



Bedrijventerreinen en
duurzaam ruimtegebruik in
de provincie Drenthe

11 juni 2009



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 11 juni 2009

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 28 mei vastgestelde rapport 'Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe

1	Aanpak onderzoek	7
1.1	Aanleiding onderzoek	7
1.2	Onderzoeksvraag en afbakening	7
1.3	Opzet onderzoek	8
1.4	Leeswijzer	8
2	Context en beleid	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Definities	9
2.3	Problematiek bedrijventerreinen	10
2.4	Rijksbeleid	11
2.5	Provinciaal beleid	12
3	Resultaten provinciaal beleid	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Provincie als toetsers, regisseur en facilitator	15
3.3	Toetsing niet juist verlopen	16
3.4	Regie niet effectief	17
3.5	Kwaliteitsverbetering deels gerealiseerd	19
3.6	Ontevredenheid door veroudering	22
4	Conclusies en aanbevelingen	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Conclusies	25
4.3	Aanbevelingen	26
5	Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer	29
5.1	Reactie GS Drenthe	29
5.2	Nawoord Rekenkamer	37
	Bijlage 1 onderzoeksbevindingen	39
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	117
	Bijlage 3 Literatuurlijst en geïnterviewde personen	127

1 Aanpak onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

De Noordelijke Rekenkamer heeft in haar onderzoeksprogramma dit onderzoek naar bedrijventerreinen opgenomen omdat het onderzoek past binnen de strategie van de Rekenkamer. De onderwerpkeuze is ingegeven door het toenemend belang dat de provincie en andere overheden toekennen aan duurzaam ruimtegebruik. Bedrijventerreinen zijn belangrijk voor de economie, maar leggen ook een groeiend beslag op de schaarse ruimte. Daarnaast is het onderwerp door de maatschappelijke discussie over de 'verrommeling' van het landschap zeer actueel.

1.2 Onderzoeksvraag en afbakening

Het uitgangspunt van het onderzoek is duurzaam ruimtegebruik of anders geformuleerd: het voorkomen van onnodig gebruik van de schaarse ruimte. Dit onderzoek geeft antwoord op de centrale vraag of de maatregelen die de provincie Drenthe heeft genomen in het belang van duurzaam ruimtegebruik resultaat hebben gehad en de ruimte voor nieuwe terreinen hebben beïnvloed. Uit de centrale vraag volgt dat het onderzoek van de Rekenkamer zich uitdrukkelijk beperkt tot de bijdrage van de provincie. De Rekenkamer is zich er van bewust dat gemeenten een grote rol spelen bij de uitvoering van deze kwaliteitsverbetering. Op de rol van gemeenten gaat de Rekenkamer in hoofdstuk 2 kort in.

Afbakening

Onderwerp van onderzoek zijn de (boven) regionale bedrijventerreinen. De Rekenkamer heeft het onderzoek inhoudelijk afgebakend. Terreinen bestemd als kantoorlocaties of locaties voor glastuinbouw alsmede lokale en bovenlokale bedrijventerreinen zijn niet door de Rekenkamer onderzocht. Ook heeft de Rekenkamer niet onderzocht of de door provincie opgestelde cijfermatige onderbouwing van de behoefte op provinciaal niveau aan nieuw bedrijventerrein op de middellange en lange termijn realistisch is. Recent onderzoek laat zien dat de inschatting van de vraag naar bedrijventerrein op gemeentelijk en provinciaal niveau de landelijke ramingen van het Rijk overstijgt¹. Het Rijk gaat daarom nog in 2009 met provincies afspraken maken om deze behoefteramingen terug te brengen tot een realistisch niveau. Overigens heeft de Rekenkamer bij de beoordeling van de plannen voor nieuw bedrijventerrein wel onderzocht of deze zijn onderbouwd met actuele behoefteramingen.

Naast de bovenstaande inhoudelijke afbakening is het onderzoek van de Rekenkamer afgebakend in tijd. Deze afbakening houdt in dat voor

¹ Rapport 'Herstructurering van bedrijventerreinen', Algemene Rekenkamer, november 2008.

het onderzoek naar de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen de tijdsperiode vanaf 2000 tot 1 oktober 2008 is genomen. Voor het onderzoek naar de provinciale beoordeling van bestemmingsplannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, heeft de Rekenkamer de bestemmingsplannen onderzocht die de provincie Drenthe heeft goedgekeurd na inwerkingtreding van de laatste versie van het Provinciaal Omgevingsplan (POP) II. Omdat de huidige Wro met ingang van 1 juli 2008 in werking is getreden, is in het onderzoek van de Rekenkamer uitgegaan van de systematiek en het instrumentarium van de 'oude' WRO. Bij de aanbevelingen is de Rekenkamer uiteraard wel uitgegaan van de huidige Wro.

1.3 Opzet onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, heeft de Rekenkamer bureauonderzoek verricht en gesprekken gevoerd met provincies, gemeenten en deskundigen. Aan de hand van case-onderzoek in de provincie heeft de Rekenkamer een verdiepend beeld gekregen van de uitvoeringspraktijk. Voor het verkrijgen van de onderzoeksbevindingen heeft de Rekenkamer naast de provinciale dossiers ook de dossiers van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland geraadpleegd. Evenals de provincies is het samenwerkingsverband uitgenodigd voor ambtelijk hoor- en wederhoor. Het samenwerkingsverband heeft laten weten dat zij van deze mogelijkheid geen gebruik maakt².

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee van dit rapport geeft antwoord op de vraag wat de Rekenkamer verstaat onder duurzaam ruimtegebruik en kwaliteit van bedrijventerreinen. Daarnaast beschrijft het hoofdstuk het beleid van het Rijk en de provincie Drenthe over duurzaam ruimtegebruik bij de ontwikkeling van bedrijven-terreinen. Hoofdstuk 3 van het rapport beschrijft de resultaten van het provinciaal beleid. Deze resultaten zijn beschreven aan de hand van de verschillende rollen die de provincie in dit kader vervult of heeft vervuld. Deze zijn te onderscheiden in de toetsende rol, de regierol en de faciliterende rol. In hoofdstuk vier zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek opgenomen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de centrale vraag of de kwaliteitsmaatregelen die de provincie Drenthe heeft genomen, de ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen heeft beïnvloed. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen over de stijl van sturen door de provincie, de provinciale regelgeving en de regionale samenwerking. Het rapport is voorgelegd voor bestuurlijk hoor - en wederhoor. Deze bestuurlijke reactie is integraal in hoofdstuk 5 opgenomen, voorzien van het nawoord van de Rekenkamer. In bijlage 1 van dit rapport is een samenvatting van de onderzoeksbevindingen opgenomen, bijlage 2 bevat de onderzoeks-verantwoording (waaronder het normen- en begrippenkader) en ten slotte geeft bijlage 3 inzicht in de geraadpleegde literatuur en geïnterviewde personen.

2 Brief Samenwerkingsverband Noord-Nederland d.d. 10.03.09.

2 Context en beleid

2.1 Inleiding

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag moet duidelijk zijn wat wordt verstaan onder duurzaam ruimtegebruik bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen en welke verantwoordelijkheid de provincie Drenthe hiervoor draagt. Dit hoofdstuk start met de definities van belangrijke begrippen uit dit onderzoek en gaat in op de relatie tussen duurzaam ruimtegebruik en kwaliteit van bedrijventerreinen. Paragraaf 2.3 schetst kort de problematiek die speelt bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Paragraaf 2.4 geeft vervolgens de visie van het Rijk weer op duurzaam ruimtegebruik waarna paragraaf 2.5 ingaat op de provinciale visie. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de sturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan het provinciaal beleid en de verantwoordelijkheid die de provincie voor zichzelf ziet bij de duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen.

2.2 Definities

Het begrip ‘bedrijventerrein’ kent vele connotaties. De Rekenkamer heeft voor het begrip bedrijventerrein aansluiting gezocht bij de definitie zoals het Rijk die in het Integraal Bedrijfsinformatiesysteem (IBIS) hanteert. Onder bedrijventerrein verstaat de Rekenkamer een terrein van regionale of bovenregionale betekenis dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie.

Duurzaam ruimtegebruik ziet de Rekenkamer als een vorm van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling richt zich op het voorzien in de huidige behoeften van deze generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in behoeften van de volgende generatie te voorzien. Ruimte geldt daarbij als een belangrijke hulpbron. In de optiek van de Rekenkamer is er sprake van duurzaam ruimtegebruik bij bedrijventerreinen indien een deel van de regionale vraag naar bedrijventerreinen op bestaande bedrijventerreinen is opgevangen waardoor er minder nieuw bedrijventerrein hoeft te worden aangelegd.

De Rekenkamer veronderstelt dat provincies door het toepassen van het principe van duurzaam ruimtegebruik bij de aanleg van nieuwe bedrijfsterreinen (zuinig gebruik) en het nemen van kwaliteitsmaatregelen ter verbetering van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen (beter gebruik) er mede voor kunnen zorgen dat bedrijventerreinen minder snel verouderen. Hierdoor hoeven er minder nieuwe terreinen te worden aangelegd. Het begrip ‘kwaliteit’ legt de Rekenkamer ruim uit. Het gaat daarbij niet alleen om de

stedenbouwkundige kwaliteit van de bedrijventerreinen en hun inpassing van deze terreinen in hun omgeving. Het begrip kwaliteit omvat tevens die kwalitatieve aspecten van bedrijventerreinen waaraan bedrijven, de gebruikers van het terrein, waarde hechten. Dit zijn bijvoorbeeld de veiligheid en bewegwijzering op het terrein, de ICT-voorzieningen en het imago van het bedrijventerrein.

2.3 Problematiek bedrijventerreinen

Voldoende gevarieerde bedrijventerreinen zijn nodig om de economie te versterken³. In het Noorden voorzien (boven)regionale bedrijventerreinen in circa driekwart van de werkgelegenheid⁴. Uit onderzoek dat het Rijk heeft laten uitvoeren, is gebleken dat het evenwicht tussen vraag en aanbod van bedrijventerrein is verstoord. Hierdoor is er een te ruim aanbod van nieuwe bedrijventerreinen⁵. Deze verstoring wordt veroorzaakt doordat gemeenten elkaar concurreren om de regionale werkgelegenheid. In hun pogingen om werkgelegenheid binnen te halen, leggen gemeenten nieuwe bedrijventerreinen aan. Gemeenten leggen beslag op de ruimte, zonder dat daar meer werkgelegenheid door ontstaat. Gemeenten kiezen de realisatie van nieuwe bedrijventerreinen boven het opwaarderen van bestaande bedrijventerreinen omdat de ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein goedkoper en eenvoudiger te realiseren is dan verouderde terreinen op te waarderen. Het gevolg is dat er een ruim en goedkoop aanbod van nieuwe bedrijventerreinen is. Omdat bedrijven een nieuw terrein vaak aantrekkelijker vinden dan het terrein waar zij gevestigd zijn, verhuizen ze en verouderen bestaande bedrijventerreinen sneller⁶.

Rol gemeenten

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, beperkt het onderzoek van de Rekenkamer zich tot de provinciale bijdrage aan de gewenste verbetering van de kwaliteit van bedrijventerreinen. Niettemin hebben gemeenten een belangrijke rol bij de realisatie van het bedrijventerreinenbeleid. Het bedrijventerreinenbeleid wordt namelijk decentraal uitgevoerd. Dit betekent dat gemeenten moeten zorgen voor voldoende ruimte voor bedrijvigheid. Om dit te realiseren, leggen gemeenten nieuwe bedrijventerreinen aan of herstructureren zij bestaande bedrijven-terreinen. De gemeente is meestal beheerder van de openbare ruimte op bedrijventerreinen en vaak ook eigenaar van de openbare ruimte. Bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen worden door gemeenten ontworpen en vastgesteld⁷.

3 Ministerie van Economische Zaken: Actieplan bedrijventerreinen 2004 – 2008.

4 'Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013', SNN, pagina 7.

5 Onderzoek betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering, DHV BV, juli 2007 en het onderzoek 'Regionaal bedrijventerreinbeleid; een inventarisatie', Royal Haskoning, juli 2007.

6 'Kansen voor Kwaliteit', Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008.

7 Zowel in de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) als in de nieuwe Wro die per 1 juli 2008 in werking is getreden.

2.4 Rijksbeleid

Sinds eind jaren negentig besteedt het Rijk in actieplannen aandacht aan duurzaam ruimtegebruik en kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen. Het Rijk streeft ernaar de ontwikkeling van bedrijvigheid⁸ te beheersen en heeft landelijke doelstellingen opgesteld voor het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen⁹. Deze actieplannen van het Rijk hebben een vrijblijvend karakter. Provincies en gemeenten hoeven deze plannen niet uit te voeren.

Deze vrijblijvendheid verdwijnt met de komst van de Nota Ruimte in 2005. In de Nota Ruimte, waarin het nationaal ruimtelijk beleid is vastgelegd, bepaalt het Rijk dat de realisatie van nieuwe ruimtevragende functies op een efficiënte wijze moet plaatsvinden¹⁰. In de Nota Ruimte neemt het Rijk twee maatregelen op die een duurzaam ruimtegebruik moeten waarborgen¹¹. De eerste maatregel is de bundeling van verstedelijking. Dit houdt in dat nieuwe bedrijventerreinen zo veel mogelijk binnen het bestaande bebouwde gebied worden gerealiseerd. De tweede maatregel betreft de toepassing van het principe 'uitbreiding na inbreiding'. Dit uitgangspunt houdt in dat nieuwe bedrijventerreinen pas worden aangelegd nadat de beschikbare ruimte op bestaande terreinen optimaal is benut (onder andere door herstructurering). Provincies moeten voortaan bewaken dat gemeenten (in regionaal verband) duurzaam met de ruimte voor bedrijventerreinen omgaan. Dit om te voorkomen dat er een grotere groei van bedrijventerreinen plaatsvindt dan noodzakelijk is. De uitspraken van het Rijk over bundeling van verstedelijking en 'uitbreiding na inbreiding'¹² zijn in de Nota Ruimte aangemerkt als

-
- 8 'Ruimte voor economische dynamiek', Ministerie van Economische Zaken, 1997.
- 9 'Actieplan bedrijventerreinen 2004-2008', Ministerie van Economische Zaken 2004. Dit actieplan gaat uit van de nationale doelstelling dat ruim 21.000 hectare bedrijventerrein geherstructureerd moet worden. Daarbij is niet aangegeven wanneer dat doel behaald moet zijn.
- 10 Planologische kernbeslissing Nota Ruimte, vastgesteld door de Eerste Kamer op 17 januari 2006.
- 11 Sinds eind jaren negentig heeft het Rijk verschillende pogingen ondernomen om het duurzaam ruimtegebruik te waarborgen. De Algemene Rekenkamer heeft eind 2008 vastgesteld dat deze pogingen zijn mislukt omdat het Rijk geen vervolg heeft gegeven aan haar beleidsvoornemens, rapport Algemene Rekenkamer 'Herstructurering van bedrijventerreinen', d.d. 12.11.08.
- 12 De toepassing van de SER-ladder is in de Nota Ruimte door het Rijk aangereikt als een bruikbaar, maar niet verplicht redeneerschema. Dit afwegingskader gaat uit van drie stappen:
1. Gebruik de ruimte die al beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
 2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om de ruimteproductiviteit te verhogen.
 3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is uitbreiding van ruimte voor de desbetreffende functie aan de orde.

concrete beleidsbeslissingen¹³. Deze uitspraken zijn rechtstreeks bindend voor andere overheden. Ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten moeten hiermee in overeenstemming zijn¹⁴.

2.5 Provinciaal beleid

Hiervoor is vastgesteld dat de uitgangspunten van het Rijk voor duurzaam ruimtegebruik vanaf begin 2006 bindend zijn voor provincies en gemeenten. Deze paragraaf beantwoordt de vraag wat de visie van de provincie Drenthe is op duurzaam ruimtegebruik.

Centraal uitgangspunt van het omgevingsbeleid, zoals vastgelegd in POP I en POP II, van de provincie Drenthe is het streven naar een duurzame ontwikkeling¹⁵. Dit vraagt om zuinig gebruik van de ruimte, één van de zes grondslagen in het Drents omgevingsbeleid die samen het richtinggevend kader vormen¹⁶. Voordat uitbreiding van het areaal van bedrijventerreinen aan de orde is, moet eerst bekeken worden of er nog ruimtewinst valt te behalen op de bestaande bedrijventerreinen¹⁷. Deze concretisering van de grondslag 'zuinig ruimtegebruik' heeft dezelfde gevolgen als toepassing van de SER-ladder¹⁸. De provincie Drenthe is bij de uitoefening van haar taken aan deze beleidsuitspraken uit het omgevingsbeleid gebonden. Gemeenten zijn indirect gebonden aan deze beleidsuitspraken doordat de provincie de gemeentelijke bestemmingsplannen toetst aan haar omgevingsbeleid.

Door een gevarieerd aanbod van voldoende én kwalitatief goede bedrijventerreinen, wil de provincie Drenthe een optimaal vestigings-

13 In de zin van artikel 2a, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zoals die tot 1 juli 2008 gold. Onder de Wro kunnen planologische kernbeslissingen geen concrete beleidsbeslissingen meer bevatten.

14 Onder de WRO (de artikelen 1, 2a en 4a) zoals die tot 1 juli 2008 gold, waren het streekplan en de planologische kernbeslissing de wettelijke planfiguren van provincie en het Rijk. Op onderdelen konden het streekplan en de planologische kernbeslissing rechten bindende uitspraken bevatten, de zogenaamde concrete beleidsbeslissingen. Zie daarover onder meer ABRS 10 juli 1997, AB 1998, 61 en ABRS 18 mei 2000, AB 2000, 381.

15 POP I (door PS Drenthe vastgesteld in 1998), pagina 18 en POP II (door PS Drenthe vastgesteld in 2004), pagina 20.

16 POP I pagina 26 en POP II pagina's 21 en 46.

17 POP I pagina's 30 en 255 en POP II pagina's 59 en 156.

18 In de praktijk betekent dit dat ieder bestemmingsplan voor een nieuwe bedrijventerreinenlocatie vergezeld moet zijn met een 'nut en noodzaak'-argumentatie. Daaruit moet blijken dat bestaande locaties onvoldoende ruimte bieden om de toekomstige vraag te accommoderen en dat de uitrol van nieuwe locaties noodzakelijk is. Dit is door de provincie Drenthe bevestigd naar aanleiding van vragen van de Rekenkamer op 15 januari 2009 en in het interview van de Rekenkamer met de provincie Drenthe op 27 oktober 2008.

klimaat voor bedrijven creëren¹⁹. Om tijdig over voldoende aanbod aan bedrijventerreinen te kunnen beschikken, wil de provincie ervoor zorgen dat er een 'ijzeren voorraad'²⁰ aan bedrijventerreinen beschikbaar is. De provincie streeft naar een bundeling van economische activiteiten in de economische kernzones²¹. Buiten de economische kernzones staat de provincie bij de hoofdkernen alleen kleinschalige lokale bedrijvigheid toe. De vraag naar bedrijventerreinen tot 2015 raamt de provincie op 895 hectare netto: hiervan is 790 hectare beschikbaar. De provincie verwacht dat tot 2015 350 netto hectare nieuw bedrijventerrein ontwikkeld moet worden²². Daarbij baseert de provincie Drenthe zich op de nota bedrijventerreinen tot 2015 die PS in juni 2002 hebben vastgesteld²³. In deze nota is de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen vastgesteld op basis van de autonome vraag naar bedrijventerreinen én de provinciale taakstelling ingevolge het Kompas voor het Noorden²⁴. De provincie gaat er daarbij van uit dat revitalisering van bestaande bedrijventerreinen weliswaar een bijdrage levert aan de opvang van deze toekomstige ruimtevraag maar slechts in zeer beperkte mate²⁵.

-
- 19 Dit beleid is vastgelegd in het POP I, voortgezet onder POP II en het Kompas voor het Noorden 2000-2006, ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland.
 - 20 Deze 'ijzeren voorraad' houdt in dat het aanbod aan bouwrijpe terreinen op elk tijdstip aan de verwachte vraag moet beantwoorden. Deze 'ijzeren voorraad' ziet de provincie Drenthe als een faseringsinstrument op basis waarvan de planvorming wordt versneld of getemporiseerd. De provincie Drenthe heeft in het POP niet aangegeven hoe groot de 'ijzeren voorraad' moet zijn.
 - 21 Deze economische kernzones zijn: Leek-Groningen-Assen-Hoogezand-Veendam-Winschoten langs de A7 en de A28 en Meppel-Hoogeveen-Coevorden-Emmen langs de A28 en N37.
 - 22 De provincie Drenthe heeft het bedrijventerrein Tweespoenland met een netto oppervlakte van 65 ha niet meegenomen bij het opstellen van haar behoefteeraming vanwege het specifieke karakter van dit terrein. Daarnaast heeft de provincie Drenthe in haar behoefteeraming rekening gehouden met een 'ijzeren voorraad' die neerkomt op 5 tot 6 maal de jaarlijkse uitgifte.
 - 23 In de 'Nota bedrijventerreinen tot 2015, lessen uit het verleden en consequenties voor de toekomst' is het aanbod en de vraag naar bedrijventerreinen tot 2015 opgenomen. Deze nota is in juni 2002 vastgesteld door PS Drenthe en heeft een vertaling gekregen in het POP II.
 - 24 In de nota ruimte voor bedrijventerreinen tot 2015 (pagina 21) gaat de provincie er van uit dat in Drenthe tot 2015 de vraag naar bedrijventerreinen jaarlijks 60 netto hectare bedraagt. Deze inschatting bestaat voor 51 ha uit de autonome vraag en voor 9 ha uit de taakstelling ingevolge het Kompas.
 - 25 De provincie Drenthe is van mening dat revitalisering maar in beperkte mate ruimtewinst oplevert en slechts deels kan voorzien in de vraag. Nota nieuwe bedrijventerreinen tot 2015, pagina 40.

3 Resultaten provinciaal beleid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of de provinciale beleidsmaatregelen bijdragen aan een duurzaam gebruik van de ruimte bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Na een toelichting op de diverse provinciale rollen in paragraaf 2, beschrijft paragraaf 3 hoe de provincie na de inwerkingtreding van het POP II bij de toetsing erop heeft toegezien dat haar ruimtelijk beleid doorwerkt in de gemeentelijke plannen. Paragraaf 4 beoordeelt of de provincie een effectieve regie heeft gevoerd bij de regionale ontwikkeling van bedrijventerreinen. Paragraaf 5 van dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag of en op welke wijze de provincie kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen heeft gefaciliteerd. Paragraaf 6 ten slotte, beantwoordt de vraag of ontevredenheid over de kwaliteit van bedrijventerreinen heeft geleid tot verhuisbewegingen.

3.2 Provincie als toetser, regisseur en facilitator

De provincie heeft verschillende rollen bij de realisatie van haar beleid. De provincie is plantoetser, regisseur en facilitator. De provinciale rollen zijn hieronder kort toegelicht.

De provincie beoordeelde tot 1 juli 2008 de gemeentelijke plannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen²⁶. De provincie *toetst* of de aanleg van nieuw bedrijventerrein in overeenstemming is met het ruimtelijk beleid. De provincie moet in de planbeoordeling toezien op een goede doorwerking van het rijksbeleid (Nota Ruimte) en het provinciaal beleid.

De provincie reserveert de ruimte voor nieuwe bedrijvigheid en bepaalt de spreiding van de bedrijvigheid over de provincie. De provincie legt in haar ruimtelijk beleid op hoofdlijnen de locatiekeuze, schaal en segmentering van bedrijvigheid vast²⁷. Om de behoeftevraag en aanbod van bedrijventerreinen op elkaar aan te laten sluiten, *regisseert* de provincie regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen. Deze samenwerking heeft als doel de ontwikkeling van bedrijventerreinen in regionaal verband af te stemmen. Regionale

26 In de huidige Wet op de ruimtelijke Ordening (hierna aangeduid als 'Wro') is deze planbeoordeling en -goedkeuring door de provincie met ingang van 1 juli 2008 komen te vervallen. Onder de Wro kunnen provincies gebruik maken van de volgende instrumenten om hun ruimtelijke belangen in het gemeentelijk beleid te borgen: de provinciale ruimtelijke verordening, proactieve aanwijzing of het proactief vooroverleg (proactief sturen), verplicht vooroverleg, indienen van een zienswijze en het geven van een reactieve aanwijzing (reactief interveniëren).

27 Onder segmentering verstaat de Rekenkamer in dit verband: de bestemming van een deel van het bedrijventerrein voor een specifieke groep bedrijven (segment) en afstemming van de inrichting van het terrein op de geselecteerde doelgroep.

samenwerking kan voorkomen dat gemeenten elkaar beconcurreren en dat zij onnodig nieuwe bedrijventerreinen aanleggen.

De provincie *ondersteunt* gemeenten bij het verbeteren van de kwaliteit van bedrijventerreinen. Daarbij kan sprake zijn van inhoudelijke ondersteuning (zoals procesbegeleiding). Meestal is er sprake van financiële ondersteuning door de provincie in de vorm van provinciale subsidie om bedrijventerreinen te herstructureren.

3.3 Toetsing niet juist verlopen

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe de gemeentelijke plannen voor nieuwe bedrijventerreinen onvoldoende heeft getoetst op duurzaam ruimtegebruik. Bij de meeste plannen heeft de provincie bij haar beoordeling niet gekeken of de beschikbare ruimte op bestaande bedrijventerreinen optimaal is benut. Is de restruimte wel in beeld gebracht, dan leidt dit niet tot een bijstelling van de omvang van de ruimte voor nieuw bedrijventerrein. Ook staat de provincie toe dat gemeenten de behoefte aan nieuw bedrijventerrein onderbouwen met prognoses die de provinciale raming overstijgen. De Rekenkamer baseert deze conclusie op de uitkomsten van het onderzoek dat zij heeft verricht naar gemeentelijke plannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Zij heeft daarvoor bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen bekeken die de provincie Drenthe heeft goedgekeurd ná inwerkingtreding van het POP II. Deze onderzoeksbevindingen zijn opgenomen in bijlage 1.

Uit het onderzoek blijkt dat bij het bepalen van de behoefte aan deze nieuwe bedrijventerreinen niet in beeld is gebracht of de ruimte op bestaande bedrijventerreinen in de regio optimaal is benut. Daar waar de restruimte wel in beeld is gebracht, zijn hieraan geen gevolgen verbonden door de omvang van dit terrein naar beneden bij te stellen. Recht doend aan haar eigen uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik, had deze omissie moeten leiden tot opmerkingen van de provinciale planologische commissie²⁸. Dit is niet gebeurd. De subcommissies van de Provinciale Planologische Commissie hebben in het voortraject hierover geen opmerkingen gemaakt en GS positief geadviseerd over de gemeentelijke plannen voor aanleg van nieuw bedrijventerreinen. Op basis van deze positieve ambtelijke advisering zijn de plannen voor nieuw bedrijventerrein door of namens GS goedgekeurd. Hierdoor zijn deze gemeentelijke plannen voor de aanleg van nieuw bedrijventerrein (deels) in strijd met het provinciaal omgevingsbeleid. Het gevolg is dat Gedeputeerde Staten bij de goedkeuring van deze plannen zijn afgeweken van het POP II en bindende uitspraken uit de Nota Ruimte²⁹.

28 Het gaat hier om de Commissie voor Gemeentelijke Bestemmingsregelingen, een subcommissie van de Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid die GS adviseert over het goedkeuren van gemeentelijke bestemmingsplannen.

29 De Rekenkamer merkt daarbij op dat GS Drenthe één bestemmingsplan goedgekeurd hebben eind 2005, dus voor de inwerkingtreding van de Nota Ruimte begin 2006.

De Rekenkamer merkt hier overigens nog het volgende over op. Het verwondert haar dat het belang van duurzaam ruimtegebruik in het POP niet is bevestigd door het als essentiële uitspraak te markeren. Duurzaam ruimtegebruik geldt als één van de zes grondslagen in de Drentse visie op duurzame ontwikkeling. Het maakt daarmee onderdeel uit van het richtinggevende kader voor de uitvoering van het omgevingsbeleid en brengt voor GS een (ruime) mate van vrijheid in de uitvoering met zich mee. Gezien het belang van duurzaam ruimtegebruik, ligt het in de rede dat GS PS informeert over haar (voorgenomen) afwijking hiervan.

Voor wat betreft de onderbouwing van de behoefte aan nieuw bedrijventerrein stelt de Rekenkamer vast dat in de onderzochte plannen sprake is van een te optimistisch uitgiftescenario. Het gevolg is dat de behoefte aan nieuw bedrijventerrein hoger uitvalt dan de provinciale ramingen op dit punt. Hierdoor is de vraag naar nieuw bedrijventerrein overschat en strookt deze niet met de feitelijke situatie. Daarbij komt dat de uitgifteperiode van deze terreinen de planperiode overstijgt. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de provincie Drenthe niet eist dat de uitgifte van deze nieuwe plannen is afgestemd met andere gemeenten binnen de regio. Zo kan het voorkomen dat de ontwikkeling van Bedrijvenpark A37 voorziet in de volledige behoefte aan nieuw bedrijventerrein in de regio Zuid Oost Drenthe tot 2015.

3.4 Regie niet effectief

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe geen effectieve regie voert op de intergemeentelijke samenwerking ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen. Hierdoor is er in de provincie Drenthe sprake van improductieve concurrentie tussen gemeenten bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het gevolg hiervan is dat er teveel nieuwe bedrijventerreinen zijn aangelegd waardoor onnodig beslag op de ruimte is gelegd.

De Rekenkamer veronderstelt dat een goede regionale samenwerking en afstemming over het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen, de concurrentie tussen gemeenten beëindigen en voorkomt dat nieuwe bedrijventerreinen onnodig worden aangelegd. Effectieve regie door de provincie kan deze ontwikkeling een halt toeroepen. Van gemeenten kan namelijk niet verwacht worden dat zij denken in termen van provinciaal en regionaal belang. Voeren gemeenten hun eigen belang te ver door en levert dit gevaar op voor het provinciaal of regionaal belang, dan verwacht de Rekenkamer dat de provincie, in haar rol van regisseur van de regionale samenwerking, ingrijpt³⁰. Dit vanuit haar verantwoordelijkheid voor duurzaam ruimtegebruik.

30 Dit is nog eens bevestigd in de bestuurlijke afspraken die over de uitvoering van de Nota Ruimte zijn gemaakt en vastgelegd in de 'Nota Ruimte, ieder zijn rol' van december 2005 pagina 8.

Eind jaren negentig zijn in de economische kernzones van Drenthe regionale samenwerkingsverbanden actief. Het gaat hier om het samenwerkingsverband Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel en de samenwerkingsregio Groningen-Assen.

Samenwerkingsverband Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel

Eind jaren negentig is de samenwerking in de regio Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel opgestart. Deze samenwerking was naast de integrale ontwikkeling van het gebied vooral gericht op de realisatie van volledige werkgelegenheid³¹. In juni 2004 is het samenwerkingsverband Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel opgeheven³². De provincie stelt daarbij vast dat de uitvoering van de regiovisie weinig effectief is geweest³³. De provincie Drenthe neemt in 2008 initiatief voor het opstarten van een vorm van regionale samenwerking in het zuiden van Drenthe³⁴. In de tussenliggende periode kiest de provincie Drenthe er bewust voor om de regionale samenwerking over te laten aan gemeenten³⁵.

Samenwerkingsregio Groningen-Assen

De provincie Drenthe participeert sinds 1999 in de samenwerkingsregio Groningen-Assen. In deze regio richt de samenwerking zich vooral op de integrale ontwikkeling van deze regio en op het tegengaan van onderlinge concurrentie die hiervoor schadelijk is³⁶. De provincie draagt financieel bij aan de samenwerkingsregio. Daarnaast is de provincie Drenthe vice-voorzitter van het bestuurlijke overleg. Hierdoor kan de provincie invloed uitoefenen op de selectie van onderwerpen voor het bestuurlijk overleg. Vanwege haar financiële en inhoudelijke bijdrage aan de samenwerkingsverbanden, beschikt de provincie Drenthe over voldoende instrumenten om haar regierol goed in te kunnen vullen en zo nodig van haar doorzettingsmacht³⁷ gebruik te maken.

31 Regiovisie Zuid-Drenthe/ Noord-Overijssel, 'Met het oog op 2020', mei 1999, pagina 17.

32 Besluit PS Drenthe d.d. 9 juni 2004.

33 Statenstuk 2004-130 aan PS Drenthe betreffende de evaluatie uitvoering regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel.

34 Het betreft het project Zuidas waarin de provincie met de vijf zuidelijke gemeenten participeert. Dit in 2008 opgestarte traject moet leiden tot een ruimtelijk-economische regiovisie en uitvoeringsagenda. Hierin komen ook werklocaties aan de orde.

35 Dit heeft geresulteerd in het Stedelijk Netwerk Zuid-Drenthe. Hoewel deze samenwerking formeel nog bestaat, staat deze op een laag pitje. De provincie Drenthe beperkt haar betrokkenheid tot participatie in projecten omdat zij de nadruk legt op uitvoering van haar beleid door gemeenten. Statenstuk 2004-130 aan PS Drenthe betreffende de evaluatie uitvoering regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel.

36 Convenant Regiovisie Groningen-Assen 2030, november 2004.

37 De Minister van VROM heeft het begrip 'doorzettingsmacht' geïntroduceerd tijdens het debat over de Nota Ruimte in de Eerste Kamer d.d. 17 januari 2006. Doorzettingsmacht ziet op de situatie waarin de provincie haar instrumenten inzet voor het provinciaal en regionaal belang en daarbij ingaat tegen gemeenten die prioriteit geven aan het gemeentelijk belang.

Zoals hiervoor aangegeven, is het antwoord op de vraag of er sprake is van een effectieve provinciale regie afhankelijk van de resultaten van de regionale samenwerkingsverbanden. De Rekenkamer constateert dat in de stadsregio Groningen-Assen de regionale samenwerking de planvorming en acquisitie van bedrijventerreinen omvat. De samenwerking in deze regio is niet zo vergaand dat deze de uitgifte, exploitatie en beheer van de bedrijventerreinen omvat³⁸. Daarnaast stelt de Rekenkamer vast dat de regionale samenwerking in het samenwerkingsverband Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel weinig resultaat heeft gehad. Dit komt doordat de gemeentelijke samenwerking onvoldoende invulling heeft gekregen³⁹. In plaats van maatregelen te nemen om deze regionale samenwerking succesvol te laten zijn, kiest de provincie er voor om niet de regie op zich te nemen. De provincie laat de invulling van deze regionale samenwerking liever over aan gemeenten.

3.5 Kwaliteitsverbetering deels gerealiseerd

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe met haar aanpak er deels in is geslaagd de kwaliteit van bedrijventerreinen te verbeteren. Deze conclusie is hieronder aan de hand van vier door de provincie Drenthe ingezette kwaliteitsmaatregelen toegelicht.

Kwaliteitsverbetering bestaande bedrijventerreinen

In 1998 heeft de provincie onderzoek verricht naar de kwaliteit van de bedrijventerreinen⁴⁰. Uit het onderzoek is gebleken dat de veroudering van acht (boven)regionale bedrijventerreinen met voorrang dient te worden aangepakt. De Rekenkamer stelt vast dat eind 2008 drie van deze bedrijventerreinen en één extra terrein (deels) zijn gerevitaliseerd. Daarnaast is de revitalisering van twee extra bedrijventerreinen in uitvoering. De overige vijf, in 1998 als verouderd aangemerkte bedrijventerreinen, zijn niet aangepakt omdat gemeenten hebben afgezien van revitalisering⁴¹. Vier van deze vijf terreinen staan nog steeds te boek als verouderd. Medio 2008 beschouwen de Drentse gemeenten deze terreinen plus achttien andere bedrijventerreinen als (gedeeltelijk) verouderd.

Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie Drenthe in de periode 2000 tot en met 2008 ruim € 6,2 miljoen heeft bijgedragen aan de

38 In de regio Groningen-Assen hebben deze afspraken ook betrekking op de uitgifteprijsen.

39 Dit komt naar voren de evaluatie over de uitvoering van de regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel, Statenstuknummer 2004-130, provincie Drenthe. De provincie Drenthe wil op projectniveau meewerken aan de regionale samenwerking.

40 Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998.

41 De gemeentelijke redenen hiervoor zijn volgens de provincies divers. Dit kan gelegen zijn in het niet kunnen voldoen aan de subsidiecriteria ingevolge het Kompas of het feit dat het project te weinig ruimtewinst oplevert.

revitalisering van bedrijventerreinen⁴². Ter vergelijking: dit is circa 14% van het budget dat in het kader van het Kompas voor het Noorden is uitgetrokken voor de subsidiëring van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen⁴³. De Rekenkamer merkt op dat mede door deze provinciale subsidiëring, nieuw bedrijventerrein onder de kostprijs kan worden uitgegeven.

Met de uitgevoerde revitaliseringprojecten is de kwaliteit van het openbaar gebied verbeterd. De getroffen maatregelen pakken de technische en economische veroudering van de bedrijventerreinen aan. Gemeenten hebben hiervoor de parkeer- en groenvoorzieningen, bewegwijzering, wegen en ontsluiting van deze bedrijventerreinen verbeterd. Dat bij de uitgevoerde revitaliseringprojecten het accent ligt op de kwaliteitsverbetering van het openbaar gebied, is een rechtstreeks gevolg van de Kompascriteria. Deze criteria schrijven voor dat het revitaliseringproject werkgelegenheid moet opleveren (in de zin van het behouden van werkgelegenheid). Herstructureringsprojecten waarbij een deel van het bedrijventerrein een ander functie krijgt (transformatie) of waarbij werkgelegenheid verdwijnt als gevolg van de uitplaatsing van bedrijven, komen dus niet in aanmerking voor subsidie op basis van het Kompas.

Omdat revitalisering veel geld kost, is het verkrijgen van subsidie hiervoor noodzakelijk. Gemeenten stellen hun revitaliseringplannen zodanig op dat deze voldoen aan de subsidiecriteria. Het gevolg is dat niet de aard van de veroudering van een terrein, maar de subsidievoorwaarden bepalend zijn voor de aanpak van de veroudering. Het gevolg van deze plannen is dat vaak maar een deel van de veroudering op een bedrijventerrein is aangepakt.

De revitalisering van het bedrijventerrein Bargermeer in Emmen is hiervan een goed voorbeeld. Duidelijk is dat de veroudering van dit terrein zich niet beperkt tot de kwaliteit van het openbaar gebied. De verouderingsproblematiek van dit terrein heeft ook betrekking op bodemverontreiniging, externe veiligheid en de geluidzoning⁴⁴. Uit het onderzoek blijkt dat deze verouderingsaspecten bij de revitalisering van het bedrijventerrein niet zijn aangepakt.

42 Daarnaast heeft de provincie Drenthe vanuit de Brede doeluitkering (BDU) in 2007 en 2008 een provinciale bijdrage verleend van €1,5 miljoen ten behoeve van de aanleg van een rondweg bij bedrijventerrein Vierslagen. Brief namens GS Drenthe d.d. 20.10.08, kenmerk 41/VV/2006011959.

43 Dit betreft de ingezette EZ-Kompas en EFRO-middelen. Jaarverslag 2007, voortgang Kompas voor het Noorden, deel 2 pagina 44, Samenwerkingsverband Noord-Nederland.

44 Dit is bevestigd in de rapportage 'Milieuhinderlijke bedrijven op regionale bedrijventerreinen' die Witteveen en Bos in opdracht van de provincie Drenthe medio 2008 heeft opgesteld. Ook het eindrapport van de Gemeente Emmen waarin de gemeentelijke visie op bedrijventerreinen is opgenomen d.d. 13.10.08 maakt melding van deze veroudering.

Uit het voorgaande blijkt dat de provincie Drenthe in 1998 de problematiek van verouderde bedrijventerreinen in beeld heeft gebracht. Op basis van deze inventarisatie hebben enkele gemeenten besloten om de verouderde bedrijventerreinen te revitaliseren. De provincie Drenthe heeft deze gemeenten financieel ondersteund bij de revitalisering.

Bundeling voor bedrijvigheid

De provincie streeft in haar omgevingsbeleid naar een bundeling van regionale bedrijvigheid bij de stedelijke centra in de economische kernzones. Daarbuiten is alleen bij hoofdkernen kleinschalige, lokale bedrijvigheid toegestaan. De Rekenkamer is van mening dat de provincie in de realisatie van haar doelstelling om bedrijvigheid te bundelen in de kernzones is geslaagd. De bedrijventerreinen die tijdens de onderzoeksperiode zijn aangelegd buiten de economische kernzones, betreffen lokale terreinen⁴⁵.

