

Onderzoek bedrijventerreinen gemeente Halderberge

Eindrapportage

7 april 2008

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1.	Inleiding	1
1.1.	Aanleiding	1
1.2.	Doelstelling en scope onderzoek	2
1.3.	Onderzoeksaanpak	4
1.4.	Leeswijzer	5
2.	Toetsingskader	7
2.1.	Inleiding	7
2.2.	Analyseschema	7
2.3.	Normenkader	11
3.	Bedrijventerreinbeleid in bredere context	15
3.1.	Inleiding	15
3.2.	Bedrijventerreinsituatie gemeente Halderberge	15
3.3.	Beleidsontwikkeling 2000-2007	19
3.4.	Toetsing beleid	24
4.	Kwaliteitsbehoud bestaande bedrijventerreinen en afweging bestaande-nieuwe terreinen	27
4.1.	Inleiding	27
4.2.	Kwaliteitsbehoud bestaande terreinen	27
4.3.	Afweging bestaande-nieuwe terreinen	29
4.4.	Conclusies	30
5.	Rol gemeenteraad bij bedrijventerreinenbeleid	35
5.1.	Inleiding	35
5.2.	Kaderstellende en toetsende rol	35
5.3.	Toetsing rollen	37
6.	Conclusies en aanbevelingen	41
6.1.	Inleiding	41
6.2.	Conclusies	41
6.3.	Aanbevelingen	42
7.	Bestuurlijke reactie college van B&W	47
8.	Nawoord	49
Bijlagen		
1	Gebruikte bronnen	53
2	Behandeling onderwerp bedrijventerreinen in gemeenteraad	59
3	Begrippenkader	63

VOORWOORD

Voor u ligt het eindrapport inzake het onderzoek naar bedrijventerreinen in uw gemeente zoals uitgevoerd door de Rekenkamer West-Brabant. Dit onderzoek is ook voor drie andere gemeenten tot stand gekomen. Met de aanbieder van dit rapport kunt u dan ook een koepelnotitie verwachten waarbij de rode draad uit de conclusies en aanbevelingen nader is uitgewerkt.

Het onderwerp bleek bij de uitvoering van het onderzoek zeer actueel te zijn. Dit kwam naar voren in uitspraken vanuit de landelijke politiek inzake de "schoonheid" van bedrijventerreinen, en de aandacht die in het kader van de discussies over de ontwikkeling van de Hoeksche Waard werd gegeven aan de mogelijkheden die West-Brabant zou kunnen bieden als alternatieve locatie voor de vestiging van bedrijven. Ook op lokaal niveau was en is er grote aandacht voor de ontwikkeling van bedrijventerrein, zoals onder meer blijkt uit de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein in Oosterhout-Oost, de gezamenlijke aanpak van Borchwerf II door de gemeenten Roosendaal en Halderberge en de hervestiging van een grote oppervlakte al eerder uitgegeven, maar nog niet benut bedrijventerrein door de gemeente Bergen op Zoom.

Ten opzichte van andere door de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerde onderzoeken heeft het onderzoek een relatief lange looptijd gekend. Hiervoor is een tweetal hoofdoorzaken aan te wijzen.

Op de eerste plaats is voor dit onderzoek gekozen voor een onderzoek in twee fasen. Zo is in de zomerperiode 2007 eerst een uitgebreid vooronderzoek uitgevoerd om de probleemstelling aan te scherpen. Hierbij is aandacht geschonken aan de mogelijkheid tot het verkrijgen van de diverse benodigde data. In de tweede fase is de probleemstelling verder onderzocht.

Op de tweede plaats werd in deze verdiepende fase duidelijk dat het materiaal niet zo is opgebouwd dat binnen de verwachte termijn een integraal antwoord op de oorspronkelijke probleemstelling gegeven kon worden. Dit hield in dat in de tweede fase diverse bronnenonderzoeken meermaals uitgevoerd moesten worden.

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat afwegingen die gemeenten maken inzake bedrijventerreinen veel aspecten omvatten, als gevolg waarvan het gecompliceerd is om tot een integrale afweging te komen. Daarbij komt ook dat deze aspecten voor gemeenten slechts ten dele beïnvloedbaar zijn.

Het voorliggende onderzoek maakt duidelijk dat de ontwikkeling van bedrijventerreinen van groot belang is voor de bedrijvigheid in een gemeente. Door het bieden van handvatten voor een integrale benadering hoopt de Rekenkamer West-Brabant een bijdrage aan de verdere ontwikkeling te kunnen geven.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door Buck Consultants International. Vanuit de Rekenkamer West Brabant waren de heren Sturm en Van Schadewijk eindverantwoordelijk voor het geheel. Zij werden hierbij ondersteund door de ambtelijk secretaris dhr. De Schipper.

Met dit voorwoord wil de Rekenkamer ook degenen die vanuit de gemeente bij dit onderzoek betrokken waren, hartelijk danken voor hun medewerking.

SAMENVATTING

1. Inleiding

In het jaarplan 2007 van de Rekenkamer West-Brabant is voor de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Oosterhout en Roosendaal voorzien in de uitvoering van een "benchmark". Het gaat daarbij niet zozeer om een onderzoek waarbij een vergelijking wordt gemaakt op basis van kengetallen, maar om een studie naar eenzelfde onderwerp in vier gemeenten waarbij één van de oogmerken is dat de aanpak en resultaten daardoor met elkaar kunnen worden vergeleken.

Met het oog op de maatschappelijke actualiteit is de benchmark gericht op onderzoek naar het onderwerp "bedrijventerreinen":

- de beschikbaarheid van bedrijventerreinen is een belangrijke voorwaarde voor de economische ontwikkeling c.q. werkgelegenheid;
- veel gemeenten worden geconfronteerd met een problematiek inzake verouderde bedrijventerreinen, en staan voor de opgave om (al dan niet met behoud van de functie als bedrijventerrein) tot revitalisering te komen;
- de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen legt beslag op schaarse ruimte. Maatschappelijk is er toenemende aandacht voor de vraag of de beschikbare ruimte op de bestaande bedrijventerreinen voldoende wordt benut c.q. een betere benutting kan leiden tot een substantieel verminderde behoefte aan ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen;
- vanuit het perspectief van én economische én ruimtelijke ontwikkeling overstijgt de beschikbaarstelling van ruimte voor bedrijven het niveau van de individuele gemeenten. Vanuit maatschappelijk perspectief is het nodig dat gemeenten vorm en inhoud weten te geven aan samenwerking met andere gemeenten op dit terrein.

Het onderzoek is gericht op de centrale vraag *"op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende functie bij:*

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

In dit kader is gekeken naar:

- De bedrijventerreinsituatie in de gemeente(n), en de ontwikkelingen in de periode 2000-2007.
- De wijze waarop het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente(n) is vormgegeven en op welke wijze de inbedding daarvan in een bredere context heeft plaatsgevonden (integrale beleidsvorming/beleidsrealisatie, regionale samenwerking).
- De manier waarop, meer in het bijzonder, het beleid met betrekking tot het beheer en de benutting van bestaande bedrijventerreinen is geformuleerd en op welke wijze de

afweging tussen herstructurering/benutting van bestaande terreinen en de ontwikkeling van nieuwe terreinen heeft plaatsgevonden.

- Op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het bedrijventerreinenbeleid in te vullen, en in hoeverre de Raad deze rollen ook daadwerkelijk invult.

Voor u ligt de rapportage waarin verslag wordt gedaan van de bevindingen in de gemeente Halderberge. Separaat wordt u daarnaast een koepelnota aangeboden waarin een overkoepelende analyse wordt gemaakt van de bevindingen in de vier gemeenten.

2. Hoofdpijnen in ontwikkeling / stand van zaken gemeente Halderberge

Als landelijke gemeente heeft Halderberge bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen volgens het Streekplan louter een lokale opvangfunctie. Dit houdt in dat alleen bedrijventerrein voor lokale bedrijvigheid mag worden ontwikkeld en bedrijven uit hoger milieucategorieën en met een ruimtevraag boven 5.000 m² worden doorverwezen naar een regionaal bedrijventerrein. In het Streekplan is echter niettemin vastgelegd dat op het grondgebied van Halderberge en Roosendaal Borchwerf II wordt ontwikkeld als regionaal bedrijventerrein.

Bedrijventerreinen vervullen in de gemeente Halderberge een belangrijke functie in de economische ontwikkeling. Zo'n 30% van de totale werkgelegenheid is te vinden op bedrijventerreinen. Dit aandeel is evenwel lager dan het gemiddelde voor de regio West-Brabant van 38%.

Terugkijkend op de periode 2000-2007 kan het volgende worden vastgesteld:

- Na een aantal jaren van stagnatie in aanbod en uitgifte van bedrijventerrein is vanaf 2005 sprake van een sterke groei in beide, dankzij het op de markt komen van Borchwerf II. Met Borchwerf II is 174 ha bruto toegevoegd aan de bestaande voorraad van 127 ha, waarmee Halderberge nu in totaal beschikt over circa 301 ha bedrijventerrein. Van de netto uitgeefbare 103 ha op Borchwerf II is in 2006 ruim 16 en in 2007 zo'n 22 ha uitgegeven.
- In de jaren 2000-2006 is ondanks de uitgifte van circa 20 ha de werkgelegenheid op bedrijventerreinen vrijwel constant gebleven.
- Van de totale voorraad bedrijventerrein in Halderberge worden 4 terreinen met een totale oppervlakte van circa 50 ha bruto (16%) als verouderd aangemerkt.

3. Beleidsvorming algemeen

De Rekenkamer onderkent dat het bedrijventerreinbeleid voor gemeenten slechts in beperkte mate "maakbaar" is. De aard en omvang van de bedrijfsvestigingen wordt in hoge mate beïnvloed door economische ontwikkelingen c.q. investeringsbesluiten van ondernemingen. Een aanvullende complicatie is dat voor de aanleg van nieuwe en de revitalisering van verouderde terreinen veelal een lange doorlooptijd nodig is, zodat op het

moment waarop strategische investeringsbesluiten genomen worden er nog in hoge mate onduidelijkheid is over de toekomstige (markt)situatie.

Dit neemt niet weg dat gemeenten wel degelijk een belangrijke invloed op de ontwikkeling van bedrijventerreinen kunnen uitoefenen. In het eerste deel van het onderzoek heeft de vraag centraal gestaan op welke wijze de beleidsvorming in de gemeente tot stand komt. Daarbij is in het bijzonder ook de aandacht uitgegaan naar de wijze waarop de gemeenteraad invulling heeft kunnen geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Bij het onderzoek heeft daarbij vanuit vijf invalshoeken een toetsing plaatsgevonden.

a. Sociaal-economische ambities

Binnen dit aandachtsveld is getoetst of in het beleid expliciet wordt aangegeven welke ambities de gemeente heeft met betrekking de toekomstige omvang van de werkgelegenheid, de aard van de economische structuur en de rol van bedrijventerreinen daarin.

In Halderberge heeft dit met name inhoud gekregen via de StructuurvisiePlus, het Uitwerkingsplan van het Streekplan en de Collegeprogramma's. Na toetsing wordt het volgende geconstateerd:

- de beleidsvorming heeft nauwelijks geresulteerd in richtinggevende uitspraken over de gewenste economische ontwikkelingen: de gemeente streeft naar een evenwichtige pluriforme economische structuur en werkgelegenheid, maar dit streven is nog¹ niet uitgewerkt in concrete ambities en doelen m.b.t. omvang en aard van de werkgelegenheid; wel wordt expliciet ingezet op het creëren van werkgelegenheid voor lager geschoolden, maar ambitieniveau en aanpak zijn niet geconcretiseerd;
- voor bedrijventerreinen worden richtinggevende uitspraken gedaan t.a.v. kwalitatieve versterking van bestaande terreinen (inclusief eventuele omzetting van bedrijventerreinen binnen kernen in woonlocaties) en nieuwe ruimte voor lokale bedrijvigheid op Borchwerf II, maar ook deze uitspraken zijn niet nader geconcretiseerd;
- door het ontbreken van concrete kaderstellende ambities beschikt de raad niet over een referentiekader om in controlerende zin vast te kunnen stellen of het beleid leidt tot de gewenste resultaten.

b. Ruimtelijke en milieuambities

In dit aandachtsveld is getoetst of de gemeente in haar beleid aangeeft welke bedrijvigheid bij voorkeur of uitsluitend op bedrijventerreinen wordt gevestigd, welke eisen ze stelt ten aanzien van de locatie, ruimtelijke inrichting en kwaliteit van de terreinen, en hoe ze inzet op zuinig gebruik van ruimte en milieu.

De grondslag voor het ruimtelijk beleid is vastgelegd in de StructuurvisiePlus. Hierin is als uitgangspunt van beleid opgenomen dat Halderberge voorkeur heeft voor bedrijvigheid in en aangrenzend aan de woonkernen, maar dat dit niet ten koste mag gaan van het leefklimaat in deze kernen. Om de druk op het omliggende gebied te beperken, moet veel aandacht uitgaan naar inbreiding en herontwikkeling. In de praktijk wordt nieuwe ruimte voor lokale bedrijven vooral op Borchwerf II geboden.

¹ Momenteel is een economische visie in voorbereiding, die in 2008 zal verschijnen

Bij de realisatie van Borchwerf II wordt ingezet op een duurzame en integrale ruimtelijke ontwikkeling van het terrein en de directe omgeving, onder andere via een zorgvuldige landschappelijke inpassing, goede zonering, efficiënt ruimtegebruik, multimodaliteit en parkmanagement.

Ten aanzien van milieuaspecten zijn voor bedrijventerreinen door de gemeente geen expliciete uitgangspunten geformuleerd. Alleen voor Borchwerf II wordt via een optimale zonering nagestreefd dat de milieufacturen minimaal zijn en er synergie tussen bedrijven, zowel wat betreft productie- als stromen, kan ontstaan.

c. Mobiliteit

Nauw verwant aan de ruimtelijke ordening is het vraagstuk van de mobiliteit. Bedrijventerreinen leiden tot in- en uitgaande pendel van werknemers en tot vervoer van grondstoffen en eindproducten. Bij het onderzoek is vastgesteld dat verkeersproblemen mede aanleiding zijn voor onderzoek naar (gedeeltelijke) transformatie van enkele bedrijventerreinen dichtbij kernen in een woonfunctie, maar dat tot op heden geen specifieke inzet voor verbetering van de bereikbaarheid van bedrijventerreinen is geformuleerd. Wel wordt op Borchwerf II gestreefd naar benutting van de multimodale potenties.

d. Planning

De inschatting van de toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen is gebaseerd op de methodiek die door de provincie Noord-Brabant wordt gehanteerd. Deze systematiek gaat uit van de werkgelegenheidsontwikkeling op basis van vier lange termijn scenario's van het Centraal Planbureau en vertaalt deze via kengetallen van het ruimtegebruik per arbeidsplaats naar de benodigde oppervlakte aan bedrijventerreinen. De provincie hanteert een eigen Brabantvariant, die – mede op grond van de gunstige economische ontwikkeling en aantrekkelijke ligging voor grootschalige bedrijvigheid - uitgaat van een hoger groeiscenario dan het hoogste CPB-scenario.

De methodiek biedt een rationele grondslag voor het ontwikkelen van beleid, met name waar het gaat om de behoefte aan nieuwe terreinen. De Rekenkamer tekent daarbij wel aan dat de methodiek sterk kwantitatief gericht is, en (te) weinig inzicht biedt in de benodigde kwaliteit en de mate van benutting van nieuwe én bestaande bedrijventerreinen.

e. Organisatie en financiering

Samenwerking met andere gemeenten

Arbeidsmarkt, mobiliteit en vestigingsvoorkeuren van bedrijven houden niet op bij de gemeentegrens, maar zijn een regionale zaak. Het doel is dus niet zozeer om zoveel mogelijk bedrijventerreinen binnen de gemeente te realiseren, maar om op regionaal niveau – rekening houdend met ruimtelijke mogelijkheden en randvoorwaarden vanuit milieubeleid en mobiliteit – voldoende ruimte te bieden voor een passende economische ontwikkeling en werkgelegenheid.

De Rekenkamer constateert enerzijds dat de gemeente Halderberge als landelijke gemeente vanuit het Streekplan louter een lokale opvangfunctie heeft en als zodanig niet wordt geacht om grootschalige bedrijventerreinen te ontwikkelen. Anderzijds wordt in hetzelfde Streekplan Borchwerf II als regionaal bedrijventerrein aangewezen, waarmee Halderberge een omvangrijke opgave krijgt, die intensieve samenwerking met Roosendaal vergt. Deze heeft vorm gekregen in een CV, waarin de gemeenten Halderberge en Roosendaal en projectontwikkelaar Heijmans participeren.

Tot op heden heeft de samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen op regionaal niveau via het Regionaal Afstemmingsoverleg Bedrijventerreinen zich vooral gericht op monitoring van ontwikkelingen en informatie-uitwisseling. Momenteel is evenwel een belangrijke omslag in denken gaande. Waarbij men tracht te komen tot bindende afspraken. Zo staan in de Strategische Agenda West-Brabant o.a. de volgende doelstellingen opgenomen:

- gemeenten hebben in 2010 over de behoefte aan en de realisatie van (boven-) regionale bedrijventerreinen in West-Brabant bindende afspraken gemaakt;
- gemeenten hebben op 1 januari 2009 geïnventariseerd welke bestaande (boven-) regionale bedrijventerreinen geherstructureerd moeten worden en hoe dit gefinancierd en gerealiseerd moet worden.

Financiering

Aan de ontwikkeling, beheer & onderhoud en waar nodig herstructurering van bedrijventerreinen zijn voor de gemeente aanzienlijke lasten en baten verbonden. Deze zijn in de financiële huishouding van de gemeente in verschillende delen van de begroting ondergebracht:

- de ontwikkeling van nieuwe terreinen maakt deel uit van de exploitaties binnen het Grondbedrijf;
- de kosten van beheer en onderhoud maken deel uit van de bredere budgetten voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente, waarvoor in totaal circa € 7,3 mln per jaar beschikbaar is;
- de herstructurering van bestaande terreinen komt tot stand via afzonderlijke exploitaties.

De realisatie, uitgifte en exploitatie van Borchwerf II gebeurt via een aparte CV, waarin naast Halderberge ook de gemeente Roosendaal en Heijmans participeren.

4. Kwaliteitsbehoud bestaande bedrijventerreinen en afweging bestaande-nieuwe terreinen

Met het oog op de maatschappelijke actualiteit is de aandacht in dit onderzoek in het bijzonder ook gericht op de wijze waarop in beleid en praktijk een afweging plaats vindt tussen het realiseren van nieuwe bedrijventerreinen c.q. het beter benutten van de capaciteit op bestaande bedrijventerreinen. De Rekenkamer constateert daarbij een spanning tussen twee tegengestelde opvattingen:

- enerzijds de opvatting dat op bestaande terreinen veelal sprake is van een substantiële onderbenutting van de beschikbare ruimte, met als consequentie dat door gerichte

aandacht voor betere benutting een toenemend ruimtebeslag voor nieuwe terreinen kan worden vermeden;

- anderzijds de opvatting dat er slechts in beperkte mate sprake is van onderbenutting c.q. van mogelijkheden tot intensivering van het ruimtegebruik op bedrijventerreinen in verband met onder meer gevestigde eigendomsrechten, waardoor een betere capaciteitsbenutting zo complex is dat dit geen volwaardig en tijdig alternatief vormt voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

Onderzocht is op welke wijze de gemeente Halderberge zich in dit opzicht in beleid c.q. concrete acties opstelt. Daarbij is de aandacht niet alleen gericht op nu al verouderde bedrijventerreinen, maar ook op:

- de informatie die binnen de gemeente beschikbaar is over de mate waarin sprake is van onderbenutting op bestaande bedrijventerreinen;
- het beleid dat de gemeente in meer algemene zin voert om achteruitgang in kwaliteit en onderbenutting van bedrijventerreinen tegen te gaan;
- financiële aspecten die een rol kunnen spelen bij de beleidsvorming m.b.t. nieuwe en bestaande bedrijventerreinen.

