

## **Reflectie op onderzoeken bedrijventerreinen**

Koepelnotitie

18 april 2008

Postbus 5000  
4700 KA ROSENDAAL

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



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Belangrijkste bevindingen per gemeente</b>	<b>3</b>
2.1.	Inleiding	3
2.2.	Bergen op Zoom	3
2.3.	Halderberge	5
2.4.	Oosterhout	5
2.5.	Roosendaal	6
2.6.	Gemeenschappelijke beleidsvragen	7
<b>3.</b>	<b>Aandachtspunten in beleidsanalytische benadering</b>	<b>9</b>
3.1.	Inleiding	9
3.2.	Integrale beeldvorming	9
3.3.	Programmering bedrijventerreinen en regionale samenwerking	13
3.4.	Kwaliteitbehoud en optimale benutting van bedrijventerreinen	16
3.5.	Financiering van bedrijventerreinen	19
<b>4.</b>	<b>Versterking rol gemeenteraad</b>	<b>21</b>
4.1.	Inleiding	21
4.2.	Kaderstellende rol	21
4.3.	Controlerende rol	22
<b>5.</b>	<b>Aandachtspunten bij gezamenlijke verdere ontwikkeling</b>	<b>23</b>
<b>Bijlagen</b>		
1	Analysekader	27



## 1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft in de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Oosterhout en Roosendaal onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende functie bij:

- a. de beleidsvorming met betrekking tot bedrijventerreinen in het algemeen;
- b. de afweging tussen het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen c.q. het beter benutten van de capaciteit van bestaande bedrijventerreinen in het bijzonder.

De keuze voor dit onderwerp is ingegeven door de grote, op onderdelen op gespannen voet met elkaar staande maatschappelijke belangen.

Eenzijds is een adequaat aanbod van terreinen voor de vestiging of uitbreiding van bedrijven van groot belang voor de economische ontwikkeling van de gemeente. Eén van de aandachtspunten is dan ook of gemeenten er in slagen om tijdig een kwantitatief en kwalitatief passend aanbod te realiseren.

Anderzijds leidt de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen tot een steeds verder toenemend beslag op de schaarse groene ruimte. Bovendien springen bedrijventerreinen door hun ligging – vanwege de noodzakelijke bereikbaarheid en beperking van overlast vaak nabij de entree van kernen of langs doorgaande wegen – en stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit veelal nadrukkelijk in het oog. Gevoegd bij de vaak zichtbare veroudering c.q. onderbenutting van ruimte op bestaande bedrijventerreinen roept dat de vraag op of (een deel van) de behoefte voor vestiging en uitbreiding niet betere gerealiseerd zou kunnen worden door een betere benutting en/of herstructurering van bestaande bedrijven-terreinen.

Gemeenten zijn bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen tegelijkertijd beleidsbepalend en beleidsafhankelijk. Ze zijn beleidsbepalend, omdat ze beslissen over de omvang en aard van het aanbod. In tegenstelling tot in sommige andere landen en bijvoorbeeld de ontwikkeling van kantoren worden bedrijventerreinen in Nederland vooral door de gemeenten zelf ontwikkeld en uitgegeven. Daarmee kunnen ze de economische ontwikkeling binnen de gemeentegrenzen enigszins sturen. Tegelijkertijd zijn de gemeenten beleidsafhankelijk. Het is aan de bedrijven om te besluiten op welke plaats ze zich willen vestigen. De mate waarin een gemeente er in slaagt om bedrijvigheid en werkgelegenheid aan te trekken, vormt één van de belangrijkste maatstaven waarop het functioneren van colleges wordt beoordeeld.

Een extra complicatie is dat de gemeenten niet alleen een beleidsinhoudelijke rol vervullen, maar ook financieel sterk zijn betrokken. De ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen kan tot aanzienlijke exploitatiewinsten leiden, maar kan ook omvangrijke financiële risico's met zich meebrengen. En niet zelden leidt onderzoek naar de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen tot de conclusie dat daaraan zeer hoge kosten zijn verbonden, die niet binnen de exploitatie kunnen worden opgevangen.

Tot slot is binnen dit beleidsveld sprake van een schaalgroottevraagstuk. De ontwikkeling van bedrijvigheid en werkgelegenheid overstijgt het lokale belang en perspectief. De arbeidsmarkt en vestigingsvoorkeuren van bedrijven houden niet op bij de gemeentegrenzen, maar vergen een benadering op tenminste regionale schaal. De politieke ontwikkelingen rond een grootschalig bedrijventerrein in de Hoeksche Waard maken duidelijk dat zelfs afwegingen op landelijk niveau kunnen leiden tot 'claims' op de potentiële ruimte in West-Brabantse gemeenten<sup>1</sup>. Tegelijkertijd is er sprake van concurrentie tussen gemeenten, omdat colleges en raden door hun achterban primair worden 'afgerekend' op de ontwikkeling van bedrijvigheid en werkgelegenheid c.q. het terugdringen van werkloosheid binnen hun eigen gemeente, en de financiële lusten en lasten van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen op de eigen begroting rusten. Bovendien wegen bedrijven vanzelfsprekend de vestigingsmogelijkheden (inclusief kosten) in verschillende gemeenten tegen elkaar af.

Op basis van de resultaten van het onderzoek naar bedrijventerreinen in de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Oosterhout en Roosendaal wordt in deze notitie gereflecteerd op algemene aandachtspunten voor het toekomstige bedrijventerreinenbeleid en de rol van de gemeenteraden daarin.

In het volgende hoofdstuk wordt de belangrijkste bevindingen uit de onderzoeken in de vier onderzochte gemeenten samengevat. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 dieper ingegaan op de meest wezenlijke gemeenschappelijke vraagstukken, waarna in hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de rol van de gemeenteraden in het bedrijventerreinenbeleid. Tot slot worden in paragraaf 5 aandachtspunten geformuleerd met betrekking tot de verdere ontwikkeling van het bedrijventerreinenbeleid. Gezien de aard van deze notitie (het gaat om een overkoepelende notitie, specifiek lokale aspecten zijn al opgenomen in de rapportages per gemeente) ligt hierbij de nadruk op de wijze waarop de gemeenten invulling kunnen geven aan het voorgenomen proces van verdergaande samenwerking.

---

<sup>1</sup> In de RPB/CPB-studie 'Een ruimtelijke verkenning naar alternatieven voor de Hoeksche Waard' (2007), worden onder andere locaties in Moerdijk, Breda-West/Prinsenbeek, Bergen op Zoom (Auvergnepolder) en Roosendaal (Borchwerf II) genoemd als mogelijke alternatieven voor het geplande bovenregionale bedrijventerrein in de Hoeksche Waard. In hun reacties wijzen zowel de provincie (d.d. 18 december 2007) als de Bestuurlijke Regiegroep namens de West-Brabantse gemeenten (d.d. 29 januari 2008) erop dat ze al een aanzienlijke bovenregionale opgave vervullen en gezien de autonome ruimtebehoefte in West-Brabant nauwelijks ruimte zien om meer (boven)regionale locaties te ontwikkelen.

## 2. Belangrijkste bevindingen per gemeente

### 2.1. Inleiding

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat elke gemeente zijn eigen ontwikkelingen doormaakt, met bijbehorende problemen en kansen. In de vier gemeenterapporten worden de belangrijkste bevindingen en conclusies beschreven. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen niet herhaald, maar wordt met name ingegaan op de belangrijkste beleidsvragen die zich in elke gemeente rond de ontwikkeling van bedrijventerreinen in de afgelopen jaren hebben voorgedaan en/of voor de toekomst op het programma staan.

### 2.2. Bergen op Zoom

De gemeente Bergen op Zoom is momenteel bezig met de ontwikkeling van een integrale toekomstvisie en een nieuwe Nota Economie, Cultuur & Toerisme. Belangrijke vragen die hierbij aan de orde komen, zijn wat voor soort gemeente Bergen op Zoom in de toekomst wil zijn en welke sociaal-economische ambities daarbij passen. Het gaat onder andere om vragen als moet de gemeente zich vooral richten op verdere ontwikkeling van de gevestigde bedrijvigheid, of op het benutten van kansen voor het aantrekken van nieuwe bedrijven van buitenaf, die onder meer samenhangen met de gunstige ligging tussen Rotterdam en Antwerpen, de aanwezigheid van verschillende vervoersmodaliteiten (weg, water en spoor) en de toenemende bereikbaarheid door het doortrekken van de A4. En op welk type bedrijvigheid zou de gemeente zich vooral moeten richten, bijvoorbeeld breed, of gerelateerd aan c.q. aansluitend op reeds gevestigde bedrijvigheid, dan wel specifiek, gericht op bepaalde marktsegmenten/clusters. Daarbij is ook de vraag naar de aansluiting van de arbeidsvraag op het profiel van de huidige en toekomstige beroepsbevolking (arbeidsaanbod) binnen de gemeente aan de orde. Uiteraard dienen deze sociaal-economische ambities in een integrale toekomstvisie te worden afgestemd op de ruimtelijke, milieu- en mobiliteitsambities van de gemeente.

Aangezien de gemeente tegen haar ruimtelijke grenzen aanloopt en de aanleg van grootschalige nieuwe bedrijventerreinen alleen mogelijk is op landschappelijk gevoelige locaties, heeft in het bedrijventerreinenbeleid van de afgelopen jaren een sterk accent gelegen op een betere benutting van beschikbare bedrijventerreinen door het verwerven van reeds uitgegeven, maar on(der)benut terrein. Op dit vlak heeft de gemeente belangrijke successen geboekt. De afgelopen jaren is zo'n 83 ha teruggekocht, waarvan na aftrek van de benodigde ruimte voor de noodzakelijke infrastructuur circa 73 ha opnieuw op de markt komt.

