstrategie. De Rekenkamer betreurt het dan ook dat GS de aanbevelingen nauwelijks overnemen.

Conclusie en aanbeveling 1: Projecten onder de noemer facelift

GS geven aan dat zij de in het provinciaal herstructureringsprogramma (PHP) bestempelde facelift projecten zullen herplaatsen onder de noemer revitalisering. Tijdens het onderzoek is echter aangegeven dat de provincie de betreffende facelifts financiert als een doorstart naar revitalisering. Derhalve moet goed in de gaten worden gehouden dat in de hernoemde projecten ook daadwerkelijk maatregelen worden uitgevoerd die revitalisering en niet facelifts betreffen. De Rekenkamer beveelt aan om hierover vooraf met de gemeenten duidelijke afspraken te maken en om achteraf te controleren of deze ook zijn nagekomen.

Conclusie en aanbeveling 2: Risico dat onvoldoende projecten in uitvoering kunnen komen

GS geven aan in de jaarlijkse rapportages over de te subsidiëren projecten te zullen rapporteren over de voortgang van de herstructurering, maar geven daarbij ook aan dat vooruit kijken naar welke projecten wanneer opgepakt zullen worden en hoe deze gefinancierd gaan worden met de lopende begrotingsdiscussies bij gemeenten vooralsnog moeilijk is te realiseren. De Rekenkamer benadrukt nogmaals dat het voor het bewaken van de voortgang belangrijk is om inzicht te hebben in de indicatieve kosten van de herstructureringsopgave en de reeds zeker gestelde financiering. Hierbij kan worden aangegeven voor welk deel van de herstructureringsopgave nog geen projecten zijn geselecteerd en nog financiering moet worden gevonden. Op basis van deze gegevens kunnen GS, daar waar nodig, actie ondernemen indien de doelstelling uit het PHP in gevaar komt.

Conclusie en aanbeveling 3: Grondprijsbeleid en regionale verevening

GS stellen dat zal worden onderzocht in hoeverre de mate van regionale samenwerking een toetsingscriterium kan zijn bij het beoordelen van subsidieaanvragen bij de nieuwe HIRB regeling met betrekking tot herstructurering van private ruimte. De Rekenkamer merkt hierbij op dat regionale samenwerking ook een toetsingscriterium zou moeten zijn bij de bestaande HIRB regeling met betrekking tot herstructurering van de openbare ruimte. GS geven niet aan wat zij verstaan onder regionale samenwerking. De Rekenkamer benadrukt dat met name de toepassing van (regionale) verevening en grondprijsbeleid van belang is voor een optimale, financiële bijdrage van marktpartijen en gemeenten.

Conclusie en aanbeveling 4: Verantwoording bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen binnen of buiten bestaand bebouwd gebied

GS merken op dat bij bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen bewust is gekozen voor een verschil in verantwoordingsniveau tussen de terreinen binnen bestaand bebouwd gebied en de terreinen daarbuiten. Voor terreinen buiten bestaand bebouwd gebied wordt een zwaardere onderbouwing gevraagd. De Rekenkamer is van mening dat de provincie, vanuit haar regierol, de verantwoordelijkheid heeft om ook in bestaand bebouwd gebied te voorkomen dat bestemmingsplannen worden vastgesteld zonder (actuele) afweging in het licht van de regionale behoefte en herstructureringsmogelijkheden.

Conclusie en aanbeveling 5: Het gebruik van juridisch-ruimtelijke instrumenten

Met betrekking tot het gebruik van de juridisch-ruimtelijke instrumenten geven GS aan dat in het Uitvoeringsprogramma en de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie een passend instrumentarium is benoemd. De Rekenkamer merkt op dat het Uitvoeringsprogramma onderdeel is van de door de Rekenkamer beoordeelde Structuurvisie en dat hierin niet is ingegaan op de inzet van de proactieve en reactieve aanwijzing. In de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie is aangegeven dat de inzet van de reactieve aanwijzing onderhevig is aan verdergaande juridische beperkingen, maar dat hierop op die plaats niet verder wordt ingegaan. In beide documenten waar GS aan refereren is geen uitleg opgenomen over de aanwijzingsinstrumenten en de situaties waarin de provincie deze zal inzetten. De Rekenkamer vraagt uiteraard niet een 'spoorboekje' op te stellen voor de inzet van deze instrumenten, zoals GS doen voorkomen, maar een beschrijving in algemene zin waaruit blijkt wanneer de provincie zal ingrijpen. Dit is lijn met het voorstel van de BWU.

Regierol provincies

Tot slot merken GS op dat de provincie al jarenlang de rol van regisseur vervult op het gebied van bedrijventerreinen en dat zij zich verbazen over de opmerking inzake het mogelijk weghalen van de regierol op het gebied van bedrijventerrein bij de provincies, indien zij deze niet goed oppakken. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van deze opmerking een tekstpassage over het actuele regeerakkoord toegevoegd, waarin is aangegeven dat het ruimtelijk beleid volledig zal worden gedecentraliseerd naar de provincies.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de besluitvorming van PS over de aanbevelingen tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Achtergrond. Het bedrijventerreinenbeleid is de laatste jaren vaak onderwerp van onderzoek geweest. In onder andere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, het Planbureau voor de Leefomgeving en in het proefschrift van Han Olden¹ is flinke kritiek geuit op het beleid. De planning van nieuwe terreinen zou te ruim zijn en de herstructurering van verouderde terreinen blijft achter. Een omslag in het beleid is gewenst.² Een nieuwe aanpak van het bedrijventerreinenbeleid is vastgelegd in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020. Dit Convenant, op 27 november 2009 door het Rijk (de ministers van VROM en EZ), het IPO en de VNG ondertekend, heeft als doel om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland.³ Het Convenant is een uitwerking van het in 2008 opgestelde Bestuurlijke afsprakenkader bedrijventerreinen 2010-2020. Aan de basis van dit afsprakenkader lag onder andere het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB). De THB, ook wel aangeduid als de commissie Noordanus, geeft aan dat de regio het kader is waarbinnen de planning van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen gestalte moet krijgen.⁴ De Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU), ook wel aangeduid als de commissie Jorritsma, heeft een handreiking opgesteld waarin voorstellen worden gedaan hoe gemeenten en provincies uitvoering kunnen geven aan samenwerkingsverbanden.⁵

Met de ondertekening van het Convenant is de afspraak gemaakt dat gemeenten samenwerken op het gebied van bedrijventerreinenbeleid en dat de provincies hierop toezien. Uitgangspunt is dat eerst op bestaande terreinen naar ruimte voor bedrijvigheid wordt gezocht, voordat tot de aanleg van nieuwe over wordt gegaan. De afspraken die het Rijk, het IPO en de VNG hierover hebben gemaakt zijn vastgelegd in het Convenant. De THB heeft een indicatieve inschatting gemaakt van herstructureringsopgave tot 2020 van 15.800 hectare.⁶ De provincies stellen zich garant voor de versnelde sanering van 6.500 hectare aan verouderde bedrijventerreinen in de periode 2009-2013.⁷ Hiertoe moesten zij vóór 1 april 2010 provinciale herstructureringsprogramma's (PHP's) opstellen, inclusief een overzicht van de verwachte kosten en baten. Vanuit het Rijk is voor de periode 2009-2013 ongeveer 400 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de aanpak van bedrijventerreinen. Deze rijksbijdrage is gekoppeld aan de ambitie om in deze periode 6.500 hectare herstructureringsopgave in uitvoering te nemen.

Onderzoek. Met de ondertekening van het Convenant is een nieuwe weg ingeslagen om de herstructurering van bedrijventerreinen aan te pakken. De Rekenkamer vindt het belangrijk Provinciale Staten (PS) te informeren over

¹ Olden (2010), Uit voorraad leverbaar

² Algemene Rekenkamer (2008), Herstructurering van bedrijventerreinen; Planbureau voor de Leefomgeving (2009), De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering; Olden (2010), Uit voorraad leverbaar

³ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, considerans lid 2

⁴ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 26

⁵ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit

⁶ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p.134

⁷ Ministerie van EZ en Ministerie van VROM (2010), www.rijksoverheid.nl

de doorwerking van dit Convenant in het provinciale beleid. In het Convenant is vastgelegd aan welke eisen het provinciale beleid moet voldoen.⁸ Deze hebben betrekking op de herstructureringsopgave (omvang, locaties e.d.), de financiering, regionale samenwerking, duurzaam beheer en onderhoud en de vormgeving van de uitvoering. In deze rapportage gaan we hier nader op in.

Programmaraad. De Rekenkamer heeft in mei 2010 het voorstel om een ex-ante onderzoek uit te voeren naar de provinciale herstructureringsprogramma's voorgelegd aan de programmaraad. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland reageerden positief op het voorstel. In de provincie Flevoland is een discussie geweest over de meerwaarde van een dergelijk onderzoek, gezien de geringe herstructureringsopgave in deze provincie. Na een toelichting van de Rekenkamer hebben de Statenleden van de commissies Bestuur en Werk de Rekenkamer gemeld meerwaarde in het onderzoek te zien en gevraagd de provincie Flevoland mee te nemen in het onderzoek.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is PS te ondersteunen bij de kaderstelling op dit beleidsterrein en handvatten te bieden voor een eventuele bijstelling/aanscherping van de kaders.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre geeft de provincie beleidsmatig invulling aan de eisen die in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 aan de provinciale herstructureringsprogramma's (PHP's) gesteld worden?

De centrale onderzoeksvraag is breder geformuleerd dan een check van het PHP aan de gestelde eisen. Dit is bewust gedaan, omdat de Rekenkamer het belangrijker vindt dat de provincie beleidsmatig invulling geeft aan de gestelde eisen dan het feit of zij dit formeel in het PHP heeft vastgelegd. In het kader van de informatieverstrekking aan PS is het natuurlijk beter als het PHP de betreffende informatie wel zou bevatten.

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op het provinciale beleid ten aanzien van de herstructurering van bedrijventerreinen en specifiek op de in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 gestelde eisen aan het PHP. De Rekenkamer heeft zich niet beperkt tot het beleid zoals vastgelegd in het PHP. Ook andere documenten, die elementen bevatten van het provinciale herstructureringsbeleid, zijn in het onderzoek betrokken. Voorbeelden hiervan zijn de structuurvisies, de ruimtelijke verordeningen en de subsidieregelingen voor het stimuleren van herstructurering.

Het onderzoek richt zich in principe niet op het provinciale beleid ten aanzien van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Dit beleid komt echter wel aan de orde bij één van de verplichte onderdelen van het PHP, namelijk de niet-vrijblijvende regionale samenwerking. Bij de toetsing van dit onderdeel is het specifieke beleid inzake de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen derhalve wél meegenomen.

⁸ In bijlage 4 van het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is de informatie opgenomen die de PHP's minimaal moeten bevatten.

1.4 Belang van het onderzoek in relatie tot de beoordeling door het Rijk

Het Rijk heeft de PHP's beoordeeld in het kader van de te decentraliseren rijksmiddelen. Hierbij is met name gekeken of de herstructureringsopgaven voor de periode 2009-2013 van alle provincies samen tot 6.500 hectare optellen en of de totale cofinanciering vanuit de provincies substantieel is.⁹ Het Rijk stelt dat de PHP's van de Randstadprovincies voldoen aan de afspraken en aan de uitgangspunten, die in het Convenant zijn vastgelegd. Eind mei 2010 bracht het Rijk een persbericht uit met de kop: 'Provincies overtreffen verwachtingen bij aanpak bedrijventerreinen'. In dit persbericht gaven de toenmalige ministers Huizinga van VROM en Van der Hoeven van EZ aan lovend te zijn over de provinciale programma's om verouderde bedrijventerreinen op te knappen.

De Rekenkamer constateerde echter op basis van een quick-scan van de PHP's van de Randstadprovincies dat enkele kritische kanttekeningen op zijn plaats zouden zijn (die verderop in het rapport aan de orde komen). Daarnaast zijn twee belangrijke redenen doorslaggevend geweest voor de Rekenkamer om onderzoek te doen naar de beleidsmatige invulling die de provincies geven aan de eisen die in het Convenant aan de PHP's gesteld worden:

- In het Convenant is vastgelegd dat het Rijk in 2013 op basis van een evaluatie van de aanpak en voortgang van de inhaalslag herstructurering (i.e. de uitvoering van het PHP) de omvang en de verdeling beoordeelt van de rijksmiddelen na 2013 tot uiterlijk 2020.¹⁰
- Het is van belang dat de provincies op het gebied van bedrijventerreinen hun verantwoordelijkheid nemen en als regisseur optreden naar de gemeenten toe. Het is niet ondenkbaar dat wanneer de provincies deze regierol niet goed oppakken, het Rijk de rol weghaalt bij de provincies, zoals medio 2010 in een interview ook door een rijksambtenaar is aangegeven.¹¹ Daar staat wel tegenover dat inmiddels in het regeerakkoord is vastgelegd dat het ruimtelijk beleid volledig zal worden gedecentraliseerd naar de provincies.

1.5 Werkwijze en beoordeling

In het Convenant zijn acht onderdelen benoemd die de PHP's minimaal moeten bevatten (zie tabel 1). In dit onderzoek beoordeelt de Rekenkamer het provinciale beleid aan de hand van deze acht onderdelen. Met de ondertekening van het Convenant hebben de provincies zich gecommitteerd aan daarin vastgelegde afspraken. In het rapport wordt op verschillende plaatsen de termen 'verplicht' en 'vereist' gehanteerd, omdat de Rekenkamer van mening is dat de betrokken partijen het nakomen van de afspraken uit het Convenant minimaal aan zichzelf verplicht zijn.

Tabel 1 Minimale onderdelen PHP's

a.	De herstructureringsopgave (uitgesplitst in hectares te herprofilen of (zwaar) te revitaliseren), de locaties die aangepakt gaan worden tot en met 2013, de daarmee te realiseren output in ha's en de jaarlijkse fasering.
b.	Een toelichting hoe bij de prioritering van projecten, goed lopende regionaal samenwerkende regio's zijn beloond.
c.	Een indicatief overzicht van de geschatte kosten en de financieringsopzet (opbrengsten, inverdieneffecten, grondprijsbeleid, regionale verevening, overheidsbijdragen (gemeenten en provincies) en eventuele bijdragen derden).
d.	Een toelichting op de wijze hoe niet-vrijblijvende regionale samenwerking wordt vorm gegeven. Deze regionale samenwerking heeft zowel betrekking op de aanleg van nieuwe terreinen als de herstructurering van verouderde terreinen.

⁹ Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (ministeries van VROM en EZ), interview, 29 juni 2010

¹⁰ Art. 6 lid h Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

¹¹ Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (ministeries van VROM en EZ), interview, 29 juni 2010

e.	Een toelichting op de wijze waarop regio's en maatschappelijke belangenorganisaties betrokken zijn bij de inhoud van het provinciale herstructureringsprogramma (waaronder het bedrijfsleven).
f.	Provincies nemen in de provinciale herstructureringsprogramma's een overzicht op van de overheidsmiddelen die worden ingezet voor de herstructureringsopgave inclusief de rijks- en provinciale bijdragen die worden verkregen uit de regelingen voor bodemsanering, Grote Stedenbeleid, Nota Ruimte budget en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en de hectares die daarmee worden gerealiseerd voor zover het herstructureren van bedrijventerreinen betreft.
g.	Een toelichting op de wijze waarop duurzaam beheer en onderhoud op de te herstructureren locaties wordt geborgd.
h.	Een toelichting hoe de uitvoering van de herstructureringsopgave wordt vormgegeven.

In het Convenant is geen nadere definitie opgenomen van niet-vrijblijvende regionale samenwerking (tabel 1, onderdeel d). De BWU heeft in haar handreiking verschillende interventies benoemd die de provincies in kunnen zetten ten behoeve van regionale samenwerking. De Rekenkamer heeft haar beoordeling gebaseerd op een aantal van deze interventies. Een uitgebreide toelichting op de beoordeling van niet-vrijblijvende regionale samenwerking is opgenomen in paragraaf 4.1.

Voor de uitvoering van het onderzoek is een documentenonderzoek uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van provinciale documenten waarin het beleid met betrekking tot de herstructureren van bedrijventerreinen is vastgelegd (zie paragraaf 1.3 Afbakening). Naast het documentenonderzoek zijn interviews gehouden met provincieambtenaren en zijn in diverse rondes aanvullende vragen per e-mail gesteld. Het doel van de interviews is een aanvulling op en/of controle van het gedocumenteerde provinciale herstructureringsbeleid.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2, 3 en 4 is de beoordeling met betrekking tot respectievelijk de herstructureringsopgave (tabel 1 onderdeel a), de kosten en de financiering (tabel 1 onderdelen c en f) en de regionale samenwerking (tabel 1 onderdeel b, d en e) opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat de beoordeling van het provinciale beleid ten aanzien van duurzaam beheer en onderhoud op de te herstructureren locaties (tabel 1 onderdeel g). In hoofdstuk 6 is de beoordeling opgenomen van de wijze waarop de Randstadprovincies de uitvoering van de herstructureringsopgave vormgeven (tabel 1 onderdeel h).

HOOFDSTUK 2

Herstructureringsopgave

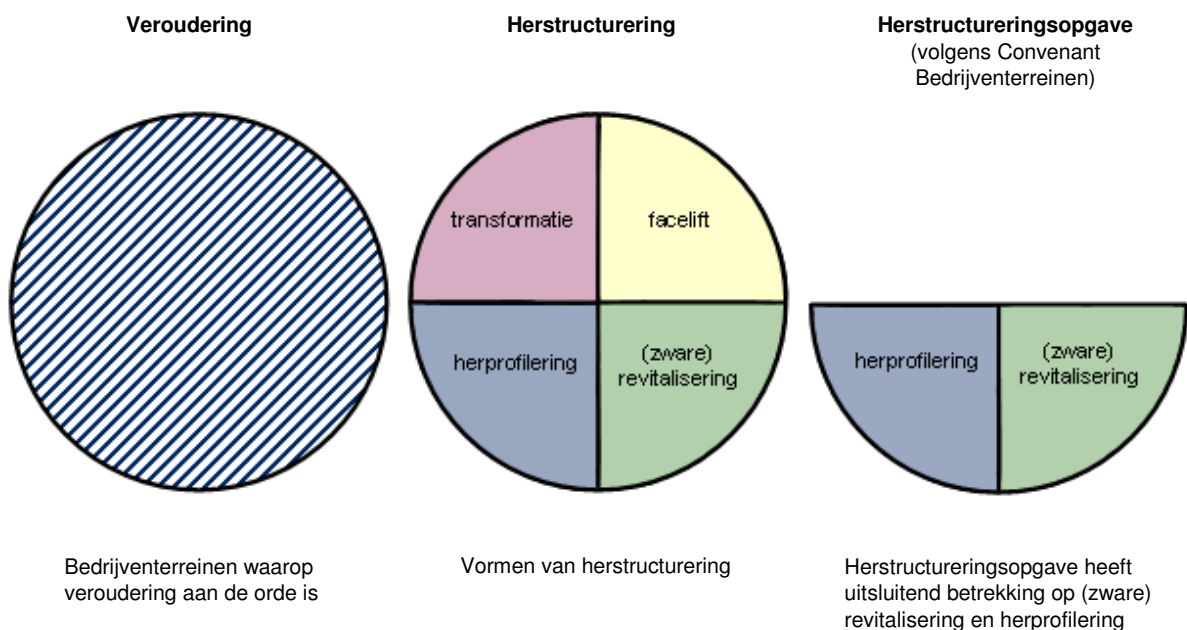
2.1 Context herstructureringsopgave

In het Convenant is vastgelegd dat de PHP's minimaal moeten bevatten: de herstructureringsopgave (uitgesplitst in hectares te herprofilen of (zwaar) te revitaliseren), de locaties die aangepakt gaan worden tot en met 2013, de daarmee te realiseren output in hectare en de jaarlijkse fasering.¹² In paragraaf 2.2 wordt de bevinding gepresenteerd die betrekking heeft op de herstructureringsopgave tot 2020. Paragraaf 2.3 bevat de bevinding die betrekking heeft op de opgave voor de periode 2009-2013. Paragraaf 2.4 gaat in op de bevinding over de locaties die worden aangepakt en in paragraaf 2.5 staat de bevinding over de jaarlijkse fasering.

Het in kaart brengen van de herstructureringsopgave geeft inzicht in de daadwerkelijke omvang van de opgave. Dit inzicht helpt provincies en gemeenten bij het nemen van (beleids)maatregelen om de problematiek van verouderde bedrijventerreinen aan te pakken. De herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 geeft aan welk deel de komende jaren wordt aangepakt. In het Convenant is afgesproken dat in de periode 2009-2013 een herstructureringsopgave van 6.500 hectare in uitvoering wordt genomen. Het inzichtelijk maken van de locaties en een jaarlijkse fasering helpen bij de concretisering van de uitvoering. Daarnaast helpt planmatig werken om controle te houden op de voortgang in de aanpak van de verouderde bedrijventerreinen.

Toelichting veroudering, herstructurering en herstructureringsopgave

In figuur 1 zijn de begrippen veroudering, herstructurering en herstructureringsopgave weergegeven.



Figuur 1 Begrippenkader

¹² IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel a

Bedrijventerreinen verouderen in de loop van hun bestaan. De problematiek die op bedrijventerreinen kan ontstaan is divers. Zo kan de uitstraling van een terrein verslechteren door bijvoorbeeld verpaupering van kavels en opstallen. Maar ook een verslechterde bereikbaarheid en inefficiënt ruimtegebruik door bijvoorbeeld leegstand zorgen voor problemen op bedrijventerreinen. Daarnaast kunnen problemen ontstaan door milieuoverlast, hierbij kan gedacht worden aan bodemvervuiling en geluidsoverlast.¹³

Door middel van herstructurering kunnen problemen op bedrijventerreinen worden aangepakt. Bij herstructurering wordt onderscheid gemaakt in vier vormen, namelijk facelift, (zware) revitalisering, herprofilering en transformatie (zie tabel 2).¹⁴

Tabel 2 Definities herstructureringsvormen¹⁵

Facelift	(Zware) revitalisering	Herprofilering	Transformatie
<i>“een grote opknapbeurt van het bedrijventerrein die wordt toegepast indien er sprake is van fysieke veroudering van de openbare ruimte en gebouwen”</i>	<i>“(forse) ingrepen op het bedrijventerrein om de kwaliteiten van de locatie te verbeteren (aanpak van de infrastructuur, openbare en private ruimte) die nodig is indien er sprake is van (dreigende) structurele leegstand en ernstige achteruitgang van het terrein”</i>	<i>“een zware vorm van revitalisering die leidt tot een (gedeeltelijke) nieuwe werkfunctie op het bedrijventerrein zoals kantorenlocatie of detailhandel, die veelal vraagt om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur”</i>	<i>“een totale herinrichting van het terrein waarbij het terrein (of een deel daarvan) wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen. De functie van het terrein (of een deel daarvan) verandert naar een niet-economische functie”</i>

De in het Convenant opgenomen definitie van herstructureringsopgave heeft alleen betrekking op (zware) revitalisering en herprofilering (zie ook figuur 1).¹⁶ Deze definitie sluit aan bij de afbakening die de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) heeft gemaakt. Facelifts worden door de THB niet gerekend tot de ‘harde kern van de herstructureringsopgave’ en de verantwoordelijkheid hiervoor wordt gelegd bij de direct betrokken eigenaren (gemeenten en ondernemers). De THB geeft aan dat transformatie al onderdeel moet zijn van de uitvoering van de Nota Ruimte en van de daarmee verbonden investeringsopgave. Het verlies aan bedrijventerreinen moet echter wel in de (regionale) bedrijventerreinenplanning worden meegenomen.¹⁷

2.2 Herstructureringsopgave tot 2020

Het Convenant vereist dat de provincies de herstructureringsopgave in hun PHP opnemen.¹⁸ De genoemde periode (tot 2020) sluit aan bij het in IPO-verband afgesproken format.¹⁹ Het inzichtelijk maken van de totale omvang van de opgave helpt provincies en gemeenten bij het plannen en het nemen van (beleids)maatregelen om de problematiek van verouderde bedrijventerreinen vóór 2020 te verhelpen.