Inzicht in mate van benutting

Een eerste vraag die zich aandient is of, en zo ja in welke mate, er sprake is van onderbenutting op bestaande bedrijventerreinen. Geconstateerd wordt dat op dit punt geen structureel onderzoek is gedaan, maar dat volgens de gesprekspartners deze mogelijkheden door de beperkte omvang van de terreinen voldoende bekend zijn. Bij afwezigheid van structureel onderzoek kan op basis van enkele kengetallen wel een eerste indicatie worden gegeven:

- de verhouding tussen het totale oppervlak aan bedrijventerrein (bruto) en het deel dat (netto) aan bedrijven is uitgegeven bedraagt circa 80%, wat overeenkomt met het gemiddelde in West-Brabant (exclusief bedrijventerrein Moerdijk);
- het aantal werkzame personen per ha ligt echter met zo'n 25 onder het West-Brabantse gemiddelde van 31 (exclusief bedrijventerrein Moerdijk). Dit kan het gevolg zijn van verschillen in aard van de bedrijvigheid (arbeids- c.q. kapitaalintensief), maar kan wellicht ook een signaal zijn dat het nog mogelijk is om de bestaande ruimte beter te benutten.

Uit de interviews blijkt dat de ruimtewinst van revitalisering doorgaans beperkt wordt geacht. Als belangrijkste redenen worden aangegeven dat:

- eigenaren veelal terughoudend zijn om braakliggende grond te verkopen;
- het vaak lastig is om ongebruikte kavels te bundelen tot een voor kopers aantrekkelijk perceel, met een redelijke prijs, adequate ontsluiting en voldoende aan bestemmingsplan-, milieu- en andere eisen;
- de mogelijkheden van intensiever gebruik van een kavel sterk afhankelijk zijn van de bestaande structuur, productiewijze en investeringsplannen van het betreffende bedrijf.

De Rekenkamer constateert dat het vraagstuk van een betere benutting van bestaande terreinen op korte termijn wellicht niet als urgent ervaren wordt, nu via Borchwerf II voor de komende jaren een aanzienlijk aanbod beschikbaar is. Gezien de voorbereidingstijd die

nodig is voor herstructurering en betere benutting van bestaande terrein is het gewenst om tijdig tot een aanpak van dit vraagstuk te komen.

Tegengaan van veroudering en onderbenutting op bestaande terreinen

In verhouding tot woningbouw kenmerken bedrijventerreinen zich door een relatief snelle veroudering. Vaak wordt bij de bouw al uitgegaan van een naar verhouding korte levensduur, met doorwerking naar de kwaliteit van de bebouwing en materiaalkeuze en daarmee een verhoogd risico op snelle fysieke veroudering. Daarnaast leiden de economische en technologische ontwikkelingen ook al relatief snel tot verlies aan functionaliteit. Vanuit het streven naar kwaliteit en efficiënt ruimtegebruik is onderzocht welk beleid binnen de gemeente wordt gevoerd om veroudering en onderbenutting van bestaande bedrijventerreinen tegen te gaan.

Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeente in haar rol als beheerder van de openbare ruimte ook zelf een directe betrokkenheid heeft bij de kwaliteit van bedrijventerrein. Uitgaande van een bruto-netto verhouding van circa 80% wordt 20% van de ruimte beheerd door de gemeente. Omdat dit ook de direct zichtbare ruimte betreft, heeft dit ook grote invloed op de ervaren kwaliteit van het bedrijventerrein.

Geconstateerd wordt dat de gemeente Halderberge nota's heeft vastgesteld voor het kwaliteitsniveau van onder andere het weg- en groenbeheer. Bij het wegbeheer is uit financiële overwegingen voor industrieterreinen gekozen voor het op één na laagste onderhoudsniveau. Bij het groenbeheer wordt voor bedrijventerreinen hetzelfde kwaliteitsniveau als voor de rest van de gemeente nagestreefd. De Rekenkamer heeft geen nader onderzoek gedaan naar de consequenties van deze keuzes voor het kwaliteitsbehoud, en spreekt dus ook geen oordeel over deze keuzes uit. Wel wordt de vraag voorgelegd of verschillen in de mate waarin bedrijventerreinen (ook) een representatieve functie vervullen, niet zouden dienen te leiden tot verschillen in het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte.

Alhoewel de gemeente dus rechtstreeks invloed kan uitoefenen op de kwaliteit van bedrijventerreinen, berust het eigendomsrecht in hoofdzaak bij de daar gevestigde bedrijven. Voor kwaliteitsverbetering en efficiënt ruimtegebruik is nodig dat ook zij daarin hun verantwoordelijkheid nemen en in samenwerking onderling en met de gemeente tot aanpak wordt gekomen. De gemeente kan dit stimuleren door in de uitgiftevoorwaarden hier eisen aan te stellen. Voor Borchwerf II is in dit kader gekozen voor het opzetten van parkmanagement, maar bij de andere, lokale terreinen is deze keuze niet gemaakt. Indien terrein eenmaal is uitgegeven, kan de gemeente hier nauwelijks meer op sturen en is ze afhankelijk van de bereidheid van de eigenaren en gebruikers van de grond.

Revitalisering verouderde bedrijventerreinen

In Halderberge wordt een viertal bedrijventerreinen met een totale oppervlakte van 50 ha als verouderd aangemerkt. Momenteel vindt (deels met steun van BOM/BHB) onderzoek plaats naar de mogelijkheden om deze terreinen te herstructureren (Van Schilt en Staalunie/V.d. Vorst) c.q. geheel of gedeeltelijk om te zetten in een woonfunctie (Bosschendijk en Industrieweg). De herstructurering van beide eerstgenoemde terreinen kan nadrukkelijk ruimtewinst opleveren, maar door transformatie in een woonfunctie vermindert de hoeveelheid voor bedrijven beschikbaar terrein. De eerste berekeningen

laten voor de transformatie echter nog aanzienlijke financiële tekorten zien, waardoor de plannen nog onzeker zijn. Voor de herstructurering van het Van Schiltterrein zijn momenteel onderhandelingen met de grondeigenaren gaande, terwijl de herstructurering van Staalunie/V.d. Vorst afhankelijk is van de investeringen van de betreffende bedrijven.

Kwaliteit nieuwe bedrijventerreinen

Zoals eerder aangegeven, is op Borchwerf II parkmanagement opgezet om via gezamenlijk onderhoud de kwaliteit van het terrein langer in stand te houden.

Financiering

In de afweging tussen de ontwikkeling van nieuwe terreinen c.q. het beter benutten van bestaande terreinen zijn financiële factoren van grote invloed. Op grond van de verschillen in uitgangssituatie zijn de kosten per m² bedrijventerrein bij de herstructurering van bestaande terreinen veelal substantieel hoger dan bij de ontwikkeling van een geheel nieuw bedrijventerrein op nog onbebouwde gronden.

Hier kan een ongewenste spanning optreden tussen een bedrijfseconomische en een maatschappelijke afweging van kosten en baten. In het onderzoek is daarom nagegaan of er afspraken binnen de gemeente zijn gemaakt om tot een zodanige verevening te komen dat deze financiële aspecten niet tot een ongewenste invloed op de besluitvorming leiden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat verevening plaats vindt tussen een surplus van de uitgifte van nieuw terrein en de tekorten op herstructurering van bestaande terreinen, of het op een andere wijze voor bedrijven aantrekkelijk wordt gemaakt om zich bij voorkeur te vestigen op bestaande bedrijventerreinen. Geconstateerd wordt dat in dit opzicht geen afspraken of besluiten zijn aangetroffen.

5. Conclusies en aanbevelingen

Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag in het onderzoek is *"op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende functie bij:*

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

Beleidsvorming algemeen

Met betrekking tot de beleidsvorming in algemene zin wordt geconcludeerd dat de gemeenteraad wat betreft Borchwerf II *goed* in staat is gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende functie.

- de raad heeft richtinggevende beleidsuitgangspunten geformuleerd ten aanzien van de planning, organisatie en financiering van dit regionale bedrijventerrein, alsmede de duurzame en integrale ruimtelijke ontwikkeling, die zijn uitgewerkt in bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan en de opzet van parkmanagement.

Dit geldt voor de andere, lokale bedrijventerreinen slechts in *beperkte mate*:

- de vanuit ruimtelijke kaders beschreven gewenste ontwikkeling van bedrijvigheid in de StructuurvisiePlus is in zeer algemene termen geformuleerd en Halderberge beschikt (nog) niet over een economisch beleidsplan (staat voor 2008 gepland) of bedrijventerreinenbeleid;
- de toekomstige ontwikkeling van de lokale bedrijventerreinen is nog nauwelijks in de raad aan de orde geweest.

Als landelijke gemeente heeft Halderberge bij de ontwikkeling van bedrijventerrein louter een lokale opvangfunctie, met uitzondering van de ontwikkeling van Borchwerf II. Tot op heden is de aanleiding om te komen tot een integrale, lange termijnvisie op de ontwikkeling van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen in de gemeente beperkt geweest. Als uitwerking van de prioriteit in het huidige collegeprogramma om in deze groene gemeente duurzame werkgelegenheid te creëren, is momenteel echter een economische visie in voorbereiding, waarin ook aandacht wordt besteed aan de positie van bedrijventerreinen.

Voor wat betreft de controlerende rol van de raad is de belangrijkste bevinding dat door het ontbreken van concrete, meetbare beleidskaders het moeilijk is vast te stellen in hoeverre het beleid 'op koers' ligt c.q. bijstelling van beleid en/of uitvoering gewenst is. Weliswaar wordt de raad in het kader van de jaarlijks planning- & controlcyclus en de meerjarendoorrekening van de grondexploitatie periodiek geïnformeerd over de uitgifte van bedrijventerrein, maar dit gebeurt slechts in algemene termen. Alleen over de planvorming en uitgifte van Borchwerf II is de raad veelvuldig (deels vertrouwelijk) geïnformeerd. Door het ontbreken van een omvattend referentiekader c.q. een daarop gerichte informatievoorziening is de gemeenteraad onvoldoende in staat gesteld om invulling te geven aan haar controlerende rol, maar heeft ze hier zelf ook niet op gestuurd.

Afweging ontwikkelen nieuw terrein c.q. betere benutting bestaande bedrijventerreinen

De planning van bedrijventerreinen in Halderberge is de afgelopen jaren sterk gedomineerd door de ontwikkeling van Borchwerf II, dat in het Streekplan is aangemerkt als regionaal bedrijventerrein. De gemeente heeft oog voor veroudering van bestaande bedrijventerreinen, maar de plannen voor de als verouderd aangemerkte terreinen verkeren nog in een onderzoeksfase. Voor twee terreinen nabij woonkernen gaat het vooral om het oplossen van verkeers- en milieuknelpunten, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar de mogelijkheden voor (gedeeltelijke) transformatie in een woonfunctie. Bij twee andere terreinen gaat het vooral om het terrein weer aantrekkelijker te maken voor bedrijven, waardoor de ruimte efficiënter wordt benut. Er is door de gemeente geen afweging gemaakt tussen een betere benutting van de beschikbare capaciteit op bestaande bedrijventerreinen en de ontwikkeling van Borchwerf II. De toekomstplannen voor bestaande terreinen zijn nog niet in de raad aan de orde geweest, maar de raad heeft wel een uitgebreide kaderstellende en controlerende rol gespeeld bij de ontwikkeling van Borchwerf II.

Aanbevelingen

Aansluitend bij de bovenstaande conclusies doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

De *hoofdaanbeveling* die de Rekenkamer aan de raad van Halderberge wil meegeven, is om vanuit haar kaderstellende functie het College opdracht te geven te komen tot een integraal bedrijventerreinenbeleid voor de lange termijn, in samenspraak met de regio. In dit beleid worden de uiteenlopende ambities voor bestaande en nieuwe terreinen in onderlinge samenhang bezien en uitgewerkt in concrete doelen, aanpak en middelen.

Deze hoofdaanbeveling vertalen we in de volgende meer *specifieke aanbevelingen*.

De ruimtelijke lange termijnvisies (StructuurvisiePlus) geeft algemene kaders voor de toekomstige ruimtelijke en economische ontwikkeling van Halderberge, maar bevat nauwelijks concrete, meetbare doelen ten aanzien van bijvoorbeeld omvang en aard van de toekomstige werkgelegenheid, noch een strategie om de economische ontwikkeling te faciliteren en stimuleren. De Rekenkamer onderkent weliswaar dat de ontwikkeling van de lokale economie sterk wordt beïnvloed door externe factoren en slechts beperkt 'stuurbaar' is door de gemeente, maar dat neemt niet weg dat het wenselijk is om voor factoren die wel binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen het ambitieniveau zo concreet mogelijk aan te geven en de aanpak voor versterking van de economie verder uit te werken.

- 1 De Rekenkamer adviseert de raad om het College te vragen in de economische visie die momenteel wordt opgesteld, de doelen en aanpak zo concreet en meetbaar mogelijk uit te werken, zodat helder wordt welke prioriteiten de gemeente de komende jaren op welke wijze gaat oppakken en wat de rol van de gemeente ten opzichte van andere partijen (bedrijfsleven, buurgemeenten, belangenpartijen, etc.) is. Mede gezien de nieuwe opgaven die de gemeente in het kader van o.a. de Wet Werk en Bijstand heeft gekregen, is het ook van belang het flankerend arbeidsmarktbeleid meer concreet uit te werken, bij voorkeur gekoppeld aan het economisch beleid.

Bedrijventerreinen vervullen een vitale functie in het sociaal-economisch en ruimtelijk functioneren van de gemeente. Het is daarom een beleidsveld waarbij, om tot een goede afweging te kunnen komen, een veelheid aan aspecten bij de beleidsvorming betrokken dienen te worden. De Rekenkamer constateert dat in de huidige situatie de gemeenteraad onvoldoende in staat wordt gesteld – en ook zelf daartoe onvoldoende initiatief neemt – om tot een integrale beleidsvorming te komen. De samenhang tussen relevante aspecten ontbreekt en de informatie komt gefragmenteerd (in verschillende documenten, op verschillende tijdstippen) beschikbaar. Alleen over de ontwikkeling van Borchwerf II wordt de raad uitgebreid op de hoogte gehouden, maar inzicht in de totale gewenste ontwikkeling van bedrijventerreinen op lange termijn ontbreekt.

Een belangrijk element in de beleidsvorming is de afweging tussen een beter gebruik van bestaande bedrijventerreinen versus de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad in de StructuurvisiePlus nadrukkelijk inzet op inbreiding en herontwikkeling, maar dat deze uitgangspunten nog niet zijn geconcretiseerd. Er is tot dusver geen structureel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden die er op korte en langere termijn zijn om daadwerkelijk tot betere benutting van bestaande terreinen te komen. Hoewel deze mogelijkheden niet moeten worden overschat, zou zorgvuldig gebruik van de beschikbare ruimte een continu punt van aanpak moeten vormen.

- 2 De Rekenkamer adviseert de raad om het College opdracht te geven te komen tot een integrale nota Bedrijventerreinen, waarin – in samenspraak met alle relevante afdelingen binnen de gemeente, ondernemersverenigingen, milieuorganisaties, regio en andere betrokken partijen - zowel m.b.t. nieuwe als bestaande bedrijventerreinen alle belangrijke aspecten in samenhang worden belicht in concrete doelen, acties en middelen voor de lange termijn. Daarbij zijn de sociaal-economische ambities (i.c. de nagestreefde omvang en aard van de economische structuur en werkgelegenheid in de gemeente en regio) leidend en vormen de ambities op andere beleidsterreinen randvoorwaarden. Aandachtspunten zijn onder meer de werkgelegenheidsfunctie van bedrijventerreinen, een regelmatige herijking van de behoefte op basis van nieuwe ontwikkelingen, de mogelijkheden de ruimte op bestaande terreinen efficiënter te benutten, kwaliteitsbehoud van terreinen, mogelijkheden voor reductie van de milieubelasting, de interne en externe bereikbaarheid, fasering en financiering van revitalisering, en de samenwerking tussen gemeenten en bedrijven op terreinen.

Ook bedrijventerreinen kennen een eigen levenscyclus, en een goed beheer en onderhoud kan er toe bijdragen dat de oorspronkelijke kwaliteit langer in stand wordt gehouden. Hiervoor is een goede samenwerking nodig tussen gemeente en de betrokken ondernemingen. Voor Borchwerf II is hiertoe parkmanagement opgezet, maar bij de andere, lokale terreinen vindt overleg plaats tussen algemene ondernemingsverenigingen en gemeente.

- 3 De Rekenkamer adviseert om in samenspraak met de op bedrijventerreinen gevestigde ondernemingen de meerwaarde van parkmanagement per terrein, kern of de gemeente als geheel (bij voorkeur in samenhang met het parkmanagement op Borchwerf II) na te gaan, en zo mogelijk tot zakelijke en bindende afspraken te komen over ieders rechten en verplichtingen m.b.t. de instandhouding van de kwaliteit van de bedrijventerreinen en de benutting van de ruimte.

Het beleid m.b.t. bedrijventerreinen overstijgt het lokale perspectief. Aspecten als arbeidsmarkt, locatievoorkeuren van bedrijven en bereikbaarheid houden niet bij de gemeentegrenzen op, maar dienen in regionaal perspectief te worden bekeken. De Rekenkamer ondersteunt dan ook graag het voornemen om hierover op regionaal niveau tot bindende afspraken te komen. Om dit, tot dusver weerbarstig gebleken, traject tot een goed resultaat te brengen, is het gewenst dat gemeenten vooraf afspraken maken over het voorbereidende proces.

Hierin past dat alle gemeenten beschikken over een integrale beleidsnota Bedrijventerreinen, en een gezamenlijke methodiek wordt ontwikkeld m.b.t. behoefte- en (met tevens aandacht voor verschillende scenario's in de economische ontwikkeling en de daarbij behorende flexibiliteit in de programmering, herinzet van bij herstructurering 'gewonnen' grond, en transformatie van bedrijventerrein naar andere functies), kwaliteitsbehoud van bestaande terreinen (bijvoorbeeld met behulp van kwaliteitsparameters en in te zetten instrumenten, zoals bestemmingsplannen/beeldkwaliteitplannen, beheer & onderhoud, specifieke uitgiftevoorwaarden en heldere, zakelijke afspraken tussen gemeente en op een terrein gevestigde bedrijven over de inzet bij het functioneel en aantrekkelijk houden van een terrein) en benutting van bedrijventerreinen (bijvoorbeeld via een regelmatige scan van ruimtewinstmogelijkheden en een geobjectiverde "floor space index").

- 4 De Rekenkamer adviseert de raad het College opdracht te geven om in het kader van de Strategische Agenda West-Brabant afspraken te maken over het voorbereidingsproces om te komen tot bindende afspraken over de ontwikkeling en herstructurering van (regionale) bedrijventerreinen, en daarbij in het bijzonder te streven naar een zodanige uniformiteit in begrippenkader en methodiek dat tot een eenduidige analyse, afstemming en samenwerking kan worden gekomen.

De beleidsvorming en besluitvorming wordt – zowel bij de gemeente als bij de ondernemingen – in sterke mate beïnvloed door financiële overwegingen. De verschillen in uitgangssituatie kunnen er daarbij toe leiden dat de kosten bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen aanzienlijk lager zijn dan bij bestaande terreinen, met als gevolg een steeds verder toenemend beslag op schaarse ruimte c.q. afnemende kwaliteit en benutting op bestaande terreinen. Dit thema van verevening tussen nieuwe en bestaande bedrijventerreinen dient in de integrale, lange termijn nota Bedrijventerreinen van de gemeente aandacht te krijgen, maar is vooral een zaak die op regionaal niveau dient te worden opgelost.

- 5 De Rekenkamer adviseert de raad om bij het komen tot bindende afspraken over de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in regionaal verband, in te zetten op een zodanige verevening van de kosten en baten van nieuwe terreinen resp. beheer en eventuele herstructurering van bestaande terreinen, dat de besluitvorming niet op ongewenste wijze wordt beïnvloed door verschillen in financiële uitgangssituatie tussen bestaande c.q. nieuw te ontwikkelen bedrijvenlocaties. Door het hanteren van gedifferentieerde uitgifteprijs zou het voor bedrijven aantrekkelijker kunnen worden om grond op bestaande terreinen te verwerven.

Omdat bedrijventerreinen een vitale functie vervullen in het sociaal-economisch en ruimtelijk functioneren van de gemeente, is dit ook bij uitstek een beleidsterrein waar hoge eisen gesteld dienen te worden aan het democratisch gehalte van het beleidsvormingsproces. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad onvoldoende in staat worden gesteld – en zelf daar ook in onvoldoende mate initiatief toe neemt – om tot een integrale en bovenlokale kaderstelling en controle te komen.