Samenhangend met de bovenstaande vraag naar de sociaal-economische ambities is de vraag naar de toekomstige ruimtebehoefte actueel. Gezien het hoge uitgiftetempo van de beschikbare terreinen, het uitputten van (grootschalige) terugkoopmogelijkheden, de relatief beperkte intensiveringsmogelijkheden op bestaande terreinen, en eventuele bovenregionale claims is recent de vraag weer opgekomen of en wanneer een eventuele ontwikkeling van bedrijventerrein in de Auvergnepolder aan de orde is. Vooralsnog is hier in de ogen van het college geen noodzaak toe, maar gezien het feit dat de ontwikkeling van bedrijventerrein gemiddeld al gauw 7 jaar vergt, dient bijtijds met eventuele planvoorbereiding te worden begonnen. Een pluspunt in de situatie in Bergen op Zoom is dat weinig bedrijventerreinen als verouderd worden aangemerkt.

Een derde belangrijke beleidsvraag heeft betrekking op hoe de kwaliteit en benutting van bestaande bedrijventerreinen op peil kan worden gehouden. Hiertoe zijn inmiddels initiatieven op het gebied van beheer en onderhoud, actualisatie van bestemmingsplannen, gebruik van beeldkwaliteitplannen en invoering van parkmanagement genomen, maar zou ook nog aan andere instrumenten kunnen worden gedacht, zoals het bij elkaar vestigen van soortgelijke bedrijven of het invoeren van een anti-speculatiebeding om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

*Tabel 1 Kerngegevens bedrijventerreinen onderzochte gemeenten jan. 2007*

<b>Kenmerken bedrijventerreinen</b>	<b>Bergen op Zoom</b>	<b>Halderberge</b>	<b>Oosterhout</b>	<b>Roosendaal</b>
Totale voorraad (bruto ha)	579,35	301,01	724,1	494,36
Totale voorraad (netto ha)	452,14	205,44	567,13	387,26
Aandeel in totale grondoppervlak gemeente	7%	4,1%	10%	4,6%
Aandeel in totale werkgelegenheid gemeente	0,41	0,31	0,54	0,47
Gemiddelde uitgifte per jaar 2000-2007 (ha)	4,5	2,9	17	4,2
Arbeidsplaatsen per netto ha	28	23	25	55
Aanbod terstond uitgeefbaar gemeentelijk terrein	12,65 <sup>2</sup>	87,56	13,69	13,34
Aanbod terstond uitgeefbaar particulier terrein	0	0	5,78	14
Aanbod niet-terstond uitgeefbaar gemeentelijk terrein	0	0	0	16,35
Aanbod niet-terstond uitgeefbaar particulier terrein	0	1,47	0	16,75
Additioneel in planning tot 2020 (ha)	95	0	46	4
Verouderd terrein (ha)	15	49,87	266	128,7
Aandeel verouderd terrein in totale voorraad	2,6%	16,6%	36,7%	26,0%

Bron: IBIS/Bedrijventerreinrapportage SES

<sup>2</sup> Exclusief 36,3 ha op Noordland die de gemeente van GEP/Sabic heeft teruggekocht

### 2.3. Halderberge

Op het gebied van bedrijventerreinen vervult de gemeente Halderberge twee uiteenlopende functies, namelijk enerzijds gericht op de opvang van lokale bedrijvigheid via kleinschalige terreinen bij de verschillende kernen en anderzijds (sinds 2005) op de vestiging van (boven)regionale bedrijvigheid via Borchwerf II.

Als kleinere, landelijke gemeente met louter een lokale opvangfunctie heeft Halderberge tot voor kort weinig noodzaak gevoeld om economisch en/of bedrijventerreinenbeleid te ontwikkelen. In de StructuurvisiePlus die de ruimtelijke perspectieven tot 2015 aangeeft, zijn slechts algemene noties over de toekomstige economische ontwikkeling opgenomen. Om invulling te geven aan de prioriteit van het creëren van duurzame werkgelegenheid in een groene gemeente, wordt momenteel gewerkt aan een economische visie. Hierin zal de gemeente haar sociaal-economische ambities uitwerken, waarbij het van belang is ook een koppeling te maken met het arbeidsmarktbeleid, de ruimtelijke, milieu- en mobiliteitsambities, en met het toekomstperspectief van milieuhinderlijke bedrijven in of nabij de kernen.

Daarmee komen we op de tweede belangrijke beleidsvraag waar de gemeente voor staat, namelijk het toekomstperspectief, inclusief het kwaliteitsbehoud, van lokale bedrijventerreinen. In de StructuurvisiePlus wordt aangegeven dat de locatie van een deel van deze terreinen in of nabij de dorpskernen leidt tot aanzienlijke verkeers- en milieuknelpunten. Bovendien is een deel van deze terreinen (Bosschendijk, Industrierweg) verouderd en wordt gekeken naar mogelijkheden voor herstructurering en/of transformatie. Belangrijke vraagstukken die daarbij aan de orde zijn, zijn de financiering van deze operaties en de toekomstperspectieven voor de gevestigde bedrijvigheid. Ook is een deel van de lokale bedrijventerreinen in particuliere handen en doet zich de vraag voor in welke mate en hoe de gemeente de toekomst van deze terreinen wil en kan sturen.

Dit laatste vraagstuk doet zich eveneens voor bij de ontwikkeling van Borchwerf II, samen met de gemeente Roosendaal en een projectontwikkelaar. Dit terrein dat grotendeels op het grondgebied van Halderberge wordt ontwikkeld, heeft een (boven)regionale functie. De gemeente Halderberge heeft een minderheidsaandeel in de CV, die het terrein ontwikkelt en uitgeeft en de vraag is hoe Halderberge voldoende meerwaarde uit dit terrein kan halen, ten gunste van de eigen economie en arbeidsmarkt.

### 2.4. Oosterhout

De gemeente Oosterhout beschikt ten opzichte van de drie andere onderzochte gemeenten over een groot areaal bedrijventerreinen. Ter vergelijking (zie tabel 1): op 1 januari 2007 bedroeg het totale areaal 724 ha (10% van het gemeentelijke grondoppervlak, 53% van de werkgelegenheid), tegen 579 ha in Bergen op Zoom (7% oppervlak en 41% werkgelegenheid) en 494 ha in Roosendaal (5% oppervlak en 47% werkgelegenheid). Vanuit dat perspectief is het begrijpelijk dat de gemeenteraad in de Toekomstvisie van 2001 aanvankelijk het voornemen uitsprak om geen nieuwe bedrijventerreinen meer te ontwikkelen, en in plaats daarvan in te zetten op kwaliteitsverbetering en intensiever gebruik van bestaande terreinen. Als opgave vanuit het Streekplan is toch alsnog 40 hectare in ontwikkeling genomen.

Een eerste belangrijke beleidsvraag betreft de toekomstige sociaal-economische ambities van de gemeente. In de integrale toekomstvisie heeft de gemeente aangegeven wat voor stad Oosterhout wil zijn en dit zal verder moeten worden vertaald in de consequenties voor het type bedrijvigheid en werkgelegenheid dat men – voor zover mogelijk – wil versterken. In het vigerend economisch beleid voor de periode 2004-2009 wordt gekeken naar zowel werkmogelijkheden voor lager geschoolden als voor hoger opgeleiden door acquisitie van innovatieve bedrijvigheid. Bij de monitoring en actualisatie van dit beleid wordt gezien hoe deze inzet nader kan worden geconcretiseerd en afgestemd met het (regionale) arbeidsmarktbeleid en de andere ambities op onder meer ruimtelijk, milieu- en mobiliteitsterrein.

Een daarmee samenhangende tweede beleidsvraag is die naar de toekomstige ruimtebehoefte en de mate waarin bestaande en nog te ontwikkelen bedrijventerreinen aan die vraag kunnen voldoen. Dit vergt actief onderzoek naar ruimtewinstmogelijkheden en de manier waarop deze kunnen worden benut. De grootste bedrijventerreinen zijn of worden momenteel geherstructureerd, waarbij ook naar het ruimtegebruik wordt gekeken. Gezien de lange tijd die de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen vergen, dient bijtijds te worden nagedacht over de manier waarop de toekomstige ruimtebehoefte van bedrijven kan worden geacommodeerd, nadat Oosterhout Oost is uitgegeven.

Een derde beleidsvraag heeft betrekking op het kwaliteitsbehoud van bestaande bedrijventerreinen. Voor nieuw te ontwikkelen terrein zijn daartoe in de Nota economisch beleid specifieke condities gesteld en wordt in koopcontracten een eerste recht tot terugkoop door de gemeente vastgelegd. In de praktijk blijkt het evenwel moeilijk deze condities in harde en controleerbare afspraken vast te leggen en het terugkooprecht goed te effectueren. Onder meer via herstructurering en parkmanagement wordt kwaliteitsbehoud van de bedrijventerreinen nagestreefd, maar de gemeente is op zoek naar aanvullende instrumenten om de kwaliteit van terreinen echt te borgen.

## **2.5. Roosendaal**

Ook Roosendaal is bezig met het opstellen van een integrale toekomstvisie tot 2020, waarin de gemeente zal aangeven waarop ze de komende jaren wil inzetten op het gebied van onder meer werken en onderwijs. Dit biedt een goed kader om ook de sociaal-economische ambities verder te concretiseren. Op economisch vlak beschikt de gemeente al over een goed vormgegeven beleidscyclus, met een Economisch Actieplan dat regelmatig wordt geactualiseerd en een integrale nota bedrijventerreinen (tot 2011), maar het is een uitdaging om de doelen en aanpak verder te concretiseren en nadrukkelijker een koppeling te maken met het (eveneens in ontwikkeling zijnde) arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid, alsmede met de ruimtelijke, milieu- en mobiliteitsambities op langere termijn.