¹³ Louw e.a. (2009), Planning van bedrijventerreinen, pp. 149-152

¹⁴ Art. 1 lid m Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

¹⁵ Art. 1 lid i, j, k en l Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

¹⁶ Art. 1 lid n Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

¹⁷ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 11

¹⁸ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel a

¹⁹ IPO (2010), Format provinciaal herstructureringsprogramma bedrijventerreinen

Bevinding 1: De provincie Flevoland noemt in haar PHP de herstructureringsopgave tot 2020. Van de provincie Noord-Holland is de herstructureringsopgave tot 2020 te herleiden uit het PHP. De opgave tot 2020 van de provincies Utrecht en Zuid-Holland is niet precies te herleiden.

Toelichting

Tabel 3 Herstructureringsopgave tot 2020

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Herstructureringsopgave	219 ha	2.416 ha	Max. 1.297 ha	Min. 2.226 ha
Bron	Expliciet genoemd in het PHP	Som van opgave revitalisering en herprofilering in PHP	Som van opgave revitalisering en herprofilering in PHP	Som van opgave revitalisering en herprofilering in PHP

Flevoland

In haar PHP heeft de provincie Flevoland een herstructureringsopgave tot 2020 van 219 hectare bruto opgenomen. Deze opgave betreft 33% revitalisering en 67% herprofilering.²⁰ Het adviesbureau BUITEN heeft in opdracht van de provincie door middel van een enquête onder de Flevolandse gemeenten de herstructureringsopgave voor de provincie in beeld gebracht.²¹

Noord-Holland

De herstructureringsopgave tot 2020 van de provincie Noord-Holland is te herleiden uit het PHP. In het PHP worden voor de herstructureringsvormen facelift, revitalisering en herprofilering per vorm de totaal te herstructureren oppervlakten genoemd. De herstructureringsopgave (de optelling van de hectares bij revitalisering en herprofilering) is 2.415,7 hectare bruto (74% revitalisering en 26% herprofilering).²² De provincie Noord-Holland heeft de veroudering op bedrijventerreinen in kaart laten brengen door het adviesbureau STEC (voor Noord-Holland Noord) en het adviesbureau BUITEN (voor Noord-Holland Zuid).²³ Hieruit blijkt een klein verschil met de herstructureringsopgave (het totaal aantal hectare veroudering ligt iets hoger). Dit is echter te verklaren door een verschil in interpretatie. Daar waar bijvoorbeeld STEC veroudering heeft geconstateerd kan een gemeente van mening zijn dat hiervoor (nog) geen herstructurering noodzakelijk is. Gemeente Alkmaar heeft bijvoorbeeld twee terreinen als niet-verouderd aangewezen die in de berekening door STEC wel zijn opgenomen.²⁴

Utrecht

De provincie noemt in het PHP per herstructureringsvorm de totaal te herstructureren oppervlakten. De som van totalen bij de vormen revitalisering en herprofilering levert een herstructureringsopgave op van 1.297 hectare bruto (86% revitalisering en 14% herprofilering).²⁵ Deze opgave is echter niet exact, aangezien voor de bedrijventerreinen waarvoor nog geen concrete plannen zijn, in plaats van de te herstructureren hectares het totale bruto oppervlak van het terrein is meegerekend. Daar staat tegenover dat in de praktijk ook veroudering voorkomt op terreinen waarvoor geen planvorming in voorbereiding is. Hierbij gaat het vaak om kleine lokale

²⁰ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 5

²¹ BUITEN (2010), Visie Werklocaties Flevoland 2030+

²² Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 11

²³ BUITEN (2010), Aanscherping herstructureringsopgave Bedrijventerreinen Metropoolregio Amsterdam; STEC (2009), Naar een uitwerking van de Taskforce Herstructurering voor Noord-Holland Noord

²⁴ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010

²⁵ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan bedrijventerreinen 2009-2013, p. 9

terreinen. De provincie geeft aan dat per saldo in de praktijk de herstructureringsopgave voor de provincie Utrecht waarschijnlijk lager zal liggen dan uit het PHP is te herleiden.²⁶

Zuid-Holland

De provincie heeft in het PHP de prioritair benoemde projecten²⁷ (86% van de gemeentelijke herstructureringsplannen) onderverdeeld in facelift, revitalisering en herprofilering. Het totaal aan prioritair benoemde projecten revitalisering en herprofilering betreft 2.226 hectare bruto (76% revitalisering en 24% herprofilering).²⁸ Van de niet prioritair benoemde projecten (ongeveer 480 hectare bruto) is in het PHP geen onderverdeling gemaakt naar type herstructurering. Binnen de 480 hectare aan niet prioritair benoemde projecten vallen ook facelift projecten en hierdoor is de herstructureringsopgave niet volledig te berekenen.²⁹ Daarnaast liggen terreinen kleiner dan 5 hectare niet in het aandachtsveld van de provincie. Door de provincie is aangegeven dat het veel inspanningen kost om wellicht nog een paar extra hectare verouderd bedrijventerrein in kaart te brengen. Bovendien zijn volgens de provincie de belangrijkste terreinen die moeten worden geherstructureerd in het PHP opgenomen.³⁰

2.3 Herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013

Het Convenant vereist dat de provincies de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 expliciet in hun PHP benoemen.³¹ De herstructureringsopgaven voor deze periode uit de PHP's van alle provincies moeten optellen tot minimaal 6.500 hectare. Dit is de landelijke doelstelling die in het Convenant is opgenomen.³²

Bevinding 2: De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben precies aangegeven wat hun herstructureringsopgave is voor de periode 2009-2013. De provincie Utrecht heeft echter een vrij ruime bandbreedte opgegeven waarbinnen de opgave moet liggen. Daarnaast wijken de herstructureringsopgaven van de provincies Noord-Holland en Utrecht af van de Convenantafspraken. De provincie Noord-Holland heeft facelift projecten aan de opgave toegerekend en de provincie Utrecht heeft projecten aan de opgave toegerekend die al vóór 2009 subsidie hebben ontvangen en zijn gestart.

Toelichting

Tabel 4 Herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Herstructureringsopgave	108 ha	870 ha	600-750 ha	820 ha

²⁶ Provincie Utrecht, e-mail, 23 augustus 2010

²⁷ Prioritair benoemde projecten zijn (boven)regionale projecten waarop de provincie extra wil inzetten. Provincie Zuid-Holland (2009), Uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie 2008-2011, p. 6

²⁸ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 9

²⁹ De provincie Zuid-Holland heeft in het feitelijk wederhoor van 18 oktober 2010 aangegeven dat zij de herstructureringsopgave tot 2020 wel in beeld heeft, maar niet heeft opgenomen in het PHP.

³⁰ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 28 juni 2010

³¹ Art. 5 lid b en d Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010); IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel a

³² Art. 5 lid b Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

Flevoland

De provincie Flevoland heeft een herstructureringsopgave van 108 hectare bruto voor de periode 2009-2013.³³

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft een herstructureringsopgave van 870 hectare bruto voor de periode 2009-2013.³⁴ In deze opgave rekent de provincie echter, in afwijking van de Convenantafspraken, herstructurering mee die facelift betreft. Dit blijkt zowel uit de lijst van lopende projecten als de lijst van te starten projecten die in het PHP zijn opgenomen. In de lijst van lopende projecten heeft de provincie Noord-Holland facelift projecten en projecten waarin zowel facelift als revitalisering aan de orde zijn opgenomen. Uit het PHP is bij de facelift projecten te herleiden om hoeveel hectare het gaat. Bij de revitalisering/facelift projecten is dit niet mogelijk, aangezien de verhouding tussen revitalisering en facelift niet is aangegeven. De totale oppervlakte van de facelift projecten bedraagt 137,6 hectare bruto en is, volgens de definitie van het Convenant, onterecht in de opgave van de provincie opgenomen. De Rekenkamer wil benadrukken dat dit niet wil zeggen dat de facelift projecten ook onterecht worden uitgevoerd. Deze projecten mogen echter niet worden meegerekend in de herstructureringsopgave in het PHP, die conform het Convenant alleen betrekking mag hebben op revitalisering en herprofilering. Deze projecten leveren geen bijdrage aan de landelijke doelstelling om in de periode 2009-2013 een herstructureringsopgave van 6.500 hectare in uitvoering te hebben genomen. Het Rijk benadrukt in haar brief aan de provincie inzake de beoordeling van het PHP dat de financiering van faceliftmaatregelen primair een verantwoordelijkheid is van gemeenten, aangezien het regulier onderhoud betreft.³⁵ De provincie heeft aangegeven dat de facelift projecten geen achterstallig onderhoud betreffen, maar een doorstart naar revitalisering. Bij deze projecten zijn namelijk vaak grondige infrastructuurmaatregelen nodig en moeten soms kavels worden herontwikkeld. Met de financiering van de facelift projecten wil de provincie gemeenten helpen mee te krijgen in een revitaliseringsproject.³⁶

Utrecht

De herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 is door de provincie Utrecht in een bandbreedte geformuleerd. De opgave ligt op circa 600 tot 750 hectare bruto.³⁷ De provincie heeft aangegeven dat als doelstelling 750 hectare gehanteerd dient te worden.³⁸ In afwijking van de Convenantafspraken zijn door de provincie Utrecht ook projecten meegerekend die al vóór 1 januari 2009 subsidie hebben ontvangen en zijn gestart (zie ook de toelichting bij bevinding 3).³⁹

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft een herstructureringsopgave van 820 hectare bruto voor de periode 2009-2013.⁴⁰

³³ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 4

³⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 12

³⁵ Interdepartementaal Programmteam Bedrijventerreinen (2010), Beoordeling Provinciaal Herstructureringsprogramma, EZ / 10063049, p. 3

³⁶ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview 7 oktober 2010; feitelijk wederhoor, 19 oktober 2010

³⁷ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 10; e-mail, 23 augustus 2010

³⁸ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

³⁹ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47; ambtelijk interview, 6 juli 2010

⁴⁰ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 5

Bevinding 3: De Randstadprovincies hebben bij de berekening van hun herstructureringsopgave verschillende definities gehanteerd van de term 'in uitvoering genomen' die in het Convenant is opgenomen. Hierdoor zijn de herstructureringsopgaven en de resultaten onvergelijkbaar. De landelijke herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 bestaat dus uit verschillend berekende provinciale opgaven.

In het Convenant is vastgelegd dat het Rijk, de provincies en de gemeenten gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen om in de periode 2009-2013 een herstructureringsopgave van 6.500 hectare in uitvoering te hebben genomen. Het Convenant voorziet echter niet in een definitie van 'in uitvoering genomen'. In de memo Monitoring van PHP's van het ministerie van VROM aan de IPO Werkgroep Bedrijventerreinen (opgesteld nadat de provincies hun opgaven al in de PHP's kenbaar hadden gemaakt) is de volgende definitie opgenomen: "*We spreken af dat een herstructurering in uitvoering is, indien de Masterplan-fase inclusief de financieringsfase is afgerond en goedgekeurd door de gemeenteraad na 1 januari 2009*".⁴¹ Deze notitie is in september 2010 door het IPO akkoord bevonden.⁴²

Flevoland

De provincie Flevoland hanteert een andere definitie dan wordt gehanteerd in de memo Monitoring van PHP's. Onder 'in uitvoering genomen' verstaat de provincie een herstructureringsplan dat is gedekt door een vastgesteld bestemmingsplan, een door de Raad gefiatteerde financiële dekking, gecompleteerd door een afgeronde aanbestedingsprocedure en een vastgestelde startdatum voor de uitvoering.⁴³

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat de definitie wordt gehanteerd zoals die in de memo Monitoring van PHP's is geformuleerd (zie hierboven).⁴⁴

Utrecht

Onder 'in uitvoering genomen' verstaat de provincie een project waarvan een plan van aanpak vergevorderd is (met een besluit van B&W en waarvan duidelijk is dat de gemeente de financiële middelen beschikbaar heeft) of een project dat reeds in uitvoering is. De provincie neemt ook projecten op die al vóór 1 januari 2009 zijn gestart, maar waarvan de uitvoering doorloopt in de periode 2009-2013. Het betreft herstructureringsprojecten waarvoor de provincie in de periode 2006-2008 vanuit het Algemeen Stimuleringsfonds € 5 miljoen subsidie heeft verleend.⁴⁵ De provincie heeft aangegeven dat alleen de herstructureringsprojecten van vóór 2009 zijn meegenomen waarvan het zwaartepunt van de herstructureringsmaatregelen in de periode 2009 t/m 2013 ligt.⁴⁶ De definitie die de provincie Utrecht hanteert wijkt hiermee af van de Convenantafspraken en de definitie zoals die later in de memo Monitoring van PHP's is opgenomen.

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland hanteert de datum van toekenning van de subsidie als moment waarop het project in uitvoering is genomen. Herstructureringsplannen die vóór 1 januari 2009 door de gemeenteraad zijn goedgekeurd, maar waarvan de subsidie na 1 januari 2009 is toegekend worden ook meegerekend in de opgave.

⁴¹ Ministerie van VROM (2010), Memo Monitoring van PHP's

⁴² Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoor, 18 oktober 2010

⁴³ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

⁴⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 8 juli 2010

⁴⁵ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47; ambtelijk interview, 6 juli 2010

⁴⁶ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

Ook de provincie Zuid-Holland wijkt hiermee af van de definitie zoals die later in de memo Monitoring van PHP's is opgenomen.

Door een verschillende interpretatie van de term 'in uitvoering genomen' zijn de herstructureringsopgaven en de resultaten van de provincies onvergelykbaar. In de landelijke herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 worden dan ook verschillend berekende opgaven opgeteld.

Bevinding 4: De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hadden op het moment van vaststelling van het PHP al een gedeelte van hun doelstelling in het kader van de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 gerealiseerd (projecten in uitvoering). In de provincie Noord-Holland was reeds 635 hectare (73%) aan projecten in uitvoering en moest nog 235 hectare (27%) in uitvoering worden genomen. In de provincie Utrecht was reeds 450 hectare (60% of meer) aan projecten in uitvoering en moest nog 150 tot 300 hectare in uitvoering worden genomen. In de provincie Zuid-Holland was reeds 320 hectare (39%) aan projecten in uitvoering en moest nog 500 hectare (61%) in uitvoering worden genomen. In de provincie Flevoland zijn nog geen projecten in uitvoering en moet dus nog 108 hectare (100%) in uitvoering worden genomen.

Toelichting

Tabel 5 Totaal hectare aan projecten in uitvoering en op te starten herstructureringsprojecten 2009 t/m 2013

Provincie	Doelstelling opgave t/m 2013 (in ha)	Projecten in uitvoering per 1 april 2010 (in ha en % van opgave)	Te starten projecten t/m 2013 (in ha)
Flevoland	108	0 (0%)	108 (100%)
Noord-Holland	870	635 (73%)	235 (27%)
Utrecht	600-750	450 (60% of meer)	150-300
Zuid-Holland	820	320 (39%)	500 (61%)

Flevoland

Alle herstructureringsprojecten in de provincie Flevoland betreffen, in tegenstelling tot de andere provincies, nieuwe projecten.

Noord-Holland

De totale omvang van de in 2009 gestarte herstructureringsprojecten in de provincie Noord-Holland bedraagt 635 hectare bruto. De provincie heeft hiermee bijna driekwart van haar doelstelling gerealiseerd.⁴⁷

Utrecht

Ook de provincie Utrecht heeft een groot deel van haar doelstelling al gerealiseerd. Als uitgegaan wordt van een doelstelling van 750 hectare is 60% van de doelstelling gerealiseerd.⁴⁸

⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 12

⁴⁸ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, pp. 10 en 32

Zuid-Holland

In de periode 2009 - april 2010 is in de provincie Zuid-Holland aan 21 projecten subsidie toegekend waarmee in totaal 320 hectare bruto bedrijventerrein wordt geherstructureerd. Hiermee heeft de provincie bijna 40% van haar doelstelling gerealiseerd.⁴⁹

2.4 Locaties

Het Convenant vereist dat de provincies in hun PHP aangeven welke locaties tot en met 2013 worden aangepakt.⁵⁰ Door vooraf de exacte locaties aan te wijzen die tot en met 2013 worden geherstructureerd, maakt de provincie al concreet wat in uitvoering genomen zal worden. Ook kan de voortgang in de uitvoering beter worden gevolgd.

Bevinding 5: De provincie Flevoland noemt in haar PHP de locaties die aangepakt worden tot en met 2013. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland beperken zich tot het noemen van de lopende projecten aangevuld met een groslijst van locaties die in aanmerking komen om te worden aangepakt tot en met 2013.

Toelichting

Flevoland

De provincie Flevoland heeft in haar PHP een lijst opgenomen van locaties die aangepakt worden tot en met 2013. De provincie maakt daarbij wel een voorbehoud. Aangegeven wordt dat het in dit stadium nog onzeker is of alle geplande projecten ook daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden en dat in de loop der tijd projecten kunnen worden toegevoegd.⁵¹

Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben voor de nog te starten projecten niet de exacte locaties benoemd die tot en met 2013 worden aangepakt. Hierbij is aangegeven dat een definitieve prioritering ontbreekt, omdat herstructureringsplannen niet altijd even concreet zijn of nog onzekerheid kennen over de uitvoeringstermijn.⁵² De provincies zijn bovendien afhankelijk van de projecten die de gemeenten aandragen. Doordat de provincies niet exact de locaties tot en met 2013 noemen, houden zij de ruimte om in een later stadium tussen verschillende projecten te kiezen. De provincies hebben in hun PHP een groslijst opgenomen met projecten die in aanmerking komen om te worden opgepakt tot en met 2013. In de provincie Noord-Holland

⁴⁹ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 10

⁵⁰ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel a

⁵¹ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, pp. 4-6

⁵² Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 20; Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, pp. 10 en 32; Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 10

bedraagt de groslijst 1.963,4 hectare⁵³, in de provincie Utrecht 811 hectare⁵⁴ en in de provincie Zuid-Holland 1.270 hectare.⁵⁵

2.5 Jaarlijkse fasering

Het Convenant vereist dat de provincies in hun PHP een jaarlijkse fasering opnemen.⁵⁶ Met een jaarlijkse fasering geeft de provincie concreet aan wat zij in de uitvoering gaat doen. Net zoals bij het aanwijzen van exacte locaties kan ook met het aanwijzen van een jaarlijkse fasering de voortgang in de uitvoering beter worden gecontroleerd.

Bevinding 6: De provincie Zuid-Holland heeft voor een groot deel de jaarlijkse fasering tot en met 2013 aangegeven. Een jaarlijkse fasering ontbreekt in de PHP's van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

Toelichting

Flevoland

De provincie Flevoland heeft in haar PHP geen jaarlijkse fasering opgenomen. De herstructureringsopgave is gefaseerd in de volgende drie perioden: 2010-2013, 2014-2020 en na 2020.

Noord-Holland

In het PHP van de provincie Noord-Holland ontbreekt een jaarlijkse fasering. De fasering blijft beperkt tot lopende projecten, te starten projecten in de periode 2010-2013 en een doorkijk naar de periode 2014-2020.

Utrecht

De provincie Utrecht heeft in haar PHP geen jaarlijkse fasering opgenomen. De fasering is als volgt: uitvoeringsfase, planfase tot en met 2013 en planfase 2014-2020.

Zuid-Holland

In 40 van de 63 opgenomen locaties tot en met 2013 heeft de provincie Zuid-Holland de verwachte start van de uitvoering opgenomen.⁵⁷ De provincie heeft aangegeven dat voor de overige 23 projecten, op het moment dat het PHP werd vastgesteld, nog niet exact bekend was in welk jaar de projecten zouden gaan starten.⁵⁸

⁵³ Dit is het totaal van de tabellen 7 t/m 10 uit het PHP Noord-Holland (2.045,8) min de faceliftprojecten (82,4). Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 20-22

⁵⁴ De rekensom is als volgt gemaakt: aantal hectare bedrijventerrein dat geherstructureerd kan worden t/m 2013 (1.261) min de projecten in uitvoering (450). Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 10; e-mail, 23 augustus 2010

⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 10; ambtelijk interview, 28 juni 2010

⁵⁶ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel a

⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, tabellen 2 t/m 6

⁵⁸ Provincie Zuid-Holland, feitelijk wederhoor, 18 oktober 2010



HOOFDSTUK 3

Kosten en financiering van de herstructureringsopgave

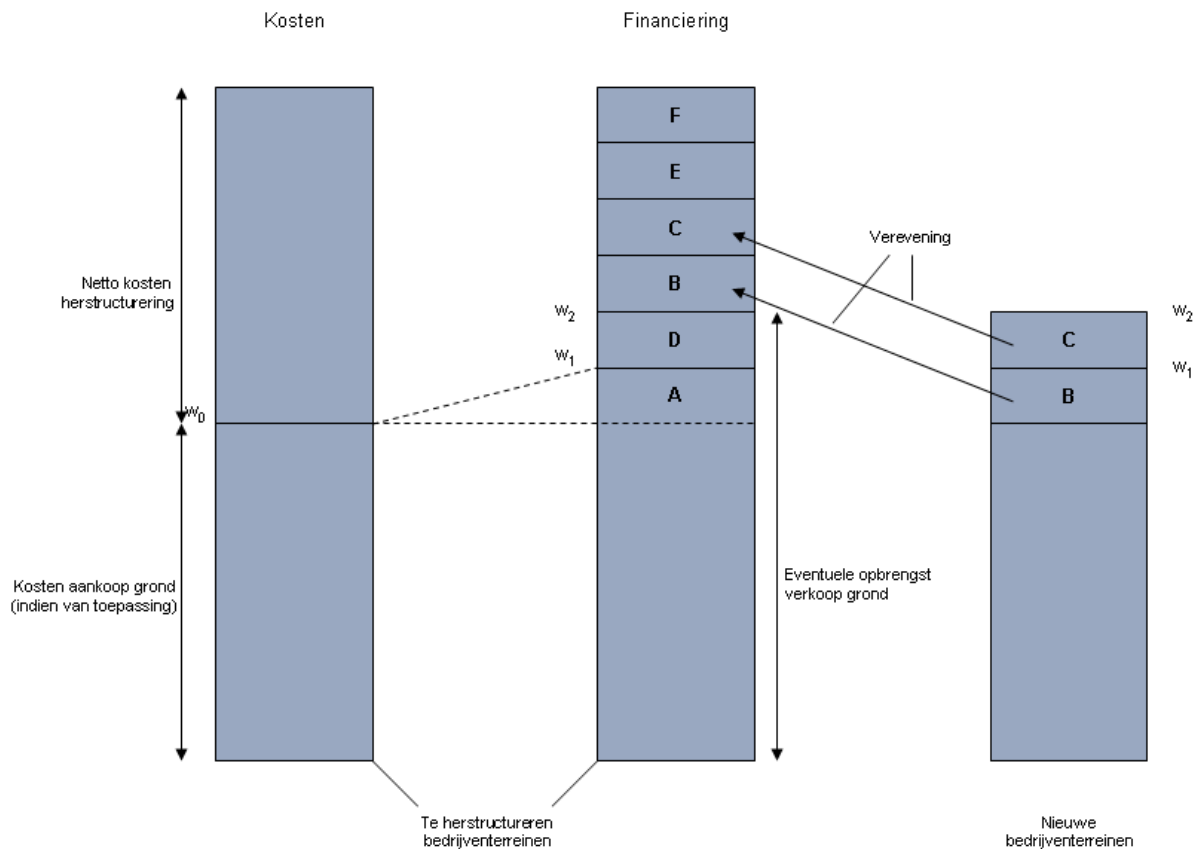
3.1 Context kosten en financiering

In het Convenant is vastgelegd dat de provincies in hun PHP een indicatief overzicht van de geschatte kosten en de financieringsopzet (opbrengsten, inverdieneffecten, grondprijnsbeleid, regionale verevening, overheidsbijdragen en eventuele bijdragen derden) dienen op te nemen. Bovendien moet het PHP een overzicht bevatten welke overheidsmiddelen (Rijk, provincie en gemeenten) worden ingezet, inclusief de bijdragen van Rijk en provincie die worden verkregen uit de regelingen voor bodemsanering, Grote Stedenbeleid (GSB), Nota Ruimte budget en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).⁵⁹

Inzicht in de kosten en de beschikbare financiële middelen is in elk geval van belang voor de periode 2009-2013. Aan de hand van deze gegevens kan de provincie bepalen of de herstructureringsopgave, die zij in haar PHP heeft opgenomen, financieel haalbaar is.