Categorieën bedrijventerreinen

De provincie Drenthe wil een gevarieerd aanbod van bedrijventerreinen. Om dit te realiseren, heeft zij in POP I de vraag naar bedrijventerreinen ingedeeld in de segmenten⁴⁶. In het POP II heeft de provincie er bewust voor gekozen om deze segmentering los te laten. Of een bedrijventerrein een eigen functioneel profiel moet krijgen, laat de provincie over aan de gemeenten⁴⁷. Gemeenten hebben namelijk meer kennis van de lokale behoefte aan typen bedrijventerreinen. Dit betekent dat gemeenten bepalen welke bedrijven zich vestigen op het bedrijventerrein. Daarbij zijn gemeenten alleen gebonden aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Bedrijven die qua milieuhinder vallen onder de milieucategorieën van het bestemmingsplan, zijn toegestaan. Dit kan tot een situatie leiden waarin op bedrijventerreinen diverse typen bedrijven zijn gevestigd ten koste van de vooraf beoogde doelgroepen. De Rekenkamer constateert dat bovenstaande situatie in de provincie Drenthe is ondervangen door de stadsregio Groningen-Assen. Gemeenten in de stadsregio hebben namelijk met elkaar afgesproken waar welke typen bedrijvigheid in de regio het beste geaccommodeerd kunnen worden. Hierdoor is in de stadregio een gevarieerd aanbod van bedrijventerreinen op regionaal niveau aanwezig. In de rest van de provincie Drenthe is dat vanwege het ontbreken van deze regionale afstemming, echter niet het geval.

Parkmanagement

De provincie Drenthe streeft naar duurzame bedrijventerreinen. Om deze duurzaamheid te stimuleren, zet zij het instrument parkmanagement in. De provincie Drenthe wil met parkmanagement het beheer en goed onderhoud van bedrijventerreinen organiseren.

45 Dit gaat niet op voor de ontwikkelde regionale bedrijventerreinen bij de kern Beilen waarvoor in het provinciaal omgevingsbeleid een uitzondering is gemaakt.

46 Dit betrof de segmenten: 'zwaar', 'gemengd', 'distributie' en 'hoogwaardig'.

47 De provincie Drenthe reikt in het POP II gemeenten een indeling aan in typen werkmilieus. Deze indeling stelt de provincie niet verplicht.

Dit heeft als doel veroudering van deze terreinen tegen te gaan. Uit het onderzoek door de Rekenkamer blijkt dat in de stedelijke centra van Drenthe zeven parkmanagementorganisaties op achttien bedrijventerreinen actief zijn. Voor het overgrote deel van de bedrijventerreinen waarvan de Drentse gemeenten medio 2008 hebben aangegeven dat deze verouderd zijn, geldt dat parkmanagement niet is ingevoerd.

3.6 Ontevredenheid door veroudering

Uit het case-onderzoek in de regio Emmen blijkt het volgende. Het merendeel van de bedrijven, gevestigd op bedrijventerreinen waarvan de veroudering niet (geheel) is aangepakt, is niet tevreden over de kwaliteit. Op deze terreinen zijn in verhouding de meeste bedrijven te vinden die binnen een periode van drie jaren willen verhuizen. Bedrijven gevestigd op de overige bedrijventerreinen zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit. De overige bedrijventerreinen zijn relatief jonge (jaren'90) terreinen of zijn enige jaren geleden gerevitaliseerd. Op deze terreinen is de verhuisbehoefte minder groot.

In het case-onderzoek is de Rekenkamer nagegaan of het feit dat bedrijven die gevestigd zijn op bestaande bedrijventerreinen ontevreden zijn over de kwaliteit, ertoe leidt dat deze bedrijven willen verhuizen of zijn verhuisd naar een nieuw bedrijventerrein in hun omgeving. De case die voor het verdiepend onderzoek in de provincie Drenthe is geselecteerd is het 'Bedrijvenpark A37'⁴⁸. Het case-onderzoek is ingestoken vanuit de invalshoek van de gebruiker. De Rekenkamer is het case-onderzoek gestart met inwinnen van informatie bij de gebruikers van het geselecteerde bedrijventerrein 'Bedrijvenpark A37'. Vervolgens is informatie over de kwaliteit van de nabij gelegen bedrijventerreinen Bargermeer, Bargerooterveld, BP Eigen Haard, De Tweeling, Vierslagen, Klazienaveen, Pollux en Waanderveld I ingewonnen bij (een deel van) de gebruikers van deze bedrijventerreinen. Hieronder zijn de belangrijkste uitkomsten van het case-onderzoek toegelicht. Bedrijven gevestigd op de bedrijventerreinen Bargermeer, Bargerooterveld, BP Eigen Haard, Pollux en Waanderveld I zijn over het algemeen tevreden over de

48 De Rekenkamer heeft onderstaande criteria gehanteerd voor het selecteren van de cases voor het onderzoek naar bedrijventerreinen:

1. Het betreft (boven)regionale bedrijventerreinen niet zijnde kantoorlocaties of locaties voor glastuinbouw.
2. Het gaat om bedrijventerreinen waarvan de bestemmingsplannen zijn goedgekeurd door de provincies in de periode na de laatste actualisatie van het streekplan;
3. Een deel van de bedrijfskavels op het bedrijventerrein is uitgegeven;
4. Het gaat om gemengde bedrijventerreinen;
5. In de directe omgeving (binnen de gemeentegrenzen) zijn zowel bestaande als nieuwe gemengde bedrijventerreinen gelegen;
6. Deze bestaande of nieuwe bedrijventerreinen (bedoeld onder punt 5) zijn nog niet volledig uitgegeven.

kwaliteit van deze terreinen. De verhuisbehoefte van deze bedrijven wordt veroorzaakt door bedrijfsgerelateerde factoren waarvan ruimtegebrek de belangrijkste is. Dit geldt echter niet voor de bedrijventerreinen De Tweeling, Vierslagen en Klazienaveen. Het merendeel van de bedrijven gevestigd op deze bedrijventerreinen, is niet tevreden over de kwaliteit

Het Bedrijventerrein De Tweeling is ontwikkeld in de periode 1910-1940. Het is een gemengd bedrijventerrein waarop bedrijven tot en met milieucategorie 4⁴⁹ zich mogen vestigen. Het gebied heeft een totale omvang van 45 hectare en voorziet in een maximale uitgiftecapaciteit van circa 41 hectare bedrijfsgrond. Op het bedrijventerrein zijn circa 70 bedrijven gevestigd. Ofschoon het bedrijventerrein in 1998 door de provincie Drenthe als verouderd is aangemerkt, is het terrein niet gerevitaliseerd. Uit het onderzoek door de Rekenkamer is gebleken dat Bedrijventerrein De Tweeling eind 2008 aspecten van veroudering vertoont.

Het Bedrijventerrein De Vierslagen is begin jaren '60 ontwikkeld. Het is een gemengd bedrijventerrein waarop bedrijven tot en met milieucategorie 4 zich mogen vestigen. Het gebied heeft een totale omvang van 64 hectare en voorziet in een maximale uitgiftecapaciteit van circa 51 hectare bedrijfsgrond. Op het bedrijventerrein zijn circa 70 bedrijven gevestigd. Ofschoon het bedrijventerrein in 1998 door de provincie Drenthe als verouderd is aangemerkt, is het terrein niet gerevitaliseerd. Wel is de ontsluiting van het bedrijventerrein verbeterd. Uit het onderzoek door de Rekenkamer is gebleken dat Bedrijventerrein De Vierslagen eind 2008 aspecten van veroudering vertoont.

Het Bedrijventerrein Klazienaveen is eind jaren '50 ontwikkeld. Het is een gemengd bedrijventerrein waarop bedrijven tot en met milieucategorie 3 zich mogen vestigen. Het gebied heeft een totale omvang van 24 hectare en voorziet in een maximale uitgiftecapaciteit van circa 21 hectare bedrijfsgrond. Op het bedrijventerrein zijn circa 40 bedrijven gevestigd. Uit het onderzoek door de Rekenkamer is gebleken dat Bedrijventerrein Klazienaveen eind 2008 aspecten van veroudering vertoont. Dit sluit aan met de bevinding van de gemeente Emmen die het terrein medio 2008 als verouderd beschouwt.

Het nieuw Bedrijvenpark A37 is in 2005 aangelegd. Het bedrijvenpark A37 is een hoogwaardig bedrijventerrein waarop bedrijven tot en met milieucategorie 4 zich mogen vestigen. Het bedrijvenpark heeft een omvang van 88 hectare en voorziet in een maximale uitgiftecapaciteit van circa 80 hectare bedrijfsgrond. Eind 2008 zijn er vier bedrijven op het terrein gevestigd.

49 De indeling in milieucategorieën (overeenkomstig de publicatie Bedrijven en Milieuzonering van de VNG) is gebaseerd op de risico's die bedrijvigheid heeft voor de omgeving. Meegewogen zijn de aspecten geur, stof, geluid, gevaar, verkeer en visuele hinder. Hoe hoger de milieucategorie, des te meer milieuhinder.

Uit het onderzoek uitgevoerd onder de bedrijven gevestigd op de bedrijventerreinen De Tweeling, De Vierslagen en Klazienaveen blijkt dat circa een derde van de bedrijven wil verhuizen. Voor bijna de helft van deze bedrijven is de verhuiscens mede ingegeven door de kwaliteit van deze terreinen. Slechts enkele van deze bedrijven willen verhuizen naar het nieuwe Bedrijvenpark A37. Gelet op het klein aantal respondenten in de enquête onder bedrijven gevestigd op het nieuwe bedrijvenpark Bedrijvenpark A37 kan de Rekenkamer over de verhuismotieven van bedrijven geen betrouwbare uitspraken doen.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Rekenkamer antwoord op de centrale onderzoeksvraag: hebben de maatregelen die de provincie Drenthe heeft genomen in het belang van duurzaam ruimtegebruik resultaat gehad en hebben deze maatregelen de ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen beïnvloed? Na een beschouwing over de mogelijke oorzaken van achterblijvende resultaten sluit het hoofdstuk af met aanbevelingen van de Rekenkamer.

4.2 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de maatregelen die de provincie Drenthe in de periode 2000-2008 heeft genomen, onvoldoende resultaat hebben gehad. De toetsing van plannen voor nieuwe terreinen is niet goed uitgevoerd, de regie bij regionale samenwerking is niet effectief en de kwaliteitsverbetering van bestaande bedrijventerreinen blijft achter bij de plannen.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie recente gemeentelijke bestemmingsplannen niet juist heeft getoetst aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik uit het geldende omgevingsbeleid. Hierdoor is mogelijke restruimte op bestaande terreinen niet in beeld gebracht. Het verwondert de Rekenkamer bovendien dat het belang van duurzaam ruimtegebruik niet als geldende 'norm' wordt beschouwd; nu biedt het kader waarin duurzaam ruimtegebruik als grondslag is aangemerkt GS de ruimte om hiervan af te wijken, zonder PS daarover te (hoeven) informeren.

Daarnaast heeft de provincie ingestemd met de beëindiging van de regionale samenwerking in het zuiden van Drenthe toen bleek dat deze samenwerking weinig resultaat had. De provincie heeft afgezien van het voeren van regie en de invulling van de regionale samenwerking overgelaten aan gemeenten. Daarnaast treft de provincie geen maatregelen op het moment dat de regionale samenwerking in de regio Groningen-Assen onvoldoende resultaat heeft. Het gevolg is dat improductieve concurrentie tussen gemeenten voortduurt. Ten slotte is gebleken dat hoewel de provincie belang hecht aan kwalitatief goede bedrijventerreinen, de resultaten op het gebied van kwaliteitsverbetering achterblijven. Een groot deel van de bedrijventerreinen die de provincie in 1998 als verouderd heeft aangemerkt, zijn niet gerevitaliseerd. Ook is gebleken dat op de meeste verouderde bedrijventerreinen parkmanagement niet is ingevoerd.

Daarnaast concludeert de Rekenkamer op basis van haar case-onderzoek dat op een drietal verouderde bedrijventerreinen sprake is van een verhuiscens bij een derde van de bedrijven. Voor bijna de helft van deze bedrijven is de verhuiscens mede ingegeven door de kwaliteit van deze terreinen.

De Rekenkamer concludeert op basis van de voorafgaande twee deelconclusies dat het niet waarschijnlijk is dat de tot nu toe getroffen maatregelen van de provincie substantieel hebben bijgedragen aan het beperken van het ruimtebeslag van nieuwe bedrijventerreinen.

De Rekenkamer heeft geen alomvattend onderzoek uitgevoerd naar nut en noodzaak van nieuwe bedrijventerreinen en de redenen van vestiging van de gebruikers. Het illustratieve case-onderzoek laat echter wel zien dat een substantieel deel van het ruimtebeslag op nieuwe terreinen mogelijk te vermijden is als bestaande terreinen in de regio van een hogere kwaliteit zijn. Daarnaast maken de achterblijvende resultaten van het beleid rond toetsing van bestemmingsplannen, de regie over regionale samenwerking en kwaliteitsverbetering aannemelijk dat het ruimtebeslag van nieuwe terreinen groter is dan mogelijk nodig was geweest.

De Rekenkamer ziet een aantal *oorzaken* voor de geschetste achterblijvende resultaten van provinciaal beleid. De provincie kiest bij de uitvoering van haar omgevingsbeleid voor een terughoudende opstelling, ook wanneer resultaten rond duurzaam ruimtegebruik gemeten aan haar eigen doelstellingen uitblijven. Daarbij speelt mogelijk een rol dat eenmaal gemaakte bestuurlijke afspraken met gemeenten en de samenwerkingsverbanden in latere fasen van toetsing en uitvoering als onwrikbaar worden beschouwd ondanks gewijzigde omstandigheden en nieuw beleid. Een andere oorzaak is mogelijk gelegen in de nog relatief recente aandacht voor duurzaam ruimtegebruik, waar voorheen economische groei en werkgelegenheid, zeker in het Noorden, voorop stonden.

4.3 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de provincie Drenthe aan om:

Minder terughoudendheid te zijn

- Richting gemeenten meer de rol van opdrachtgever/uitvoerder en minder de rol van ‘supporter’ te vervullen.

Toelichting

De realisatie van het belang van duurzaam ruimtegebruik vereist sturing door de provincie op regionaal niveau. De provincie kan de realisatie van provinciale belangen, zoals een duurzaam gebruik van de ruimte, naar zich toe trekken. Hiermee voorkomt de provincie dat het belang van duurzaam ruimtegebruik in het gedrang komt doordat gemeentelijke belangen hiertegen indruisen.

De provinciale regelgeving aan te passen

- In het nieuwe POP het belang van duurzaam ruimtegebruik duidelijker als zodanig te benoemen.

Toelichting

In het huidige POP is duurzaam ruimtegebruik benoemd als grondslag en niet als richtinggevende uitspraak. Hierdoor is het geen provinciale 'norm' waarover bij afwijking ervan de Staten geïnformeerd (hoeven) worden. Gezien het belang dat aan duurzaam ruimtegebruik wordt gehecht, is een minder vrijblijvende kwalificatie in het nieuwe POP bij een gelijkblijvende visie op zijn plaats.

- In de provinciale verordening te regelen dat gemeentelijke plannen voor bedrijventerreinen voldoen aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik.

Toelichting

De provincie kan op grond van de Wro per verordening regelen dat gemeentelijke plannen binnen één jaar nadat de provinciale verordening in werking is getreden, zijn aangepast aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik.

- Daarnaast beveelt de Rekenkamer de provincie aan om de subsidievoorwaarden voor herstructurering van bedrijventerreinen te wijzigen.

Toelichting

Deze wijziging houdt in dat de subsidievoorwaarde die inhoudt dat herstructurering werkgelegenheid moet opleveren of behouden, komt te vervallen. Hierdoor kunnen ook herstructureringsprojecten die geen werkgelegenheid opleveren of waarbij werkgelegenheid verdwijnt, voor provinciale subsidiëring in aanmerking komen. Het gevolg is dat de volledige veroudering van een bedrijventerrein kan worden aangepakt.

Speelruimte te houden bij bestuurlijke afspraken

- Te organiseren dat de provincie voldoende speelruimte houdt om invulling te geven aan haar wettelijke verplichtingen, indien over de uitvoering van beleid in een vroeg stadium bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

Toelichting

De Rekenkamer beveelt de provincie aan zich het recht voor te behouden om terug te komen op haar toezeggingen indien nakoming hiervan zou betekenen dat zij onvoldoende invulling kan geven aan haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

Effectievere samenwerking te regisseren

- Met gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden af te spreken dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen alleen is toegestaan indien de kosten en risico's van deze bedrijventerreinen gedeeld worden door de gemeenten uit de regio.

Toelichting

Het gezamenlijk dragen door gemeenten van de ontwikkelingskosten voorkomt onnodige aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De gemeenten zullen er immers voor waken dat zij verlies dragen voor nieuwe bedrijventerreinen die onverkoopbaar blijken. Dit dwingt gemeenten om samen te werken en vooraf te beoordelen of de vraag naar nieuw bedrijventerrein goed aansluit op de vraag van bedrijven in de totale regio.

- Met gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden overeen te komen dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen inzetten voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in de regio.

Toelichting

De provincie kan in haar provinciale verordening op basis van de Wro voorwaarden stellen aan de intergemeentelijke planning en uitvoering van bedrijventerreinen⁵⁰. Dit vanwege het belang dat zij heeft bij een goede bedrijventerreinplanning op regionaal niveau. Eén van deze voorwaarden is dat er samenhang is tussen de ontwikkeling van nieuwe en oude bedrijventerreinen. Met deze voorwaarde kan de provincie regionale verevening tussen gemeenten afdwingen⁵¹.

50 De realisatie van bedrijventerreinen is vooral een gemeentelijke aangelegenheid. Hierdoor kan de provincie de Grondexploitatiewet, die ziet op verevening bij private ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, niet inzetten.

51 Advies Task(force) herontwikkeling bedrijventerreinen, 'Kansen voor kwaliteit', d.d. 09.09.09, pagina 8.

5 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar concept-rapport op 20 april 2009 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Zij heeft het College van Gedeputeerde Staten gevraagd naar de mate waarin GS de conclusies uit het rapport onderschrijven en de aanbevelingen overnemen. De reactie van GS per brief van 26 mei 2009 is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de Rekenkamer.

5.1 Reactie GS Drenthe

“Allereerst zeggen wij u dank voor de toezending van het rapport ‘Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe’. Uw studie en bijbehorende aanbevelingen bieden goede aanknopingspunten voor de uitwerking van onze nieuwe structuurvisie.

Binnen de landelijke, regionale en lokale politiek is momenteel veel aandacht voor bedrijventerreinen, en niet in de laatste plaats ook bij ons. Deze maatschappelijke en politieke aandacht hangt sterk samen met de nieuwe aanleg van werklocaties en de landschappelijke inpassing ervan; een beeld dat niet door iedereen als prettig wordt ervaren. De uitstraling op de terreinen zelf is ook niet altijd een aantrekkelijk toonbeeld. Vooral de laatste jaren wordt bij bedrijventerreinen daarom steeds vaker een associatie gelegd met verrommeling van het landschap.

Echter, vanuit economisch en gezondheidsperspectief zijn bedrijventerreinen noodzakelijk. We hebben plaatsen nodig waar ondernemers kunnen ondernemen zonder dat zij beperkt worden in hun bedrijfsvoering door de omgeving en zij ook de omgeving niet hinderen met hun bedrijfsactiviteiten. Een substantieel deel van de Drentse bedrijvigheid is gevestigd op terreinen. Deze bedrijven leveren duizenden arbeidsplaatsen. Aangezien ‘werk voor iedereen’ één van dé pijlers van ons collegeprogramma is, is daarmee het belang van bedrijventerreinen voor ons beleid evident.

In uw onderzoek richt u zich op het spanningsveld dat kán ontstaan tussen een beleid gericht op de stimulering van de regionale economie en het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik. In uw studie hebt u dat vertaald via de volgende centrale vraagstelling: “hebben de maatregelen die de provincie Drenthe heeft genomen in het belang van duurzaam ruimtegebruik resultaat gehad, en hebben deze maatregelen de ruimte voor nieuwe terreinen beïnvloed”? De daaraan gekoppelde aandacht voor kwaliteit en de wens om onnodig gebruik van schaarse ruimte te voorkomen, is wat wij met ons beleid voor duurzaam ruimtegebruik nastreven. Wij hebben in ons collegeprogramma prioriteit gegeven aan het behoud van kwaliteit van

bestaande terreinen, al dan niet door middel van revitalisering en/of parkmanagement.

Uw hoofdconclusie is dat de maatregelen die wij in de periode 2000-2008 hebben genomen, niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. U stelt dat het niet waarschijnlijk is dat de tot nu toe getroffen maatregelen van de provincie substantieel hebben bijgedragen aan het beperken van het ruimtebeslag van nieuwe bedrijventerreinen. Wij kunnen ons niet vinden in deze conclusie. Vanuit onze optiek is de realiteit beduidend genuanceerder dan het beeld dat nu geschetst wordt. Deze nuance zullen we in deze reactie toelichten.

Daarbij is van belang eerst in te gaan op de regierol van de provincie en hoe wij die in Drenthe invullen. Onze opvatting daarover is namelijk bepalend voor onze manier van handelen en nauw gerelateerd aan uw opmerking dat u zich ervan bewust bent dat gemeenten een grote rol spelen bij de uitvoering van de gewenste kwaliteitsverbetering; een constatering die wij delen. De consequentie hiervan is naar onze mening dat uw conclusies ook in dat perspectief beoordeeld moeten worden.

Regierol provincie

In uw onderzoek ziet u de regierol van de provincie in het kader van duurzaam ruimtegebruik als volgt: leiding nemen in het proces en eindverantwoordelijk zijn voor een goed verloop ervan, alsook sturen op de beoogde doelen voor duurzaam ruimtegebruik.

In het bestuursakkoord rijk – provincies 2008-2011 is onderstreept dat de provincie een regierol heeft op het ruimtelijk en economisch domein. In onze ogen gaat het dan om het aanbrengen van samenhang en het leggen van verbindingen, zowel intern als extern. We willen de juiste partijen bij elkaar brengen met als doel processen zo te sturen dat ze leiden tot de realisatie van gewenste beleidsresultaten.

Specifiek voor bedrijventerreinen geldt dat de Commissie Noordanus stelt dat bij bedrijventerreinen geen sprake is van een lokale, maar van een regionale markt. Daarom is een regionale aanpak van het bedrijventerreinenbeleid nodig. Op basis van dit uitgangspunt willen Rijk, provincies en gemeenten een convenant (“convenant bedrijventerreinen 2010-2020”) tekenen. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de afspraken in het kader van de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland.

Het beleid m.b.t. bedrijventerreinen is naar onze mening bij uitstek een zaak van bestuurlijk samenspel tussen provincie en gemeente. Het gaat ons inzien om een gezamenlijke(o) verantwoordelijkheid. De provincie formuleert daarbij programmatische uitgangspunten op regionaal niveau (behoefteraming en spreiding over regio's), stimuleert ruimtelijke kwaliteit, duurzaam ruimtegebruik en regionale afstemming.

De gemeente voert daadwerkelijk uit door concrete planontwikkeling, grondverwerving en inrichting, onderhoud en beheer. Daarmee is

de gemeente in onze ogen primair verantwoordelijk voor het tijdig ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen (behoeftevraag), het signaleren van dreigende veroudering en verval (revitaliseringvraag) en de herontwikkeling van werklocatie naar een nieuwe functie (transformatievraag). Gemeenten hebben de contacten met ondernemers, makelaars en ontwikkelaars (vraagzijde) en dus zicht op de reële vraag naar (nieuwe) bedrijventerreinen. Ook dienen zij zicht te hebben op verhuishwensen en –bewegingen van zittende ondernemers.

Dit bestuurlijk samenspel provincie – gemeente is naar onze mening het meest gebaat bij een goede samenwerking en vertrouwen. In dat licht vinden wij uw aanbeveling “dat de provincie zich het recht moet voorbehouden om terug te komen op haar toezeggingen indien nakoming hiervan zou betekenen dat zij onvoldoende invulling kan geven aan haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden” een minder gelukkige suggestie. Wellicht kunnen we dit recht claimen, maar derden, inclusief mede-overheden, moeten kunnen vertrouwen op toezeggingen gedaan door ons. Het daarop terugkomen is in principe ongewenst en kan slechts in zeer incidentele gevallen op basis van zwaarwegende redenen plaatsvinden.

Ons provinciaal sturingsmodel is gebaseerd op aspecten als vertrouwen, samenwerking en respect voor een ieders rol. Het verplicht opleggen van door ons gewenste ontwikkelingen middels verordeningen e.d. willen wij zoveel mogelijk voorkomen. Slechts daar waar geen alternatieven voorhanden zijn of de AMvB dit vereist, overwegen we het opnemen van een verordening. Deze werkwijze is in het verleden succesvol gebleken en past binnen de kaders van het bestuursakkoord.

U bouwt uw uiteenzetting op rond drie thema’s, namelijk toetsing van nieuwe plannen, de organisatie van regionale samenwerking en de kwaliteitsverbetering van bestaande bedrijventerreinen. Onze reactie hebben we dan ook opgebouwd rond deze drie thema’s. Dit alles tegen de achtergrond van de geschetste bestuurlijke verhoudingen en de invulling van de regierol zoals die ons voor ogen staat.

De provincie als plantoetsers

Middels drie cases beschrijft u in het onderzoek langs welke stappen het proces van goedkeuring van bestemmingsplannen voor nieuwe bedrijventerreinen door de provincie verloopt. U hebt gekeken hoe de oordeelsvorming door de provincie plaatsvindt in relatie tot de criteria en uitgangspunten voor zuinig ruimtegebruik.

In uw onderzoek wijst u ons erop dat de uitgangspunten en criteria niet consequent worden toegepast. U constateert dat er meer ruimte in nieuwe bestemmingsplannen is opgenomen dan de behoeftes van het Omgevingsplan Drenthe (2004) voor een regio aangeeft en dat er onvoldoende kennis is van de restruimte op de bestaande werklocaties. Hierbij plaatsen wij de nuance dat de prognoses in het omgevingsplan een indicatief beeld geven voor de totale regionale

behoefte en geen absolute bovengrenzen zijn. Gemeenten dienen primair de reële behoefte te onderbouwen. Daarbij kennen terreinen ook diverse doelgroepen. Dit kan ertoe leiden dat per saldo via bestemmingsplancapaciteit meer terreinoppervlak wordt gereserveerd, dan de regionale prognose aangaf.

U doet de aanbeveling om het belang van duurzaam ruimtegebruik duidelijker te benoemen in het POP en om in een provinciale verordening te regelen dat gemeentelijke plannen voor bedrijventerreinen voldoen aan het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik.

Naar alle waarschijnlijkheid wordt de SER-ladder opgenomen in de AMvB/Ruimte. Het gedachtegoed van de SER-ladder – eerst kijken of herstructurering en intensivering van bestaande terreinen mogelijkheden bieden om ruimtevrage op te vangen, voordat nieuw terrein wordt ontwikkeld - is bij uitstek gericht op duurzaam ruimtegebruik. De opname van de SER-ladder versterkt de provinciale mogelijkheid om explicieter te zijn in de beoordeling. Wij bekijken momenteel hoe we deze regels het beste in het provinciaal beleid doorvertalen, rekening houdend met onze sturingsfilosofie.

Met de invoering van de nWro sinds 1 juli 2008 staan ons nu ook nieuwe instrumenten ter beschikking om pro-actiever op te treden. Het goedkeuringsinstrument achteraf is vervallen. Hiervoor in de plaats heeft de provincie nu de mogelijkheid om in een vroeg stadium via inpassingsplan, proactieve aanwijzing, zienswijze en reactieve aanwijzing te sturen op haar doelen van provinciaal belang in de ruimtelijke ordening.

Wij beraden ons momenteel op de vraag op welke wijze wij gebruik willen maken van de mogelijkheden die de nWro biedt.

Een goede toetsing vereist dat gemeenten goed zicht moeten hebben op de restruimte op bestaande terreinen en dit ook aantoonbaar moeten kunnen onderbouwen. Dan gaat het niet alleen om nog uitgeefbare kavels, maar ook om leegstaande bedrijfspanden op reeds uitgegeven terreinen.

De gedeeltelijke afwezigheid van leegstandsgegevens is een serieus probleem. Zeker als het gedachtegoed van de SER-ladder deel gaat uitmaken van het POP en ook daadwerkelijk via een Algemene Maatregel van Bestuur vastgelegd wordt, is in het kader van plantoetsing betrouwbare informatie rond beschikbare restruimte op bedrijventerreinen een absolute voorwaarde. We willen meedenken met betrokken partijen (gemeenten en bedrijfsmakelaardij) hoe dit te organiseren, maar stellen daarbij nadrukkelijk dat de primaire verantwoordelijkheid voor de levering van betrouwbare leegstandgegevens bij de gemeenten ligt.

Deze acties zullen ertoe leiden dat de provincie sterker sturend kan opereren, en zodoende minder de rol van supporter vervult. Daarmee denken wij invulling te geven aan uw aanbeveling om minder terughoudend te zijn.

Samenwerking en afstemming

Binnen de regierol van de provincie is de realisatie van samenwerking en afstemming een belangrijk instrument. Eens te meer, omdat zoals al eerder gesteld de bedrijventerreinenmarkt een regionale (grond)markt is. U constateert dat deze samenwerking/afstemming de afgelopen jaren niet overal in Drenthe even goed van de grond is gekomen en dat de provincie hier een strakkere regie had moeten voeren.

De praktijk laat ons inziens zien dat het beeld in Drenthe divers is. In Groningen-Assen is sprake van een goedlopende samenwerking/afstemming. De betrokken partijen zijn er in geslaagd gedurende een langdurig proces elkaars vertrouwen te winnen en nader tot elkaar te komen. Een resultaat dat te danken is aan de inspanningen van alle partners, en zeker niet in de laatste plaats ook van beide betrokken provincies. We komen later in onze reactie hierop terug.

In het Zuid-Drentse deel is de samenwerking minder gestructureerd. Deels heeft dat te maken met een grotere diversiteit van het gebied. Meppel en Emmen delen daar waar het bedrijventerreinen betreft niet elkaars regionale markt. Maar ook de gemeenten die dat gemeenschappelijke wel hebben, kennen een minder intensieve samenwerking. Met de regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel is toentertijd geprobeerd samenwerking in de regio van de grond te krijgen, maar door de heterogeniteit van het grote gebied bleek dat niet tot resultaat te leiden.

In uw rapport doet u enkele aanbevelingen om effectieve samenwerking te realiseren. Allereerst stelt u voor in regionale samenwerkingsverbanden af te spreken dat de aanleg van nieuwe terreinen alleen is toegestaan indien de kosten en risico's van deze bedrijventerreinen gedeeld worden door de gemeenten uit de regio. Realisatie van deze vorm van regionale verevening zou zeker een intensievere samenwerkingswijze met zich meebrengen. Uiteraard zien wij de meerwaarde van effectievere samenwerking. Naar onze mening kan de provincie deze vorm van regionale verevening echter niet koppelen aan toestemming voor de aanleg van nieuw terrein. Regionale kostenverevening is een kostenverhaalelement, en raakt daarmee direct de gemeentelijke autonomie. Kostenverevening is duidelijk geen planningsinstrument. Door dit echter rechtstreeks te koppelen aan toestemming voor de aanleg van een nieuwe terrein krijgt het echter wel dat karakter.

(Een extra complicatie is bovendien dat er in een aantal gevallen sprake is van provinciegrensoverschrijdende samenwerking (bijv. Coevorden-Hardenberg, Meppel-Steenwijkerland, Assen-Groningen). Dit impliceert dat de aangrenzende provincies dezelfde voorwaarde zouden moeten hanteren).

Daarnaast doet u de suggestie met gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden overeen te komen dat gemeenten een deel van de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen inzetten voor de herstructurering van verouderde terreinen in de regio. De

gedachtegang achter deze aanbeveling ondersteunen wij, maar de formulering wekt de suggestie dat dit momenteel nog niet geïmplementeerd wordt in Drenthe. Een dergelijke ontwikkeling is momenteel al gaande binnen de regio Groningen-Assen, en is u overigens ook bekend (zie pag. 61). In Groningen-Assen loopt het initiatief om afspraken te maken over kwaliteit en prijs, waarmee de onderlinge concurrentie op prijs verleden tijd zou moeten zijn. De meeropbrengsten die op deze wijze verkregen worden, worden dan ingezet voor revitalisering van oudere terreinen. Het initiatief is in een vergevorderd stadium en lijkt, hoewel bestuurlijk nog niet geïmplementeerd, een goede kans van slagen te hebben. Het is een project dat de weerspiegeling vormt van in de loop van de tijd opgebouwd vertrouwen, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Los van dit laatste initiatief blijft de provincie daar waar het meerwaarde heeft, streven naar een intensievere samenwerking tussen gemeenten. Momenteel loopt het Zuidas-project, een initiatief geïnitieerd door de provincie. Dit project - waarin de provincie, de vijf betrokken gemeenten (Meppel, de Wolden, Hoogeveen, Coevorden en Emmen), en het bedrijfsleven gezamenlijk opereren - beoogt te komen tot een profilering van het gehele gebied en een ruimtelijk-economische koers voor Zuid-Drenthe uit te stippelen. De uitkomsten dienen onder andere als input voor de nieuwe structuurvisie. Het initiatief is ook nadrukkelijk gericht op het dichterbij elkaar brengen van de betrokken gemeenten en het bedrijfsleven.

Met het dichterbij elkaar brengen van partijen wordt naar onze mening aan een belangrijke voorwaarde voldaan om daadwerkelijk samenwerking en afstemming te realiseren, ook op het gebied van bedrijventerreinen. Dat deze noodzaak er is, bewijst het eerder aangehaalde convenant bedrijventerreinen 2010-2020. In dit convenant is een apart artikel gewijd aan regionale samenwerking.

In het besef dat de markt voor bedrijventerreinen bovengemeentelijk is en daarmee afstemming een absolute noodzaak is, zijn wij voornemens regionale samenwerking als provinciaal belang op te nemen in onze structuurvisie. Dit biedt ons een handvat om actief op te treden via een van de instrumenten die ons in de nWro ter beschikking zijn gesteld. Wij vinden het wel belangrijk dat het een gedeeld gevoel en behoefte is. Wij gaan de komende tijd, gezamenlijk met de gemeenten, kijken hoe we aan die samenwerking invulling kunnen geven.

Kwaliteitsverbetering van bestaande bedrijventerreinen

De revitaliseringopgave

In uw rapport vraagt u aandacht voor de revitaliseringopgave. U constateert dat de provincie sinds lange tijd aandacht heeft voor de veroudering van terreinen, getuige een inventariserende studie (1998) naar de verouderingsproblematiek. Een en ander vertaalt zich ook via de financiële steun die we verstrekken aan diverse Drentse herstructureringsprojecten. Zo hebben we bijgedragen aan de revitalisering van projecten als bijvoorbeeld de Wieken in Hoogeveen, Bahco in Emmen en Oevers A/B in Meppel.

U merkt op dat de keuze van de door ons gefinancierde terreinen niet één op één aansluit bij het overzicht van meest verouderde terreinen dat we in 1998 hebben opgesteld. Uw constatering is correct, maar laat zich eenvoudig verklaren. De studie uit 1998 heeft nooit de intentie gehad om te dienen als 'de lijst voor toekomstige revitaliseringplannen'. Het doel was toentertijd voornamelijk beter zicht te krijgen op de kwaliteit van bestaande regionale terreinen en vervolgens de betreffende gemeenten aan te sporen (middels financiële steun) om voor de 'slechtst scorende' terreinen de problematiek scherper in kaart te brengen.

Bij de provinciale keuze om financiële steun aan revitaliseringprojecten te verstrekken, is 'de lijst van 1998' dan ook niet het vertrekpunt geweest. Andere factoren speelden hierbij een rol. De belangrijkste daarbij zijn:

- De intenties van de betreffende gemeente zelf. Uiteindelijk ligt het initiatief toch bij de gemeente zelf. Zij is de partij die primaire verantwoordelijkheid draagt voor de toekomst van haar terreinen.
- De vraag of provinciale cofinanciering een katalysatoreffect had en daardoor veel grotere effecten bereikt konden worden. Zo heeft bijvoorbeeld in de meeste gevallen de beschikbaarstelling van provinciale middelen geleid tot het verkrijgen van een (veel grotere) Kompasubsidie.
- De vraag of de keuze bijdraagt aan andere beleidsdoelen. Zo is bijvoorbeeld de afweging of een terrein wel of niet in de economische kernzone ligt altijd een belangrijk criterium geweest. Revitalisering van terreinen binnen de kernzones draagt bij aan de concentratie van werk in de steden; een belangrijk uitgangspunt in ons ruimtelijk-economische beleid.

Dat de Drentse inspanningen ook elders niet ongemerkt zijn gebleven, getuigt de conclusie van de Stichting Natuur & Milieu en de Provinciale Milieufederaties (Zuinig op Ruimte? Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen, 2007). Zij stellen dat "de provincies Noord-Brabant en Drenthe als enigen de herstructureringsopgave serieus in gang hebben gezet".

In 2008 hebben we via een gespreksronde met de gemeenten globaal zicht gekregen op de veroudering van de Drentse bedrijventerreinen. We zien het nu als een belangrijke taak dit verder uit te werken en gaan hiermee op korte termijn aan de slag. Dit sluit ook goed aan bij het al eerder gememoreerde bedrijventerreinenconvenant. We hebben het voornemen om in 2010 een eigen herstructureringsprogramma op te stellen. Dat gaat beduidend dieper dan alleen een lijst van te revitaliseren bedrijventerreinen. Het programma gaat zicht geven op de daadwerkelijk op te knappen oppervlakte, de investeringsopgave die dat met zich meebrengt, de financieringsbijdrage van betrokken partijen, de planning in de tijd, etc. Momenteel werkt de regio Groningen-Assen al aan een soortgelijk overzicht. Uitbreiding tot een provinciebreed beeld is gewenst. Niet alleen om een scherper beeld te krijgen van de problematiek, maar ook omdat we op basis daarvan onze financiële middelen richter kunnen prioriteren.

Parkmanagement

Om de kwaliteit op de bedrijventerreinen zelf te verbeteren, bevorderen we de organisatie van parkmanagement op bedrijventerreinen. Al sinds geruime tijd stimuleren we via personele inzet en financiële steun de ontwikkeling van parkmanagementorganisaties. We leggen hierbij de prioriteit bij terreinen met een regionaal karakter. Daarnaast hebben we een regionaal platform parkmanagement opgezet, waarin de deelnemende organisaties onder andere hun kennis uitwisselen. Naar onze mening is er een belangrijke professionaliseringslag gemaakt. Uw constatering dat de inspanningen van de provincie Drenthe op het gebied van parkmanagement door partijen in het veld positief worden beoordeeld, zien we dan ook als een erkenning van onze inspanningen.

Kwaliteitsbesef

Bovengenoemde initiatieven richten zich voornamelijk op de ontwikkelingen op de terreinen zelf. Daarnaast is er echter ook de landschappelijke inpassing en de beleving van de bedrijventerreinen vanuit de omgeving. Kwaliteitsverbetering zit daarom niet alleen in concrete revitaliseringprojecten en parkmanagement, maar heeft ook te maken met het besef van kwaliteit. Niet alleen bij de provincie, maar bij alle betrokken partijen. We zien het belang van kwaliteitsbesef en hebben zeer recentelijk een aantal initiatieven opgestart die het kwaliteitsbesef moeten bevorderen:

- Momenteel loopt - gefinancierd door de provincie - een onderzoek naar de mate van inpassing van bestaande bedrijventerreinen in het landschap. In elke gemeente is een terrein bestudeerd, door bewoners en experts. Als vervolg op dit onderzoek wordt een koppeling gemaakt naar 'tegengaan van verrommeling'.
- Wij hebben alle Drentse gemeenten uitgedaagd om een verrommelde situatie, bijvoorbeeld een bedrijventerrein, op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing te verbeteren. Projecten kunnen worden ingediend en worden door gemeenten en provincie gezamenlijk gefinancierd.
- Het tegengaan van verdere verrommeling van het Drentse landschap realiseren we onder andere door het instrument 'Mooi Drenthe'. Mooi Drenthe is het beoogde samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincie en organisaties die zich inzetten voor ruimtelijke kwaliteit. Het doel is om op een creatieve manier met betrokken partners te gaan werken aan ruimtelijke opgaven die in de hele provincie spelen. Het onderwerp bedrijventerreinen en werklandschappen komt hier zeker aan de orde. De oprichting van Mooi Drenthe past binnen het traject van de Samenwerkingsagenda 'Mooi Nederland' van het ministerie van VROM, mede ondertekend door de koepelorganisaties IPO en VNG.