Een hiermee verband houdende beleidsvraag is de rol die Roosendaal in de toekomst in (boven)regionaal verband wil spelen en de daarbij behorende ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen. Met Majoppeveld en Borchwerf Noord/West en II vervult de gemeente al een belangrijke bovenregionale opvangfunctie en het is de vraag of Roosendaal deze rol nog wil uitbreiden. Behalve van de eigen ambitie hangt dit ook af van de prognose van de toekomstige ruimtebehoefte in West-Brabant en de taakverdeling tussen gemeenten hierin.

Een derde beleidsvraag is de optimale aanpak, inclusief financiering, van het kwaliteitsbehoud van bestaande bedrijventerreinen. De afgelopen jaren is volop geïnvesteerd in herstructurering van delen van Majoppeveld en Borchwerf West, waarbij onder andere wordt bekeken hoe de ruimte beter kan worden benut. Ook zijn onderzoeken gedaan naar mogelijkheden om het beheer en onderhoud van bedrijventerreinen te verbeteren, onder meer door andere vormen van samenwerking tussen gemeente en bedrijfsleven en mogelijk fondsvorming. Op verschillende terreinen vindt herstructurering plaats en wordt parkmanagement opgezet, maar verdere uitwerking van het instrumentarium is nodig.

## **2.6. Gemeenschappelijke beleidsvragen**

Uit het voorgaande komen als belangrijkste gemeenschappelijke beleidsvragen rond de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen naar voren:

- Concretisering van de sociaal-economische ambities, mede in relatie tot flankerend beleid (arbeidsmarkt, onderwijs, ruimtelijk, mobiliteit, milieu, beheer en onderhoud, etc.), zodat een integraal economisch en bedrijventerreinenbeleid ontstaat.
- Behoefteraming en adequate programmering van bedrijventerreinen op langere termijn (zowel kwantitatief als kwalitatief, rekening houdend met verschillende scenario's voor het inbouwen van de benodigde flexibiliteit), inclusief regionale afstemming op dit vlak.
- Kwaliteitsbehoud en optimale benutting (inclusief intensiteit van het ruimtegebruik, kwaliteit van de inrichting, landschappelijke inpassing, beperking van de milieubelasting en optimale bereikbaarheid) van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen.
- Financiering van beheer en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen

Deze thema's staan in het volgende hoofdstuk centraal.



### **3. Aandachtspunten in beleidsanalytische benadering**

#### **3.1. Inleiding**

Uit de hiervoor beschreven bevindingen komt naar voren dat in het bedrijventerreinenbeleid sprake is van grote, niet zelden tegengestelde belangen. Met name treedt daarbij een spanning op tussen economische belangen enerzijds en ruimtelijke en milieubelangen anderzijds, alsmede tussen lokale en regionale belangen. De uiteindelijke besluitvorming is daarmee het gevolg van enerzijds een rationeel in beeld te brengen analyse van behoeften, mogelijkheden en consequenties, en anderzijds van een politieke afweging op grond van de betrokken belangen.

De Rekenkamer onthoudt zich uiteraard van politieke waardeoordelen en heeft de aandacht in dit onderzoek met name gericht op een beleidsanalytische benadering.

#### **3.2. Integrale beleidsvorming**

Bedrijventerreinen vervullen een belangrijke functie in de economische ontwikkeling c.q. de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Daarbij heeft het bedrijventerreinenbeleid inhoudelijke relaties met o.a. arbeidsmarktbeleid, onderwijsbeleid, ruimtelijke ordening, mobiliteitsbeleid en milieubeleid. Kenmerkend voor vraagstukken op dit gebied is bovendien dat ze de grenzen van de gemeente overschrijden.

Om te onderzoeken op welke wijze gemeenten komen tot een samenhangende beleidsvorming is bij het onderzoek gebruik gemaakt van een analysemodel waarin schematisch wordt aangegeven welke aspecten bij de beleidsvorming een rol spelen, c.q. op welke schaalniveaus deze aspecten aan de orde zouden moeten komen om een zo optimaal mogelijke oplossing te bieden. Uitgangspunt in dit model is dat bedrijventerreinen geen doel op zich zijn, maar een middel om sociaal-economische ambities te bereiken. Die ambities maken op zich onderdeel uit van de toekomstvisie van de gemeente, of zo mogelijk van de bredere regio. Een kernvraag daarbij is of de gemeente een aard en omvang van de werkgelegenheid ambieert die (rekening houdend met demografische ontwikkelingen) vooral aansluit op de lokale behoeften, dan wel dat gestreefd wordt naar een (boven)regionale opvangfunctie. Is er bereidheid om druk uit omliggende regio's om te zetten in extra ruimte voor bedrijvigheid? Zijn alle vormen van bedrijvigheid gewenst, of geven de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, mogelijke onevenwichtigheden in de huidige economische structuur, of ambities ten aanzien van het toekomstig economisch profiel van de gemeente juist aanleiding om bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen specifieke prioriteiten te stellen?

Uitgaande van de gekozen sociaal-economische ambities komen in het analysekader vervolgens de ruimtelijke en milieuableidingsambities aan de orde, alsmede het mobiliteitsbeleid. Deze aspecten fungeren als randvoorwaarden waarbinnen de sociaal-economische ambities gerealiseerd dienen te worden, waarbij regionale samenwerking het mogelijk maakt om tot een taakverdeling te komen die zoveel mogelijk recht doet aan de economische potenties van de verschillende gemeenten, inclusief de ligging en ontsluitingsmogelijkheden, en aan behoud van de aanwezige ruimtelijke en milieukwaliteiten. Deze regionale afstemming betreft niet alleen de omvang en aard van het toekomstige aanbod van bedrijventerreinen, maar ook de planning wanneer het aanbod op de markt komt.

Geconstateerd wordt dat deze overwegingen in West-Brabant anno 2008 zeer actueel zijn. Een hoofdlijn in de bevindingen is dat in de elk van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten tijdens de onderzoeksperiode sprake is geweest van enige stagnatie in de beschikbaarheid en uitgifte van bedrijventerrein. Een hoofdlijn is ook dat vervolgens een aanvullend aanbod tot stand is gekomen, zodanig dat - gezien vanuit historische uitgiftecijfers - de eerstkomende jaren voldoende aanbod beschikbaar is. Vanuit de gemeenten wordt echter een sterk toenemende vraag naar bedrijventerrein geconstateerd, zodat bij doorzetting van deze trend de beschikbare terreinen aanmerkelijk eerder zullen zijn uitgegeven dan aanvankelijk was voorzien. Dat geldt temeer, nu ook vanuit oogpunt van landelijk beleid de medewerking van de regio West-Brabant gevraagd wordt om ruimte beschikbaar te stellen om capaciteitsknelpunten in de regio Rijnmond te helpen oplossen.

Dit vergt een goede prognose van de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve ruimtebehoefte, met bijbehorende fasering en flexibiliteit om veranderingen in vraag en conjunctuur op te vangen. Aangezien voor het beschikbaar komen van nieuwe bedrijventerreinen en voor herstructurering c.q. betere benutting van bestaande terreinen een relatief lange ontwikkelingsperiode nodig is, is het gewenst om tijdig tot beleidsvorming te komen.

De Rekenkamer heeft op basis van het hiervoor omschreven analyseschema onderzocht op welke wijze de beleidsvorming tot dusver vorm en inhoud krijgt. Het algemene beeld is dat binnen de vier gemeenten - in overigens wisselende mate - al wel veel bouwstenen beschikbaar zijn, maar er ook nog bouwstenen ontbreken. Zo ontbreekt in de meeste gemeenten een (expliciete) koppeling tussen bedrijventerreinen- en arbeidsmarktbeleid, en is er (zie paragraaf 3.4) vaak nog slechts beperkt zicht op de mogelijkheden tot betere benutting van de ruimte op bestaande bedrijventerreinen. Ook vraagt de bereikbaarheid van bedrijventerreinen op lokaal en regionaal niveau om nadere aandacht.

Tenminste zo belangrijk als de beschikbaarheid van bouwstenen is het verband daartussen. Voor zover beleidsdocumenten aanwezig zijn (bijvoorbeeld een toekomstvisie, economisch beleidsplan, milieubeleidsplan, mobiliteitsbeleid etc.), zijn deze vaak in verschillende tijdsvakken tot stand gekomen en wordt niet altijd een relatie met andere beleidsvelden gelegd. Binnen deze documenten komt het onderwerp bedrijventerreinen slechts beperkt aan bod, als het al aan de orde komt. Het gevolg is dat beleidsvorming vaak sterk gefragmenteerd is.

Een hoofdlijn in de bevindingen is dan ook dat de beleidsvorming in de praktijk niet op de wijze gestructureerd is als in het analysemodel wordt verondersteld. Dat kan overigens zowel iets zeggen over het model als over de praktijk. Een belangrijke, en deels ook reële, tegenwerping tegen het gebruik van het gehanteerde analysekader kan zijn dat het als uitgangspunt heeft dat gemeenten inderdaad de mogelijkheid hebben om zelf hun beleid te bepalen. In de praktijk zijn gemeenten wel bepalend voor het realiseren van het aanbod, maar zijn ze voor het daadwerkelijk gebruik van bedrijventerreinen sterk afhankelijk van de vraag van bedrijven.

De Rekenkamer onderkent deze spanning: bij het bedrijventerreinbeleid gaat het niet om beleid dat volledig "maakbaar" is vanuit de gemeente, maar om beleid dat in een proces van vraag en aanbod tot stand komt. De Rekenkamer acht dat echter geen reden om niet tot het formuleren van nagestreefde ambities/beoogde resultaten c.q. het daarvoor

benodigde beleid te komen. In het kader van 'ontwikkelingsplanologie' c.q. 'publiek ondernemerschap' past juist dat de gemeente zijn eigen ambities formuleert, en er vervolgens naar streeft om binnen het geheel van vraag en aanbod deze ambities zo goed mogelijk te realiseren.