- 6 De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om in samenspraak met het College, maar ook met raden uit de andere betrokken gemeenten tot afspraken te komen over de wijze waarop de raad invulling kan en zal geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Onderdeel van deze afspraken zijn het vastleggen welke (strategische) onderdelen van de beleidscyclus aan de raad dienen te worden voorgelegd en hoe de periodieke (tenminste jaarlijkse) terugkoppeling naar de raad zal plaatsvinden.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In haar jaarplan 2007 heeft de Rekenkamer West-Brabant aangekondigd een vergelijkend onderzoek (benchmark) te starten in de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Oosterhout en Roosendaal. Na de vaststelling van het jaarplan werd besloten het thema 'bedrijventerreinen' als onderwerp van de benchmark te selecteren.

Deze keuze van de Rekenkamer hangt in de eerste plaats samen met het belang van bedrijventerreinen voor de economische, ruimtelijke en sociale ontwikkelingen in de regio en de genoemde gemeenten. Bovendien sluit de Rekenkamer met de keuze voor dit onderwerp aan bij de actuele en brede maatschappelijke discussie over het gebrek aan kwaliteit en de onderbenutting op bestaande bedrijventerreinen, en (in het verlengde daarvan) de afweging tussen de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering/revitalisering van oude terreinen.

De genoemde discussie heeft het afgelopen jaar een prominente plek gekregen binnen de beleidsagenda van het Rijk, waarbij in algemene zin wordt gesteld dat het van belang is om voldoende ruimte te bieden voor bedrijventerreinen, maar dat het bieden van die ruimte op een zeer zorgvuldige wijze dienst plaats te vinden. Deze insteek was al verwerkt in de Nota Ruimte² maar is in de nieuwe beleidsinitiatieven van de minister van VROM, gericht op het tegengaan van de verrommeling in het landschap³, verder aangescherpt.

Vanuit deze beleidskaders kijkt het Rijk de komende jaren ook naar de feitelijke ontwikkelingen en de beleidspraktijk bij provincies en gemeenten, aangezien zij de opgave in nauwe samenwerking met lagere overheden wil oppakken⁴. Daarbij wordt, vooruitlopend op het instrumentarium in de nieuwe WRO, het gebruik van de SER-ladder⁵ en regionale samenwerking nadrukkelijk aan de orde gesteld. De vraag of efficiënt wordt omgegaan met de schaarse ruimte en de zorg voor kwaliteit staat steeds voorop.

Aan de andere zijde zijn provincies en gemeenten van mening dat er al beleid tegen verrommeling is en dat het Rijk daar beter bij kan aansluiten, in plaats van strakke regie van bovenaf te voeren. Overigens vinden ook zij dat, vanuit eigen

² Nota 'Ruimte voor Ontwikkeling', paragraaf 2.3.2.3. (Beschikbaarheid van ruimte): "Uitbreidingsmogelijkheden in het buitengebied moeten altijd in samenhang met de opties binnen bestaand stedelijk gebied worden bekeken", en paragraaf 2.3.2.6. (Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen): "het rijk zal zorgvuldig ruimtegebruik [en] een goede landschappelijke inpassing [...] van vestigingsplaatsen blijven stimuleren".

³ Minister Cramer heeft begin 2007 haar beleidsambities m.b.t. efficiënt ruimtegebruik en het tegengaan van verrommeling onder de naam 'Mooi Nederland' voorgelegd aan de Tweede Kamer (Kamerbrief *Prioriteiten Ruimte en Milieu*, 26 maart 2007). In de brief wordt onder meer gesproken over het inzetten van nadere (strengere) spelregels m.b.t. het ontwikkelen van bedrijventerreinen.

⁴ Brief van de Ministers van VROM en LNV aan de Tweede Kamer: *Tegengaan verrommeling van het landschap*, 2 november 2007, mede naar aanleiding van de motie Duyvendak, waarin de Tweede Kamer de minister verzocht om snel te komen met nadere regels die de verrommeling van het landschap tegen moeten gaan.

⁵ Volgens dit door de SER ontwikkelde redeneerschema (dat is verwerkt in de Nota Ruimte, zie paragraaf 2.3.2.3) moet bij de afweging van (bedrijventerrein-)locaties worden gewerkt volgens een hiërarchie: eerst ruimte benutten binnen bestaand gebied (bijvoorbeeld door herstructurering van oude terreinen), daarna door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit verhogen en pas daarna eventueel nieuwe terreinen ontwikkelen.

rollen en verantwoordelijkheden, samen aan beleid en uitvoering moet worden gewerkt. IPO en VNG hebben daarover inmiddels afspraken gemaakt met de minister van VROM⁶.

Zo zet de provincie Noord-Brabant in het vigerend streekplan sterk in op zuinig ruimtegebruik⁷ en wordt in het Bestuursakkoord 2007-2011 in het kader van de ambitie Mooi Brabant veel aandacht besteed aan herstructurering van bedrijventerreinen, zorgvuldig ruimtegebruik en regionale planning⁸.

Vanuit deze context vindt de Rekenkamer West Brabant het relevant en gewenst om, ook met behulp van de benchmark, scherp in beeld te brengen hoe de gemeente invulling geeft aan het bedrijventerreinbeleid in het algemeen en, meer in het bijzonder, de afweging tussen nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen en kwaliteitsbehoud en herstructurering van bestaande terreinen. Hierbij gaat, gezien het brede maatschappelijke karakter van de discussie, speciale aandacht uit naar de vraag op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein in te vullen.

De Rekenkamer onderkent dat het complexe materie betreft (met een bovenlokale dimensie) en dat 'goed' bedrijventerreinenbeleid en een gedegen afweging tussen revitalisering van oude- en ontwikkeling van nieuwe locaties niet eenvoudig is. Dat is voor de Rekenkamer echter te meer reden om onderzoek te doen naar de wijze waarop deze processen binnen de gemeenten vorm en inhoud krijgen.

Als landelijke gemeente heeft Halderberge – in tegenstelling tot de andere drie stedelijke gemeenten – op het gebied van bedrijventerreinen louter een lokale functie. Als uitwerking van het Streekplan is daar met Borchwerf II, dat op de grens van Roosendaal en Halderberge wordt ontwikkeld, een regionale opvangfunctie bijgekomen. Het verschil in schaalgrootte en provinciale kaders tussen Halderberge enerzijds en Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal anderzijds betekent niet het proces van beleidsvorming en –realisatie en de rol van de gemeenteraad ten principale anders is. Een praktisch gevolg is wel dat de gemeentelijke kaders meer kunnen worden toegespitst op de lokale opvangfunctie en daardoor minder uitgebreid hoeven te zijn.

1.2. Doelstelling en scope onderzoek

De benchmark omvat 4 onderzoeken in de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Oosterhout en Roosendaal met een overkoepelende notitie. Deze onderzoeken zijn tegelijkertijd uitgevoerd, waardoor de aanpak en resultaten met elkaar kunnen worden vergeleken. Hierdoor kunnen gemeenten niet alleen leren van hun eigen functioneren, maar ook van elkaars 'best practices'. Naast afzonderlijke rapportages voor de gemeenten (in deze rapportage treft u de uitkomsten voor de gemeente Halderberge aan) wordt daarom ook een "koepelrapportage" uitgebracht, waarin de resultaten van de gemeentelijke onderzoeken worden geïntegreerd.

⁶ Afspraken VROM-IPO-VNG, 29 oktober 2007, om samen te werken aan het behoud en de versterking van de kwaliteit van de ruimte.

⁷ Provincie Noord-Brabant (2002). Streekplan Brabant in balans

⁸ Provincie Noord-Brabant (2007), Bestuursakkoord 2007-2011, Vertrouwen in Brabant, en bijbehorend Programmaplan

De **centrale vraag** in het onderzoek is op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende functie bij:

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

Doel van het onderzoek is om in beeld te brengen:

- 1 Hoe het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente is vormgegeven en op welke wijze de inbedding daarvan in een bredere context heeft plaatsgevonden (integrale beleidsvorming/beleidsrealisatie, regionale samenwerking);
- 2 Hoe, meer in het bijzonder, het beleid met betrekking tot het beheer en de benutting van bestaande bedrijventerreinen is geformuleerd en op welke wijze de afweging tussen herstructurering/benutting van bestaande terreinen en de ontwikkeling van nieuwe terreinen heeft plaatsgevonden;
- 3 Op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het bedrijventerreinenbeleid in te vullen, en in hoeverre de Raad deze rollen ook daadwerkelijk invult⁹.

De Rekenkamer wil met de onderzoeken dit beeld zo nauwkeurig mogelijk invullen. In de onderzoekspraktijk is echter altijd sprake van afbakening (in tijd, karakter en perspectief). De **scope** van de onderzoeken ziet er als volgt uit:

- Het onderzoek kent een evaluerend karakter, waarbij wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen in de periode 2000 t/m mei 2007. Er is in feite sprake van een beleidsreconstructie;
- Er is, conform het karakter van de Rekenkamer, sprake van 'toetsend onderzoek': gevonden feiten worden getoetst aan vooraf gestelde normen;
- Bij het bepalen van normen en toetsen van bevindingen is alleen gekeken naar functionele rationaliteiten (sociale-, economische- en ruimtelijke rationaliteit). De Rekenkamer doet geen uitspraken over de 'politieke rationaliteit'¹⁰ die ten grondslag kan liggen aan bepaalde afwegingen of formulering van beleid;
- Beleidsvorming en beleidsrealisatie rondom het thema bedrijventerreinen worden vanuit een integraal perspectief gezien. Bedrijventerreinenbeleid kan immers niet los worden gezien van andere beleidsterreinen. Economisch beleid, beleid met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid, beleid rond verkeer en vervoer en afspraken met betrekking tot financiële exploitatie zijn allemaal in meer of mindere mate verbonden met elementen van het bedrijventerreinen beleid;

⁹ Binnen het duale bestel is de opdracht van de Raad om op basis van een gedegen afweging van belangen en risico's tot besluitvorming te komen over het beleid (kaderstellende functie) en er vervolgens op toe te zien dat het beleid binnen de vastgestelde kaders wordt gerealiseerd en waar nodig wordt bijgesteld (controlerende functie): zie bijvoorbeeld het *rapport van de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur*, Den Haag, 2004.

¹⁰ Bij afwegingen op basis van 'politieke rationaliteit' spelen, naast feitelijke informatie, ideologische voorkeuren, (indirecte) belangen en macht een belangrijke rol (zie o.a. I. Snellen: *Grondslagen van Bestuurskunde*, Den Haag, 2007 en P.H.A. Frissen/M.J.W. van Twist: *Langs nieuwe kaders naar vernieuwd inzicht*, NSOB, 2007).

- Daarnaast wordt het bedrijventerreinenbeleid van een gemeente vaak beïnvloed door de wijze van samenwerking binnen de (samenhangende economische) regio waar zij deel van uitmaakt. Ook dit aspect wordt in het integrale perspectief meegenomen.

1.3. Onderzoeksaanpak

Bij de opzet van de onderzoeksaanpak is aangesloten bij de voor de benchmark-onderzoeken geformuleerde doelstellingen en de hierboven omschreven scope. Uit praktisch oogpunt is het onderzoek per gemeente in de praktijk opgesplitst in een vooronderzoek met een verkennend karakter, met name gericht op het bedrijventerreinenbeleid in brede zin, en een verdiepend onderzoek gericht op een nadere analyse van vooral het beleid ten aanzien van de revitalisering en herstructurering van bestaande terreinen (in relatie tot het afwegingsvraagstuk tussen oude en nieuwe terreinen). Zowel in het vooronderzoek als het verdiepend onderzoek is gekeken naar de rol van de gemeenteraad.

Bij de aanpak van het **vooronderzoek** in mei/juni 2007 zijn de volgende stappen doorlopen:

- Stap A Uitwerking toetsingskader voor het brede bedrijventerreinenbeleid
- Stap B Analyse van beschikbare nota's, notities en onderzoeken van gemeenten, provincie, REWIN en SES
- Stap C Gesprek met ambtelijk verantwoordelijke(n) van de betrokken gemeenten om de onderzoeksvragen door te nemen
- Stap D Opstellen van een deelrapport voor elke gemeente afzonderlijk
- Stap E Opstellen van een koepelrapport voor het vooronderzoek
- Stap F Ambtelijk wederhoor en verwerking van de reacties

Het **verdiepend onderzoek** in oktober 2007-februari 2008 bestond uit de volgende stappen:

- Stap A Uitwerking specifiek toetsingskader
- Stap B Gesprekken met verantwoordelijke portefeuillehouder en ambtenaren van elke gemeente
- Stap C Gesprekken met betrokken medewerker(s) van Provincie, SES West-Brabant, REWIN, Brabantse Milieufederatie (BMF), Brabantse Herstructureringsmaatschappij (BOM/BHB) en Projecten Innovatie Team (PIT)
- Stap D Opstellen van een deelrapport voor elke gemeente afzonderlijk
- Stap E Opstellen van een koepelrapport met lessen voor de toekomst
- Stap F Ambtelijk wederhoor
- Stap G Verwerking van de reacties t.a.v. eventuele feitelijke onjuistheden
- Stap H Bestuurlijk wederhoor

In het voorliggende onderzoeksrapport zijn het vooronderzoek en het verdiepend onderzoek geïntegreerd om te komen tot een samenhangend overzicht van conclusies en aanbevelingen (zie ook 1.4 Leeswijzer).

1.4. Leeswijzer

Voorliggend rapport schetst de bevindingen van het onderzoek in de gemeente Halderberge.

Hoofdstuk 2 beschrijft het gehanteerde toetsingskader (analyseschema en normenkader).

Hoofdstuk 3 gaat in op het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente in bredere context. Allereerst wordt de bedrijventerreinensituatie anno 2007 beschreven en vervolgens wordt de beleidsvorming in de afgelopen jaren weergegeven.

In hoofdstuk 4 staat de afweging tussen oude en nieuwe terreinen centraal. Daarbij wordt eerst ingegaan op veroudering en kwaliteitsbehoud van bestaande bedrijventerreinen, waarna wordt beschreven of en hoe de gemeente in haar beleid een afweging tussen mogelijke ruimtewinst op bestaande terreinen en de ontwikkeling van nieuwe terreinen heeft gemaakt.

Vervolgens komt in hoofdstuk 5 de rol van de gemeenteraad bij het bedrijventerreinenbeleid in het algemeen en de afweging tussen bestaande en nieuwe terreinen in het bijzonder aan de orde.

Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

2. Toetsingskader

2.1. Inleiding

Bedrijventerreinen zijn geen doel op zich, maar een middel om sociaal-economische, ruimtelijke, milieu- en andere doelen te halen. In de praktijk blijkt echter dat in veel gemeenten de doelen van de ontwikkeling van bedrijventerreinen nauwelijks expliciet zijn beschreven en de koppeling tussen beleid op andere relevante terreinen en de ontwikkeling van bedrijventerreinen vaak niet expliciet wordt gemaakt. Kenmerkend voor het beleidsveld is dat bij de beleidsvorming veel verschillende aspecten een rol spelen en er een samenhang bestaat met tal van andere beleidsvelden binnen de gemeente. Omdat bedrijfsvoorkeuren, arbeidsmarkt, mobiliteit, milieu, e.d. niet bij gemeentegrenzen ophouden, is het ook een beleidsveld dat het lokaal perspectief overstijgt. Het is dan ook zaak om aandacht te besteden aan het geografische schaalniveau waarop relevante aspecten spelen. Dit is ook van belang omdat de provincie bij de planning van bedrijventerreinen nadrukkelijk rekening houdt met verschillende deelregio's, door bij de uitwerking van het Streekplan enkele stedelijke en landelijke regio's te onderscheiden, waaronder de landelijke regio Steenbergen en Halderberge.

Om in dit onderzoek naar bedrijventerreinenbeleid recht te doen aan deze verschillende aspecten en schaalniveaus wordt in paragraaf 2.2 een analyseschema weergegeven, dat in de volgende hoofdstukken wordt gehanteerd om het bedrijventerreinenbeleid in bredere context, het kwaliteitsbehoud van bestaande terreinen (inclusief de afweging tussen bestaande en nieuwe terreinen), en de rol van de gemeenteraad hierbij te analyseren. Om de geconstateerde feiten te kunnen toetsen, is in paragraaf 2.3 het analyseschema omgezet in een normenkader.

2.2. Analyseschema

Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is het van belang om rekening te houden met de 'levenscyclus' van een terrein, waarbij grofweg onderscheid kan worden gemaakt in 4 fasen:

- 1 Initiatiefase: behoefteraming, planning
- 2 Ontwikkelingsfase: aanleg, uitgifte
- 3 Beheersfase: beheer en onderhoud
- 4 Revitaliseringsfase: opwaardering, herstructurering, evt. transformatie

In Nederland wordt het grootste deel van de bedrijventerreinen ontwikkeld door een gemeente. In een beperkt aantal gevallen ligt het initiatief bij een projectontwikkelaar. In de meeste gevallen heeft dan ook een gemeente het voortouw in de beide eerste fasen, maar is ze na uitgifte nog slechts verantwoordelijk voor handhaving van de regelgeving, beheer en onderhoud van de openbare ruimte en eventuele revitalisering. In de beide laatste fasen zijn de eigenaren en gebruikers (ondernemers/eigenaren of projectontwikkelaars/verhuurders) verantwoordelijk voor het bedrijfsvastgoed.

In onderstaand analyseschema worden vijf categorieën aspecten onderscheiden, die bij het bedrijventerreinenbeleid een rol zouden moeten spelen:

- 1 Sociaal-economische ambities
- 2 Ruimtelijke en milieuambities
- 3 Mobiliteitsaspecten
- 4 Fasering/planning van (her)ontwikkeling
- 5 Organisatie/financiering van ontwikkeling, beheer en revitalisering

Bij de **sociaal-economische ambities** gaat het vooral om het aantal banen dat een gemeente binnen haar grenzen of in de regio wil stimuleren, de herkomst van de werknemers (eigen gemeente c.q. omvang van de inkomende en uitgaande pendel) en de herkomst van de werkgelegenheid (lokale starters, uitbreiding of verplaatsing, dan wel afkomstig van elders). Daarnaast is het type werkgelegenheid van belang, met name of een gemeente zich richt op bepaalde speerpuntclusters, dan wel flankerend arbeidsmarktbeleid voert, gericht op specifieke categorieën werkzoekenden.

Bij de **ruimtelijke en milieuambities** gaat het ten eerste om de mate waarin werkgelegenheid op bedrijventerreinen is geconcentreerd, dan wel elders binnen de kernen (centrum, woonwijken, e.d.) of in het buitengebied is gevestigd.

Ten tweede is het de vraag in hoeverre de bedrijventerreinen voldoen aan de veranderende kwantitatieve en kwalitatieve vraag van bedrijven. Vaak wordt grond niet alleen voor direct gebruik van het bedrijf gekocht, maar ook voor uitbreiding op langere termijn (strategische voorraad) en/of als belegging/vastgoedinvestering (o.a. als pensioenvoorziening van ondernemer/eigenaar). Deze afweging ("Bedrijfsgrond is maar één keer te koop") bepaalt mede de omvang van de vraag. Het type activiteiten (productie, logistiek, kantoorachtig, e.d.), de functionele vereisten (bereikbaarheid, layout, hoogte, e.d.) en andere randvoorwaarden (uitstraling, e.d.) bepalen de kwalitatieve vraag.

Ook is de vestiging van 'nieuwe' functies op bedrijventerreinen van belang, bijvoorbeeld grootschalige detailhandel (bouwmarkten, tuincentra, autoshowrooms, e.d.) en kantoren. Vanuit ruimtelijk perspectief zijn verder de mate van concentratie of spreiding van bedrijventerreinen, de kwaliteit van de inpassing in de omgeving en inrichting van het terrein zelf, alsmede de intensiteit van het ruimtegebruik van belang.

Vanuit milieuperspectief zijn onder meer het blijven voldoen aan (toenemende) milieu-eisen, het efficiënter omgaan met niet-hernieuwbare grondstoffen, energie, water, etc. en het uitwisselen van reststromen via clustering van bedrijven relevant. Tot slot kunnen er ambities over het omzetten van bedrijventerrein in andere functies (transformatie van de bedrijfsfunctie in woningbouw, groen, leisure, etc.) een rol spelen.