Eén van uw aanbevelingen richt zich op de subsidievoorwaarden voor herstructurering van bedrijventerreinen. U stelt voor het werkgelegenheids criterium te laten vervallen. Volgens u is namelijk bij de aanpak van de veroudering niet de aard van de veroudering doorslaggevend, maar zijn de subsidievoorwaarden bepalend. Het gevolg hiervan zou zijn dat vaak maar een deel van de veroudering op

een bedrijventerrein wordt aangepakt, namelijk dat deel dat voldoet aan het werkgelegenheids criterium en daarmee subsidiabel is. Onze inzet van provinciale middelen heeft vrijwel zonder uitzondering gediend als cofinanciering van Kompasprojecten. Zoals bekend was Kompas een regionaal economisch beleidsprogramma, gericht op economische structuurversterking in het Noorden. (Overigens geldt nu hetzelfde voor het huidige OP-EFRO en Pieken in de Delta.) Aangezien werkgelegenheidsontwikkeling als een belangrijke indicator van economische structuurversterking wordt gezien, is het loslaten van dit criterium niet wenselijk.

Daarnaast zijn wij van mening dat dit werkgelegenheids criterium een integrale aanpak van de veroudering absoluut niet in de weg staat. Nog steeds kunnen integrale revitaliseringsplannen ontwikkeld worden, alleen is het wel zo dat bepaalde aspecten niet subsidiabel zijn binnen het Kompaskader. Daarvoor kunnen echter eventueel andere subsidiebronnen aangewend worden. In het geval van externe ontsluiting van een terrein kan bijvoorbeeld een beroep gedaan worden op BDU-gelden, en voor bodemsanering zijn eveneens specifieke middelen beschikbaar.

Tot slot

Wij voeren al jarenlang samen met onze partners (Rijk, SNN, gemeenten) een consistent bedrijventerreinenbeleid. Het maakt de overheden gezamenlijk sterker, maar geeft daarmee tegelijkertijd de provincie geen absolute vrijheid van handelen. De ruimtelijke en de economische dimensie proberen we daarbij zo goed mogelijk te verweven. De neerslag daarvan is vastgelegd in een nota bedrijventerreinen (2002) en in het provinciale omgevingsbeleid. Ons beleid vindt zijn vertaling in concrete projecten. Soms gaat het om revitalisering, soms om parkmanagement, soms om kwaliteitsbesef. Zoals wij hiervoor ook hebben aangegeven herkennen wij ons dan ook niet in het door u geschetste beeld. Op onderdelen onderschrijven wij uw bevindingen, maar tegelijkertijd zijn wij ook van mening dat onze inspanningen wel degelijk hebben bijgedragen aan het beperken van het ruimtebeslag van nieuwe bedrijventerreinen.

In uw studie heeft u een aantal waardevolle aanbevelingen opgenomen. Wij hebben in deze reactie aangegeven hoe we de komende jaren daarmee willen omgaan en hebben er het volste vertrouwen in dat we hiermee een belangrijke stap voorwaarts maken in onze wens om duurzaam ruimtegebruik op bedrijventerreinen te realiseren. Op deze wijze willen we verder bijdragen aan een goede (ruimtelijke) kwaliteit van bedrijventerreinen en het voorkomen van onnodig gebruik van schaarse ruimte”.

5.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van feit dat de provincie Drenthe de aanbevelingen als waardevol ervaart en deze gedeeltelijk overneemt. De provincie deelt de conclusie, dat de maatregelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, niet. De provincie licht in

haar reactie toe dat tal van maatregelen en acties een ander beeld geven dan wordt geschetst in het rapport. De Rekenkamer constateert dat de maatregelen die de provincie noemt, vooral betrekking hebben op de toekomst en niet op het beleid dat de provincie de afgelopen jaren heeft gevoerd. De uitvoerige opsomming van de provincie inzake voorgenomen initiatieven, programma's en acties lijkt te veronderstellen dat de provincie met de Rekenkamer van mening is dat meer en sterkere inzet nodig is. Dit stemt de Rekenkamer positief, evenals het voornemen van de provincie om actief op te treden en de regionale samenwerking te intensiveren. De keuze voor een terughoudende opstelling richting gemeenten mag volgens de Rekenkamer bij tegenvallende resultaten niet leiden tot vrijblijvendheid.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen, mede in het licht van de aanbevelingen van de commissie Noordanus met belangstelling blijven volgen.

Bijlage 1 onderzoeksbevindingen

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In deze bijlage geeft de Rekenkamer een onderbouwing van haar conclusies uit het rapport. In hoofdstukken twee tot en met vier gaat de Rekenkamer in op de invulling van de rollen die de provincie heeft met betrekking tot bedrijventerreinen. Deze vallen respectievelijk uiteen in de toetsende rol, de regierol en de faciliterende rol. Ten slotte beschrijft hoofdstuk vijf de onderzoeksresultaten van het verdiepend onderzoek op basis van de cases. Dit hoofdstuk geeft aan in hoeverre de kwaliteit van bestaande terreinen invloed heeft op de verhuismotivatie van bedrijven en of er een relatie is tussen de kwaliteit van bestaande terreinen en de omvang van de nieuw aangelegde bedrijventerreinen Waanderveld II (Emmen), Buitenvaart II (Hoogeveen) en Oevers E (Meppel).

De Rekenkamer heeft dit onderwerp opgenomen in haar onderzoeksprogramma omdat zij veronderstelt dat bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, ter stimulering van de regionale economie, onnodig schaarse ruimte is gebruikt. Daarnaast heeft de Rekenkamer geconstateerd dat het onderwerp ‘bedrijventerreinen’ zeer actueel is in verband met de maatschappelijke discussie over de ‘verrommeling’ van het landschap.

1.2 Bedrijventerreinen stimuleren economie

Voldoende ruimte en een gevarieerd kwalitatief aanbod aan bedrijventerreinen is een noodzakelijke voorwaarde om de economie te versterken. Dit is nodig om Nederland op de internationale ranglijsten met meest aantrekkelijke vestigingsplaatsen te doen stijgen, werkgelegenheid te behouden en een duurzame economische groei mogelijk te maken⁵². Ondernemingen op bedrijventerreinen zorgen voor ongeveer 35% van de toegevoegde waarde in Nederland. In het Noorden vervullen bedrijventerreinen een essentiële functie voor de economie. De bedrijventerreinen gelegen in de economische kernzones bevatten ruim driekwart van de werkgelegenheid in het Noorden⁵³. Het scheppen van ruimte om te ondernemen betreft niet alleen het herstructureren van verouderde terreinen maar ook het aanleggen van nieuwe terreinen.

Uit onderzoeken die het Rijk heeft laten uitvoeren is gebleken dat het evenwicht tussen vraag en aanbod van bedrijventerrein is verstoord⁵⁴. Deze verstoring wordt veroorzaakt door het feit dat er sprake is van

52 Ministerie van Economische Zaken: Actieplan bedrijventerreinen 2004 – 2008.

53 Strategische Agenda voor Noord-Nederland 2007-2013, SNN, pagina 7.

54 Onderzoek betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering, DHV BV, juli 2007 en het onderzoek ‘Regionaal bedrijventerreinbeleid; een inventarisatie’, Royal Haskoning, juli 2007.

beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Gemeenten concurreren met elkaar om de regionale werkgelegenheid door bedrijventerreinen aan te leggen en doen een aanslag op de ruimte zonder daar in termen van werkgelegenheid beter van te worden. Mede daarom blijft de herstructurering van bestaande terreinen achter.

1.3 Verantwoordelijkheden provincies

Met dit onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer de resultaten van het provinciaal beleid op het gebied van duurzaam ruimtegebruik bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen gericht onderzocht. Provincies kunnen er mede voor zorgen dat bedrijventerreinen minder snel verouderen omdat in de planning en uitvoering van het beleid voor bedrijventerreinen een belangrijke rol is weggelegd voor de provincies. Hieronder zijn de instrumenten opgenomen die de provincies overwegend gebruiken:

1. Provincies *bepalen de behoefte* aan nieuwe bedrijventerreinen voor de middellange en lange termijn. Deze behoefteeramingen leggen de provincies vast in hun omgevingsplannen en streekplan;
2. Provincies *bepalen de spreiding* van de bedrijvigheid over de provincies. Provincies leggen in hun omgevingsplannen en het streekplan op hoofdlijnen de locatiekeuze, schaal en segmentering⁵⁵ van bedrijvigheid vast;
- 3 Tot 1 juli 2008 waren provincies bevoegd te besluiten over de *goedkeuring* van bestemmingsplannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. De provincie beoordeelt of de aanleg van nieuw bedrijventerrein in overeenstemming is met het ruimtelijk beleid. In de huidige Wet op de ruimtelijke Ordening (hierna aangeduid als 'Wro') is deze planbeoordeling en -goedkeuring door de provincie komen te vervallen;
- 4 Provincies kunnen de regionale afstemming en samenwerking tussen gemeenten bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen *bevorderen* door met de betreffende gemeenten hierover afspraken te maken in het kader van een regionale uitvoeringstrategie voor bedrijventerreinen;
- 5 Provincies *subsidiëren* op basis van hun gezamenlijke economische visie de aanleg en herstructurering van bedrijventerreinen⁵⁶.

1.4 Recente ontwikkelingen

Samenwerkingsagenda Mooi Nederland

In het kader van de 'Samenwerkingsagenda Mooi Nederland' gaan het Rijk, provincies en gemeenten afspraken maken over de kwaliteit van bedrijventerreinen. Deze afspraken hebben tot doel om de ruimtelijke kwaliteit van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen te verbeteren en

55 Onder segmentering verstaat de Rekenkamer in dit verband: de bestemming van een deel van het bedrijventerrein voor een specifieke groep bedrijven (segment) en afstemming van de inrichting van het terrein op de geselecteerde doelgroep.

56 Het betreft de economische visie zoals verwoord in 'Kompas voor het Noorden', 'Koers Noord' en het Operationeel Programma EFRO.

een evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod te realiseren, zowel kwantitatief als kwalitatief. Immers, wanneer de kwaliteit van bedrijventerreinen onvoldoende is, gaan ondernemers op zoek naar nieuwe bedrijfsruimte. Dit kan leiden tot een leegloop en veroudering van bestaande bedrijventerreinen. Veroudering van bedrijventerreinen kan daardoor een bedreiging zijn voor duurzaam ruimtegebruik.

Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen en aanbevelingen

Het Rijk heeft in 2008 besloten tot een herijking van de aanpak van bedrijventerreinen. De herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en het maken van provinciale afspraken over de planning van nieuwe bedrijventerreinen staan hoog op de agenda. Daarnaast is de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen ingesteld die, op basis van goede en slechte voorbeelden van reeds uitgevoerde herstructureringsprojecten, generieke lessen getrokken heeft voor de aanpak van herstructurering. De Taskforce heeft op 9 september 2008 haar rapport uitgebracht waarin zij aanbevelingen doet om de herstructurering van bedrijventerreinen van de grond te krijgen⁵⁷. De strategische lijnen waarlangs een succesvolle aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek volgens deze Taskforce moet plaatsvinden zijn:

- Een economische stadsvernieuwingsaanpak tot omstreeks 2020 voor een inhaalslag ter herstructurering van bedrijventerreinen;
- Een proces van verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt;
- Een regionale aanpak van bedrijventerreinenbeleid.

Het Kabinet onderschrijft het advies van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen op hoofdlijnen, tevens zet het Kabinet samen met provincies, gemeenten en bedrijfsleven in lijn met het advies van de Taskforce in op een herstructureringsopgave van ongeveer 6.500 ha tot 2013. Voor deze herstructurering heeft het Kabinet tot en met 2013 € 400 miljoen beschikbaar. De uiteindelijke bijdrage van het Kabinet is afhankelijk van de bijdragen van de andere partijen. Het Kabinet wil over de behoefte- en herstructurering van bedrijventerreinen een convenant tekenen met provincies en gemeenten in september 2009⁵⁸.

57 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008.

58 Kabinetsreactie op 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2009.

2 Invulling toetsende rol

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de provincie Drenthe erop toeziet dat het omgevingsbeleid uit het POP II doorwerkt in de plannen voor nieuwe bedrijventerreinen. Paragraaf 2.2 geeft een toelichting op het onderzoek. Paragraaf 2.3 beantwoordt de onderzoeksvraag of de provincie Drenthe zorgvuldig heeft beoordeeld of er sprake is van intensief gebruik van de ruimte op bestaande bedrijventerreinen wanneer zij haar goedkeuring verleent aan bestemmingsplannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Het gaat daarbij om bestemmingsplannen die zijn goedgekeurd ná inwerkingtreding van het POP II 2004⁵⁹. Het hoofdstuk sluit af met een analyse in paragraaf 2.4.

2.2 Toelichting onderzoek nieuwe bedrijventerreinen

Het uitgangspunt zuinig ruimtegebruik was al in het POP I⁶⁰ geformuleerd en is in het POP II⁶¹ als één van de belangrijkste doelstellingen opgenomen. Ook heeft de provincie 'zuinig ruimtegebruik' als één van de grondslagen aangemerkt, die richtinggevend zijn voor operationalisering van het begrip duurzame ontwikkeling. De provincie heeft het geconcretiseerd door bij stedelijk ruimtebeslag een voorkeursvolgorde aan te houden⁶², die feitelijk neerkomt op het toepassen van de SER-ladder⁶³. Het POP II geeft aan dat eerst bekeken moet worden of er nog ruimtewinst te behalen valt op bestaande terreinen, voordat uitbreiding van het areaal aan de orde is. De provincie Drenthe heeft aangegeven dat zij het 'zuinig ruimtegebruik' meeweegt bij het beoordelen van bestemmingsplannen. Elk bestemmingsplan voor een nieuwe bedrijventerreinlocatie gaat vergezeld met een 'nut en noodzaak'-argumentatie. Daaruit moet

59 POP II, 2004 – heden. POP II is vastgesteld op 7 juli 2004.

60 POP I is op 16 december 1998 vastgesteld. Uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik is opgenomen onder andere op pagina 53, 54 en 84.

61 POP II, pagina's 20 -24 en 46.

62 Deze volgorde houdt in dat hetzelfde oppervlak beter gebruikt moet worden door intensivering, aanpassing van het gebruik door herstructureren en transformatie en opnieuw inrichten door functieverandering.

63 De toepassing van de SER-ladder is in de Nota Ruimte door het Rijk aangereikt als een bruikbaar, maar niet verplicht redeneerschema. Dit afwegingskader gaat uit van drie stappen:

1. Gebruik de ruimte die al beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.
2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om de ruimteproductiviteit te verhogen.
3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is uitbreiding van ruimte voor de desbetreffende functie aan de orde.

blijken dat bestaande locaties onvoldoende ruimte bieden om de toekomstige vraag te accommoderen en dat de uitrol van nieuwe locaties noodzakelijk is⁶⁴.

Deze paragraaf beschrijft het onderzoek dat de Rekenkamer heeft verricht naar de behoefteonderbouwing van de nieuwe bestemmingsplannen die na de inwerkingtreding van het POP II (juli 2007) zijn goedgekeurd. Volgens opgave van de provincie gaat het om de onderstaande plannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen:

- Bedrijventerrein Waanderveld II/Emmen;
- Bedrijventerrein Buitenvaart II/Hoogeveen;
- Bedrijventerrein Oevers E/Meppel.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie Drenthe inderdaad heeft kunnen oordelen dat er behoefte aan nieuw bedrijventerrein was. Dit omdat er geen restruimte aanwezig was op bestaande nabij gelegen bedrijventerreinen of omdat er wel restruimte aanwezig was maar deze restruimte voor een ander type bedrijvigheid is bestemd. Aangezien de provincie Drenthe het uitgangspunt van duurzaam ruimtegebruik heeft aangemerkt als één van de belangrijkste doelstellingen van het POP II, verwacht de Rekenkamer dat niet naleving van dit uitgangspunt heeft geleid tot een 'zware' opmerking van de Commissie Advisering Ruimtelijke Plannen (CARP) en een negatief advies op dit punt van de Commissie voor Gemeentelijke Bestemmingsregelingen (CGBR) en (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring aan het plan door of namens GS. Vervolgens heeft de Rekenkamer onderzocht of de onderbouwing van de behoefte aan nieuw bedrijventerrein is gebaseerd op de vraag vanuit de markt. Onderzocht is of kwalitatieve analyses van de markt onderdeel hebben uitgemaakt van de behoefteonderbouwing. De Rekenkamer is nagegaan of het besluit van GS tot goedkeuring conform het advies van de CGBR is⁶⁵. Ten slotte is nagegaan of de provincie Drenthe er op toe heeft gezien dat de uitgifte van de onderzochte nieuwe bedrijventerreinen past binnen de afspraken die in regionaal verband hierover zijn gemaakt.

2.3 Plantoetsing nieuwe bedrijventerreinen

2.3.1 Waanderveld II/Emmen

Beschrijving van het plan op hoofdlijnen

Een hoogwaardig bedrijventerrein als Waanderveld II moet volgens de provincie sectoren aantrekken die geen negatieve uitstraling of een negatieve invloed op de omgeving hebben, zoals geluidsoverlast,

64 Schriftelijke beantwoording op vragen van de Rekenkamer door de Provincie Drenthe. Antwoorden ontvangen per e-mail op 26-11-2008.

65 Overigens is van een algehele toetsing door de Rekenkamer van het besluit van GS geen sprake. Het onderzoek heeft zich gericht op de geldigheid van de behoefteonderbouwing zoals die door de provincie Drenthe is geaccepteerd.

zichtoverlast, stankoverlast of extra verkeersintensiteit. Het gaat hierbij om 'schone' bedrijven, zoals kantoren en dienstverleningsbedrijven waarbij aandacht is besteed aan uitstraling en kwaliteit van bebouwing op een ruimtelijk verantwoorde manier. De raad van de gemeente Emmen heeft het bestemmingsplan op 28 september 2006 vastgesteld. GS hebben het bestemmingsplan bij besluit van 11 december 2006⁶⁶ goedgekeurd.

Oppervlakte en aantal bedrijven

De oppervlakte van Waanderveld II is niet terug te vinden in het bestemmingsplan. Uit de toelichting op het bestemmingsplan Bedrijvenpark A37 blijkt dat Waanderveld II circa 4,8 ha groot is waarvan 2 ha uitgeefbaar is⁶⁷. Er is plaats voor 40 tot 42 bedrijven op Waanderveld II.

Type bedrijvigheid en zonering

Waanderveld II is bedoeld voor hoogwaardige bedrijven met een bedrijfswoning in de milieucategorieën 1 en 2. De Rekenkamer merkt op dat gezien de toegestane bedrijvigheid er geen sprake lijkt te zijn van een (boven) regionaal terrein. De provincie Drenthe heeft hierop aangegeven dat voor de provincie niet de milieucategorie bepalend is voor de (boven)regionale status van een terrein⁶⁸.

Locatiekeuze

In de Ruimtelijk Economische Visie die in het kader van Bedrijventerrein De Tweeling is opgesteld⁶⁹ is de vraag-aanbodssituatie met betrekking tot bedrijventerreinen in de regio (Zuid-Oost) Drenthe en Emmen in het bijzonder in kaart gebracht en geprognosticeerd. De gemeente concludeert dat ontwikkeling van het woon-werkconcept op dit bedrijventerrein noodzakelijk is omdat in de kern van Emmen verder geen alternatieven zijn waar een bedrijfswoning kan worden gebouwd. In het kader van de diversificatie van bedrijventerreinen en het uitgangspunt 'elk bedrijf op de juiste plaats' past de ontwikkeling van het bedrijvenpark Waanderveld II.

Regionale afspraken

De gemeente Emmen maakt deel uit van de Regiovisie Zuid-Drenthe/ Noord-Overijssel. De gemeente Emmen geeft in haar toelichting op het bestemmingsplan aan dat in het kader van de regiovisie afstemming plaats vindt over de aanleg van bedrijventerreinen. Daarnaast werken

66 Nummer 50/RW/2006014942.

67 Bij de provincie is nagevraagd of dit juist is, maar de provincie kon de Rekenkamer geen bevestiging geven van deze oppervlaktecijfers. De provincie Drenthe heeft aangegeven dat ze het plan heeft beoordeeld met als veronderstelling dat het hele plangebied als bedrijventerrein zal worden gebruikt en dat de provincie geen inzicht heeft in het uitgiftebeleid van de gemeente Emmen. Schriftelijke beantwoording van de provincie Drenthe op vragen van de Noordelijke Rekenkamer per planbeoordeling, d.d. 15 januari 2009.

68 Schriftelijke beantwoording van de provincie Drenthe op vragen van de Noordelijke Rekenkamer per planbeoordeling, d.d. 26 november 2008.

69 Opgesteld door Royal Haskoning in opdracht van de gemeente Emmen, 2003.

Emmen en Coevorden samen in het kader van de Logistieke Regio. Emmen wil haar functie van logistiek centrum behouden door de voortdurende beschikbaarheid van diverse typen bedrijventerrein in Emmen. Uit onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat de uitvoering van de regiovisie is gestokt waardoor afstemming van uitgifte van bedrijventerreinen binnen deze regiovisie niet heeft plaatsgevonden. Hoewel de toelichting van het bestemmingsplan vermeldt dat over de uitgifte van het bedrijventerrein in regionaal verband afspraken zijn gemaakt, blijkt dit niet uit de stukken die de Rekenkamer heeft onderzocht. De provincie heeft aangegeven dat in de Nota Bedrijventerreinen tot 2015 is gekeken naar ontwikkelingen per regio. Dit is vervolgens als uitgangspunt overgenomen in POP II⁷⁰.

Onderbouwing behoefte

De behoefteonderbouwing en 'nut en noodzaak'-argumenten voor dit bedrijventerrein komen onder andere uit:

- **POP II**

Emmen geldt naast Assen, Hoogeveen en Meppel als streekcentrum. Hier ligt het zwaartepunt van de Drentse verstedelijkingsopgave, zowel op het terrein van wonen als van werken. Emmen heeft naast de positie als streekcentrum in het POP II een prioritaire positie gekregen in het kader van het Grote Steden Beleid, een trekkersrol in het Stedelijk netwerk Zuid Drenthe en fungeert als verzorgingsgebied voor de omliggende plaatsen en gemeenten. Met het verkrijgen van de prioritaire positie ondersteunt de provincie de ambities van de gemeente Emmen. De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in het POP II voor de regio Zuid-Drenthe Oost, waartoe de gemeente Emmen behoort, de totale behoefte aan nieuw bedrijventerrein heeft bepaald op 60 ha netto en 90 ha bruto tot 2015. Dit betekent dat het tekort dat de gemeente Emmen heeft geraamd tot 2010 7 ha *meer* bedraagt dan de provinciale raming voor deze regio tot en met 2015. Daarmee is door de ontwikkeling van het Bedrijvenpark A37 in Emmen, waarvoor de provincie Drenthe in mei 2004⁷¹ goedkeuring heeft verleend, voorzien in de verwachte behoefte aan bedrijventerreinen in deze regio tot 2015.

- **Strategienota 'Emmen een vernieuwde formule'**

In deze strategienota geeft de gemeente Emmen haar visie tot 2020 weer. De nota is het resultaat van een bezinning op toekomstige ruimtelijke en economische opgaven. Zoals hierboven als is aangegeven zet de gemeente Emmen in op een totaal van 7.500 extra arbeidsplaatsen per 2020. Deze groei komt bovenop de autonome groei van 11.000 arbeidsplaatsen. Deze groei van de werkgelegenheid zal zijn weerslag hebben op de vraag naar bedrijfsruimte binnen de gemeente Emmen. Deze vraag geldt voor alle segmenten (zwaar, gemengd, hoogwaardig).

70 Schriftelijke beantwoording van de provincie Drenthe op vragen van de Noordelijke Rekenkamer per planbeoordeling, d.d. 15 januari 2009.

71 Besluit GS Drenthe d.d. 6 mei 2004, kenmerk RW/A5/2004002478.

Vraag naar bedrijventerreinen in Emmen

De gemeente geeft aan dat de vraag naar bedrijventerrein tussen 1996 en 2000 jaarlijks gemiddeld is gestegen tot 14,4 ha. De gemeente verwacht dat door de verdubbeling van de N37 de vraag naar bedrijventerreinen zal toenemen. Daarnaast zal volgens de gemeente Emmen de vraag verder toenemen door de verdienstelijking van de samenleving en 'kantorisering' van bedrijventerreinen. Blijft het uitgiftepatroon hetzelfde dan is de gemeente Emmen van mening dat er de komende tien jaren (naast de ijzeren voorraad van 60 ha) behoefte is aan 130 ha (9 jaren maal 14,4 ha per jaar) om aan de vraag te kunnen voldoen.

Marktontwikkelingen

In het voorontwerp bestemmingsplan geeft de gemeente aan dat zij tot 2015 een tekort heeft aan bedrijventerrein dat ligt tussen de 26,6 en 58,6 ha. Een belangrijk deel van dit tekort kan worden opgevangen door de realisatie van Bedrijvenpark A37, Businesspark Meerdijk en de uitbreiding van De Tweeling, te Nieuw Amsterdam/Veenoord. Naast de meer grootschalige bedrijvenparken zijn ook kleinere hoogwaardige projecten, mede ook vanuit het oogpunt van differentiatie van het aanbod, van belang. Voor het segment hoogwaardig bedrijventerrein, relevant voor de onderhavige ontwikkeling van Bedrijvenpark Waanderveld II, ligt het tekort tussen de 7,6 en 14 ha. De combinatie van wonen en werken in Waanderveld I is zeer succesvol gebleken. De beschikbare kavels op Waanderveld I zijn inmiddels verkocht dan wel in optie uitgegeven. Momenteel (anno 2005) staan er meer dan 100 belangstellenden geregistreerd. Daarom is er volgens de gemeente dringend behoefte aan nieuwe kavels. Het bestemmingsplan Waanderveld II voorziet in de realisatie van 42 kavels.

Beeldkwaliteit

De gemeente wenst een meer dan gemiddelde kwalitatieve ruimtelijke invulling van het plangebied. Naast de gebruikelijke bouwvoorschriften is daarom de Leidraad Beeldkwaliteit⁷² toegevoegd. Deze Leidraad bevat de toetsingscriteria voor de nadere eisen die aan de plaats en afmeting van een gebouw kunnen worden gesteld en regelt dat buitenopslag niet zichtbaar mag zijn vanaf de openbare weg en dat een gedeelte van het bouwperceel als groenstrook moet worden ingericht.

Advies Commissie Afstemming Ruimtelijke Plannen d.d. 09.06.05

De commissie constateert dat het bestemmingsplan past binnen de beleidsuitgangspunten van het POP. Dit bestemmingsplan draagt bij aan de beschikbaarheid aan een gevarieerd aanbod van bedrijventerreinen in Emmen. Tevens blijkt uit de al ontwikkelde plannen en de wachtlijst dat wordt voorzien in een specifieke behoefte. Uit het dossier blijkt niet dat de provincie vraagt om inzage

72 Bijlage 1 bij de bestemmingsplanvoorschriften.

in deze stukken⁷³. Verder wordt met dit bestemmingsplan geen bebouwingscontour overschreden. De commissie kan zich daarom vinden in de inhoud van het bestemmingsplan.

Advies Commissie voor gemeentelijke bestemmingsregelingen d.d. 07.12.06

Deze commissie neemt de argumentatie van de CARP over en adviseert GS om het plan goed te keuren. Op 11 december 2006 keurt GS, conform het advies van de commissie, het bestemmingsplan goed.

Toetsing van de provinciale beoordeling van het plan

■ **Zuinig ruimtegebruik**

De Rekenkamer constateert dat bij de provinciale beoordeling van onderhavig plan is beoordeeld of er op de bestaande bedrijventerreinen in de gemeente Emmen nog uit te geven grond beschikbaar en of door de ontwikkeling van nieuwe terreinen grond uitgeefbaar is te maken. Daarbij is niet beoordeeld of de ruimte op bestaande bedrijventerreinen in Emmen beter benut kan worden (door intensivering, meervoudig gebruik van de ruimte, herstructurering, transformatie en functieverandering). De behoefte aan het nieuwe bedrijventerrein is gebaseerd op de toenemende vraag aan bedrijventerreinen en het feit dat dit plan voorziet in een specifieke behoefte (combinatie van wonen en werken). Deze afwijking van het uitgangspunt zuinig ruimtegebruik heeft niet geleid tot (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring aan het plan door GS. De Rekenkamer vindt dit opvallend aangezien in het geldend omgevingsplan, POP II, het uitgangspunt van de SER-ladder is opgenomen.

■ **Onderbouwing behoefte**

Kwantitatieve en kwalitatieve analyses hebben onderdeel uitgemaakt van de onderbouwing van de behoefte van onderhavig plan. De Rekenkamer stelt vast dat de uitkomsten van de kwantitatieve analyses van de gemeente Emmen uitgaan van een grotere behoefte aan bedrijventerrein dan de provinciale raming voor de regio Zuid Drenthe Oost tot 2015. Daarnaast stelt de Rekenkamer vast dat over de uitgifte van dit terrein geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen betrokken gemeenten in deze regio⁷⁴. Ook de provincie gaat bij afhandeling van onderhavig plan niet in op de reservering bij de overige bedrijventerreinen binnen de onderhavige regio Zuidoost- Drenthe. Uit het onderzoek door de Rekenkamer blijkt echter dat op basis van de provinciale behoefte-raming uit POP II

73 Uit navraag bij de provincie bleek dat de provincie de wachtlijst niet heeft meegenomen bij de beoordeling van de behoefte. De provincie heeft aangegeven dat er wordt uitgegaan van een vraaginschatting (prognoses over de behoefteontwikkeling). Hier worden wachtlijsten niet voor gebruikt, schriftelijke beantwoording van de provincie Drenthe op vragen van de Noordelijke Rekenkamer per planbeoordeling, d.d. 15 januari 2009.

74 POP II schrijft voor dat over de fasering van de uitgifte en de ontwikkeling van nieuwe terreinen tussen regiogemeenten afstemming plaatsvindt, pagina 160.

met de uitgifte van het Bedrijvenpark A37 in 2004 in de behoefte aan bedrijventerreinen in de regio Zuid Drenthe Oost is voorzien tot 2015. Ook de provinciale cijfers geven aan dat de gemeente Emmen per 1 januari 2007 nog een totaal uitgeefbaar oppervlakte aan bedrijventerreinen had van 115 ha⁷⁵. Dit betekent, uitgaande van een gemiddelde uitgifte van 11,5 ha per jaar, dat er op 1 januari 2007 een voorraad lag voor circa 13 jaar. De Rekenkamer constateert dat vanuit de ruimtelijke ordening (planontwikkeling tot een periode van maximaal 10 jaar) onderhavig plan niet noodzakelijk was.

2.3.2 Bedrijventerrein Buitenvaart II/Hoogeveen

Beschrijving van het plan op hoofdlijnen

Bij besluit van 28 februari 2002 heeft de raad van de gemeente Hoogeveen het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Buitenvaart II' vastgesteld. Bij besluit van 24 september 2002 hebben GS grotendeels goedkeuring verleend aan het plan. Nadat eerst het zuidelijk gedeelte van het plan door de Raad van State was geschorst, heeft bij uitspraak van 28 april 2004⁷⁶ de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het goedkeuringsbesluit van GS vernietigd en goedkeuring onthouden aan het plan. Bij haar vernietigingsbesluit heeft de Raad van State onder andere aangegeven dat de locatiekeuze niet voldoende gemotiveerd was. De gemeente Hoogeveen heeft vervolgens nader onderzoek laten verrichten en de afweging heroverwogen⁷⁷. Op grond hiervan heeft de gemeente alsnog gekozen voor de locatie Buitenvaart II. De gemeente Hoogeveen heeft daarop besloten een herstelprocedure te starten. Bij besluit van 23 februari 2006 heeft de raad van de gemeente Hoogeveen met toepassing van artikel 30 lid 1 van de WRO het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Buitenvaart II' vastgesteld.

Type bedrijvigheid en zonerings

Het bedrijventerrein wordt door de gemeente aangeduid als duurzaam representatief bedrijventerrein voor lokale, bovenlokale en regionale bedrijvigheid. Bedrijven in de milieucategorieën 1 tot en met 4 zijn toegestaan. Het terrein kent een interne zonerings voor toe te laten bedrijvigheid. Het bedrijventerrein Buitenvaart II is op functiekaart 1 van het POP uit 2004 aangeduid als regionaal bedrijventerrein. Het oppervlak van het noordelijk en zuidelijk blok Buitenvaart II bedraagt in totaal 96 ha⁷⁸.

Een deel van het bedrijventerrein (de "Turbine") heeft meerder

75 Advies Commissie Afstemming Ruimtelijke Plannen (CARP) provincie Drenthe d.d. 04.10.07 over het voorontwerp van het bestemmingsplan Nieuw Amsterdam-Veenoord, Bedrijventerrein de Tweeling (juni 2007).

76 Nummer 200301537/1.

77 Deze afweging is vastgelegd in het rapport 'Aanvulling locatiestudie Bedrijventerrein Hoogeveen', Adecs Oost BV, 17 februari 2005.

78 Advies van de Stichting Advisering bestuursrechtspraak d.d. 07.05.07 kenmerk StAB/37567/H., pagina 17.

functies en is zowel snelweg als bedrijfsterrein gerelateerd. Er zal een aantal centrale voorzieningen worden gevestigd ten behoeve van het functioneren van het bedrijventerrein als geheel (benzinstation, wasstraat, parkeren vrachtwagens, restaurant en dergelijke). De invulling van dit gebied zal daarnaast voor een deel gerelateerd zijn aan duurzaamheidsmaatregelen (parkmanagementkantoor, facilitypoint).

Flexibiliteit en fasering

Er is een fasering aangebracht in de aanleg van het bedrijventerrein (vier fases). De precieze fasering zal echter afhankelijk zijn van de verwervingsmogelijkheden. Het zuidelijk blok heeft de mogelijkheid om een maat te maken van aaneengesloten bedrijfskavels die nergens anders gerealiseerd kunnen worden. De grootte van het blok biedt maximale mogelijkheden voor flexibele verkaveling. Dit acht de gemeente belangrijk met het oog op fasering over een relatief lange periode. In die periode kan de markt voor bedrijfskavels veranderen waardoor grotere of kleinere kavels dan in de huidige situatie gewenst worden. Juist door de grote maat van het aaneengesloten zuidelijk blok kan de gemeente inspelen op de toekomstige, onbekende wensen.

Regionale afspraken

Uit de toelichting op het bestemmingsplan blijkt niet dat over de aanleg van dit bedrijventerreinen regionale afstemming heeft plaats gevonden.

Onderbouwing behoefte

In het kader van de procedure met betrekking tot het oorspronkelijk bestemmingsplan 'Buitenvaart II' zijn in opdracht van de gemeente verschillende onderzoeken verricht naar de behoefte aan bedrijventerreinen in de gemeente Hoogeveen. Het rapport 'Behoefteraming bedrijventerreinen Hoogeveen nogmaals bezien'⁷⁹ kan worden aangemerkt als het meest recente onderzoek. De conclusie van dit onderzoek is dat er tot en met 2015 behoefte is aan een oppervlakte van 96 ha netto bedrijventerrein waarin het noordelijk en zuidelijk blok van het Bedrijventerrein Buitenvaart II kunnen voorzien. De Rekenkamer merkt op dat in het POP II voor de regio Zuid-Drenthe West waartoe de gemeente Hoogeveen behoort, een netto behoefte van 220 ha wordt geraamd en een bruto behoefte van 240 ha tot 2015. Uit het bestemmingsplan⁸⁰ blijkt dat de gemeente Hoogeveen verwacht voor de opvang van bedrijven uit de kleinere Drentse plaatsen een extra vraag van 1,5 ha per jaar. Wat betreft de economische uitvoerbaarheid is de verwachting dat het bedrijventerrein exploitatietechnisch kostenneutraal kan zijn indien er sprake is van een bijdrage van de provincie Drenthe vanuit het Kompas voor het Noorden en een eigen gemeentelijke bijdrage. De gemeente Hoogeveen geeft vervolgens aan dat er met de provincie Drenthe overlegd is over de mogelijkheden van een bijdrage uit de Kompasgelden. De mogelijkheden hiervoor lijken zeer reëel met name voor de investeringen in de infrastructuur en het duurzame karakter van Buitenvaart II.

79 Opgesteld door Etin adviseurs (december 2004).

80 Bestemmingsplan Bedrijventerrein 'Buitenvaart II', 23 februari 2006.

Duurzame ontwikkeling en zuinig ruimtegebruik

Compact bouwen krijgt aandacht. Dubbel ruimtegebruik wordt gestimuleerd door minimale bebouwingscoëfficiënt en minimale en maximale bouwhoogtes te voeren. Hierdoor zal op creatieve wijze gezocht moeten worden naar parkeeroplossingen in, onder of op gebouwen. Door het mogelijk te maken om ook in de zijdelingse perceelsgrens te bouwen wordt het aaneenbouwen met de burens mogelijk. Ook bedrijfsverzamelgebouwen vallen binnen de gebruiks- en bebouwingsvoorschriften. Om een duurzame terreininrichting te bevorderen, zijn beperkingen opgelegd aan het gebruik van de voorterreinen. Opslag en parkeren zijn aan de wegzijde niet toegestaan.

Beeldkwaliteit

Om de visuele en ruimtelijke kwaliteit te waarborgen zal het beeldkwaliteitplan (gelijktijdig vast te stellen met het bestemmingsplan) als leidraad dienen bij de toetsing van bouwplannen. Er gelden verschillende eisen voor de zichtkavels en de binnen- en buitenkavels en de kavel voor de zuivelfabriek. Vestigende bedrijven worden aangespoord om het parkeren op de kavels zoveel mogelijk op, in en onder het bouwvolume te laten plaatsvinden. Daarbij wordt aangemoedigd om vrachtwagens en ander goederenvervoer aan de zij- en achterkant van de kavel te parkeren. De gemeente Hoogeveen geeft aan dat parkmanagement een rol kan spelen bij de bewaking van de beeldkwaliteit.

Advies Commissie Gemeentelijke Bestemmingsregelingen d.d. 31.08.06

De commissie verwijst ten aanzien van de behoefte aan bedrijfsterrein in Hoogeveen naar het rapport 'Behoefteraming bedrijventerreinen Hoogeveen nogmaals bezien' van Etin adviseurs (december 2004). De commissie accepteert de behoefteraming uit dit onderzoek. Ook is zij van mening dat de economische uitvoerbaarheid van het plan voldoende is aangetoond. Samenvattend is het oordeel van de commissie dat het Bedrijventerrein Buitenvaart II past binnen het beleid van het POP. De gemeente Hoogeveen blijft met haar keuze voor onderhavig bedrijventerrein binnen de kaders zoals die door de provincie zijn gesteld in POP II. De afweging die de gemeente heeft gemaakt is volgens de commissie redelijk. Tegen het bestemmingsplan bestaat bij de commissie vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geen bezwaar.

Besluit GS d.d. 10.10.06⁸¹

GS nemen het advies van de Commissie Gemeentelijke Bestemmingsregelingen d.d. 31.08.06 over en gaan over tot goedkeuring van het bestemmingsplan Buitenvaart II van 23.02.06.

Beroep Raad van State

In het kader van de procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak is deskundigenadvies ingewonnen (StAB). Hierin wordt geconcludeerd

81 Kenmerk 41/5.1/2006002924.

dat in de gemeente Hoogeveen behoefte bestaat aan nieuwe bedrijventerreinen maar dat voornoemde behoefte raming redelijk optimistisch is. Daarnaast is de StAB van mening dat andere bestaande bedrijventerreinen (in de regio van) Hoogeveen wellicht in deze behoefte kunnen voorzien⁸². De Afdeling bestuursrechtspraak neemt dit onderdeel van het advies van de StAB niet over. De Afdeling constateert dat op basis van het advies van Etn Adviseurs van december 2004 behoefte bestaat aan circa 90 ha nieuw bedrijventerrein en dat niet aannemelijk is gemaakt dat in dit rapport niet op de juiste wijze rekening is gehouden met economische variabelen. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat andere bedrijventerreinen kunnen voorzien in de binnen de planperiode geraamde behoefte aan nieuw bedrijventerrein. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat op deze bedrijventerreinen geen of slechts in beperkte mate ruimte beschikbaar is voor de categorieën bedrijven waarop het onderhavig plan betrekking heeft⁸³.