Op basis van de onderzoeken constateert de Rekenkamer overigens dat ook de gemeenten zelf dit onderkennen, en initiatieven nemen om hun beleidsmatige positie te versterken:

- De gemeente Roosendaal heeft recent een integrale Nota Bedrijventerreinen opgesteld (zie onderstaande box), waarbij als belangrijkste aanleiding werd aangegeven dat de beleidsvorming m.b.t. de bedrijventerreinen tot dan toe te veel ad hoc plaats vond. Met de toevoeging van deze beleidsnota is binnen de gemeente Roosendaal een goede basis gelegd voor een integrale beleidsvorming.. Een aandachtspunt is nog wel (maar dat past bij een verdere doorontwikkeling) dat in deze nota het accent ligt op ontwikkelingen op kortere termijn, waarbij uit een oogpunt van beleidsontwikkeling ook de ontwikkelingen op langere termijn van belang zijn.
- Binnen de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal zijn trajecten in gang gezet om te komen tot een toekomstvisie voor de langere termijn. Deze toekomstvisie biedt een uitstekend kader om de sociaal-economische ambities nader vast te leggen, en in aansluiting daarop te komen tot een integraal bedrijventerreinenbeleid voor de langere termijn.
- De gemeente Oosterhout beschikt al geruime tijd over de Stadsvisie Plus, en heeft daarin uitgesproken dat er geen plaats meer zou worden ingeruimd voor de aanleg van grootschalige, nieuwe bedrijventerreinen, maar dat vooral wordt ingezet op kwaliteitsverbetering en intensiever gebruik van bestaande terreinen. Al snel na de totstandkoming van de Stadsvisie Plus is in het kader van het Uitwerkingsplan van het Streekplan verzocht werd om alsnog 40 tot 100 hectare nieuw bedrijventerrein in ontwikkeling te nemen, waarop de gemeenteraad tot uitbreiding met 40 hectare in Oosterhout Oost heeft besloten.
- Binnen de gemeente Halderberge wordt, als instrument om tot een duurzame ontwikkeling van bedrijvigheid te komen, momenteel een nota Economisch Beleid voorbereid. Deze nota kan een goed kader bieden voor de totstandkoming van een integraal bedrijventerreinenbeleid.

### **Best practice integraal bedrijventerreinenbeleid**

*Samen in Samenhang – Integraal bedrijventerreinenbeleid gemeente Roosendaal 2007-2011*

#### *Achtergrond*

*Belangrijke reden voor het opstellen van deze nota bedrijventerreinen was dat bedrijventerreinenbeleid te veel ad hoc plaatsvond. Uitgangspunten en voorwaarden voor integraal bedrijventerreinenbeleid zijn volgens de gemeente:*

- *publiek ondernemerschap, d.w.z. expliciete en structureel aandacht voor een regionale oriëntatie en lokale samenwerking met bedrijfsleven en anderen*
- *een gebiedsgerichte en duurzame aanpak*
- *voldoende financieel draagvlak*

*De centrale doelstelling van het economisch beleid, het bevorderen van de werkgelegenheid, wordt geoperationaliseerd in de volgende subdoelstellingen:*

- *Het verbeteren, waar nodig, van de infrastructuur en het ondernemingsklimaat op bedrijventerreinen*
- *Het handhaven van de uitstraling en de voorzieningen behorend bij een modern en duurzaam bedrijventerrein*
- *Het uitbreiden van de werkgelegenheidspotentie van de regio door middel van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.*

#### *Thema's*

*Een integrale aanpak van bedrijventerreinenbeleid vraagt om aandacht voor een aantal thema's, die van belang zijn voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen, namelijk:*

- *ruimtelijk beleid, inclusief zorgvuldig ruimtegebruik, zonering, ruimtelijke kwaliteit, en vraaggestuurde ruimtelijke ordening*
- *verkeer en vervoer, inclusief multimodaliteit, inrichting van het verkeersnet, vervoersmanagement, en parkeren*
- *onderhoud van de buitenruimte*
- *ICT infrastructuur*
- *veiligheid*
- *milieu, inclusief het beter benutten van de ruimte van bestaande bedrijventerreinen, het toepassen van het processchema duurzame ontwikkeling en het herbenutten van leegkomende objecten*
- *regionale samenwerking, zowel in SES-verband als met buurgemeenten, in het bijzonder Bergen op Zoom*
- *parkmanagement*
- *profilering*
- *arbeidsmarkt*

*Beleidsspeerpunten voor de komende jaren zijn:*

- (Her)ontwikkeling van bedrijventerreinen*
- Opzetten van een database van ruimtegebruikers*
- Vastgoedmanagement (tweede hands markt)*
- Criminaliteitspreventie*
- Duurzaam beheer (parkmanagement)*

### 3.3. Programmering bedrijventerreinen en regionale samenwerking

Behalve via een integrale benadering op lokaal niveau kan de beleidsvorming worden versterkt door een adequate en flexibele programmering van bedrijventerreinen, bij voorkeur in regionaal verband. De Ministeries van EZ en VROM zijn samen met de provincies bezig om de ruimtebehoefteramingssystematiek te verbeteren, maar concrete resultaten daarvan zijn pas op termijn te verwachten. Op provinciaal niveau zijn in de verschillende uitwerkingsplannen van het Streekplan afspraken vastgelegd over de toekomstige regionale opgave, maar bij de uitvoering vindt nauwelijks afstemming plaats in profiel, fasering, e.d., laat staan met gemeenten buiten de betreffende regio. Op West-Brabants niveau is in SES-verband sprake van een Regionaal Afstemmingsoverleg Bedrijventerreinen, maar dit beperkt zich tot nu toe vooral tot monitoring en informatie-uitwisseling en minder tot concrete afstemming van plannen. Een belangrijke stap voorwaarts is echter het voornemen om binnen het kader van de Strategische Agenda West-Brabant te komen tot bindende afspraken over de ontwikkeling van nieuwe (boven-) regionale bedrijventerreinen c.q. de aanpak van herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.

Vanuit de bevindingen in het onderzoek onderschrijft de Rekenkamer deze ontwikkeling. Daarbij is het van belang om als regio een gezamenlijke visie te hebben op waar de economie en arbeidsmarkt op langere termijn naar toe zou moeten gaan en welke positie West-Brabant in bovenregionaal verband in wil nemen. Vanuit zo'n gemeenschappelijke regionale strategische visie kan vervolgens een vertaalslag worden gemaakt naar wat dat betekent voor het toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve aanbod van werklocaties, waaronder bedrijventerreinen. Dit vergt een gezamenlijke methodiek m.b.t. behoefte- en een programmering waarbij – meer dan in het verleden – ook rekening wordt gehouden met mogelijke ruimtewinst bij herstructurering van bedrijventerreinen, heruitgifte van door gemeente teruggekochte gronden (zie onderstaande best practices van actief grondbeleid in Bergen op Zoom resp. terugkooprecht in Oosterhout), particuliere (her)uitgifte, alsmede onttrekking van bedrijventerrein aan de bestaande voorraad door transformatie in andere functies (bijvoorbeeld wonen of natuur).

### **Best practices actief grondbeleid**

#### *1 Terugkoop en heruitgifte strategische grondvoorraad Bergen op Zoom*

*De planning van bedrijventerreinen in de gemeente Bergen op Zoom is de afgelopen decennia sterk gedomineerd door de mogelijkheid om een groot deel van de strategische grondvoorraad van General Electric Plastics (GEP) terug te kopen. In 1985 is 90 ha bedrijventerrein op Noordland aan GEP verkocht, in 1987 gevolgd door nog eens circa 19 ha op Theodorushaven. In de praktijk is alleen het laatste terrein door GEP in gebruik genomen, terwijl het terrein op Noordland is aangehouden als strategische reserve. Gezien het tekort aan uitgeefbaar bedrijventerrein is de gemeente in 1995 overleg gestart over het terugkopen van een deel van deze strategische voorraad. Vanaf 2000 heeft de gemeente in fase in totaal 83 ha grond van GEP/inmiddels SABIC IP teruggekocht, waarvan na aanleg van de benodigde infrastructuur zo'n 73 ha als bedrijfsgrond kan worden uitgegeven.*

*Om voldoende ontwikkelruimte te houden, heeft GEP/Sabic met de gemeente afgesproken dat de bestemming van de 22 ha grond die GEP/Sabic op de locatie 'De Spie' in eigendom heeft, wordt gewijzigd van een agrarische in een bedrijfsbestemming. De bestemmingsplanwijziging die de gemeente recent heeft doorgevoerd, is echter door de provincie afgewezen.*

*Naast deze strategische reserve van GEP/SABIC heeft de gemeente ook niet meer benutte grond van andere bedrijven teruggekocht c.q. gefaciliteerd dat private partijen deze grond opnieuw op de markt brengen.*

#### *2 Recht op terugkoop in uitgiftevoorwaarden Oosterhout*

*De gemeente Oosterhout legt in koopcontracten een eerste recht tot terugkoop vast, zodat de gemeente een instrument heeft tot het voeren van regie in de "herbezetting" van vrijkomende bedrijfsgrond. Dit is als volgt in de koopovereenkomst vastgelegd:*

- *zolang de op het verkochte, te realiseren gebouwen en werken niet geheel en in totaliteit zijn voltooid, mag de koper het verkochte, noch geheel, noch gedeeltelijk onder welke titel ook vervreemden, in eigendom afstaan of met zakelijke genots- en zekerheidsrechten bezwaren zonder schriftelijke toestemming van burgemeester en wethouders;*
- *bedoelde toestemming wordt bij deze geacht te zijn verleend voor de eventuele vestiging van hypotheek op het gekochte ten behoeve van de financiering van aankoop van de grond en van de bouw daarop;*
- *burgemeester en wethouders zullen de ex artikel 6 bedoelde toestemming eerst verlenen nadat het verkochte tevoren aan de gemeente te koop is aangeboden, zonder dat deze op het aanbod is ingegaan, zulks tegen de prijs uitmakende:*