Paragraaf 3.2 laat zien in hoeverre de provincies de kosten voor de periode 2009-2013 in beeld hebben. Paragraaf 3.3 toont hoe de provincies de financieringsopzet voor de periode 2009-2013 geregeld hebben. Figuur 2 laat zien hoe de verschillende financieringsbronnen (opbrengsten en inverdieneffecten van herstructurering, grondprijnsbeleid, regionale verevening, overheidsbijdragen en bijdragen van derden) zouden kunnen bijdragen aan de totale kostendekking. In paragraaf 3.4 worden de kosten en de zeker gestelde financiering van de opgave voor de periode 2009 tot en met 2013 met elkaar vergeleken.

⁵⁹ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel c en onderdeel f



Figuur 2 Financieringsopzet

De linkerkolom laat de totale kosten voor de herstructurering van bedrijventerreinen zien. Daarbij is er van uitgegaan dat de gemeente die verantwoordelijk is voor de herstructurering, de grond eerst aankoopt (tegen de normale grondprijs) en na de herstructurering opnieuw uitgeeft. Dat is niet bij alle herstructureringsprojecten aan de orde. In die gevallen dienen alleen de netto kosten van herstructurering gedekt te worden.

De kosten van de herstructurering worden gefinancierd door een combinatie van zes instrumenten, die hieronder worden toegelicht. De letters corresponderen met de letters in de figuur.

- A. Extra opbrengsten van geherstructureerde bedrijfsgronden die opnieuw uitgegeven worden. De grondopbrengst stijgt in waarde van W_0 naar W_1 .
- B. Een deel van de opbrengst van nieuwe bedrijventerreinen wordt gebruikt als bijdrage aan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Dat is een vorm van verevening.
- C. Er komt een opslag op de grondprijs van nieuwe bedrijventerreinen. De grondopbrengst stijgt van W_1 naar W_2 . Deze opslag wordt gebruikt als bijdrage aan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Ook dat is een vorm van verevening.
- D. De prijsopslag op nieuwe bedrijventerreinen onder c zorgt ervoor dat grond in waarde stijgt (van W_1 naar W_2). Daardoor neemt de waarde van de grond op geherstructureerde bedrijventerreinen toe (inverdieneffect).
- E. Bijdragen van derden, zoals private partijen.
- F. Overheidsbijdragen (Rijk, provincies en gemeenten), die nodig zijn als de andere instrumenten ontoereikend zijn.

Verevening door afroaming van een deel van de winst (instrument B) of door een prijsopslag op nieuwe bedrijventerreinen (instrument C) is volgens de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) wenselijk als prikkel om zuinig ruimtegebruik te stimuleren.⁶⁰ Om grondprijsbeleid in deze vorm effectief te laten zijn, is regionale coördinatie nodig. Wel dient daarbij te worden opgemerkt dat het mededingingsrecht grenzen stelt aan deze coördinatie van grondprijzen. Onderlinge afspraken tussen gemeenten over grondprijzen, inclusief grondprijsverhogingen, zijn volgens de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU) waarschijnlijk niet toegestaan. Wel zouden gemeenten afspraken kunnen maken over grondprijsmethodiek.⁶¹

3.2 Kosten voor de periode 2009-2013

Het Convenant vereist dat het PHP een indicatief overzicht bevat van de geschatte kosten.⁶² In lijn met het format voor het PHP dat de provincies in IPO-verband hebben opgesteld, gaat de Rekenkamer uit van een indicatief overzicht voor de periode 2009-2013.

Bevinding 7: De provincie Flevoland geeft een indicatie van de kosten voor de periode 2009-2013. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben alleen de kosten van lopende projecten inzichtelijk gemaakt, maar beschikken ook over de bouwstenen om de totale kosten van nieuwe projecten (gemiddelde kosten en omvang) te schatten. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de provincie Noord-Holland de kosten van facelift in de berekening van de gemiddelde kosten heeft meegenomen. De provincie Utrecht heeft geen inzicht in de kosten voor de periode 2009-2013.

Toelichting

De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincies de kosten voor de periode 2009-2013 in beeld hebben gebracht. Daar waar de provincies zelf geen indicatie geven van de kosten, heeft de Rekenkamer een benadering gemaakt met behulp van gegevens over de omvang van de opgave en de gemiddelde kosten per hectare van herstructurering (de methode die door THB is gehanteerd⁶³). Indien mogelijk met gegevens van gemiddelde kosten per hectare van de provincie zelf, maar als de provincie die niet heeft, zijn kengetallen van de THB gebruikt. Deze benadering is gemaakt om een indruk te geven van de omvang van de kosten.

De Rekenkamer benadrukt dat de benaderingen van de kosten slechts zeer globaal zijn. Ze zijn vooral bedoeld om een indruk te geven van de orde van grootte van de kosten. De kengetallen voor de gemiddelde kosten van herstructurering zijn maar beperkt betrouwbaar. De kosten per individueel project, op basis waarvan de gemiddelde kosten zijn berekend, kunnen namelijk enorm uiteen lopen (In het onderstaande kader staan enkele voorbeelden). Het is daarom sterk af te raden deze benaderingen als een hard gegeven te gebruiken bij de onderbouwing van concrete plannen.

⁶⁰ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 79

⁶¹ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, p. 66

⁶² IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel c

⁶³ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 62

Grote verschillen in gemiddelde kosten per hectare van herstructureringsprojecten

Kosten van projecten kunnen enorm uiteen lopen, zelfs als het gaat om hetzelfde type herstructurering. Enkele voorbeelden (uit de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland) illustreren dit.

Voorbeeld Noord-Holland

De kosten van de revitalisering van 10 hectare bedrijventerrein De Oude Veiling in Hoorn bedragen € 397.540. De kosten per hectare voor dit project zijn dus bijna € 40.000. De revitalisering van het ADM-terrein in de haven van Amsterdam kost € 9,7 miljoen voor 25 hectare. De kosten per hectare zijn € 388.000.⁶⁴

Voorbeeld Zuid-Holland

De kosten van het herprofilingsproject Halfweg 1 in Spijkenisse zijn € 823.726 voor 11 hectare. Per hectare is dat bijna € 75.000. De herprofilering van 5,4 hectare van bedrijventerrein De Dijk in Maassluis kost € 19.256.445. De kosten per hectare van dit project zijn een kleine € 3,6 miljoen.⁶⁵

Tabel 6 bevat een overzicht van de geschatte kosten, zoals door de provincie berekend of benaderd door de Rekenkamer.

Tabel 6 Geschatte kosten voor de periode 2009-2013

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Geschatte kosten	€ 171 miljoen	€ 242 miljoen	€ 266 miljoen	€ 378 miljoen
Bron	Volledig gebaseerd op informatie van uit het PHP	Benadering Rekenkamer op basis van gegevens van de provincie	Benadering Rekenkamer op basis van gegevens van de THB	Benadering Rekenkamer op basis van gegevens van de provincie

NB De Rekenkamer merkt op dat de provincie Noord-Holland in tegenstelling tot de andere provincies de te verwachten opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde grond in de kosten heeft verrekend. Daardoor vallen de kosten lager uit.

Flevoland

De provincie Flevoland heeft in het PHP de kosten voor de periode 2009-2013⁶⁶ geschat op € 171,3 miljoen. Voor deze schatting heeft de provincie indicatieve cijfers van de gemiddelde kosten per hectare van revitalisering en herprofilering vermenigvuldigd met de opgave (in hectare) van revitalisering en herprofilering. De cijfers van de gemiddelde kosten zijn afkomstig van een onderzoek door STEC voor West-Friesland, die in de handreiking bedrijventerreinen uit 2009 van de Randstedelijke Rekenkamer zijn opgenomen.⁶⁷

Noord-Holland

In het oorspronkelijke PHP waren verkeerde bedragen opgenomen. Naar aanleiding van vragen van de Randstedelijke Rekenkamer heeft de provincie de bedragen gecorrigeerd en zal het PHP worden aangepast. De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat voor de periode 2009-2013 de kosten van de lopende projecten

⁶⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 19 augustus 2010 (gecorrigeerd overzicht gestarte projecten 2009)

⁶⁵ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 22

⁶⁶ De provincie gaat zelf uit van de periode 2010-2013, want zij voorziet dat projecten op zijn vroegst in 2010 gaan starten.

⁶⁷ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, pp. 10 en 11

€ 192 miljoen bedragen.⁶⁸ Daarmee wordt 635 hectare bedrijventerrein geherstructureerd.⁶⁹ De provincie heeft geen indicatie gegeven van de kosten van de nieuwe projecten.

De provincie heeft in het PHP wel de gegevens opgenomen die nodig zijn om een benadering te maken van de kosten van nieuwe projecten. De provincie maakt in het PHP onderscheid tussen herstructurering van private en publieke ruimte. Zij verwacht dat met de beschikbare provinciale subsidie van € 13,5 miljoen 45 hectare private ruimte geherstructureerd kan worden, uitgaande van kosten van € 300.000 per hectare.⁷⁰ Voor fysieke maatregelen in de publieke ruimte beschikt de provincie over € 8,8 miljoen subsidie. Daarmee wordt maximaal 25% van de kosten gefinancierd. Rekenend met gemiddelde kosten van € 185.639 per hectare gaat de provincie er van uit dat 190 hectare geherstructureerd kan worden. De gemiddelde kosten die de provincie in het PHP hanteert, zijn de netto kosten van de drie tenders van HIRB in 2008-2009 waarbij de opbrengsten van de projectkosten zijn afgehaald.⁷¹ Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de provincie bij de berekening van de gemiddelde kosten voor herstructurering van publiek terrein ook de kosten voor facelift heeft meegenomen. Tot slot dient nog een bedrag van € 1,2 miljoen voor onderzoek en procesmanagement te worden meegerekend.⁷²

Op basis van deze gegevens heeft de Rekenkamer een benadering van de kosten van nieuwe projecten gemaakt:

1. Private ruimte: 45 hectare x € 300.000 = € 13,5 miljoen.
2. Publieke ruimte: 190 hectare x € 185.639 = € 35,3 miljoen.
3. Subsidie voor onderzoek en procesmanagement publiek terrein: € 1,2 miljoen.
4. De kosten van nieuwe projecten zijn bij benadering € 13,5 miljoen + € 35,3 miljoen + € 1,2 miljoen = € 50 miljoen.

Door de kosten van de lopende projecten (€ 192 miljoen) en de benadering van de kosten van nieuwe projecten (€ 50 miljoen) bij elkaar op te tellen, is een benadering te geven van de kosten van herstructurering voor de periode 2009-2013. Die komen neer op ongeveer € 242 miljoen. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de provincie nog niet in beeld heeft welke nieuwe projecten in deze periode uit de projectenlijst geselecteerd zullen worden. De kosten kunnen veel hoger (lager) uitvallen als een groot (klein) deel van de projecten herprofilering betreft.

Utrecht

De provincie Utrecht heeft geen indicatie gegeven van de kosten voor de periode 2009-2013. De provincie geeft aan dat een deel van de herstructureringsprojecten zich nog in de planfase bevindt en dat de kosten pas zichtbaar zullen worden als het PHP verder wordt uitgewerkt op projectniveau.⁷³

De provincie beschikt ook niet over de benodigde gegevens om een indicatie van de kosten te geven. In het PHP staat alleen dat de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 600-750 hectare bedraagt.⁷⁴ Daarbij is niet gespecificeerd wat de verhouding tussen revitalisering en herprofilering is. De provincie heeft ook niet in beeld gebracht wat de gemiddelde kosten per type herstructurering zijn.

⁶⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 19 augustus 2010 (gecorrigeerd overzicht gestarte projecten 2009)

⁶⁹ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 12

⁷⁰ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 12

⁷¹ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 19 oktober 2010

⁷² Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 12 en 16

⁷³ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47; e-mail, 23 augustus 2010

⁷⁴ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 10; e-mail, 23 augustus 2010

De Rekenkamer heeft een benadering van de kosten gemaakt (op basis van kengetallen van de THB):

1. De THB hanteert als de gemiddelde kosten per hectare van revitalisering een bedrag van € 230.000. De gemiddelde kosten per hectare van herprofilering zijn € 1.400.000.⁷⁵
2. De Rekenkamer gaat uit van een opgave van 675 hectare. Dat is het gemiddelde van de ambitie die de provincie in het PHP noemt.
3. Vanwege het ontbreken van de verhouding tussen revitalisering en herprofilering voor de periode 2009-2013 hanteert de Rekenkamer voor haar schatting de verhouding tussen revitalisering en herprofilering in de totale opgave van de provincie (86% revitalisering en 14% herprofilering, zie paragraaf 2.2). De kosten per hectare waarmee de Rekenkamer rekent, worden dan $(0,86 \times € 230.000) + (0,14 \times € 1.400.000) = € 393.800$.
4. De kosten zijn bij benadering $675 \times € 393.800 = € 265,8$ miljoen. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de provincie nog niet in beeld heeft welke nieuwe projecten in deze periode uit de projectenlijst geselecteerd zullen worden. De kosten kunnen veel hoger (lager) uitvallen als een groot (klein) deel van de projecten herprofilering betreft.

NB De THB maakt onderscheid tussen revitalisering, zware revitalisering en herprofilering. De kosten per hectare van zware revitalisering zijn volgens de THB gelijk aan de kosten van herprofilering en dus veel hoger dan de kosten van revitalisering.⁷⁶ De Rekenkamer is er bij de bovenstaande benadering van uitgegaan dat onder de 86% van de opgave die de provincie heeft aangemerkt als revitalisering, zich geen zware revitalisering bevindt. Mogelijk is de indicatie van de kosten dus een onderschatting.

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland geeft in het PHP aan dat voor de periode 2009-2013 de kosten van de lopende projecten € 71,1 miljoen bedragen. Daarmee wordt 320 hectare bedrijventerrein geherstructureerd. De provincie heeft geen indicatie gegeven van de kosten van de nieuwe projecten.⁷⁷

De provincie beschikt wel over de gegevens die nodig zijn om een benadering te maken van de kosten van nieuwe projecten. In het PHP staat dat de herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 820 hectare bedraagt.⁷⁸ Na aftrek van de lopende projecten, dient dan nog $820 - 320 = 500$ hectare aan nieuwe projecten te worden gestart. De provincie heeft niet gespecificeerd hoe de verhouding tussen revitalisering en herprofilering is bij de nieuwe projecten. De Rekenkamer hanteert voor het maken van de indicatie daarom de verhouding tussen revitalisering en herprofilering in de totale opgave van de provincie (76% revitalisering en 24% herprofilering, zie paragraaf 2.2). In de *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie* van september 2009 heeft de provincie de gemiddelde kosten per type herstructurering genoemd. De gemiddelde kosten per hectare van revitalisering bedragen € 278.000; van herprofilering € 1.680.000.⁷⁹

Op basis van deze gegevens heeft de Rekenkamer zelf een benadering gemaakt.

1. De kosten per hectare worden $(0,76 \times € 278.000) + (0,24 \times € 1.680.000) = € 614.480$.
2. De kosten van de nieuwe projecten zijn bij benadering $500 \times € 614.480 = € 307,2$ miljoen.

Door de kosten van de lopende projecten (€ 71,1 miljoen) en de benadering van de kosten van nieuwe projecten (€ 307,2 miljoen) bij elkaar op te tellen, is een benadering te geven van de kosten van herstructurering voor de periode 2009-2013. Die komen neer op ongeveer € 378,3 miljoen. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat

⁷⁵ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 60

⁷⁶ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 60

⁷⁷ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 5 augustus 2010

⁷⁸ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 5

⁷⁹ Provincie Zuid-Holland (2010), Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie, p. 20

de provincie nog niet in beeld heeft welke nieuwe projecten in deze periode uit de projectenlijst geselecteerd zullen worden. De kosten kunnen veel hoger (lager) uitvallen als een groot (klein) deel van de projecten herprofilering betreft.

NB De THB maakt onderscheid tussen revitalisering, zware revitalisering en herprofilering. De provincie Zuid-Holland heeft dat ook gedaan in de *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie*. De kosten per hectare van zware revitalisering zijn volgens de provincie gelijk aan de kosten van herprofilering en dus veel hoger dan de kosten van revitalisering.⁸⁰ De Rekenkamer is er bij de bovenstaande benadering van uitgegaan dat onder de 76% van de opgave die de provincie heeft aangemerkt als revitalisering, zich geen zware revitalisering bevindt. Mogelijk is de indicatie van de kosten dus een onderschatting.

3.3 Financiering voor de periode 2009-2013

3.3.1 Overheidsbijdragen en bijdragen van derden

Het Convenant vereist dat het PHP een indicatief overzicht bevat van de financieringsopzet (onder andere overheidsbijdragen en eventuele bijdragen derden).⁸¹ Ook moet een overzicht worden opgenomen van de overheidsmiddelen die worden ingezet voor de herstructureringsopgave inclusief de rijks- en provinciale bijdragen die worden verkregen uit de regelingen voor bodemsanering, Grote Stedenbeleid, Nota Ruimte budget en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en de hectares die daarmee worden gerealiseerd voor zover het herstructureren van bedrijventerreinen betreft.⁸² In lijn met het format voor het PHP dat de provincies in IPO-verband hebben opgesteld, gaat de Rekenkamer uit van een indicatief overzicht voor de periode 2009-2013.

Bevinding 8: De provincies verschillen in de mate waarin zij de bijdragen van overheden en derden aan de financieringsopzet voor de periode 2009-2013 hebben uitgewerkt. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn het meest concreet, want zij hebben bijdragen van Rijk, provincie zelf, en – voor een deel – gemeenten en andere partijen uitgewerkt. De provincies Flevoland en Utrecht hebben alleen de bijdrage van het Rijk en hun eigen bijdrage concreet gemaakt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de provincie Utrecht eigen middelen meetelt die zijn toegekend voor projecten die al vóór 2009 zijn gestart.

⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2010), *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie*, p. 20

⁸¹ IPO e.a. (2010), *Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*, bijlage 4, onderdeel c

⁸² IPO e.a. (2010), *Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*, bijlage 4, onderdeel f

Toelichting

Tabel 7 Inzet van overheidsmiddelen en middelen derden per provincie periode 2009-2013

		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Rijk	Convenant	€ 4 mln.	€ 13,5 mln.	€ 5 mln.	€ 12,9 mln.
	Nota Ruimte, Grote Stedenbeleid, bodemsanering	Geen	€ 40,3 mln. ⁸³	Nihil	€ 15 mln.
	FES (verwachting)	Geen	Geen	PM	Ja ⁸⁴
Provincie		Nihil	€ 27,1 mln.	€ 18,1 mln.	€ 44 mln.
Gemeenten	Gerealiseerd	Geen	€ 71,6 mln.	€ 29 mln.	€ 54,1 mln.
	Verwachting	PM	€ 0 - 40 mln.	PM	€ 39,9 mln.
EU	EFRO	€ 0 - € 7 mln.	Geen	Geen	Geen
Derden	Gerealiseerd	Geen	€ 27,2 miljoen	?	?
	Verwachting	PM	€ 0 – 40 mln.	PM	PM

Flevoland

De provincie Flevoland krijgt van het Rijk € 4 miljoen op grond van het Convenant. De provincie verwacht niet dat zij een deel van de FES-gelden voor herstructurering gaat krijgen.⁸⁵ Het Rijk heeft in het verleden verschillende pogingen van de provincie Flevoland om in aanmerking te komen voor FES-gelden, afgewezen. De provincie heeft aangegeven dat het Rijk ook nu criteria hanteert, waardoor de provincie Flevoland niet in aanmerking komt voor deze gelden.⁸⁶ Zelf zet de provincie ook geen middelen in. Vanuit het EFRO is maximaal € 7 miljoen (met daarin enige provinciale cofinanciering) beschikbaar voor versterking van het investeringsklimaat, waaronder ook herstructurering van bedrijventerreinen valt.⁸⁷ Middelen voor bodemsanering, de Nota Ruimte en het Grote Stedenbeleid worden niet ingezet.⁸⁸

Over andere bijdragen is het PHP minder concreet. Zo is nog niet duidelijk wat gemeenten gaan bijdragen.⁸⁹ De mogelijkheid van een bijdrage van private partijen wordt niet genoemd.

Noord-Holland

In het oorspronkelijke PHP waren verkeerde bedragen opgenomen. Naar aanleiding van vragen van de Randstedelijke Rekenkamer heeft de provincie de bedragen gecorrigeerd en zal het PHP worden aangepast.⁹⁰ De provincie Noord-Holland krijgt van het Rijk € 13,5 miljoen op grond van het Convenant. Daarnaast trekt het Rijk € 30 miljoen uit voor het Nota Ruimteproject 'Noordelijke IJ-oeveren', € 1,25 miljoen voor een project in Alkmaar en € 9 miljoen voor verbetering van de regionale infrastructuur bij herstructurering van bedrijventerreinen (de zogeheten Van Geelgelden). De provincie verwacht niet dat zij een deel van de FES-middelen voor herstructurering gaat krijgen.⁹¹ De provincie draagt zelf € 27,1 miljoen bij: € 21,6 miljoen via de

⁸³ Dit bedrag is inclusief middelen voor het oplossen van knelpunten in de regionale infrastructuur, door de provincie aangeduid als Van Geelgelden.

⁸⁴ In het PHP (p.15) staat dat de provincie een aanzienlijk deel van de FES-middelen voor herstructurering verwacht te krijgen.