Bij bedrijventerreinenbeleid speelt ook de **mobiliteit** die door de bedrijvigheid wordt gegenereerd een rol, zowel dat van personen als van goederen. Het gaat hierbij vooral om de bereikbaarheid van en op de terreinen, alsmede om eventuele initiatieven om de verkeersdruk te verminderen, bijvoorbeeld door bundeling van stromen, inzet van andere vervoerswijzen, e.d. (vervoersmanagement).

Bij de **fasering/planning** kan worden geconstateerd dat de ontwikkeling van bedrijventerrein, gezien de procedures die moeten worden doorlopen, al gauw zo'n 5-7 jaar duurt. Het is dan ook zaak om voor startende en groeiende bedrijven bedrijfsgrond direct beschikbaar te hebben, maar ook bezig te zijn met de planvorming op (middel)lange termijn. Daarbij gaat het niet alleen om de hoeveelheid bedrijventerrein die beschikbaar is, maar ook of de kwaliteit (kavelgrootte, milieucategorie, profilering, etc.) voldoet aan de vraag van bedrijven.

Tot slot zijn bij het bedrijventerreinenbeleid de **organisatie en financiering** van de (her)ontwikkeling van belang. Meestal neemt de gemeente het voortouw bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein en dient de aanleg tenminste kostendekkend te zijn. In een beperkt aantal gevallen vindt ontwikkeling van een bedrijventerrein plaats door een projectontwikkelaar, door meerdere gemeenten gezamenlijk, of door een samenwerkingsverband tussen gemeente(n) en ontwikkelaar(s) (PPS). Indien de grond eenmaal is uitgegeven, is de gemeente nog slechts verantwoordelijk voor handhaving van de gestelde regels en beheer van de openbare ruimte, terwijl de eigenaren en gebruikers verantwoordelijk zijn voor het bedrijfsvastgoed. De laatste jaren wordt gestreefd naar gezamenlijk beheer van een terrein door bedrijven en gemeente in de vorm van parkmanagement.

Een deel van deze aspecten beperkt zich niet tot het **schaalniveau** van de gemeente, maar is ook van belang voor de buurgemeente(n) of speelt op regionaal niveau. In tabel 2.1 is aangegeven op welk schaalniveau het betreffende aspect met name een rol speelt.

Aangezien de arbeidsmarkt in belangrijke mate regionaal functioneert, dienen de sociaal-economische ambities ook op dat schaalniveau te worden bekeken. De ruimtelijke en milieumambities spelen veel meer op lokaal niveau, behoudens de locatievoorkeuren van bedrijven, die weliswaar vaak een lokale binding hebben, maar als ze ter plekke niet goed terecht kunnen, hun zoekproces elders in de regio (of soms daarbuiten) voortzetten. De bereikbaarheid is zowel op lokaal als regionaal schaalniveau van belang. Een adequaat aanbod van bedrijventerreinen op korte en langere termijn is een belangrijk aandachtspunt voor vrijwel elke gemeente, maar dient vooral op regionaal schaalniveau te worden geregeld. Tot slot is in de huidige opzet, waarbij gemeenten de terreinen ontwikkelen en uitgeven, de organisatie en financiering vooral een lokale aangelegenheid. Bij meer regionale afstemming en taakverdeling, zoals door Rijk en Provincie wordt nagestreefd, zal ook naar een bijpassend regionaal instrumentarium moeten worden gekeken.

Tabel 2.1 Analyseschema onderzoek bedrijventerreinen West-Brabant

Mee te nemen aspecten	Schaalniveau		
	Gemeente	Buurgemeente(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*

2.3. Normenkader

Rekenkameronderzoek is toetsend onderzoek. Uitspraken over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, evenals over de kwaliteit van sturing en verantwoording van beleid komen daarbij tot stand door middel van een toets van gevonden feiten aan vooraf opgestelde normen.

Bij bedrijventerreinen gaat het om algemeen maatschappelijk en professioneel aanvaarde normen. Het normenkader voor dit onderzoek is opgedeeld in enerzijds de norm per thema en anderzijds de toetsingscriteria, waarop de feiten/bevindingen aan de norm getoetst kunnen worden. Dit leidt tot het volgende normenkader.

1 Sociaal-economische ambities

- Norm

De gemeente geeft in haar beleid expliciet weer welke ambitie ze heeft wat betreft toekomstige omvang van de werkgelegenheid, aard van de economische structuur en de rol van bedrijventerreinen daarin.

- Toetsingscriteria

Aanwezigheid lange termijnvisie, met paragraaf 'economie/werken' en plannen voor (her)ontwikkeling c.q. transformatie van bedrijventerreinen.

Aanwezigheid Nota Economisch Beleid/Economisch Actieplan, met aandacht voor ontwikkeling van omvang en aard van de werkgelegenheid in relatie tot de beroepsbevolking (inclusief pendel), inzet op bepaalde typen bedrijvigheid (generiek, bijvoorbeeld starters of groeiers, dan wel specifieke speerpuntsectoren, lokale bedrijven dan wel vestigingen van buitenaf) en positie in de regio.

Aanwezigheid bedrijventerreinenbeleid, met gerationaliseerde planning van benodigde kwantiteiten en kwaliteiten van bedrijventerreinen op lange termijn (minimaal 15 jaar), gebruik van verschillende economische scenario's, onderscheid naar typen terreinen/bedrijvigheid, aandacht voor veroudering/revitalisering van terreinen, en regelmatige herijking van plannen op basis van veranderende omstandigheden.

Aanwezigheid arbeidsmarktbeleid, waarin relatie wordt gelegd met economisch beleid.

2 Ruimtelijke en milieuambities

- Norm

De gemeente geeft in haar beleid aan welke bedrijvigheid bij voorkeur of uitsluitend op bedrijventerreinen wordt gevestigd, welke eisen ze stelt ten aanzien van de locatie, ruimtelijke inrichting en kwaliteit van de terreinen, en hoe ze inzet op zuinig gebruik van ruimte en milieu.

- Toetsingscriteria

Heldere criteria welke typen bedrijven op bedrijventerreinen thuishoren, dan wel voor functiemenging in kernen of buitengebied in aanmerking komen.

Uitgewerkte kaders op gemeentelijk c.q. terreinniveau voor de ruimtelijke inrichting en kwaliteit van bedrijventerreinen, met aandacht voor ruimtelijke concentratie, inpassing in de omgeving, en beeldkwaliteit.

Inzet op zuinig ruimtegebruik, door hantering van expliciete criteria bij de gronduitgifte, actief beleid ten aanzien van braakliggende grond en/of leegstand, en bij de planning ook rekening te houden met eventuele ruimtewinst die op bestaande terreinen kan worden geboekt, dan wel met bedrijventerrein dat in de toekomst van functie zal veranderen (transformatie).

Expliciet beleid voor behoud of herstel van de kwaliteit van bedrijventerreinen, via een adequaat beheer- en onderhoudsplan, goede organisatorische afstemming tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente die met beheer en onderhoud van bedrijventerreinen te maken hebben, instrumentele waarborgen voor behoud van de beoogde kwaliteit, samenwerking tussen bedrijven en gemeente bij het beheer van terreinen, heldere criteria voor veroudering van terreinen, en uitgewerkte plannen voor revitalisering van verouderde terreinen.

Actieve inzet op een lagere milieubelasting, via een milieu- of duurzaamheids'paragraaf' in de planstructuren en/of een milieubeleidsplan met aandacht voor bedrijventerreinen, expliciete criteria in uitgiftevoorwaarden of vergunningverlening, en clustering van bedrijven die gebruik maken van elkaars reststromen.

3 Mobiliteit

- Norm

De gemeente draagt in haar beleid zorg voor een goede bereikbaarheid van werklocaties, ook op langere termijn, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan terugdringing van de automobiliteit en aan verkeersveiligheid en leefbaarheid.

- Toetsingscriteria

Aanwezigheid van mobiliteitsbeleid, waarin aandacht wordt besteed aan de bereikbaarheid van werklocaties voor personen en goederen, alternatieve modaliteiten (OV, langzaam, water en spoor), mogelijkheden voor vervoersmanagement, en verkeersveiligheid en milieubelasting van verkeer en vervoer.

4 Planning

- Norm

De gemeente zorgt voor een tijdig en adequaat aanbod van bedrijventerreinen op korte en (middel)lange termijn.

- Toetsingscriteria

Toepassing van gerationaliseerde methodiek om voor komende jaren en op lange termijn (15 jaar) de kwantitatieve (ruimtevrage) en kwalitatieve (segmenten) ruimtebehoefte te bepalen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende economische scenario's, onderscheid naar type terreinen en typen bedrijvigheid, en het aanbod van terreinen in de regio. Daarbij vindt eens in de paar jaar een herijking plaats van de planning op grond van nieuwe economische ontwikkelingen en afstemming met de regio.

De programmering houdt ook rekening met eventuele ruimtewinst op bestaande terreinen, toekomstig particulier aanbod, en transformatie van bedrijventerrein naar andere functies.

5 Organisatie/financiering

- Norm

De gemeente zorgt voor een adequate organisatie van de totale (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, een deugdelijke financiële onderbouwing, en functionele samenwerking met andere gemeenten in de regio c.q. het op de terreinen gevestigde bedrijfsleven.

- Toetsingscriteria

Heldere gemeentelijke projectorganisatie voor bedrijventerreinen, die goed is ingebed in relevante afdelingen

Een deugdelijk financieel beleid, zowel ten aanzien van de ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein, het beheer van bestaande terreinen, als de revitalisering van verouderde terreinen.

Samenwerking tussen gemeente en bedrijfsleven bij het beheer van bedrijventerreinen (parkmanagement).

Afstemming van de ontwikkeling van bedrijventerrein met andere gemeenten in de regio, die leidt tot een meer afgewogen planning in elke gemeente afzonderlijk, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Het hiervoor beschreven normenkader is gehanteerd voor alle gemeenten die in de benchmark zijn meegenomen. Daarbij is de vraag aan de orde geweest of het reëel is om dit normenkader op overeenkomstige wijze voor een landelijke gemeente als Halderberge en stedelijke gemeenten als Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal toe te passen. Hoewel de kaders en opgave nadrukkelijk verschillen, is het proces van beleidsvorming en -realisatie en de rol van de raad daarbij niet

wezenlijk anders. Wél kan de praktische uitwerking minder uitgebreid zijn. Uitgangspunt bij de toetsing door de Rekenkamer is niet dat de gemeente Halderberge op dezelfde wijze als de drie andere gemeenten aan de gestelde normen zou moeten voldoen, maar of de processen van beleidsvorming en – uitvoering zodanig gestalte hebben gekregen dat inhoudelijk aan deze normen wordt voldaan.

3. Bedrijventerreinenbeleid in bredere context

3.1. Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Halderberge, wordt eerst kort stilgestaan bij de bedrijventerreinsituatie anno 2007. Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsontwikkeling in de periode 2000-2007 (met soms een doorkijkje naar de langere termijn). Idealiter is bedrijventerreinenbeleid ingebed in een langere termijn visie op de sociaal-economische en ruimtelijke toekomst van de gemeente. Daarbij is de inzet op economisch terrein vertaald in een economisch beleidsplan. Als onderdeel daarvan of als aparte uitwerking is het beleid ten aanzien van bedrijventerreinen geconcretiseerd. Aangezien het bedrijventerreinenbeleid nauwe relaties heeft met flankerende beleidsterreinen als arbeidsmarkt-, milieu-, verkeers- en grondbeleid, wordt ook naar deze dwarsverbanden gekeken.

3.2. Bedrijventerreinensituatie gemeente Halderberge

Om inzicht te krijgen in de bedrijventerreinensituatie in de gemeente Halderberge in de periode 2000 – 2007 komt in deze paragraaf kort een aantal kenmerken aan bod, waaronder de voorraad, de uitgifte, veroudering en de economische betekenis van bedrijventerreinen.

Bedrijventerreinsituatie 2007

In tabel 3.1 wordt een overzicht van de bedrijventerreinen in de gemeente Halderberge per 1 januari 2007 gegeven. De tabel (gebaseerd op de bedrijventerreinrapportages van het SES West-Brabant) laat de bestaande voorraad van bedrijventerreinen zien en het aandeel van deze terreinen dat nog uitgeefbaar is. Ook is informatie opgenomen over het type terrein en of het door de gemeente als verouderd wordt aangemerkt. Het SES baseert haar jaarlijkse bedrijventerreinenrapportages op cijfers van het Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). Het IBIS is op dit moment het meest actuele en landsdekkende bestand van bedrijventerreinen. De verspreiding van de IBIS-enquête vindt jaarlijks plaats door de provincies in nauwe samenwerking met het Ministerie van VROM/DG Ruimte. De provincies sturen de enquêtes door naar alle gemeenten. Het IBIS hanteert definities voor veroudering en herstructurering (zie begrippenkader in bijlage 3). Gemeenten bepalen vervolgens aan de hand van deze definities zelf of hun bedrijventerreinen verouderd zijn, en zo ja, of er (op korte dan wel lange termijn) herstructurering plaatsvindt.

De huidige situatie ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- De gemeente Halderberge telt 14 bedrijventerreinen, die in omvang variëren van 2 tot 28 ha, met als uitschieter Borchwerf II met circa 174 ha bruto (bijna 60% van de totale voorraad) c.q. 103 ha netto;
- Het totale oppervlak aan bedrijventerrein is ruim 300 hectare (bruto), wat overeenkomt met 4,1% van de totale gemeentelijke grondoppervlakte.

Tabel 3.1 Bedrijventerreinensituatie gemeente Halderberge per 1 januari 2007

Naam terrein	Voorraad (bruto ha)	Uitgeefbaar (ha)	Type terrein	Veroudering ^{11 12}
De Hoge Akker (Hoeven)	4	0	Gemengd terrein	Nee
De Hoge Akker Fase II (idem, particulier)	2,1	1,47	Gemengd terrein	Nee
Bosschenhoofd	2	0	Gemengd terrein	Nee
Bosshendijk (Oudenbosch)	23	0	Gemengd terrein	Ja, terrein is verouderd, geen herstructureringsplannen
Industrieweg (Oudenbosch)	14	0	Gemengd terrein	Ja, terrein is verouderd, er bestaan herstructureringsplannen
Industrieweg II (Ambachtenstraat, idem)	4	0	Gemengd terrein	Ja, terrein is verouderd, er bestaan herstructureringsplannen
Oudlandsedijk (Oudenbosch)	28	0	Gemengd terrein	Nee
Veilingterrein (Oudenbosch)	1,8	0	Gemengd terrein	Nee
Korenweide (Oud-Gastel)	10,81	0	Gemengd terrein	Nee
Korenweide II (Oud-Gastel)	4,2	2,68	Gemengd terrein	Nee
Klaverweide (Oud-Gastel, particulier)	17,07	0	Gemengd terrein	Nee

¹¹ Zie voor definitie 'veroudering' en 'herstructurering' het begrippenkader in bijlage 3. In de praktijk wordt veelal slechts een deel van een verouderd terrein geherstructureerd, omdat niet het gehele terrein van dezelfde slechte kwaliteit is, het gewenste draagvlak onder ondernemers onvoldoende is en/of de middelen voor een totaalaanpak ontbreken (zie ook hoofdstuk 4.3).

¹² Deze informatie is ontleend aan de IBIS-rapportage 2007, maar volgens de EZ-contactpersoon van de gemeente bestaan voor Bosshendijk wel herstructureringsplannen, zijn de herstructureringsplannen voor Industrieweg recent afgeblazen, is Industrieweg II niet verouderd, en zijn de particuliere terreinen van Rademakers en Staalunie/v.d. Vorst niet verouderd, maar zijn er wel herstructureringsplannen voor

Naam terrein	Voorraad (bruto ha)	Uitgeefbaar (ha)	Type terrein	Veroudering ^{11 12}
Van Schilt (Oud-Gastel, particulier)	6,57	0	Gemengd terrein	Ja, terrein is verouderd, er bestaan herstructureringsplannen
Rademakers (Stampersgat)	3,36	0	Gemengd terrein	Nee
Staalunie/V.d. Vorst (Stampersgat, particulier)	6,3	0	Gemengd terrein	Ja, terrein is verouderd, er bestaan herstructureringsplannen
Borchwerf II ¹³ (Oud-Gastel)	173,8	84,88	Gemengd terrein	Nee
Totaal	301,01	89,03		

Bron: IBIS 2007

- Van de totale voorraad is begin 2007 nog zo'n 89 ha uitgeefbaar, met name op Borchwerf II
- Ongeveer 16% van de totale voorraad bedrijventerreinen wordt door de gemeente als verouderd aangemerkt. Het gaat om verschillende kleinere bedrijventerreinen, met name Bosschendijk, Industrierweg, Van Schilt en Staalunie/v.d. Vorst. Voor deze bedrijventerreinen bestaan volgens IBIS herstructureringsplannen¹⁴. Uit de interviews en documentenanalyse blijkt dat weliswaar reeds geruime tijd de mogelijkheden voor revitalisering of transformatie van deze terreinen worden onderzocht, maar dat dit tot nu toe nog niet heeft geleid tot praktisch en financieel uitvoerbare planvorming.
- Zo'n 30% van de werkgelegenheid in Halderberge is geconcentreerd op bedrijventerreinen (tabel 3.2). In West-Brabant als geheel is dit 38%.

De hierboven weergegeven situatieschets kan in perspectief worden geplaatst door te kijken naar de belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2000 – 2007:

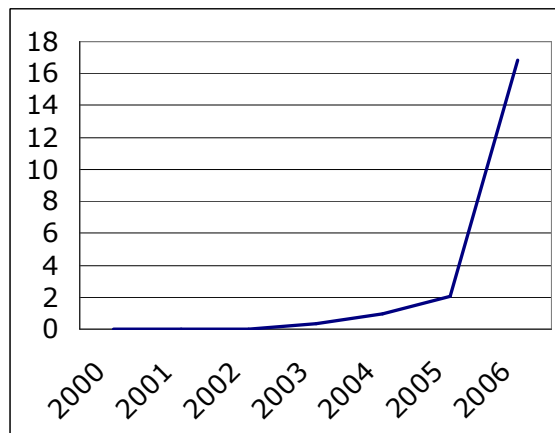
- De bedrijventerreinenvoorraad is – met name door het op de markt komen van Borchwerf II - met 174 hectare toegenomen, van 127 naar 301 ha
- De uitgifte van bedrijventerrein bedroeg in de periode 2000 t/m 2006 circa 20 ha. Door het ontbreken van aanbod was de uitgifte tot 2004 nagenoeg nihil, maar sindsdien is ze – mede door het op de markt komen van Borchwerf II -

¹³ Daarnaast is op het grondgebied van Roosendaal nog eens 51,2 ha (bruto) ontwikkeld, waarvan in 2006 en 2007 4,17 ha is uitgegeven

¹⁴ Zoals in hoofdstuk 4.3 blijkt, zijn deze plannen nog weinig concreet.

sterk aangetrokken (figuur 3.1). De gemiddelde uitgifte was in die periode 2,9 ha per jaar.¹⁵

Figuur 3.1 Uitgifte bedrijventerrein Halderberge 2000-2006



- Ondanks de forse groei in uitgeefbaar terrein is de werkgelegenheid op bedrijventerreinen in de periode 2000 tot en met 2006 slechts licht gestegen (tabel 3.2).
- De verhouding tussen het totale oppervlak aan bedrijventerrein (bruto) en het deel dat (netto) aan bedrijven is uitgegeven, bedroeg de meeste jaren zo'n 80%, wat overeenkomt met het gemiddeld voor West-Brabant (exclusief bedrijventerrein Moerdijk)
- Het aantal werkzame personen per ha ligt met circa 25 onder het West-Brabantse gemiddelde van 31 (exclusief bedrijventerrein Moerdijk)
- Vanaf 2006 treedt in beide kengetallen een daling op. In 2006 kwam een groot deel van het nieuwe bedrijventerrein Borchwerf II op de markt. Aangezien de bruto-netto verhouding van dit terrein fors lager is dan dat van de andere terreinen, daalt het gemiddelde aanzienlijk. Ook het aantal arbeidsplaatsen per netto uitgegeven ha daalt enigszins, omdat het enige tijd duurt voor de verkochte kavels volledig in gebruik zijn.

¹⁵ In 2007 bedroeg de uitgifte op het Halderbergse deel van Borchwerf II zo'n 22,1 ha en op Korenweide II bijna 1,4 ha.