*a indien nog niet tot bebouwing is overgegaan: het bedrag van de oorspronkelijke koopsom van de grond;*

*b indien tot gedeeltelijke bebouwing is overgegaan: het bedrag van even bedoelde koopsom vermeerderd met de voor de werkelijke bebouwing daadwerkelijk gemaakte kosten.*

*c indien de gemeente wel op vorenbedoeld aanbod ingaat, zullen de kosten op de verkoop, overdracht en levering vallende voor rekening van de gemeente zijn;*

Aangezien we bij de ontwikkeling van de economie te maken hebben met vele onzekere factoren, is het van belang om te werken met verschillende toekomstscenario's. Bovendien moet, om tot een eenduidige analyse en afstemming te komen, overeenstemming worden bereikt over het gebruik van een uniform begrippenkader en methodiek, onder andere welk type bedrijvigheid op bedrijventerreinen thuishoort, hoe de zgn. SER-ladder wordt toegepast, welke standaarden voor kwaliteit en benutting van bedrijventerreinen worden gehanteerd, welke randvoorwaarden vanuit flankerend beleid worden meegenomen, en

wat de verantwoordelijkheden van gemeenten en bedrijfsleven zijn bij kwaliteitsbehoud van terreinen. Aangezien de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen niet louter een zaak van overheden is, dient deze analyse en afstemming bij voorkeur in samenspraak met het bedrijfsleven (KvK, ondernemersverenigingen) en andere betrokkenen (waaronder milieuorganisaties) plaats te vinden.

Deze afstemming heeft ook consequenties voor het plannings- en monitoringssysteem dat voor bedrijventerreinen wordt gehanteerd. In het onderzoek is geconstateerd dat het landelijk gebruikte IBIS-systeem veel informatie omvat, maar in diverse opzichten onvoldoende volledig, consistent en actueel is om als volwaardig beleidsinformatiesysteem te kunnen fungeren:

- a In het IBIS-systeem wordt geen rekening gehouden met weliswaar verkochte, maar nog niet benutte gronden. Een markant voorbeeld zijn de gronden van GEP/SABIC op Noordland in Bergen op Zoom. In het IBIS-systeem is dit terrein van 88 ha als volledig uitgegeven vermeld, maar komt noch de terugkoop door de gemeente, noch de nieuwe uitgifte tot uitdrukking.
- b Evenzo vermeldt het systeem weliswaar het beschikbare particuliere aanbod, maar geeft het geen inzicht in gronden die via particuliere heruitgifte beschikbaar komen.
- c Alhoewel in IBIS wel afspraken opgenomen zijn over de definitie van "verouderde bedrijventerreinen" is deze definitie wel zeer globaal. Het is aan gemeenten zelf om op basis van deze algemene omschrijving aan te geven of bedrijventerreinen al dan niet verouderd zijn, hetgeen in de praktijk tot verschillende interpretaties leidt. Een meer fundamenteel aandachtspunt is dat veroudering naar zijn aard een proces is, waarbij in verschillende fasen van de levenscyclus geleidelijk aan verschillende aspecten van veroudering merkbaar worden. Op grotere terreinen kunnen daarbij nog aanmerkelijke verschillen optreden tussen verschillende deelgebieden. Deze aspecten van veroudering kunnen niet deugdelijk worden gemonitord met een systematiek die alleen een digitale keuze wel of niet verouderd mogelijk maakt;
- d De wijze waarop op basis van IBIS kengetallen worden berekend (bijv. het aantal arbeidsplaatsen per hectare) leidt tot een weergave waarbij de belangrijkste veranderingen in kengetallen niet samenhangen met inhoudelijke ontwikkelingen, maar veroorzaakt worden door strikt administratieve berekeningsmethoden. Indien bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein in gebruik wordt genomen vindt de verkoop / feitelijke benutting / toename van de werkgelegenheid verspreid over een aantal jaren plaats. In de systematiek van IBIS wordt bij de weergave van de maatstaf "uitgegeven oppervlakte" echter in één keer de volledige omvang van het nieuwe terrein toegevoegd. Op deze wijze leidt de ingebruikname van een nieuw bedrijventerrein dus per definitie tot een sterke afname van het kengetal "arbeidsplaatsen per hectare"

Het belangrijkste bezwaar is wellicht echter wel dat in het IBIS-systeem geen informatie opgenomen wordt over de gevolgen van veroudering en de effecten van herstructurering, c.q. de daardoor opnieuw beschikbaar komende ruimte dan wel het ruimteverlies i.v.m. een transformatie naar andere functies.

### **Best practice regionale samenwerking bedrijventerreinen**

*Ontwikkeling Borchwerf II door gemeenten Halderberge en Roosendaal*

*In 1996 heeft de provincie in een onderzoek naar de mogelijkheden in West-Brabant voor grootschalige bedrijventerreinen ten behoeve van specifieke bedrijvigheid onder meer Borchwerf II aangewezen voor de opvang van bovenregionale, regionale en lokale bedrijven. Daarop zijn de gemeenten Halderberge en Roosendaal met de planontwikkeling aan de slag gegaan. Begin 1998 is door de gemeenten afgesproken dat Borchwerf II via een vijftal fasen projectmatig en intergemeentelijk wordt opgepakt, te weten:*

- 1 Initiatiefase: formulering projectopdracht (maart 1998)*
- 2 Definitiefase: uitwerking projectprogramma en intentieovereenkomst tussen beide gemeenten (oktober 1998)*
- 3 Ontwerpfase: uitwerking projectontwerp, inclusief marktonderzoek, masterplan en MER, stedenbouwkundig/inrichtingsplan, duurzaamheidsplan,, bestemmingsplan, parkmanagement, kwaliteitshandboek, exploitatiemodel, samenwerkingscontracten en diverse onderzoeken (geohydrologisch, milieukundig en archeologisch (februari 2000, vaststelling 1<sup>e</sup> fase van Masterplan, Startnotitie m.e.r. en intentieovereenkomst met Heijmans Infrastructuurontwikkeling en juni 2002 vaststelling projectontwerp)*
- 4 Uitvoeringsfase: onder andere vestiging van voorkeursrecht, oprichting van CV/BV, vaststelling van bestemmingsplan (april 2004)*
- 5 Exploitatiefase: grondaankoop, bouwrijp maken, gronduitgifte (vanaf 2005)*

*De besluitvorming heeft deels binnen de gemeenten zelf en deels via gezamenlijke raadsvergaderingen van beide gemeenten plaatsgevonden.*

### **3.4. Kwaliteitbehoud en optimale benutting van bedrijventerreinen**

Een bijzonder aandachtspunt in de beleidsvorming is het kwaliteitsbehoud c.q. de optimale benutting van de ruimte op bestaande bedrijventerreinen. In de beleidsvorming gaat de aandacht vooral uit naar de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van verouderde terreinen, terwijl het voorkómen dat bedrijventerreinen te snel verouderen onderbelicht blijft. Op bedrijventerreinen zijn gemeenten verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte, terwijl bedrijven en/of projectontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun eigen kavel en vastgoed. Ondanks het belang van beide partijen om een bedrijventerrein waardevast te houden, verouderen terreinen relatief snel. Dat komt niet in de laatste plaats omdat gemeenten uit financiële overwegingen vaak voor een laag onderhoudsniveau op bedrijventerreinen kiezen, anders dan bijvoorbeeld voor woonwijken. Het is zaak om samen met bedrijven de nagestreefde kwaliteit van een bedrijventerrein te bepalen en vervolgens afspraken te maken over de inzet van beide partijen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in verschillende delen van het terrein. Vervolgens kunnen de afspraken in bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan, uitgiftevoorwaarden en/of beheer & onderhoudsplannen concreet worden vastgelegd. Daarbij is het van belang om ook te kijken naar nieuwe financieringsmethoden om de kwaliteit van een bedrijventerrein te borgen (zie best practices onderzoeken Roosendaal).

**Best practice financiering beheer en onderhoud bedrijventerreinen**

**Ideeën voor structurele financiering binnen Roosendaal**

- *De Ondernemersvereniging Majoppeveld heeft in 2006 samen met private partijen aan de gemeente voorgesteld om op basis van een zgn. 'Eigen Initiatief' de openbare ruimte te renoveren in een werkslag van hooguit twee jaar. De gemeente heeft deze optie door een extern adviesbureau laten afwegen tegen alternatieven als 'marginaal onderhoud' en 'reconstructie op termijn'. Hierbij is de problematiek niet alleen vanuit technisch-beheersperspectief benaderd, maar een brede afweging gemaakt, waarin is gekeken naar kosten en baten, duurzaamheid, werkgelegenheid, uitstraling, mobiliteit, etc. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet openbaar, maar via evenwichtig contractschap en co-actie met bedrijven en banken lijkt de nodige winst te boeken om achterstallig onderhoud tegen te gaan. Hierbij is niet expliciet aandacht besteed aan de mogelijkheden om ruimtewinst te boeken.*
- *Ook onderzoekt de gemeente de mogelijkheden van fondsvorming ten behoeve van beheer en onderhoud van een bedrijventerrein, aangezien geoormerkt geld het een stuk eenvoudiger zou maken. Het doel is via investeringen van zowel gemeente als bedrijven een vliegwieleffect te bereiken. Het bedrijfsleven staat hier niet onwelwillend tegenover, maar vraagt zich wel af of bedrijven de financiële problemen van de gemeente moeten oplossen. Omgekeerd vragen sommige raadsleden zich af of de gemeente op deze manier in bedrijven moet investeren.*

Een instrument dat in alle vier gemeenten wordt ingezet om onder meer de kwaliteit van een bedrijventerrein te behouden is het opzetten van een parkmanagementorganisatie. Hierbij richt men zich tot op heden vooral op zaken als collectieve inkoop van bijvoorbeeld energie, collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld beveiliging, bewegwijzering en breedband) en ruimtelijke inrichting (waaronder beeldkwaliteit), maar krijgt zorgvuldig ruimtegebruik door afstemming van aanbod en vraag en (tijdelijke) benutting van ongebruikte grond en gebouwen nog weinig aandacht. Parkmanagement kan per bedrijventerrein, maar ook voor meerdere terreinen in de gemeente of regio worden opgezet.