⁸⁵ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

⁸⁶ Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 21 oktober 2010

⁸⁷ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, pp. 8 en 9; e-mail, 9 september 2010

⁸⁸ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

⁸⁹ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 9

⁹⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail, 19 augustus 2010

⁹¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010

Uitvoeringsregelingen herstructurering en intelligent ruimtegebruik bedrijventerreinen Noord-Holland 2009 (HIRB) en 2010 (HIRB light) en € 5,5 miljoen via cofinanciering bij de regionale infrastructuurprojecten. Gemeenten dragen € 71,6 miljoen bij aan in 2009 gestarte projecten. Daarnaast moeten gemeenten, andere overheden, bedrijfsleven en Kamers van Koophandel tenminste 75% bijdragen voor herstructurering van publieke terreinen waarvoor zij subsidie aan de provincie vragen.⁹² Dat komt neer op een verwachte extra bijdrage van ongeveer € 26,5 miljoen.⁹³ Na het verschijnen van het PHP heeft de provincie ook besloten dat partijen die voor de herstructurering van private terreinen subsidie aanvragen, zelf tenminste 50% bijdragen. Hiervoor wordt een uitvoeringsregeling gemaakt.⁹⁴ Dat komt neer op een verwachte extra bijdrage van ongeveer € 13,5 miljoen.⁹⁵ Middelen voor bodemsanering, het Grote Stedenbeleid en het EFRO worden in de periode 2009-2013 niet of nauwelijks ingezet voor herstructureringsprojecten op bedrijventerreinen.⁹⁶

De provincie heeft aangegeven dat andere partijen € 27,2 miljoen bijdragen aan de in 2009 gestarte projecten.⁹⁷ De provincie stelt verder dat overheidssubsidie voor herstructurering tot nu toe tot een tienvoudige investering van private partijen heeft geleid.⁹⁸

Utrecht

De provincie Utrecht krijgt van het Rijk € 5 miljoen op grond van het Convenant. Mogelijk krijgt de provincie daarnaast nog een deel van de FES-middelen. De provincie draagt vooralsnog € 18,1 miljoen bij. Daarvan is € 12 miljoen afkomstig uit het huidige coalitieakkoord en € 1,1 miljoen voor het uitdiepen van de havens van Lage Weide. De provincie Utrecht rekent bovendien een bijdrage van € 5 miljoen mee, die is toegekend aan herstructureringsprojecten waarvan de uitvoering al vóór 2009 is gestart (zie toelichting bij bevinding 3).⁹⁹ Dat is niet conform het Convenant, waarin als uitvoeringsperiode 2009-2013 is afgesproken.¹⁰⁰ De provincie houdt de mogelijkheid open dat het college van Gedeputeerde Staten dat na de Statenverkiezingen van 2011 aantreedt, een extra investering doet.¹⁰¹ Middelen voor bodemsanering, het Grote Stedenbeleid, de Nota Ruimte en het EFRO worden in de periode 2009-2013 niet ingezet voor herstructureringsprojecten op bedrijventerreinen.¹⁰²

Over andere bijdragen is het PHP minder concreet. In het PHP staat dat voor de herstructureringsprojecten die zich in de uitvoerende fase bevinden de financiering door de gemeenten in de meeste gevallen al rond is.¹⁰³ Bedragen worden echter niet genoemd. De provincie heeft aangegeven dat op die terreinen waarvoor provinciale cofinanciering is verleend door gemeenten in totaal bijna € 29 miljoen is geïnvesteerd of binnen afzienbare termijn nog wordt geïnvesteerd.¹⁰⁴ Voor de herstructureringsprojecten die zich nog in de planfase bevinden is de financiering door de gemeenten nog niet geregeld omdat daadwerkelijke plannen voor uitvoering van de herstructurering nog niet rond of gestart zijn. De provincie geeft aan dat pas echt goed zicht komt op de financiële

⁹² Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 12

⁹³ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 12 en 16; e-mail, 15 september 2010

⁹⁴ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010

⁹⁵ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 12 en 16; e-mail, 15 september 2010

⁹⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail, 19 augustus 2010

⁹⁷ Provincie Noord-Holland, e-mail, 19 augustus 2010 (gecorrigeerd overzicht gestarte projecten 2009)

⁹⁸ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 26

⁹⁹ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47; ambtelijk interview, 6 juli 2010

¹⁰⁰ Art. 5 Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020

¹⁰¹ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47

¹⁰² Provincie Utrecht, e-mail, 23 augustus 2010

¹⁰³ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47

¹⁰⁴ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

organisatie van de herstructurering wanneer van de planfase naar de uitvoeringsfase kan worden gegaan.¹⁰⁵ Bij het bepalen van de omvang van de opgave heeft de provincie geconstateerd dat gemeenten bij de projecten in uitvoering de grootste bijdrage leveren, namelijk 60% van de kosten. Private partijen financieren circa 5%. De provincie veronderstelt verder dat private partijen buiten een project om veel extra investeren.¹⁰⁶ Concrete bedragen worden niet genoemd.

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland krijgt van het Rijk € 12,9 miljoen op grond van het Convenant. Daarnaast trekt het Rijk € 15 miljoen uit voor het Nota Ruimteproject 'Oude Rijnzone'. Ook verwacht de provincie een aanzienlijk deel van de FES-middelen voor herstructurering te krijgen.¹⁰⁷ De provincie draagt zelf € 44 miljoen bij via de Uitvoeringssubsidie Herstructurering Bedrijventerreinen (UHB).¹⁰⁸ Middelen voor bodemsanering, het Grote Stedenbeleid en het EFRO worden in de periode 2009-2013 niet ingezet voor herstructureringsprojecten op bedrijventerreinen.¹⁰⁹

Uit het PHP is te herleiden dat gemeenten € 54,1 miljoen bijdragen aan in 2009 gestarte projecten.¹¹⁰ Daarnaast is aangegeven dat gemeenten minimaal 50% moeten bijdragen aan herstructureringsprojecten waarvoor zij subsidie aan de provincie vragen.¹¹¹ De verwachte extra bijdrage van de gemeenten komt neer op ongeveer € 39,9 miljoen.¹¹² De mogelijkheid van een bijdrage van private partijen wordt niet genoemd. Dit wil echter niet zeggen dat private bijdragen niet kunnen plaatsvinden.

3.3.2 Overige financieringsmiddelen

Het Convenant vereist dat het PHP een indicatief overzicht bevat van de financieringsopzet (onder andere opbrengsten, inverdieneffecten, grondprijnsbeleid, regionale verevening).¹¹³ Voor een uitleg van deze begrippen zie figuur 2 uit paragraaf 3.1.

¹⁰⁵ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47

¹⁰⁶ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, p. 47

¹⁰⁷ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 15

¹⁰⁸ Het Rijk en de provincie investeren ook nog samen in het project 'Alternatieven Hoeksche Waard', waarvan herstructurering van het bedrijventerrein Westelijke Dordtse Oever deel uitmaakt. Totaalbedragen en bedragen voor herstructurering worden niet genoemd.

¹⁰⁹ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 5 augustus 2010

¹¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, bijlage 1; e-mail, 20 september 2010

¹¹¹ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 14

¹¹² Provincie Zuid-Holland, e-mail, 20 september 2010

¹¹³ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel c

Bevinding 9: De provincie Flevoland geeft in haar PHP een indicatie van de opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden. De provincie Noord-Holland geeft geen indicatie van de opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden, maar heeft deze verrekend in de kosten. De provincies Utrecht en Zuid-Holland geven geen indicatie van de opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden. Grondprijnsbeleid en regionale verevening, evenals eventueel daaruit volgende inverdieneffecten, zijn in geen van de Randstadprovincies opgenomen in de financieringsopzet.

In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland wordt in een aantal regio's regionale verevening toegepast of wordt hieraan gewerkt. De provincie Zuid-Holland stimuleert regionale verevening bij integrale gebiedsontwikkelingen financieel. De provincie Flevoland ziet regionale verevening niet als reële mogelijkheid. Verevening binnen gemeenten is wel mogelijk. De provincie Utrecht ziet ook met name mogelijkheden voor verevening binnen gemeenten en dan specifiek door uitbreiding van terreinen toe te staan, indien de opbrengst wordt ingezet voor herstructurering op datzelfde terrein.

De provincie Noord-Holland stimuleert een aantal regio's financieel om tot een regionaal grondprijnsbeleid te komen. De provincie Flevoland heeft de gemeenten geadviseerd om herstructureringsprojecten te financieren met de opbrengsten van een hogere grondprijs voor nieuwe terreinen. De provincie Zuid-Holland ziet geen mogelijkheden voor het verhogen van de grondprijs, omdat de prijzen geen ruimte laten voor een opslag. De provincie Utrecht heeft aangegeven dat de mogelijkheid voor grondprijnsbeleid (evenals voor regionale verevening) open ligt.

Toelichting

Flevoland

De provincie Flevoland heeft in het PHP aangegeven dat herprofileringprojecten zichzelf voor een deel terugverdienen. De provincie verwacht dat de opbrengsten ongeveer € 99,4 miljoen bedragen.¹¹⁴

De provincie Flevoland heeft aangegeven regionale verevening niet als een reële mogelijkheid te zien. Lokale verevening binnen gemeenten wordt wel als een mogelijkheid gezien.¹¹⁵ In het PHP staat dat de provincie gemeenten heeft geadviseerd een fonds op te zetten waaruit toekomstige herstructureringsprojecten gefinancierd kunnen worden. Het fonds moet worden gevuld door een hogere grondprijs voor nieuwe terreinen.¹¹⁶ Of het grondprijnsbeleid kan leiden tot inverdieneffecten, heeft de provincie niet genoemd.

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft in het PHP niet apart aangegeven wat de opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden zijn. De te verwachten opbrengsten zijn al verrekend in de kosten.¹¹⁷

Volgens de provincie moet gewerkt worden aan een gezamenlijk grondprijnsbeleid en (regionale) verevening om op lange termijn voldoende middelen te houden voor de herstructurering van bedrijventerreinen.¹¹⁸ In de regio Amsterdam is het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka) gestart met een pilot herstructurering, waarin de mogelijkheden voor verevening en regionaal grondprijnsbeleid worden onderzocht. In de pilot worden

¹¹⁴ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 11

¹¹⁵ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview, 19 oktober 2010

¹¹⁶ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 9

¹¹⁷ Provincie Noord-Holland, e-mail, 23 september 2010

¹¹⁸ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010

ook de mogelijkheden onderzocht van het invoeren van erfpacht in het gebied rond het Noordzeekanaal. De gemeente Amsterdam werkt al jaren met erfpacht als instrument om (blijvend) invloed uit te oefenen op de kwaliteit en bestemming van bedrijventerreinen.¹¹⁹

De regio Gooi en Vechtstreek neemt ook deel aan de pilot herstructurering van Plabeka. In deze regio is afgesproken dat een deel van de opbrengsten van transformatie van bedrijventerreinen in een transformatiefonds wordt gestort. Uit dit fonds zal herstructurering van andere bedrijventerreinen worden bekostigd.¹²⁰ De provincie heeft aangegeven de regio's in Noord-Holland Noord (Kop van Noord-Holland, West Friesland en Regio Alkmaar) financieel te stimuleren om grondprijnsbeleid mee te nemen in een regionaal bedrijventerreinenprogramma.¹²¹ Of het grondprijnsbeleid kan leiden tot inverdieneffecten, heeft de provincie niet genoemd.

De provincie heeft opgemerkt dat verevening met de opbrengsten van de aanleg van nieuwe terreinen de komende jaren niet aan de orde zal zijn. De aanleg van nieuwe terreinen is namelijk in tegenstelling tot het verleden vaak niet meer rendabel en daar waar dit wel het geval is, ligt reeds een claim op de opbrengsten. Bovendien is door de provincie aangegeven dat de komende jaren niet veel nieuwe terreinen worden aangelegd. De herstructurering van bedrijventerreinen moet de benodigde ruimtewinst opleveren. Naast verevening en grondprijnsbeleid onderzoekt de provincie daarom ook andere mogelijkheden om herstructurering te financieren. Een voorbeeld hiervan is het reeds genoemde invoeren van erfpacht op de grond van bedrijventerreinen. Daarnaast heeft de provincie aangegeven graag een pilot te willen uitvoeren, waarbij naar Engels voorbeeld het eigendom van de grond van een bedrijventerrein wordt overgedragen aan een bedrijf (dan wel bedrijvenverzameling) of een pensioenfonds. Het bedrijf of pensioenfonds wordt verantwoordelijk voor de herstructurering, en krijgt na de herontwikkeling inkomsten door de verhuur van terreinen en gebouwen. De eigenaar heeft er dan belang bij het terrein er netjes en verzorgd uit te laten zien.¹²²

Utrecht

De provincie Utrecht heeft in het PHP niet aangegeven wat de eventuele opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden zijn. De provincie heeft aangegeven dat de mogelijkheid voor regionale verevening en grondprijnsbeleid in principe open ligt en dat de praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre regio's op korte termijn daadwerkelijk hiertoe kunnen komen.¹²³ Of het grondprijnsbeleid kan leiden tot inverdieneffecten, heeft de provincie niet genoemd. De provincie ziet met name mogelijkheden voor verevening op bedrijventerreinen, waarbij uitbreiding van een terrein wordt toegestaan indien de opbrengst wordt ingezet voor de herstructurering op datzelfde terrein. Per gebied worden hectares nieuw aan te leggen terrein toegekend die alleen ingezet mogen worden rondom de contouren van te herstructureren terreinen. Deze werkwijze wordt door de provincie uitgedacht en besproken met gemeenten. Hierbij is aangegeven dat nog een manier moet worden gevonden om te voorkomen dat te allen tijden de contour gebruikt gaat worden.¹²⁴

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft in het PHP niet aangegeven wat de eventuele opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden zijn. De provincie merkt in het PHP op dat het toepassen van residuele grondprijzen en verevening in theorie mogelijkheden vormen om meer financiële middelen beschikbaar te krijgen voor de herstructureringsopgave. Hierbij is aangegeven dat de grondprijzen voor bedrijventerreinen in Zuid-Holland

¹¹⁹ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 17

¹²⁰ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 16

¹²¹ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor 19 oktober; ambtelijk telefoongesprek, 20 oktober 2010

¹²² Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 7 oktober 2010

¹²³ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

¹²⁴ Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 29 september 2010

vanwege de schaars beschikbare ruimte op het hoogste niveau van Nederland liggen. De provincie gaat in 2010 met de regio's de mogelijkheden voor grondprijnsbeleid en verevening onderzoeken.¹²⁵ Het idee bestaat om samen met een gemeente een pilot uit te voeren naar de toepassing van grondprijnsbeleid.¹²⁶ Of het grondprijnsbeleid kan leiden tot inverdieneffecten, heeft de provincie niet genoemd.

In de Drechtsteden worden door de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D), waarin de provincie participeert, bij de planning de nieuwe en verouderde terreinen gezamenlijk bekeken. De herstructurering van verouderde terreinen wordt mede betaald door de aanleg van nieuwe terreinen. De provincie heeft aangegeven dat de bereidheid van de gemeente Dordrecht, die zich verantwoordelijk voelt voor de regio, hierbij een bepalende factor is. De provincie stimuleert regionale verevening financieel bij integrale gebiedsontwikkelingen, zoals de Oude Rijnzone. In dat project wordt een vooruitzicht voor 10 jaar gemaakt van de bedrijventerreinmarkt. Binnen het gebied heeft herstructurering de voorkeur. Daarnaast is op een beperkt aantal plekken een nieuw bedrijventerrein toegestaan. De provincie heeft aangegeven € 16 miljoen voor de ontwikkeling van het gebied ter beschikking te willen stellen, buiten de tenders van de subsidieregeling om, als verevening wordt opgenomen in de totale business case en dit ook zichtbaar is in de regionale structuurvisie.¹²⁷

De provincie heeft aangegeven niet te verwachten dat regionale verevening provinciebreed van de grond gaat komen. Zelfs als de provincie regionale verevening extra zou waarderen bij de toekenning van subsidies, dan verwacht zij niet dat gemeenten dit in hun plan opnemen. Gemeenten zullen volgens de provincie vaak niet bereid zijn om vrijwillig de opbrengsten van een nieuw bedrijventerrein aan te wenden voor herstructurering van een bedrijventerrein in een andere gemeente. De provincie heeft daarnaast opgemerkt dat verevening met opbrengsten van de aanleg van nieuwe terreinen vaak niet mogelijk is, aangezien de aanleg niet meer rendabel is. In de provincie Zuid-Holland zijn de kosten voor bijvoorbeeld infrastructuur erg hoog. Bovendien is door de provincie aangegeven dat niet veel nieuwe terreinen meer worden aangelegd. Verevening door verhoging van de grondprijs behoort volgens de provincie ook niet tot de mogelijkheden, omdat de prijzen geen ruimte laten voor een opslag.¹²⁸

3.4 Vergelijking kosten en financiering voor de periode 2009-2013

De Rekenkamer heeft in beeld gebracht in hoeverre de kosten door de zeker gestelde financiering en verwachte grondopbrengsten worden gedekt. De mate waarin de kosten zijn gedekt, kan een indicatie zijn of de provincies hun herstructureringsopgave voor de periode 2009-2013 gaan halen.

Bevinding 10: In de provincie Noord-Holland moet nog voor circa 26% van de kosten (waarin de te verwachten grondopbrengsten zijn verrekend) voor de periode 2009-2013 financiering gevonden worden. In de provincie Flevoland moet nog voor circa 40% van de kosten financiering gevonden worden. In de provincies Utrecht en Zuid-Holland is niet te bepalen voor welk percentage van de kosten financiering gevonden moet worden. In beide provincies zijn de verwachte aankoopkosten van gronden namelijk wel in de kosten opgenomen, maar is geen indicatie gegeven van de opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden.

¹²⁵ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 17

¹²⁶ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 28 juni 2010

¹²⁷ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview 4 oktober 2010

¹²⁸ Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk interview 4 oktober 2010

Toelichting

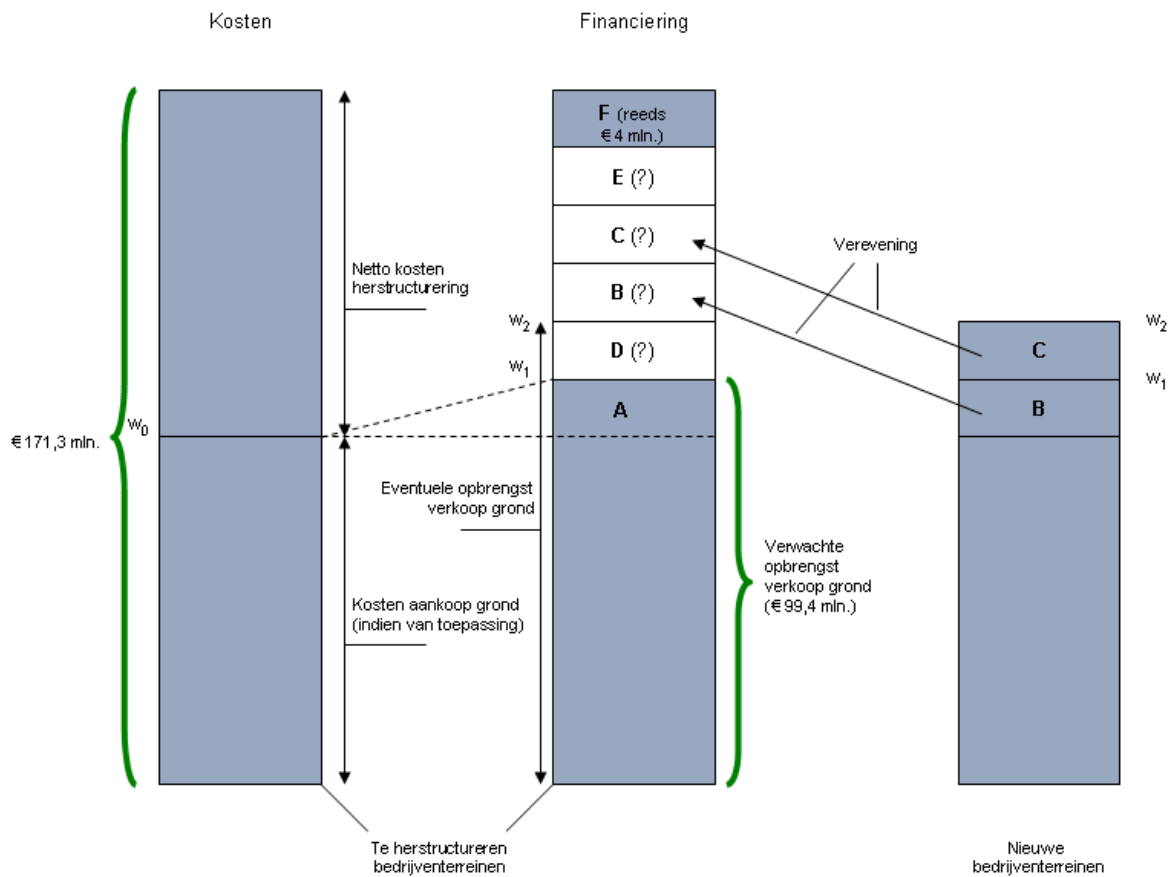
Tabel 8 **Vergelijking kosten en financiering periode 2009-2013**

Provincie	Kosten	Financiering (zeker gesteld)	Grondopbrengsten (verwacht)	Nog te financiering bedrag
Flevoland	€ 171,3 miljoen	€ 4 miljoen	€ 99,4 miljoen	€ 67,9 miljoen (40%)
Noord-Holland	€ 242 miljoen	€ 179,7 miljoen	Verrekend in de kosten	€ 62,3 miljoen (26%)
Utrecht	€ 265,8 miljoen	€ 52,1 miljoen + ?	?	€ 242,7 miljoen -/- ? (??%)
Zuid-Holland	€ 378,3 miljoen	€ 126 miljoen + ?	?	€ 252,3 miljoen -/- ? (??%)

De Rekenkamer heeft voor elke provincie in beeld gebracht in hoeverre de kosten van de herstructurering voor de periode 2009-2013 gedekt zijn (zie tabel 8). Het gaat vooral om een indruk, aangezien voor alle provincies geldt dat de schatting van de kosten zeer globaal is. Voor de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland is deze benadering geheel of gedeeltelijk door de Rekenkamer opgesteld. Voor de provincie Noord-Holland geldt dat de te verwachten opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden al zijn verrekend met de kosten. De provincies Utrecht en Zuid-Holland kunnen een deel van de kosten mogelijk dekken met de opbrengsten van de heruitgifte van geherstructureerde gronden. Het is niet bekend hoe groot dit deel is.

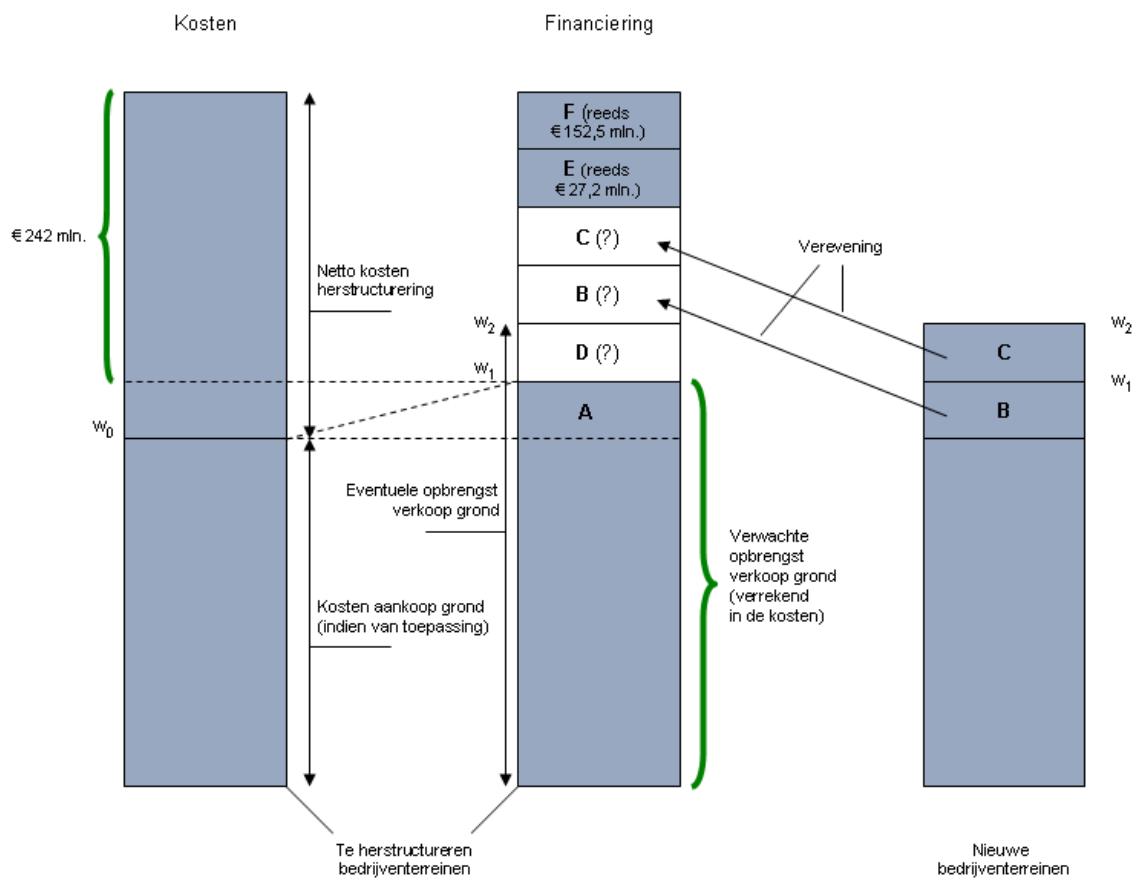
Voor elke provincie wordt de vergelijking tussen kosten en financiering geïllustreerd met behulp van een figuur. Deze figuren zijn een bewerking van figuur 2 uit paragraaf 3.1. Ter herinnering wordt hieronder nog eens toegelicht voor welk financieringsinstrument de letters in de figuren staan.