Toetsing van de provinciale beoordeling van het plan

Gebleken is dat het besluit van GS tot goedkeuring van het bestemmingsplan in lijn is met het advies van de Commissie voor Gemeentelijke Bestemmingsregelingen van de provincie Drenthe. Voor de overige aspecten blijkt dat:

■ Zuinig ruimtegebruik

De Rekenkamer constateert dat de provincie bij de beoordeling van onderhavig plan niet wist dat er op de bestaande bedrijventerreinen in de gemeente Hoogeveen (zoals bijvoorbeeld Buitenvaart I; 16 ha netto) nog uit te geven grond beschikbaar was dan wel uitgeefbaar was te maken⁸⁴. De gemeente Hoogeveen heeft de aanwezige 'restruimte' niet benut om de behoefte aan nieuw bedrijventerrein (gedeeltelijk) op te vangen. Deze afwijking van het uitgangspunt zuinig ruimtegebruik heeft niet geleid tot (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring aan het plan door GS. De Rekenkamer vindt dit opvallend aangezien in het geldend omgevingsplan, POP II, het uitgangspunt van de SER-ladder is opgenomen.

■ Onderbouwing behoefte

De behoefte aan dit nieuwe bedrijventerrein is gebaseerd op een kwantitatieve en niet op een kwalitatieve analyse van de behoefte. De uitkomst van deze kwantitatieve analyse is dat er binnen de planperiode in de gemeente Hoogeveen behoefte bestaat aan 90 ha bedrijventerrein. De Rekenkamer stelt vast dat de uitkomsten van de kwantitatieve analyses van de gemeente Hoogeveen passen binnen de provinciale raming voor de regio

82 Advies van de Stichting Advisering bestuursrechtspraak d.d. 07.05.07 kenmerk StAB/37567/H.

83 Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 januari 2008, nummer 200608663/1/R1.

84 Schriftelijke beantwoording provincie Drenthe op vragen van de Rekenkamer per planbeoordeling d.d. 26.11.09.

Zuid Drenthe West tot 2015. Niettemin houdt provincie Drenthe in haar overweging tot goedkeuring van dit plan rekening met het feit dat het bedrijventerrein niet binnen de planperiode kan worden uitgegeven⁸⁵. De Rekenkamer vindt dit onverklaarbaar aangezien de provincie in het kader van een goede ruimtelijke ordening zich ervan moet vergewissen dat het plan binnen de planperiode zal worden gerealiseerd. Daarnaast stelt de Rekenkamer vast dat over de uitgifte van dit terrein geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen betrokken gemeenten in deze regio⁸⁶. Ook de provincie gaat bij afhandeling van onderhavig plan niet in op de reservering bij de overige bedrijventerreinen binnen de onderhavige regio Zuid Drenthe West.

De provincie staat daardoor toe dat gemeenten in de regio Zuid Drenthe West hun planontwikkeling niet op elkaar afstemmen. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk gezien het feit dat de provincie Drenthe in het POP II aangeeft dat zij van mening is dat de inspanningen om te komen tot een goede afstemming in deze regio juist moeten worden geïntensiveerd.

2.3.3 Bedrijventerrein Oevers E/Meppel

In het kader van het vooroverleg ex artikel 10 WRO heeft de Commissie Afstemming Ruimtelijke Plannen (CARP) op 24 juni 2004 advies uitgebracht. De raad van de gemeente Meppel heeft het bestemmingsplan 'Oevers E' op 15 september 2005 gewijzigd vastgesteld.

Op dit bedrijventerrein wordt alleen kleinschalige bedrijvigheid met bedrijfswoningen toegelaten. Het gaat daarbij om bedrijven in de milieucategorieën 1 en 2 met de mogelijkheid van vrijstelling voor milieucategorie 3. De Rekenkamer merkt op dat gezien de toegestane bedrijvigheid er geen sprake lijkt te zijn van een (boven) regionaal terrein. De provincie Drenthe heeft hierop aangegeven dat voor de provincie niet de milieucategorie bepalend is voor de (boven)regionale status van een terrein⁸⁷. De oppervlakte van het terrein staat niet in het bestemmingsplan vermeld

Regionale afspraken

Uit de toelichting op het bestemmingsplan blijkt niet dat over de aanleg van dit bedrijventerreinen regionale afstemming heeft plaats gevonden. De provincie Drenthe geeft in de schriftelijke beantwoording

85 Besluit van GS Drenthe, 10 oktober 2006, kenmerk 41/5.1/2006002942, pagina 5.

86 POP II schrijft voor dat over de fasering van de uitgifte en de ontwikkeling van nieuwe terreinen tussen regiogemeenten afstemming plaatsvindt, pagina 160.

87 Schriftelijke beantwoording provincie Drenthe op vragen van de Noordelijke Rekenkamer per planbeoordeling d.d. 26.11.09.

op de vragen⁸⁸ die gesteld zijn door de Rekenkamer aan dat in de Nota Bedrijventerreinen tot 2015 is gekeken naar een verdeling binnen verschillende deelgebieden. Dit is in het POP II nader uitgewerkt in de relatie van soorten kernen en soorten van bedrijvigheid. In dit kader is voor Meppel dit bedrijventerrein naar voren gekomen.

Onderbouwing behoefte

In het bestemmingsplan wordt verwezen naar het beleid uit POP II. Hierin is opgenomen dat Meppel als één van de taakstellingen heeft het tot ontwikkeling brengen van bedrijventerreinen met een (boven) regionale functie. Daarbij wordt ook kort verwezen naar de Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel. Daarnaast geeft de gemeente Meppel aan dat op basis van haar Ontwikkelingsvisie 2030 een behoefteeraming is gemaakt die uitgaat van 150 tot 220 ha netto bedrijventerrein die in de komende decennia door de gemeente moet worden gerealiseerd. De sterkste behoefte wordt daarbij verwacht in de sectoren zakelijke dienstverlening, onderwijs, gezondheidszorg en distributie.

Het bestemmingsplan vermeldt dat het plan sluit met een batig saldo waarbij uitgifteprijzen zijn gehanteerd die zijn afgeleid van prijzen uit de regio. Het exploitatie-overzicht is niet beoordeeld door de provincie.

Beeldkwaliteit

Het toetsingskader dat geldt voor de na te streven beeldkwaliteit is opgenomen in een afzonderlijk beeldkwaliteitplan. De inhoud van dit beeldkwaliteitplan is niet beoordeeld door de provincie.

Advies Commissie Afstemming Ruimtelijke Plannen (CARP)

De Commissie Afstemming Ruimtelijke Plannen (CARP) heeft op 24 juni 2004 advies uitgebracht. Volgens de CARP geeft het plan met onderstaande elementen invulling aan de duurzaamheid van het plan:

- Er wordt rekening gehouden met de aanwezige groenstructuur als identiteitsdrager;
- Er wordt gezorgd voor aantrekkelijke en veilige fietsverbindingen;
- Er is sprake van waterberging;
- Kleinschalige bedrijvigheid wordt gecombineerd met een woonfunctie.

Advies Commissie Gemeentelijke Bestemmingsregelingen d.d. 24.11.05

De commissie Gemeentelijke Plannen refereert in haar advies aan het beleid in het POP II. Zij geeft aan dat ingevolge het beleid van het POP II Meppel is aangewezen als streekcentrum. De streekcentra vormen het zwaartepunt bij de verdere verstedelijking van Drenthe. De beleidsinspanningen van gemeenten om deze kernen in kwantitatieve en kwalitatieve zin verder te ontwikkelen wordt door de provincie Drenthe zoveel mogelijk ondersteund. Wat betreft de vestiging van nieuwe bedrijventerreinen merkt de commissie op dat vooraf keuzes nodig zijn ten aanzien van de te verwachten type bedrijven dat zich

88 Schriftelijke beantwoording van de provincie Drenthe op vragen van de Noordelijke Rekenkamer per planbeoordeling, d.d. 15 januari 2009.

er vestigt, infrastructuur, energie-infrastructuur, het oprichten van gebouwen (duurzaam bouwen) en inpassing in de bestaande omgeving. De inpassing van gebouwen wordt geregeld via het bestemmingsplan c.q. het beeldkwaliteitplan. De commissie is van mening dat in onderhavig plan voldoende aandacht is besteed aan deze aspecten. Zij acht het onderhavig plan ook in overeenstemming met het provinciaal beleid, zoals beschreven in het POP II. Zij adviseert GS om het plan goed te keuren.

Besluit GS 21 december 2005⁸⁹

GS nemen het advies van de Commissie Gemeentelijke Bestemmingsregelingen over en keurt ingevolge artikel 28 van de WRO het bestemmingsplan goed. Het besluit wordt namens GS genomen door het hoofd van de Productgroep Ruimte en Water van de provincie Drenthe.

Toetsen van de provinciale beoordeling van het plan

■ Zuinig gebruik van de ruimte

De Rekenkamer constateert dat bij de provinciale beoordeling van onderhavig plan niet is beoordeeld of er op de bestaande bedrijventerreinen in de gemeente Meppel nog uit te geven grond beschikbaar is en/of door de ontwikkeling van nieuwe terreinen grond uitgeefbaar is te maken. Niet is beoordeeld of de ruimte op bestaande bedrijventerreinen in Meppel beter benut kan worden (door intensivering, meervoudig gebruik van de ruimte, herstructurering, transformatie en functieverandering). De behoefte aan het nieuwe bedrijventerrein is vooral gebaseerd op een verwijzing naar het beleid uit POP II waarin Meppel is aangemerkt als streekcentrum. Deze afwijking van het uitgangspunt zuinig ruimtegebruik heeft niet geleid tot (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring aan het plan door GS. De Rekenkamer vindt dit opvallend aangezien in het geldend omgevingsplan, POP II, het uitgangspunt van de SER-ladder is opgenomen.

■ Onderbouwing behoefte

Zoals hiervoor al is aangegeven is de behoefte aan dit nieuwe bedrijventerrein niet gebaseerd op kwantitatieve en/of kwalitatieve analyses van de behoefte. Daarnaast stelt de Rekenkamer vast dat over de uitgifte van dit terrein geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen betrokken gemeenten in deze regio⁹⁰. Ook de provincie gaat bij afhandeling van onderhavig plan niet in op de reservering bij de overige bedrijventerreinen binnen de onderhavige regio Zuid Drenthe West. De provincie staat daardoor toe dat gemeenten in de regio Zuid Drenthe West hun planontwikkeling niet op elkaar afstemmen. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk gezien het feit dat de provincie Drenthe in het POP II aangeeft dat zij van mening is dat de inspanningen om te komen tot een goede afstemming in deze regio juist moeten worden geïntensiveerd.

89 Kenmerk RW/A8/2005009529.

90 POP II schrijft voor dat over de fasering van de uitgifte en de ontwikkeling van nieuwe terreinen tussen regiogemeenten afstemming plaatsvindt, pagina 160.

2.4. Analyse

Uit het onderzoek door de Rekenkamer blijkt dat GS na de inwerkingtreding van het POP II drie plannen voor de aanleg van nieuw bedrijventerrein hebben goedgekeurd. De Rekenkamer constateert dat de provincie bij haar beoordeling van deze plannen voorbij is gegaan aan het provinciaal beleid inzake zuinig ruimtegebruik. Zo heeft de provincie Drenthe bij twee (Buitenvaart II in Hoogeveen en Oevers E in Meppel) van de drie plannen niet laten vaststellen of er sprake was van 'restruimte' op de bestaande terreinen in de betreffende gemeente of regio. Bij één plan (Waanderveld II in Emmen) is de 'restruimte' (in de zin van nog beschikbare uitgeefbare grond) in kaart gebracht maar heeft de provincie hieraan geen gevolgen verbonden in die zin dat de omvang van dit terrein naar beneden is bijgesteld. Het niet naleven van het uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik heeft in de bovenstaande plannen niet geleid tot een opmerking van de provinciale adviescommissies (Commissie Advisering Ruimtelijke Plannen en de Commissie Gemeentelijke Bestemmingsregelingen) en (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring door de provincie Drenthe aan deze plannen voor nieuw bedrijventerrein.

Voor wat betreft de onderbouwing van de behoefte aan nieuw bedrijventerrein stelt de Rekenkamer vast dat in de onderzochte plannen sprake is van een te optimistisch uitgiftescenario. Het gevolg is dat de behoefte aan nieuw bedrijventerrein hoger uitvalt dan de provinciale ramingen op dit punt. Het gevolg is dat de vraag naar nieuw bedrijventerrein is overschat en niet strookt met de feitelijke situatie én dat de uitgifteperiode van deze terreinen de planperiode overstijgt. Deze situatie wordt nog eens versterkt door het feit dat de provincie Drenthe niet eist dat de uitgifte van deze nieuwe plannen is afgestemd met andere gemeenten binnen de regio. Zo kan in de regio Zuid Drenthe Oost de situatie ontstaan dat in 2004 de gemeente Emmen met de ontwikkeling van Bedrijvenpark A37 in de volledige behoefte aan nieuw bedrijventerrein tot 2015 heeft voorzien.

Op basis van het bovenstaande is de Rekenkamer van mening dat de provincie Drenthe deels invulling heeft gegeven aan haar toetsende rol. Deels, omdat de Rekenkamer enerzijds constateert dat de provincie in haar besluitvorming zorgvuldigheid betracht doordat zij heeft besloten overeenkomstig de adviezen van de Commissie Advisering Ruimtelijke Plannen en de Commissie Gemeentelijke Bestemmingsregelingen. Anderzijds stelt de Rekenkamer vast dat de provincie haar eigen uitgangspunten uit het POP II niet toepast als het gaat om het intensief ruimtegebruik (SER-ladder) en de kwantitatieve onderbouwing van de behoefte.

3 Invulling regierol

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag of in regionaal verband afstemming plaatsvindt over het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen om beleidsconcurrentie tussen gemeenten tegen te gaan en de vraag waaruit de bijdrage van de provincie Drenthe aan deze regionale afstemming bestaat. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 3.2 hoe de provincie Drenthe invulling geeft aan haar regisserende rol. Het hoofdstuk sluit af met een analyse.

3.2 Regionale samenwerkingsverbanden

Deze paragraaf geeft antwoord op de onderzoeksvraag of er in regionaal verband samenwerking en afstemming plaatsvindt over het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen om improductieve concurrentie tussen gemeenten tegen te gaan. Eerst volgt een beschrijving van de regionale samenwerkingsverbanden. De bijdrage van de provincie Drenthe aan de regionale afstemming is hierin ook beschreven.

De Rekenkamer verwacht dat er sprake is van een tijdige regionale afstemming bij de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen waardoor er geen sprake is van improductieve concurrentie tussen gemeenten bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Dit betekent dat de Rekenkamer verwacht dat de provincie Drenthe een actieve rol vervult bij de totstandkoming van regionale afspraken en voorts dat zij erop toeziet dat gemeenten zich houden aan deze afspraken (bij de goedkeuring van bestemmingsplannen). Dit is de reden dat de Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie Drenthe alleen die bestemmingsplannen goedkeurt die in lijn met de regionale afspraken zijn. De uitkomsten van dit onderzoek zijn opgenomen in het vorig hoofdstuk waar de toetsende rol van de provincie is beoordeeld. Daarnaast verwacht de Rekenkamer dat er sprake is van een regionaal bedrijventerreinbeleid (waarin de kaders voor gemeenten zijn bepaald en aandacht is besteed aan de moeilijke inpasbaarheid van bedrijvigheid uit de hogere milieucategorieën) dat is vastgelegd in het ruimtelijk beleid van de provincie.

Provinciale visie op regionale samenwerking

In haar omgevingsbeleid geeft de provincie Drenthe aan dat zij het belangrijk vindt dat regionale samenwerkingsverbanden meer en nadrukkelijk sturing geven aan uitvoering en integrale afweging op regionaal niveau. De samenwerking wordt dan hechter en meer bindend, zodat ook meer in het belang van de regio wordt gedacht en gehandeld. De provincie wil in een vroeg stadium van regionale planontwikkeling meerjarenafspraken maken⁹¹. In haar omgevingsbeleid geeft de provincie de maximale planningsopgave

91 POP II Drenthe, pagina 234.

aan inzake bedrijventerreinen. De te ontwikkelen plancapaciteit binnen de regio's moet hierbinnen blijven. Bij de indiening van de bestemmingsplannen beoordeelt de provincie vervolgens in hoeverre de plancapaciteit inpasbaar is binnen deze kaders⁹². In de Regio Groningen-Assen vindt regionale samenwerking plaats. Daarnaast was in de periode 1999-2004 het samenwerkingsverband Zuid-Drenthe/ Noord-Overijssel actief. De volgende paragrafen beschrijven wat deze regionale samenwerking inhoudt c.q. heeft ingehouden.

Regionale samenwerking Groningen-Assen

Het gebied rondom Groningen en Assen is door het Rijk aangewezen als economisch kerngebied⁹³. Door middel van een convenant zijn gemeenten en provincie met elkaar verbonden, de Regio heeft geen wettelijke status. De provincie Drenthe participeert inhoudelijk en financieel met onder andere de provincie Groningen in deze regeling. De Regio heeft in 2003 een richtinggevend kader vastgesteld getiteld: 'Samen sterk in het netwerk'⁹⁴. Dit kader is een samenwerkingsprogramma van de regionale overheden, waarin strategische afspraken staan over de programma's en de ontwerpgegevens voor de gemeenten en de provincies. Onderdeel van de uitvoering van de Regiovisie is het project 'Samenwerking regionale bedrijventerreinen'. Hierbinnen vindt regionale samenwerking plaats bij de ontwikkeling, exploitatie en beheer van bedrijventerreinen. Er wordt ingezet op bundeling van stedelijke ontwikkeling in de zogeheten T-structuur⁹⁵. Rond de internationale verbindingen (A7, A28) moet de grootste uitbreiding- en vernieuwingsopgave gerealiseerd worden. In de Regiovisie geeft de Regio aan dat ze gezamenlijk regionale bedrijventerreinen gaat ontwikkelen waar ruimte is voor bedrijven en voorzieningen die op regionale en bovenregionale schaal opereren. Het betreft hier grootschalige ontwikkelingen en daaraan gekoppelde detailhandel, die goed ontsloten zijn in het regionale hoofdnetwerk van infrastructuur en openbaar vervoer. Daarvan worden enkele als gespecialiseerde themalocaties ontwikkeld, maar het grootste deel van het aanbod zal als gemengd terrein worden aangeboden. Ontwikkelingen die een gemeente- en regiogrensoverschrijdende functie hebben, moeten interprovinciaal worden afgestemd. De regio Groningen-Assen zet in op het versterken en profileren van de economische positie van de regio (zowel nationaal als internationaal) en het behoud van gebiedskwaliteiten die de regio haar unieke karakter geven⁹⁶.

92 Schriftelijke beantwoording op vragen van de Rekenkamer door provincie d.d. 15 januari 2009.

93 Nota Ruimte, ministerie van VROM, 2004. Groningen-Assen is nationaal stedelijk netwerk.

94 Regio Groningen-Assen 2030 visiedeel, regio Groningen-Assen, 2003.

95 T-structuur: het gebied langs de verbindingssassen A6/A7 lopende van Leek naar Winschoten en langs de A28 tot en met Assen.

96 'De regio werkt! Programma 2007/2008 Regionale Samenwerking Bedrijventerreinen', Regio Groningen-Assen, 2006, pagina 5.

Met het project 'Bedrijventerreinen' wil het samenwerkingsverband de economische positie van de regio Groningen – Assen versterken.

Daarbij is ingezet op vier thema's:

- Economisch profiel en acquisitie;
- Kwaliteit;
- Vraag en aanbod;
- Energie.

Hoewel in de Regio Groningen-Assen afspraken zijn gemaakt over nieuwe bedrijventerreinen (zoals Bedrijventerrein Assen-Zuid) is de Regio er (nog) niet in geslaagd om gezamenlijk tot de aanleg van bedrijventerreinen te komen⁹⁷. De samenwerkende gemeenten hebben zelf verschillende acties uitgevoerd, zoals beleidsvoorbereidende acties en gezamenlijke acquisitie. Op dit moment loopt er in de regio een initiatief om afspraken te maken over kwaliteit en prijs, waarmee de concurrentie op prijs verleden tijd zou moeten zijn. Het initiatief is in een vergevorderd stadium en lijkt, hoewel bestuurlijk nog niet geaccordeerd, een goede kans van slagen te hebben⁹⁸. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over het verankeren van bedrijven in de regio, gerichte acquisitie van nieuwe en verankering van bestaande bedrijven en het instellen van een kwaliteitsteam⁹⁹.

De huidige marketing van de Regio is gericht op het faciliteren van de bestaande bedrijvigheid. Omdat veel bedrijven niet van buiten de regio komen, vindt de Regio het belangrijk om de bestaande bedrijvigheid

97 'De regio werkt! Programma 2007/2008 Regionale Samenwerking Bedrijventerreinen', Regio Groningen-Assen, 2006.

98 Interview regio Groningen-Assen, 13 november 2008.

99 Voor de periode 2009 – 2015 komt er een nieuw uitvoeringsprogramma, waar gemaakte afspraken (convenant) over de volgende thema's worden uitgewerkt:

- Verhogen van de grondprijzen door residueel rekenen;
- Afstemmen kwaliteit en kwantiteit;
- Gezamenlijke acquisitie;
- Herstructureren en revitaliseren;
- Regionaal parkmanagement.

De Regio gaat de grondprijzen van bedrijventerreinen in de verschillende regiogemeenten verhogen door over te stappen op een systeem van residueel rekenen. Dit is overigens nog niet bestuurlijk geaccordeerd. Bij de residuele methode wordt een directe relatie gelegd tussen de commerciële waarde, de bouwkunsten, de bijkomende kosten en de grondwaarden van een onroerend goed object. Door de commerciële waarde te verminderen met de bouwkosten en bijkomende kosten, resteert de waarde van de grond. Dit is vergelijkbaar met een prijsmechanisme dat gehanteerd wordt bij de prijs bij verhuur. Daarnaast voert de Regio een verhoging van de gronduitgifteprijs in. De verdiensten hieruit (surplus op de uitgifteprijs) dienen te worden aangewend voor herstructurering. Gemeenten dragen af aan centrale pot waarbinnen ze een eigen potje hebben. Geld dat erin gaat, gaat ook weer naar de gemeente, maar kan tijdelijk gebruikt worden voor herstructurering in een andere gemeente. In 2009 inventariseren de gemeenten in de Regio Groningen-Assen de veroudering van verschillende bedrijventerreinen om te bezien waar aanpak gewenst is.

te faciliteren en te behouden¹⁰⁰. Voor het tegengaan van improductieve concurrentie tussen gemeenten wenst de Regio dat de provincies Drenthe en Groningen een sterke rol vervullen.

De Regio heeft in het verleden een behoefte-raming¹⁰¹ laten maken die verschillende malen geactualiseerd is. De meest recente (globale) raming is gebaseerd op de kwaliteiten, segmenten en onderdelen van de terreinen. Uit de analyse blijkt dat vraag en aanbod op de korte en middellange termijn in balans zijn, mits er sprake is van goede fasering van het aanbod en temporisering van de nu nog 'zachte' plannen. Er dreigt een overaanbod in het hoogwaardige segment. Het aandeel van dit segment in het totaal bedraagt nu zo'n 20% tegen 10-15% landelijk.

In de regio Groningen-Assen is een kwaliteitsteam ingesteld dat gevraagd en ongevraagd advies geeft over de ruimtelijke ontwikkelingen in deze regio. De provincie is betrokken geweest bij het vooroverleg en de samenstelling van het kwaliteitsteam, met daarin onafhankelijke adviseurs. Het kwaliteitsteam bestaat uit een landschapsdeskundige, een stedenbouwkundige en een architect. Gezamenlijk beoordelen zij de eisen die vanuit ruimtelijke kwaliteit gesteld worden¹⁰².

3.2.2 Regionale samenwerking Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel

Door de provincie is geparticipeerd in het samenwerkingsverband Zuid-Drenthe/ Noord- Overijssel. In het samenwerkingsverband waren van 1999 tot 2003 de volgende provincies en gemeenten vertegenwoordigd: de provincies Drenthe en Overijssel, de Drentse gemeenten Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel en De Wolden, de Overijsselse gemeenten Avereest, Dalfsen, Gramsbergen, Hardenberg, Kampen, Nieuwleusen, Ommen, Staphorst, Steenwijk en Zwolle, de Regio IJssel Vecht en de Stedenkring Zwolle-Emsland. Door het samenwerkingsverband is het document Regiovisie Zuid-Drenthe/ Noord-Overijssel 'Met het oog op 2030' opgesteld (mei 1999). De regio had de volgende, tweezijdige, doelstelling: *'het zorgen voor volledige werkgelegenheid met gelijktijdig een duurzame versterking van de kwaliteit van de Regio als woon- en leefomgeving'*. Daarnaast is het de bedoeling de regio als een aantrekkelijk gebied op de (inter)nationale kaart te zetten¹⁰³. De provincie heeft het initiatief genomen om te komen tot deze regiovisie.

100 Interview regio Groningen-Assen, 13 november 2008.

101 Buck Consultants International, 1999; ETIN adviseurs, 2004; Stec Groep, 2008.

102 Het Kwaliteitsteam heeft voor wat betreft bedrijventerreinen in de regio Groningen-Assen advies gegeven/geparticipeerd in de volgende gevallen:

- advies over kwaliteit van Bedrijventerrein Westpoort in Groningen;
- workshop 'kwaliteit op bedrijventerreinen en het (juridisch) borgen van kwaliteit op langere termijn';
- bijeenkomst 'trends en ontwikkelingen rondom bedrijventerreinen, parkmanagement, ruimtelijke kwaliteit, vraag en aanbod'.

103 Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel, 'Met het oog op 2020', mei 1999.

De uitvoering van de Regiovisie Zuid-Drenthe – Noord-Overijssel is niet van de grond gekomen en in 2003 is de regio opgehouden te bestaan. De afspraken die in het kader van het andere (gemeentelijke) samenwerkingsverband ‘Stedelijk Netwerk Zuid-Drenthe’¹⁰⁴ zijn gemaakt, zijn niet uitgevoerd, hoewel dit wel in het POP II is opgenomen¹⁰⁵. De samenwerking staat momenteel op een laag pitje. Hier constateert de Rekenkamer een discrepantie tussen beleid en beleidsuitvoering. Op dit moment opereert de provincie met de 5 zuidelijke gemeenten in het *Zuidas-project*. Dit recentelijk opgestarte traject moet uitmonden in een ruimtelijk-economische regiovisie en uitvoeringsagenda, waarbij ook werklocaties aan de orde zullen komen¹⁰⁶.

De provincie Drenthe geeft als verklaring voor de moeizame samenwerking dat in deze regio, in vergelijking met de regio Groningen-Assen, minder samenhang c.q. wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten bestaat¹⁰⁷. Het overlaten van de regionale samenwerking aan gemeenten is een bewuste keuze van de provincie Drenthe: een vorm van regie.

3.3 Analyse

De Rekenkamer constateert dat de provincie op papier zegt veel waarde te hechten aan regionale samenwerking, maar dit in de praktijk niet afdwingt. In het samenwerkingsverband Groningen-Assen komt de

104 Sinds oktober 2001 bestond- onder de paraplu van de Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel - het gemeentelijk samenwerkingsverband: ‘Het Stedelijk Netwerk Zuid-Drenthe’. De steden Emmen, Meppel, Hoogeveen, Coevorden, Hardenberg en Steenwijk maken hier onderdeel vanuit. Dit samenwerkingsverband probeerde zoveel mogelijk te voorzien in ontstane lacunes na het ter ziele gaan van de Regio Noord-Overijssel/Zuid-Drenthe in 2003. Volgens de provincie Drenthe is deze intergemeentelijke samenwerking ook gestopt. Op dit moment bestaan alleen nog informele overleggen tussen gemeenten uit Zuid-Drenthe, bijvoorbeeld tussen Hardenberg en Coevorden. De gemeente Emmen geeft aan dat het Stedelijk Netwerk Zuid-Drenthe formeel nog bestaat, maar wel op een laag activiteitsniveau.

105 POP II, pagina 242.

106 Schriftelijke beantwoording vragen van de Rekenkamer door provincie Drenthe d.d. 15 januari 2009.

107 ‘Een goede buur is beter dan een verre vriend’. Eindrapport evaluatie uitvoering Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel, Deventer, 10 maart 2004, pagina 27.

regisseursrol¹⁰⁸ van de provincie Drenthe niet geheel tot uiting. Dat blijkt uit het feit dat de provincie de gezamenlijke ontwikkeling van bedrijventerreinen in deze regio niet heeft kunnen bewerkstelligen. In het samenwerkingsverband Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel heeft de provincie Drenthe haar regisseursrol onvoldoende opgepakt door de invulling van de regionale samenwerking geheel over te laten aan gemeenten.

De Rekenkamer constateert dat er sprake is van improductieve concurrentie tussen gemeenten bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen, Dit heeft de provincie bevestigd¹⁰⁹. Sommige gemeenten geven volgens de provincie gronden uit beneden kostprijs om bedrijven te lokken voor werkgelegenheid in hun gemeenten. Ook de gemeente Emmen geeft aan dat er in regionaal verband geen afspraken zijn tussen gemeenten over de uitgifte en planning van nieuwe bedrijventerreinen. Alleen de Regio Groningen-Assen is momenteel bezig de grondprijzen onderling af te stemmen. De Rekenkamer constateert dat de provincie in onvoldoende mate haar regisserende rol heeft opgepakt om deze situatie te veranderen. Regionale samenwerking, waaronder afstemming van de grondprijzen om zo improductieve concurrentie tegen te gaan, laat de provincie over aan de gemeenten. De provincie heeft niet alle beschikbare instrumenten (financieel, goedkeuring van bestemmingsplannen) ingezet om regionale samenwerking en afstemming af te dwingen.

108 <http://www.regiogroningenassen.nl/de-regio-groningen-assen-2003/organisatie/>
Op de internetsite van het samenwerkingsverband Groningen-Assen is het volgende te lezen over de rol van de provincies bij het samenwerkingsverband: 'De provincies Drenthe en Groningen zijn een gelijkwaardig partner in de regionale samenwerking. Tegelijkertijd echter vervullen ze vanwege hun bovengemeentelijke taken een regiefunctie. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in hun functie als voorzitter respectievelijk vice-voorzitter van de Stuurgroep, maar ook in hun stimulerende en coördinerende activiteiten richting gemeenten, rijk en maatschappelijke groepen. Tevens verzorgen de provincies de belangenbehartiging voor de regionale zaken binnen het samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) en bij hun contacten met het rijk en binnen de Europese Unie. De provincies verankeren de Regiovisie in hun omgevingsplannen en hanteren bij de uitvoering van hun wettelijke taken voor plannen van gemeenten en waterschappen de inzet van de Regiovisie'.

109 Interview Rekenkamer met de provincie Drenthe op 27 oktober 2008.

4 Invulling faciliterende rol

4.1 Inleiding

Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag welke maatregelen de provincie Drenthe heeft genomen om de kwaliteit van bedrijventerreinen te behouden en/of verbeteren. Het hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de provincie Drenthe in de periode 2000-2008 gemeenten heeft gestimuleerd de kwaliteit van de bedrijventerreinen te verbeteren. De Rekenkamer is daarbij uitgegaan van de volgende vormen van faciliteren: het stimuleren van het kwaliteitsbesef en het investeren in kwaliteit (waaronder het revitaliseren van bedrijventerreinen). De Rekenkamer heeft in de paragrafen 4.2 en 4.3 per instrument beschreven of en op welke wijze het door de provincie Drenthe is ingezet ter verbetering van de kwaliteit van bedrijventerreinen. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 4.4. af met een analyse.

4.2 Stimuleren kwaliteitsbesef

Zes grondslagen voor duurzame ontwikkeling

Ofschoon het de bedoeling van de provincie was afspraken te maken met gemeenten over hoe duurzame ontwikkeling uit POP II zijn doorwerking krijgt in de besluitvorming op gemeentelijk niveau, zijn deze afspraken niet gemaakt. Evenwel spelen volgens de provincie in discussies met de gemeenten deze grondslagen wel een belangrijke rol¹¹⁰.

Beeldkwaliteitplan niet verplicht bij bestemmingsplannen

De provincie streeft naar een goede stedenbouwkundige inpassing van bedrijventerreinen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de realisatie van deze stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat de provincie niet als harde eis stelt dat voor elk nieuw plan een beeldkwaliteitplan is opgesteld. De provincie kijkt naar de aard en locatie van het betreffende bestemmingsplan en geeft naar aanleiding daarvan aan gemeenten aan of het in het kader van een goede ruimtelijke ordening nodig is om een beeldkwaliteitplan op te stellen¹¹¹.

4.3 Investeren in kwaliteit

Deze paragraaf somt de instrumenten op die de provincie Drenthe inzet ter behoud en verbetering van de kwaliteit van bedrijventerreinen in Drenthe.

110 Voorbeelden hiervan zijn de advisering over de Structuurvisie Hogeveen 2015. Ook bij de start van het Intergemeentelijk Structuurplan Leek-Roden maakt de provincie duidelijk dat deze grondslagen belangrijke beoordelingscriteria zijn. Schriftelijke beantwoording vragen van de Rekenkamer door de provincie Drenthe d.d. 26 november 2008.

111 Schriftelijke beantwoording vragen van de Rekenkamer door de provincie Drenthe d.d. 26 november 2008.

1. Bundeling bedrijvigheid

De provincie Drenthe streeft naar bundeling van de (boven) regionale bedrijventerreinen bij de stedelijke centra (de streekcentra en de substreekcentra) in combinatie met de aansluiting op de hoofdinfrastructuur¹¹². Deze (sub)streekcentra (Assen, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Roden en Coevorden) hebben een opgave voor regionale bedrijventerreinen. De aanleg of de uitbreiding van een bedrijventerrein bij een hoofdkern is toegestaan op voorwaarde dat dit terrein bedoeld is voor kleinschalige lokale bedrijvigheid en de locatie ruimtelijk goed wordt ingepast. De Rekenkamer constateert dat de provincie in de realisatie van haar doelstelling om bedrijvigheid te bundelen bij de stedelijke centra is geslaagd. Uit het onderzoek blijkt dat in de periode 2000-2008 alleen lokale bedrijventerreinen zijn aangelegd bij hoofdkernen¹¹³.

2. Segmentering

In POP I is sprake van segmentatie waarmee is vastgelegd welke bedrijfstypen zich op de terreinen mogen vestigen. Dit om te bereiken dat bedrijven weten op welke kwaliteiten zij op een bepaald terrein blijvend mogen rekenen¹¹⁴. De volgende terreinen worden onderscheiden in POP I: terreinen voor zware industrie, distributieterreinen, gemengde terreinen en hoogwaardige terreinen. Voor deze terreintypen gelden specifieke locatie- en inrichtingseisen, om ze optimaal aan hun functie te laten voldoen en ze ook concurrerend te laten zijn in de markt¹¹⁵. De provincie neemt in POP II segmentering bewust niet meer expliciet op. Gemeenten hebben volgens de provincie meer kennis van de lokale behoeften in type bedrijventerreinen. De provincie laat het aan de gemeenten in de stedelijke netwerken over om te bepalen in welke mate de genoemde bedrijventerreinen een eigen functioneel profiel krijgen. De inkleuring per terrein wordt bepaald door de regionale behoefte en de lokale situatie¹¹⁶. Hiervoor reikt de provincie gemeenten een indeling aan in typen werkmilieus beschreven vanuit de invalshoeken situering, ruimtelijke kwaliteit, economische ontwikkeling, bereikbaarheid en profiele bedrijven.

112 POP I, pagina 85.

113 Op de kern Beilen na waarvoorin het POP II een uitzondering is gemaakt.

Schriftelijke beantwoording vragen van de Rekenkamer door provincie Drenthe d.d. 26 november 2008.

114 POP I, pagina 31.

115 POP I, pagina's 88-89.

116 POP II, pagina 156.

3. Parkmanagement¹¹⁷

Parkmanagement –het door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk beheren en bewaken van de kwaliteit van een terrein– acht de provincie Drenthe cruciaal om de kwaliteit van bedrijventerreinen te verbeteren¹¹⁸. In totaal is in de periode 2000-2008 €700.000 door de provincie beschikbaar gesteld. Voor bestaande bedrijventerreinen legt de provincie de prioriteit bij terreinen met een regionaal karakter. In de praktijk zijn dit grote terreinen in Roden, Coevorden, Meppel, Emmen, Hoogeveen en Assen. Op deze terreinen gaat de provincie uit van het oprichten van een parkmanagementorganisatie¹¹⁹. Als het gaat om nieuwe bedrijventerreinen ligt het initiatief voor het oprichten van een parkmanagementorganisatie bij de gemeente. Door koppeling met gronduitgifte kan lidmaatschap van parkmanagementorganisatie verplicht worden gesteld. De ontwerp- en inrichtingsfase is bij nieuwe terreinen van essentieel belang. Zo zijn vooraf keuzes nodig ten aanzien van het te verwachten type bedrijven dat zich vestigt, het oprichten van gebouwen en inpassing in de bestaande omgeving. Naarmate zich meer bedrijven gaan vestigen, dient de verantwoordelijkheid voor parkmanagement verschoven te worden van gemeente naar het bedrijfsleven, aldus de provincie Drenthe¹²⁰.

Provinciaal Project Parkmanagement II

Het project Parkmanagement II (2004) kent drie doelstellingen: het verstevigen, het verbreden en het verdiepen van parkmanagement in Drenthe. Gezamenlijk met alle Parkmanagementorganisaties (PMO's) streeft de provincie naar zelfstandig (financieel onafhankelijk) parkmanagement medio 2007¹²¹. Vanaf januari 2004 komen op initiatief van de provincie alle in Drenthe actieve PMO's in het platform Parkmanagement Drenthe eens per zes weken bij elkaar. Het platform bestaat uit vijf parkmanagers (Meppel, Coevorden, Emmen en Noordenveld twee keer), een beleidsmedewerker van de gemeente Hoogeveen en twee medewerkers van de provincie¹²².

Parkmanagement in Regio Groningen-Assen

In de Regio Groningen-Assen is geen behoefte aan regionaal parkmanagement, maar wel aan parkmanagement in de Regio. Daarom

117 Parkmanagement heeft als doel het structureel vasthouden van het gewenste kwaliteitsniveau van de bedrijfsomgeving. Parkmanagement wordt in samenwerking tussen gemeenten en bedrijven uitgevoerd en behelst zaken als: beheer en onderhoud van de openbare ruimte, bewegwijzering, collectieve beveiliging en gezamenlijke afvalverwerking.

118 'Bedrijventerreinen tot 2015. Lessen uit het verleden en consequenties voor de toekomst', Provincie Drenthe, 2002, pagina's 42-43.

119 POP II, pagina 157.

120 POP II, pagina 157.

121 'Parkmanagement in Drenthe'. Een tussenrapportage 2004-2006, provincie Drenthe, december 2006, pagina 7.

122 'Parkmanagement in Drenthe'. Een tussenrapportage 2004-2006, provincie Drenthe, december 2006, pagina 9.

wordt vooral ingezet op kennisuitwisseling tussen de verschillende betrokken partijen (overheden en bedrijfsleven en overheden onderling). In het nieuwe uitvoeringsprogramma krijgt dit een vervolg¹²³. In het 'Programma 2007/2008 De regio werkt! Regionale Samenwerking Bedrijventerreinen' is een parkmanagementproject opgenomen onder het thema 'kwaliteit'¹²⁴.

Actieve parkmanagementorganisaties

Op dit moment zijn de volgende parkmanagementorganisaties actief in Drenthe:

- Vereniging Parkmanagement Bedrijventerrein Emmen;
- ICC Parkmanagement Meppel (Oevers At/m E, Noord I & II, Blankenstein en Bedrijventerrein Rogat);
- Vereniging Parkmanagement Buitenvaart (Hoogeveen);
- Vereniging Parkmanagement De Wieken (Hoogeveen);
- Parkmanagement Coevorden (Leeuwerikenveld, De Hare, De Holwert en Europapark);
- Parkmanagementvereniging Noordenveld;
- Parkmanagementvereniging Assen-Noord, Assen-West en Assen-Zuid¹²⁵.

De Rekenkamer stelt vast dat op dit moment zeven parkmanagementorganisaties actief zijn in Drenthe. Er is nog niet op alle regionale bedrijventerreinen een parkmanagementorganisatie actief. Voor de terreinen in Beilen en het regionale Bedrijventerrein Eelde Plaza zijn geen parkmanagementorganisatie opgericht. Sommige terreinen waarop een parkmanagementorganisatie actief is, zijn opgenomen op de lijst van verouderde terreinen uit 2008 (Oevers C en De Holwert Noord). Er staan ook nieuwe(re) terreinen in deze lijst, zoals Oevers E en Messchenveld. Op andere terreinen is juist geherstructureerd (deel van de Oevers, De Wieken, Bargermeer, Leeuwerikenveld, deel van De Holwert).