Ten aanzien van de benutting van bedrijventerreinen constateert de Rekenkamer dat in de maatschappelijke discussie over dit onderwerp er enerzijds een beeld bestaat dat een betere benutting tot een zodanig substantiële ruimtewinst kan leiden dat hiermee de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen deels overbodig wordt, terwijl anderzijds op het niveau van de praktische toepassing de ruimtewinst beperkt wordt geacht.

Op basis van de bevindingen wordt vastgesteld dat er nog onvoldoende gestructureerd onderzoek is gedaan om tot een onderbouwde beoordeling van dit vraagstuk te kunnen komen. De Rekenkamer adviseert om tot zulk onderzoek te komen, en daarbij met name ook in te gaan op de volgende aandachtspunten:

- a Definiëring van begrippen c.q. ontwikkelen van een eenduidige monitoring. Alhoewel een "betere benutting" op zich helder lijkt, is het toch lastig om in de praktijk te definiëren wanneer en waarom er dan sprake is van een zodanige mate van onderbenutting dat dit gericht beleid noodzakelijk maakt. Gedacht kan worden aan gebruik van een maatstaf als "floor space index".
- b Onderscheid tussen kortere en langere termijn. Het geconstateerde verschil van inzicht in de mate waarin betere benutting van bestaande terreinen kan leiden tot ruimtewinst, vindt wellicht voor een deel zijn oorzaak in een verschil tussen de termijn die men daarbij in acht neemt. Op kortere termijn zijn er veelal tal van praktische

belemmeringen om snel tot ruimtewinst te kunnen komen, terwijl deze op langere termijn door gericht beleid wellicht zodanig kunnen worden weggenomen of verminderd dat beduidend meer ruimtewinst haalbaar wordt.

- c De voorwaarden waaronder een betere benutting van de ruimte mogelijk is. Een analyse van de belemmeringen kan wellicht tot de conclusie leiden dat in historisch gegroeide situaties het lastig is om tot beleidsmatig gewenste veranderingen te komen. Denkbaar is dat hieruit lering getrokken kan worden voor de uitgifte van nieuwe terreinen (zie best practices om inhoudelijke eisen te stellen via uitgiftevoorwaarden in Oosterhout en Bergen op Zoom).

### **Best practices uitgiftevoorwaarden**

#### *1 Gemeente Oosterhout*

*In de Nota economisch beleid 2004-2009 van de gemeente Oosterhout worden de volgende condities gesteld om het gebruik en de kwaliteit van nieuw uit te geven bedrijventerreinen te optimaliseren:*

- *het aantal arbeidsplaatsen per hectare in relatie tot de toegevoegde waarde (in dit verstedelijkt gebied is geen ruimte voor arbeidsextensieve bedrijvigheid);*
- *efficiënt ruimtegebruik, bijvoorbeeld via het hanteren van een minimale 'floor space index of minimale/maximale bouwhoogten/dichtheden in het bestemmingsplan;*
- *parkeervoorzieningen, in principe gebouwd;*
- *groenvoorzieningen, zowel op openbaar als eigen terrein;*
- *deelname aan een vereniging van eigenaren en gezamenlijk beheer (inclusief collectieve beveiliging).*

*Daarnaast wordt in de koopcontracten een eerste recht tot terugkoop door de gemeente vastgelegd, zodat de gemeente een instrument heeft tot het voeren van regie in de "herbezetting" van vrijkomende bedrijfsgrond.*

*In de praktijk blijken de beide eerstgenoemde condities moeilijk om te zetten te zijn in harde, meetbare voorwaarden.*

#### *2 Gemeente Bergen op Zoom*

*Om het teruggekochte terrein op Noordland te ontwikkelen tot een duurzaam bedrijventerrein, waar efficiënt met de aanwezige schaarse ruimte en grond wordt omgegaan, is met instemming van de raad de volgende set uitgiftecriteria ontwikkeld:*

- a Behoud werkgelegenheid (minimaal ca 25 arbeidsplaatsen per ha)*
- b Uitbreiding bestaande werkgelegenheid via bedrijven van buitenaf*
- c Milieuaspecten (beperkte geluidsbelasting, lagere milieucategorieën)*
- d Intensief grondgebruik (bebouwing, bedrijfsvervoersplan of gezamenlijke voorzieningen om parkeren terug te dringen)*
- e Omgevingsfactoren/architectuur (kwalitatief hoogwaardige uitstraling)*
- f Verplichte deelname aan vereniging van eigenaren/parkmanagement*

*Deze criteria zijn opgenomen in de verkoopvoorwaarden, maar zijn volgens de gesprekspartners voor de aspecten a, b en f. moeilijk te handhaven als de grond eenmaal is verkocht*

Voor een deel van de bedrijventerreinen richt de aandacht zich niet alleen op onderbenutting van de ruimte, maar is een zodanige veroudering opgetreden dat een (al dan niet gedeeltelijke) herstructurering noodzakelijk is. De ervaringen in de vier onderzochte gemeenten zijn dat herstructurering complex en kostbaar is en een lange tijd

vergt. Met steun van rijk (subsidies) en provincie (o.a. via de BOM/BHB) zijn in de betrokken gemeenten belangrijke aanzetten gegeven, maar een gerichte inspanning blijft noodzakelijk om veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan. De Rekenkamer onderschrijft de inspanningen om hier in het kader van de Strategische Agenda West-Brabant regionale afspraken over te maken, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen uit vroegere en lopende herstructureringsprojecten in de verschillende gemeenten en van de aanbevelingen van de Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen onder leiding van dhr. Noordanus, die op verzoek van de Ministeries van VROM en EZ momenteel een advies hierover voorbereidt.

### **Best practices herstructurering bedrijventerreinen**

#### *1. Oosterhout*

*Vanuit het besef dat bestaande bedrijventerreinen slechts hun waarde behouden als wordt geïnvesteerd in het minimaal in stand houden van de kwaliteit, is in Oosterhout ook een sterk accent komen te liggen op revitalisering en parkmanagement.*

*Zo is het uit het midden van de jaren vijftig daterende terrein Vijf Eiken in samenspraak met de ondernemers en met aanzienlijke rijkssteun gerevitaliseerd. In totaal is op basis van een omvattend masterplan zo'n € 10 mln geïnvesteerd in vernieuwing van straten, riolering en inrichting van de openbare ruimte, verbetering van de ontsluiting en versterking van de samenwerking tussen bedrijfsleven en gemeente via parkmanagement. Het proces is begin deze eeuw gestart en nu vrijwel voltooid.*

*Ook het particuliere bedrijventerrein Statendam-Noord is herontwikkeld, waarbij de gemeente geen financiële bijdrage heeft geleverd, maar wel het proces heeft gefaciliteerd.*

*Daarnaast krijgt de herontwikkeling van het meest zuidelijke deel van Weststad 1 op korte termijn haar beslag.*

#### *2. Roosendaal*

*Roosendaal heeft, met steun van Rijk (TIPP en Topper-regeling) en provincie/BHB, de (deels) verouderde bedrijventerreinen Borchwerf West en Majoppeveld aangepakt. Voor elk project is een masterplan opgesteld, dat een visie bevat hoe het terrein er 15 jaar uit moet zien en welke stappen nodig zijn om deze visie te realiseren. Belangrijke aandachtspunten hierin zijn het verbeteren van de inrichting, ontsluiting en uitstraling, stimulering van duurzaamheid en zo mogelijk multimodaliteit, en het opzetten van parkmanagement. Dit vergt forse overheidsinvesteringen, waarvan slechts een deel via subsidies wordt teruggekregen.*

### **3.5. Financiering van bedrijventerreinen**

In het door de Rekenkamer gehanteerde analyseschema is de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen primair een beleidsinstrument om doelstellingen op sociaal-economisch gebied te bereiken. De financiële exploitatie is daarbij geen doel op zich, maar een middel om dat beleidsinstrument te kunnen toepassen.

In realiteit zijn met de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van bestaande terreinen grote bedragen gemoeid. En alhoewel de totalen van de inkomsten en uitgaven in de begroting van de gemeenten daar een veelvoud van bedragen, is daarin de reëel beïnvloedbare financiële ruimte beperkt. De resultaten bij de exploitatie van bedrijventerreinen kunnen dan ook van grote invloed zijn op de financiële huishouding van de gemeente, hetgeen kan leiden tot een eigen dynamiek.

In dit verband heeft de Rekenkamer onderzocht of er binnen de gemeenten in financieel opzicht sprake van één product "Bedrijventerreinen", of dat de baten en lasten zijn

gesplitst over meerdere onderdelen van de financiële huishouding. Geconstateerd wordt dat dit laatste het geval is:

- De ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen maakt deel uit van de grondexploitaties.
- De kosten van herstructurering maken soms deel uit van grondexploitaties, maar kennen soms ook een aparte, projectgebonden dekking.
- De kosten van beheer en onderhoud maken veelal deel uit van gemeentebrede beheerssystemen voor groenonderhoud, onderhoud wegen etc..

Geconcludeerd wordt daarom dat er geen sprake is van één product waarbinnen onderlinge afwegingen kunnen worden gemaakt, maar van gescheiden financiële stromen.