- A. Extra opbrengsten van geherstructureerde bedrijfsgronden die opnieuw uitgegeven worden. De grond stijgt in waarde van W_0 naar W_1 .
- B. Een deel van de opbrengst van nieuwe bedrijventerreinen wordt gebruikt als bijdrage aan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Dat is een vorm van verevening.
- C. Er komt een opslag op de grondprijs van nieuwe bedrijventerreinen. Deze opslag wordt gebruikt als bijdrage aan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Ook dat is een vorm van verevening.
- D. De prijsopslag op nieuwe bedrijventerreinen onder c zorgt ervoor dat grond in waarde stijgt (van W_1 naar W_2). Daardoor neemt de waarde van de grond op geherstructureerde bedrijventerreinen toe (inverdieneffect).
- E. Bijdragen van derden, zoals private partijen.
- F. Overheidsbijdragen, die nodig zijn als de andere instrumenten ontoereikend zijn.



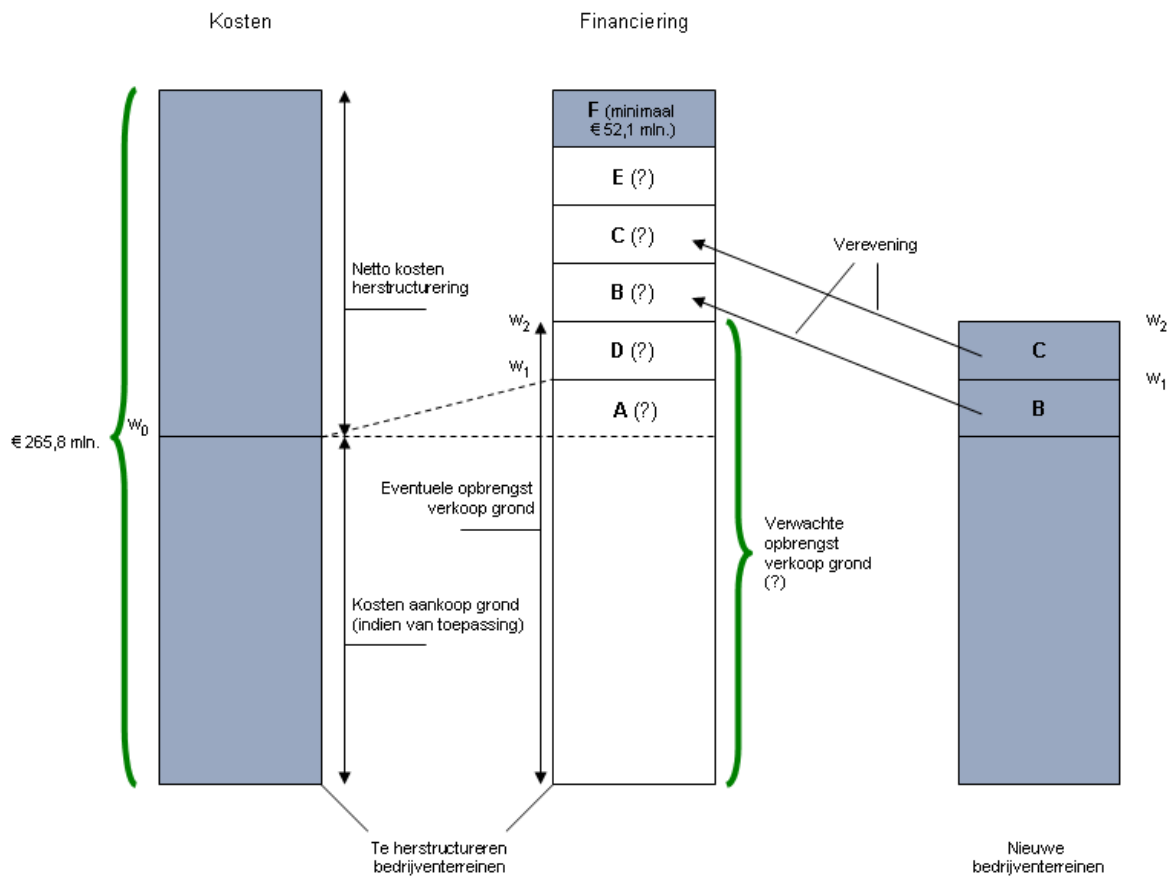
Figuur 3 Kosten en financiering Flevoland

In de provincie Flevoland moet naar schatting nog voor 40% van de kosten van € 171,3 miljoen voor de periode 2009-2013 financiering worden gevonden. Figuur 3 laat zien dat de € 4 miljoen van het Rijk uit het Convenant zeker is. De provincie verwacht met de opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden (€ 99,4 miljoen) meer dan de helft van de kosten te dekken. Het nog te financieren bedrag komt hiermee op circa € 67,9 miljoen.



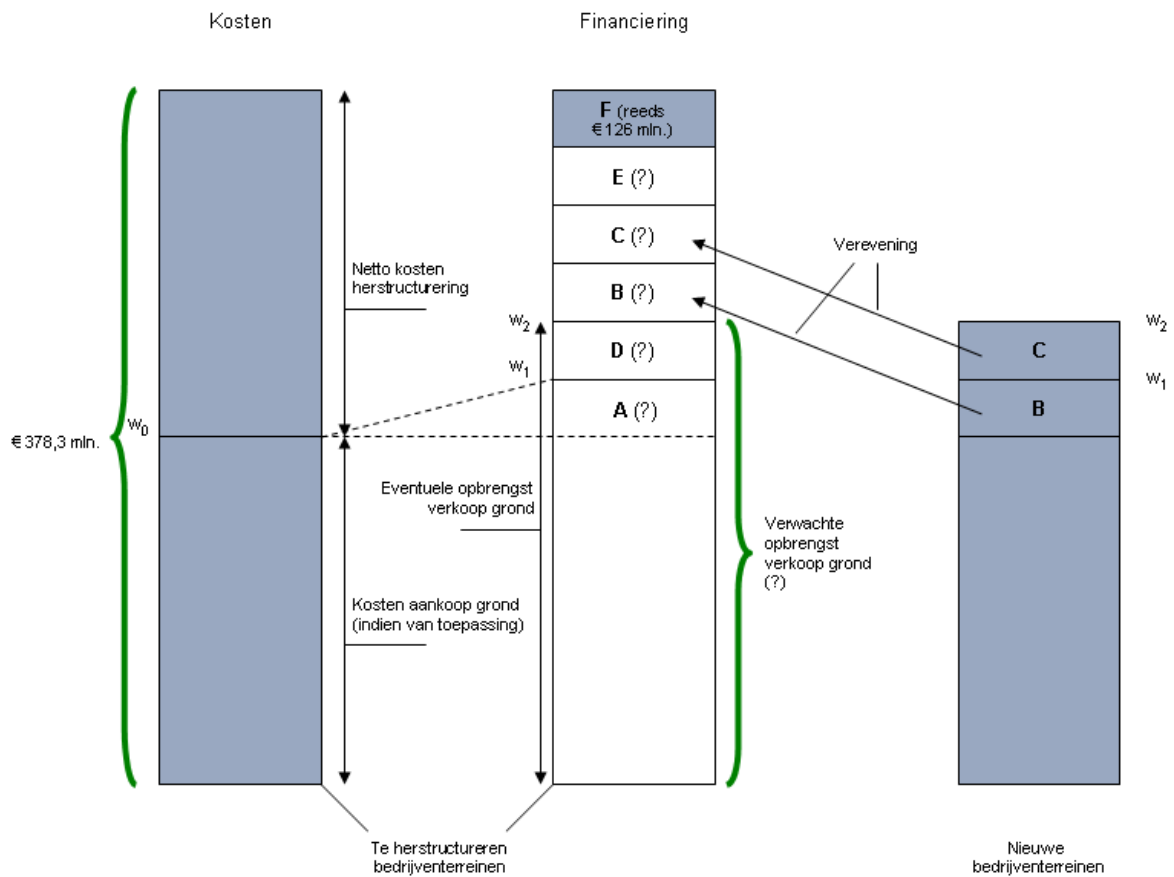
Figuur 4 Kosten en financiering Noord-Holland

In de provincie Noord-Holland moet naar schatting nog voor 26% van de kosten van € 242 miljoen voor de periode 2009-2013 financiering worden gevonden. Figuur 4 laat zien dat bijdragen van € 152,5 miljoen van de verschillende overheden en € 27,2 miljoen van derden zeker zijn. Uit figuur 4 blijkt verder dat de provincie de kosten van herstructurering op een andere wijze heeft benaderd dan de andere provincies. De verwachte opbrengsten van heruitgifte van geherstructureerde gronden zijn namelijk verrekend in de kosten. Daardoor komt de benadering van de kosten relatief laag uit in vergelijking met de andere provincies. Het nog te financieren bedrag komt hiermee op circa € 62,3 miljoen.



Figuur 5 Kosten en financiering Utrecht

In de provincie Utrecht is niet duidelijk voor welk percentage van de kosten van € 265,8 miljoen voor de periode 2009-2013 financiering moet worden gevonden. Figuur 5 laat zien dat de bijdrage van € 52,1 miljoen van verschillende overheden zeker is. De provincie heeft geen indicatie gemaakt van de verwachte opbrengst van heruitgifte van geherstructureerde gronden.



Figuur 6 Kosten en financiering Zuid-Holland

In de provincie Zuid-Holland is niet duidelijk voor welk percentage van de kosten van € 378,3 miljoen voor de periode 2009-2013 financiering moet worden gevonden. Figuur 6 laat zien dat de bijdrage van € 126 miljoen van de verschillende overheden zeker is. De provincie heeft geen indicatie gemaakt van de verwachte opbrengst van heruitgifte van geherstructureerde gronden.



HOOFDSTUK 4

Regionale samenwerking

4.1 Context regionale samenwerking

In het Convenant is vastgelegd dat de provincies in hun PHP toelichten op welke wijze de zogenoemde niet-vrijblijvende regionale samenwerking (zowel met betrekking tot de aanleg van nieuwe terreinen als de herstructurering van verouderde terreinen) wordt vorm gegeven.¹²⁹ Daarnaast is vastgelegd dat in de PHP's moet worden toegelicht hoe bij de prioritering van projecten, goed lopende regionaal samenwerkende regio's zijn beloofd.¹³⁰ Tot slot is in het Convenant opgenomen dat de PHP's een toelichting geven op de wijze waarop regio's en maatschappelijke belangenorganisaties betrokken zijn bij de inhoud van het PHP.¹³¹ De bevindingen met betrekking tot de eerste twee punten zijn in paragraaf 4.2 opgenomen. Paragraaf 4.3 bevat de bevinding met betrekking tot de wijze waarop de regio's en maatschappelijke belangenorganisaties bij de inhoud van het PHP zijn betrokken.

Belang regionale samenwerking

Het Convenant gaat ervan uit dat de gemeentelijke schaal in het algemeen te klein is om een adequate aanpak van de in wezen regionale bedrijventerreinenproblematiek mogelijk te maken. Intergemeentelijke (= regionale) samenwerking is dan ook uitgangspunt in het Convenant. De regio is volgens de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) bij uitstek het kader waarbinnen de planning, programmering en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid, inclusief de herstructurering, gestalte moeten krijgen. De belangrijkste voordelen van een regionale aanpak zouden volgens de THB zijn:¹³²

- passende schaal voor kwantitatief, kwalitatief en qua ruimtelijke spreiding afgewogen aanbod van bedrijventerreinen;
- passende schaal voor conditionering van de bedrijventerreinenmarkt (verzakelijking), gericht op hoge kwaliteit (ook ruimtelijk) tegen zo laag mogelijke kosten;
- risicospreiding bij de realisering van een gedifferentieerd en hoogwaardig terreinaanbod;
- schaalvoordelen (expertise, professionaliteit, continuïteit in langjarig perspectief, bedrijfsvoering) en daardoor hogere effectiviteit en efficiëntie in de ontwikkeling en uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid.

De THB geeft aan dat eigenlijk iedereen het over bovenstaande ook wel eens lijkt te zijn, maar dat het nog teveel aan bestuurlijke moed ontbreekt om de gangbare praktijken en bestuurlijke verhoudingen te doorbreken. Het wordt tijd voor heldere en niet-vrijblijvende afspraken en voor meer tempo in de aanpak.¹³³

Toelichting niet-vrijblijvende regionale samenwerking

De term *niet-vrijblijvende regionale samenwerking* uit het Convenant moet volgens het Rijk worden geïnterpreteerd als een samenwerking waaraan een bindend document ten grondslag ligt. Dit kan bijvoorbeeld

¹²⁹ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel d

¹³⁰ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel b

¹³¹ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel e

¹³² THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 26

¹³³ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, p. 26

een provinciaal/regionaal convenant of bestuurlijk akkoord zijn. In eerste instantie was de term verplichte samenwerking opgenomen in het Convenant, maar hier konden de gemeenten niet mee akkoord gaan.¹³⁴

Er bestaan grote verschillen in regionale samenwerking. Het Rijk neemt geen stelling in als het gaat om de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de niet-vrijblijvende regionale samenwerking. Het is aan de provincies en de regio's om hier invulling aan te geven. De provincies moeten op dit terrein de regierol oppakken. Het is van belang dat ervaring wordt opgedaan met wat werkt. Om deze reden is er bewust voor gekozen om de eisen aan regionale samenwerking vaag te houden en in het Convenant geen nadere invulling te geven aan de definitie niet-vrijblijvende samenwerking. In 2013 zal een evaluatie plaatsvinden. De komende periode gaat het Rijk nadenken over hoe zij de regionale samenwerking zal gaan beoordelen.¹³⁵ De gemeenten hebben tot uiterlijk eind 2011 de tijd om de regionale samenwerking vorm te geven. Indien binnen deze termijn in een regio geen regionale samenwerking functioneert, dan moeten de provincies zorgen voor de totstandkoming van de regionale samenwerking in die regio.¹³⁶ Het is van belang dat de provincies op dit gebied hun verantwoordelijkheid nemen en naar de gemeenten toe als regisseur optreden bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Het is niet ondenkbaar dat wanneer de provincies deze regierol niet goed oppakken, het Rijk de rol weghaalt bij de provincies, zoals medio 2010 in een interview ook door een rijksambtenaar is aangegeven.¹³⁷ Daar staat wel tegenover dat inmiddels in het regeerakkoord is vastgelegd dat het ruimtelijk beleid volledig zal worden gedecentraliseerd naar de provincies.

Bij regionale samenwerking is de koppeling van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen aan de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen van groot belang. De THB heeft aangegeven dat dit van belang is voor een optimale, financiële bijdrage van marktpartijen en gemeenten. Herstructurering moet op den duur - de THB hanteert 2020 als richtjaar - gaan behoren tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen, met een hooguit beperkte, faciliterende rol voor de overheid.¹³⁸ De Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU) geeft in haar handreiking aan dat het integreren van herstructurering in de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen een halt moet toeroepen aan voortgaande verrommeling en inefficiënt ruimtegebruik. Bovendien moet het de onder de huidige marktverhoudingen noodzakelijke inzet van overheidsgeld voor herstructurering op den duur overbodig maken.¹³⁹ De THB acht dit voorlopig echter uitgesloten en denkt dat herstructurering waarschijnlijk nooit helemaal zonder overheidsgeld zal kunnen plaatsvinden.¹⁴⁰ Beiden zijn het er wel over eens dat de (financiële) rol van de overheid sterk moet worden teruggedrongen. De BWU geeft aan dat het Convenant de verantwoordelijkheid voor de financiële keuzen in feite op decentraal (provincie en/of regio) niveau legt. Als op dat niveau voor met name grondprijnsbeleid en verevening onvoldoende draagvlak bestaat en als dat onvoldoende wordt gecompenseerd door bijdragen van derden of een verhoogde inzet van eigen middelen van gemeenten en provincies, zouden de overeengekomen herstructureringsambities niet kunnen worden waargemaakt. De BWU stelt dat dan met name de provincies aan zet zijn, zowel vanuit hun regietaak als vanwege de bestuurlijk-juridische en financiële doorzettingsmiddelen waarover zij beschikken.¹⁴¹

¹³⁴ Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (ministeries van VROM en EZ), interview, 29 juni 2010

¹³⁵ Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (ministeries van VROM en EZ), interview, 29 juni 2010

¹³⁶ Art. 3 lid b en d Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

¹³⁷ Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (ministeries van VROM en EZ), interview, 29 juni 2010

¹³⁸ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, pp. 10 en 11

¹³⁹ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, p. 65

¹⁴⁰ THB (2008), Kansen voor Kwaliteit, pp. 48 en 50

¹⁴¹ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, pp. 46 en 47

Het Rijk heeft in de brieven aan de provincies inzake de beoordeling van de PHP's aangegeven dat zij het wenselijk acht om bij de nadere uitwerking van regionale samenwerking - in lijn met de handreiking van de BWU - nadrukkelijk te kijken naar de rol van gemeenschappelijk grondprijnsbeleid en uitgiftebeleid, gekoppeld aan afspraken over segmentering¹⁴², waarbij residuele grondprijsmethodiek het uitgangspunt is. Daarbij is aangegeven dat in de tussenbalans in 2011 over de voortgang van de PHP's en bij de evaluatie van de afspraken over regionale samenwerking de overwegingen van de provincies bij de uitwerking van de rol van gemeenschappelijk grond- en uitgiftebeleid en de ervaringen hiermee aan de orde moeten komen.¹⁴³

In de handreiking benoemt de BWU verschillende interventies die de provincies in kunnen zetten ten behoeve van regionale samenwerking.¹⁴⁴ Vanwege de regierol die de provincies hebben, mag van hen verwacht worden dat zij de noodzakelijke regionale samenwerking actief bevorderen met behulp van de interventies uit de handreiking van de BWU. De interventies zijn onder te verdelen in interventies die gericht zijn op vrijblijvende en niet-vrijblijvende samenwerking. Het Convenant vereist een toelichting op niet-vrijblijvende regionale samenwerking. In dit onderzoek hebben we de interventies gericht op vrijblijvende samenwerking dan ook niet meegenomen. Een aantal interventies betreft bovendien het ingrijpen van de provincie wanneer de gemeenten er onderling niet uitkomen. Op dit moment is het te vroeg om de eventuele inzet van deze interventies te beoordelen, aangezien de gemeenten tot uiterlijk eind 2011 de tijd hebben om de regionale samenwerking vorm te geven. Tabel 9 bevat de volledige lijst van interventies, zoals deze zijn opgenomen in de handreiking, met de door de Rekenkamer aangebrachte categorisering. De Rekenkamer beoordeelt de interventies die zijn ingedeeld in de categorie 'niet vrijblijvend'. Hierbij is tevens een verwijzing opgenomen naar de paragraaf waarin ze aan de orde komen.

Tabel 9 Provinciale interventies regionale samenwerking

Interventies	Categorisering Rekenkamer
Het inzichtelijk maken van de regionale beleidsopgave.	Vrijblijvend
Het sluiten van provinciale en/of regionale convenanten.	Niet-vrijblijvend (paragraaf 4.2.1)
Het bieden van diverse faciliteiten voor regionale samenwerking.	Vrijblijvend
Het stimuleren en eventueel mogelijk maken van intergemeentelijke structuurvisies bedrijventerreinen.	Vrijblijvend
Het financieel belonen van effectieve samenwerking, met daarin een koppeling van green- en brownfieldontwikkeling, ook in financiële zin. Green- en brownfieldontwikkeling betreft de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen respectievelijk de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Bij de beoordeling van deze interventie wordt betrokken hoe bij de prioritering van projecten, goed lopende regionaal samenwerkende regio's zijn beloond (onderdeel b van bijlage 4 van het Convenant).	Niet-vrijblijvend (paragraaf 4.2.2)
Het stellen van een regionale samenwerkingsvorm (eventueel oprichting van een Regionaal Ontwikkelingsbedrijf) als voorwaarde voor financiële ondersteuning van de herstructurering van bedrijventerreinen.	Niet-vrijblijvend (paragraaf 4.2.3)

¹⁴² Segmentering is het indelen en faciliteren van bedrijventerreinen op basis van locatiewensen en -eisen van verschillende groepen gebruikers.

¹⁴³ Interdepartementaal Programmeerteam Bedrijventerreinen (2010), Beoordeling Provinciaal Herstructureringsprogramma, EZ / 10095088; 10063049; 10066074; 10068102

¹⁴⁴ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, p. 16

Interventies	Categorisering Rekenkamer
Het bij provinciale, ruimtelijke verordening stellen van de eis dat gemeenten hun eventuele plannen voor nieuwe bedrijventerreinen verantwoorden in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden.	Niet-vrijblijvend (paragraaf 4.2.4)
Het in de uitvoeringsparagraaf van de provinciale structuurvisie(s) vastleggen van de situaties waarin en de omstandigheden waaronder de provincie haar aanwijzingsinstrumentarium zal inzetten.	Niet-vrijblijvend (paragraaf 4.2.5)
Het naar het provinciale niveau tillen van de bestemmingsplanbevoegdheid c.q. bevoegdheid tot het maken van 'inpassingsplannen' voor strategische (clusters van) bedrijventerreinen.	Niet-vrijblijvend en gericht op ingrijpen wanneer gemeenten er niet uitkomen
Het op verzoek van een of meer gemeenten aanwijzen van een samenwerkingsregio en opleggen van een gemeenschappelijke regeling.	Niet-vrijblijvend en gericht op ingrijpen wanneer gemeenten er niet uitkomen

4.2 Niet-vrijblijvende regionale samenwerking

Het Convenant vereist dat de provincies in hun PHP toelichten op welke wijze de zogenoemde niet-vrijblijvende regionale samenwerking (zowel met betrekking tot de aanleg van nieuwe terreinen als de herstructurering van verouderde terreinen) wordt vorm gegeven.¹⁴⁵ Daarnaast moet worden toegelicht hoe bij de prioritering van projecten, goed lopende regionaal samenwerkende regio's zijn beloond.¹⁴⁶ Aangezien de beloning van goed lopende regionaal samenwerkende regio's tevens aan de orde komt bij de niet-vrijblijvende regionale samenwerking als één van de interventies die de provincies kunnen inzetten, is de beoordeling van deze onderdelen samengevoegd.