Tabel 3.2 *Ontwikkeling aanbod, uitgifte en werkgelegenheid op bedrijventerreinen Halderberge 2000-2006*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Werkgelegenheid gemeente 2000-2006 (x1000)	8,96	8,78	8,81	8,98	8,68	8,59	8,61
Werkgelegenheid bedrijventerrein 2000-2006 (x1000)	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,6	2,7
Aandeel werkgelegenheid bedrijventerrein	0,29	0,30	0,30	0,29	0,29	0,30	0,31
Uitgifte bedrijventerreinen 2000-2006 (ha)	0	0	0	0,33	1,0	2,06	16,63
Aanbod terstond uitgeefbaar gemeentelijk bedrijventerrein per 1 jan. 2000-2006 (ha)	0,12	0,12	0,12	0,12	3,99	3,02	91,03
Aanbod terstond uitgeefbaar particuliere bedrijventerrein per 1 jan. 2000-2006 (ha)	0	0	0	0	0	0	0
Verouderd bedrijventerrein (ha)	n.b.	n.b.	49,87	49,87	49,87	49,87	49,87
Bruto-nettoverhouding bedrijventerrein	0,80	0,80	0,80	0,80	0,81	0,81	0,68
Terreinquotiënt (arbeidsplaatsen/ha)	27	27	27	27	24	25	23

Bron: *Werkgelegenheidsenquête SES West-Brabant 2007/SES Bedrijventerreinrapportages West-Brabant, 2000-2007, IBIS en KvK West-Brabant/SES, Sociaal-economisch profiel gemeente Halderberge (oktober 2006), bewerking BCI*

3.3. Beleidsontwikkeling 2000-2007

In deze paragraaf vindt voor de periode 2000-2007 een analyse van het bedrijventerreinenbeleid plaats. Daarbij wordt ook de bredere context in beschouwing genomen. Allereerst gaan we in op de lange termijn visie die de gemeente voor de inrichting van haar ruimte hanteert. Vervolgens besteden we aandacht aan het economisch beleid. Dan komt het bedrijventerreinenbeleid zelf aan de orde, waarbij ook de relaties met andere (flankerende) beleidsterreinen en regionale samenwerking worden belicht.

Toekomstvisie

- In de gemeente Halderberge is de StructuurvisiePlus (2001)¹⁶ de lange termijnvisie die voor de komende 15 jaar aangeeft in welke richting de gemeente zich wenst te ontwikkelen. Thema's als water, natuur, landschap, verkeer, woningbouw, bedrijvigheid en recreatie vragen volgens de gemeente om een afweging waar het gaat om versterking van de (potentiële) waarde van een gebied. De StructuurvisiePlus beschrijft – zij het op hoofdlijnen – de wensen van de gemeente op het gebied van kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van bedrijvigheid in de komende jaren. De gemeente heeft voorkeur voor bedrijvigheid in en aangrenzend aan de woonkernen, maar dit mag niet ten koste gaan van het leefklimaat in de kernen. Bestaande bedrijventerreinen dienen kwalitatief te worden versterkt. Nieuwe ruimte voor lokale bedrijvigheid wordt gezocht op Borchwerf II¹⁷.

Economisch beleid

- De gemeente Halderberge heeft geen economisch beleidsplan c.q. actieprogramma.
- In de collegeprogramma's voor de periode 2002-2006¹⁸ en 2006-2010¹⁹ wordt als doelstelling op sociaal-economisch terrein geformuleerd het bevorderen van een evenwichtige pluriforme economische structuur en werkgelegenheid. Prioriteiten in het laatste collegeprogramma zijn onder meer het creëren van duurzame werkgelegenheid in een groene gemeente, samenwerking met het bedrijfsleven, voldoende werkgelegenheid, ook voor lager geschoolden en verplaatsing van bedrijven uit de kernen. In dit laatste verband wordt onderzocht in hoeverre bedrijventerreinen binnen kernen kunnen worden omgezet in woonlocaties²⁰.
- In het kader van de eerstgenoemde prioriteit is momenteel een economische visie in voorbereiding, die in 2007/2008 zal verschijnen. Hierin zullen onder andere resultaten van de nieuwe regionale bedrijventerreinenenquête en de bedrijventerreinenmonitor van het SES worden opgenomen. Dit wordt de eerste keer dat de gemeente Halderberge deze regionaal-economische documenten vertaalt naar een lokale economische beleidsnota.

¹⁶ Gemeente Halderberge (2001), De StructuurvisiePlus

¹⁷ Idem, p. 48

¹⁸ Doen met daadkracht. Uitvoeren als uitdaging, Beleidsplan 2002-2006

¹⁹ Samen aan het werk, Collegeprogramma 2006-2010

²⁰ Idem, p. 18-20

Bedrijventerreinenbeleid

Lange termijnplanning

- Voor de lange termijnplanning van het benodigde areaal bedrijventerreinen in de gemeente Halderberge wordt het Streekplan als basis gebruikt. De gemeente Halderberge maakt deel uit van het Uitwerkingsplan Halderberge en Steenbergen²¹, dat leidend is voor de planning van bedrijventerreinen in de gemeente Halderberge. De StructuurvisiePlus (2001) en het Masterplan Borchwerf II²² zijn input geweest voor het Uitwerkingsplan van de provincie.
- Als landelijke gemeente heeft Halderberge bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen slechts een lokale opvangfunctie²³. Dit houdt in dat alleen bedrijventerrein voor lokale bedrijvigheid mag worden ontwikkeld en bedrijven uit hogere milieucategorieën en met een ruimtevraag boven 5.000 m² worden doorverwezen naar een regionaal bedrijventerrein. In het Streekplan is echter ook vastgelegd, dat Borchwerf II op de grens van Halderberge en Roosendaal als regionaal bedrijventerrein wordt ontwikkeld. De ontwikkeling en uitgifte gebeurt door een CV waarin de gemeenten Halderberge en Roosendaal en de ontwikkelaar Heijmans zijn vertegenwoordigd.
- Het monitoren van vraag en aanbod van bedrijventerreinen gebeurt steeds meer in regionaal verband, via de bedrijventerreinenrapportages van het SES. Daar waar de gemeente enkele jaren geleden sterk afhankelijk was van gegevens van de provincie, speelt sinds enige tijd het SES op dit vlak een belangrijke rol. Op initiatief van het SES vindt regionaal afstemmingsoverleg over bedrijventerreinen plaats tussen een aantal West-Brabantse gemeenten, de provincie Noord-Brabant, de Kamer van Koophandel en het REWIN²⁴. De gemeente Halderberge beschouwt dit overleg als zinvol, maar is door personele wisselingen niet altijd bij bijeenkomsten aanwezig geweest.
- De gemeente heeft in 2001 samen met REWIN de gebruikersbehoeften gepeild. Daarna heeft de gemeente een dergelijke peiling niet meer uitgevoerd, aangezien dit voor de geplande capaciteitsuitbreiding (namelijk Borchwerf II) niet nodig werd geacht. Op regionaal niveau voert het SES dit najaar (2007) een bedrijvenenquête uit. De gemeente wil de uitkomsten lokaal doorvertalen om hiermee in de toekomst actief op gebruikersbehoeften te kunnen inspelen.
- De lange termijn planning van bedrijventerrein in Halderberge is als volgt.

²¹ Provincie Noord-Brabant (december2004), Uitwerkingsplan landelijke regio Halderberge en Steenbergen

²² Gemeenten Halderberge en Roosendaal (2000), Materplan Borchwerf II

²³ Provincie Noord-Brabant (2002), Streekplan Brabant in balans

²⁴ Zie begrippenkader in bijlage 3

Tabel 3.3 Uitgeefbare voorraad per 1-1-2007 en plannen tot 2020 gemeente Halderberge

	Voorraad per 1-1-2007 (bruto)	Voorraad per 1-1-2007 (netto)	Uitgeefbaar per 1-1-2007	Totaal in planning tot 2020	Totaal uitgeefbare en geplande voorraad tot 2020²⁵
Bestaande terreinen	301,01	205,44			
Waarvan nog uitgeefbaar:					
Hoge Akker fase II			1,47	0	1,47
Korenweide I en II			2,68	0	2,68
Borchwerf II			84,88	0	84,88
Geplande terreinen				0	0
Totaal	301,1	205,44	89,03	0	89,03

Bron: IBIS 2007

Speerpuntstimulering

- De gemeente Halderberge kent geen beleid gericht op specifieke speerpuntsectoren.

Ruimtelijke en milieuambities

- In de StructuurvisiePlus wordt aangegeven dat om de druk op het omliggende gebied te beperken, er veel aandacht moet uitgaan naar inbreiding en herontwikkeling²⁶. Ook moet voor verkeershinder en overlast van bedrijven, omwille van het behoud van de kernen als duurzame woon- en leefomgeving, een oplossing worden gevonden²⁷. Verdere ambities op ruimtelijk en milieugebied worden in deze toekomstvisie niet geformuleerd en de beschreven ambities worden niet nader geconcretiseerd.
- Bij de ontwikkeling en realisatie van Borchwerf II wordt gestreefd naar een duurzame en integrale ruimtelijke ontwikkeling van de locatie en de directe omgeving. Om te komen tot een 'duurzaam' bedrijventerrein dient onder andere invulling te worden gegeven aan de volgende bouwstenen²⁸:

²⁵ Zoals in noot 13 aangegeven, is in 2007 van de voorraad op Borchwerf II circa 22,1 ha en op Korenweide 1,37 ha uitgegeven

²⁶ StructuurvisiePlus, p. 34

²⁷ Idem, p. 49

²⁸ Masterplan Borchwerf II, p. 3

- een zorgvuldige landschappelijke inpassing, waarbij landschappelijke en ecologische potenties optimaal worden benut;
- een optimale zonering en segmentering op het bedrijventerrein, zodat de milieuocontouren minimaal zijn en er synergie tussen bedrijven (zowel wat betreft productie- als stofstromen) kan ontstaan;
- efficiënt en compact ruimtegebruik (bijvoorbeeld door gezamenlijk gebruik van (facilitaire) voorzieningen);
- benutten van de multimodale potenties van het gebied (ligging aan snelwegen, buisleidingenstraat, Nieuwe Roosendaalse Vliet en evt. spoor)
- het invoeren van parkmanagement gericht op het duurzaam in stand houden van de kwaliteiten van Borchwerf II;
- Deze bouwstenen zijn uitgewerkt in bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan en opzet van het parkmanagement.

Flankerend beleid

- Bij het aantrekken van bedrijven en de uitgifte van bedrijventerreinen richt de gemeente Halderberge zich – conform het collegeprogramma - steeds meer op het creëren van werkgelegenheid voor lager opgeleiden. Deze beleidsdoelstelling is echter nog niet geoperationaliseerd in bijvoorbeeld een nota arbeidsmarktbeleid. Wel hebben de contacten met het bedrijfsleven concrete resultaten op het gebied van werkgelegenheid voor lager opgeleiden opgeleverd.
- In de Nota Grondbeleid en Grondbedrijf is vastgelegd dat jaarlijks een meerjarendoorrekening van de grondexploitatie zal worden gemaakt²⁹. Op deze manier worden de financiële kosten en baten en risico's van het grondbedrijf voor de raad zichtbaar gemaakt.
- Om de kwaliteit en het beheer op het bedrijventerrein te waarborgen, is op Borchwerf II parkmanagement ingevoerd. De gemeentelijke gesprekspartners geven aan dat grotere terreinen in buurgemeenten, waaronder Roosendaal, zich kunnen aansluiten bij deze parkmanagementorganisatie. Op bedrijventerrein Korenweide loopt een project 'Keurmerk Veilig Ondernemen'.

Regionale afstemming/samenwerking

- Als landelijke gemeente heeft Halderberge slechts beperkte mogelijkheden voor ontwikkeling van bedrijventerrein. Derhalve kijkt men nadrukkelijk naar gezamenlijke ontwikkelingsmogelijkheden met buurgemeenten. Het voorbeeld bij uitstek van gezamenlijke ontwikkeling van bedrijventerreinen is bedrijventerrein Borchwerf II, dat op zowel Halderbergs als op Roosendaals grondgebied ligt.
- Volgens de gemeentelijke gesprekspartners is regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen van belang, omdat daarmee wederzijds economische, ruimtelijke en financiële voordelen te boeken zijn en een gemeente in geval van grensoverschrijdende belangen niet alles zelf kan.

²⁹ Zie onder andere raadsbesluiten 12 december 2002, 19 mei 2005, 28 september 2006 en 26 april 2007

3.4. Toetsing beleid

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen weergegeven van het bedrijventerreinenbeleid van de gemeente Halderberge in bredere context. In tabel 3.3 worden deze bevindingen getoetst aan de normen uit het in hoofdstuk 2 opgenomen analyseschema.

Tabel 3.4 Toets beleid gemeente Halderberge aan normenkader

Thema	Norm	Toets
– Sociaal-economische ambities	De gemeente geeft in haar beleid expliciet weer welke ambitie ze heeft wat betreft toekomstige omvang van de werkgelegenheid, aard van de economische structuur en de rol van bedrijventerreinen daarin	De Rekenkamer constateert dat de gemeente Halderberge nog niet beschikt over een economisch beleidsplan, maar deze wel aan het opstellen is. Noch in de StructuurvisiePlus, noch in de collegeprogramma's worden concrete doelen geformuleerd over de omvang en aard van de economische structuur en werkgelegenheid en de rol die bedrijventerreinen daarbij spelen. Wel wil Halderberge meer dan in het verleden werkgelegenheid voor lager opgeleiden aantrekken. Vergeleken met West-Brabant als geheel is relatief weinig werkgelegenheid in Halderberge op bedrijventerreinen te vinden. Dit aandeel zal echter groeien als gevolg van uitgifte van Borchwerf II
– Ruimtelijke en milieu-ambities	De gemeente geeft in haar beleid aan welke bedrijvigheid bij voorkeur of uitsluitend op bedrijventerreinen wordt gevestigd, welke eisen ze stelt ten aanzien van de locatie, ruimtelijke inrichting en kwaliteit van de terreinen, en hoe ze inzet op zuinig gebruik van ruimte en milieu	De Rekenkamer constateert dat Halderberge streeft naar een duurzame werkgelegenheid in een groene gemeente en bedrijven met weinig of geen milieubelasting wil stimuleren zich te vestigen in de gemeente, maar ziet dit nog niet vertaald in concrete doelen en aanpak. Voor Borchwerf II zijn wel concrete ruimtelijke en milieuambities geformuleerd, die zijn omgezet in bijbehorende instrumenten

Thema	Norm	Toets
<p>- Mobiliteit</p>	<p>De gemeente draagt in haar beleid zorg voor een goede bereikbaarheid van werklocaties, ook op langere termijn, waarbij ook aandacht wordt besteed aan terugdringing van de automobiliteit, verkeersveiligheid en leefbaarheid</p>	<p>Uit de beschikbare stukken kan de Rekenkamer geen specifieke inzet op behoud of verbetering van de bereikbaarheid van bedrijventerreinen afleiden.</p>
<p>- Planning/positionering in tijd</p>	<p>De gemeente zorgt voor een tijdig en adequaat aanbod van bedrijventerreinen op korte en (middel)lange termijn</p>	<p>De Rekenkamer stelt vast dat met de ontwikkeling van Borchwerf II, waarvan een deel is gesegmenteerd voor lokale en regionale kleinschalige bedrijvigheid, de gemeente beschikt over een aanzienlijk aanbod op korte en langere termijn.</p>
<p>- Organisatie/financiering</p>	<p>De gemeente zorgt voor een adequate organisatie van de totale (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, een deugdelijke financiële onderbouwing en functionele samenwerking met andere gemeenten in de regio c.q. het op de terreinen gevestigde bedrijfsleven</p>	<p>De Rekenkamer stelt vast dat Halderberge de verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling en uitgifte van Borchwerf II heeft gedelegeerd aan een gemeenschappelijke CV. Bij de financiering wordt uitgegaan van een positieve grondexploitatie, waarvan Halderberge naar rato van haar aandelen in de CV profiteert.</p> <p>Voor uitgifte, beheer en herstructurering van de lokale bedrijventerreinen is de gemeente zelf verantwoordelijk (zie voor organisatie en financiering het volgende hoofdstuk).</p>

4. Kwaliteitsbehoud bestaande bedrijventerreinen en afweging bestaande-nieuwe terreinen

4.1. Inleiding

Een deel van de maatschappelijke discussie over nut & noodzaak van nieuwe bedrijventerreinen hangt samen met de uitstraling van bestaande terreinen. Deze hebben bij velen een slecht imago, omdat ze snelwegpanorama's en entrees van kernen 'vervuilen', een rommelig karakter hebben (door buitenopslag, veel 'blik', achterstallig onderhoud, een mengeling van verschillende typen activiteiten, e.d.), de ruimte inefficiënt benutten (omdat veel kavels slechts deels bebouwd zijn en panden leegstaan) en/of architectonisch geen schoonheidsprijs verdienen (lelijke 'blokkendozen', 'glaspaalhuizen', etc.). Een eerste vraag die zich hierbij voordoet is hoe gemeenten (kunnen) bijdragen aan kwaliteitsbehoud van bestaande bedrijventerreinen. In hoeverre kunnen negatieve effecten van veroudering van bedrijventerreinen worden tegengegaan via een goed beheer en onderhoud? Een vervolgvraag is in hoeverre efficiënter gebruik van de ruimte op bestaande terreinen de druk op schaarse ruimte voor ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen kan verminderen.

Deze vraagstukken staan in dit hoofdstuk centraal. Allereerst wordt ingegaan op de manier waarop de gemeente Halderberge aankijkt tegen veroudering van bedrijventerreinen en de mogelijkheden om ongewenste gevolgen daarvan tegen te gaan. Daarna staat de afweging tussen bestaande en nieuwe terreinen centraal. Tot slot worden deze aspecten getoetst aan het normenkader.

4.2. Kwaliteitsbehoud bestaande terreinen

Het is niet alleen de leeftijd die bepaalt of een bedrijventerrein verouderd is. Oude terreinen kunnen nog een belangrijke sociaal-economische en ruimtelijke functie hebben. Weliswaar kunnen infrastructuur, bedrijfsvastgoed, e.d. op zo'n terrein technisch en/of economisch zijn afgeschreven, maar onderhoud en vernieuwing van voorzieningen en opstallen zorgen ervoor dat bedrijven er nog uitstekend kunnen opereren. Derhalve is het zinvol om stil te staan bij wat wordt verstaan onder veroudering van een bedrijventerrein. Daarnaast is het zaak te kijken naar de inzet van de gemeente om de kwaliteit van bestaande terreinen te behouden. Het gaat dan onder meer om beheer en onderhoud (inclusief de interne organisatie van de gemeente om deze te stroomlijnen), het instrumentarium dat de gemeente hiervoor inzet (naast beheer en onderhoud ook bijvoorbeeld parkmanagement en beeldkwaliteitplannen) en de samenwerking met het bedrijfsleven op dit gebied.

Veroudering van bedrijventerreinen

- Volgens de gemeentelijke gesprekspartners zijn indicaties voor veroudering van een bedrijventerrein onder meer het optreden van leegstand, toenemende criminaliteit en afnemend kwaliteitsniveau van kavels en opstallen. Tegelijkertijd geven ze voorbeelden dat soms ook nieuwere gebouwen leegstaan en bedrijven in oude panden uitstekend kunnen functioneren. Cruciaal voor het tegengaan van veroudering zijn een goed bestemmingsplan en directe relatie van de gemeente met de ondernemers op het terrein.

- Nadere analyse toont geen rechtstreeks verband tussen veroudering en de werkgelegenheidsontwikkeling op een bedrijventerrein (tabel 4.1). Terwijl op bedrijventerrein Industrieweg de werkgelegenheid tussen 1993 en 2005 is afgenomen, is het aantal arbeidsplaatsen op de andere als verouderd aangemerkte terreinen gegroeid.