Een vervolgvraag is of deze situatie kan leiden tot een zodanige eigen financiële dynamiek dat deze het bereiken van de inhoudelijke doelen in de weg kan staan. De Rekenkamer constateert dat dit risico bestaat. De ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein op voorheen agrarische grond leidt als regel tot een substantieel lagere kostprijs per m<sup>2</sup> dan de herstructurering van een bestaand terrein. Dat kan er toe leiden dat eerder gekozen wordt voor de ontwikkeling van een nieuw terrein, en de herstructurering van een verouderd terrein als financieel onhaalbaar wordt beschouwd. Zeker indien de zo behaalde winsten op de nieuwe terreinen worden ingezet voor algemene doelen, is er een risico dat er een voortdurend onopgeloste problematiek van verouderde bedrijventerreinen achterblijft.

Ook tijdens de looptijd van de grondexploitatie is er een risico dat de financiële dynamiek tot inhoudelijk minder optimale oplossingen leidt. Als voorbeeld: indien een gemeente gronden beschikbaar heeft die het mogelijk maken om aan- en afvoer van grondstoffen en producten over het water te realiseren, is het uit een oogpunt van mobiliteit en milieubelasting gewenst dat deze gronden ook exclusief aan bedrijven wordt toegewezen die van deze transportmogelijkheden gebruik maken. Indien echter de exploitatie moeizaam verloopt en zich een gegadigde van heel andere aard meldt, kan de financiële dynamiek er toe leiden dat de gronden toch aan deze partij worden verkocht.

Behalve in de afwegingen binnen één gemeente kan de financiële dynamiek ook in de verhoudingen tussen gemeenten een rol spelen. Uit het oogpunt van concurrentie tussen gemeenten wordt een grens gesteld aan de uitgifteprijs van nieuwe terreinen, die niet altijd de schaarste in ruimte of externe effecten van de ontwikkeling van de terreinen reflecteert. Eén van de inhoudelijke voordelen van samenwerking tussen gemeenten is oneigenlijke concurrentie via prijsstelling tegen te gaan. Een ander voordeel kan zijn dat aan bedrijventerreinen gezien hun aard en ligging specifieke functies worden toegewezen (segmentering), en bedrijven binnen de regio naar de bij hen passende locatie worden doorverwezen. Dat kan er echter ook toe leiden dat er tussen gemeenten ongelijke marktkansen ontstaan, met ongewenste financiële effecten.

De Rekenkamer adviseert daarom in het kader van de regionale samenwerking ook te onderzoeken of en in hoeverre de financiële dynamiek kan leiden tot ongewenste risico's voor de inhoudelijke beleidsdoelen, en waar nodig tot afspraken over verevening te komen.

## 4. Versterking rol gemeenteraad

### 4.1. Inleiding

Gezien onder meer het belang voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid, het beslag op de schaarse ruimte, de mobiliteitsstromen van en naar terreinen, en de invloed op het landschap en de milieukwaliteit is het bedrijventerreinenbeleid bij uitstek een onderwerp waarvoor een democratisch gelegitimeerde afweging van maatschappelijke belangen noodzakelijk is. De Rekenkamer heeft daarom met interesse gezien op welke wijze de raden in de gelegenheid worden gesteld om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

### 4.2. Kaderstellende rol

In het voorgaande is op basis van het gehanteerde analyseschema al geconcludeerd dat in de beleidsvorming veelal nog bouwstenen ontbreken c.q. in verschillende documenten in verschillende perioden aan de raad worden aangeboden. Met uitzondering van de gemeente Roosendaal zijn de gemeenteraden nog niet in de gelegenheid gesteld om tot een integraal bedrijventerreinenbeleid te komen.

Daarmee is niet gesteld dat gemeenteraden in het geheel geen invulling geven aan hun beleidsvormende rol. Het algemene beeld is dat aan de raden voorstellen worden voorgelegd op strategische momenten. Zulke momenten zijn:

- a Indien van toepassing (gemeente Oosterhout) het vaststellen van een integrale toekomstvisie, inclusief een visie op hoofdlijnen m.b.t. bedrijventerreinen.
- b Het vaststellen van een (ruimtelijke) Structuurvisie (gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal en Halderberge);
- c Het vaststellen van economisch beleid, waarin ook aandacht wordt besteed aan bedrijventerreinen (gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal).
- d Het vaststellen van nieuwe of gewijzigde bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen.
- e Afzonderlijke beleidsvoorstellen, bijvoorbeeld m.b.t. de invoering van parkmanagement.

De raden formuleren op deze wijze het beleid en geven richting aan de uitvoering. Daarbij is wel de vraag of de raad daarmee dan ook afdoende kaders stelt:

- Er worden niet of nauwelijks meetbare ambities vastgesteld ten aanzien van de aard en omvang van de toekomstige werkgelegenheid.
- Er wordt (behalve in Bergen op Zoom) geen expliciete beleidskeuze voorgelegd tussen ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen c.q. beter benutten van de ruimte op bestaande terreinen.
- De gemeenteraden werden tot voor kort niet of nauwelijks betrokken bij regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen.

### 4.3. Controlerende rol

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het bij bedrijventerreinbeleid per definitie niet gaat om beleid dat volledig "maakbaar" is vanuit de gemeente, maar om beleid dat in een proces van vraag en aanbod tot ontwikkeling komt. Dat maakt dat het niet mogelijk is om tot taakstellende prestatie-afspraken te komen. Dat neemt niet weg dat het wel mogelijk is om de *ambities* zo helder en meetbaar mogelijk te formuleren. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- de structuur van de economische bedrijvigheid
- beperking van aard en omvang van de milieubelasting
- herstructurering van verouderde bedrijventerreinen
- verbeteren c.q. optimaliseren van mobiliteit

Uit de onderzoeken blijkt dat in Collegeprogramma's, programmabegrotingen en beleidsnota's tot dusver slechts in zeer beperkte mate concrete, meetbare ambities zijn geformuleerd. Dit heeft tot gevolg dat daarmee ook de controlerende rol van de gemeenteraad wordt beperkt. Hierbij wordt opgemerkt dat de controlerende rol van de raad zich niet alleen en zelfs niet primair richt op de vraag of het College haar taken goed uitvoert (daarvoor zouden dan prestatieafspraken nodig zijn), maar op de vraag of de gemeente op koers ligt met de realisatie van haar inhoudelijke beleidsdoelen. Indien de ambities niet zijn geformuleerd, is het voor de gemeenteraad ook moeilijk om vast te stellen of het beleid inderdaad tot de gewenste resultaten leidt, c.q. waar nodig tot bijstelling van beleid en/of uitvoering moet worden gekomen. Deze analyse komt ook tot uitdrukking in de bevindingen in dit onderzoek. In tussentijdse rapportages en jaarverslagen wordt met betrekking tot bedrijventerreinen veelal volstaan met kengetallen inzake de uitgifte van gronden c.q. de nog beschikbare voorraad. Alhoewel deze kengetallen (zeker ook vanuit financieel perspectief) relevant zijn, komt daarmee geen informatie beschikbaar over de vraag of daarmee ook de achterliggende doelen bereikt worden. En indien wordt gerapporteerd over economische ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld in de jaarlijkse monitoringsrapportage de 'Staat van Bergen op Zoom'), wordt vaak geen relatie gelegd met het gevoerde beleid.

#### **Best practice beleidscyclus**

*Planning- en controlcyclus Economisch Actieplan Roosendaal*

- *De gemeente Roosendaal beschikt over een goed gestructureerd Economisch Actieplan (EAP) dat eens in de twee à vier jaar wordt herzien. Zo is in 2002, 2005 en 2007 een Actualisatie van het Economisch Actieplan verschenen. De algemene doelstelling van het EAP is het versterken van de lokale en regionale economie. De uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd, zijn (interactieve) samenwerking, regionaal denken en integrale aanpak. De kern van het plan is samen te vatten als 'wie doet wat wanneer', ofwel het vastleggen van de economische agenda op een zo concreet mogelijk niveau. Het EAP bevat een jaarlijkse planning- en controlcyclus, die bestaat uit een evaluatie van de voortgang van het Actieplan in samenspraak met vertegenwoordigers van ondernemend Roosendaal, instanties en regio, en een economische barometer waarin de ontwikkeling van de economie wordt gemonitord. Bedrijventerreinenbeleid vormt een vast onderdeel van het Economisch Actieplan, naast andere thema's als kantorenbeleid, detailhandelsbeleid, toeristisch-recreatieve ontwikkeling en arbeidsmarktbeleid*

## 5. Aandachtspunten bij gezamenlijke verdere ontwikkeling

### Algemeen

In het kader van dit onderzoek is voor elk van de betrokken gemeenten een zelfstandige rapportage uitgebracht. Daarin zijn per gemeente de relevante aanbevelingen opgenomen. In aansluiting daarop richt de aandacht zich in deze koepelnotitie vooral op de punten die bij de voorgenomen samenwerking tussen de gemeenten nader aandacht behoeven.

Een algemeen uitgangspunt daarbij is dat om tot om effectieve samenwerking te kunnen komen nodig is dat er:

- a afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de samenwerking wordt voorbereid;
- b daarbij gebruik gemaakt wordt van een uniforme begripsbepaling en methodiek.

De Rekenkamer heeft bij dit onderzoek gebruik gemaakt van een analysekader waarin op systematische wijze de bij de beleidsvorming betrokken aspecten zijn benoemd en in onderling verband zijn gebracht. De Rekenkamer geeft in overweging om dit analyseschema als basis te hanteren bij de methodische voorbereiding.