De beoordeling is niet beperkt tot de informatie die in de PHP's is opgenomen, maar heeft ook betrekking op andere documenten zoals structuurvisies, ruimtelijke verordeningen en subsidieregelingen. De bevindingen gaan in op de beleidsmatige invulling die de provincies geven aan de gestelde eisen en niet op het feit of deze informatie is opgenomen in het PHP. Hiervoor is gekozen om tot een zo goed mogelijk oordeel over het provinciale beleid te kunnen komen. Bovendien heeft geen van de Randstadprovincies in het PHP expliciet toegelicht op welke wijze de niet-vrijblijvende regionale samenwerking wordt vorm gegeven. In de PHP's van de provincie Noord-Holland en Zuid-Holland wordt in verschillende paragrafen echter wel ingegaan op de aspecten van regionale samenwerking. In de PHP's van de provincie Flevoland en Utrecht is dit niet het geval.

4.2.1 Het sluiten van provinciale en/of regionale convenanten

De BWU geeft aan dat bestuurlijke borging door het maken van provinciale en of regionale afspraken, verankerd in een convenant, een lichte, maar wél meest voor de hand liggende wijze van borging van regionale samenwerking is. De handreiking van de BWU geeft aan dat het provinciale/regionale convenant globaal de volgende elementen kan bevatten:¹⁴⁷

1. regionale uitwerking van de landelijke en provinciale opgave dan wel organisatorische en procesafspraken die daartoe moeten leiden;

¹⁴⁵ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel d

¹⁴⁶ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel b

¹⁴⁷ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, p. 59

2. algemene, door kwaliteitsoverwegingen (segmentering) en de SER-ladder¹⁴⁸ ingegeven uitgangspunten voor het gronduitgiftebeleid;
3. regionale (principe)afspraken over de kernkeuzen: (1) invulling van de regionale samenwerking, (2) de rolverdeling tussen provincie en samenwerkende gemeenten (waar ligt het bestuurlijk zwaartepunt?), (3) de organisatie van de uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid (gemeenten of regionaal) en (4) de financiering van de herstructureringsopgave.
4. organisatorische en procesgerichte vervolgaafspraken over de uitvoering van het provinciale/regionale convenant.

Bij de beoordeling is getoetst of de regionale samenwerking is vastgelegd in een provinciaal/regionaal convenant of een ander bestuurlijk vastgesteld document. Een inhoudelijke toets op de bovengenoemde elementen is niet uitgevoerd, omdat dit een diepgaande analyse vereist die niet past binnen de afbakening van dit onderzoek.

Bevinding 11: In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn provinciedekkend regionaal bestuurlijke afspraken vastgelegd over de samenwerking. De provincies Flevoland en Utrecht hebben (nog) geen bestuurlijke afspraken gemaakt ten aanzien van regionale samenwerking bij het bedrijventerreinenbeleid. De provincie Flevoland is voornemens in samenspraak met de gemeenten afspraken te maken over regionale samenwerking in het kader van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De herstructurering van bedrijventerreinen is vooral een lokale aangelegenheid, maar de gemeenten zullen de opgaven wel op elkaar moeten afstemmen. De provincie Utrecht streeft ernaar dat de gemeenten in de loop van 2011/2012 regionaal convenanten hebben gesloten met afspraken over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande terreinen.

Toelichting

Flevoland

Afspraken omtrent regionale samenwerking zijn niet vastgelegd. De provincie heeft aangegeven dat regionale samenwerking op het gebied van herstructurering niet goed voorstelbaar is, aangezien herstructureringsprojecten lokaal van karakter zijn en Flevoland één regio is met slechts zes gemeenten. In het licht van de actualisatie van de Visie Werklocaties Flevoland, die ten grondslag ligt aan het PHP, is echter geconstateerd dat samenwerking geboden is bij het voorkomen van overschotten en tekorten. Dit is neergelegd in een notitie Sturingsfilosofie. Deze notitie is op 1 september 2010 in het Portefeuillehoudersberaad Economische Zaken met de gemeenten besproken. De notitie vormt de basis voor een set in samenspraak met de gemeenten op te stellen afspraken, waarin enerzijds ingezet wordt op het frequent bewaken van de verhouding tussen vraag (terreinitgiften) en aanbod (voorraadvorming) en waarin anderzijds de SER-ladder als verplicht na te leven aspect en elementen van duurzaamheid hun plek vinden.¹⁴⁹ In deze notitie Sturingsfilosofie is aangegeven dat herstructurering een verplicht element in de Gemeentelijke Visies Vestigingslocaties wordt. Van gemeenten wordt verlangd dat zij de herstructureringsopgaven op elkaar afstemmen. De provincie heeft aangegeven dat de afstemmingsvraag echter meer speelt bij de aanleg van nieuwe terreinen dan bij de herstructurering van bestaande terreinen. Herstructurering wordt meer gezien als een lokale aangelegenheid.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Dit betekent dat er eerst gekeken wordt naar de noodzaak van een nieuwe locatie op basis van een realistische (uitbreidings- en vervangings)vraag naar nieuwe bedrijven terreinen en de mogelijkheden die herstructurering en intensivering van bestaande terreinen biedt om die behoefte op te vangen, voordat er gekozen wordt om nieuw terrein aan te leggen.

¹⁴⁹ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

¹⁵⁰ Provincie Flevoland, bestuurlijk interview 19 oktober 2010; feitelijk wederhoor 21 oktober 2010; Discussienotitie Sturingsfilosofie Beleid Werklocaties Flevoland

Noord-Holland

In Noord-Holland Noord zijn de afspraken met betrekking tot regionale samenwerking vastgelegd in de Regionale Bedrijventerreinen Visies die in 2007 zowel regionaal als provinciaal zijn vastgesteld. Na vaststelling van deze visies heeft de provincie in samenwerking met de gemeenten de planningsopgave herijkt en zijn de regionale herstructureringsprogramma's vastgesteld. Aanvullend hierop is in West-Friesland een convenant afgesloten waarin de rolverdeling is vastgelegd tussen gemeenten en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord. Een dergelijk convenant is ook in voorbereiding voor de Kop van Noord-Holland. De afspraken daarover liggen bestuurlijk reeds vast. Per regio wordt nu gewerkt aan een samenhangend programma voor zowel de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen als de herstructurering van bestaande terreinen.¹⁵¹

In Noord-Holland Zuid worden afspraken omtrent regionale samenwerking op het gebied van planning van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande terreinen vastgelegd in Het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka). De afspraken zijn vastgelegd in een Uitvoeringsstrategie, waarin de planning en fasering van nieuwe terreinen is vastgelegd, en het regionale Herstructureringsprogramma. Op dit moment wordt de Uitvoeringsstrategie bijgesteld en naar verwachting begin 2011 opnieuw vastgesteld door de deelnemende gemeenten en de provincie. Voor gemeenten langs het Noordzeekanaalgebied zijn aanvullende afspraken rond herstructurering en het bevorderen van duurzaamheid vastgelegd in een Masterplan. In de Gooi- en Vechtstreek zijn regionaal aanvullende afspraken gemaakt over de financiering van toekomstige herstructurering in het Transformatiefonds bedrijventerreinen.¹⁵²

Utrecht

De provincie heeft aangegeven dat in delen van de provincie de regionale samenwerking bij het bedrijventerreinenbeleid nog in de kinderschoenen staat. In andere delen vindt op ambtelijk en bestuurlijk niveau al afstemming plaats of worden vorderingen op dit vlak geboekt. Op dit moment vindt overleg plaats met (samenwerkende) gemeenten om te komen tot regionale afsprakenkaders/regio-convenanten. De provincie streeft ernaar dat de gemeenten in de loop van 2011/2012 per streekplanregio afspraken hebben gemaakt over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande terreinen. De provincie verwacht dat de regio's in 2011 in ieder geval convenanten hebben gesloten met procesafspraken over regionale samenwerking. Een aantal regio's zal naar verwachting in 2011 ook al convenanten hebben gesloten met inhoudelijke afspraken over regionale samenwerking en een aantal regio's zal dit waarschijnlijk in 2012 doen. Hierbij is aangegeven dat de totstandkoming van de regionale convenanten onderdeel uitmaakt van het landelijke Convenant.¹⁵³

Zuid-Holland

De provincie heeft in haar PHP aangegeven dat zij op het gebied van ruimtelijke economie een lange traditie kent van bestuurlijke samenwerking met gemeenten. De Regionaal Economische Overleggen (REO) nemen hierbinnen een belangrijke plaats in. Binnen een REO vindt afstemming plaats over het regionaal-economisch beleid. In 2007 heeft de provincie de REO's gevraagd om te komen tot regionale bedrijventerreinstrategieën. Iedere regio beschikt inmiddels over een bedrijventerreinstrategie die in REO-verband is besproken en vastgesteld. In deze strategieën zijn afspraken vastgelegd die zowel betrekking hebben op de aanleg van nieuwe terreinen als de herstructurering van bestaande terreinen.¹⁵⁴

¹⁵¹ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 14-16; e-mail, 2 september 2010

¹⁵² Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 14-16; e-mail, 2 september 2010

¹⁵³ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 6 juli 2010; e-mail, 9 september 2010; feitelijk wederhoor 20 oktober 2010; e-mail, 29 oktober 2010

¹⁵⁴ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 20 september 2010

De provincie en de werkgeversorganisatie (Kamers van Koophandel, VNO-NCW West en MKB Nederland) vinden het belangrijk dat het bedrijfsleven wordt betrokken bij de vertaling van het landelijke convenant naar de regio. Hieruit is het initiatief ontstaan om een Zuid-Hollands convenant te sluiten waarbij ook de REO's en de Milieufederatie Zuid-Holland betrokken zijn. Dit heeft geresulteerd in het Convenant duurzame bedrijventerreinen Zuid-Holland. Aan het convenant is een uitvoeringsprogramma gekoppeld. Hierbij is aangegeven dat de in 2010 nog uit te werken afspraken onder andere betrekking hebben op duurzaam beheer en parkmanagement en het behoud van de functionaliteit van bedrijventerreinen.¹⁵⁵

4.2.2 Beloning goed lopende regionaal samenwerkende regio's

Ondanks dat een regionale aanpak niet is af te dwingen, kunnen de provincies regionale samenwerking stimuleren door de inzet van hun financiële instrumenten. In het Convenant is vastgelegd dat de provincies in hun PHP toelichten hoe bij de prioritering van projecten, goed lopende regionaal samenwerkende regio's zijn beloofd. De BWU geeft in haar handreiking aan dat lopende samenwerking door de provincies kan worden gestimuleerd door effectieve samenwerking financieel te belonen of door een naar aard en intensiteit nader te definiëren samenwerking als voorwaarde te stellen bij financiële ondersteuning van de herstructurering van bedrijventerreinen.¹⁵⁶ Deze paragraaf gaat in op de beloning van effectieve samenwerking. Paragraaf 4.2.3 gaat in op de voorwaarde van regionale samenwerking bij financiële ondersteuning.

Bevinding 12: In de Randstadprovincies speelt regionale samenwerking geen rol bij de prioritering van projecten die in aanmerking komen voor financiële ondersteuning voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Zij hebben geen van allen een beloningssystematiek voor goed lopende regionaal samenwerkende regio's. De provincies Flevoland en Utrecht moeten de criteria voor financiële ondersteuning nog vaststellen. De provincie Noord-Holland moet alleen de criteria voor financiële ondersteuning inzake herstructurering op private terreinen nog vaststellen.

Toelichting

Flevoland

De provincie Flevoland geeft in haar PHP aan dat herstructurering de laatste tien jaar op een laag pitje heeft gestaan. Enerzijds omdat de van rijkswegge gehanteerde criteria de inzet van rijksmiddelen onmogelijk maakten. Anderzijds omdat de uitkering uit het provinciefonds geen inzet van eigen, provinciale middelen toeliet. Slechts enkele projecten zijn uitgevoerd met behulp van Europese middelen.¹⁵⁷ De provincie heeft derhalve geen bestaande subsidieregeling voor herstructureringsprojecten waarmee zij het gedecentraliseerde rijksgeld kan inzetten. Een subsidieregeling die dit mogelijk maakt moet nog worden opgesteld. De voorwaarden en criteria op basis waarvan de financiële middelen zullen worden ingezet, moeten nog worden bepaald.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, pp. 18 en 19

¹⁵⁶ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, p. 59

¹⁵⁷ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 3

¹⁵⁸ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

Noord-Holland

In de subsidieregeling HIRB light voor de herstructurering op publieke terreinen is geen criterium opgenomen om bij de rangschikking van de aanvragen goed lopende regionale samenwerking te belonen. De subsidieregeling voor de herstructurering op private terreinen, inclusief voorwaarden en criteria waaronder de middelen zullen worden ingezet, moet nog worden opgesteld.¹⁵⁹

Utrecht

De provincie heeft het voornemen een herstructureringsmaatschappij op te richten. In het PHP is vermeld dat deze maatschappij per 1 januari 2011 actief zal kunnen zijn. In oktober 2010 is door de provincie aangegeven dat dit waarschijnlijk medio 2011 zal worden. De provincie heeft subsidie voor de herstructurering van bedrijventerreinen stopgezet in afwachting van de komst van de herstructureringsmaatschappij. De voorwaarden en criteria op basis waarvan de herstructureringsmaatschappij de financiële middelen zal inzetten en de provinciale mogelijkheden om hierop te sturen worden door de provincie nader onderzocht.¹⁶⁰

Zuid-Holland

In de Subsidieregeling herstructurering/ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen Zuid-Holland is geen criterium opgenomen om bij de rangschikking van de aanvragen voor herstructureringsprojecten goed lopende regionale samenwerking te belonen. De provincie heeft aangegeven dat de samenwerking in de regio's al lang bestaat en dat er geen sprake is van slecht samenwerkende regio's.¹⁶¹ Bij de subsidie die gemeenten kunnen aanvragen voor de planvorming van herstructureringsprojecten is het regionale draagvlak van het project bij openbaar bestuur en bedrijfsleven wel een criterium op basis waarvan de provincie de aanvragen rangschikt.¹⁶²

4.2.3 Regionale samenwerking als voorwaarde voor financiële ondersteuning

De BWU geeft aan dat de provincies een regionale samenwerkingsvorm (eventueel oprichting van een Regionaal Ontwikkelingsbedrijf) als voorwaarde kunnen stellen voor financiële ondersteuning van de herstructurering van bedrijventerreinen. De aard en intensiteit van de samenwerking dienen hierbij nader te worden gedefinieerd.¹⁶³

Bevinding 13: De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland stellen alleen opname van een herstructureringsproject in een regionaal vastgesteld programma als voorwaarde voor financiële ondersteuning voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Verdere voorwaarden aan de samenwerkingsvorm worden niet gesteld. In de provincie Noord-Holland heeft de voorwaarde voor financiële ondersteuning alleen betrekking op herstructureringsprojecten op publieke terreinen. De voorwaarden voor financiële ondersteuning inzake herstructurering op private terreinen moeten nog worden vastgesteld. De provincies Flevoland en Utrecht moeten alle voorwaarden voor financiële ondersteuning nog vaststellen.

¹⁵⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010

¹⁶⁰ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, pp. 38, 39 en 42; ambtelijk interview, 6 juli 2010; feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

¹⁶¹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 28 juni 2010

¹⁶² Art. 16 lid g Subsidieregeling herstructurering/ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen Zuid-Holland

¹⁶³ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, pp. 16, 59, 62 en 63

Toelichting

Flevoland

De provincie moet nog een subsidieregeling opstellen waarmee de financiële middelen kunnen worden ingezet. De voorwaarden en criteria op basis waarvan de financiële middelen zullen worden ingezet moeten nog worden bepaald.¹⁶⁴

Noord-Holland

In de subsidieregeling HIRB light voor de herstructurering op publieke terreinen is opgenomen dat subsidie wordt geweigerd indien de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft niet is opgenomen in tabel 7, 8 of 9 van hoofdstuk 4 van het PHP.¹⁶⁵ In een interview met de provincie is hierbij aangegeven dat het PHP en de daarin opgenomen projecten zijn gebaseerd op de regionale herstructureringsprogramma's die ook regionaal zijn vastgesteld. In het PHP zijn alleen projecten benoemd die deel uitmaken van een regionaal vastgesteld programma.¹⁶⁶ Voorwaarden met betrekking tot de aard en intensiteit van de samenwerking, zoals bijvoorbeeld (plannen voor) de koppeling van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen aan de herstructurering van bestaande terreinen, zijn niet gesteld. De subsidieregeling voor de herstructurering op private terreinen, inclusief voorwaarden en criteria waaronder de middelen worden weggezet, moet nog worden opgesteld.¹⁶⁷

Utrecht

De provincie heeft subsidie voor de herstructurering van bedrijventerreinen stopgezet in afwachting van de komst van de herstructureringsmaatschappij medio 2011.¹⁶⁸ De voorwaarden en criteria op basis waarvan de herstructureringsmaatschappij de financiële middelen zal inzetten en de provinciale mogelijkheden om hierop te sturen, worden door de provincie nader onderzocht. De provincie heeft aangegeven dat een belangrijk uitgangspunt bij de provinciale herstructureringsmaatschappij zal zijn dat deze slechts die gemeenten en regio's tot haar werkgebied zal rekenen waar regionale convenanten zijn gesloten over samenwerking.¹⁶⁹

Zuid-Holland

In de Subsidieregeling herstructurering/ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen Zuid-Holland is opgenomen dat subsidie wordt geweigerd indien een project niet is opgenomen in een regionale bedrijventerreinstrategie.¹⁷⁰ De provincie heeft hierbij aangegeven dat tot op heden elk aangedragen project is opgenomen in de regionale bedrijventerreinstrategie en nog geen projecten zijn afgewezen. Plannen om een terrein op te knappen zijn in principe altijd welkom.¹⁷¹ Voorwaarden met betrekking tot de aard en intensiteit van de samenwerking, zoals bijvoorbeeld (plannen voor) de koppeling van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen aan de herstructurering van bestaande terreinen, zijn niet gesteld.

¹⁶⁴ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

¹⁶⁵ Art. 4 lid a Uitvoeringsregeling herstructurering en intelligent ruimtegebruik bedrijventerreinen Noord-Holland 2010

¹⁶⁶ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010

¹⁶⁷ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010

¹⁶⁸ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

¹⁶⁹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 6 juli 2010; feitelijk wederhoor 20 oktober 2010

¹⁷⁰ Art. 6 lid d Subsidieregeling herstructurering/ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen Zuid-Holland

¹⁷¹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 28 juni 2010

4.2.4 Verantwoording bij plannen voor nieuwe bedrijventerreinen

Naast bestuurlijk en financieel kan regionale samenwerking ook provinciaal-planologisch worden geborgd. Bij een regionale aanpak gaat het met name om de samenhang tussen verschillende locaties. De BWU geeft hierbij aan dat provincies in de verordening kunnen regelen dat bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen alleen tot stand kunnen komen mits de toelichting een verantwoording van het plan geeft in het licht van de regionale behoefte aan bedrijventerreinen en van de mogelijkheden om door herstructurering in de behoefte te voorzien.¹⁷² Dit sluit aan bij hetgeen in het Convenant is vastgelegd, namelijk dat bij de uitvoering daarvan de SER-ladder als uitgangspunt wordt gehanteerd.¹⁷³ Dit betekent dat eerst op bestaande terreinen naar ruimte voor bedrijvigheid wordt gezocht, alvorens tot de aanleg van nieuwe wordt overgegaan.

Bevinding 14: De provincie Noord-Holland heeft in haar verordening vastgelegd dat gemeenten plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in landelijk gebied moeten verantwoorden in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. Plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in bestaand bebouwd gebied hoeven de gemeenten niet expliciet te verantwoorden. Alle plannen voor nieuwe bedrijventerreinen moeten in overeenstemming zijn met de provinciale planningsopgave. De provincie heeft aangegeven dat in deze planningsopgave rekening is gehouden met de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. De extra eisen voor plannen in landelijk gebied betreffen volgens de provincie een dubbele borging.

De provincie Zuid-Holland heeft in haar verordening vastgelegd dat gemeenten plannen voor nieuwe bedrijventerreinen moeten verantwoorden in het licht van de herstructureringsmogelijkheden. Een verantwoording ten aanzien van de regionale behoefte wordt niet gevraagd omdat de provincie, op basis van de regionale bedrijventerreinstrategieën, in de verordening heeft aangegeven welke gebieden bedrijventerrein zijn en kunnen worden.

De provincies Flevoland en Utrecht verplichten gemeenten niet hun plannen voor nieuwe bedrijventerreinen te verantwoorden in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. De provincie Flevoland is voornemens dit op GS-niveau te regelen in een beleidsregel. De provincie Utrecht is voornemens te regelen dat de regio's alleen nieuwe bedrijventerreinen mogen ontwikkelen, indien zij in het regionale convenant afspraken hebben gemaakt over herstructurering en er sprake is van een goed onderbouwde regionale planning in kwantitatieve én in kwalitatieve zin.

Toelichting

Flevoland

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wro is voor de doorwerking van het ruimtelijk beleid een algemene verordening overwogen, maar niet nodig geacht. Het GS-beleid (beleidsregels) van de oude WRO was op het detailniveau van GS en is bij de overgang naar de nieuwe Wro zo gebleven. Het beleid met betrekking tot bedrijventerreinen is vastgelegd in de beleidsregel Locatiebeleid Stedelijk Gebied 2008. In deze beleidsregel is niet opgenomen dat gemeenten plannen voor nieuwe bedrijventerreinen moeten verantwoorden in het licht van de regionale behoefte en herstructureringsmogelijkheden. De provincie heeft aangegeven dat zij voornemens is dit begin volgend jaar wel in de beleidsregel vast te leggen. Met behulp van de proactieve en reactieve aanwijzing

¹⁷² BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, p. 61

¹⁷³ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, considerans lid 15

zullen GS vervolgens toezien op de doorwerking van het provinciale beleid op gemeentelijk niveau.¹⁷⁴ De praktijk zal moeten uitwijzen of deze verankering in de beleidsregel in plaats van in de structuurvisie (in de provincie Flevoland is dit wettelijke plan opgenomen in het Omgevingsplan) voldoende is om de juridisch-ruimtelijke instrumenten uit de Wro te kunnen inzetten. Zie paragraaf 4.2.5 voor een nadere toelichting op de inzet van de proactieve en reactieve aanwijzing.

Noord-Holland

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie is vastgelegd dat alle bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen in overeenstemming moeten zijn met de provinciale planningsopgave.¹⁷⁵ De provincie heeft aangegeven dat in deze planningsopgave rekening is gehouden met de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden.¹⁷⁶ In de verordening is voor bestemmingsplannen in landelijk gebied, die een nieuw bedrijventerrein of kantoorlocatie mogelijk maken, vastgelegd waaraan de toelichting moet voldoen. De toelichting moet onder andere aangeven in hoeverre de nieuwe locatie of de uitbreiding van een bestaand terrein in overeenstemming is met en gebaseerd op afspraken van de gemeente met de andere gemeenten in regioverband en duidelijk is:¹⁷⁷

- op welke wijze het bedrijventerrein of de kantoorlocatie of de uitbreiding past in de regionale verdeling van deze terreinen over de gemeenten;
- dat op bestaande terreinen binnen bestaand bebouwd gebied geen ruimte meer beschikbaar is of kan worden verkregen na herstructurering of intensivering.

Aan bestemmingsplannen in bestaand bebouwd gebied zijn bovengenoemde eisen niet gesteld. De provincie heeft aangegeven dat zij het bestaande bebouwde gebied primair de verantwoordelijkheid vindt van de gemeente. Onder het motto 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' is de provincie dan ook zeer terughoudend ten aanzien van het stellen van regels die inbreuk maken op de gemeentelijke verantwoordelijkheid.¹⁷⁸ De provincie heeft daarentegen ook aangegeven dat de extra eisen voor bestemmingsplannen in landelijk gebied een dubbele borging betreffen, aangezien alle plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in overeenstemming moeten zijn met de provinciale planningsopgave (waarin rekening is gehouden met de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden).¹⁷⁹ De Rekenkamer merkt hierbij echter op dat de provinciale planningsopgave is gebaseerd op een momentopname van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden.