4. Inzet financiële instrumenten voor revitaliseringprojecten bedrijventerreinen

Hieronder zijn de maatregelen opgenomen die de provincie Drenthe in de periode 2000-2008 heeft genomen ter verbetering van de kwaliteit van verouderde bedrijventerreinen.

Studie: 'Bedrijventerreinen: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken' (1998)

Uit deze in opdracht van de provincie uitgevoerde studie onder 27 bedrijventerreinen is gebleken dat de kwaliteit van een tiental bedrijventerreinen tekort schoot. Voor twee bedrijventerreinen van dit tiental bestonden al concrete revitaliseringplannen. De 27 bedrijventerreinen zijn onderzocht omdat zij voldeden aan de

123 Voortgangsrapportage 2007, Regio Groningen-Assen 2030, Nationaal Stedelijk Netwerk, januari 2007.

124 'De regio werkt! Programma 2007/2008 Regionale Samenwerking Bedrijventerreinen', Regio Groningen-Assen 2030, december 2006 .

125 'Herstructurering van bedrijventerreinen: Pure Kwaliteitswinst!', provincie Drenthe, juni 2008 pagina 17 (ambtelijke notitie).

volgende criteria: een minimum omvang van 5 hectare, bij voorkeur een regionaal karakter en een bepaalde ouderdom (van zo goed als nieuwe terreinen mag verondersteld worden dat ze aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen). De onderzoekers hebben gesprekken gevoerd met gemeenten, de gebruikers van de bedrijventerreinen een enquête toegestuurd en een fysieke inspectie (voor- en achteraf) van de terreinen uitgevoerd om de kwaliteit van de terreinen vast te stellen. Op basis van het onderzoek¹²⁶ zijn in 1998 de volgende bedrijventerreinen als verouderd bestempeld:

1. Industrierrein Assen (deels);
2. De Holwert te Coevorden;
3. De Tweeling Veenoord te Emmen;
4. De Vierslagen I te Schoonebeek/Emmen;
5. Emmercompascuum te Emmen (lokaal bedrijventerrein);
6. (deel van) De Wieken te Hoogeveen;
7. Oude Vaart/Steenwijkerstraatweg te Meppel;
8. Leemdijk te Middenveld (lokaal bedrijventerrein);
9. Bargermeer te Emmen;
10. Leeuwerikenveld te Coevorden.

Bij navraag bij de provincie bleek dat drie van de acht (*boven*) **regionale** bedrijventerreinen inmiddels (deels) gerevitaliseerd zijn. Het betreft De Holwert, De Wieken en Bargermeer. Het lokale Bedrijventerrein Leemdijk is ook geherstructureerd. Binnenkort wordt De Tweeling onder handen genomen. De Oude Vaart is een klein terrein en maakt deel uit van het transformatieplan van de gemeente Meppel. Ook voor het Industrierrein Assen bestaan plannen. Bij de Vierslagen is de ontsluiting aangepakt. Deze is voor een groot deel gefinancierd door de provincie. Voor de rest zijn er nog geen plannen voor de Vierslagen. Het lokale Bedrijventerrein Emmercompascuum is nog niet geherstructureerd en voorzover bij de provincie bekend heeft de gemeente Emmen geen plannen om dit terrein op korte termijn aan te pakken.

¹²⁶ Leeuwerikenveld te Coevorden en Bargermeer te Emmen maakten ook deel uit van het onderzoek. Hiervoor bestonden echter al concrete revitaliseringsplannen.

Tabel 4.1: herstructureringsprojecten in de provincie Drenthe in de periode 2000-2008¹²⁷

Project	Bruto ha	Provinciale bijdrage	(Verwacht) Resultaat
Holwert-Noord Coevorden ¹²⁸	15	€ 300.000 (BDU-gelden)	Planstatus: afgerond
		Infrastructurele aanpassingen.	Vanuit Kompas niet subsidiabel
Holwert-Zuid Coevorden	3	€ 376.000 (BDU-gelden)	Planstatus: in uitvoering
		Bijdrage van de provincie voor aanpassing aangrenzende infrastructuur (Krimweg).	Geen revitalisering, maar transformatie, daarom geen Kompas subsidie
Bargermeer Emmen	300	Geen	Planstatus: in uitvoering ¹³¹ Fase 1 en 2 zijn afgerond, fase 3 is in uitvoering.
		2e fase: €3.000.000, waarvan €400.000 in het kader van de Reserve versterking economische structuur ¹²⁹ . De overige €2.6 miljoen is ondergebracht in het bereikbaarheids-convenant dat de provincie heeft gesloten met de gemeente Emmen ¹³⁰	Verwacht resultaat: het behouden en uitbreiden van de werkgelegenheid die past bij de Emmense werkgelegenheid en het structureel verbeteren van het productiemilieu op bedrijventerrein Bargermeer.
De Wieken Hoogeveen	387	€1.700.000	Planstatus: in uitvoering ¹³² Verwacht resultaat ¹³³ : - Aanpassing van de ontsluitingsstructuur en verbetering van de bereikbaarheid. - M.b.v. van parkmanagement en oprichting van een beheergroep zal ervoor worden gezorgd dat de beoogde kwaliteit continue wordt bewaakt en gehandhaafd na revitalisering/herinrichting
Stationsgebied Hoogeveen	4,5	€1.360.000	Planstatus: in uitvoering

127 Tabel samengesteld op basis van het dossieronderzoek dat de Rekenkamer bij SNN heeft verricht en ambtelijke notitie 'Werklocaties in Drenthe: een bouwsteen voor de structuurvisie (covernotitie)', 2008, pagina 16 en schriftelijke beantwoording vragen van de Rekenkamer door de provincie Drenthe d.d. 15 januari 2009.

128 Voor Holwert-Noord geldt dat de tot nu toe verrichte ingrepen vooral betrekking hebben op de infrastructuur. Er is een nieuwe rotonde aangelegd en een parallelweg is verplaatst. Ook hier ging het om zaken die vanuit Kompas niet subsidiabel waren. De nagestreefde komst van enkele kantoren is nog niet gerealiseerd.

129 Brief van de provincie Drenthe aan de gemeente Emmen van 5 september 2006.

130 Brief van de provincie Drenthe aan SNN. Onderwerp: Subsidie Bahco, fase 2.

Datum: 12 juni 2007.

131 150 ha is inmiddels gerevitaliseerd.

132 50 ha is inmiddels gerevitaliseerd.

133 Subsidieaanvraagformulier.

Project	Bruto ha	Provinciale bijdrage	(Verwacht) Resultaat
Oevers A/B Meppel	63	geen	Planstatus: in uitvoering Verwacht resultaat: - Integrale vernieuwing openbare ruimte c.q. totale structuurverbetering van de Oevers A/B. Dit betreft het aanpassen van de wegen op Oevers A/B en de groenstructuur. In aanvulling hierop wordt tegelijkertijd de afkoppeling van de dakoppervlakten van bedrijven op het riool afgevoerd c.q. geïntegreerd in de integrale vernieuwing van de openbare ruimte; - aansluiting rondweg door Berggierslanden ¹³⁴ .
Leemdijk Midden-Drenthe (lokaal terrein)	15	€204.000	Planstatus afgerond
Vriezerbrug Tynaarlo	27,3	geen	Afgerond Resultaat: Alle doelstellingen ten tijde van de aanvraag zijn behaald ¹³⁵ . Het gaat om de volgende doelstellingen: - het aanpassen van het openbaar gebied (groen, water, wegen) op het bedrijventerrein naar eigentijdse en duurzame maatstaven. - uitvoering ruimtelijke groene inpassing 'Zichtlocatie Tynaarlo' ¹³⁶ . Hoofdaccenten: aanpassing van de 'Meerweg' (interne hoofdontsluiting), aanleg rotonde, verbetering riolering fase 0 en inpassingsmaatregelen (aanbrengen/versterking beplanting op het terrein) ¹³⁷ .
Totaal	814,8 ha	6,94 miljoen¹³⁸	

Uit een brief (28 april 2005) van Gedeputeerde Staten naar aanleiding van een ingediende motie Verouderde bedrijventerreinen blijkt dat de provincie in 2003 planvorming en ideeën ten aanzien van herinrichting c.q. herstructurering van bedrijventerreinen bij alle Drentse gemeenten heeft geïnventariseerd. Zij heeft hiervoor met alle Drentse gemeenten afzonderlijk gesproken. Uit de inventarisatie bleek dat de stedelijke gemeenten een concreet aantal revitaliseringplannen had op dat moment en dat in de landelijke gemeenten op dat moment geen

134 Zie subsidieverleningbeschikking 05-09-2005, subsidieaanvraagformulier en PBC advies 28 april 2005 voor vergadering Bestuurscommissie EZT d.d. 26 mei 2005.

135 EZ/KOMPAS.

136 Subsidieaanvraagformulier KOMPAS-programma 2000-2006 bestemd voor EFRO en EZ/KOMPAS. Ingevuld door de Gemeente Tynaarlo op 22 april 2003.

137 PBC stuk voor Vergadering Bestuurscommissie EZT van 19 november 2003, pagina 3 en subsidieverleningbeschikking 26 januari 2004.

138 Opmerking Rekenkamer: dit totaal komt niet overeen met bedrag van €6,2 miljoen dat de provincie aangeeft. De provincie heeft aangegeven dat het verschil wordt veroorzaakt doordat BDU-gelden voor Bedrijventerrein de Holwert op een andere manier zijn verwerkt.

initiatieven aanwezig waren. Ook is in het kader van de ambtelijke notitie 'Herstructurering van Bedrijventerreinen (2008)' een nieuwe inventarisatie gemaakt van de kwaliteit van bedrijventerreinen. Uit de gesprekken met de 12 Drentse gemeenten kwam naar voren dat verschillende terreinen in Drenthe geheel of gedeeltelijk verouderd zijn. Het gaat om 21 bedrijventerreinen gelegen in elf gemeenten. Voor Emmen worden de terreinen Klazienaveen, De Tweeling en De Vierslagen als verouderd aangemerkt. Voor de veroudering is uit gegaan van wat de betreffende gemeente zelf aangaf; veroudering is dus vastgesteld op basis van andere criteria dan die in 1998 zijn gebruikt. De tabel is hieronder weergegeven.

Tabel 4.2: Veroudering in Drenthe d.d. 2008¹³⁹

Gemeente	Terreinaam	Kernaam	Aantal ha bruto veroudering (indien bekend)*
Aa en Hunze	Bedrijventerrein Gasseltenijveen	Gasseltenijveen	
Assen	Stadsbedrijvenpark	Assen	245
Borger-Odoorn	Industrieterrein Nieuw-Buinen	Nieuw-Buinen	
Coevorden	De Holwert (midden)	Coevorden	15
De Wolden	Voor de Blanken	Ruinen	2,6
Emmen	Bedrijventerrein Klazienaveen	Klazienaveen	
Emmen	De Tweeling	Nieuw-Amsterdam	
Emmen	De Vierslagen	Schoonenbeek	
Meppel	Oevers C	Meppel	30
Meppel	Oude Vaart	Meppel	6,5
Meppel	Industrieterrein Ezinge	Meppel	7
Meppel	Galgenkamp	Meppel	8
Midden-Drenthe	De Hanekampen	Beilen	
Midden-Drenthe	Beilervaart	Beilen	13
Midden-Drenthe	Zuidmaten	Beilen	
Noordenveld	De Westerd I	Peize	
Noordenveld	Bitseveld	Roden	15
Tynaarlo	Industrieweg Paterswolde	Paterswolde	
Westerveld	Oeveraseweg	Havelte	
Westerveld	Bedrijventerrein Nijensleek	Nijensleek	
Westerveld	Dieverbrug I (Vossenland)	Dieverbrug	1

* Hier heeft de betreffende gemeente specifiek een deel benoemd dat verouderd is

Alle herstructureringsprojecten van regionale bedrijventerreinen zijn gefinancierd met KOMPAS-gelden met uitzondering van Bedrijventerrein Leemdijk bij Smilde (gemeente Midden-Drenthe) en Bedrijventerrein de Holwert Zuid en Noord. De provincie Drenthe heeft aangegeven dat gezien de beperkte financiële middelen gemeenten zelf de afweging moeten maken om te herstructureren. Het is aan de gemeente om te bepalen waar ze haar prioriteit bij herstructurering legt. Op dit moment zet Emmen bijvoorbeeld in op herstructurering van Bargermeer

139 Deze lijst bevat zowel regionale als lokale bedrijventerreinen.

(BAHCO) en op termijn komt herstructurering van De Tweeling aan de orde¹⁴⁰.

De provincie Drenthe ziet voor zichzelf een voorwaarden scheppende rol (facilitator) ten aanzien van de uitvoering van de beleidsmaatregel Herstructurering¹⁴¹. De Rekenkamer constateert dat zij deze rol met name invult door het geven van een financiële bijdrage aan herstructureringsprojecten. Ook ondersteunt de provincie gemeenten bij het aanvragen van een TOPPER-subsidie en KOMPAS-aanvragen. De gemeente Emmen heeft de ondersteuning door de provincie bij de KOMPAS-aanvraag voor Bargermeer als positief ervaren. Bij enkele herstructureringsprojecten neemt de gedeputeerde deel aan de stuurgroep. De provincie ziet voor zichzelf geen risicodragende rol bij herstructurering. Zij wil geen exploitatie aspecten voor haar rekening nemen. Dit is de verantwoordelijkheid van gemeenten¹⁴².

Subsidieaanvragen provincie Drenthe voor herstructurering

StiREA (1996-1999) en TIPP gelden¹⁴³ (2000-2003)

StiREA en TIPP zijn beide subsidieregelingen van het ministerie van Economische Zaken met betrekking tot bedrijventerreinen. De Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA) liep in de periode 1996 tot en met 1999 en had een budget van 136 miljoen euro¹⁴⁴. TIPP staat voor Tender Investeringsprogramma's Provincies. Voorganger van TIPP was StiREA. De Provincie heeft voor StiREA een aanvraag ingediend. Deze is niet gehonoreerd. Geen enkel bedrijventerrein in het Noorden werd gehonoreerd in het kader van StiREA omdat niet bleek dat er een tekort was aan de aanbodkant. Omdat voor de TIPP-regeling dezelfde criteria golden als voor StiREA, heeft de provincie gelet op de kleine kans van slagen, geen aanvraag ingediend¹⁴⁵.

TOPPER project (2004-2007)

Het ministerie van Economische Zaken stimuleert het realiseren van de zogenaamde Topprojecten. Topprojecten zijn bedrijventerreinen van bovenregionaal belang. Het gaat daarbij om herstructurering van verouderde of aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Conform de sturingsfilosofie zijn de decentrale overheden primair verantwoordelijk voor de realisering ervan. De toegevoegde waarde van het ministerie van EZ bestaat bijvoorbeeld uit projectbemiddeling, inbreng van expertise en – waar dat Topprojecten herstructurering betreft -

140 Schriftelijke beantwoording vragen van de Rekenkamer door de provincie Drenthe, d.d. 15 januari 2009.

141 POP II, pagina 157.

142 Interview Rekenkamer met de provincie Drenthe op 27 oktober 2008.

143 TIPP-regeling : regeling tender investeringsprogramma's provincies. Deze rijkssubsidieregeling voor onder meer de herstructurering van bedrijventerreinen is van kracht geweest in de periode 2000-2003.

144 www.beleidsimpuls.nl/stirea.php

145 Interview Rekenkamer met de provincie Drenthe op 27 oktober 2008.

financiële ondersteuning van projecten¹⁴⁶. Het project Herstructurering Bargermeer (Emmen) is in 2005 gehonoreerd in het kader van de TOPPER-regeling van het ministerie van Economische zaken. Het betreft hier de herstructurering van infrastructuur gericht op betere interne en externe ontsluiting. Bargermeer fase 2 heeft hiervoor €2,5 miljoen gekregen.

4.4 Analyse

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Drenthe de bewaking van de kwaliteit van bedrijventerreinen primair beschouwt als een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De provincie Drenthe vult haar faciliterende rol onder andere in door middel van het in financiële zin stimuleren van kwaliteitsverbetering (in de vorm van het financieren van herstructureringsprojecten en het regionaal parkmanagement).

Stimuleren kwaliteitsbesef

Voor zover bij de Rekenkamer bekend heeft de provincie geen specifieke middelen beschikbaar gesteld voor het stimuleren van kwaliteitsbesef. Ook zijn er geen specifieke overleggen geïnitieerd met het oog op kwaliteitsbesef.

Parkmanagement

De Rekenkamer constateert dat in de stedelijke centra zeven parkmanagementorganisaties op achttien terreinen actief zijn. Daarbij valt op dat op de meeste bedrijventerreinen die in 2008 als verouderd zijn aangemerkt, geen parkmanagementorganisatie actief is. De Rekenkamer constateert dat de inspanningen van de provincie Drenthe op het gebied van parkmanagement door partijen in het veld positief worden beoordeeld¹⁴⁷.

Herstructureren

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe op de hoogte is van de kwaliteit van de verschillende bedrijventerreinen in de provincie. Van de 9 revitaliseringprojecten die in de periode 2000-2008 zijn opgepakt, zijn er inmiddels 3 afgerond. De Rekenkamer constateert dat er in de periode 2000-2008 is afgeweken van de lijst van verouderde terreinen uit 1998. Hierdoor zijn de bedrijventerreinen die niet zijn opgeknapt, verder verouderd. Op basis van een recente inventarisatie die de provincie Drenthe samen met gemeenten heeft opgesteld, zijn er in 2008 21 verouderde terreinen in Drenthe.

146 Brief staatssecretaris EZ aan Tweede Kamer inzake voortgang actieplan bedrijventerreinen, 19 december 2006, pagina 2.

147 Interview Rekenkamer met: VPB d.d. 17.11.08, gemeente Emmen d.d. 26.11.08 en Kamer van Koophandel Noord-Nederland d.d. 20.11.08.

5 Case-onderzoek

5.1 Inleiding

In het onderzoek is de Rekenkamer nagegaan of er sprake is van duurzaam ruimtegebruik bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Zij heeft dit verdiepend onderzoek uitgevoerd op basis van een vooraf geselecteerde case¹⁴⁸. De cases die voor het verdiepend onderzoek in de provincie Drenthe zijn geselecteerd zijn het 'Bedrijvenpark A37' en het Bedrijventerrein Waanderveld II. Het case-onderzoek is ingestoken van uit de invalshoek van de gebruiker. De Rekenkamer is het case-onderzoek gestart met inwinnen van informatie bij de gebruikers van het geselecteerde bedrijventerreinen. Vervolgens is informatie over de kwaliteit van de omliggende bestaande bedrijventerreinen in de regio Emmen ingewonnen bij (een deel van) de gebruikers van deze bedrijventerreinen. Dit betreft de bedrijventerreinen: Bargermeer, Bargerosterveld, B.P. Eigenhaard, De Tweeling, De Vierslagen, Klazienaveen, Pollux en Waanderveld I.

Dit hoofdstuk geeft op verdiepend niveau antwoord op de onderstaande onderzoeksvragen:

- Welke maatregelen heeft de provincie Drenthe genomen om de kwaliteit van de onderzochte bestaande bedrijventerreinen te behouden en/of verbeteren?
- Heeft de aanleg van het nieuwe bedrijventerrein 'Bedrijvenpark A37' en Waanderveld II geleid tot verhuisbewegingen van bestaande bedrijventerreinen naar nieuwe bedrijventerreinen en zijn deze verhuisbewegingen ingegeven door de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen?
- Overwegen gebruikers van bestaande bedrijventerreinen te verhuizen vanwege onvoldoende kwaliteit van deze bedrijventerreinen?

Paragraaf 5.3 gaat in op de uitkomsten van het onderzoek naar de relatie tussen de ontevredenheid van gebruikers en de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen in de regio Emmen. Paragraaf 5.4 beantwoordt de vraag of ontevredenheid van gebruikers van

¹⁴⁸ De Rekenkamer heeft onderstaande criteria gehanteerd voor het selecteren van de cases voor het onderzoek naar bedrijventerreinen:

- Het betreft (boven)regionale bedrijventerreinen niet zijnde kantoorlocaties of locaties voor glastuinbouw;
- Het gaat om bedrijventerreinen waarvan de bestemmingsplannen zijn goedgekeurd door de provincies in de periode na de laatste actualisatie van het streekplan;
- Een deel van de bedrijfskavels op het bedrijventerrein is uitgegeven;
- Het gaat om gemengde bedrijventerreinen;
- In de directe omgeving (binnen de gemeentegrenzen) zijn zowel bestaande als nieuwe gemengde bedrijventerreinen gelegen;
- Deze bestaande of nieuwe bedrijventerreinen (bedoeld onder punt 5) zijn nog niet volledig uitgegeven.

bedrijventerreinen in de regio Emmen inderdaad heeft geleid tot verhuisbewegingen naar het nieuwe bedrijvenpark A37. Het hoofdstuk sluit af met een analyse in paragraaf 5.5.

5.2 Kwaliteitsbeeld bedrijventerreinen regio Emmen

In de paragrafen 5.2.1-5.2.2 is voor de bestaande bedrijventerreinen het kwaliteitsbeeld per bedrijventerrein in beeld gebracht. Dit kwaliteitsbeeld is opgebouwd uit de volgende elementen:

- macrobeeld: dit macrobeeld is opgesteld op basis van een aantal indicatoren¹⁴⁹ afkomstig van het CPB;
- gebruikersbeeld: het gebruikersbeeld is opgesteld op basis van de informatie uit de gebruikersonderzoeken die de Rekenkamer heeft uitgevoerd;
- beeld volgens de provincie Drenthe: dit beeld is opgesteld op basis van de provinciale informatie.

De Rekenkamer heeft vervolgens onderzocht of in de onderzoeksperiode van overheidswege maatregelen zijn ingezet ter verbetering van de kwaliteit van deze bedrijventerreinen en in hoeverre deze maatregelen aansluiten bij de beleving van kwaliteit door gebruikers van bedrijventerreinen.

5.2.1 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein Bargermeer

A **Macro-beeld**

Leeftijd van het terrein

Het Bedrijventerrein Bargermeer stamt uit de jaren '50, is daarmee een derde generatie bedrijventerrein¹⁵⁰ en vormt het hart van de industriële bedrijvigheid in Emmen¹⁵¹. Het huidige bestemmingsplan dateert uit 1996. Dit bestemmingsplan verving 12 verouderde plannen, waarvan het merendeel dateerde uit de jaren '50. Deze plannen waren sterk verouderd en bevatten soms niet of nauwelijks voorschriften. Het huidige bestemmingsplan wordt momenteel geactualiseerd. In 2004 is de gemeente gestart met een grootschalige herstructurering van Bargermeer, het BAHCO project.

¹⁴⁹ Deze indicatoren zijn ontleend aan het rapport 'Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering' (2001) van het CPB.

¹⁵⁰ Dergelijke terreinen zijn grofweg aangelegd tussen 1950 en 1980 en ze worden gekenmerkt door situering aan stadsranden en randen van woonwijken. Functiescheiding was het credo in de jaren zestig en zeventig. Een beperkte druk op de ruimte stond functiescheiding, ofwel uitplaatsing van werkfuncties buiten de woonwijk, toe. Bovendien maakte een toenemende automobiliteit een verdergaande functiescheiding mogelijk. Veel bedrijventerreinen uit de derde generatie liggen aan de snelweg.

¹⁵¹ 'Bedrijventerreinvisie Emmen'. Eindrapport. Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

Het industrieterrein Bargermeer is aangemerkt als modern gemengd¹⁵². Het bestemmingsplan geeft aan dat het bedrijventerrein een sterke menging van bedrijfsfuncties bevat (zware, middelzware en lichte industrie, ambachtelijke bedrijvigheid, grootschalige handel en dienstverlenende bedrijven). Het IBIS geeft aan dat bedrijven tot en met de zwaarste hindercategorie (6) zijn toegestaan op Bargermeer. De invulling van het gebied is historisch gegroeid. Dit verklaart waarom bepaalde industriële activiteiten naar huidige inzichten op te korte afstand van een woonomgeving worden uitgevoerd, terwijl percelen die zich op ruimere afstanden van woonwijken bevinden op weinig efficiënte wijze worden benut voor activiteiten die nauwelijks milieuhinder veroorzaken. Voor het industrieterrein Bargermeer is het systeem van interne zonering toegepast. Aan de randen en hoeken van Bargermeer is alleen lichtere bedrijvigheid toegestaan.

Ontsluitingsmodaliteiten

De ontsluitingswegen van Bargermeer komen uit op een hoofdwegennetwerk. De externe bereikbaarheid is daarmee goed te noemen. De interne ontsluiting is minder goed en is daarom ook onderwerp van herstructurering. Goederenvervoer per spoor is mogelijk in Bargermeer Noord. Het verzamelspoor is in particulier bezit. Er is ook goederenvervoer over water mogelijk. Een kade, in eigendom van de overheid, is in gebruik. Er zijn geen overslagfaciliteiten aanwezig.

Oppervlaktegegevens

Bargermeer heeft een bruto oppervlakte van 600 hectare en een netto oppervlakte van 514 hectare. 33 hectare is nog uitgeefbaar.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

De branche 'groot- en detailhandel' is de grootste branche op het terrein (34%). Industrie volgt met een tweede plek (23%), bouwnijverheid (12%) is de op twee na grootste branche. Verder zitten er onder andere bedrijven in de sector advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening op Bargermeer¹⁵³. Het type bedrijvigheid op Bargermeer stemt overeen met het type bedrijvigheid dat het bestemmingsplan heeft beoogd.

Grondprijs per hectare

In het IBIS 2007 is aangegeven dat de grondprijs voor Bargermeer tussen de € 23 en € 50 per m² kavel ligt. In 2007 is de grond op Bargermeer door de gemeente verkocht voor € 22,43 per m² en in 2008 voor € 30,83. Voor EMMTEC was dit in 2007 € 11 per m². De gemiddelde grondprijs in Emmen per verkochte m² was

152 'Bedrijventerreinenvisie Emmen'. Eindrapport. Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

153 Type bedrijvigheid is gebaseerd op door gemeente Emmen geleverde adressenbestand plus eigen onderzoek van de Rekenkamer.

in 2007 € 37,90 per m² en in 2008 € 29,80 per m².¹⁵⁴ Ter vergelijking, de gemiddelde grondprijs per m² in de provincie Drenthe lag in 2006 tussen de € 44,84 en € 58,29¹⁵⁵.

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Er is nauwelijks tot geen sprake van structurele leegstand op Bargermeer. Er staan enkele panden leeg, maar dit lijkt – gezien de staat van de panden - meer op frictie leegstand te duiden dan op structurele leegstand.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Er is geen beeldkwaliteitsplan voor Bargermeer.

Terreinschouw Rekenkamer

Er zijn geen excessen waargenomen. Verder is er relatief weinig verpaupering aangetroffen. Op Bargermeer IV ligt nog een groot stuk grond braak bij de James Cookstraat en Darwinstraat en de straten er tussenin¹⁵⁶.

B. *Opinies bedrijven kwaliteit bedrijventerrein*

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op Bedrijventerrein Bargermeer. Uiteindelijk hebben 80 bedrijven (circa 20% van de totale bedrijvenpopulatie op het bedrijventerrein) de enquête ingevuld.

Tevredenheid kwaliteit

60% van de bedrijven (48) is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein Bargermeer en 33% is neutraal (26). Slechts 6% (5) van de bedrijven is ontevreden van over de kwaliteit van het terrein. Van de 14 bedrijven die willen verhuizen is 21% (3) ontevreden over de kwaliteit. Dieper inzoomend op de kwaliteit van Bedrijventerrein Bargermeer is de bedrijven ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen. Over het algemeen wordt door de meerderheid van de bedrijven positief of neutraal gereageerd op de stellingen:

- opvallend in negatieve zin is dat 31% van de respondenten de openbare ruimte en particuliere kavels er niet goed onderhouden uit vindt zien;
- 73% van de bedrijven (17) ondervindt geen hinder van andere bedrijven: 21% ondervindt wel hinder. Van de bedrijven die hinder ondervinden, is het overgrote gedeelte (13) gevestigd op

154 'Feiten en Cijfers 2007', Dienst Beleid, afdeling Sociaal Economische Ontwikkeling, gemeente Emmen.

155 Gegevens uit het IBIS, bewerkt door de Stec-groep voor het rapport 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008. Meest recente gegevens gebruikt voor deze bewerking komen uit 2006.

156 De gemeente Emmen heeft in het interview met de Rekenkamer aangegeven dat dit terrein in 2010 vol zal zijn.

- postcode 7825. Binnen deze postcode liggen Bargerveer I (straten vernoemd naar ontdekkings-reizigers) en Bargerveer IV. Bargerveer I en IV liggen in het zuidelijke en nieuwe gedeelte van Bargerveer;
- minder dan 25% van de gebruikers (namelijk 18%) vindt parkeren een probleem vanwege onvoldoende parkeergelegenheid;
 - wat betreft beveiliging, verkeersveiligheid en verlichting is meer dan de helft van de gebruikers tevreden en is respectievelijk 28%, 29%, 23% ontevreden;
 - 58% van de gebruikers vindt dat het bedrijventerrein een goed imago heeft en 16% van de gebruikers vindt dit niet;
 - het beeld is diffuus bij de meningen ten aanzien van de stelling 'mijn bedrijf voelt zich gebonden aan deze gemeente';
 - ten aanzien van de stelling dat alle bedrijven op het bedrijventerrein bijdragen aan de kosten van de gemeenschappelijke voorzieningen, heeft de meerderheid (51%) geen mening; de rest is verdeeld. Blijkbaar leeft dit onderwerp minder onder bedrijven dan de overige onderwerpen;
 - op de stelling dat het bedrijventerrein goed bereikbaar is met het openbaar vervoer reageert een meerderheid (63%) negatief. Slechts 10% van de respondenten is het met deze stelling eens;
 - mpvallend is dat iets minder dan de helft van de respondenten (43%) aangeeft dat er sprake is van leegstand op Bargerveer. Over het aantal panden dat leegstaat is men verdeeld of heeft men geen mening. Uit de schouw van Rekenkamer is gebleken dat er niet of nauwelijks sprake is van leegstand.

De gebruikersenquête bevestigt niet de constatering uit onderdeel A dat de ruimtelijke veroudering mogelijk is opgetreden vanwege de ligging nabij woongebieden. 78% van de respondenten geeft namelijk aan dat het bedrijventerrein goed ingepast is in de omgeving. Ook wordt er door de ondervraagde bedrijven geen melding gemaakt van klachten van omwonenden. Wel geven twee bedrijven die willen verhuizen aan dat milieueisen/gemeentebestuur hiervan de oorzaak zijn. Het is de Rekenkamer niet bekend of het gaat om milieueisen en/of gemeentebestuur met betrekking tot de nabijheid van woningen. Los daarvan gaat het om een verwaarloosbaar percentage van de respondenten (2,5% van alle respondenten, 14% van de bedrijven die willen verhuizen) die deze reden opgeeft. Volgens de gebruikersenquête schieten enkele beheeraspecten te kort.

Verhuisbehoefte

14 bedrijven geven om uiteenlopende redenen aan om Bargerveer te willen verlaten. Alleen de redenen 'afstand woon-werklocatie' en 'te ruime huisvesting' worden door geen enkel bedrijf genoemd. 'Milieueisen/ gemeentebestuur', 'uitstraling van het bedrijventerrein' en 'bedrijfseconomische redenen' worden elk door 2 bedrijven als eerste reden genoemd om Bargerveer te willen verlaten. Drie bedrijven geven representativiteit van het gebouw als tweede reden aan en 3 bedrijven geven ruimtegebrek (bedrijfsgerelateerde factor) aan als tweede reden om te willen verhuizen. Zowel bedrijfsgerelateerde als externe factoren spelen dus een rol in de overwegingen van bedrijven

om Bargermeer te verlaten. 3 bedrijven die ontevreden zijn over de kwaliteit geven aan dat alleen externe factoren een rol spelen. Het gaat hierbij om een tandtechniekbedrijf en een in- en verkooppunt van campers die nu op Bargermeer gevestigd zijn. Zij willen niet verhuizen naar het nieuwe bedrijventerrein Bedrijvenpark A37 of Waanderveld II. Het andere bedrijf geeft als één van de redenen voor verhuizing aan de eigendomsvorm van de huisvesting. Hieraan kan de gemeente of provincie niets doen. Ook dit bedrijf wil zich niet vestigen op bedrijvenpark A37 of Waanderveld II. Twee van de veertien bedrijven met een verhuisvoornemen of -wens hebben de voorkeur voor bedrijvenpark A37 als nieuwe vestigingsplaats. Het nieuwe terrein Waanderveld II wordt door geen van de bedrijven genoemd. Dit is ook logisch gezien het toegestane type bedrijvigheid op Waanderveld II (hindercategorie 1 en 2).

Relatie kwaliteit en omvang ruimte nieuwe bedrijventerreinen

14 van de 80 ondervraagde bedrijven willen verhuizen; 21% (3) hiervan is ontevreden over de kwaliteit van Bargermeer. Dat de kwaliteit van het terrein voor een enkel bedrijf aanleiding is om te willen verhuizen bleek ook bij de vraag naar de redenen om Bargermeer te willen verlaten. Echter, bedrijfsgerelateerde redenen zijn voor de bedrijven die willen verhuizen minstens net zo doorslaggevend als kwaliteitsredenen.

Op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de schouw, kan niet geconstateerd worden dat sprake is van ruimtelijke veroudering vanwege de ligging van het terrein nabij woonwijken. Wel zijn er aanwijzingen voor technische veroudering.

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

Het Bedrijventerrein Bargermeer is sinds 2004 onderwerp van een grootschalige herstructureringsoperatie genaamd BAHCO: Bargermeer herstructureren en collectief ondernemen. Aanleiding hiervoor was gedeeltelijke veroudering, milieuproblemen en het niet meer voldoen aan alle eisen van de tijd¹⁵⁷. Het 'Masterplan Bahco 2020' is in 2002 vastgesteld en vormt de basis voor de herstructurering. De gemeente Emmen is rond het jaar 2000 begonnen met een oriëntatie op dit project¹⁵⁸. Er is Kompasubsidie aangevraagd en verkregen. In 2004 is begonnen met de uitvoering in fases. De uitvoering van de maatregelen van fase 1 is afgerond in 2006, fase 2 begon in 2006 en is eind 2008 afgerond en fase 3 loopt in de periode 2009-2010.

Getroffen maatregelen en de resultaten

Het project Bahco richt zich op drie belangrijke Kompas thema's: ruimte-intensivering, bereikbaarheid en duurzaamheid. Het pakket aan maatregelen is in het Masterplan (uit 2002) opgesplitst in negen actiepunten:

- Actiepunt 1: Segmentering en transformatie Bargermeer;
- Actiepunt 2: Stimuleren ruimte-intensivering op het terrein;

157 Subsidieaanvraagformulier Kompas, gemeente Emmen.

158 Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

- Actiepunt 3: Optimalisatie bereikbaarheid voor alle modaliteiten;
- Actiepunt 4: Opwaarderen ruimtelijke kwaliteit;
- Actiepunt 5: Verbeteren milieukwaliteit;
- Actiepunt 6: Onderzoeken mogelijkheden ICT infrastructuur;
- Actiepunt 7: Uitwerken duurzame energiemogelijkheden en waterkoppelingen;
- Actiepunt 8: Opzetten ondernemersvereniging;
- Actiepunt 9: Opzetten parkmanagementorganisatie.

Betrokken partijen en financiering

Bij het proces van herstructurering zijn diverse partijen betrokken: de gemeente Emmen, de Vereniging Parkmanagement Bedrijventerreinen Emmen¹⁵⁹ (VPB), de Ondernemerskring Emmen (OKE), het bedrijfsleven en provincie en Rijk. Het Rijk is vooral financieel bij het project betrokken. Op 10 december 2003 hebben de VPB, OKE en de gemeente Emmen een intentieovereenkomst gesloten voor het herstructureren van Bargermeer. De gemeente Emmen en de VPB hebben tot nu toe (fase 1 en 2) een centrale rol gespeeld bij de uitvoering van het Bahco-project¹⁶⁰. De rol van de provincie in het Bahco project is faciliterend. De provincie heeft Kompassubsidie aangevraagd voor fase 1 en 2 van het project en heeft daarnaast in fase 2 gefinancierd. De VPB is gedurende de periode 2004-2006 gefinancierd uit provinciale middelen. Verder heeft de provincie door middel van het platform parkmanagement aangestuurd op output en op onderlinge samenwerking tussen parkmanagementorganisaties in Drenthe.

Tabel 5.1 Een overzicht van de subsidies

Subsidie	Verleend	Vastgesteld
EZ/Kompas subsidie	Fase 1: € 50.000	Fase 1: € 35.883
	Fase 2: € 50.000	Fase 2: nog niet vastgesteld
EFRO/Kompas subsidie	Fase 1: € 5.451.000	Fase 1: onbekend bij NR
	Fase 2: € 6.950.000	Fase 2: nog niet vastgesteld
Provinciale co-financiering	Fase 1: -	Fase 1: -
	Fase 2: € 3.000.000	Fase 2: nog niet vastgesteld
TOPPER	Fase 1: -	Fase 1: -
	Fase 2: € 2.500.000	Fase 2: nog niet vastgesteld

De herstructurering van Bargermeer is nog volop bezig. Fase 1 en 2 zijn afgerond en fase 3 is in januari 2009 gestart. Bij aanvang van de herstructurering constateerden gemeente en provincie dat er sprake was van technische, economische en maatschappelijke veroudering. De vraag is nu of de genomen maatregelen in fases 1 en 2 van de herstructurering aansluiten bij deze drie typen veroudering die op het Bedrijventerrein Bargermeer zijn opgetreden.

Van de 17 geplande maatregelen in fase 1 zijn er 14 gerealiseerd. Ten

¹⁵⁹ Voorheen Vereniging Parkmanagement Bargermeer.

¹⁶⁰ Update Masterplan 2020/Projectenplan Bahco 3 2009/2010, 6 oktober 2008, pagina 5.

eerste is de maatregel 'Herontwikkeling locatie Draka' niet uitgevoerd. De gemeente geeft aan dat er met de nieuwe eigenaar van de locatie een overeenkomst is gesloten om de locatie te herontwikkelen in fase 2. Ten tweede is de maatregel 'Heraanleg 2e Bokslootweg' komen te vervallen. De reden hiervoor is niet bekend bij de Rekenkamer. Ten derde is de maatregel 'Bodemsanering KGAT-terrein' niet uitgevoerd. De gemeente geeft aan dat het ondanks het inschakelen van een intermediair niet gelukt is dit project van de grond te krijgen. Van de 16 geplande maatregelen in fase 2 zijn er 2 (nog) niet uitgevoerd. De maatregel 'Duurzame energiekoppelingen' is nog in onderzoek en daarom nog niet uitgevoerd. Ook de maatregel 'Collectieve bodemsanering' is niet gerealiseerd. De reden hiervoor is niet bekend bij de Rekenkamer. Eén maatregel is deels gerealiseerd. Het gaat om de maatregel 'Opwaarderen hoofdroute: onderzoek en aanleg oost-westverbindingen'. Het is niet bekend bij de Rekenkamer welk onderdeel van deze maatregel niet is gerealiseerd. Opvallend is dat de projecten op het gebied van bodemsanering zowel in fase 1 als in fase 2 onhaalbaar bleken.

De uitgevoerde maatregelen in fase 1 bestonden uit herinrichting en herontwikkeling van locaties, verbeteren interne en externe bereikbaarheid, verbeteren groenstructuur en verbeteren ondergrondse infrastructuur (aanleg regenwaterriool in Bargermeerkanaal, aanleg gescheiden riolering en ICT-voorzieningen). Deze laatste twee maatregelen zijn gericht op het tegengaan van maatschappelijke veroudering. Het verbeteren van de groenstructuur is gericht op het tegengaan van technische veroudering. De overige maatregelen zijn gericht op het tegengaan van economische veroudering. De uitgevoerde maatregelen in fase 2 (voor een deel vervolg/uitbreiding van maatregelen fase 1) bestonden uit maatregelen gericht op economische veroudering zoals het verbeteren van de interne en externe bereikbaarheid en de opwaardering boven- en ondergrondse infrastructuur (is tevens gericht op maatschappelijke en technische veroudering). Ook zijn er maatregelen gericht op maatschappelijke veroudering genomen zoals het uitvoeren van transformatieprojecten en projecten op het gebied van ruimte-intensivering. De maatregel 'herinrichting groen' is gericht op technische veroudering. Er zijn ook maatregelen genomen bedoeld om de kwaliteit op het terrein te bevorderen: het uitwerken van dienstverlening parkmanagement, het opstellen van een beeldkwaliteitplan, aanleg voorzieningen duurzame mobiliteit, oprichten ICT kennisplatform. De Rekenkamer constateert dat de genomen maatregelen goed aansluiten bij de technische, economische en maatschappelijke veroudering van Bedrijventerrein Bargermeer.