Tabel 4.1 *Werkgelegenheidsontwikkeling op verouderde bedrijventerreinen in Halderberge*

Bedrijventerrein	1993	2003	2005	2007
Bosshendijk	501	517	516	593
Industrieweg	354	253	208	239
Van Schilt	3	10	25	37
Totaal ³⁰	858	780	749	869
Oppervlakte verouderd terrein	?	50	50	50

Bron: SES West-Brabant

- Op Borchwerf II wordt ingezet op kwaliteitsbehoud van het terrein door gebruik van een beeldkwaliteitsplan en onderbrengen van het beheer bij een parkmanagementorganisatie. Voor de andere bedrijventerreinen heeft de raad nota's vastgesteld voor het kwaliteitsniveau van wegbeheer, groen, etc. Bij het wegbeheer (waarbij onderscheid wordt gemaakt in de kwaliteitsniveaus 'slecht', 'minimaal', 'voldoende' en 'goed') is uit financiële overwegingen voor wegen op industrieterreinen gekozen voor het onderhoudsniveau 'minimaal'³¹. Bij het groenbeheer wordt voor bedrijventerreinen hetzelfde kwaliteitsniveau als voor de rest van de gemeente nagestreefd. Er zijn geen aparte budgetten voor beheer en onderhoud van bedrijventerreinen gealloceerd. Het totale budget voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte is circa € 7,3 mln.³² per jaar.
- Zo'n 3-4 keer per jaar vind overleg plaats met ondernemerskringen, waarin ook op het beheer en onderhoud van bedrijventerreinen wordt ingegaan.
- Sinds 2003 is de gemeente meer projectmatig gaan werken, waarbij onder andere een contactpersoon voor beheer en onderhoud per terrein is aangesteld. Organisatorisch is het beheer en onderhoud van de gehele openbare ruimte in de gemeente ondergebracht bij de afdeling Beheer. Volgens de gesprekspartners zijn de lijnen binnen de gemeente kort, waardoor knelpunten snel bij de juiste afdeling aan de orde kunnen worden gesteld.

³⁰ Werkgelegenheidscijfers voor terrein Staalunie/V.d. Vorst niet beschikbaar

³¹ Gemeente Halderberge (2004), Discussienota Wegbeheer Gemeente Halderberge 2006-2010

³² Gemeente Halderberge (2006), Programmabegroting 2007

4.3. Afweging bestaande-nieuwe terreinen

- De gemeente worstelt volgens de gesprekspartners met de vraag hoe om te gaan met verouderde terreinen in kernen. Reeds geruime tijd worden de mogelijkheden voor revitalisering of transformatie van deze terreinen onderzocht, maar tot nu toe zonder resultaat. De huidige stand van zaken per terrein is als volgt:
 - Bosschendijk: Momenteel loopt – met steun van de BOM/BHB en een adviesbureau - een onderzoek naar de mogelijkheden voor transformatie van het terrein in wonen en wonen/werken, met name met het oog op knelpunten in verkeer en milieu. Aangezien niet wordt ingezet op herstructurering van het bedrijventerrein, wordt niet gekeken naar de mogelijke ruimtewinst. De eerste berekeningen laten aanzienlijke tekorten zien, waardoor de plannen nog ongewis zijn.
 - Industrieweg: Ook voor dit terrein vindt vanwege knelpunten in verkeer en milieu – met steun van BOM/BHB en betrokken private partijen – een onderzoek plaats naar transformatie van het terrein in een woonfunctie, waarbij niet wordt gekeken naar mogelijke ruimtewinst voor bedrijfsbestemmingen. Ook hierbij wijzen de eerste berekeningen op een tekort, zij het minder dan bij Bosschendijk. Aangezien een ter plaatse gevestigd bedrijf recent heeft afgezien van haar voornemen tot verplaatsing, zijn de kansen van locatieontwikkeling tot een minimum beperkt en zijn de bestaande herstructureringsplannen afgeblazen.
 - Van Schilt: Dit terrein midden in het plangebied van Borchwerf II was oorspronkelijk buiten de planvorming van Borchwerf II gelaten, omdat het al een bedrijfsbestemming heeft. Inmiddels is het bedrijf Van Schilt failliet gegaan en zijn de opstallen aan verschillende gebruikers verhuurd. De situatie van een verouderd terrein temidden van het kwalitatief hoogwaardige Borchwerf II wordt door de gemeente als onwenselijk beschouwd en tezamen met BOM/BHB onderzoekt ze de mogelijkheden voor herstructurering. Momenteel zijn onderhandelingen gaande over de aankoop van het terrein en als deze niet tot resultaat leiden, wordt een onteigeningsprocedure gestart. Door aankoop en herstructurering van het terrein is nadrukkelijk ruimtewinst mogelijk.
 - Staalunie/V.d. Vorst: Gemeente en beide bedrijven onderzoeken momenteel de mogelijkheden voor herstructurering. De bedrijven willen ter plekke uitbreiden en door herstructurering van de kavels is dit op eigen terrein mogelijk. Op dit terrein heeft de gemeente geen grondpositie, maar – mede om extra ruimtebeslag te voorkomen – werkt ze graag mee aan het faciliteren van deze herstructurering.
- Naast een beperkt aanbod op De Hoge Akker Fase II (privaat) en Korenweide II biedt vooral Borchwerf II soelaas voor uitbreiding van lokale bedrijvigheid. Bij de planontwikkeling is ervan uitgegaan dat het terrein omstreeks 2017 zou zijn uitgegeven, maar op basis van het huidige uitgiftetempo zou dit volgens de gemeentelijke gesprekspartners reeds in 2013/2014 kunnen zijn. Vooralsnog wordt daarbij uitgegaan van een positief exploitatiesaldo, waarvan Halderberge naar rato van haar aandeel profiteert.

4.4. Conclusies

In dit hoofdstuk is bekeken hoe de gemeente Halderberge werkt aan kwaliteitsbehoud van bestaande bedrijventerreinen en in hoeverre ze bij de programmering een afweging maakt tussen bestaande en nieuwe terreinen. In tabel 4.2 worden de bevindingen getoetst aan de normen uit het analyseschema van hoofdstuk 2.

Tabel 4.2 Toets inzet gemeente Halderberge op kwaliteitsbehoud c.q. afweging bestaande-nieuwe bedrijven aan normenkader

Thema	Norm	Toets
– Sociaal-economische ambities	De gemeente geeft in haar beleid expliciet weer welke ambitie ze heeft wat betreft toekomstige omvang van de werkgelegenheid, aard van de economische structuur en de rol van bedrijventerreinen daarin	De Rekenkamer constateert dat de gemeente Halderberge oog heeft voor veroudering van bedrijventerreinen, maar dat de plannen voor de verouderde terreinen nog in een onderzoeksfase verkeren. Vanwege financiële beperkingen is men nog niet aan herstructurering van deze terreinen toegekomen. Voor twee terreinen nabij woonkernen (Bosschendijk en Industrieweg) gaat het vooral om het tegengaan van verkeers- en milieuknelpunten, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar (gedeeltelijke) transformatie in een woonfunctie, hetgeen ten koste gaat van de werkgelegenheidsfunctie. Bij twee andere terreinen gaat het vooral om versterking van de werkfunctie door het terrein meer functioneel te maken.
– Ruimtelijke en milieu-ambities	De gemeente geeft in haar beleid aan welke bedrijvigheid bij voorkeur of uitsluitend op bedrijventerreinen wordt gevestigd, welke eisen ze stelt ten aanzien van de locatie, ruimtelijke inrichting en kwaliteit van de terreinen, en hoe ze inzet op zuinig gebruik van ruimte en milieu	De Rekenkamer stelt vast dat de gemeente Halderberge bij twee van de verouderde terreinen niet inzet op ruimtewinst voor extra werkgelegenheid, maar vooral kijkt naar alternatieve invulling. De herstructurering van het Van Schilt terrein is wel bedoeld om het terrein weer aantrekkelijker voor bedrijven te maken en aldus de ruimte efficiënter te benutten. Zo nodig zal de gemeente tot onteigening van het terrein overgaan. Ook ondersteunt de

Thema	Norm	Toets
		<p>gemeente de plannen van V.d. Vorst en Staalunie tot uitbreiding op eigen terrein d.m.v. herstructurering, waardoor de ruimte efficiënter wordt benut.</p> <p>Aangezien de terreinen die wellicht worden getransformeerd in een woonfunctie gemiddeld groter zijn dan die welke worden geherstructureerd en geïntensiveerd, bestaat het gevaar dat de hoeveelheid bedrijventerrein door de herstructurering per saldo afneemt.</p> <p>Voor zover bekend zijn in de voorlopige plannen voor herstructurering van bedrijventerreinen geen concrete milieuambities geformuleerd, hoewel milieuproblemen één van de aanleidingen vormen voor onderzoek naar (gedeeltelijke) transformatie van de bedrijventerreinen Bosschendijk en Industrieweg in een woonfunctie.</p>
<p>- Mobiliteit</p>	<p>De gemeente draagt in haar beleid zorg voor een goede bereikbaarheid van werklocaties, ook op langere termijn, waarbij ook aandacht wordt besteed aan terugdringing van de automobilititeit, verkeersveiligheid en leefbaarheid</p>	<p>Ook zijn voor zover bekend in de voorlopige plannen voor herstructurering van bedrijventerreinen geen concrete mobiliteitsambities geformuleerd, hoewel verkeersproblemen één van de aanleidingen vormen voor onderzoek naar (gedeeltelijke) transformatie van de bedrijventerreinen Bosschendijk en Industrieweg in een woonfunctie.</p>

Thema	Norm	Toets
<p>- Planning/positionering in tijd</p>	<p>De gemeente zorgt voor een tijdig en adequaat aanbod van bedrijventerreinen op korte en (middel)lange termijn</p>	<p>De Rekenkamer stelt vast dat - na een aantal jaren van weinig aanbod en uitgifte - met Borchwerf II een aanzienlijk aanbod is gecreëerd, ook voor kleinschalige, lokale bedrijven.</p>
<p>- Organisatie/financiering</p>	<p>De gemeente zorgt voor een adequate organisatie van de totale (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, een deugdelijke financiële onderbouwing en functionele samenwerking met andere gemeenten in de regio c.q. het op de terreinen gevestigde bedrijfsleven</p>	<p>Beheer en onderhoud van de openbare ruimte binnen de gemeente is organisatorisch ondergebracht bij één afdeling Beheer. Er zijn geen aparte budgetten voor bedrijventerreinen gealloceerd.</p> <p>Binnen de begroting is niet voorzien in de verevening van fondsen tussen de uitgifte van nieuw en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.</p> <p>De Rekenkamer constateert dat - in tegenstelling tot voor Borchwerf II - voor bestaande terreinen geen structureel samenwerkingsverband tussen gemeente en gevestigde bedrijven bestaat, maar dat de belangen van de bedrijven worden behartigd door algemene ondernemersverenigingen die 3-4 keer per jaar met de gemeente overleggen, onder andere over beheer en onderhoud.</p> <p>De gemeente is al geruime tijd bezig met de ontwikkeling van plannen voor de verouderde bedrijventerreinen, maar deze zijn - mede als gevolg van financiële</p>

Thema	Norm	Toets
		beperkingen - tot op heden nog weinig concreet. Wel ontstaat met steun van de BOM/BHB en derden meer zicht op de mogelijkheden en beperkingen van herstructurering.

5. Rol gemeenteraad bij bedrijventerreinenbeleid

5.1. Inleiding

Naast de invulling van het bedrijventerreinenbeleid in zijn algemeenheid en de manier waarop de gemeente een afweging maakt tussen (kwaliteitsbehoud van c.q. ruimtewinst op) bestaande terreinen en ontwikkeling van nieuwe, staat voor de Rekenkamer tot slot de vraag centraal op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein in te vullen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of en hoe de gemeenteraad van Halderberge de afgelopen jaren een rol heeft gespeeld bij het formuleren en toetsen van de uiteenlopende ambities rond bedrijventerreinen. Deze analyse is gebaseerd op de door de gemeente aangeleverde relevante raadsvoorstellen, notulen van de bespreking van deze voorstellen, en de interviews die met de portefeuillehouder Economische Zaken en de verantwoordelijke ambtenaren zijn gehouden.

5.2. Kaderstellende en toetsende rol

Voor zover uit de besluitenlijsten van de raadsvergaderingen valt te achterhalen, is het onderwerp bedrijventerreinen met enige regelmaat in de gemeenteraad aan de orde geweest, waarbij de nadruk heeft gelegen op de planvorming en realisatie van Borchwerf II en de indicatieve meerjarenberekeningen van de grondexploitatie. Op enkele momenten is ook ingegaan op de toekomst van bedrijventerrein Industrieweg en op regionale samenwerking (zie bijlage 2).

Sociaal-economische ambities

- De gemeente Halderberge beschikt niet over een economische beleidsnota, waarin ambities worden geformuleerd op sociaal-economisch terrein. Wel wordt in de collegeprogramma's, waarin het college de prioriteiten in het raadsprogramma vertaalt in acties, ingezet op diversificatie en versterking van de economische structuur en werkgelegenheid en op meer werkgelegenheid voor lager geschoolden. Deze prioriteiten zijn echter niet concreet geoperationaliseerd. Derhalve is de raad slechts beperkt in staat geweest haar kaderstellende en controlerende rol op dit vlak te vervullen.

Ruimtelijke en milieuambities

- De raad is via een raadsvoorstel over de StructuurvisiePlus geïnformeerd en heeft deze ook vastgesteld. In deze StructuurvisiePlus wordt aangegeven dat - om de druk op het omliggende gebied te beperken - er veel aandacht moet uitgaan naar inbreiding en herontwikkeling. Deze doelen worden echter niet concreet geoperationaliseerd. De raad is weliswaar in staat geweest haar kaderstellende functie voor de ruimtelijk-functionele ontwikkeling van de gemeente op langere termijn in te vullen, maar heeft door het ontbreken van concrete doelen en strategie geen handvatten om haar controlerende rol uit te oefenen.
- Als landelijke gemeente zijn de mogelijkheden voor ontwikkeling van bedrijventerreinen beperkt. Uitzondering vormt de ontwikkeling van Borchwerf II, waarvan de planvorming en concrete uitvoeringsstappen veelvuldig in de raad aan de orde zijn geweest. Daarmee heeft de raad haar kaderstellende en

controleerende functie ten aanzien van dit majeure project volop kunnen vervullen.

- Behalve voor Borchwerf II worden voor de overige bedrijventerreinen geen milieumambities geformuleerd, noch in de plannen voor de terreinen zelf, noch in een eventueel milieubeleid. Weliswaar vormen milieuproblemen één van de aanleidingen tot plannen voor (gedeeltelijke) transformatie of herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, maar – voor zover bekend – zijn in de voorlopige plannen geen concrete milieudoelen opgenomen. Op dit gebied vervult de raad derhalve geen rol.

Mobiliteit

- In de StructuurvisiePlus wordt aangegeven dat, omwille van het behoud van de kernen als duurzame woon- en leefomgeving, een oplossing moet worden gevonden voor verkeershinder en overlast van bedrijven. Dit wordt echter niet vertaald in concrete doelen en strategie op het gebied van bereikbaarheid van bedrijventerreinen, bijvoorbeeld in een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan. Concrete plannen op dit terrein zijn – voor zover bekend – niet aan de raad voorgelegd. Wel vormen verkeersproblemen – naast milieuproblemen – één van de aanleidingen voor het onderzoeken van de mogelijkheden voor (gedeeltelijke) transformatie van de bedrijventerreinen Bosschendijk en Industrieweg in een woonbestemming.

Planning

- De gemeenteraad is eind jaren negentig geïnformeerd over de voorgenomen ontwikkeling c.q. het Masterplan van bedrijventerrein Borchwerf II dat de gemeente Halderberge samen met de gemeente Roosendaal ontwikkelt. Ook zijn zowel het Uitwerkingsplan als het bestemmingsplan voor Borchwerf II (met daarin onder andere een toelichting op de ruimtebehoefte) ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraden van zowel Halderberge als Roosendaal. De raad is hiermee voldoende in staat gesteld om haar kaderstellende functie vervullen.
- Noch uit de analyse van de beschikbaar gestelde raadsvoorstellen, noch uit de verslagen van raadsbesprekingen (zie bijlage 2) blijkt dat de gemeenteraad structureel over het beleid rond bestaande terreinen (inclusief veroudering daarvan) wordt geïnformeerd. Wel geven de gemeentelijke gesprekspartners aan dat de informatievoorziening naar de raad actief heeft plaatsgevonden, o.a. in de vorm van brieven en informatiebijeenkomsten. Dit heeft echter niet geresulteerd in kaderstellende eisen, die vervolgens controleerbaar zijn. Voor de verouderde bedrijventerreinen in de gemeente zijn momenteel onderzoeken gaande, die nog niet in concrete raadsvoorstellen zijn vertaald.
- Wel heeft de raad het kwaliteitsniveau voor het beheer en onderhoud van o.a. wegen en groen vastgesteld. Bij het wegenonderhoud wordt voor bedrijventerreinen het één na laagste kwaliteitsniveau gehanteerd, terwijl voor het groenonderhoud gemeentebreed hetzelfde kwaliteitsniveau geldt.

Organisatie/financiering

- Aan de totstandkoming van de organisatie Borchwerf II CV lag een gezamenlijk raadsvoorstel in Halderberge en Roosendaal ten grondslag. Tevens wordt de raad veelvuldig via raadsvoorstellen op de hoogte gehouden van nieuwe

ontwikkelingen bij de aanleg en uitgifte van dit terrein. Hierdoor heeft de raad zowel haar kaderstellende als controlerende functie kunnen vervullen.

- De raad houdt zicht op de financiële consequenties en risico's van het grondbedrijf via jaarlijkse meerjarendoorrekeningen. Concrete cijfers over de grondexploitatie van bedrijventerreinen worden vertrouwelijk aan de raad ter beschikking gesteld, maar zijn voor dit onderzoek van de Rekenkamer niet direct vereist. Voor Borchwerf II wordt uitgegaan van een positief exploitatiesaldo, waarvan Halderberge naar rato van haar aandelen in de CV profiteert. Voorlopige berekeningen voor de (gedeeltelijke) transformatie van Bosschendijk en Industrierweg wijzen volgens de gemeentelijke gesprekspartners op aanzienlijke tekorten. De herstructurering van bedrijventerrein Van Schilt wordt geïntegreerd in de totale planvorming voor Borchwerf II, waarover de raad regelmatig wordt geïnformeerd. De herstructurering van het terrein Staalunie/V.d. Vorst is een zaak van de betreffende bedrijven zelf, met de gemeente alleen in een faciliterende rol. Al deze plannen zijn nog in de onderzoeksfase, zonder dat de raad er al over is geïnformeerd.
- Voor zover bekend zijn aan de raad geen voorstellen voorgelegd voor de gemeentelijke organisatie rond bedrijventerreinen, de samenwerking met ondernemers, of regionale samenwerking en heeft de raad hier ook niet naar gevraagd.

5.3. Toetsing rollen

In tabel 5.1 worden de bevindingen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad getoetst aan de normen uit het analyseschema in hoofdstuk 2.

Tabel 5.1 Toets kaderstellende en controlerende rol van de raad van de gemeente Halderberge aan normenkader

Thema	Norm	Toets
- Sociaal-economische ambities	De gemeente geeft in haar beleid expliciet weer welke ambitie ze heeft wat betreft toekomstige omvang van de werkgelegenheid, aard van de economische structuur en de rol van bedrijventerreinen daarin	De Rekenkamer stelt vast dat tot op heden de raad geen concrete beleidsplannen op sociaal-economisch terrein heeft behandeld en hier – voor zover bekend – ook niet om heeft gevraagd. Als uitvloeisel van het vigerende collegeprogramma is de gemeente momenteel bezig met de economische visie die in 2008 aan de raad zal worden voorgelegd.
- Ruimtelijke en milieuambities	De gemeente geeft in haar beleid aan welke bedrijvigheid bij voorkeur of uitsluitend op bedrijventerreinen wordt gevestigd, welke eisen ze stelt ten aanzien van de locatie, ruimtelijke inrichting en kwaliteit van de terreinen, en hoe ze inzet op zuinig gebruik van ruimte en milieu	De ruimtelijke ambities voor de gemeente als geheel zijn in de StructuurvisiePlus op hoofdlijnen vastgelegd, maar voor bedrijventerreinen weinig concreet. Ook zijn voor bedrijventerreinen geen milieuambities geformuleerd. De Rekenkamer stelt vast dat de raad - behoudens voor Borchwerf II - nauwelijks een kaderstellende en controlerende rol heeft gespeeld met betrekking tot de ruimtelijke en milieuambities rond bedrijventerreinen.
- Mobiliteit	De gemeente draagt in haar beleid zorg voor een goede bereikbaarheid van werklocaties, ook op langere termijn, waarbij ook aandacht wordt besteed aan terugdringing van de automobilititeit, verkeersveiligheid en	Dezelfde constatering geldt, vanwege het ontbreken van concrete beleidskaders, voor de bereikbaarheid en mobiliteit van en op bedrijventerreinen.