Utrecht

De provincie heeft op in de Provinciale Ruimtelijke Verordening niet geregeld dat gemeenten met plannen voor nieuwe bedrijventerreinen zich moeten verantwoorden in het licht van de regionale behoefte en de herstructureringsmogelijkheden. De provincie heeft hierbij aangegeven dat de verordening een beleidsneutrale overzetting is van het in 2005 vastgestelde streekplan en er toen nog geen sprake was van een 'samenwerkingseis'. De behoefte-ramingen in het streekplan zijn destijds wel gebaseerd op regionale vraag en aanbod en besproken in de regio. Daarnaast is in het streekplan (nu omgezet naar structuurvisie) opgenomen dat de noodzaak van het uitbreiden van bedrijventerreinen beoordeeld zal worden aan de hand van de SER-ladder.¹⁸⁰ Met ingang van de nieuwe Wro is de provinciale goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen

¹⁷⁴ Provincie Flevoland, e-mails, 9 en 22 september 2010

¹⁷⁵ Art. 11 lid 1 en art. 12 lid 2 Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie, provincie Noord-Holland

¹⁷⁶ Provincie Noord-Holland, ambtelijk telefoongesprek, 20 oktober 2010

¹⁷⁷ Art. 12 lid 4 sub a en c Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie, provincie Noord-Holland

¹⁷⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 2 september 2010

¹⁷⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk telefoongesprek, 20 oktober 2010

¹⁸⁰ Provincie Utrecht, Streekplan 2005-2015, p. 53

echter komen te vervallen. Daarbij merkt de Rekenkamer op dat de structuurvisie juridisch gezien niet doorwerkt naar andere overheden. Zij bindt alleen het vaststellende overheidsorgaan zelf.

Op dit moment wordt met gemeenten overleg gevoerd om tot regionale afsprakenkaders te komen. De provincie heeft aangegeven pas na een goede regionale planning van zowel de herstructurering als de behoefteraming van nieuwe bedrijventerreinen in de structuurvisie aan te kunnen geven waar eventuele nieuwe terreinen mogen komen. Uit de regionale afsprakenkaders kan naar voren komen dat door de herstructurering het aantal nieuw aan te leggen bedrijventerreinen omlaag kan. De provincie streeft ernaar dat de gemeenten in de loop van 2011/2012 per streekplanregio afspraken hebben gemaakt over de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande terreinen. Begin oktober 2010 heeft de provincie op bestuurlijk niveau mondeling de nieuwe beleidslijn op het gebied van bedrijventerreinen aan de regiogemeenten gecommuniceerd. Hierbij is aangegeven dat de regio's alleen nieuwe bedrijventerreinen mogen ontwikkelen, indien zij in het regionale convenant afspraken hebben gemaakt over herstructurering en er sprake is van een goed onderbouwde regionale planning in kwantitatieve én in kwalitatieve zin. De nieuwe structuurvisie zal naar verwachting eind 2012 door PS worden vastgesteld. Dat is te snel om de regionale afsprakenkaders in de structuurvisie op te nemen. De provincie heeft aangegeven dat de bedrijventerreinenplanning in de nieuwe structuurvisie een trendbreuk zal zijn met het verleden. Waar in de huidige structuurvisie 'Streekplan 2005 – 2015' nog concrete locaties en capaciteit voor bedrijventerreinen per gemeente zijn benoemd, zal de nieuwe structuurvisie naar de huidige inzichten géén locaties meer bevatten. De capaciteit zal 'boven de markt' worden gebracht. De regionale planning zal voor een belangrijk deel door de regionale convenanten worden ingevuld binnen de provinciale spelregels.¹⁸¹ De Rekenkamer merkt hierbij op dat het voor een juridische doorwerking naar gemeenten belangrijk is dat dergelijke provinciale spelregels in de verordening worden vastgelegd. Door de bedrijventerreinenplanning enkel te verankeren in de structuurvisie, zal gebruik moeten worden gemaakt van andere juridisch-ruimtelijke instrumenten als de proactieve en reactieve aanwijzing om toe te zien op de doorwerking van het provinciale beleid op gemeentelijk niveau.

Zuid-Holland

In de Verordening Ruimte is opgenomen dat bij bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, of de uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen met een oppervlakte van ten minste 1 hectare aan aaneengesloten percelen, in de toelichting een verantwoording moet zijn opgenomen waarbij de behoefte aan nieuw bedrijventerrein als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag wordt onderbouwd. Ook moet worden onderbouwd waarom deze behoefte niet kan worden ondervangen door herstructurering of intensivering van bestaande terreinen, of het benutten van ruimte op bedrijventerreinen elders in de regio.¹⁸² Een verantwoording in het licht van de regionale behoefte aan bedrijventerreinen wordt niet gevraagd. In de Verordening Ruimte is een kaart opgenomen die aangeeft welke gebieden bedrijventerrein zijn en kunnen worden. Deze kaart is afgeleid van de regionale bedrijventerreinstrategieën. Alle ontwikkelingen op het gebied van bedrijventerreinen die plaats mogen vinden, passen daarmee automatisch binnen de regionale bedrijventerreinprogrammeringen.¹⁸³ De Rekenkamer merkt hierbij echter op dat deze kaart is gebaseerd op een momentopname van de regionale behoefte.

¹⁸¹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 6 juli 2010; feitelijk wederhoor 20 oktober 2010

¹⁸² Art. 8 lid 1 Verordening Ruimte Provincie Zuid-Holland

¹⁸³ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 1 september 2010; feitelijk wederhoor 18 oktober 2010

4.2.5 Inzet aanwijzingsinstrumentarium in provinciale structuurvisie

In paragraaf 4.2.4 is reeds ingegaan op één van de juridisch-ruimtelijke instrumenten uit de Wro, de ruimtelijke verordening. Naast deze verordening heeft de provincie onder andere de mogelijkheid een proactieve en reactieve aanwijzing te geven. Proactieve aanwijzingen worden gegeven vóór de vaststelling van een bestemmingsplan. De provincie kan de gemeente een aanwijzing geven om de doorwerking van hun ruimtelijke beleid in het bestemmingsplan zeker te stellen. Het gaat daarbij (anders dan bij een verordening) om concrete situaties. Een reactieve aanwijzing kan de provincie geven ná de vaststelling van het bestemmingsplan. Daarmee wordt dan een onderdeel van het bestemmingsplan buiten werking gesteld. Voor een reactieve aanwijzing geldt als extra voorwaarde dat de provincie het betreffende onderwerp niet eerder heeft kunnen regelen met een verordening of een proactieve aanwijzing. Het uitgangspunt voor het inzetten van deze aanwijzingsinstrumenten is een concrete uitwerking van het belang van een regionale samenhangende (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in de provinciale structuurvisies. Het stelsel van de nieuwe Wro gaat er namelijk van uit dat de provincie in beginsel proactief optreedt. De provincie legt in een structuurvisie het provinciale ruimtelijke beleid voor een gebied neer. De Wro bepaalt dat in die visie tevens wordt aangegeven op welke wijze en met welke instrumenten de provincie het beleid gaat realiseren.¹⁸⁴ In het Convenant is vastgelegd dat de provincies regionale samenwerking als provinciaal belang opnemen in hun structuurvisie.¹⁸⁵ De BWU geeft hierbij aan dat duidelijk moet zijn in welke situaties en/of onder welke omstandigheden de provincie op locatieniveau met toepassing van haar aanwijzingsinstrumentarium zal ingrijpen. Het ultieme middel om een regionale aanpak planologisch te borgen is het aan de gemeentelijk-planologische verantwoordelijkheid onttrekken van de (her)ontwikkeling. In de praktijk zullen gemeenten en provincies het echter niet snel tot deze vergaande constructie laten komen.¹⁸⁶

Bevinding 15: Het uitgangspunt voor de inzet van het juridisch-ruimtelijke instrumentarium uit de Wro is de verankering van het provinciaal belang in de structuurvisie. Geen van de provincies heeft regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinenbeleid expliciet als provinciaal belang opgenomen in haar structuurvisie. De structuurvisies van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland bevatten echter wel tekstpassages waaruit blijkt dat zij regionale samenwerking belangrijk vinden.

De Randstadprovincies hebben allen in hun structuurvisies vastgelegd dat zij juridisch-ruimtelijke instrumenten zullen inzetten ten behoeve van de borging van de provinciale belangen. De provincie Noord-Holland is in haar structuurvisie niet expliciet ingegaan op de inzet van een proactieve en reactieve aanwijzing.

Toelichting

Flevoland

In het Omgevingsplan 2006 heeft de provincie vier wettelijke plannen gebundeld: de Structuurvisie (voorheen Streekplan), het Milieubeleidsplan, het Waterhuishoudingsplan en het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan. De provincie heeft haar provinciale belangen als essentiële elementen in het Omgevingsplan vastgelegd.¹⁸⁷ In de Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006 is aangegeven dat de provincie wat betreft haar besluiten op

¹⁸⁴ Ministerie van VROM (2008), De Wet ruimtelijke ordening - Beantwoording van gestelde vragen over nieuwe Wro, p. 25

¹⁸⁵ Art. 3 lid e Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020

¹⁸⁶ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, pp. 61 en 62

¹⁸⁷ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006, pp. 190-192

grond van de Wro strikt gebonden is aan deze essentiële elementen van het Omgevingsplan.¹⁸⁸ Regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinenbeleid is niet één van deze essentiële elementen. De provincie heeft aangegeven dat zij, in het kader van de actualisatie Visie Werklocaties, overweegt in de beleidsregel Locatiebeleid Stedelijk Gebied 2008 vast te leggen dat de samenwerking met andere gemeenten op het gebied van het vestigingsbeleid verplicht als beleidsdoelstelling moet worden opgenomen in de Gemeentelijke Visie Vestigingslocaties.¹⁸⁹ De praktijk zal moeten uitwijzen of deze verankering in de beleidsregel in plaats van in de structuurvisie (in de provincie Flevoland het Omgevingsplan) voldoende is om de juridisch-ruimtelijke instrumenten uit de Wro te kunnen inzetten.

In de Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006 is opgenomen op welke wijze de provincie de juridisch-ruimtelijke instrumenten zal inzetten bij ontwikkelingen die niet geheel binnen het Omgevingsplan 2006 passen.¹⁹⁰ Hierbij komen ook de proactieve en de reactieve aanwijzing aan de orde. Het uitgangspunt voor de inzet van de dit instrumentarium ten behoeve van regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinenbeleid is echter de verankering van het provinciale belang hiervan (essentieel element) in het Omgevingsplan.

Noord-Holland

In de Structuurvisie Noord-Holland 2040 zijn drie hoofdbelangen en twaalf ondergeschikte belangen benoemd.¹⁹¹ Regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinenbeleid is niet één van deze provinciale belangen. In de Structuurvisie is echter wel aangegeven dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale markt is en dat het mede om die reden nodig is om het bedrijventerreinbeleid regionaal te organiseren.¹⁹² Hieruit blijkt dat de provincie regionale samenwerking belangrijk vindt. De praktijk zal moeten uitwijzen of het provinciale belang hiermee daadwerkelijk voldoende geborgd is.

In de Structuurvisie wordt aangegeven dat voor het gebruik van het juridisch instrumentarium de wet niet de voorwaarde stelt van opname van een provinciaal belang in een structuurvisie. Mocht zich een situatie voordoen waarin een provinciaal belang aan de orde is dat (nog) niet in de Structuurvisie is verankerd, dan kan ook dan, mits goed gemotiveerd, gebruik worden gemaakt van het instrumentarium. PS moeten zich dan wel uitspreken over de 'noodzaak' tot afwijking c.q. aanpassing van het provinciaal beleid. Hierbij wordt aangegeven dat het hier zal gaan om uitzonderingssituaties; uitgangspunt is dat het provinciaal ruimtelijk beleid goed is verankerd in de Structuurvisie.¹⁹³

De provincie geeft in haar Structuurvisie aan gebruik te zullen maken van de juridisch-ruimtelijke instrumenten die de wet haar biedt om provinciale belangen veilig te stellen.¹⁹⁴ In de Structuurvisie is echter niet expliciet vastgelegd op welke wijze de provincie haar aanwijzingsinstrumentarium zal inzetten.

Utrecht

Naar aanleiding van de nieuwe Wro heeft de provincie eind juni 2008 de beleidslijn nieuwe Wro, inclusief Nota van Beantwoording: Beleidsneutrale omzetting van het Streekplan vastgesteld. In deze beleidslijn zijn de beleidsuitspraken uit het Streekplan opgedeeld in drie categorieën: (1) provinciaal belang, (2) vinden we als

¹⁸⁸ Provincie Flevoland (2006), Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006, p.1

¹⁸⁹ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

¹⁹⁰ Provincie Flevoland (2006), Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006, pp. 13-15

¹⁹¹ Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie Noord-Holland 2040, p. 15

¹⁹² Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie Noord-Holland 2040, pp. 47 en 48

¹⁹³ Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie Noord-Holland 2040, pp. 72 en 73

¹⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie Noord-Holland 2040, p. 72

provincie belangrijk en (3) doen we niets meer aan via de RO-lijn.¹⁹⁵ Regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinenbeleid is niet opgenomen in één van deze categorieën. Ook uit de tekstpassages van het Streekplan is niet af te leiden dat de provincie regionale samenwerking belangrijk vindt.

In de beleidslijn nieuwe Wro is opgenomen op welke wijze de provincie de juridisch-ruimtelijke instrumenten zal inzetten ter borging van haar provinciaal belang.¹⁹⁶ Hierbij komen ook de proactieve en de reactieve aanwijzing aan de orde. Het uitgangspunt voor de inzet van dit instrumentarium ten behoeve van regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinenbeleid is echter de verankering van het provinciale belang hiervan in de structuurvisie (op dit moment het beleidsneutraal omgezette Streekplan).

Zuid-Holland

In de Provinciale Structuurvisie zijn veertien provinciale belangen benoemd.¹⁹⁷ Regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinenbeleid is niet één van deze provinciale belangen. In de Provinciale Structuurvisie is echter wel aangegeven hoe de provincie samen met de gemeenten komt tot een regionaal afgestemd bedrijventerreinenbeleid en dat in regionaal verband invulling wordt gegeven aan de ambities.¹⁹⁸ Hieruit blijkt dat de provincie regionale samenwerking belangrijk vindt. De praktijk zal moeten uitwijzen of het provinciale belang hiermee daadwerkelijk voldoende geborgd is.

In de Provinciale Structuurvisie is opgenomen op welke wijze de provincie de juridisch-ruimtelijke instrumenten zal inzetten bij strijdigheid met provinciale belangen.¹⁹⁹ Hierbij komen ook de proactieve en de reactieve aanwijzing aan de orde.

4.3 Betrokkenheid regio's en maatschappelijke belangenorganisaties PHP

Het Convenant vereist dat het PHP een toelichting bevat op de wijze waarop regio's en maatschappelijke belangenorganisaties (waaronder het bedrijfsleven) betrokken zijn bij de inhoud van het PHP.²⁰⁰ Voor de uitvoering van de herstructureringsopgave is de betrokkenheid van gemeenten en maatschappelijke belangorganisaties van belang. De provincie moet deze partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid betrekken.

Bevinding 16: In de vier Randstadprovincies zijn zowel gemeenten c.q. regio's als maatschappelijke belangenorganisaties actief betrokken bij de inhoud van het PHP.

Toelichting

Flevoland

De provincie heeft de gemeenten, de KvK en de SER Flevoland betrokken bij de actualisatie van de Visie Werklocaties, waarop het PHP is gebaseerd.²⁰¹

¹⁹⁵ Provincie Utrecht (2008), Beleidslijn nieuwe Wro, inclusief Nota van Beantwoording, pp. 23-39

¹⁹⁶ Provincie Utrecht (2008), Beleidslijn nieuwe Wro, inclusief Nota van Beantwoording, pp. 41-48

¹⁹⁷ Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie, p. 16

¹⁹⁸ Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie, p. 110

¹⁹⁹ Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie, pp. 92, 93 en 137

²⁰⁰ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel e

²⁰¹ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

Noord-Holland

De provincie heeft samen met de gemeenten de herstructureringsopgave bepaald op basis van een inventarisatie van herstructureringsplannen. Het PHP is opgebouwd aan de hand van regionale programma's, die in samenspraak zijn opgesteld door de provincie, gemeenten, de KvK en ondernemersverenigingen.²⁰²

Utrecht

De herstructureringsopgave is door de provincie en gemeenten gezamenlijk bepaald. De provincie heeft de KvK voor de twee regionale sessies over het PHP uitgenodigd. De Utrechtse Natuur en Milieufederatie is op eigen verzoek voor de tweede regionale sessie uitgenodigd.²⁰³

Zuid-Holland

De provincie heeft aan de REO's (de bestuurlijke samenwerking van de provincie met gemeenten in de vorm van een Regionaal Economisch Overleg) gevraagd informatie aan te leveren met betrekking tot de herstructureringsopgave. Deze informatie is door de provincie bewerkt en opgenomen in het PHP. Dit is vervolgens gepresenteerd in de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL), waardoor ook maatschappelijke organisaties als de Zuid-Hollandse Milieufederatie op de hoogte zijn gesteld van de plannen. Deze presentatie vond plaats vóórdat het PHP is vastgesteld, zodat aanpassingen nog mogelijk waren. De contacten tussen de provincie en het bedrijfsleven lopen via werkgeversoverleg en via het REO met de KvK's.²⁰⁴

²⁰² Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 29 juni 2010; bestuurlijk interview, 7 oktober 2010; feitelijk wederhoor, 19 oktober 2010

²⁰³ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010; e-mail 29 oktober 2010

²⁰⁴ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 28 juni 2010

HOOFDSTUK 5

Duurzaam beheer en onderhoud

In het Convenant is vastgelegd dat de provincies in hun PHP een toelichting opnemen op de wijze waarop duurzaam beheer en onderhoud op de te herstructureren locaties wordt geborgd.²⁰⁵ In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of deze toelichting in het PHP is opgenomen. De beoordeling van de kwaliteit van het beleid valt buiten de afbakening van het onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van duurzaam beheer en onderhoud wordt in het Convenant bij gemeenten gelegd. Daarbij moet worden samengewerkt met het bedrijfsleven en grondeigenaren, met parkmanagement als mogelijk instrument.²⁰⁶

Duurzaam beheer en onderhoud van bedrijventerreinen is van belang om veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan en een nieuwe inhaalslag voor herstructurering te voorkomen. Ook kan duurzaam beheer en onderhoud de kwaliteit van een bedrijventerrein als vestigingslocatie verhogen. Het is volgens de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU) daarom een gezamenlijk belang van de gemeente, de op dat terrein gevestigde bedrijven en de eventuele grondeigenaren.²⁰⁷

De aard van beheersactiviteiten kan volgens de BWU sterk uiteenlopen. Het kan gaan om publieke taken als weg- en groenbeheer, openbare verlichting en openbare veiligheid en om private taken als onderhoud aan gebouwen en tuinen, bedrijfsbeveiliging, gemeenschappelijke inkoop en voorzieningen (bijvoorbeeld kinderopvang), milieuzorg en gebiedsmarketing. Parkmanagement dient volgens de BWU te worden opgevat als primair private organisatie van het beheer van een bedrijventerrein, met de gemeente hooguit als participant. Het Convenant doet geen uitspraken wat parkmanagement minimaal moet inhouden. De convenantpartijen hebben daarom afgesproken dat zij in aanvulling op het Convenant nog met een basispakket parkmanagement zullen komen.²⁰⁸

Bevinding 17: De provincies hebben verschillende toelichtingen met betrekking tot duurzaam beheer en onderhoud opgenomen in hun PHP's. Waar het ene PHP heel concreet aangeeft welke voorwaarden de provincie bij subsidieverstrekking aan gemeenten/projecten stelt, gaat een ander PHP meer in op de algemene doelstellingen duurzaam beheer en onderhoud. Niet iedere provincie/regio blijkt al even ver te zijn met het maken van concrete afspraken over dit onderdeel. Parkmanagement blijkt een instrument waarop alle provincies fors inzetten.

Toelichting

In tabel 10 zijn de belangrijkste elementen van de provinciale invulling van duurzaam beheer en onderhoud op bedrijventerreinen weergegeven, waarna een beknopte toelichting per provincie volgt.