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

Parkmanagement is een integraal onderdeel van de herstructurering van Bargermeer in die zin dat de oprichting van een parkmanagementorganisatie in fase 1 een onderdeel is van het Bahco project. Daarnaast heeft de provincie in 2004, 2005 en 2006 de VPB uit eigen middelen gefinancierd. Ook heeft de provincie het

Platform Parkmanagement opgericht. In dit Platform heeft de provincie aangestuurd op output en op onderlinge samenwerking tussen parkmanagementorganisaties in Drenthe. Dit kan gezien worden als kwaliteitsmaatregel om de kwaliteit van Bargermeer in stand te houden en verbeteren aangezien onderlinge kennisuitwisseling tussen parkmanagement leidt tot beter parkmanagement op individuele terreinen, waaronder Bargermeer.

5.2.2 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein Bargerroosterveld

A. **Macro-beeld**

Leeftijd van het terrein

Het Bedrijventerrein Bargerroosterveld is een klein bedrijventerrein met een lokale/regionale oriëntatie. Het bestemmingsplan dateert uit 1973. Tijdens de jaren '60 zijn de eerste kavels uitgegeven op dit terrein¹⁶¹. Daarmee is Bargerroosterveld een terrein van de derde generatie¹⁶² bedrijventerreinen.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

Op het terrein worden alleen bedrijven toegelaten uit een lichte milieucategorie (tot en met 2). Het terrein heeft een gemengd karakter. Het bestemmingsplan beoogt de vestiging van kleinere industriële bedrijven mogelijk te maken. Dit soort bedrijven zijn inderdaad gevestigd op het terrein maar er zijn ook andersoortige bedrijven te vinden zoals autodealers, diensverlenende bedrijven en bedrijven uit de logistieke sector.

Ontsluitingsmodaliteiten

Er is een ontsluitingsweg die aansluit op een hoofdwegennetwerk. De externe bereikbaarheid is goed. De interne bereikbaarheid van het terrein is goed. Verzamelspoor en vaarwater zijn niet aanwezig.

Oppervlaktegegevens

Bargerroosterveld heeft een bruto oppervlakte van 29 hectare en een netto oppervlakte van 25 hectare. Er is geen uitgeefbare grond; het terrein is vol.

Ligging

Bedrijventerrein Bargerroosterveld grenst direct aan een woonwijk.

161 Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998.

162 Dergelijke terreinen zijn grofweg aangelegd tussen 1950 en 1980 en ze worden gekenmerkt door situering aan stadsranden en randen van woonwijken. Functiescheiding was het credo in de jaren zestig en zeventig. Een beperkte druk op de ruimte stond functiescheiding, ofwel uitplaatsing van werkfuncties buiten de woonwijk, toe. Bovendien maakte een toenemende automobilititeit een verdergaande functiescheiding mogelijk. Veel bedrijventerreinen uit de derde generatie liggen aan de snelweg.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

Groot- en detailhandel is de grootste branche die is vertegenwoordigd op het bedrijventerrein. Daarna volgen de branches 'Industrie' en 'Bouwnijverheid'. De branche 'Vervoer en Opslag' heeft een klein aandeel op het terrein, evenals dienstverlenende bedrijven. De bedrijfstaksamenstelling is daarmee breder dan in het bestemmingsplan werd beoogd, maar het type bedrijven gevestigd op het terrein valt wel onder de lichte milieucategorieën.

Grondprijs per hectare

In 2003 heeft de gemeente Emmen voor het laatst grond verkocht op Bargerooosterveld. De gemiddelde grondprijs lag toen op € 11,90 per m². De gemiddelde grondprijs in Emmen per m² was in 2003 €31,50. Ter vergelijking, de gemiddelde grondprijs per m² in de provincie Drenthe lag in 2003 tussen de € 40,556 en € 53,15¹⁶³.

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Er staan enkele panden te huur¹⁶⁴. Hieronder zijn panden die het uiterlijk hebben van structurele leegstand en daarmee dus langer dan twee jaar leegstaan.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Er is geen beeldkwaliteitplan voor Bargerooosterveld.

Terreinschouw Rekenkamer

Uit de schouw bleek dat er hier en daar geparkeerd wordt in de openbare ruimte.

Op basis van het macrobeeld kan worden geconstateerd dat ruimtelijke veroudering aan de orde zou *kunnen* zijn. Het feit dat het bedrijventerrein direct aan een woonwijk grenst zou eventueel problemen op kunnen leveren. Verder wijst de schouw uit dat er wellicht onvoldoende parkeergelegenheid is aangezien er in de openbare ruimte geparkeerd wordt. In het volgende onderdeel van deze paragraaf zal gekeken worden of de gebruikersenquête dit beeld bevestigt.

B. *Opinies bedrijven kwaliteit bedrijventerrein*

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op Bedrijventerrein Bargerooosterveld. Uiteindelijk hebben 12 bedrijven

163 Gegevens uit het IBIS, bewerkt door de Stec-groep voor het rapport 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008. Meest recente gegevens gebruikt voor deze bewerking komen uit 2006.

164 Terreinschouw Rekenkamer en 'Bedrijventerreinenvisie Emmen', Eindrapport Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

(circa 20% van de totale bedrijvenpopulatie op het bedrijventerrein) de enquête ingevuld.

Tevredenheid kwaliteit

91,7% van de bedrijven (11) is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein Bargerosterveld. 8,3% is niet tevreden (één bedrijf). Dit bedrijf heeft geen verhuisvoornemen. Dieper inzoomend op de kwaliteit van Bedrijventerrein Bargerosterveld is de bedrijven ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen. Over het algemeen wordt door de meerderheid van de bedrijven positief of neutraal gereageerd op de stellingen. Er zijn een paar uitzonderingen:

- parkeergelegenheid: de helft van de respondenten (6) vindt dat er onvoldoende parkeergelegenheid is op het bedrijventerrein;
- openbaar vervoer: de helft van de respondenten vindt het bedrijventerrein onvoldoende bereikbaar met het openbaar vervoer. 42 % (5) vindt dit echter wel het geval. Dit is een relatief hoog percentage vergeleken met de gebruikersenquête op andere terreinen;
- meer dan de helft van de respondenten (7) is van mening dat niet alle bedrijven meedragen aan de gemeenschappelijke voorzieningen;
- een derde van de bedrijven (4) vindt dat de verkeersveiligheid en beveiliging op het terrein onvoldoende zijn;
- de meerderheid van de respondenten is van mening dat er geen sprake is van structurele leegstand. Dit strookt niet met het beeld dat de Rekenkamer heeft gekregen op basis van de schouw.

Gezien de kleine onderzoekspopulatie is het lastig generaliserende uitspraken te doen over de kwaliteit van bedrijventerrein. De volgende zaken vallen op. De gebruikersenquête ondersteunt het beeld dat uit de schouw naar voren kwam dat er te weinig parkeergelegenheid is. De gebruikersenquête bevestigt niet de constatering uit onderdeel A dat ruimtelijke veroudering is opgetreden vanwege de ligging nabij woongebieden. Een ruime meerderheid van de respondenten geeft namelijk aan dat het bedrijventerrein goed ingepast is in de omgeving. De gebruikersenquête duidt op economische veroudering: de opzet van het terrein is achterhaald, waardoor er problemen ontstaan met betrekking tot parkeergelegenheid en de verkeersveiligheid. Wellicht speelt hier een rol dat op het terrein andere bedrijven zitten dan was beoogd in het bestemmingsplan, zoals bedrijven in de branche 'vervoer en opslag'.

Verhuisbehoefte

2 van de 12 bedrijven hebben verhuisplannen. Beide gaan binnen een jaar verhuizen. Bedrijf 1 gaat verhuizen naar De Meerdijk (nieuw kantorenterrein in Emmen), bedrijf 2 naar Bedrijventerrein Bargermeer. De twee bedrijven die gaan verhuizen zijn tevreden over de kwaliteit van Bargerosterveld. Ze geven de volgende redenen op voor het verlaten van Bargerosterveld. Voor bedrijf 1 is de hoofdreden om Bargerosterveld te verlaten onvoldoende representativiteit van het huidige gebouw, voor bedrijf 2 is dit ruimtegebrek. Verder spelen bedrijfseconomische redenen een rol voor bedrijf 1. Voor bedrijf 2 spelen ook de eigendomsvorm van de huidige huisvesting en de

non-functionaliteit van het huidige onderkomen een rol. De twee bedrijven met een verhuisvoornemen willen niet naar Waanderveld II of Bedrijvenpark A37 verhuizen.

Op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de schouw, kan niet overtuigend vastgesteld worden dat er sprake is van ruimtelijke veroudering vanwege het feit dat het bedrijventerrein aan een woonwijk grenst.

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

De provincie beschouwt Bedrijventerrein Bargerooosterveld niet als verouderd en heeft daarom in de periode 2000-2008 geen herstructureringsmaatregelen getroffen om de kwaliteit van het bedrijventerrein te verbeteren. In onderdeel B kwam naar voren dat de gebruikersenquête duidt op economische veroudering. De gemeente Emmen heeft in 2008 de stand van zaken op verschillende bedrijventerreinen in de gemeente in kaart laten brengen¹⁶⁵. Dit heeft geleid tot de constatering dat de uitstraling en beeldkwaliteit van Bargerooosterveld de komende tijd aangepakt dienen te worden. Dit duidt op technische veroudering. Het gaat om kleine ingrepen. Een eerste revitalisering heeft al plaatsgevonden op Bargerooosterveld: de riolering is ingrijpend aangepast.

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

De Vereniging Parkmanagement Bedrijventerreinen Emmen (VPB) voert het parkmanagement uit voor alle regionale bedrijventerreinen in Emmen. De VPB is voortgekomen uit de herstructurering van Bedrijventerrein Bargermeer en is medegefinancierd uit provinciale middelen. Op andere terreinen dan Bargermeer is VPB nog nauwelijks begonnen met invulling parkmanagement. VPB heeft wel de bewegwijzering verzorgd op alle terreinen, waaronder dus ook Bargerooosterveld¹⁶⁶.

5.2.3 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein BP Eigenhaard

A Macro-beeld

Terreinkenmerken

Het Bedrijventerrein BP (BusinessPark) Eigenhaard valt onder het Bestemmingsplan Bargermeer uit 1996 en wordt ook wel Bargermeer II of Eigenhaard/Nijbracht genoemd. BP Eigenhaard staat als apart bedrijventerrein vermeld in het IBIS. Het terrein bestaat het twee delen: het noordelijk gedeelte is speciaal geschikt voor kantoren en bedrijven in de sectoren zakelijke dienstverlening en leisure. Het zuidelijk deel (Nijbrachtcenter) is specifiek geschikt voor grootschalige perifere

¹⁶⁵ 'Bedrijventerreinenvisie Emmen', Eindrapport Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

¹⁶⁶ Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

detailhandel zoals bouwmarkten¹⁶⁷. Er is geen apart bestemmingsplan voor BP Eigenhaard. Het terrein zal worden meegenomen in de actualisatie van het bestemmingsplan Bargermeer.

Leeftijd van het terrein

BP Eigenhaard is ontwikkeld in de jaren '90 en is daarmee een vierde generatie bedrijventerrein¹⁶⁸.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

Businesspark Eigenhaard is te typeren als 'hoogwaardig bedrijvenpark' met een generieke bedrijfsbestemming. Uit het bestemmingsplan en plankaart Bargermeer blijkt dat de volgende typen bedrijvigheid zijn toegelaten op BP Eigenhaard: groothandels- en grootschalige detailhandelsactiviteiten en middelzware industrie. Dit komt niet overeen met het type bedrijven dat er tegenwoordig gevestigd is.

Ontsluitingsmodaliteiten

Er is geen verzamelspoor, het terrein is niet aan een vaarwater en er zijn geen overslagfaciliteiten. De ontsluitingswegen van BP Eigenhaard komen uit op een hoofdwegennetwerk (Rondweg). Er zijn drie ontsluitingswegen. BP Eigenhaard heeft zowel een goede externe als interne bereikbaarheid via de weg. De wegen op het terrein zijn breed en van goede kwaliteit¹⁶⁹.

Oppervlaktegegevens

BP Eigenhaard heeft een bruto oppervlakte van 45 hectare en een netto oppervlakte van 35 hectare. 4.9 hectare is nog uitgeefbaar.

Ligging

BP Eigenhaard grenst aan twee woonwijken. Het noordelijk gedeelte van het terrein ligt zeer dicht bij woningen. Het gaat om het kantorengedeelte van BP Eigenhaard.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

De branche 'groot- en detailhandel' is de grootste branche op het terrein. Daarna volgt de branche 'adviesing, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening'¹⁷⁰.

167 'Bedrijventerreinenvisie Emmen', Eindrapport Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

168 Vierde generatie terreinen zijn grofweg aangelegd na 1980. Kenmerkend voor deze terreinen is de aandacht voor segmentering en zonering. Steeds meer gemeenten duiden nieuwe terreinen als hoogwaardig. Andere kenmerken van een vierde generatieterrein zijn; ligging nabij een stedelijk centrum, kleinschalig karakter en een goede snelwegbereikbaarheid.

169 Terreinschouw Noordelijke Rekenkamer.

170 Type bedrijvigheid is gebaseerd op door gemeente Emmen geleverde adressenbestand en eigen onderzoek van de Rekenkamer.

Grondprijs per hectare

In het IBIS 2007 is aangegeven dat de grondprijs op BP Eigenhaard tussen de 66 en 92 euro per m² kavel ligt. In 2008 is de grond op BP Eigenhaard door de gemeente verkocht voor gemiddeld € 66,88 per m². De gemiddelde grondprijs in Emmen per verkochte m² was in 2008 € 29,80 per m².¹⁷¹ Ter vergelijking, de gemiddelde grondprijs per m² in de provincie Drenthe lag in 2006 tussen de € 44.84 en € 58,29¹⁷².

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Leegstand is volgens de Bedrijventerreinenvisie Emmen van de Gemeente Emmen matig aanwezig. Tijdens de schouw van de Noordelijke Rekenkamer is geen leegstand geconstateerd.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Er is geen beeldkwaliteitsplan voor BP Eigenhaard

Terreinschouw Rekenkamer

Uit de schouw van de Rekenkamer bleek een goede kwaliteit van BP Eigenhaard. Vooral de ontsluiting en wegen zijn goed. Het terrein is ruim opgezet. Er is geen sprake van verpaupering. Het groenbeheer was op enkele plekken verwilderd; dit zou verbeterd kunnen worden. Twee bedrijven hebben in de gebruikersenquête (zie onderdeel B) geklaagd over zwerfafval van een fastfood restaurant. Op het moment van schouwen viel dit zeer mee, al is er wel degelijk zwerfafval van dit restaurant aangetroffen. Verder zijn er nog een behoorlijk aantal kavels vrij. Ondanks deze aandachtspunten is de uitstraling van BP Eigenhaard goed (representatief) te noemen.

Op basis van het macrobeeld kan ruimtelijke veroudering aan de orde kunnen zijn. De ligging van BP Eigenhaard nabij woonwijken zou eventueel problemen op kunnen leveren. Daar staat tegenover dat er een systeem van interne zonering wordt toegepast op het bedrijventerrein (zoals vastgelegd in bestemmingsplan Bargermeer), waardoor er een maatschappelijk aanvaardbare afstand tot milieuhinder veroorzakende bedrijven ontstaat. Bovendien gaat het om kantoren; van dit soort bedrijven valt minder overlast te verwachten dan van bijvoorbeeld industriële bedrijven. Zwerfafval en onbebouwde kavels zijn aandachtspunten omdat als het probleem met zwerfafval toeneemt deze punten zouden kunnen leiden tot technische veroudering. In het volgende onderdeel van deze paragraaf zal gekeken worden of de gebruikersenquête dit beeld bevestigt.

171 'Feiten en Cijfers 2007', Dienst Beleid, afdeling Sociaal Economische Ontwikkeling, gemeente Emmen.

172 Gegevens uit het IBIS, bewerkt door de Stec-groep voor het rapport 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008. Meest recente gegevens gebruikt voor deze bewerking komen uit 2006.

B. Opinions bedrijven kwaliteit bedrijventerrein

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op BP Eigenhaard. Uiteindelijk hebben 17 bedrijven (ca 20% van de totale bedrijvenpopulatie op het terrein) de enquête ingevuld.

Tevredenheid kwaliteit

70% van de bedrijven (12) is tevreden van de kwaliteit van BP Eigenhaard en 18% (3) is neutraal. 12% van de bedrijven (2) is ontevreden over de kwaliteit van het terrein. Van de 3 bedrijven die willen verhuizen is 1 bedrijf ontevreden over de kwaliteit van BP Eigenhaard, de andere twee staan neutraal tegenover de kwaliteit van het terrein. Dieper inzoomend op de kwaliteit van BP Eigenhaard hebben we bedrijven ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen. Over het algemeen wordt door de meerderheid van de bedrijven positief of neutraal gereageerd op de stellingen. 71% van de bedrijven is tevreden over de kwaliteit van het bedrijventerrein.

- 71% van de ondervraagde bedrijven ondervindt geen hinder van andere bedrijven;
- 59% geeft aan dat het terrein niet goed bereikbaar is met het openbaar vervoer;
- 71% vindt dat er voldoende parkeergelegenheid is;
- 65% vindt het bedrijventerrein 's avonds voldoende verlicht;
- 59% vindt het bedrijventerrein voldoende verkeersveilig;
- 35% vindt dat er sprake is van een goede samenwerking tussen de bedrijven die gevestigd zijn op het terrein;
- Verder voelt 41% van de ondervraagde bedrijven zich wel en 41% zich niet gebonden aan de gemeente Emmen.

Ten aanzien van de stellingen 'Alle bedrijven op het bedrijventerrein dragen bij aan de kosten voor de gemeenschappelijke voorzieningen' en 'Bij eventuele problemen op het bedrijventerrein is er gelegenheid dit te bespreken met de terreinbeheerder en/of gemeente' heeft de meerderheid geen mening (59% respectievelijk 65%). Meer dan de helft (59%) van de respondenten geeft aan dat er geen sprake is van leegstand. 35% van de respondenten is van mening dat er wel sprake is van leegstand. Uit de schouw van Rekenkamer is gebleken dat er niet of nauwelijks sprake is van leegstand. De gemeente Emmen spreekt in de Bedrijventerreinenvisie van matige aanwezigheid van leegstand.

Gezien de kleine onderzoekspopulatie (17 bedrijven) is het lastig generaliserende uitspraken te doen over de kwaliteit van bedrijventerrein. De volgende zaken vallen op. De gebruikersenquête bevestigt niet de constatering uit onderdeel A dat de ruimtelijke veroudering mogelijk is opgetreden vanwege de ligging nabij woongebieden. 77% van de respondenten (13) geeft namelijk aan dat het bedrijventerrein goed ingepast is in de omgeving. Ook wordt er door de ondervraagde bedrijven geen melding gemaakt van klachten van omwonenden. De gebruikersenquête bevestigt ook niet de mogelijke constatering uit onderdeel A dat sprake is van technische veroudering. Een ruime meerderheid van de respondenten is tevreden of neutraal over het onderhoud van de openbare ruimte en de particuliere kavels.

Verhuisbehoefte

Er zijn 3 bedrijven met een verhuisbehoefte. Van deze 3 bedrijven is één bedrijf niet tevreden over de kwaliteit van het bedrijventerreinen. Twee bedrijven hebben een concrete verhuiscens en willen binnen drie jaar verhuizen. De drie bedrijven met een verhuiscens zijn niet van plan naar Waanderveld II of Bedrijvenpark A37 te verhuizen. Één bedrijf gaat verhuizen binnen BP Eigenhaard/Bargermeer. De andere twee bedrijven hebben hun voorkeur nog niet bepaald. Twee van de drie bedrijven die BP Eigenhaard willen verlaten hebben aangegeven wat hiervoor de reden is. Voor beide bedrijven is ruimtegebruik de primaire reden voor de geplande verhuizing. Als tweede reden wordt onvoldoende parkeermogelijkheden respectievelijk niet-functionele huisvesting aangegeven. Één bedrijf geeft ook nog een derde reden op, namelijk: bereikbaarheid/licging van het terrein. Ruimtegebrek is door beide bedrijven als belangrijkste reden genoemd.

Op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de schouw kan niet geconstateerd worden dat er sprake is van ruimtelijke of technische veroudering.

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

Het beeld van de Rekenkamer sluit aan bij het beeld van de provincie. De provincie beschouwt Bedrijventerrein BP Eigenhaard niet als verouderd¹⁷³ en heeft daarom in de periode 2000-2008 geen herstructureringsmaatregelen getroffen om de kwaliteit van het bedrijventerrein te verbeteren. Het terrein is dan ook nog vrij nieuw. De gemeente Emmen heeft in 2008 de stand van zaken op verschillende bedrijventerreinen in de gemeente in kaart laten brengen¹⁷⁴. Hieruit komt naar voren dat er verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van de openbare ruimte. Deze wordt als zijnde 'niet uitnodigend' bestempeld. Het gaat hier om maatregelen van beheer en onderhoud (ter voorkoming van technische veroudering).

De gemeente Emmen heeft geen classificatiesysteem voor bedrijventerreinen waarin zij de kwaliteit van bedrijventerreinen bijhoudt en aangeeft van welk type veroudering sprake is¹⁷⁵.

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

De VPB heeft de bewegwijzering verzorgd op BP Eigenhaard, verder is de VPB nog niet actief op dit terrein¹⁷⁶.

173 Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998 en ambtelijke notitie 'Herstructurering van Bedrijventerreinen' (2008).

174 'Bedrijventerreinenvisie Emmen', Eindrapport Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

175 Schriftelijke beantwoording vragen Rekenkamer door gemeente Emmen d.d. 12 december 2008.

176 Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

5.2.4 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein De Tweeling (Oost en West)

A Macro-beeld

Leeftijd van het terrein

Tijdens de periode 1910-1940 zijn de eerste kavels uitgegeven op dit terrein. De Tweeling is daarmee een bedrijventerrein van de tweede generatie bedrijventerreinen¹⁷⁷. Op dit moment gelden 14 verouderde bestemmingsplannen voor het gebied (o.a. bestemmingsplannen uit 1943 en 1980). Inmiddels is een voorontwerp bestemmingsplan gemaakt. Dit bestemmingsplan voorziet in de regeling voor een uitbreiding aan de westzijde van het plangebied (56 ha) alsmede voor de regeling van het bestaande bedrijventerrein zelf (59 ha). Het bestemmingsplan is tevens een zogenaamd actualiseringsplan, waardoor veertien (verouderde) bestemmingsplannen komen te vervallen en worden vervangen door één nieuw plan.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

Tweeling West:

In het bestemmingsplan Veenoord 1980 (Tweeling West) staat dat de gronden van het industriegebied van Veenoord bestemd zijn voor de volgende doeleinden¹⁷⁸:

- industriële bedrijven met de daarbij behorende bedrijfsgebouwen, bedrijfswoningen, bijgebouwen, andere bouwwerken en andere werken.
- garagebedrijven met daarbij behorende gebouwen, bedrijfswoningen, bijgebouwen, andere bouwwerken, andere werken en erven.

Op het bedrijventerrein worden bedrijven toegelaten uit verschillende milieucategorieën (1 tot en met 4) volgens IBIS. In een ander stuk (onderzoek in opdracht van gemeente) spreekt men van categorieën 1 tot en met 3. Het gemengde karakter van het bedrijventerrein betekent

177 De tweede generatie bedrijventerreinen is grofweg ontwikkeld tussen 1910 en 1940. Deze terreinen zijn planmatig ontwikkeld en werden gerealiseerd aan de randen van de vooroorlogse woonwijken. De terreinen zijn opgezet voor het huisvesten van meerdere bedrijven. Van segmentering was ook in die tijd nog geen sprake, met als gevolg dat alle typen bedrijven (aard en omvang) door elkaar heen zijn/waren gevestigd. Er was geen sprake van een vaste verkaveling, de gemeente verkocht dat stuk bedrijfsgrond dat het bedrijf wilde hebben. Typen bedrijvigheid en groot- en kleinbedrijf vestigden zich dan ook door elkaar heen wat leidde tot een grote versnippering van kavels. Omdat de aan- en afvoer van de grond- en hulpstoffen en van de eindproducten voornamelijk via water en spoor plaatsvond, zijn veel van deze terreinen gelegen aan het water of aan het spoor (aansluiting via stamspoorlijn).

178 Bij herziening van het bestemmingsplan in 1986 is bepaald dat voor de gronden met bestemming industriële bedrijven en garagebedrijven geen inrichtingen toelaatbaar zijn als bedoeld in artikel 16 van de Wet geluidshinder, juncto het besluit categorie A-inrichtingen.

dat vrijwel alle doelgroepen zijn toegestaan op het terrein¹⁷⁹. Het terrein is gezoneerd in de zin van de milieuzonering.

Tweeling Oost:

Op dit deel van het bedrijventerrein worden bedrijven toegelaten uit de categorie zware industrieterrein. De milieucategorie is niet in IBIS vermeld. Het terrein kent een milieuzonering.

Ontsluitingsmodaliteiten

Er is een ontsluitingsweg die aantakt aan het hoofdwegennet (binnen 500m). Wat betreft de spoorontsluiting is er een verzamelspoor (in particulier bezit). Er is ook een waterontsluiting, maar de kade is niet langer in gebruik.

Oppervlaktegegevens

Tweeling West:

De Tweeling West heeft een bruto oppervlakte van 12 hectare en een netto oppervlakte van 10,8 hectare. 5,98 ha is nog netto uitgeefbaar.

Tweeling Oost:

De Tweeling Oost heeft een bruto oppervlakte van 33 hectare en een netto oppervlakte van 30 hectare. Het terrein is volledig uitgegeven.

Ligging

Het Bedrijventerrein De Tweeling ligt tussen de Hoogeveenschevaart en de A37.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

Op basis van gegevens van de Rekenkamer (2007) komen bedrijven uit de branche groot- en detailhandel; reparatie van auto's het meeste voor. Daarna volgen bedrijven uit de branches bouwnijverheid, industrie en vervoer en opslag¹⁸⁰. In de ruimtelijke economische visie Bedrijventerrein De Tweeling (2003) die is opgesteld door de gemeente staat dat de bedrijvigheid op de Tweeling zeer divers is. Binnen de verschillende typen van bedrijvigheid is een grote diversiteit in sectoren waar te nemen. Op de Tweeling zijn bedrijven gevestigd uit de sectoren voeding en genotmiddelen, machinebouw, metaalbewerking, betonwaren en agrobusiness. Naast bedrijven is er tevens een aantal woningen op de Tweeling aanwezig¹⁸¹.

De gevestigde bedrijvigheid stemt overeen met het type bedrijvigheid

179 Gegevens in IBIS: gemengd terrein, algemene bedrijfsbestemming, hindercategorie 4 (middel). Het terrein is gezoneerd in de zin van de milieuzonering.

180 Type bedrijvigheid is gebaseerd op door gemeente Emmen geleverde adressenbestand en eigen onderzoek van de Rekenkamer.

181 'Bedrijventerrein de Tweeling', Ruimtelijke Economische Visie, Royal Haskoning, Eindrapport, 22 april 2003, pagina 12.

zoals beoogd in het bestemmingsplan, met uitzondering van de woningen.

Grondprijs per hectare

In 2002 heeft de gemeente voor het laatst kavels op de Tweeling verkocht. De gemiddelde prijs per m² lag in 2002 op de Tweeling op 34 euro. De gemiddelde grondprijs in Emmen per verkochte m² was in 2002 toevalligerwijs ook € 34 per m².¹⁸² Ter vergelijking, de gemiddelde grondprijs per m² in de provincie Drenthe lag in 2002 tussen de € 37,46 en € 49,32¹⁸³.

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Er is nauwelijks tot geen sprake van structurele leegstand op het Bedrijventerrein De Tweeling. Tijdens de schouw heeft de Rekenkamer twee lege panden gezien op Tweeling West. Bij navraag bleek dat in één van de twee panden veel verloop is. Ook uit het recente onderzoek (2008) dat de gemeente heeft laten uitvoeren, is niet gebleken dat er sprake is van structurele leegstand.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Bij het bestemmingsplan is geen beeldkwaliteitplan gevoegd.

Terreinschouw Rekenkamer

De Rekenkamer heeft tijdens de schouw geconstateerd dat de kavels op de Tweeling West groter zijn dan op de Tweeling Oost. Het terrein de Tweeling heeft een verouderde uitstraling. Het onderhoud van het groen is matig te noemen. Er zitten veel transportbedrijven met loodsen (met golfplaten) op het terrein. Op de Tweeling Oost is geen duidelijke scheiding van bedrijven en woonbebouwing: loodsen grenzen aan de achtertuinen van woningen. Op basis van het macrobeeld en schouw constateert de Rekenkamer dat op Bedrijventerrein De Tweeling technische veroudering aan de orde is. Ruimtelijke veroudering kan aan de orde zijn omdat het bedrijventerrein grenst aan woonbebouwing. In het volgende onderdeel van deze paragraaf zal gekeken worden of de gebruikersenquête dit beeld bevestigt.

B. Opinions bedrijven kwaliteit bedrijventerrein

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op De Tweeling. Uiteindelijk hebben 13 bedrijven (19% van de totale bedrijvenpopulatie op het bedrijventerrein) de enquête ingevuld.

¹⁸² 'Feiten en Cijfers 2007', Dienst Beleid, afdeling Sociaal Economische Ontwikkeling, gemeente Emmen.

¹⁸³ Gegevens uit het IBIS, bewerkt door de Stec-groep voor het rapport 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008. Meest recente gegevens gebruikt voor deze bewerking komen uit 2006.

Tevredenheid kwaliteit

30,8% van de bedrijven (4) is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein De Tweeling, 38,5% (5) is neutraal over de kwaliteit en 30,8% (4) is ontevreden over de kwaliteit. Van de 6 bedrijven die willen verhuizen zijn 3 bedrijven ontevreden over de kwaliteit, 2 bedrijven neutraal en één bedrijf is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein De Tweeling. Dieper inzoomend op de kwaliteit van Bedrijventerrein De Tweeling hebben we de bedrijven ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen:

- 23% vindt dat het bedrijventerrein een goed imago heeft. 38,5% van de bedrijven is het hier niet mee eens. De rest is neutraal;
- een meerderheid (62%) van de bedrijven ondervindt geen hinder van andere bedrijven;
- 46% (6) vindt het terrein bruikbaar en efficiënt ingericht tegenover 39% (5) die het hier niet mee eens is;
- 53,8% vindt dat het bedrijventerrein goed ingepast is in haar omgeving;
- 54% vindt dat de bedrijven op het bedrijventerrein van elkaar kunnen profiteren omdat de bedrijven dicht bij elkaar zitten;
- 85% van de respondenten is tevreden over de bereikbaarheid met de auto. De OV-bereikbaarheid vindt 38,5% goed;
- 69,2% vindt parkeren een probleem tegenover 15,4% die het geen probleem vindt. Bij de schouw door de Rekenkamer bleek dat parkeren in openbaar gebied niet veelvuldig voorkwam. Parkeren gebeurt meestal aan voorzijde van de bedrijfsruimten;
- de openbare ruimte en de particuliere kavels zien er volgens 61,5% niet goed onderhouden uit.

Over de volgende andere zaken was meer dan 25% van de bedrijven ontevreden: het bedrijventerrein en de directe omgeving vormen een aantrekkelijk werkklimaat voor het personeel, verlichting, beveiliging, verkeersveilig, goede samenwerking tussen bedrijven, gebondenheid aan deze gemeente.

De gebruikersenquête bevestigt de constatering uit onderdeel A dat sprake is van technische veroudering op De Tweeling. 61,5% van de bedrijven vindt de openbare ruimte en de particuliere kavels slecht onderhouden. Op basis van de gebruikersenquête kan niet afgeleid worden dat sprake is van ruimtelijke veroudering. 53,8% vindt dat het bedrijventerrein goed ingepast is in haar omgeving. Ook zijn er aanwijzingen voor economische veroudering: de meerderheid van de gebruikers vindt parkeren een probleem.

Verhuisbehoefte

Zes van de 13 respondenten willen verhuizen. Dit is bijna de helft. Vijf bedrijven hebben een concrete verhuishens (binnen 1-3 jaar). Twee bedrijven hebben de voorkeur voor Bedrijvenpark A37, twee bedrijven willen verhuizen binnen De Tweeling (waarvan een bedrijf met een verhuishens > 3 jaar) en twee bedrijven hebben nog geen keuze gemaakt voor een bedrijventerrein. De vier bedrijven geven uiteenlopende redenen om De Tweeling te willen verlaten (twee potentiële verhuizers verhuizen op hetzelfde terrein). Representativiteit

van het gebouw wordt door twee bedrijven als reden genoemd (eerste en tweede reden). Bereikbaarheid/licging wordt door twee bedrijven genoemd (tweede en derde reden). Eenmaal is sprake van bedrijfsgerelateerde factoren (ruimtegebrek) in de overwegingen van bedrijven om De Tweeling te willen verlaten. Eenmaal is het onduidelijk of bedrijfsgerelateerde factoren een rol spelen. Het bedrijf heeft de categorie anders ingevuld, maar niet aangegeven wat. De twee bedrijven die naar Bedrijvenpark A37 willen verhuizen zijn niet ontevreden over de kwaliteit van De Tweeling. Twee van de zes bedrijven met een verhuisvoornemen of -wens hebben de voorkeur voor Bedrijvenpark A37 als nieuwe vestigingsplaats. Het nieuwe terrein Waanderveld II wordt door geen van de bedrijven genoemd.

De Rekenkamer constateert dat de twee bedrijven die naar Bedrijvenpark A37 willen verhuizen niet ontevreden zijn over de kwaliteit van De Tweeling. Verhuizing heeft nog niet plaatsgevonden vanwege bedrijfseconomische redenen en een ontoereikend aanbod. Van de zes bedrijven die willen verhuizen zijn drie bedrijven ontevreden over de kwaliteit, twee bedrijven neutraal en één bedrijf is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein De Tweeling.

Op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de terreinschouw, constateert de Rekenkamer dat sprake is van technische en economische veroudering (parkeren, verkeersveiligheid) van Bedrijventerrein De Tweeling.

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

Type veroudering volgens provincie en gemeente

In 1998 heeft de provincie onderzoek verricht naar de kwaliteit van onder andere het Bedrijventerrein De Tweeling¹⁸⁴. Dit onderzoek heeft er toe geleid dat dit bedrijventerrein is opgenomen in het eindrapport als verouderd. Dit sluit aan bij het beeld dat de Rekenkamer heeft op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de terreinschouw. Aan de veroudering is door de provincie geen kwalificatie gehangen in de vorm van technische, economische, ruimtelijke of maatschappelijke veroudering. Het onderzoek van de provincie (1998) spreekt over 'het feit dat de nabijheid van woningen een probleem is. Deze houden de ontwikkelingen tegen in verband met de geluidzone. Het leegstandsniveau viel mee. De panden die leeg staan voldoen qua indeling niet aan de huidige eisen die ondernemers stellen aan hun huisvesting. Het terrein heeft te kampen met bodemvervuiling. Op dit moment (1998) wordt niets gedaan aan de bodemvervuiling en de geluidsoverlast bij de aangrenzende woningen.'

¹⁸⁴ Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998.

In 2003 heeft de gemeente Emmen een plan van aanpak herstructurering laten opstellen. De gemeente signaleerde de volgende knelpunten¹⁸⁵:

- een niet optimale wegenstructuur;
- een achterstallig onderhoud van het openbaar groen;
- een achterstallig onderhoud van de private ruimte;
- leegstand van enkele panden;
- bodem- en grondwaterverontreiniging.

Voor zover bij de Rekenkamer bekend, zijn nog geen concrete herstructureringsmaatregelen genomen voor Bedrijventerrein De Tweeling na het onderzoek uit 1998. Wel heeft de gemeente in 2003 een plan van aanpak voor de herstructurering Bedrijventerrein De Tweeling laten opstellen met daarin de herstructureringsmogelijkheden voor De Tweeling. De provincie heeft in de schriftelijke beantwoording van de vragen van de Rekenkamer eind 2008 aangegeven dat De Tweeling binnen kort 'onder handen' wordt genomen. In de recent verschenen ambtelijke notitie Herstructurering van Bedrijventerreinen (2008) geschreven door de provincie is opgenomen dat Bedrijventerrein De Tweeling verouderd is, maar het soort veroudering is hierbij niet aangegeven.

Getroffen maatregelen en de resultaten

In de jaren 2000-2008 zijn geen concrete maatregelen voor Bedrijventerrein De Tweeling getroffen behalve het schrijven van een plan van aanpak in 2003¹⁸⁶.

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

De VPB heeft de bewegwijzering verzorgd op De Tweeling, maar is verder nog niet actief op dit terrein¹⁸⁷.

5.2.5 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein De Vierslagen (I, II en uitbreiding)

A Macro-beeld Terreinkenmerken

De Vierslagen is onderverdeeld in drie gebieden. Vierslagen I, Vierslagen II en Vierslagen Uitbreiding.

Leeftijd van het terrein

Vierslagen I: Rond 1960 vestigden zich de eerste bedrijven langs

¹⁸⁵ Bedrijventerrein De Tweeling, Plan van aanpak herstructurering, 22 april 2003.

¹⁸⁶ De provincie Drenthe heeft aangegeven dat bij de indiening door de gemeente Emmen van het voorontwerp bestemmingsplan een expliciete link is gelegd tussen de uitbreiding met een nieuw deel en de revitalisering van het bestaande deel. De gemeente heeft zich daarmee min of meer gecommitteerd aan de uitvoering van revitalisering van het oude gedeelte.

¹⁸⁷ Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

de Nieuw-Amsterdamseweg. Kort daarna werden de Industrieweg en enige zijwegen daarvan aangelegd. Op deze wijze ontstond bedrijfsbebouwing langs de Nieuw-Amsterdamseweg en op de twee zuidelijke Slagen, de 1e en 2e Slag. In de loop van 1982 werden van dat industrieterrein de laatste beschikbare percelen uitgegeven. De Vierslagen I is een derde generatie bedrijventerrein¹⁸⁸. Het bestemmingsplan voor Vierslagen I dateert van 1988. Het betreft een vergroting van het bestaande industrieterrein gelegen bij Zandpol met een westelijk deel (3e en 4e Slag).

Vierslagen II: Bestemmingsplan De Vierslagen II is in april 1994 goedgekeurd. Dit terrein is een vierde generatie bedrijventerrein¹⁸⁹.

Vierslagen Uitbreiding: In 2004 is door de gemeente een kostenverhaalsbesluit genomen inzake de ontwikkeling van Bedrijventerrein De Vierslagen. Het is de bedoeling circa acht tot elf bedrijven met bijbehorende bedrijfswoning te realiseren. Dit terrein is ook een vierde generatie bedrijventerrein.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

Vierslagen I:

Op het bedrijventerrein worden bedrijven toegelaten uit verschillende milieucategorieën (1 tot en met 4). Het gemengde karakter van het bedrijventerrein betekent dat vrijwel alle type bedrijven zijn toegestaan op het terrein¹⁹⁰. In het bestemmingsplan staat dat de volgende bedrijven zich kunnen vestigen:

- Een chemische fabriek;
- Industriële en ambachtelijke bedrijven, voorzover deze voorkomen in de staat van bedrijfsactiviteiten behorend bij het bestemmingsplan, alsmede bedrijven met handelsdoeleinden, met uitzondering van detailhandelsdoeleinden en met uitzondering van categorie A-inrichtingen. Een aantal detailhandelsactiviteiten wordt toegestaan in het bestemmingsplan¹⁹¹;
- Een groothandel in olieproducten;
- Verkooppunt voor motorbrandstoffen.

De meeste bedrijven op het industrieterrein vallen onder de categorieën

188 Dergelijke terreinen zijn grofweg aangelegd tussen 1950 en 1980 en ze worden gekenmerkt door situering aan stadsranden en randen van woonwijken. Functiescheiding was het credo in de jaren zestig en zeventig. Een beperkte druk op de ruimte stond functiescheiding, ofwel uitplaatsing van werkfuncties buiten de woonwijk, toe. Bovendien maakte een toenemende automobilititeit een verdergaande functiescheiding mogelijk. Veel bedrijventerreinen uit de derde generatie liggen aan de snelweg.