Thema	Norm	Toets
	leefbaarheid	
<ul style="list-style-type: none"> - Planning/positionering in tijd 	<p>De gemeente zorgt voor een tijdig en adequaat aanbod van bedrijventerreinen op korte en (middel)lange termijn</p>	<p>De Rekenkamer constateert dat de raad intensief betrokken is geweest bij de ontwikkeling van Borchwerf II, waarmee voor de komende jaren een aanzienlijk aanbod voorhanden is. De plannen rond bestaande terreinen zijn – behoudens voor Industrierweg – nauwelijks in de raad aan de orde geweest.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Organisatie/financiering 	<p>De gemeente zorgt voor een adequate organisatie van de totale (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, een deugdelijke financiële onderbouwing en functionele samenwerking met andere gemeenten in de regio c.q. het op de terreinen gevestigde bedrijfsleven</p>	<p>De Rekenkamer stelt vast dat de verantwoordelijkheden rond Borchwerf II via raadsbesluiten zijn geaccordeerd en dat de raad steeds heeft ingestemd met de meerjarendoorrekeningen van het grondbedrijf, waarin de verwachte resultaten van de grondexploitatie zijn vastgelegd. Daarentegen heeft de raad nog geen rol gespeeld bij verdergaande samenwerking met bedrijven of regio.</p>

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

Op basis van de bevindingen en toetsen in de voorgaande hoofdstukken worden in dit afsluitende hoofdstuk conclusies getrokken ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag. Deze conclusies worden vervolgens vertaald in aanbevelingen voor de gemeenteraad.

6.2. Conclusies

Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag in het onderzoek is *"op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende functie bij:*

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

Beleidsvorming algemeen

Met betrekking tot de beleidsvorming in algemene zin wordt geconcludeerd dat de gemeenteraad wat betreft Borchwerf II *goed* in staat is gesteld om invulling te geven aan de kaderstellende functie.

- de raad heeft richtinggevende beleidsuitgangspunten geformuleerd ten aanzien van de planning, organisatie en financiering van dit regionale bedrijventerrein, alsmede de duurzame en integrale ruimtelijke ontwikkeling, die zijn uitgewerkt in bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan en de opzet van parkmanagement.

Dit geldt voor de andere, lokale bedrijventerreinen slechts in *beperkte mate*:

- de vanuit ruimtelijke kaders beschreven gewenste ontwikkeling van bedrijvigheid in de StructuurvisiePlus is in zeer algemene termen geformuleerd en Halderberge beschikt (nog) niet over een economisch beleidsplan (staat voor 2008 gepland) of bedrijventerreinenbeleid;
- de toekomstige ontwikkeling van de lokale bedrijventerreinen is nog nauwelijks in de raad aan de orde geweest.

Als landelijke gemeente heeft Halderberge bij de ontwikkeling van bedrijventerrein louter een lokale opvangfunctie, met uitzondering van de ontwikkeling van Borchwerf II. Tot op heden is de aanleiding om te komen tot een integrale, lange termijnvisie op de ontwikkeling van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen in de gemeente beperkt geweest. Als uitwerking van de prioriteit in het huidige collegeprogramma om in deze groene gemeente duurzame werkgelegenheid te creëren, is momenteel echter een economische visie in voorbereiding, waarin ook aandacht wordt besteed aan de positie van bedrijventerreinen.

Voor wat betreft de controlerende rol van de raad is de belangrijkste bevinding dat door het ontbreken van concrete, meetbare beleidskaders het moeilijk is vast te stellen in

hoeverre het beleid 'op koers' ligt c.q. bijstelling van beleid en/of uitvoering gewenst is. Weliswaar wordt de raad in het kader van de jaarlijks planning- & controlcyclus en de meerjarendoorrekening van de grondexploitatie periodiek geïnformeerd over de uitgifte van bedrijventerrein, maar dit gebeurt slechts in algemene termen. Alleen over de planvorming en uitgifte van Borchwerf II is de raad veelvuldig (deels vertrouwelijk) geïnformeerd. Door het ontbreken van een omvattend referentiekader c.q. een daarop gerichte informatievoorziening is de gemeenteraad onvoldoende in staat gesteld om invulling te geven aan haar controlerende rol, maar heeft ze hier zelf ook niet op gestuurd.

Afweging ontwikkelen nieuw terrein c.q. betere benutting bestaande bedrijventerreinen

De planning van bedrijventerreinen in Halderberge is de afgelopen jaren sterk gedomineerd door de ontwikkeling van Borchwerf II, dat in het Streekplan is aangemerkt als regionaal bedrijventerrein. De gemeente heeft oog voor veroudering van bestaande bedrijventerreinen, maar de plannen voor de als verouderd aangemerkte terreinen verkeren nog in een onderzoeksfase. Voor twee terreinen nabij woonkernen gaat het vooral om het oplossen van verkeers- en milieuknelpunten, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar de mogelijkheden voor (gedeeltelijke) transformatie in een woonfunctie. Bij twee andere terreinen gaat het vooral om het terrein weer aantrekkelijker te maken voor bedrijven, waardoor de ruimte efficiënter wordt benut. Er is door de gemeente geen afweging gemaakt tussen een betere benutting van de beschikbare capaciteit op bestaande bedrijventerreinen en de ontwikkeling van Borchwerf II. De toekomstplannen voor bestaande terreinen zijn nog niet in de raad aan de orde geweest, maar de raad heeft wel een uitgebreide kaderstellende en controlerende rol gespeeld bij de ontwikkeling van Borchwerf II.

6.3. Aanbevelingen

Aansluitend bij de bovenstaande conclusies doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

De *hoofdaanbeveling* die de Rekenkamer aan de raad van Halderberge wil meegeven, is om vanuit haar kaderstellende functie het College opdracht te geven te komen tot een integraal bedrijventerreinenbeleid voor de lange termijn, in samenspraak met de regio. In dit beleid worden de uiteenlopende ambities voor bestaande en nieuwe terreinen in onderlinge samenhang gezien en uitgewerkt in concrete doelen, aanpak en middelen.

Deze hoofdaanbeveling vertalen we in de volgende meer *specifieke aanbevelingen*.

De ruimtelijke lange termijnvisies (StructuurvisiePlus) geeft algemene kaders voor de toekomstige ruimtelijke en economische ontwikkeling van Halderberge, maar bevat nauwelijks concrete, meetbare doelen ten aanzien van bijvoorbeeld omvang en aard van de toekomstige werkgelegenheid, noch een strategie om de economische ontwikkeling te faciliteren en stimuleren. De Rekenkamer onderkent weliswaar dat de ontwikkeling van de lokale economie sterk wordt beïnvloed door externe factoren en slechts beperkt 'stuurbaar' is door de gemeente, maar dat neemt niet weg dat het wenselijk is om voor factoren die wel binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen het ambitieniveau zo concreet mogelijk aan te geven en de aanpak voor versterking van de economie verder uit te werken.

- 1 De Rekenkamer adviseert de raad om het College te vragen in de economische visie die momenteel wordt opgesteld, de doelen en aanpak zo concreet en meetbaar mogelijk uit te werken, zodat helder wordt welke prioriteiten de gemeente de komende jaren op welke wijze gaat oppakken en wat de rol van de gemeente ten opzichte van andere partijen (bedrijfsleven, buurgemeenten, belangenpartijen, etc.) is. Mede gezien de nieuwe opgaven die de gemeente in het kader van o.a. de Wet Werk en Bijstand heeft gekregen, is het ook van belang het flankerend arbeidsmarktbeleid meer concreet uit te werken, bij voorkeur gekoppeld aan het economisch beleid

Bedrijventerreinen vervullen een vitale functie in het sociaal-economisch en ruimtelijk functioneren van de gemeente. Het is daarom een beleidsveld waarbij, om tot een goede afweging te kunnen komen, een veelheid aan aspecten bij de beleidsvorming betrokken dienen te worden. De Rekenkamer constateert dat in de huidige situatie de gemeenteraad onvoldoende in staat wordt gesteld – en ook zelf daartoe onvoldoende initiatief neemt – om tot een integrale beleidsvorming te komen. De samenhang tussen relevante aspecten ontbreekt en de informatie komt gefragmenteerd (in verschillende documenten, op verschillende tijdstippen) beschikbaar. Alleen over de ontwikkeling van Borchwerf II wordt de raad uitgebreid op de hoogte gehouden, maar inzicht in de totale gewenste ontwikkeling van bedrijventerreinen op lange termijn ontbreekt.

Een belangrijk element in de beleidsvorming is de afweging tussen een beter gebruik van bestaande bedrijventerreinen versus de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad in de StructuurvisiePlus nadrukkelijk inzet op inbreiding en herontwikkeling, maar dat deze uitgangspunten nog niet zijn geconcretiseerd. Er is tot dusver geen structureel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden die er op korte en langere termijn zijn om daadwerkelijk tot betere benutting van bestaande terreinen te komen. Hoewel deze mogelijkheden niet moeten worden overschat, zou zorgvuldig gebruik van de beschikbare ruimte een continu punt van aanpak moeten vormen.

- 2 De Rekenkamer adviseert de raad om het College opdracht te geven te komen tot een integrale nota Bedrijventerreinen, waarin – in samenspraak met alle relevante afdelingen binnen de gemeente, ondernemersverenigingen, milieuorganisaties, regio en andere betrokken partijen - zowel m.b.t. nieuwe als bestaande bedrijventerreinen alle belangrijke aspecten in samenhang worden belicht en vertaald in concrete doelen, acties en middelen voor de lange termijn. Daarbij zijn de sociaal-economische ambities (i.c. de nagestreefde omvang en aard van de economische structuur en werkgelegenheid in de gemeente en regio) leidend en vormen de ambities op andere beleidsterreinen randvoorwaarden. Aandachtspunten zijn onder meer de werkgelegenheidsfunctie van bedrijventerreinen, een regelmatige herijking van de behoefte op basis van nieuwe ontwikkelingen, de mogelijkheden de ruimte op bestaande terreinen efficiënter te benutten, kwaliteitsbehoud van terreinen, mogelijkheden voor reductie van de milieubelasting, de interne en externe bereikbaarheid, fasering en financiering van revitalisering, en de samenwerking tussen gemeenten en bedrijven op terreinen.

Ook bedrijventerreinen kennen een eigen levenscyclus, en een goed beheer en onderhoud kan er toe bijdragen dat de oorspronkelijke kwaliteit langer in stand wordt gehouden. Hiervoor is een goede samenwerking nodig tussen gemeente en de betrokken ondernemingen. Voor Borchwerf II is hiertoe parkmanagement opgezet, maar bij de andere, lokale terreinen vindt overleg plaats tussen algemene ondernemingsverenigingen en gemeente.

3 De Rekenkamer adviseert de raad om het College te vragen om in samenspraak met de op bedrijventerreinen gevestigde ondernemingen de meerwaarde van parkmanagement per terrein, kern of de gemeente als geheel (bij voorkeur in samenhang met het parkmanagement op Borchwerf II) na te gaan, en zo mogelijk tot zakelijke en bindende afspraken te komen over ieders rechten en verplichtingen m.b.t. de instandhouding van de kwaliteit van de bedrijventerreinen en de benutting van de ruimte.

Het beleid m.b.t. bedrijventerreinen overstijgt het lokale perspectief. Aspecten als arbeidsmarkt, locatievoorkeuren van bedrijven en bereikbaarheid houden niet bij de gemeentegrenzen op, maar dienen in regionaal perspectief te worden bekeken. De Rekenkamer ondersteunt dan ook graag het voornemen om hierover op regionaal niveau tot bindende afspraken te komen. Om dit, tot dusver weerbarstig gebleken, traject tot een goed resultaat te brengen, is het gewenst dat gemeenten vooraf afspraken maken over het voorbereidende proces.

Hierin past dat alle gemeenten beschikken over een integrale beleidsnota Bedrijventerreinen, en een gezamenlijke methodiek wordt ontwikkeld m.b.t. behoefte- en -raming (met tevens aandacht voor verschillende scenario's in de economische ontwikkeling en de daarbij behorende flexibiliteit in de programmering, herinzet van bij herstructurering 'gewonnen' grond, en transformatie van bedrijventerrein naar andere functies), kwaliteitsbehoud van bestaande terreinen (bijvoorbeeld met behulp van kwaliteitsparameters en in te zetten instrumenten, zoals bestemmingsplannen/beeldkwaliteitplannen, beheer & onderhoud, specifieke uitgiftevoorwaarden en heldere, zakelijke afspraken tussen gemeente en op een terrein gevestigde bedrijven over de inzet bij het functioneel en aantrekkelijk houden van een terrein) en benutting van bedrijventerreinen (bijvoorbeeld via een regelmatige scan van ruimtewinstmogelijkheden en een geobjectiverde "floor space index").

4 De Rekenkamer adviseert de raad om het College opdracht te geven in het kader van de Strategische Agenda West-Brabant afspraken te maken over het voorbereidingsproces om te komen tot bindende afspraken over de ontwikkeling en herstructurering van (regionale) bedrijventerreinen, en daarbij in het bijzonder te streven naar een zodanige uniformiteit in begrippenkader en methodiek dat tot een eenduidige analyse, afstemming en samenwerking kan worden gekomen.

De beleidsvorming en besluitvorming wordt – zowel bij de gemeente als bij de ondernemingen – in sterke mate beïnvloed door financiële overwegingen. De verschillen in uitgangssituatie kunnen er daarbij toe leiden dat de kosten bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen aanzienlijk lager zijn dan bij bestaande terreinen, met als gevolg een steeds

verder toenemend beslag op schaarse ruimte c.q. afnemende kwaliteit en benutting op bestaande terreinen. Dit thema van verevening tussen nieuwe en bestaande bedrijventerreinen dient in de integrale, lange termijn nota Bedrijventerreinen van de gemeente aandacht te krijgen, maar is vooral een zaak die op regionaal niveau dient te worden opgelost.

- 5 De Rekenkamer adviseert de raad om bij het komen tot bindende afspraken over de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in regionaal verband, in te zetten op een zodanige verevening van de kosten en baten van nieuwe terreinen resp. beheer en eventuele herstructurering van bestaande terreinen, dat de besluitvorming niet op ongewenste wijze wordt beïnvloed door verschillen in financiële uitgangssituatie tussen bestaande c.q. nieuw te ontwikkelen bedrijvenlocaties. Door het hanteren van gedifferentieerde uitgifteprijsen zou het voor bedrijven aantrekkelijker kunnen worden om grond op bestaande terreinen te verwerven.

Omdat bedrijventerreinen een vitale functie vervullen in het sociaal-economisch en ruimtelijk functioneren van de gemeente, is dit ook bij uitstek een beleidsterrein waar hoge eisen gesteld dienen te worden aan het democratisch gehalte van het beleidsvormingsproces. De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad onvoldoende in staat worden gesteld – en zelf daar ook in onvoldoende mate initiatief toe neemt – om tot een integrale en bovenlokale kaderstelling en controle te komen.

- 6 De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om in samenspraak met het College, maar ook met raden uit de andere betrokken gemeenten tot afspraken te komen over de wijze waarop de raad invulling kan en zal geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Onderdeel van deze afspraken zijn het vastleggen welke (strategische) onderdelen van de beleidscyclus aan de raad dienen te worden voorgelegd en hoe de periodieke (tenminste jaarlijkse) terugkoppeling naar de raad zal plaatsvinden.

7. Bestuurlijke reactie college van B&W

Rekenkamer West-Brabant
de heer drs. W. de Schipper
Postbus 5000
4700 KA Roosendaal

Oudenbosch, 25 maart 2008

Uw brief van : 22 februari 2008

Uw kenmerk : 08-HB-03

Nadere informatie bij J.C. Besters-
: Schraven

Doorkiesnummer : 0165-390760

Onderwerp : bestuurlijk hoor- en wederhoor

Ons kenmerk : -

Geachte heer De Schipper,

Naar aanleiding van uw bovengenoemde brief en de toegestuurde conceptrapportage onderzoek Bedrijventerreinen, treft u onderstaande onze reactie aan in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor.

Algemeen

Wij onderschrijven op hoofdlijnen uw rapport en met name op de onderdelen economisch- en bedrijventerreinbeleid onderkent het college de noodzaak om te komen tot de opstelling en formalisering van beleid. Voor de economische visie is dit traject reeds gestart, het bedrijventerreinbeleid zal zeker snel volgen.

Verder treft u onderstaand paginagewijs nog enkele op- en aanmerkingen aan.

Pagina vi, laatste alinea

Wij zijn ons bewust van de noodzaak om te komen tot betere benutting van bestaande terreinen. Revitalisering, herstructurering en transformatie zijn onderwerpen die wel degelijk op de agenda stonden én staan. Echter, gelet op de beperkte ruimtewinst, maar vooral door de maatschappelijk onaanvaardbare hoge realisatiekosten, blijken de mogelijkheden om tot uitvoer te komen vaak niet aanwezig.

Pagina ix, afweging ontwikkelen nieuw terrein ca

Door de gemeente is geen afweging gemaakt tussen een betere benutting van de beschikbare capaciteit op bestaande terreinen en de ontwikkeling van Borchwerf II. Dit heeft te maken met de aanwijzing van de Provincie Noord-Brabant voor de ontwikkeling van Borchwerf II als regionaal bedrijventerrein.

Pagina 15, tabel bedrijventerreinensituatie

Ten aanzien van het terrein Bosschendijk:

Het terrein is verouderd en er bestaan *wel* herstructureringsplannen.

Ten aanzien van het terrein Industrieweg:

Het terrein is verouderd maar de herstructureringsplannen zijn recent afgeblazen. De reden hiervan is dat het ter plaatse gevestigde bedrijf heeft afgezien van het voornemen tot verblijfsverplaatsing. Daarmee worden ontwikkelingskansen van locatieontwikkeling tot een minimum beperkt, ofwel onmogelijk.

Ten aanzien van het terrein Industrieweg II (Ambachtenstraat):

Het terrein is *niet* verouderd en er bestaan *geen* herstructureringsplannen.

Pagina 16, tabel

Ten aanzien van Rademakers (Stampersgat):

Is particulier terrein. Het terrein is niet verouderd maar er zijn wel herstructureringsplannen.

Ten aanzien van Staalunie/V.d. Vorst:

Het terrein is niet verouderd, en er zijn herstructurerings- (uitbreidings)plannen.

Pagina 21, speerpuntstimulering

Door het opstellen van een economische visienota en een nota detailhandelsbeleid verwacht het College verdere invulling te geven aan dit onderwerp.

Pagina 22, laatste alinea

Eerder is aangegeven dat de voordelen van samenwerking zowel voor grotere als kleine(re) gemeenten aan de orde zijn. De laatste zinsnede dient ons inziens dan ook gewijzigd te worden in: 'voordelen te boeken zijn en een gemeente in geval van grensoverschrijdende belangen niet alles zelf kan'.

Pagina 25, mobiliteit

Alhoewel er geen specifieke inzet op behoud of verbetering van de bereikbaarheid van de bedrijventerreinen is gedaan, verwachten wij positieve effecten voor de mobiliteit op het moment dat de Provincie - in samenwerking met de gemeente - haar plannen voor de aanleg van de rondweg rondom de kern van Oudenbosch heeft gerealiseerd.

Pagina 27 en verder

Daar waar de terreinen Bosschendijk en Industrieweg genoemd worden, wordt verwezen naar de eerdere opmerkingen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,
de secretaris, de burgemeester,

A.M.T. Naterop

A.F.W. Osterloh

8. Nawoord

De Rekenkamer constateert met genoegen dat het College op hoofdlijnen instemt met de bevindingen uit dit onderzoek, en in het bijzonder op de onderdelen economisch- en bedrijventerreinbeleid de noodzaak onderkent om te komen tot de opstelling en formalisering van beleid. Het College geeft aan dat de voorbereiding van de economische visie reeds is gestart, en dat het bedrijventerreinbeleid zeker snel zal volgen.

Geconstateerd wordt dat met deze reactie van het College een belangrijke basis wordt gelegd voor de verdere ontwikkeling van het bedrijventerreinenbeleid.

De reactie van het College geeft op enkele onderdelen nog aanleiding tot een slotreactie van de Rekenkamer.

Betere benutting bestaande bedrijventerreinen

Het College geeft aan dat zij zich bewust is van de noodzaak om te komen tot betere benutting van bestaande terreinen, maar wijst er op dat met het oog op de beperkte ruimtewinst, en vooral hoge realisatiekosten, de mogelijkheden om tot uitvoering te komen vaak niet aanwezig zijn.

De Rekenkamer onderkent – dat is in de rapportage ook toegelicht - dat er op de korte termijn veelal beperkingen zijn om tot betere benutting van de ruimte te komen. Tot dusver is er echter nog geen onderbouwd inzicht in de aard van de mogelijkheden en beperkingen, c.q. mogelijke oplossingsrichtingen. Niet uitgesloten kan worden dat op langere termijn, met gericht beleid, de mogelijkheden belangrijk ruimer zijn dan op de korte termijn het geval is. De Rekenkamer handhaaft daarom haar aanbeveling om in het kader van de voorbereiding van een integrale nota bedrijventerreinenbeleid in het bijzonder ook de mogelijkheden te onderzoeken om de ruimte op bestaande terreinen efficiënter te benutten.

Veroudering bedrijventerreinen

Alhoewel de procedure van het rekenkameronderzoek er in voorziet dat feitelijke onjuistheden al in de voorgaande procedure van ambtelijk hoor en wederhoor worden geconstateerd en aangepast, worden ook in de reactie van het College nog enkele onjuistheden aangewezen. De correcties betreffen met name de in tabel 15 weergegeven situatie van de bedrijventerreinen. Kort samengevat:

- Bosschendijk: is verouderd, er bestaan wel herstructureringsplannen.
- Industrieweg: terrein is verouderd, herstructureringsplannen zijn recent afgeblazen omdat het ter plaatse gevestigde bedrijf heeft afgezien van het voornemen tot verblijfsverplaatsing.
- Industrieweg II (Ambachtenstraat): terrein is niet verouderd en er bestaan geen herstructureringsplannen.
- Rademakers (Stampersgat): particulier terrein, is niet verouderd maar er zijn wel herstructureringsplannen.
- Staalunie/V.d. Vorst: het terrein is niet verouderd, en er zijn herstructurerings- c.q. (uitbreidings)plannen.

De Rekenkamer heeft informatie in deze tabel ontleend aan het Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS). In het kader van IBIS zijn definities voor veroudering en herstructurering geformuleerd, op basis waarvan gemeenten in een

jaarlijkse enquête zelf aangeven of hun bedrijventerreinen verouderd zijn, en zo ja, of er herstructurering plaatsvindt.

De Rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek geconstateerd dat m.b.t. de bedrijventerreinen in Halderberge verschillende opgaven bestaan. Dit vindt wellicht mede zijn oorzaak in tekortkomingen in de achterliggende methodiek. In de opgave voor het IBIS-systeem wordt een digitale keuze verlangd tussen "wel verouderd" of "niet verouderd". In realiteit is bij de veroudering van bedrijventerreinen echter veelal sprake van een geleidelijk proces van achteruitgang, zodat de veroudering niet deugdelijk gemonitord kan worden met een systematiek die alleen een digitale keuze wel of niet verouderd mogelijk maakt. Dit is ook reden om in de bijgevoegde koepelnotitie nadere aandacht te vragen voor deze systematiek.

In de rapportage is uit het oogpunt van consistentie (het gaat om een tabel op basis van de IBIS-systematiek) de tabel als zodanig niet gewijzigd, maar zijn in een voetnoot de door het College weergegeven aanpassingen toegevoegd.

Regionale samenwerking

In de rapportage is opgenomen dat "volgens de gemeentelijke gesprekspartners regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen van belang is, omdat daarmee wederzijds economische, ruimtelijke en financiële voordelen te boeken zijn en een kleine gemeente niet alles zelf kan".

In de reactie van het college wordt er op gewezen dat de voordelen van samenwerking zowel voor grotere als kleine(re) gemeenten aan de orde zijn. De betreffende zinsnede in de rapportage is conform het voorstel gewijzigd.

Bijlagen

- 1 Gebruikte bronnen
- 2 Behandeling onderwerp bedrijventerreinen in gemeenteraad
- 3 Begrippenkader

Bijlage 1: Gebruikte bronnen

Afspraken VROM-IPO-VNG, 29 oktober 2007

De West-Brabantse Vergadering (2007), 'Strategische Agenda West-Brabant 2008-2011'

Gemeente Halderberge (1998), 'Beleidsbegroting 1999 en Meerjarenbegroting 2000-2002'

Gemeenten Halderberge en Roosendaal (...) 'Intentieovereenkomst inzake verwerving van gronden ten behoeve van de ontwikkeling van het bedrijventerrein Borchwerf II, gelegen binnen de gemeenten Roosendaal en Halderberge'

Gemeenten Halderberge en Roosendaal (..), 'Projectontwerp Borchwerf II'

Gemeenten Halderberge en Roosendaal (2000), 'Bestuursconvenant Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2002), Beleidsplan 2002-2006 'Doen met Daadkracht'

Gemeente Halderberge (2000) Raadsvoorstel 'Voorstel om met betrekking tot Borchwerf II in te stemmen met het Masterplan en Startnotitie MER, het bestuursconvenant, de intentieovereenkomst en de financiële opzet'

Gemeente Halderberge (2001), 'De StructuurvisiePlus'

Gemeente Halderberge (2001), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het vestigen van een voorkeursrecht'

Gemeente Halderberge (2002), Besluitenlijst Raadsvergadering 27 juni 2002

Gemeente Halderberge (2002), Besluitenlijst Raadsvergadering 26 september 2002

Gemeente Halderberge (2002), Besluitenlijst Raadsvergadering 12 december 2002

Gemeente Halderberge (2002), Raadsvoorstel 'Voorstel om in te stemmen met het projectontwerp Borchwerf II ca.'

Gemeente Halderberge (2002), Raadsvoorstel 'Voorstel om in te stemmen met het voornemen van het College van Burgemeester en Wethouders om in het kader van de ontwikkeling van Borchwerf II gronden aan te kopen' 26 september 2002

Gemeente Halderberge (2002), Raadsvoorstel 'Voorstel om in te stemmen met het voornemen van het College van Burgemeester en Wethouders om in het kader van de ontwikkeling van Borchwerf II gronden aan te kopen' 12 december 2002

Gemeente Halderberge (2002), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het vaststellen van de kaderstellende notitie Grondbeleid en Grondbedrijf

Gemeente Halderberge (2003), Besluitenlijst Raadsvergadering 30 januari 2003

Gemeente Halderberge (2003), Besluitenlijst Raadsvergadering 20 februari 2003

Gemeente Halderberge (2003), Besluitenlijst Raadsvergadering 3 april 2003

Gemeente Halderberge (2003), Besluitenlijst Raadsvergadering 15 mei 2003

Gemeente Halderberge (2003), Besluitenlijst Raadsvergadering 26 juni 2003

Gemeente Halderberge (2003), Besluitenlijst Raadsvergadering 30 oktober 2003

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Aankoop grond in het kader van de ontwikkeling van Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Landschapsbeleidsplan'

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel tot aankoop grond in het kader van de ontwikkeling van Borchwerf II', 3 april 2003

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel tot aankoop grond in het kader van de ontwikkeling van Borchwerf II', 15 mei 2003

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel tot aankoop grond in het kader van de ontwikkeling van Borchwerf II', 26 juni 2003

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel tot instemming met de conclusies uit de indicatieve meerjarenberekening grondexploitatie 200-2010 en vorming van een risicoreserve in het grondbedrijf in verband met de ontwikkeling van Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel tot niet-ontvankelijk en ongegrondverklaring van bezwaarschriften tegen en handhaving van het Raadsbesluit d.d. 30 januari 2003 tot bestendiging gemeentelijk voorkeursrecht Wvg deelgebied F Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel tot oprichting CV/BV m.b.t. Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel tot vaststelling Nota Windenergie Halderberge'

Gemeente Halderberge (2003), Raadsvoorstel 'Voorstel vestiging gemeentelijk voorkeursrecht'

Gemeente Halderberge (2004), Besluitenlijst Raadsvergadering 19 februari 2004

Gemeente Halderberge (2004), Besluitenlijst Raadsvergadering 27 april 2004

Gemeente Halderberge (2004), Besluitenlijst Raadsvergadering 24 juni 2004

Gemeente Halderberge (2004), Discussienota Wegbeheer Gemeente Halderberge 2006-2010

Gemeente Halderberge (2004), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het introduceren van parkmanagement op Bedrijvenpark Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2004), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het vaststellen van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2004), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het vaststellen van het bestemmingsplan Partiële herziening buitengebied Halderberge-West-Geluidszone Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2004), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het vestigen van een voorkeursrecht'

Gemeente Halderberge (2004), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het voteren van het investeringskrediet verbeteren woon- en leefomgeving, opgenomen op het investeringsprogramma 2003'

Gemeente Halderberge (2005), Besluitenlijst Raadsvergadering 31 maart 2005

Gemeente Halderberge (2005), Besluitenlijst Raadsvergadering 19 mei 2005

Gemeente Halderberge (2005), Besluitenlijst Raadsvergadering 31 oktober 2005

Gemeente Halderberge (2005), 'Masterplan Welzijn-Wonen-Zorg'

Gemeente Halderberge (2005), Raadsvoorstel 'Voorstel tot actualisering van de Nota Windenergie Halderberge'

Gemeente Halderberge (2005), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het vaststellen van het bestemmingsplan Correctieve herziening, bedrijventerrein Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2005), Raadsvoorstel 'Voorstel tot instemming met het Ontwikkelingsprogramma West-Brabant'

Gemeente Halderberge (2005), Raadsvoorstel 'Voorstel tot kennisname van de indicatieve meerjarenberekening grondexploitatie 2005-2012/februari 2005 en instemming met de hierin opgenomen eindconclusies'

Gemeente Halderberge (2005), 'Woonvisie 2005+, Voor alle markten een thuis'

Gemeente Halderberge (2006), Besluitenlijst Raadsvergadering 28 september 2006

Gemeente Halderberge (2006), Besluitenlijst Raadsvergadering 21 december 2006

Gemeente Halderberge (2006), 'Indicatieve meerjarenberekening grondexploitatie 2006-2013'

Gemeente Halderberge (2006), Raadsvoorstel 'Voorstel tot het vestigen van een voorkeursrecht voor het gebied Industrieweg in Oudenbosch op grond van artikel 8 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)'

Gemeente Halderberge (2006), Raadsvoorstel 'Voorstel tot kennisname van de indicatieve meerjarenberekening grondexploitatie 2006-2013/maart 2006 en instemming met de hierin opgenomen eindconclusies alsmede met het instellen van een stimuleringsfonds nieuwe bedrijven'

Gemeente Halderberge (2007), Besluitenlijst Raadsvergadering 22 maart 2007

Gemeente Halderberge (2007), Besluitenlijst Raadsvergadering 26 april 2007

Gemeente Halderberge (2007), Besluitenlijst Raadsvergadering 28 juni 2007

Gemeente Halderberge (2007), Raadsvoorstel 'Voorstel tot instemming met realisering door Saver N.V. van een gezamenlijke milieustraat voor de gemeenten Halderberge en Roosendaal op industrieterrein Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2007), Raadsvoorstel 'Voorstel tot kennisname van de indicatieve meerjarenberekening grondexploitatie 2007-2014/maart 2007 en instemming met de hierin opgenomen eindconclusies'

Gemeente Halderberge (2007), Raadsvoorstel 'Voorstel tot vaststelling van bestemmingsplan Tweede correctieve herziening Bedrijventerrein Borchwerf II'

Gemeente Halderberge (2006), Collegeprogramma 2006-2010 'Samen aan het Werk'

Grontmij (2000), Masterplan Borchwerf II

Gemeenten Halderberge en Roosendaal (2000), 'Masterplan Borchwerf II'

I. Snellen (2007), 'Grondslagen van Bestuurskunde'

Kamer van Koophandel West-Brabant/SES West-Brabant (2006), Persbericht 'Sociaal Economisch Profiel gemeente Halderberge'

Kamer van Koophandel West-Brabant/SES West-Brabant (2006), 'Sociaal Economisch Profiel gemeente Halderberge'

Kolpron (1999), 'Marktonderzoek ontwikkelingsmogelijkheden Borchwerf II'

KvK West-Brabant/SES (2006), 'Sociaal-economisch profiel gemeente Halderberge'

Ministeries van VROM en LNV (2007), 'Tegengaan verrommeling van het landschap', 2 november 2007

Ministerie VROM (2006), Nota Ruimte 'Ruimte voor Ontwikkeling'

Ministerie VROM (2007), 'Kamerbrief Prioriteiten Ruimte en Milieu', 26 maart 2007

P.H.A. Frissen/M.J.W. van Twist (2007), 'Langs nieuwe kaders naar vernieuwd inzicht' NSOB

Projectgroep Borchwerf, gemeente Halderberge en gemeente Roosendaal (1999), Nieuwsbrief Borchwerf, juli 1999

Provincie Noord-Brabant (2002), 'Streekplan Noord-Brabant 2002, Brabant in Balans'

Provincie Noord-Brabant (2004), 'Uitwerkingsplan landelijke regio Halderberge en Steenbergen'

Provincie Noord-Brabant (2007), 'Bestuursakkoord 2007-2011, Vertrouwen in Brabant'

Provincie Noord-Brabant (2007), 'Programmaplan Vertrouwen in Brabant, Uitwerking Bestuursakkoord 2007-2011'

SES West-Brabant (2001-2007), Bedrijventerreinrapportages West-Brabant (2000-2007)

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2004

Vestigingenregister West-Brabant; CBS Landbouwtelling (...), 'Werkgelegenheid in West-Brabant 2001-2006'

Bijlage 2: Behandeling onderwerp bedrijventerreinen in gemeenteraad Halderberge

Datum	Onderwerp	Aandachtspunten
30-5-2002	Geen	
27-6-2002	Projectontwerp Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststelling Projectontwerp, MER en samenwerkingsovereenkomst met Roosendaal en Heijmans • Maatwerkoplossing deelgebieden • Medewerking aan evt uitplaatsing spooreplacement Roosendaal naar Borchwerf II
26-9-2002	Grondaankoop Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
31-10-2002	Geen	
12-12-2002	Grondaankoop Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
30-1-2003	Voorkeursrecht Borchwerf II F	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
20-2-2003	Grondaankoop Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
3-4-2003	Grondaankoop Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
15-5-2003	Grondaankoop Borchwerf II Oprichting CV/BV Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
26-6-2—3	Niet ontvankelijk verklaren bezwaarschriften voorkeursrecht Borchwerf II F Grondaankoop	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
25-9-2003	Geen	
30-10-2003	Grondexploitatie 2003-2010 en vorming risicoreserve ivm Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Inschakeling lokale ondernemers bij Borchwerf II
11-12-2003	Geen	
19-2-2004	Geen	

Datum	Onderwerp	Aandachtspunten
15-3-2004	Geen	
1-4-2004	Geen	
27-4-2004	Vaststelling bestemmingsplan Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> Vastgesteld
13-5-2004	Geen	
24-6-2004	Introductie parkmanagement Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> Vastgesteld
21-10-2004	Geen	
9-12-2004	Geen	
17-2-2005	Geen	
31-3-2005	Geen	
19-5-2005	Kadernota 2006	<ul style="list-style-type: none"> Kwaliteitsniveau wegbeheer
23-6-2005	Kadernota 2006	<ul style="list-style-type: none"> Kwaliteitsniveau wegbeheer Projectleider integrale RO (verworpen)
22-9-2005	Geen	
27-1-2005	Geen	
31-1-2005	Ontwikkelingsprogramma West-Brabant Bestemmingsplan Borchwerf II Onderzoek transformatie bedrijventerrein Industrieweg in woningbouw Aanvraag inrichting feestzaal op Industrieweg	<ul style="list-style-type: none"> Regionale samenwerking Vastgesteld
8-12-2005	Geen	
14-3-2006	Geen	
27-3-2006	Geen	
3-4-2006	Geen	

Datum	Onderwerp	Aandachtspunten
1/8-6-2006	Geen	
31-8-2006	Geen	
28-9-2006	Grondexploitatie 2006-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Instelling stimuleringsfonds nieuwe bedrijven
26-1-2006	Geen	
23-11-2006	Geen	
21-12-2006	Voorkeursrecht Industrieweg	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
25-1-2007	Geen	
28-2-2007	Geen	
22-3-2007	Milieustraat op Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Besloten + samenwerking gezocht met Rucphen
26-4-2006	Grondexploitatie 2007-2014	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
31-5-2007	Geen	
28-6-2007	Bestemmingsplan Borchwerf II	<ul style="list-style-type: none"> • Vastgesteld
6-9-2007	Geen	
11-10-2007	Geen	
8-11-2007	Geen	
29-11-2007	Aanleg noordelijke of zuidelijke randweg	

Bron: Besluitenlijsten raadsvergaderingen website gemeente Halderberge (vanaf mei 2002 beschikbaar)

Bijlage 3: Begrippenkader

- **Veroudering** is het proces dat voorafgaat aan herstructurering. Vier vormen kunnen worden onderscheiden, namelijk:
 - Technische veroudering door een gebrek aan onderhoud;
 - Economische veroudering door een wijziging in marktontwikkelingen;
 - Maatschappelijke veroudering door bijvoorbeeld gewijzigde regelgeving (milieu, veiligheid, arbeidsomstandigheden)
 - Ruimtelijke veroudering door ongunstige aspecten van de ligging, conflict tussen verschillende grondgebruikfuncties
- **Herstructurering**: alle eenmalige ingrepen op een bedrijventerrein die tot doel hebben veroudering van het terrein als geheel te bestrijden en die niet tot regulier onderhoud behoren. De ingrepen kunnen betrekking hebben op elk van de vier aspecten van veroudering: ruimtegebruik, aanzicht, ontsluiting en milieuhygiëne (BLM).
- **IBIS**: het Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) inventariseert en informeert over alle uitgiftes op nieuwe bedrijvenlocaties in Nederland alsmede de planning van nieuwe bedrijventerreinen.
- **SES**: in het Openbare Lichaam voor Sociaal-Economische Samenwerking (SES) werken achttien gemeenten samen aan strategische allianties op het gebied van economische zaken, bedrijventerreinen, arbeidsmarkt en werkgelegenheid, plattelandseconomie en toerisme en recreatie. Dit zijn de gemeenten Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Werkendam, Woudrichem, Woensdrecht en Zundert
- **REAP**: Regionaal Economisch Actieprogramma West-Brabant, een samenwerkingsverband tussen gemeenten, Kamer van Koophandel en Provincie om economische initiatieven te stimuleren.
- **NV REWIN**: de regionale ontwikkelingsmaatschappij voor West-Brabant. REWIN bevordert de regionale economische ontwikkeling door bedrijven te stimuleren in West-Brabant te investeren. REWIN informeert bij kantoor en bedrijfsvestiging, ondersteunt bij groei & financiering en ontwikkelt regionale projecten.
- De **Structuurvisie Plus** schetst het ruimtelijk beleid van een gemeente voor de langere termijn (15-30 jaar). Op hoofdlijnen wordt aangegeven hoe in de toekomst moet worden omgegaan met zaken als woningbouw, recreatie, bedrijventerreinen, natuur, verkeer, water en landbouw. De gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal en Halderberge beschikken over een Structuurvisie Plus.
- De 14 verschillende regio's in Noord-Brabant worden ingedeeld in **stedelijke en landelijke regio's**. De stedelijke regio's van Noord Brabant ontwikkelen zich als compacte stedelijke gebieden. In de landelijke regio's staat het voorkomen van verdere aantasting centraal en wordt nieuw stedelijk ruimtebeslag alleen toegestaan waar dat verantwoord is, en mits de bouwpoging niet binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd.
 - De gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal behoren tot de stedelijke regio 'Brabantse Buitensteden en Woensdrecht'
 - De gemeente Oosterhout behoort tot de stedelijke regio 'Breda-Tilburg'

- De gemeente Halderberge behoort tot de landelijke regio 'Steenbergen en Halderberge'
- Het **Uitwerkingsplan** geeft voor 14 verschillende regio's in Brabant de kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen: waar wordt de ruimte voor wonen en werken gevonden, en in welke volgorde en hoe snel wordt het bouwprogramma gerealiseerd? Het uitwerkingsplan vormt een kader voor ruimtelijke ontwikkelingen en is onderdeel van het toetsingskader op grond waarvan de Provincie ruimtelijke plannen en initiatieven van gemeenten beoordeelt.