²⁰⁵ IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel g

²⁰⁶ Art. 7 lid f en g Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

²⁰⁷ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, pp. 84 en 85

²⁰⁸ BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit, pp. 85 en 86

Tabel 10 Borging duurzaam beheer en onderhoud

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Invoeren verplicht parkmanagement op nieuwe werklocaties	Invoeren parkmanagement voorwaarde bij subsidieverstrekking	Subsidie parkmanagement-organisaties en inzet parkmanagement als instrument voor continuïteit van onderhoud en beheer door gemeenten	Convenant duurzame bedrijventerreinen Zuid-Holland tussen overheid, bedrijfsleven en Milieufederatie met daaraan gekoppeld een uitvoeringsprogramma met afspraken over duurzaam beheer en parkmanagement
Opties op grond vervallen indien na vijf jaar nog steeds onbenut	Promotie parkmanagement/hulp bij invoering door regionale ontwikkelings-bedrijven	Subsidiemogelijkheden voor duurzaamheid, energie en klimaat	Bijsturing van het PHP op basis van monitoring kwaliteit en duurzaamheid
Bij herstructurering speciale aandacht voor ruimtewinst, landschappelijke inpassing en sluiten van kringlopen	Besteding van middelen aan duurzaamheid selectie criterium voor subsidieverstrekking	Kennisteam Werklocaties biedt gemeenten ondersteuning bij implementatie van duurzaamheidsmaatregelen	
	Specifieke duurzaamheidseisen voor projecten met directe provinciale betrokkenheid		
	Onderzoek invoeren erfpacht in gemeenten Noordzeekanaalgebied		

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland wil duurzaamheid aan de voorkant van het ontwikkelproces inbouwen, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Om toekomstige veroudering tegen te gaan zal de provincie de gemeenten, via het op de nieuwe Visie Werklocaties Flevoland gebaseerde locatiebeleid, opdragen parkmanagement op nieuwe werklocaties in te stellen.²⁰⁹

Verder wordt gemeenten in overweging gegeven bij de uitgifte van grond aan een bedrijf de hoeveelheid te limiteren tot de bestaande omvang van het bedrijf, plus eventueel een (betaalde) optie op een aanvullende hoeveelheid grond ten behoeve van uitbreiding, die voor maximaal vijf jaar geldt. Is de optie na afloop van die periode niet gebruikt dan vervalt deze weer aan de gemeente voor uitgifte.²¹⁰

Wanneer herstructurering nodig is, ondanks maatregelen om via parkmanagement veroudering tegen te gaan, moet geprobeerd worden om herstructurering te benutten voor ruimtewinst. Waar nodig en mogelijk moet het proces ook leiden tot verbetering van de landschappelijke inpassing en het sluiten van kringlopen op het gebied van afval, water en energie (energieneutraliteit).²¹¹

Provincie Noord-Holland

Het treffen van duurzame maatregelen op bedrijventerreinen wordt met het PHP van de provincie Noord-Holland geborgd door de invoering van op duurzaamheid gericht beheer (parkmanagement) verplicht te stellen voor

²⁰⁹ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 9

²¹⁰ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 9

²¹¹ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, pp. 9 en 10

projecten waaraan de provincie subsidie verstrekt. Aan deze voorwaarde kan worden voldaan met een adequaat plan waarin de continuïteit van onderhoud, beheer en herinvestering wordt gewaarborgd.²¹²

Regionale ontwikkelingsbedrijven, waarvan de provincie Noord-Holland in de meeste gevallen één van de aandeelhouders is, promoten parkmanagement actief en helpen gemeenten bij het invoeren van parkmanagement.²¹³

In het PHP is vermeld dat het percentage van de middelen dat aan duurzame maatregelen wordt besteed een selectie criterium is voor projecten waaraan de provincie subsidie verleent. Aanvragers hebben daarmee de mogelijkheid om maatwerk te leveren bij het invullen van het aspect duurzaamheid.²¹⁴

Bij projecten waarbij de provincie direct betrokken is, wordt parkmanagement actief opgepakt. De provincie verbindt specifieke duurzaamheidseisen aan deze projecten om de voorbeeldfunctie die daarvan uit moet gaan zo goed mogelijk te vervullen.²¹⁵

De gemeente Amsterdam werkt al jaren met erfpacht als instrument om (blijvend) invloed uit te oefenen op de kwaliteit en bestemming van bedrijventerreinen. In het PHP staat dat het goed zou zijn te onderzoeken of erfpacht ook in andere gemeenten in het Noordzeekanaalgebied kan worden ingezet. In de pilot herstructurering Plabeka wordt erfpacht meegenomen.²¹⁶

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht wil duurzaam beheer de komende jaren een nog belangrijkere bijdrage laten leveren aan het afremmen van de verouderingscyclus van bedrijventerreinen. Volgens het PHP gaat het bij duurzaamheid om het vinden van de balans tussen sociale, economische en ecologische belangen. De afgelopen jaren heeft de provincie al diverse initiatieven tot oprichting van parkmanagementorganisaties op de Utrechtse bedrijventerreinen met subsidies ondersteund. De provincie Utrecht ziet parkmanagement behalve als kader voor afspraken met private partijen ook als mogelijk instrument voor garanties op continuïteit van onderhoud en beheer door gemeenten.²¹⁷

Maatregelen ter stimulering van duurzaamheid op bedrijventerreinen kunnen volgens het PHP betrekking hebben op materiaalgebruik, waterketens, sociale veiligheid, gezondheid, landschap en ecologie en mobiliteit en energie. Onder de noemer 'Utrecht klaar voor de toekomst' zijn diverse subsidiemogelijkheden beschikbaar voor duurzaamheid, energie en klimaat die ook voor bedrijven en bedrijventerreinen relevant zijn.²¹⁸

Herstructureringsmaatregelen kunnen in de praktijk een belangrijk aanknopingspunt bieden voor de verdere implementatie van duurzaamheid op bedrijventerreinen. De provincie Utrecht zet hiervoor het Kennisteam Werklocaties in. Het Kennisteam kan gemeenten ondersteuning kan bieden.²¹⁹

²¹² Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 7 en 17

²¹³ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 17

²¹⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 7

²¹⁵ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, pp. 7 en 17

²¹⁶ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 17

²¹⁷ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan bedrijventerreinen 2009-2013, p. 45

²¹⁸ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan bedrijventerreinen 2009-2013, p. 45

²¹⁹ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan bedrijventerreinen 2009-2013, p. 45

Provincie Zuid-Holland

De provincie geeft in haar PHP aan dat het landelijke Convenant Bedrijventerreinen zich beperkt tot afspraken tussen overheidspartijen en zich vooral concentreert op de kwantitatieve aspecten van de herstructurering. In de provincie Zuid-Holland is daarop een initiatief ontstaan voor een provinciaal convenant dat zich richt op de kwalitatieve uitwerking van de herstructurering. Inmiddels heeft dit initiatief geleid tot het Convenant duurzame bedrijventerreinen Zuid-Holland, op basis waarvan alle partijen – verschillende overheden, het bedrijfsleven en de Milieufederatie Zuid-Holland - vanuit hun verantwoordelijkheid bijdragen aan het verder ontwikkelen van duurzame bedrijventerreinen in Zuid-Holland. Aan het convenant is een uitvoeringsprogramma gekoppeld. De in 2010 nog uit te werken afspraken zullen onder andere betrekking hebben op duurzaam beheer en parkmanagement en het behoud van de functionaliteit van bedrijventerreinen.²²⁰

Verder heeft de provincie Zuid-Holland de Monitor kwaliteit en duurzaamheid ontwikkeld. Aspecten waarop bedrijventerreinen hiermee kunnen worden beoordeeld zijn onder andere energie, ruimtegebruik, water en omgevingsinpassing. De nulmeting is uitgevoerd. Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kwaliteit en duurzaamheid van Zuid-Hollandse bedrijventerreinen zal er binnenkort een vervolgmeting worden uitgevoerd. Hieraan voorafgaand vindt een evaluatie van het monitoringsinstrument plaats. De uitkomsten van deze metingen leveren input voor een jaarlijkse bijstelling van het PHP.²²¹

²²⁰ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, pp. 18 en 19

²²¹ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, pp. 12, 13, 20 en 21

HOOFDSTUK 6

Uitvoering van de herstructureringsopgave

In het Convenant is vastgelegd dat de provincies in hun PHP een toelichting opnemen hoe de uitvoering van de herstructureringsopgave wordt vormgegeven.²²² In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of deze toelichting in het PHP is opgenomen. In de toelichting is tevens informatie opgenomen die is verkregen naar aanleiding van nadere vragen. De beoordeling van de wijze waarop de provincie de uitvoering vormgeeft, valt buiten de afbakening van het onderzoek. De uitvoering van de herstructureringsprojecten uit het PHP is volgens het Convenant de verantwoordelijkheid van gemeenten.²²³

Het is van belang om zo concreet mogelijk de wijze van uitvoering van de herstructureringsopgave in beeld te hebben. Dat helpt om de voortgang in de uitvoering beter te volgen, net als de aanwijzing van de exacte locaties die tot en met 2013 worden geherstructureerd (zie paragraaf 2.4) en de jaarlijkse fasering (zie paragraaf 2.5).

Bevinding 18: De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland geven aan dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de herstructureringsopgave primair bij de gemeenten ligt. De provincie Utrecht is voornemens een provinciale herstructureringsmaatschappij op te richten die vanaf medio 2011 samen met gemeenten en private partijen de uitvoering moet verzorgen. In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn ook diverse regionale ontwikkelingsbedrijven actief die gemeenten ondersteunen bij de uitvoering.

Toelichting

In tabel 11 zijn de belangrijkste elementen van de provinciale uitvoeringsvormen van de herstructureringsopgave weergegeven, waarna een beknopte toelichting per provincie volgt.

Tabel 11 Vormgeving uitvoering

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Uitvoering primair door de gemeenten waarbij de rijks- en provinciale middelen worden ingezet via een nog op te stellen subsidieregeling.	Uitvoering primair door gemeenten waarbij de rijks- en provinciale middelen worden ingezet via subsidieregelingen (voor private ruimte een revolverend karakter). Regionale ontwikkelingsbedrijven faciliteren gemeenten actief.	Uitvoering door een nog op te richten provinciale herstructureringsmaatschappij met een revolverend fonds in samenwerking met gemeenten en private partijen (naar verwachting medio 2011 actief).	Uitvoering primair door gemeenten waarbij de rijks- en provinciale middelen worden ingezet via een subsidieregeling. Regionale ontwikkelingsbedrijven faciliteren gemeenten actief.

²²² IPO e.a. (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, bijlage 4, onderdeel h

²²³ Art. 5 lid g Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020, IPO e.a. (2010)

Provincie Flevoland

De provincie geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor het indienen van het PHP en het bewaken daarvan bij de provincie ligt. De uitvoering van het PHP is volgens de provincie primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Zij gaat ervan uit dat door de korte bestuurlijke en ambtelijke lijnen in Flevoland, een lichte vorm van organisatie, gelet op de bescheiden herstructureringsopgave voldoende is. De planning van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande terreinen zullen als permanent agendapunt worden geagendeerd in het Portefeuillehoudersberaad Economische Zaken, het overlegforum tussen de provincie en de gemeenten op economisch gebied. Daarnaast zullen eerder genoemde onderwerpen eveneens geagendeerd worden voor het vaste bestuurlijke overleg van de provincie met de Kamer van Koophandel.²²⁴ De provincie moet nog een subsidieregeling opstellen waarmee zij het gedecentraliseerde rijksgeld kan inzetten.²²⁵

Provincie Noord-Holland

In de provincie Noord-Holland ligt het bestuurlijk zwaartepunt van de uitvoering van het PHP bij de (samenwerkende) gemeenten. De regio's komen zelf met voorstellen rond prioritering en aanpak van de herstructureringsopgave. Hierdoor ontstaat volgens de provincie een groter draagvlak voor de daadwerkelijke uitvoering. De provinciale financiële inzet is gericht op twee sporen:²²⁶

1. Herontwikkeling van openbare ruimte. De provincie zet hiervoor de subsidieregeling HIRB light in.
2. Herontwikkeling van private ruimte. De provincie moet hiervoor nog een subsidieregeling opstellen. De provincie levert een financiële bijdrage aan gemeenten onder voorwaarde dat opbrengsten uit de bijdrage weer terugkomen bij de provincie (revolverend karakter). Daarnaast wil de provincie ook actief grondbeleid gaan voeren in herontwikkeling.

Voor de uitvoering zijn vrijwel provinciedekkend regionale ontwikkelingsbedrijven actief die faciliterend zijn voor de samenwerkende gemeenten. Het betreft het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN), de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON), de Schiphol Area Development Company (SADC), Haven Amsterdam, het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) en de Ontwikkelingsmaatschappij iLocator (in de Gooi en Vechtstreek). De provincie participeert alleen in het Ontwikkelingsbedrijf NHN, de RON en de SADC.²²⁷

Ontwikkelingsbedrijf NHN

Het Ontwikkelingsbedrijf NHN moet zorgen voor een optimale benutting van het economisch potentieel van de regio waarbij zij bestaande en nieuwe bedrijven moet begeleiden en accommoderen. De inzet op herstructurering is € 90.000,- en 1 fte. De provincie heeft 50% van de aandelen in eigendom.²²⁸

RON

Het doel van de RON is het ontwikkelen van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen binnen het Noordzeekanaalgebied, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan duurzaamheid in de vorm van parkmanagement. De RON besteedt circa € 300.000 à € 400.000 en circa 3 à 4 fte aan herstructurering. Daarnaast zal in het kader van het proefproject Mooi Nederland in de Metropoolregio tijdelijk 0,8 fte worden ingezet voor herstructurering. De provincie heeft 13,3% van de aandelen in eigendom.²²⁹

²²⁴ Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland, p. 8

²²⁵ Provincie Flevoland, e-mail, 9 september 2010

²²⁶ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 16

²²⁷ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 14; e-mail, 15 september 2010

²²⁸ ECORYS (2009), De organisatie van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland, pp. 19-22

²²⁹ ECORYS (2009), De organisatie van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland, pp. 10-14

SADC

SADC moet de ruimtelijk/economische ontwikkeling van de Schiphol regio in het algemeen regisseren, en in het bijzonder de hierin gevestigde luchthavengebonden bedrijvigheid. Op dit moment wordt door de SADC nog niets gedaan op het gebied van herstructurering. In het kader van het proefproject Mooi Nederland in de Metropoolregio zal 0,8 fte ingezet worden voor herstructurering. De provincie heeft 18,1% van de aandelen in eigendom.²³⁰

Haven Amsterdam

Het hoofddoel van Haven Amsterdam is het realiseren van een internationaal zeehavenlogistiek knooppunt om de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid in de gehele havenregio te stimuleren. Herstructurering is vast onderdeel van het beleid en de inzet is circa € 2 miljoen en circa 20 fte. Haven Amsterdam is onderdeel van de gemeente Amsterdam. De provincie heeft Incidenteel subsidie verleend ten behoeve van herstructurering.²³¹

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Het OGA moet vormgeven aan de groei en ontwikkeling van Amsterdam en daarmee gemeentelijke doelstellingen realiseren op het terrein van gebieds- en vastgoedontwikkeling. Het Ontwikkelingsbedrijf beschikt over specifieke deskundigheid op het gebied van erfpacht, het bouw- en woonrijp maken van grond, het formuleren en doorrekenen van bouwprogramma's, het begeleiden van bouwprojecten voor woningen, kantoren, bedrijven en voorzieningen en het herstructureren van stedelijke werkgebieden. Het OGA is onderdeel van de gemeente Amsterdam. De provincie heeft geen financiële relatie met de Ontwikkelingsmaatschappij.²³²

Ontwikkelingsmaatschappij iLocator

Ontwikkelingsmaatschappij iLocator gaat zich richten op de herstructurering en intensivering van werklocaties. Doelstelling hierbij is het behouden en creëren van voldoende kwantitatieve en kwalitatieve ruimte voor ondernemen. De bijdrage aan iLocator is € 86.000,-, waarvan de helft afkomstig is vanuit de provincie.²³³

De RON, Haven Amsterdam, OGA, SADC en iLocator werken in Noord-Holland Zuid bij de pilot Plabeka Pilot Herstructurering. Deze pilot bestaat uit drie onderdelen: 1) Lopende en nieuwe herstructureringsprojecten versnellen en oppakken op basis waarvan leereffecten worden gegenereerd; 2) Experimenten met verevening onderzoeken en inzetten plus kansen voor regionaal grondprijnsbeleid onderzoeken en benutten; 3) Optimaliseren organisatorische basis voor niet-vrijblijvende regionale samenwerking voor herstructurering van bedrijventerreinen. De provincie betaalt € 106.000 van de totale kosten van € 705.250. Aansturing van het pilotbureau gebeurt vanuit het Platform Regionaal Economische Structuurversterking (PRES), het bestuurlijk overleg waaronder Plabeka functioneert.²³⁴

Provincie Utrecht

In het PHP van de provincie Utrecht is de voorkeur uitgesproken voor een provinciale herstructureringsmaatschappij met een revolverend fonds (opbrengsten vloeien terug in dit fonds en kunnen weer aangewend worden voor nieuwe investeringen). Via de herstructureringsmaatschappij wil de provincie samen met gemeenten herstructureringsprojecten initiëren en daarnaast participeren in projecten met private partners. Momenteel wordt

²³⁰ ECORYS (2009), De organisatie van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland, pp. 15-17

²³¹ ECORYS (2009), De organisatie van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland, pp. 5-8

²³² ECORYS (2009), De organisatie van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland, pp. 8-10

²³³ Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 september 2010

²³⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020, p. 15; e-mail, 15 september 2010

deze wijze van uitvoeren onderzocht. In het PHP is vermeld dat deze maatschappij per 1 januari 2011 actief zal kunnen zijn. In oktober 2010 is door de provincie aangegeven dat dit waarschijnlijk medio 2011 zal worden.²³⁵

In het PHP is op hoofdlijnen een beeld geschetst hoe de herstructureringsmaatschappij er uit kan zien. De doelstelling zal zijn het versnellen van de uitvoering van de herstructureringsopgave, waar nodig door via participatie in projecten waardeontwikkeling op gang te brengen. Taken voor de herstructureringsmaatschappij zijn het (laten) uitvoeren van procesmanagement om te komen tot plannen van aanpak, de aankoop, (tijdelijke) verhuur en verkoop van terreinen/vastgoed en de herontwikkeling van terreinen/vastgoed. Hoe de herstructureringsmaatschappij wordt gefinancierd en hoe de organisatie nader kan worden vormgegeven, wordt door de provincie onderzocht.²³⁶

Provincie Zuid-Holland

In de provincie Zuid-Holland zijn de gemeenten primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de herstructureringsopgave. De provincie stelt hiervoor financiële middelen beschikbaar via de UHB-subsidie. Daarnaast ondersteunt de provincie de gemeenten bij de uitvoering door de inzet van procesmanagers en het organiseren van masterclasses ten behoeve van kennisoverdracht.²³⁷

Aanvullend daarop zijn in de provincie Zuid-Holland regionale ontwikkelingsbedrijven actief dan wel in oprichting om gemeenten te faciliteren bij de uitvoering van de herstructureringsopgave. Het betreft de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D), het Regionaal Herstructurerings- en Ontwikkelings Bureau (RHOB) en het Industrieschap de Plaspoelpolder (IPP). De provincie participeert financieel in de ROM-D en via de inzet van personeel in de RHOB.²³⁸

ROM-D

In de regio Drechtsteden is de ROM-D actief. De zes gemeenten en de provincie zijn daarvan de publieke aandeelhouders en de Bank Nederlandse Gemeenten en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam zijn de private aandeelhouders. De primaire taak van de ontwikkelingsmaatschappij is het herstructureren en het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Uitgangspunt voor de op te pakken herstructureringsprojecten is een nog vast te stellen regionaal uitvoeringsprogramma.²³⁹ Eventuele subsidies van de provincie moeten door één van de gemeentelijke aandeelhouders worden aangevraagd. Dit kan ROM-D niet zelfstandig doen. De provincie heeft aangegeven dat het de bedoeling is dat de ROM-D, via het onderdeel ROM-D Capital, de beschikking gaat krijgen over een werkkapitaal dat door de overheden beschikbaar is gesteld (dit is kapitaal met een revolverend karakter waarvoor de overheden alleen de rentelasten dragen). De beoogde bijdrage van de provincie is € 10 miljoen. De beoogde bijdrage van de Drechtsteden is € 11 miljoen. ROM-D Capital biedt de mogelijkheid, dat in de toekomst ook andere publieke organisaties (bijvoorbeeld het ministerie van Economische Zaken) kunnen deelnemen.²⁴⁰

RHOB

In de stadsregio Rotterdam werken gemeenten, provincie Zuid-Holland en Kamer van Koophandel Rotterdam samen in het RHOB. In het RHOB wordt kennis en ervaring gedeeld waarmee op maat ingezet kan worden op

²³⁵ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, pp. 38 en 39; feitelijk wederhoor, 20 oktober 2010

²³⁶ Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan provincie Utrecht 2009-2013, pp. 39-42

²³⁷ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 5

²³⁸ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, pp. 17 en 18; e-mail, 21 september 2010

²³⁹ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, pp. 17 en 18

²⁴⁰ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 21 september 2010

herstructureringsprojecten. Er is een prioritering en fasering aangebracht in de totale herstructureringsopgave in de Stadsregio.²⁴¹

IPP

In de Haagse regio is bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen de afgelopen decennia regelmatig sprake geweest van gezamenlijke bedrijventerreinontwikkeling door enkele gemeenten, waarvoor een industrieschap of bedrijvenschap werd opgericht. Op dit moment loopt in de regio het pilotproject Toekomst van het Industrieschap de Plaspoelpolder, voortvloeiend uit de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB). In het pilotproject wordt verkend hoe het Industrieschap kan worden uitgebouwd tot een organisatie die nieuwe ontwikkelingen combineert met herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Begin 2010 zijn de eerste resultaten van de pilot gepresenteerd in de vorm van concrete maatregelen voor (de financiering van) enkele herstructureringsprojecten.²⁴²

²⁴¹ Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 18

²⁴² Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013, p. 18



BIJLAGE A

Lijst van geraadpleegde bronnen

Documenten algemeen

- Algemene Rekenkamer (2008), Herstructurering van bedrijventerreinen
- BUITEN (2010), Aanscherping herstructureringsopgave Bedrijventerreinen Metropoolregio Amsterdam
- BUITEN (2010), Visie Werklocaties Flevoland 2030+
- BWU (2009), Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid: Regionale kansen voor kwaliteit
- ECORYS (2009), De organisatie van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland
- Interdepartementaal Programmteam Bedrijventerreinen (2010), Beoordeling Provinciaal Herstructureringsprogramma, EZ / 10063049
- Interdepartementaal Programmteam Bedrijventerreinen (2010), Beoordeling Provinciaal Herstructureringsprogramma, EZ / 10066074
- Interdepartementaal Programmteam Bedrijventerreinen (2010), Beoordeling Provinciaal Herstructureringsprogramma, EZ / 10068102
- Interdepartementaal Programmteam Bedrijventerreinen (2010), Beoordeling Provinciaal Herstructureringsprogramma, EZ / 10095088
- IPO (2010), Format provinciaal herstructureringsprogramma bedrijventerreinen
- IPO, Ministerie van EZ, Ministerie van VROM en VNG (2010), Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020
- Louw, E., B. Needham, H. Olden en C.J. Pen (2009), Planning van bedrijventerreinen. Reeks Planologie 11, herziene uitgave. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministeries van VROM en EZ (2010), <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bedrijventerreinen/rijksbeleid-bedrijventerreinen>
- Ministerie van VROM (2008), De Wet ruimtelijke ordening - Beantwoording van gestelde vragen over nieuwe Wro
- Ministerie van VROM (2010), Memo Monitoring van PHP's
- Olden, H. (2010), Uit voorraad leverbaar
- Planbureau voor de Leefomgeving (2009), De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering
- STEC (2009), Naar een uitwerking van de Taskforce Herstructurering voor Noord-Holland Noord
- THB (2008), Kansen voor Kwaliteit

Documenten provincies

- Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006
- Provincie Flevoland (2008), Beleidsregel locatiebeleid Stedelijk Gebied 2008
- Provincie Flevoland (2008), Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006
- Provincie Flevoland (2010), Discussienotitie Sturingsfilosofie Beleid Werklocaties Flevoland
- Provincie Flevoland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma Flevoland
- Provincie Noord-Holland (2009), Uitvoeringsregeling herstructurering en intelligent ruimtegebruik bedrijventerreinen Noord-Holland 2009-2
- Provincie Noord-Holland (2010), Provinciaal Herstructureringsprogramma 2009-2020

- Provincie Noord-Holland (2010), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie
- Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie Noord-Holland 2040
- Provincie Noord-Holland (2010), Uitvoeringsregeling herstructurering en intelligent ruimtegebruik bedrijventerreinen Noord-Holland 2010
- Provincie Utrecht (2004), Streekplan Utrecht 2005-2015
- Provincie Utrecht (2008), Beleidslijn nieuwe Wro, inclusief Nota van Beantwoording
- Provincie Utrecht (2009), Provinciale Ruimtelijke Verordening
- Provincie Utrecht (2010), Provinciaal Herstructureringsplan bedrijventerreinen 2009-2013
- Provincie Zuid-Holland (2009), Uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie 2008-2011
- Provincie Zuid-Holland (2010), Convenant op weg naar duurzame bedrijventerreinen Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2010), Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen Zuid-Holland 2009-2013
- Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie
- Provincie Zuid-Holland (2010), Subsidieregeling herstructurering/ontwikkeling en planvorming bedrijventerreinen Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2010), Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Ruimte voor Economie
- Provincie Zuid-Holland (2010), Verordening Ruimte



Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Flevoland

- De heer A.L. Greiner, gedeputeerde Economische Zaken
- De heer O. Telkamp, plaatsvervangend afdelingshoofd Economische Zaken
- De heer G. van Otterlo, senior beleidsmedewerker Economische Zaken
- De heer H. van Groenestein, beleidsmedewerker Ruimte, Wonen en Natuur

Provincie Noord-Holland

- De heer J.H.M. Bond, gedeputeerde Economische Zaken
- De heer E. Rem, beleidsadviseur sector Economie, Landbouw en Toerisme

Provincie Utrecht

- De heer J.W.R. van Lunteren, gedeputeerde Mobiliteit, Economische Zaken en Kerntakendiscussie
- De heer R. Snel, senior beleidsadviseur afdeling Economie, Cultuur en Vrije Tijd
- De heer E. van Tellingen, beleidsmedewerker afdeling Economie, Cultuur en Vrije Tijd

Provincie Zuid-Holland

- De heer J.W.A. van Dijk, gedeputeerde Economische Zaken en Verkeer en Vervoer
- De heer A. van Bommel, senior beleidsmedewerker bureau Economische Zaken
- De heer F. Hendriksen, beleidsmedewerker bureau Economische Zaken

Rijk

- De heer E. van der Eijk, programmaleider Interdepartementaal Programma Bedrijventerreinen (ministerie van VROM en EZ)