189 Vierde generatie terreinen zijn grofweg aangelegd na 1980. Kenmerkend voor deze terreinen is de aandacht voor segmentering en zonering. Steeds meer gemeenten duiden nieuwe terreinen als hoogwaardig. Andere kenmerken van een vierde generatieterrein zijn ligging nabij een stedelijk centrum, kleinschalig karakter en een goede snelwegbereikbaarheid.

190 IBIS 2007.

191 Bestemmingsplan De Vierslagen, pagina 7.

waarvoor de minimaal aanvaardbare afstand tot woonbebouwing 100 meter of minder bedraagt. Vestiging van een aantal bedrijven met een grotere afstandsnorm is ook mogelijk. Het bestemmingsplan staat de vestiging van bedrijven die veel geluid produceren (A-inrichtingen) niet toe. Het industrieterrein is niet gezoneerd in het kader van de Wet geluidhinder.

Vierslagen II:

Op het bedrijventerrein worden bedrijven toegelaten uit verschillende milieucategorieën (1 tot en met 4). Het gemengde karakter van het bedrijventerrein betekent dat vrijwel alle type bedrijven zijn toegestaan op het terrein¹⁹². In het bestemmingsplan (1994) staat dat de volgende bedrijven zich kunnen vestigen¹⁹³: verzorgende, ambachtelijke en industriële bedrijven, overeenkomstig de op de kaart aangegeven zone-indeling. Op deze gronden zijn niet toegelaten categorieën van inrichtingen, als bedoeld in artikel 2.4 van het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit van 5 januari 1993. Bedrijven met handelsdoeleinden zijn toegestaan, met uitzondering van detailhandelsdoeleinden. Sommige detailhandelsdoeleinden zijn hiervan uitgezonderd en zijn wel toegestaan. Het bestemmingsplan beoogt deels de uitoefening van kleinschalige bedrijvigheid te realiseren. Daarnaast dient ruimte te worden geboden voor industriële bedrijvigheid.

Vierslagen Uitbreiding:

In het kostenverhaalbesluit is te lezen dat het de bedoeling is circa acht tot elf bedrijven met bijbehorende bedrijfswoning te realiseren. In IBIS staat Vierslagen Uitbreiding als volgt getypeerd: gemengde terrein, algemene bedrijfsbestemming, milieucategorie 6, zwaar. Dat milieucategorie 6 is toegelaten lijkt de Rekenkamer niet waarschijnlijk aangezien voor Vierslagen I en II milieucategorie 4 geldt en bij Vierslagen Uitbreiding daarnaast sprake is van het ontwikkelen van bedrijfswoningen.

Ontsluitingsmodaliteiten

Er is een nieuwe ontsluitingsweg naar de A37 aangelegd. De spoorontsluiting wordt niet meer gebruikt. Er is geen vaarwater aanwezig. Op het bedrijventerrein is een aantal doodlopende wegen.

Oppervlaktegegevens

Vierslagen I: Vierslagen I heeft een bruto oppervlakte van 37 hectare en een netto oppervlakte van 30 hectare. Dit bedrijventerrein is volledig uitgegeven.

Vierslagen II: Vierslagen II heeft een bruto oppervlakte van 11 hectare en een netto oppervlakte van 10,5 hectare. Dit bedrijventerrein is volledig uitgegeven.

¹⁹² IBIS 2007.

¹⁹³ Bestemmingsplan De Vierslagen, voorschriften, pagina's 7 en 8.

Vierslagen Uitbreiding: Vierslagen Uitbreiding heeft een bruto oppervlakte van 16 hectare en een netto oppervlakte van 10 hectare. 0,5 ha is terstond uitgeefbaar.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

Vierslagen I en II:

De bedrijvigheid gevestigd op de Vierslagen valt voornamelijk in de branches groot- en detailhandel & reparatie van auto's en bouwnijverheid. Dit is in overeenstemming met het bestemmingsplan.

Vierslagen Uitbreiding:

Op dit moment is er één bedrijf gevestigd op Vierslagen Uitbreiding. Het gaat om een bedrijfshal (branche onbekend).

Grondprijs per hectare

In het jaar 2000 heeft de gemeente voor het laatst kavels op Bedrijventerrein de Vierslagen verkocht. De prijs per m² op de Vierslagen was toen gemiddeld € 32,08. De gemiddelde grondprijs in Emmen per verkochte m² lag in 2000 op ongeveer € 28 per m².¹⁹⁴ Ter vergelijking, de gemiddelde grondprijs per m² in de provincie Drenthe lag in 2000 tussen de € 32,56 en € 41,37¹⁹⁵. In het onderzoek dat door de provincie in 1998 is verricht naar Bedrijventerrein Vierslagen is opgenomen dat de grondprijs aan de lage kant is¹⁹⁶. Op dat moment was alle grond verkocht. Enkele jaren daarvoor werd nog 20 gulden per m² op fase I gevraagd.

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Er is nauwelijks tot geen sprake van structurele leegstand op Vierslagen. Er staan enkele panden te huur. Bij de Vlasakker (Vierslagen II) is een half afgebroken loods te zien. Het begin van de Vlasakker ziet er goed uit.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Voor sommige gebieden binnen Vierslagen II geldt dat de bebouwing een architectonisch en representatief voorkomen dient te krijgen. Hierbij geldt dat representatief groen en/of water een belangrijk element zal zijn in de totale beeldvorming.

194 Feiten en Cijfers 2007, Dienst Beleid, afdeling Sociaal Economische Ontwikkeling, gemeente Emmen.

195 Gegevens uit het IBIS, bewerkt door de Stec-groep voor het rapport 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008. Meest recente gegevens gebruikt voor deze bewerking komen uit 2006.

196 Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998.

Terreinschouw Rekenkamer

Vierslagen I: Vierslagen I heeft een verouderde uitstraling. Het openbaar groen is slecht onderhouden. Bewegwijzering is goed bij ingang terrein.

Vierslagen II: De kavels bij Vierslagen II zijn groter dan bij Vierslagen I. Het terrein zelf is aanzienlijk kleiner.

Vierslagen Uitbreiding: Moet nog worden ontwikkeld. Eén bedrijfshal aanwezig.

Op basis van het macrobeeld en schouw constateert de Rekenkamer dat voor Vierslagen I technische veroudering aan de orde is: verouderde uitstraling en openbaar groen is slecht onderhouden. In het volgende onderdeel van deze paragraaf zal gekeken worden of de gebruikersenquête dit beeld bevestigt.

B. *Opinies bedrijven kwaliteit bedrijventerrein*

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op Vierslagen. Uiteindelijk hebben 17 bedrijven (meer dan 20% van de totale bedrijvenpopulatie op het bedrijventerrein) de enquête ingevuld.

Tevredenheid kwaliteit

29,4% van de bedrijven (5) is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein Vierslagen, 29,4% (5) is neutraal over de kwaliteit en 41,2% is ontevreden over de kwaliteit (7). Van de 5 bedrijven die willen verhuizen zijn 3 ontevreden over de kwaliteit. Dieper inzoomend op de kwaliteit van Bedrijventerrein Vierslagen zijn de bedrijven ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen met betrekking tot de kwaliteit van de Vierslagen. Hoewel een hoog percentage ontevreden is over de kwaliteit (41,2%) van het bedrijventerrein komt dit beeld niet geheel terug in de beantwoording van de afzonderlijke stellingen:

- 29,4% van de bedrijven vindt het imago van het bedrijventerrein niet goed. 41,2% heeft hierover geen mening;
- een meerderheid (76,5%) van de bedrijven ondervindt geen hinder van andere bedrijven, vindt het bedrijventerrein goed ingepast in de omgeving (52,9%) en bruikbaar en efficiënt ingericht (52,9%);
- 58,8% vindt dat de bedrijven op het bedrijventerrein van elkaar kunnen profiteren omdat de bedrijven dicht bij elkaar zitten;
- de meerderheid, namelijk 58,8% van de bedrijven, vindt parkeren een probleem. In de bestemmingsplannen is niet expliciet parkeerruimte in openbaar gebied opgenomen. Bij de schouw door de Rekenkamer bleek dat parkeren in openbaar gebied niet veelvuldig voorkwam. Bij Boekweitakker stond op moment van de schouw wel een aantal vrachtwagens op de weg geparkeerd. Parkeren gebeurt voornamelijk aan de voorzijde van de panden;
- de openbare ruimte en de particuliere kavels zien er volgens 82,4% niet goed onderhouden uit;
- de meeste respondenten zijn tevreden over de bereikbaarheid met de auto. Over de bereikbaarheid met het openbaar vervoer is de meerderheid van de respondenten ontevreden.

Over de volgende andere zaken was meer dan 25% van de bedrijven ontevreden: ICT-voorzieningen, beveiliging, verkeersveiligheid, gebondenheid aan gemeente en bewegwijzering. De gebruikersenquête bevestigt de constatering uit onderdeel A dat sprake is van technische veroudering op Vierslagen I. 82,4% van de bedrijven vindt de openbare ruimte en de particuliere kavels slecht onderhouden. Daarnaast zijn er aanwijzingen voor economische veroudering (parkeren en verkeersveiligheid).

Verhuisbehoefte

In totaal hebben vijf van de 17 bedrijven een verhuismwens. Van de vijf bedrijven die willen verhuizen zijn drie bedrijven ontevreden over de kwaliteit. De vijf bedrijven geven uiteenlopende redenen om Vierslagen te willen verlaten. Eigendomsvorm van de huisvesting wordt door twee bedrijven als eerste reden genoemd. Daarnaast spelen zowel bedrijfsgerelateerde (bedrijfseconomische redenen, ruimtegebruik) als externe factoren (uitstraling van het terrein, gebruiks- en parkeermogelijkheden) een rol. Eén bedrijf wil naar het nieuwe Bedrijventerrein A37 verhuizen. Het gaat om een bedrijf met een niet-concrete verhuismwens (> 3 jaar).

Op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de schouw, constateert de Rekenkamer dat er sprake is van technische veroudering vanwege het slechte onderhoud aan particuliere kavels en de openbare ruimte. Daarnaast zijn er aanwijzingen voor economische veroudering (parkeren en verkeersveiligheid).

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

Type veroudering volgens provincie en gemeente

In 1998 heeft de provincie onderzoek verricht naar de kwaliteit van onder andere het Bedrijventerrein Vierslagen I¹⁹⁷. Hieruit bleek indirect dat sprake was van technische veroudering: "Hoewel de openbare ruimte drie jaar geleden als eens aangepakt is, leent het terrein zich zeker voor één of andere vorm van herstructurering. Wat de verkeerssituatie/ontsluiting betreft heeft het terrein enkele gevaarlijke knelpunten". Dit sluit aan bij het beeld dat de Rekenkamer heeft op basis van het macrobeeld, het gebruikersbeeld en de terreinschouw. Voor zover bij de Rekenkamer bekend, zijn nog geen concrete herstructureringsmaatregelen genomen voor Bedrijventerrein Vierslagen I na het onderzoek uit 1998. Er is wel een rondweg Nieuw-Amsterdam aangelegd die er mede voor zorgt dat de bereikbaarheid van de bedrijven op de Vierslagen is verbeterd. In de recent verschenen ambtelijke notitie Herstructurering van Bedrijventerreinen (2008) van de provincie is opgenomen dat de Vierslagen verouderd is, maar het soort veroudering is hierbij niet aangegeven. Voor de Vierslagen geldt dat op dit terrein er verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van panden, groenonderhoud en -inrichting, aldus de gemeente¹⁹⁸.

197 Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998.

198 Schriftelijke beantwoording vragen van de Rekenkamer door gemeente Emmen d.d. 12 december 2008.

Getroffen maatregelen ten behoeve van de kwaliteit en de resultaten

In 2008 is een nieuwe ontsluitingsweg naar de A37 aangelegd en is de rondweg Nieuw-Amsterdam aangelegd. Een stuk van de N853 is verlegd. Door de aanleg is er een einde gekomen aan de grote verkeersstroom door de kern van Nieuw-Amsterdam van en naar de A37. De weg zorgt voor een betere bereikbaarheid van de bedrijven op Bedrijventerrein De Vierslagen en het kassengebied bij Erica. Bovendien zorgt de nieuwe weg voor een grote verbetering van de verkeersveiligheid en leefbaarheid van Nieuw-Amsterdam¹⁹⁹. De gemeente Emmen ziet deze nieuwe ontsluiting niet als een herstructureringsmaatregel. Deze aansluiting buiten de dorpsrand om naar de A37 is inmiddels aangelegd. De bereikbaarheid is niet de grootste klacht van de ondernemers. Met name is sprake van achterstallig onderhoud van openbare ruimte en particuliere kavels. Hieraan is tot nu toe niets gedaan. Met het aanpakken van de ontsluiting wordt de technische veroudering waarvan hier sprake is niet aangepakt. Wel wordt ervoor gezorgd dat het bedrijventerrein aantrekkelijk blijft voor bedrijven om zich te vestigen. Economische veroudering wordt op deze manier (deels) voorkomen. De verkeersveiligheid is erdoor verbeterd. Naast technische veroudering zijn er aanwijzingen voor economische veroudering voor Bedrijventerrein Vierslagen (parkeren en verkeersveiligheid).

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

VPB heeft de bewegwijzering verzorgd op De Vierslagen, maar verder is de VPB nog niet actief op dit terrein²⁰⁰.

5.2.6 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein Klazienaveen

A Macro-beeld

Leeftijd van het terrein

Tijdens de vijftiger jaren zijn de eerste kavels uitgegeven op dit terrein. Het huidige bestemmingsplan dateert van 1989. Dit bestemmingsplan vervangt een drietal andere plannen waaronder het plan "Klazienaveen, industrieterrein" uit 1960. Klazienaveen is een bedrijventerrein van de derde generatie²⁰¹.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

In het bestemmingsplan 1989 staat dat zich op het terrein reeds meerdere, qua aard en omvang nogal van elkaar te onderscheiden bedrijven bevinden. Op het bedrijventerrein worden bedrijven

199 Persbericht provincie Drenthe, 20 oktober 2008.

200 Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

201 Dergelijke terreinen zijn grofweg aangelegd tussen 1950 en 1980 en ze worden gekenmerkt door situering aan stadsranden en randen van woonwijken. Functiescheiding was het credo in de jaren zestig en zeventig. Een beperkte druk op de ruimte stond functiescheiding, ofwel uitplaatsing van werkfuncties buiten de woonwijk, toe. Bovendien maakte een toenemende automobilititeit een verdergaande functiescheiding mogelijk. Veel bedrijventerreinen uit de derde generatie liggen aan de snelweg.

toegelaten uit verschillende milieucategorieën (1 tot en met 3) volgens IBIS. Het gemengde karakter van het bedrijventerrein betekent dat vrijwel alle type bedrijven zijn toegestaan op het terrein²⁰². Volgens het bestemmingsplan zijn de volgende bedrijven toegelaten: industriële-, ambachtelijke-, handels-, en vervoersbedrijven. Detailhandels- en hinderwet-vergunningsplichtige bedrijven en bedrijven vallende onder het besluit categorie A-inrichtingen Wet geluidshinder zijn uitgezonderd.

Ontsluitingsmodaliteiten

Wegontsluiting vindt plaats via de N379 richting de A37. Ook is het mogelijk om via de dorpskern naar het bedrijventerrein te rijden. De N379 wordt volgens IBIS gecategoriseerd als overige weg. Er is geen spoorontsluiting en vaarwater aanwezig. Klazienaveen ligt volgens de locatiemonitor meer dan 10 km van de afslag A37 Holsloot.

Oppervlaktegegevens

Klazienaveen heeft een bruto oppervlakte van 24 hectare en een netto oppervlakte van 21 hectare. Dit bedrijventerrein is volledig uitgegeven.

Ligging

Het Bedrijventerrein Klazienaveen ligt tegen de kern van Klazienaveen ten zuiden van de A37 aan. Het bedrijventerrein grenst aan woonbebouwing.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

Op basis van gegevens van de Rekenkamer komen bedrijven uit de branche groot- en detailhandel; reparatie van auto's het meeste voor. Daarna volgen bedrijven uit de branches bouwnijverheid en industrie. De diverse samenstelling is in overeenstemming met het bestemmingsplan.

Grondprijs per hectare

Hier staan geen gegevens over in IBIS of in de uitgaven 'Feiten en cijfers' van de gemeente Emmen over de jaren 2000-2008.

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Er is nauwelijks tot geen sprake van structurele leegstand op het Bedrijventerrein Klazienaveen. Tijdens de schouw heeft de Rekenkamer één leeg pand gezien. Het gaat om pand aan het begin van de Industrieweg. Ook uit het recente onderzoek²⁰³ dat de gemeente heeft laten uitvoeren, is niet gebleken van structurele leegstand.

202 Gegevens in IBIS: gemengd, generieke bedrijfsbestemming, milieucategorie 3 (licht/middel).

203 Bedrijventerreinvisie Emmen. Eindrapport. Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Bij het bestemmingsplan is geen beeldkwaliteitplan gevoegd.

Terreinschouw Rekenkamer

Klazienaveen heeft een verouderde uitstraling. Het bedrijventerrein ziet er rommelig uit, met name de particuliere kavels. Dit komt door de opslag van materialen op voor- en achterterreinen. Veel bedrijven hebben één of meerdere caravans op hun terrein staan. Op basis van het macrobeeld en schouw constateert de Rekenkamer dat op Klazienaveen technische veroudering aan de orde is. Daarnaast kan sprake zijn van ruimtelijke veroudering omdat het bedrijventerrein grenst aan woonbebouwing. In het volgende onderdeel van deze paragraaf zal gekeken worden of de gebruikersenquête dit beeld bevestigt.

B. *Opinies bedrijven kwaliteit bedrijventerrein*

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op Klazienaveen. Uiteindelijk hebben 7 bedrijven (16% van de totale bedrijvenpopulatie op het bedrijventerrein) de enquête ingevuld.

Tevredenheid kwaliteit

14,3% van de bedrijven (1) is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein Klazienaveen, 42,9% (3) is neutraal over de kwaliteit en 42,9% is ontevreden over de kwaliteit (3). Dieper inzoomend op de kwaliteit van Bedrijventerrein Klazienaveen zijn de bedrijven ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen. Hoewel een hoog percentage ontevreden is over de kwaliteit (42,9%) van het bedrijventerrein komt dit beeld niet geheel terug in de beantwoording van de afzonderlijke stellingen:

- 28,6% van de bedrijven vindt het imago van het bedrijventerrein niet goed. 42,9% heeft hierover geen mening;
- een meerderheid (71,4%) van de bedrijven ondervindt geen hinder van andere bedrijven en vindt het terrein bruikbaar en efficiënt ingericht (85,7%);
- 42,9% vindt dat het bedrijventerrein goed ingepast is in haar omgeving;
- 57,1% vindt dat de bedrijven op het bedrijventerrein van elkaar kunnen profiteren omdat de bedrijven dicht bij elkaar zitten;
- alle respondenten zijn tevreden over de bereikbaarheid met de auto;
- een meerderheid is tevreden over de OV-bereikbaarheid (57,1%).

De meerderheid van de bedrijven vindt parkeren geen probleem, namelijk 57,1%, tegenover 42,9% die het wel een probleem vindt. Bij de schouw door de Rekenkamer bleek dat parkeren in openbaar gebied niet veelvuldig voorkwam. Parkeren gebeurt meestal aan voorzijde van het bedrijfspand. De openbare ruimte en de particuliere kavels zien er volgens 57,1% niet goed onderhouden uit. De andere respondenten hebben hierover geen mening (42,9%). Over de volgende andere zaken

was meer dan 25% van de bedrijven ontevreden: het bedrijventerrein en de directe omgeving vormen een aantrekkelijk werkklimaat voor het personeel (28,6% van de gevallen negatief beantwoord, 42,9% was tevreden), verlichting, beveiliging en verkeersveiligheid. De gebruikersenquête bevestigt de constatering in onderdeel A dat sprake is van technische veroudering op Klazienaveen. Ook is er sprake van economische veroudering (parkeren en verkeersveiligheid) Uit de gebruikersenquête kan niet afgeleid worden dat sprake is van ruimtelijke veroudering. 42,9% vindt dat het bedrijventerrein goed ingepast is in haar omgeving.

Verhuisbehoefte

Eén van de 7 bedrijven wil verhuizen. Deze verhuiscens is concreet te noemen (binnen 1-3 jaar). Dit bedrijf heeft nog geen keuze gemaakt voor een bedrijventerrein. Het bedrijf staat neutraal tegenover de kwaliteit van Bedrijventerrein Klazienaveen. Dit bedrijf geeft de volgende redenen op om Bedrijventerrein Klazienaveen te willen verlaten: niet functionele huisvesting (1e), hoge kosten (2e) en bedrijfseconomische (3e). Verhuizing heeft nog niet plaatsgevonden vanwege bedrijfseconomische redenen. Drie bedrijven zijn ontevreden over de kwaliteit van het terrein, maar hebben desondanks geen verhuiscens. De bedrijven die wel tevreden zijn, of neutraal, hebben ook geen verhuiscens.

Op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de schouw, constateert de Rekenkamer dat sprake is van technische veroudering van Bedrijventerrein Klazienaveen en in mindere mate van economische veroudering.

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

Type veroudering volgens provincie en gemeente

In 1998 heeft de provincie onderzoek verricht naar de kwaliteit van onder andere het Bedrijventerrein Klazienaveen²⁰⁴. Dit onderzoek heeft er niet toe geleid dat dit bedrijventerrein is opgenomen in het eindrapport als verouderd. Wel werden toen voor dit terrein al enkele knelpunten gesignaleerd, maar niet in dezelfde orde van grootte als voor de uiteindelijk geselecteerde terreinen.

Voor zover bij de Rekenkamer bekend, zijn nog geen concrete herstructureringsmaatregelen genomen voor Bedrijventerrein Klazienaveen na het onderzoek uit 1998. In de recent verschenen ambtelijke notitie 'Herstructurering van Bedrijventerreinen (2008)' geschreven door de provincie is opgenomen dat Bedrijventerrein Klazienaveen verouderd is, maar het soort veroudering is hierbij niet aangegeven. Dit sluit aan bij het beeld van de Rekenkamer.

Getroffen maatregelen en de resultaten

In de jaren 2000-2008 zijn geen concrete maatregelen voor

²⁰⁴ Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998.

Bedrijventerrein Klazienaveen getroffen. Het Bedrijventerrein Klazienaveen is wel opgenomen in de ambtelijke notitie Herstructurering van Bedrijventerreinen (2008) van de provincie en dus bij de provincie 'in beeld'.

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

VPB heeft wel de bewegwijzering verzorgd op Klazienaveen, maar is verder nog niet actief op dit terrein²⁰⁵.

5.2.7 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein Pollux

A Macro-beeld

Leeftijd

Bedrijventerrein Pollux is een vierde generatie bedrijventerrein²⁰⁶.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

Pollux I (2ha): kleinschalige bedrijven/kantoren, voor wie enerzijds de mogelijke hinder van het transportbedrijf aanvaardbaar is en die anderzijds geen overlast veroorzaken voor de omringende woonbebouwing. Ook woningen met praktijkruimten en andere gemengde bebouwing, voorzover kleinschalig van aard, zijn hier mogelijk.

Pollux II (6 ha) is bestemd voor grootschaliger bedrijven gericht op de A37. In het gebied is een tankstation en een groot touringcarbedrijf gevestigd. Daarnaast is ruimte gereserveerd voor een hotel/restaurant c.q. overstapplaats voor touringcars. De overige ruimte zal worden ingevuld door verplaatsing van een bedrijf vanuit Klazienaveen in perifere detailhandel in volumineuze goederen met een lokale gerichtheid.

Pollux III (31 ha) is bestemd voor kleinschalige, milieuvriendelijke bedrijvigheid (al dan niet met een bedrijfswoning) en deels bestemd voor detailhandelsbedrijven in volumineuze goederen. Tevens is een brandstofverkooppunt opgenomen. Hiernaast zal het Agro Business Centre worden opgericht.

De ontwikkeling van Bedrijventerrein Pollux II en III in Klazienaveen is voor een groot deel bestemd voor de combinatie wonen en werken en kleinschalige bedrijvigheid en heeft voornamelijk een lokaal gericht karakter²⁰⁷.

Op het bedrijventerrein worden bedrijven toegelaten uit verschillende milieucategorieën (1 tot en met 4) volgens IBIS. IBIS heeft geen

205 Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

206 Vierde generatie terreinen zijn grofweg aangelegd na 1980. Kenmerkend voor deze terreinen is de aandacht voor segmentering en zonering. Steeds meer gemeenten duiden nieuwe terreinen als hoogwaardig. Andere kenmerken van een vierde generatieterrein zijn ligging nabij een stedelijk centrum, kleinschalig karakter en een goede snelwegbereikbaarheid.

207 Bestemmingsplan, 'Klazienaveen, Bedrijventerrein Pollux II en III', 2001, pagina 4.

onderverdeling gemaakt in Pollux I, II en III. In een ander stuk (onderzoek in opdracht van gemeente) spreekt men van categorieën 1 tot en met 3 voor Pollux.

Ontsluitingsmodaliteiten

Wegontsluiting vindt plaats via hoofdwegennet. Er is geen verzamelspoor en geen vaarwater aanwezig.

Oppervlaktegegevens

IBIS neemt Pollux I, II en III bij elkaar en geeft aan dat dit terrein een bruto oppervlakte van 35,9 ha heeft en een netto oppervlakte van 27,6 ha. Het terrein is nog niet vol. Netto uitgegeven is 19,4 ha. Nog uitgifbaar is 8,2 ha.

Volgens de bestemmingsplannen omvat Pollux I ongeveer 2 Ha, Pollux II 6 ha en Pollux III 31 ha. De Rekenkamer constateert dat de gegevens in het bestemmingsplan en in het IBIS niet overeen stemmen.

Ligging

Het Bedrijventerrein Pollux ligt aan de noordzijde van Klazienaveen vlakbij de A37.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

De meeste van de op Pollux gevestigde bedrijven behoren tot de branches groot- en detailhandel; reparatie van auto's, bouwnijverheid en industrie.

Grondprijs per hectare

In IBIS (2007) zijn de volgende grondprijzen voor Pollux opgenomen. De minimumverkoop prijs van de grond is € 39 per m² en de maximum verkoop prijs van de grond € 80 per m². Op de internetsite van gemeente staat dat voor Pollux nog enkele kavels beschikbaar zijn voor bedrijven zonder woningen en dat de grondprijzen hiervoor € 38,72 exclusief BTW per m² bedraagt²⁰⁸.

208 www.emmen.nl/nl/pagina/2271/26901/Bedrijventerrein_Pollux.html

In 2008 verkocht de gemeente Emmen de grond op Pollux voor gemiddeld € 50,97. De gemiddelde grondprijs in Emmen per verkochte m² was in 2008 € 29,80 per m².²⁰⁹ Ter vergelijking, de gemiddelde grondprijs per m² in de provincie Drenthe lag in 2006 tussen de € 44.84 en € 58,29²¹⁰.

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Op Bedrijventerrein Pollux is geen leegstand waargenomen door de Rekenkamer. Er zijn wel panden in aanbouw. Ook uit het recente onderzoek (2008) dat de gemeente door Oranjewoud heeft laten uitvoeren, is niet gebleken dat er sprake is van structurele leegstand.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Het bestemmingsplan gaat voorzover bij de Rekenkamer bekend niet vergezeld van een beeldkwaliteitplan. Uit de schouw van de Rekenkamer blijkt een over het algemeen goede beeldkwaliteit van Pollux.

Pollux I:

Pollux I is het oudste gedeelte van Bedrijventerrein Pollux. Het betreft een klein gebied, bestaande uit slechts 2 straatjes: Roestweg en Rigel. Aan de Roestweg zit een transportbedrijf. Direct ernaast liggen woningen. Pollux I is ingesloten door woningbouw. Rigel is een krappe straat, zeker voor vrachtwagens.

Pollux II:

Pollux II bestaat uit anderhalve straat (Pollux en Mizar) en bestaat voornamelijk uit grootschalige detailhandel. Er ligt nog ongeveer 1 kavel braak.

Pollux III:

Dit omvat verreweg het grootste gebied van Pollux. Er liggen wat kavels vrij en aantal panden is in aanbouw.

Op basis van het macrobeeld en schouw constateert de Rekenkamer dat er geen sprake is van veroudering van Bedrijventerrein Pollux.

B. Opinie bedrijven kwaliteit bedrijventerrein

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op Pollux. Uiteindelijk hebben 21 bedrijven (meer dan 20% van de totale bedrijvenpopulatie op het bedrijventerrein) de enquête ingevuld.

209 Feiten en Cijfers 2007, Dienst Beleid, afdeling Sociaal Economische Ontwikkeling, gemeente Emmen.

210 Gegevens uit het IBIS, bewerkt door de Stec-groep voor het rapport 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008. Meest recente gegevens gebruikt voor deze bewerking komen uit 2006.

Tevredenheid kwaliteit

48% van de bedrijven (10) is tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein Pollux, 33% (7) is neutraal over de kwaliteit en 19% (4) is ontevreden over de kwaliteit. Van de 4 bedrijven die willen verhuizen is 1 bedrijf ontevreden over de kwaliteit, 1 bedrijf neutraal en 2 bedrijven zijn tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein Pollux.

Dieper inzoomend op de kwaliteit van Bedrijventerrein Pollux zijn de bedrijven ook gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen:

- 47,6% (10) vindt dat het bedrijventerrein een goed imago heeft. 9,5% (2) van de bedrijven is het hier niet mee eens;
- een meerderheid (71,4%) (15) van de bedrijven ondervindt geen hinder van andere bedrijven;
- 66,7% (6) vindt het terrein bruikbaar en efficiënt ingericht;
- 76,2% vindt dat het bedrijventerrein goed ingepast is in de omgeving;
- 28,6% vindt dat de bedrijven op het bedrijventerrein van elkaar kunnen profiteren omdat de bedrijven dicht bij elkaar zitten. 42,9% heeft hierover geen mening;
- alle respondenten zijn tevreden over de bereikbaarheid met de auto;
- de OV-bereikbaarheid vindt 28,6% goed (tegenover 71,4% die het hier niet mee eens is);
- de openbare ruimte en de particuliere kavels zien er volgens 57,1% goed onderhouden uit;
- 52,4% vindt parkeren een probleem tegenover 42,9% die het geen probleem vindt. Bij de schouw door de Rekenkamer bleek dat parkeren in openbaar gebied in Pollux III wel voorkwam.

Over de volgende andere zaken was meer dan 25% van de bedrijven ontevreden: beveiliging, verkeersveiligheid en bewegwijzering (52,4% vindt de bewegwijzering wel goed). De gebruikersenquête bevestigt de constatering uit onderdeel A dat geen sprake is van veroudering op Pollux.

Verhuisbehoefte

4 van de 21 respondenten willen verhuizen. 2 bedrijven hebben een concrete verhuismens (binnen 0-3 jaar). 1 bedrijf wil verhuizen naar het centrum van Emmen, de andere 3 bedrijven hebben hun voorkeur nog niet bepaald. De 4 bedrijven geven uiteenlopende redenen om Pollux te willen verlaten. Bereikbaarheid/licging wordt door 2 bedrijven als reden genoemd (eerste en tweede reden). Ruimtegebrek wordt door 2 bedrijven als reden genoemd (eerste en tweede reden). Representativiteit van het gebouw wordt door 2 bedrijven genoemd (tweede en derde reden). Van de 4 bedrijven die willen verhuizen is 1 bedrijf ontevreden over de kwaliteit, 1 bedrijf neutraal en 2 bedrijven zijn tevreden over de kwaliteit van Bedrijventerrein Pollux. Geen van de bedrijven wil verhuizen naar de nieuwe bedrijventerreinen in Emmen: Bedrijventerrein A37 en Bedrijventerrein Waanderveld II.

Op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de schouw, constateert de Rekenkamer dat geen sprake is van veroudering van Bedrijventerrein Pollux.

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

Type veroudering volgens provincie en gemeente

Er is volgens de provincie en de gemeente geen sprake van veroudering van Pollux. In de recent verschenen ambtelijke notitie Herstructurering van Bedrijventerreinen (2008) geschreven door de provincie is het Bedrijventerrein Pollux niet opgenomen.

Getroffen maatregelen en de resultaten

In de jaren 2000-2008 zijn geen concrete maatregelen voor Bedrijventerrein Pollux getroffen.

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

VPB heeft de bewegwijzering verzorgd op Pollux, maar is verder nog niet actief op dit terrein²¹¹.

5.2.8 Kwaliteitsbeeld Bedrijventerrein Waanderveld I

A Macro-beeld

Leeftijd van het terrein

Het bestemmingsplan voor Bedrijventerrein Waanderveld I dateert uit 1996. Hiermee is Waanderveld een bedrijventerrein van de vierde generatie²¹². 1996 is tevens het jaar waarin de uitgifte van grond op dit terrein is begonnen²¹³.

Type bedrijventerrein en doelgroepen

Waanderveld I is een 'hoogwaardig bedrijvenpark'. In het IBIS 2007 staat vermeld dat bedrijven tot en met milieucategorie 4 (middel) worden toegelaten. Het bestemmingsplan beoogt een gemengde bedrijfs- en woonfunctie. De opzet van het plan is dat bedrijfsactiviteiten de overhand dienen te hebben ten opzichte van wonen. Met andere woorden: de bedrijfswoning moet ondergeschikt zijn aan het bedrijfsgebouw. Op een gedeelte van het terrein zijn geen bedrijfswoning toegestaan.

Ontsluitingsmodaliteiten

De ontsluitingsweg van Waanderveld sluit aan op een hoofdwegennet en ligt op twee minuten van snelweg A37 en de N34. De belangrijke vierbaans Rondweg van Emmen loopt langs het terrein. Het NS-station Bargeres bevindt zich op enkele minuten lopen van het terrein²¹⁴. Er is geen verzamelspoor of vaarwater aanwezig. Er zijn geen overslagfaciliteiten. Uit de schouw van de Rekenkamer bleek dat de

211 Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

212 Vierde generatie terreinen zijn grofweg aangelegd na 1980. Kenmerkend voor deze terreinen is de aandacht voor segmentering en zonering. Steeds meer gemeenten duiden nieuwe terreinen als hoogwaardig. Andere kenmerken van een vierde generatieterrein zijn ligging nabij een stedelijk centrum, kleinschalig karakter en een goede snelwegbereikbaarheid.

213 Bedrijventerreinvisie Emmen, Eindrapport Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

214 Informatie is afkomstig van gemeentelijke website www.emmen.nl

hoofdweg op het bedrijventerrein goed onderhouden en breed genoeg is. De overige wegen op het terrein waren van minder goede kwaliteit. Het terrein heeft één hoofdonthoudingsweg. Er is een tweede, smalle onthoudingsweg via de sportvelden.

Oppervlaktegegevens

Waanderveld heeft een bruto oppervlakte van 32 hectare en een netto oppervlakte van 24 hectare. Er is nog 4,6 hectare uitgeefbaar.

Ligging

Bedrijventerrein Waanderveld I is gelegen tussen de Rondweg, de Nieuw-Amsterdamsestraat en het spoor. Binnen dit gebied ligt ook sportpark Bargeres. Het terrein wordt omgeven door de woonwijken Rietlanden, Bargeres en het toekomstige Delftlanden. Het terrein is goed afgebakend door brede wegen en het spoor en grenst daardoor niet direct aan woongebieden.

Economische kenmerken

Bedrijfstaksamenstelling

Het grootste gedeelte van de bedrijven valt binnen de branche 'advies, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening'. Daarna volgen de branches 'groot- en detailhandel; reparatie van auto's' en 'informatie en communicatie'.

Grondprijs per hectare

In het IBIS (2007) is aangegeven dat de grondprijs op Waanderveld tussen de € 50 en € 70 per m² kavel ligt. In 2008 is de grond op Waanderveld I en II door de gemeente verkocht voor gemiddeld € 68,24 per m². In 2007 was dit nog € 89,09 per m². De gemiddelde grondprijs in Emmen per verkochte m² was in 2007 € 37,90 per m² en in 2008 € 29,80 per m².²¹⁵ Ter vergelijking, de gemiddelde grondprijs per m² lag in 2006 in de provincie Drenthe tussen de € 44,84 en € 58,29²¹⁶

Leegstand van bedrijfsgebouwen

Er is geen sprake van structurele leegstand op Bedrijventerrein Waanderveld I.

215 Feiten en Cijfers 2007, Dienst Beleid, afdeling Sociaal Economische Ontwikkeling, gemeente Emmen.

216 Gegevens uit het IBIS, bewerkt door de Stec-groep voor het rapport 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008. Meest recente gegevens gebruikt voor deze bewerking komen uit 2006.

Kwaliteitskenmerken

Beeldkwaliteit

Er is geen beeldkwaliteitplan aanwezig voor Waanderveld I.

Terreinschouw Rekenkamer

Tijdens de schouw valt op dat er veel auto's in de openbare ruimte geparkeerd staan. Het terrein doet een beetje krap aan als het gaat om parkeren. Er zijn nog veel open plekken: kavels die nog verkocht kunnen worden. In de Bedrijventerreinvisie Emmen²¹⁷ is aangegeven dat de nog beschikbare ruimte beperkt is omdat veel in optie staat.

Op basis van het macrobeeld en de schouw constateert de Rekenkamer dat op Waanderveld I het gevaar van *economische veroudering* op de loer ligt vanwege een tekort aan parkeerplaatsen. Dit *kan* er op duiden dat de opzet van het terrein achterhaald is. Uit de gebruikersenquête (onderdeel B) en uit de meningen van gemeente en provincie over de kwaliteit van het terrein zal moeten blijken of dit inderdaad het geval is.

B. *Opinies bedrijven kwaliteit bedrijventerrein*

De Rekenkamer heeft een enquête uitgezet onder bedrijven gevestigd op Bedrijventerrein Waanderveld I. Uiteindelijk hebben 10 bedrijven (circa 20% van de totale populatie op het bedrijventerrein) de enquête ingevuld.

Tevredenheid kwaliteit

Acht van de 10 bedrijven zijn tevreden over de kwaliteit van Waanderveld I. Twee bedrijven staan hier neutraal tegenover. Dieper inzoomend op de kwaliteit van Bedrijventerrein Waanderveld I zijn de bedrijven gevraagd naar hun mening ten aanzien van 20 stellingen. Alle respondenten vinden dat het bedrijventerrein een goed imago heeft en dat het goed bereikbaar is met de auto. Over de parkeergelegenheid op het terrein is de helft van de respondenten ontevreden, de andere helft is tevreden. De meningen hierover zijn dus verdeeld. Ook ten aanzien van de verkeersveiligheid zijn de meningen verdeeld: 5 bedrijven zijn tevreden, 5 bedrijven zijn ontevreden. Ongeveer een derde van de bedrijven (3 à 4) is ontevreden over de ICT-voorzieningen en de bewegwijzering. Over de beveiliging zijn maar 2 van de 10 bedrijven tevreden. Over de stellingen 'De bedrijven op het bedrijventerrein kunnen van elkaar profiteren omdat deze bedrijven dicht bij elkaar zitten', 'Alle bedrijven op het bedrijventerrein dragen bij aan de kosten voor de gemeenschappelijke voorzieningen' en 'Bij eventuele problemen op het bedrijventerrein is er gelegenheid dit te bespreken met de terreinbeheerder en/of gemeente' heeft een meerderheid van de respondenten geen mening. De grote meerderheid van de respondenten is van mening dat er geen sprake is van structurele leegstand.

217 Bedrijventerreinvisie Emmen, Eindrapport Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

Geen van de ondervraagde bedrijven heeft een verhuisbehoefte en is ontevreden over de algehele kwaliteit van Bedrijventerrein Waanderveld I. Er is dus ook geen sprake van een relatie tussen de kwaliteit van dit bedrijventerrein en de omvang van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen. Alle ondervraagde bedrijven zijn tevreden over de kwaliteit en willen blijven op Waanderveld I. Er is dus wel een relatie in positieve zin tussen de kwaliteit van een terrein en het aantal bedrijven dat wil verhuizen.

Gezien de kleine onderzoekspopulatie is het lastig generaliserende uitspraken te doen over de kwaliteit van bedrijventerrein. De gebruikersenquête ondersteunt het beeld dat uit de schouw naar voren kwam dat er te weinig parkeergelegenheid is. Dit duidt op economische veroudering: de opzet van het terrein is achterhaald, waardoor er problemen ontstaan met betrekking tot parkeergelegenheid

C. Herstructureringsmaatregelen bedrijventerrein

De provincie beschouwt Bedrijventerrein Waanderveld I niet als verouderd en heeft daarom in de periode 2000-2008 geen herstructureringsmaatregelen getroffen om de kwaliteit van het bedrijventerrein te verbeteren²¹⁸. In onderdeel B kwam naar voren dat de gebruikersenquête duidt op economische veroudering.