### Sociaal-economische ambities

De eerste stap in dit proces om te komen tot verdergaande samenwerking is het bepalen van de gezamenlijke sociaal-economische ambities. Bedrijventerreinen zijn geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Voor een goede beleidsvorming is daarom inzicht in deze doelen nodig. De Rekenkamer beseft dat deze doelen onder meer samenhangen met externe ontwikkelingen, sturingsmogelijkheden en politieke voorkeuren. Om te voorkomen dat verschillen in inschatting en opvatting van het begin af aan het voorbereidingsproces domineren, wordt in overweging gegeven om uiteenlopende scenario's te hanteren. Zulke scenario's kunnen worden gebaseerd op een sterkte-zwakke analyse van de economie van de regio West-Brabant, en variëren m.b.t.:

- de mate waarin groei van de economische bedrijvigheid wordt nagestreefd;
- de economische structuur (differentiatie naar verschillende vormen van industrie, logistiek/handel, dienstverlening, recreatie etc.);
- de omvang van de voor nieuwe ontwikkelingen beschikbaar te stellen ruimte, inclusief het aandeel van de werkgelegenheid dat op bedrijventerreinen een plaats moet vinden;
- de eisen ten aanzien van de kwaliteit van het aanbod, i.c. de vestigingseisen van uiteenlopende typen bedrijven en de mate waarin ze al dan niet bij elkaar kunnen of willen worden gevestigd (segmentering).

Idealiter staan deze sociaal-economische ambities niet op zich, maar passen ze binnen een meer algemene strategische toekomstvisie op de regio West-Brabant als geheel.

### **Ruimtelijke ambities**

Bij de ruimtelijke ambities gaat het om twee zaken, namelijk de kwantiteit (het ruimtebeslag en de intensiteit van het ruimtegebruik) en de kwaliteit (met name de landschappelijke inpassing en uitstraling).

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek was de afweging tussen een betere benutting van bestaande bedrijven c.q. de ontwikkeling van nieuwe terreinen. Deze afweging vergt een geobjectiveerd inzicht in de mogelijkheden tot betere benutting van de ruimte op bestaande bedrijventerreinen. De Rekenkamer constateert dat de discussie thans vooral gevoerd wordt op basis van opvattingen en beelden, en een geobjectiveerd inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van efficiënter gebruik van de beschikbare ruimte op bedrijventerreinen nog ontbreekt. Om tot een zinvolle discussie te komen, is het gewenst eerst afspraken te maken over de te hanteren begrippen: wanneer is er sprake van onderbenutting? Het gaat hier om een inventarisatie die alleen tot een nuttige bijdrage kan leiden indien hiervoor uniforme methodes worden gehanteerd. Daarom wordt in overweging gegeven om op dit vlak een gezamenlijk onderzoek uit te (laten) voeren,.

Een ander aspect dat bij het bepalen van de benodigde ruimte voor bedrijventerreinen een rol speelt, is het gezamenlijk bepalen welk type bedrijven aan bedrijventerreinen is gebonden en welke categorieën ook op andere locaties (werk- of woonlocaties, buitengebied, etc.) gevestigd kunnen worden. Daarnaast dient ook te worden bekeken wat reële eisen zijn ten aanzien van het ruimtegebruik door verschillende typen bedrijven en hoe deze kunnen worden vastgelegd in bestemmingsplannen en uitgiftevoorwaarden (bijvoorbeeld ten aanzien van floor space index, bouwhoogten, parkeereisen, etc.).

Tot slot is bij de kwantiteit van bedrijventerreinen aandacht nodig voor het uit de markt nemen van bedrijventerrein door transformatie in andere functies. Omzetting van bedrijventerrein in functies met meer toegevoegde waarde per m<sup>2</sup> (bijvoorbeeld kantoren of woningbouw) kan problemen opleveren voor de gevestigde bedrijven en/of de uitbreidingsmogelijkheden van andere bedrijven beperken. Derhalve zal moeten worden gekeken of deze transformatie moet worden gecompenseerd door elders bedrijventerrein aan te bieden, en zo ja, ofwel binnen de gemeente, dan wel erbuiten.

Bij de kwaliteit is op regionaal niveau aandacht gewenst voor de minimale eisen die aan de ruimtelijke inpassing en beeldkwaliteit worden gesteld (die zich deels vertalen in hogere kosten voor bedrijven), alsmede aan het kwaliteitsbehoud via beheer en onderhoud, handhaving, e.d.. Hiertoe zouden verschillende instrumenten kunnen worden ingezet. Een instrument als een kwaliteitsscorekaart voor bedrijventerreinen kan het gezamenlijk gewenste kwaliteitsniveau objectiveren. Afspraken over het minimaal gewenste niveau van beheer en onderhoud kunnen de gemeentelijke inzet voor kwaliteitsbehoud van de openbare ruimte vastleggen. En een verouderingsmonitor kan helpen bij het bepalen van prioriteiten in de herstructurering van bedrijventerreinen. Last but not least, zijn afspraken gewenst over de inzet en reikwijdte van parkmanagement op bedrijventerreinen.

### **Milieu-ambities**

Alle gemeenten streven naar duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar in de praktijk weten ze hier niet altijd handen en voeten aan te geven, of is de inzet versnipperd. Vaak beperkt men zich tot het voldoen aan de regelgeving, met eventueel specifieke aandachtspunten. Ook op dit punt kunnen de gemeenten leren van elkaar en van goede ervaringen elders, en gezamenlijk na kunnen denken over ambities en aanpak ten aanzien

van het terugdringen van energie-, water en grondstoffenverbruik, milieubelasting, hergebruik van materialen, e.d. Hierbij komt ook de vraag aan de orde of door clustering van bedrijvigheid op bepaalde (delen van) terreinen milieuwinst kan worden geboekt, hetgeen een uitgangspunt zou kunnen zijn bij de regionale segmenteringsstrategie.

### **Mobiliteitsambities**

Uiteraard is een goede bereikbaarheid van bedrijventerreinen van groot belang. Gezien de toenemende congestie waar we ook in West-Brabant mee te maken hebben, is regionale aandacht voor de bereikbaarheid van (grootschalige) werklocaties wenselijk. Daarbij speelt niet alleen de automobilititeit een rol, maar moet ook worden gekeken naar mogelijkheden voor gebruik van andere modaliteiten (m.n. water en spoor) en voor transportreductie via vervoersmanagement. Ook hierbij kunnen gemeenten leren van elkaar en synergie bereiken door regionale afspraken.

### **Organisatie: lokale autonomie en regionale samenwerking**

Uiteraard zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de ontwikkelingen rond bedrijventerreinen op hun eigen grondgebied. Hoe om te gaan met lokale bedrijventerreinen is een zaak waarin ze zelf keuzes moeten maken. In het kader van de Strategische Agenda West-Brabant wordt wel gestreefd naar bindende afspraken over (her)ontwikkeling van (boven)regionale bedrijventerreinen, hetgeen door de Rekenkamer op grond van de bevindingen in dit onderzoek wordt ondersteund. Dergelijke afspraken zijn alleen mogelijk als uit wordt gegaan van een zorgvuldig voorbereidingsproces, onder andere met eenduidig begrippenkader en aanpak. Daarbij moet onder andere worden gekeken naar het geografische schaalniveau waarop het best kan worden samengewerkt (West-Brabant als geheel of kleinere, functionele deelregio's) en hoe de samenwerking het best organisatorisch kan worden vormgegeven (waarbij o.a. de democratische legitimiteit een rol speelt).

### **Financiële randvoorwaarden**

Naast eventuele afspraken over beheer en onderhoud van bedrijventerreinen is door de Rekenkamer het belang aangegeven van een studie naar mogelijke verevening tussen ontwikkeling van nieuwe en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen, aangezien de grote financiële belangen die hiermee gemoeid zijn tot ongewenste effecten bij het behalen van inhoudelijke doelen kunnen leiden. Naast verevening op lokaal niveau zal ook naar mogelijkheden in regionaal verband moeten worden gekeken. Hierbij is aandacht nodig voor verschillende ambities, varianten en randvoorwaarden van een dergelijke verevening.

Een aandachtspunt is ook dat deze opgaven het schaalniveau van de gemeente en regio te boven gaan en een nadrukkelijke betrokkenheid van Provincie en Rijk vergen. Dit wordt door beide overheidslagen ook erkend en een vroegtijdige betrokkenheid van beide bij de planvorming in West-Brabant ligt dan ook voor de hand.



Bijlage 1 Analyseschema onderzoek bedrijventerreinen West-Brabant

Mee te nemen aspecten	Schaalniveau		
	Gemeente	Burgemeente(n)	Deelregio West-Brabant
1 Sociaal-economische ambities			
– aantal banen	++	++	+++
– pendel	++	++	+++
– lokale groei vs inkomende bedrijvigheid	++	++	+++
– generieke benadering vs specifieke clusters	++	+	+++
– flankerend arbeidsmarktbeleid	++	++	+++
2 Ruimtelijke en milieu-ambities			
– ruimtelijke concentratie werkgelegenheid op bedrijventerreinen	+++	+	+
– locatievoorkeuren bedrijven	+++	+	+++
– concentratie vs spreiding van terreinen	+++	++	++
– nieuwe functies op terreinen	+++	++	++
– kwaliteit inrichting	+++	++	++
– intensiteit ruimtegebruik	+++	++	++
– milieuambities/ duurzaamheid	+++	++	++
– transformatie van bedrijfslocaties (in andere functies)	+++	++	++
	+++	++	++
3 Mobiliteit			
– bereikbaarheid terreinen	+++	++	+++
– vervoersmanagement	+++	++	+
4 Planning/positionering in tijd			
– korte termijn	++	++	+++
– (middel)lange termijn	++	++	+++
5 Organisatie/financiering			
– gemeente vs privaat	+++	++	++
– meerdere gemeenten	+++	+++	++
– gezamenlijk beheer/ parkmanagement	+++	++	+

Legenda:

- + = mee te nemen aspect
- ++ = belangrijk aspect op dit schaalniveau
- +++ = belangrijkste schaalniveau voor desbetreffend aspect