D. Aanvullende kwaliteitsmaatregelen bedrijventerrein

VPB heeft de bewegwijzering verzorgd op Waanderveld I, maar is verder nog niet actief op dit terrein²¹⁹.

5.3 Verhuisbehoefte bedrijventerreinen regio Emmen

Volgens de Rekenkamer heeft de relatie tussen de ontevredenheid van gebruikers en de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen tot gevolg dat een goede kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen vermindert. Om te bepalen of deze causale relatie aanwezig is heeft de Rekenkamer slechts rekening gehouden met die kwaliteitsfactoren van bedrijventerreinen waarop de provincie (en betreffende gemeenten) ook daadwerkelijk invloed konden uitoefenen, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare voorzieningen en de ontsluiting van het bedrijventerrein. De Rekenkamer veronderstelt dat provincies door het toepassen van het principe van duurzaam ruimtegebruik bij de aanleg van nieuwe bedrijfsterreinen en het nemen van kwaliteitsmaatregelen ter verbetering van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen er mede voor (kunnen) zorgen dat bedrijventerreinen minder snel verouderen. Hierdoor kan de omvang van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen beperkt worden. In het onderstaande is per bestaand bedrijventerrein in de regio Emmen aangegeven of er bij bedrijven sprake is van een

218 Onderzoek 'Bedrijventerreinen Drenthe: Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998.

219 Interview Rekenkamer met VPB d.d. 17.11.08.

verhuisbehoefte/verhuishwens en of de onderliggende redenen van deze verhuisbehoefte zijn gelegen in de kwaliteit van de bedrijventerreinen. Uit het onderzoek uitgevoerd onder de bedrijven gevestigd op de *bestaande* regionale bedrijventerreinen in Emmen blijkt het volgende. Van de 177 ondervraagde bedrijven (ongeveer 20% van de bedrijvenpopulatie op deze acht regionale bedrijventerreinen in Emmen), hebben 34 bedrijven een verhuisbehoefte. Dit betekent dat 19% van de ondervraagde bedrijven een verhuisbehoefte heeft. Van deze 34 bedrijven met verhuisbehoefte is bijna een derde (10 van de 34) ontevreden over de kwaliteit van het huidige bedrijventerrein. Uit het onderzoek blijkt dat geen enkel bedrijf wil verhuizen van een bestaand bedrijventerrein naar Waanderveld II. De verklaring hiervoor is dat Waanderveld II gezien de woonbestemming een terrein van een andere orde en omvang is en daarom geen alternatief is voor bedrijven. Waanderveld II komt daarom niet voor in tabel 5.2. waarin de uitkomsten van het onderzoek per terrein zijn weergegeven. Daarbij is ook aangegeven (laatste kolom) of de verhuisbehoefte is ingegeven vanwege de kwaliteit van het terrein waarop deze bedrijven eind 2008 gevestigd zijn.

Onderliggende redenen verhuisbehoefte

Het beeld dat de Rekenkamer op basis van het macrobeeld, de gebruikersenquête en de terreinschouw heeft van de kwaliteit van de bestaande terreinen, sluit aan bij de verhuisbehoefte zoals weergegeven in tabel 5.2. Veroudering van bestaande terreinen, en daarmee dus verslechtering van de kwaliteit, leidt tot meer verhuishwensen op deze terreinen. Bedrijventerreinen De Tweeling en De Vierslagen kwamen als meest verouderd naar voren. Dit sluit aan bij het beeld dat de provincie van deze terreinen heeft. Op deze terreinen zijn in verhouding ook de meeste bedrijven met een verhuisbehoefte te vinden: op de Tweeling heeft bijna de helft van de ondervraagde bedrijven een verhuishwens, op de Vierslagen is dit bijna een derde. 10 van de in totaal 34 bedrijven (ongeveer 30%) die binnen 3 jaar willen verhuizen zijn over het algemeen ontevreden over de kwaliteit van het huidige terrein. 9 van deze 10 bedrijven hebben aangegeven wat de precieze redenen zijn om het huidige terrein te willen verlaten. Deze 9 bedrijven geven zowel externe als bedrijfsgerelateerde factoren op. Naast de kwaliteit van het bestaande terrein spelen dus ook bedrijfsgerelateerde factoren een rol. Deze bedrijven hebben niet de neiging om naar een nieuw terrein in hun eigen gemeente te verhuizen, zoals de Rekenkamer vooraf veronderstelde. Slechts 2 van de in totaal 10 bedrijven met verhuisbehoefte op deze 2 bedrijventerreinen willen naar Bedrijvenpark A37 verhuizen.

Tabel 5.2 Omvang, termijn en onderliggende reden verhuisbehoefte

Naam Bedrijventerrein	Respons	Aantal bedrijven dat binnen 3 jaar wil verhuizen	Ontevreden over kwaliteit?	Kwaliteits- factoren genoemd als verhuisreden?
Bargermeer	80	14	3	Ja
Bargeroosterveld	12	2	0	-
BP Eigenhaard	17	3	1	-
De Tweeling	13	6	4	Ja
Vierslagen	17	4	2	Ja
Klazienaveen	7	1	0	-
Pollux	21	4	0	-
Waanderveld I	10	0	0	-
Totaal	177	34	10	-

5.4 Verhuizingen naar Bedrijvenpark A37

In deze paragraaf worden de laatste onderzoeksvragen beantwoord:

- Wat is het resultaat van de genomen maatregelen om de kwaliteit van bedrijventerreinen te bevorderen?
- Is er een relatie tussen de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen en de omvang van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen?

5.4.1 Bedrijvenpark A37

Het bestemmingsplan 'Bedrijvenpark A37' is op 6 mei 2004 goedgekeurd door GS. Het bedrijventerrein is aangemerkt als hoogwaardig bedrijventerrein. Het bestemmingsplan voorziet primair in de mogelijkheid van vestiging van middelzware tot lichte en zeer lichte bedrijven. Het gaat daarbij om bedrijven in de milieucategorie 1 t/m 4. Het bedrijventerrein is bedoeld voor lokale, regionale, bovenregionale, nationale en internationale bedrijven. De doelgroepen van het terrein zijn bedrijven uit de sectoren handel, logistiek en lichte industrie. Het plangebied van het Bedrijventerrein A37 heeft een oppervlakte van ongeveer 88 ha. Netto uitgeefbaar oppervlakte bedraagt circa 60 ha.

Uitgifte bedrijfskavels

Eind 2008 heeft de gemeente Emmen vier kavels op Bedrijventerrein A37 verkocht²²⁰. Er zijn momenteel dus vier bedrijven gevestigd op Bedrijventerrein A37. Informatie over bedrijven die opties op kavels hebben heeft de gemeente Emmen niet overhandigd aan de Rekenkamer. De grond op Bedrijventerrein A37 is in 2007 door de gemeente Emmen verkocht voor een prijs van gemiddeld € 37,76 per m² en in 2008 voor € 46,29 per m².

5.4.2 Verhuizingen naar Bedrijvenpark A37

De Rekenkamer heeft de 4 bedrijven die gevestigd zijn op

²²⁰ Informatie ontvangen van de gemeente Emmen per e-mail op 05-11-2008.

Bedrijventerrein A37 gevraagd mee te werken aan een enquête (respons 100%). Met behulp van de enquête is getracht inzicht te krijgen in de redenen van bedrijven om zich te vestigen op het nieuwe terrein Bedrijvenpark A37. Tevens zijn vragen gesteld over de motivatie om de voormalige vestigingslocatie te verlaten. De Rekenkamer was daarbij in het bijzonder geïnteresseerd in bedrijven die voorheen gevestigd waren op een reeds bestaand bedrijventerrein in de gemeente Emmen. Alle vier bedrijven hebben de enquête ingevuld.

Uit het onderzoek komt naar voren dat geen van de ondervraagde bedrijven afkomstig is van één van bestaande bedrijventerreinen in de gemeente Emmen. Hierdoor zijn in de enquête de vragen over de kwaliteit van de vorige vestigingslocatie niet aan de orde geweest. Alle vier bedrijven hebben de drie belangrijkste redenen opgegeven om zich op Bedrijvenpark A37 te vestigen. 'Bereikbaarheid' wordt het vaakst genoemd als reden om zich te vestigen op Bedrijventerrein A37. Daarna volgt de reden 'ruimte/groeimogelijkheid'. De reden 'zichtbaarheid vanaf de snelweg' wordt door twee bedrijven genoemd als reden voor de aantrekkelijkheid van het Bedrijventerrein A37. Verder zijn 'snelle beschikbaarheid van grond of pand' 'prijs-kwaliteitsverhouding' en 'dichtbij afzetmarkt en klanten' als redenen genoemd.

Los van het feit dat vanwege de geringe omvang van de onderzoekspopulatie (4 bedrijven) het niet mogelijk is om betrouwbare uitspraken te doen, wijst deze case op geen enkele manier op het bestaan van een verband tussen de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen in een gemeente en de omvang van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen. Er hebben zich tot nu toe immers geen bedrijven op Bedrijvenpark A37 gevestigd afkomstig van één van de bestaande bedrijventerreinen in de gemeente Emmen.

5.5 Analyse

De Rekenkamer constateert dat zes van de acht bestaande regionale bedrijventerreinen in Emmen in meer of mindere mate verouderd zijn. Dit komt gedeeltelijk overeen met het beeld dat de provincie Drenthe heeft. De provincie beschouwt vier van de acht terreinen als verouderd. De terreinen waarover verschil van inzicht bestaat zijn Bargerosterveld en Waanderveld I. De Rekenkamer constateert dat deze terreinen licht verouderd zijn. De provincie Drenthe heeft deze terreinen echter niet opgenomen in de lijst van verouderde terreinen uit 2008²²¹.

Het case-onderzoek illustreert dat vooral de oudere bedrijventerreinen (zoals De Tweeling en De Vierslagen) die niet zijn opgeknapt, voor bedrijven minder aantrekkelijk zijn geworden. Het onderzoek wijst uit dat er een relatie is tussen de kwaliteit van deze bedrijventerreinen en de verhuisbehoefte van de hierop gevestigde bedrijven. De Rekenkamer heeft op basis van het onderzoek niet de relatie tussen kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen en verhuisbewegingen naar nieuwe bedrijventerreinen binnen de gemeente Emmen kunnen vaststellen.

221 Zie hiervoor tabel 4.2. in hoofdstuk 4 van de onderzoeksbevindingen.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Inleiding

Deze bijlage bevat de onderzoeksverantwoording. De verantwoording bestaat uit drie onderdelen die hieronder nader zijn toegelicht: onderzoeksvragen, normenkader en het begrippenkader.

1. Onderzoeksvragen

Op basis van de probleemstelling voor het onderzoek, heeft de Rekenkamer de onderzoeksvragen opgesteld. Bij het formuleren van de onderzoeksvragen is een aantal stappen gevolgd. Het onderdeel 'beleidsmaatregelen' is gericht op het in kaart brengen van het provinciaal beleid en de maatregelen die provincies treffen om de kwaliteit van bedrijventerreinen te bewaken. Onder 'uitvoering van beleid' zijn vragen opgenomen over de wijze waarop de provincies een aantal beleidsmaatregelen uitvoeren. Onder 'resultaten van beleid' is de vraag opgenomen wat het resultaat van deze provinciale inspanningen is. Het onderdeel 'opinie bedrijven' tenslotte heeft betrekking op beantwoording van de vraag hoe gebruikers van de bedrijventerreinen de kwaliteit van de bedrijventerreinen ervaren en tot welke gevolgen dit leidt.

Beleidsmaatregelen

1. Welke beleid(smaatregelen) van de provincies zijn gericht op bevorderen van de kwaliteit van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen?

Uitvoering van beleid

2. Beoordelen provincies zorgvuldig of er sprake is van intensief gebruik van de ruimte op bestaande bedrijventerreinen wanneer zij hun goedkeuring verlenen aan bestemmingsplannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen?
3. Vindt in regionaal verband afstemming plaats over het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen om beleidsconcurrentie tussen gemeenten tegen te gaan en waaruit bestaan de bijdragen van de provincies aan deze regionale afstemming?
4. Hebben de provincies maatregelen genomen om de kwaliteit van bedrijventerreinen te behouden en/of te verbeteren?

Opinie bedrijven

5. Heeft de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen geleid tot verhuisbewegingen van bestaande bedrijventerreinen naar nieuwe bedrijventerreinen en zijn deze verhuisbewegingen ingegeven door de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen?
6. Overwegen gebruikers van bestaande bedrijventerreinen te verhuizen vanwege onvoldoende kwaliteit van deze bedrijventerreinen?

Resultaten van beleid

7. Wat is het resultaat van deze maatregelen?
8. Is er een relatie tussen de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen en de omvang van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen?

Het onderzoek kent een gelaagdheid. Het onderzoek valt uiteen in een algemeen deel en een verdiepend deel. De onderzoeksvragen 1-4 en 7-8 vormen het algemene deel. De onderzoeksvragen 4-7 vormen het verdiepende deel. Dit betekent dat de vragen 4 en 7 zowel algemeen als verdiepend van karakter zijn. In deze onderzoeksvragen is de vertaalslag van de cases naar het provinciale beleid gemaakt. In het onderzoek is geschakeld tussen de uitkomsten van het onderzoek op algemeen en op verdiepend niveau.

2. Normenkader

Hieronder zijn de normen opgenomen die de Rekenkamer voor de beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen heeft gehanteerd.

Beoordeling zorgvuldige toetsing intensief ruimtegebruik (onderzoeksvraag 2)

Intensief ruimtegebruik

Onder intensief gebruik van bestaand bedrijventerrein verstaat de Rekenkamer die vorm van duurzaam ruimtegebruik die betrekking heeft op de benutting van restruimten op bestaande bedrijventerreinen oftewel inbreiden: nieuwe bedrijven vestigen op bestaande bedrijventerreinen in plaats van nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen.

Zorgvuldige beoordeling

Deze zorgvuldige beoordeling valt uiteen in drie vereisten. Aan alle vereisten moet zij voldoen wil er sprake zijn van zorgvuldig ruimtegebruik

1. De Rekenkamer verwacht dat de provincie beredeneerd omgaan met historische uitgiftcijfers voor bedrijventerreinen in combinatie met lokale kennis en inzicht in de regionale ontwikkeling. Meer concreet betekent dit dat (gemeenten en) de provincie de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen niet alleen moeten baseren op de ramingen van de vraag naar bedrijventerreinen op basis van de bedrijfslocatiemonitor (BLM). De Rekenkamer verwacht dat de provincie zich op de hoogte stelt van:
 - de aanwezige restruimte op bestaande bedrijventerreinen;
 - in het geval van aanwezige restruimte: de hiervoor geldende vestigingscondities;
 - de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen en de verhuisbewegingen van bedrijven naar nieuwe bedrijventerreinen als gevolg van onvoldoende kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen.

En deze informatie mee laten wegen bij het besluit tot goedkeuring van de aanleg van nieuw bedrijventerreinen.

2. De provincie heeft voldoende zekerheid gevraagd dat de bedrijvenbestemming binnen 10 jaar wordt gerealiseerd doordat is aangetoond dat de markt behoefte heeft aan dit type bedrijventerreinen (dit is in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' ingevolge artikel 28 van de WRO verplicht). Hiervan is volgens de Rekenkamer bij bestemmingsplannen voor de aanleg van nieuw bedrijventerrein sprake indien de aanvaardbaarheid van de voorgestane ruimtelijke en functionele ontwikkeling zijn aangetoond en de zekerheid bestaat dat de bestemming binnen de planperiode van 10 jaar daadwerkelijk zal worden gerealiseerd. Dit betekent volgens de NR dat aantoonbaar is dat de markt behoefte heeft aan dit nieuwe bedrijventerrein. De Rekenkamer beoordeelt hiervoor op de eerste plaats of kwalitatieve analyses van de markt onderdeel hebben uitgemaakt van de onderbouwing van de behoefte-onderbouwing. Daarnaast kan de Rekenkamer voor een nieuw bedrijventerrein per provincie (namelijk het bedrijventerrein dat ook is geselecteerd voor het verdiepend onderzoek) nagaan of de behoefte aan het type terrein inderdaad aansluit bij de wensen van de gebruikers. Dit kan ter illustratie dienen van de subconclusie die de Rekenkamer ten aanzien van de behoefteonderbouwing trekt.
3. De provincie keurt geen bestemmingsplannen goed die in strijd zijn met regionale afspraken over uitgifte van nieuw bedrijventerrein. Om dit te kunnen beoordelen zal de Rekenkamer eerst in beeld brengen of er regionale afspraken over de uitgifte van nieuw bedrijventerrein zijn gemaakt en zo ja in welke regio's van de provincie.

Beoordelen van de provinciale bijdrage aan de regionale afstemming over het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen om beleidsconcurrentie tussen gemeenten tegen te gaan (onderzoeksvraag 3)

Invulling regierol provincie bij afstemming uitgifte bedrijventerreinen:

De Rekenkamer verwacht dat er sprake is van een tijdige regionale afstemming bij de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen waardoor er geen sprake is van improductieve concurrentie tussen gemeenten bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Daarnaast verwacht de Rekenkamer dat er een regionaal bedrijventerreinbeleid (waarin de kaders voor gemeenten zijn bepaald) is opgesteld en dat dit regionaal beleid is vastgelegd in het ruimtelijk beleid van de provincies. Daarom verwacht de Rekenkamer dat de onderstaande zaken in het regionaal bedrijventerreinenbeleid zijn geregeld:

- Monitoring vraag en aanbod nieuwe bedrijventerreinen;
- Inzicht in herstructureringsopgave bestaande bedrijventerreinen;
- Inzicht in kosten herstructurering bestaande bedrijventerreinen;
- Regionale aanpak herontwikkeling bestaande bedrijventerreinen;
- Regionale investeringsagenda bedrijventerreinen (oud & nieuw);
- Koppeling oud en nieuw bedrijventerrein.

Ten slotte verwacht de Rekenkamer dat in dit regionaal beleid ook aandacht is besteed aan de moeilijk inpasbaarheid van bedrijvigheid uit de hogere milieucategorieën (categorie 4 en 5).

Beoordeling maatregelen voor behoud en verbetering van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen (onderzoeksvraag 4-6)

De Rekenkamer is van mening dat de provincie moet beschikken over actuele informatie over de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen omdat ontevredenheid over de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen kan leiden tot extra behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen. Dit is het geval indien verhuismotivaties daadwerkelijk zijn omgezet in verhuisbewegingen.

Kwaliteitsmaatregelen:

De Rekenkamer verwacht dat de provincie in ieder geval de onderstaande maatregelen neemt ter behoud en verbetering van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen:

- Het stimuleren van kwaliteitsbesef betreffende het duurzaam ruimtegebruik en beeldkwaliteit;
- Het financieel ondersteunen van revitaliseringprojecten;
- Het verlenen van proces- en inhoudelijke planbegeleiding bij de uitvoering van revitaliseringprojecten;
- Het financieel ondersteunen van het beheer van bedrijventerreinen;
- Het monitoren van de kwaliteit van de bedrijventerreinen.

Het is de Rekenkamer bekend dat er informatie over de kwaliteit van bedrijventerreinen is opgenomen in het IBIS. Het IBIS van de Rijksplanologische dienst bevat kenmerkgegevens van alle bedrijventerreinen in Nederland. Evenwel is gebleken dat de mate van betrouwbaarheid van deze informatie laag is wanneer het gaat om verouderingscijfers.

En ten aanzien van de nieuwe bedrijventerreinen verwacht de Rekenkamer dat de provincie:

- Een locatiebeleid voert dat is gericht op de concentratie van bedrijventerreinen bij de stedelijke centra in de economische kernzones;
- Bij gemeenten het kwaliteitsbesef inzake de mogelijkheden van duurzaam ruimtegebruik bij de aanleg van nieuwe terreinen stimuleert;
- Gemeenten in het kader van het wettelijk vooroverleg over bestemmingsplannen stimuleert tot het opnemen van maatregelen in bestemmingsplannen met juridische binding aangaande duurzaam ruimtegebruik, beeldkwaliteit en landschappelijke inpassing;
- Gemeenten stimuleert de vooraf bepaalde segmentatie en profilering van bedrijventerreinen niet los te laten indien dit betekent dat afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit en beoogde uitstraling van het bedrijventerrein;
- Bij een (dreigend) overaanbod van bedrijventerreinen tijdig overgaat tot het saneren van de zogenaamde 'papierene terreinen'. 'Papierene terreinen' doelt op de situatie waarin op papier een terrein de bestemming bedrijventerreinen heeft maar deze bestemming in de praktijk (nog) niet is gerealiseerd.

De Rekenkamer verwacht dat indien in de praktijk blijkt dat bovenstaande maatregelen geen doorwerking hebben in de

gemeentelijke praktijk, de provincie alsnog andere maatregelen neemt om haar beoogde beleidsdoelen te realiseren.

Case-onderzoek

De Rekenkamer brengt voor een provinciale regio de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen in beeld. Dit doet zij op basis van een kwaliteitsonderzoek bij een deel van de gebruikers van bestaande bedrijventerreinen en onder die bedrijven die zich hebben gevestigd op het nieuwe bedrijventerrein. Dit onderzoek moet de Rekenkamer informatie opleveren over de huidige kwaliteit van de bestaande bedrijventerreinen in de onderzochte regio. De Rekenkamer stelt op basis van dit gebruikersbeeld vast of er sprake is van veroudering en zo ja, van welk type veroudering. Dit feitelijk marktgedrag onderzoekt de Rekenkamer met behulp van de cases. De Rekenkamer wil hierdoor achterhalen aan welke kwalitatieve eigenschappen van bedrijventerreinen (naast de grootte van het perceel) ondernemers feitelijk waarde hechten. Hierover is namelijk weinig bekend.

Voor de analyse van mogelijke bedrijfsverplaatsingen maakt de Rekenkamer onderscheid naar bedrijfsgerelateerde factoren en externe factoren die van invloed zijn op het verplaatsingsgedrag van bedrijven. Dit onderscheid is van belang omdat de overheid alleen invloed heeft op de externe factoren. Bij bedrijfsgerelateerde factoren moet gedacht worden aan ruimtegebrek op eigen perceel (met maximaal bebouwde kavels tot gevolg), een snelle groei van het bedrijf (leidend tot de noodzaak om frequent een bouwvergunning aan te vragen) alsmede sectorale ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de omvang van de bedrijven en gestelde locatie-eisen (denk aan de vuurwerkopslagen). Externe factoren zijn: nieuwe strengere milieuwetgeving, oprukkende woningbouw, veiligheidseisen, veranderende locatiefactoren (zoals het gebrek aan benodigd personeel) en druk van aangrenzende bedrijven.

Daarnaast is het van belang om op bedrijventerreinniveau informatie inzichtelijk te krijgen die volgens het CPB kunnen wijzen op een veroudering van het bedrijventerrein. Dit macro-beeld wordt voor alle bestaande bedrijventerreinen in de onderzochte regio opgesteld. Op basis van dit macro-beeld kan de Rekenkamer op basis van objectieve criteria vaststellen of er sprake is van (dreigende) veroudering en zo ja van welk type veroudering.

Met het case-onderzoek brengt de Rekenkamer zowel de feitelijke kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen en het feitelijk marktgedrag van bedrijven in beeld.

Op basis van dit verdiepend onderzoek heeft de Rekenkamer per bestaand bedrijventerrein informatie over de kwaliteit op basis van;

- De gemeentelijke en provinciale classificatie;
- Het gebruikersbeeld;
- Het macrobeeld.

Uiteraard kan bij het vergelijken van de informatie per bestaand bedrijventerrein zich de situatie voordoen dat de informatie niet hetzelfde beeld ten aanzien van de kwaliteit of type veroudering

oplevert. In dat geval zal voor de Rekenkamer het macrobeeld de doorslag geven.

Voor de bestaande bedrijventerreinen die de Rekenkamer per provincie heeft onderzocht, ontstaat per terrein één kwaliteitsbeeld. Indien er sprake is van veroudering zal de Rekenkamer het type van veroudering aangeven. De Rekenkamer beoordeelt vervolgens of de door de provincie gestimuleerde kwaliteitsmaatregelen passen bij het type veroudering. Indien dit niet het geval is, heeft de provincie niet de juiste maatregelen genomen om de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen te verbeteren.

Beoordeling van het gewenste resultaat van de maatregelen (onderzoeksvraag 7)

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de veronderstelde causale relatie tussen de maatregelen die de provincie treft in het kader van duurzaam ruimtegebruik en het gewenste resultaat hiervan (namelijk dat er minder nieuw bedrijventerrein nodig is). De Rekenkamer verwacht dat de provincie door het inzetten van onderstaande maatregelen heeft gedaan wat de Rekenkamer objectief nodig acht om het duurzaam ruimtegebruik bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen te bevorderen. Deze maatregelen zijn:

- het inzetten van haar beleidsinstrumenten;
- het toepassen van haar provinciaal beleid inzake duurzaam ruimtegebruik bij het toestaan van nieuwe bedrijventerreinen;
- het stimuleren van de (in relatie tot type veroudering) juiste maatregelen om de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen te verbeteren én;
- het regisseren van afstemming tussen gemeenten onderling van regionale vraag en aanbod van bedrijventerreinen.

3. Begrippenkader

In dit onderzoek hanteert de Rekenkamer een aantal begrippen die hieronder worden toegelicht. Deze begrippen zijn ontleend aan de provinciale omgevingsplannen, streekplan en het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) dat de provincies hanteren. De begrippen 'bedrijventerrein' en 'verhuisbeweging' zijn door de Rekenkamer opgesteld.

Bedrijventerrein

Onder bedrijventerrein verstaat de Rekenkamer een terrein dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, commerciële en niet -commerciële dienstverlening en industrie van regionale of bovenregionale betekenis (de aanduiding in het vigerende bestemmingsplan is bepalend voor typering van het bedrijventerrein). In dit onderzoek vallen terreinen die bestemd zijn als kantoorlocaties of locaties voor glastuinbouw niet onder de definitie van bedrijventerrein. De lokale en bovenlokale bedrijventerreinen worden niet in het onderzoek door de Rekenkamer betrokken vanwege de geringe omvang van het ruimtegebruik en het feit dat de rol van provincies bij de ontwikkeling van deze terreinen beperkt

is. Onder ‘nieuwe’ bedrijventerreinen verstaat de Rekenkamer die bedrijventerreinen waaraan door de provincies goedkeuring is verleend na inwerkingtreding van de meest actuele versie van het POP of streekplan. Onder ‘bestaande’ bedrijventerreinen verstaat de Rekenkamer die bedrijventerreinen die zijn aangelegd voor de inwerkingtreding van de meest actuele versie van POP of streekplan.

Kantoorlocatie

Locatie waar in hoofdzaak kantoren zijn gevestigd. Onder kantoren worden gebouwen verstaan die grotendeels in gebruik zijn voor bureaugebonden werkzaamheden en ondersteunende activiteiten.

Duurzaam ruimtegebruik

Duurzaam ruimtegebruik is een vorm van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling richt zich op het voorzien in de huidige behoeften zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in toekomstige behoeften te voorzien. Ruimte geldt daarbij als een belangrijke hulpbron. Volgens de Rekenkamer is er sprake van duurzaam ruimtegebruik indien een deel van de regionale vraag naar bedrijfsgrond op bestaande bedrijventerreinen wordt opgevangen waardoor er minder nieuw bedrijventerrein hoeft te worden aangelegd.

Intensief gebruik

Onder intensief gebruik van bestaand bedrijventerrein verstaat de Rekenkamer de benutting van restruimten op bestaande bedrijventerreinen oftewel inbreiden: nieuwe bedrijven vestigen op bestaande bedrijventerreinen in plaats van nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen²²².

Herstructurering

Hieronder vallen alle eenmalige ingrepen in het bedrijventerrein die tot doel hebben de veroudering van het terrein als geheel te bestrijden en die niet tot het reguliere onderhoud worden gerekend. Deze ingrepen zijn ‘facelift’ (grote opknapbeurt bij fysieke veroudering), ‘revitalisering’ (forse integrale verbetering van een verouderd terrein met behoud van bestaande economische functies), ‘herprofilering’ (wijziging van de werkfunctie van bestaande bedrijfsactiviteiten ten gevolge van economische veroudering) en ‘transformatie’ (ombouwen, waarbij de functie wijzigt in niet-werkfuncties; het terrein wordt onttrokken aan de voorraad bedrijventerreinen).

Veroudering

Veroudering van bedrijventerreinen kent verschillende vormen: technisch, economisch, maatschappelijk en ruimtelijk²²³. Veroudering is herkenbaar aan een aantal symptomen, zoals inefficiënt ruimtegebruik,

222 Bron: Juridische knelpunten voor intensief ruimtegebruik bij bedrijventerreinen, onderzoek intensief ruimtegebruik -marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit II, eindrapportage 25 januari 2002, TU Delft.

223 Deze indicatoren zijn ontleend aan het rapport ‘Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering’ (2001) van het CPB.

verminderd aanzicht, slechte ontsluiting en (milieuhygiënische) overlast.

Technische veroudering

Onder technische veroudering verstaat de Rekenkamer de situatie waarin het terrein zelf achteruit gaat . Er is sprake van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte en van de particuliere kavels en opstallen. Ook kan het zijn dat de formule en het imago van het bedrijventerrein zijn aangetast door een slechte handhaving van het toelatingsbeleid door de terreinbeheerder. De hierbij betrokken partijen zijn: gebruikers, terreinbeheerder en gemeente.

Economische veroudering

Onder economische veroudering verstaat de Rekenkamer die situatie waarin, als de eisen van de markt veranderd zijn, er sprake is van een achterhaalde opzet van het bedrijventerrein. Beheer en onderhoud voldoen niet om dit probleem op te lossen. Het terrein moet aangepast worden aan nieuwe vormen van gebruik en aan nieuwe gebruikers. De hierbij betrokken partij is de provincie (regionale overheid)

Maatschappelijke veroudering

Onder maatschappelijke veroudering verstaat de Rekenkamer de situatie waarin bedrijventerreinen niet meer aan de eisen van de tijd voldoen doordat er sprake is van nieuwe regelgeving. De hierbij betrokken partijen zijn: gebruikers, terreinbeheerder, gemeente, provincie en Rijk

Ruimtelijke veroudering

Ruimtelijke veroudering is de situatie waarin de geografische omgeving van het terrein zo veranderd is dat de oorspronkelijke functie van het terrein in het gedrang komt. Het terrein voldoet aan alle technische, economische en maatschappelijke eisen maar verstoort door haar ligging een aantal kwetsbare functies in de onmiddellijke omgeving die er bij de ontwikkeling van het terrein nog niet waren (zoals nieuwe woonwijken). De hierbij betrokken partijen zijn: terreinbeheerder, gemeente en provincie.

Kwaliteit

Kwaliteit omvat de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van een bedrijventerrein voor de gebruikers ervan. Dit begrip is verder uitgewerkt in onderstaande matrix.

Kwaliteitsmatrix

	Economisch belang	Sociaal belang	Ecologisch belang	Cultureel belang
<i>Gebruikswaarde</i>	Efficiency Bereikbaarheid Gecombineerd gebruik <u>Stimulerende effecten</u>	Toegang Veiligheid <u>Eerlijke verdeling</u> <u>Inbreng</u>	Externe veiligheid Schoon milieu	Keuzevrijheid Verscheidenheid
<i>Belevingswaarde</i>	Imago Uitstraling Aantrekkelijkheid	Sociale Veiligheid Herkenbaarheid Verbondenheid	Ruimte Gezonde werkomgeving	Eigenheid Contrastrijk
<i>Toekomstwaarde</i>	Stabiliteit Flexibiliteit Agglomeratie Gebundelde aantrekkelijkheid	Gezamenlijkheid Draagvlak	Voorraad ruimte Duurzame inrichting Duurzaam ondernemen	Erfgoed Integratie Vernieuwing

Deze kwaliteitsmatrix is ontleend aan Habiforum en bewerkt door ETIN adviseurs en de Rekenkamer²²⁴.

Leegstand

Onder leegstand verstaat de Rekenkamer alles wat langer dan twee jaar leeg staat en waarvoor geen bestuurlijk geaccordeerde plannen zijn. Deze vorm van leegstand wordt onderscheiden van normale frictieleegstand die optreedt wanneer een pand van gebruiker verandert.

Uitgegeven grond

De Rekenkamer beschouwt als reeds uitgegeven grond de grond die verkocht is of waarop een optie tot koop is genomen op moment van onderzoek (peildatum 31 december 2008).

Verhuisbeweging

Er is sprake van een verhuisbeweging wanneer dit heeft geleid tot een bedrijfsverplaatsing en deze bedrijfsverplaatsing is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel.

Regisseren

Kernwoorden zijn vooraf sturen en leiding nemen.

De provincie neemt als regisseur de leiding in het proces en is eindverantwoordelijk voor een goed verloop van het proces en de sturing op de door haar vooraf bedachte uitkomsten hiervan.

224 **Dikgedrukt:** toevoeging ETIN adviseurs en Noordelijke Rekenkamer.

Onderstreept: bewerking Noordelijke Rekenkamer op ETIN op basis van algemene kwaliteitsaspecten werkbank Habiforum.

Faciliteren

Kernwoorden zijn ondersteunen, zorgen voor randvoorwaarden
Het primaat van bepaalde uitvoeringstaken ligt bij gemeente. De provincie ondersteunt gemeenten bij de uitvoering van deze taken door middel van kennisoverdracht, menskracht en financiële middelen.

Toetsen

Kernwoorden zijn beoordelen en goedkeuren.
De provincie toetst gemeentelijke plannen en aanvragen aan de provinciale kaders, richtlijnen en beleidsregels.

Ontwikkelen

Kernwoorden zijn participeren en risico dragen.
De provincie participeert met risicodragend vermogen in de realisatie van een bedrijventerrein.

Bijlage 3 Literatuurlijst en geïnterviewde personen

Geraadpleegde literatuur

Provincie Drenthe:

- 'Nota bedrijventerreinen in Drenthe', provincie Drenthe, 1996;
- Provinciaal Omgevingsplan I, provincie Drenthe, 1998;
- Bedrijventerreinen Drenthe: 'Steenpuisten of Schoonheidsvlekken?', provincie Drenthe, 1998;
- Notitie 'Ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving', provincie Drenthe, 1999;
- 'Bedrijventerreinen tot 2015, lessen uit het verleden en consequenties voor de toekomst', provincie Drenthe, 2002;
- '10 jaar bedrijventerreinenmonitoring in Drenthe, het bedrijf achter de transactie', provincie Drenthe, 2002;
- Statencommissiestuk 'Koers voor het Stedelijk Netwerk Zuid-Drenthe', provincie Drenthe, 17 februari 2003;
- Bedrijventerreinenmonitoring in Drenthe, terreinuitgifte in 2001 en 2002, provincie Drenthe, 2004;
- Provinciaal Omgevingsplan II, provincie Drenthe, 2004;
- Provinciaal Omgevingsplan II, functiekaart, provincie Drenthe, 2004;
- Provinciaal Omgevingsplan II, kaarten, provincie Drenthe, 2004;
- Provinciaal Omgevingsplan II en de motie Verouderde bedrijventerreinen, provincie Drenthe, 2005;
- Parkmanagement in Drenthe. Een tussenrapportage 2004-2006, provincie Drenthe, 2006;
- Kiezen voor de kracht van Drenthe. Ambitieuze, dynamisch en sociaal. Collegeprogramma 2007-2011, provincie Drenthe;
- Drenthe in Cijfers 2007, provincie Drenthe;
- Notitie invoering Wet Ruimtelijke Ordening, provincie Drenthe, 2008;
- 'Amen is geen Amsterdam, een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe', provincie Drenthe, 2008;
- Ambtelijke notitie 'Werklocaties in Drenthe; een bouwsteen voor de structuurvisie (covernotitie)', provincie Drenthe, september 2008;
- Ambtelijke notitie 'De toekomstige ruimtebalans in Drenthe: een kwantitatieve uitwerking naar deelregio's (2008-2020)', provincie Drenthe, september 2008;
- Ambtelijke notitie: Herstructurering van bedrijventerreinen: Pure Kwaliteitswinst!, Provincie Drenthe, juni 2008.

Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN):

- 'Kompas voor het Noorden', Ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000 t/m 2006, SNN, 1999;
- 'Strategische Agenda Voor Noord-Nederland 2007-2013', Visie in ontwikkeling van Drenthe, Fryslân en Groningen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, 26 januari 2005;
- Brochure 'Duurzaamheid bij Kompasprojecten' van SNN.

Regio Groningen Assen:

- 'Regio Groningen-Assen 2030' visiedeel, regio Groningen-Assen, 2003;
- Kwaliteitsatlas voor werklocaties. Regio Groningen-Assen. Buck Consultants International en Nationaal Stedelijk Netwerk, juni 2006;
- Voortgangsrapportage 2007, Regio Groningen-Assen 2030, Nationaal Stedelijk Netwerk, opgesteld door projectbureau regio Groningen-Assen 2030, januari 2007;
- Convenant 2004, Regiovisie Groningen – Assen 2030;
- 'De regio werkt! Programma 2007-2008' Regionale Samenwerking Bedrijventerreinen, Regio Groningen – Assen 2030, december 2006;
- Brochure 'Ruimte voor uw bedrijf'.

Regio Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel:

- Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel, "Met het oog op 2020", mei 1999;
- 'Een goede buur is beter dan een verre vriend', eindrapport evaluatie uitvoering Regiovisie Zuid-Drenthe/Noord-Overijssel, B&A Groep, Deventer, 10 maart 2004;

Gemeente Emmen:

- Bedrijventerrein De Tweeling, Plan van aanpak herstructurering, gemeente Emmen, 22 april 2003;
- Ruimtelijk Economische Visie Bedrijventerrein De Tweeling, Royal Haskoning in opdracht van de gemeente Emmen, 2003;
- Feiten en Cijfers 2007, Dienst Beleid, afdeling Sociaal Economische Ontwikkeling, gemeente Emmen;
- Bedrijventerreinenvisie Emmen, Eindrapport Oranjewoud, in opdracht van de gemeente Emmen, 13 oktober 2008.

Rijk:

- Rapport Commissie Ruimtelijk-Economisch perspectief Noord-Nederland, Den Haag, 1997;
- Onderzoek VROM-taakvelden, provincie Drenthe, deel 1 (bestuurssamenvatting) en deel 2 (bevindingen), VROM Inspectie, april 2006;
- IBIS WERKLOCATIES, De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2007 en de uitgifte in 2006, Ministerie van VROM, december 2007.
- Ministerie van Economische Zaken: 'Actieplan bedrijventerreinen 2004 - 2008'
- 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008
- Kabinetsreactie op 'Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen', Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2009.

Overig:

- 'Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering', CPB, 2001.

- 'Juridische knelpunten voor intensief ruimtegebruik bij bedrijventerreinen', Onderzoek Intensief Ruimtegebruik -Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit II, Eindrapportage 25 januari 2002, TU Delft, 2002;
- Onderzoek betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering, DHV BV, juli 2007;
- Onderzoek 'Regionaal bedrijventerreinbeleid; een inventarisatie', Royal Haskoning, juli 2007;
- Rapportage Milieuhinderlijke bedrijven op regionale bedrijventerreinen, Witteveen + Bos, 2008;
- Planmer milieuhinderlijke bedrijven, bestuurlijke consultatie, Witteveen + Bos, 2008;
- Tijdschrift Bedrijventerreinen, artikel van P. Noordanus: 'Economische stadsvernieuwing', nummer 8 oktober 2008;
- 'Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid', Ruimtelijk Planbureau, 2008.

Geïnterviewde personen

- Provincie Drenthe (beleidscoördinator en beleidsmedewerkers team ruimtelijk-economische ontwikkeling);
- Gemeente Emmen (senior projectmanager en beleidsmedewerker stedenbouw/architect);
- Vereniging Parkmanagement Bedrijventerreinen Emmen (directeur).
- VNO-NCW Noord (regiomanager);
- Kamer van Koophandel Noord-Nederland (adviseur Regiostimulering).
- MKB Noord (regiomanager);
- Regio Groningen-Assen (programmaleider bedrijventerreinen).
- NOM (directiesecretaris en projectmanager);
- Nicis Institute (programmaleider onderzoek);
- Algemene Rekenkamer (projectleider en senior onderzoeker);
- Stec groep (directeur);
- Taskforce herstructurering (beleidsmedewerkers ministerie van Economische Zaken).



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam