

Bachelorthesis Planologie

Doorwerking van bedrijventerreinenbeleid

Het covenant bedrijventerreinen, een belangrijke schakel!

Radboud Universiteit, Nijmegen
15 augustus 2013

Fabian Penninkhof
4173910

begeleider: dhr. Jasper Beekmans

Samenvatting

In Nederland waren in de periode 2005-2008 een derde van alle bedrijventerreinen verouderd. Dit maakt het onaantrekkelijk voor bedrijven om zich te vestigen. Om deze veroudering tegen te gaan zijn er diverse aanbevelingen geweest. Na alle aanbevelingen van mogelijke oplossingen is uiteindelijk in 2009 het convenant bedrijventerreinen 2010-2020, dat centraal staat in dit onderzoek, vastgesteld door ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tegelijkertijd stelt het Rijk € 400 miljoen euro ter beschikking voor de herstructureringsopgave van de verouderde bedrijventerreinen in Nederland. In het convenant is afgesproken dat gemeenten regionaal samenwerken bij de planning en (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Deze samenwerking wordt gecontroleerd door de provincie. Een andere afspraak binnen het convenant is de waarborging van het onderhoud en beheer van de bedrijventerreinen, het zogenaamde parkmanagement. Hiermee wordt de kwaliteit gewaarborgd en veroudering tegen gegaan. Verder hebben provincies provinciale herstructureringsplannen op moeten stellen. De naam 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' is echter niet meer van toepassing. Het plan is gemaakt voor tien jaar, echter is deze periode teruggebracht tot en met 2013. Dit alles heeft te maken met de economische recessie en bezuinigingen in Nederland.

Om gemeenten projectplannen te laten maken volgens dit convenant moet er doorwerking plaatsvinden. Nou is het bij veel gemeenten al doorgedrongen dat er regionale afspraken gemaakt dienen te worden bij de (her)structurering van bedrijventerreinen, om overschot aan en veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan. Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe het bedrijventerreinenbeleid (is) door(ge)werkt van het Rijk naar gemeenten. Dit wordt onderzocht aan de hand van theorieën over doorwerking van beleid. De huidige doorwerking wordt geanalyseerd aan de hand van empirisch onderzoek en deze resultaten worden vergeleken met hetgeen wat er in de theorieën over doorwerking verondersteld wordt. Bij het empirische onderzoek ligt de focus op de provincie Gelderland en de regio Achterhoek. In de regio achterhoek zijn de gemeente Doetinchem en Bronckhorst geïnterviewd. De centrale onderzoeksvraag is als volgt:

In hoeverre en op welke wijze heeft het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid met betrekking tot (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen?

Het convenant bevat veel kaderstellende voorwaarde. Strategisch beleid heeft als een eigenschap dat het kaderstellend is. Daarom is in dit onderzoek convenant opgevat als strategisch beleid. Wanneer men een inzicht in de planvorming van strategisch beleid wil krijgen de doorwerking onderzocht moet worden.

Veelal wordt gesteld dat het beleid bruikbaar moet zijn voor de doelgroepen, zodat de doelgroepen een positieve houding aannemen ten opzichte van het beleid en zo invloed kan hebben op de nageschakelde beleidsvorming. Deze positieve houding kan ook wel

omschreven worden als het gedrag van de doelgroepen. Dit gegeven kan er de volgende definitie van doorwerking gegeven worden:

"Men kan spreken van doorwerking indien een strategisch beleid door de doelgroepen wordt geaccepteerd en een positieve invloed heeft op de nageschakelde beleidsvorming."

Om de doorwerking te kunnen bepalen is er gebruik gemaakt van 3 analyseniveaus binnen het proces van de doorwerking van het bedrijventerreinenbeleid. Dit zijn communicatie, conformiteit en gebruik. Het onderzoek

Indien er geen communicatie plaats vindt tussen Rijk en provincies of gemeenten, zal dit de doorwerking niet bevorderen en volgens Bukkems zal doorwerking van strategisch beleid onmogelijk zijn. Motivatie van wat, hoe en waarom het beleid is gecommuniceerd van Rijk naar provincies en gemeenten komen naar voren in interviews.

Conformiteit wordt als eerste analyse stap genomen, dit is de conformiteit tussen het beleid en de nageschakelde plannen. Hierbij zijn de nageschakelde plannen structuurvisie en provinciaal herstructureringsplan geanalyseerd bij de provincie Gelderland en voor de gemeenten Doetinchem en Bronckhorst is het regionale afsprakenkader van de Achterhoek geanalyseerd. Er is gekeken in hoeverre deze uitspraken bevatten uit het convenant bedrijventerreinen en in hoeverre deze aan de voorwaarden van het convenant voldoen. Een volgende stap is vervolgens om te kijken bij non-conforme uitspraken welke motivatie hierachter zit.

Gebruik is het laatste en meteen belangrijkste analyseniveau, omdat hierbij wordt geanalyseerd in welke mate de afspraken binnen het convenant bedrijventerreinen gebruikt worden binnen de dagelijkse besluitvorming van provincies en gemeenten. Indien veel afspraken terugkomen binnen deze dagelijkse besluitvorming kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een positieve doorwerking.

Kort kan er worden geconcludeerd dat de communicatie steeds samen is gelopen met beschikbaar gestelde gelden om het beleid procesmatig door te laten werken. De provincie spreekt hier ook van het sneeuwbaaleffect. Op deze manier is het doorgevoerd naar de provincie en vanuit daar is het doorvertaald naar gemeenten, maar blijft in dit geval de provincie een actieve rol spelen in het regionale bedrijventerreinenbeleid. Nu zie je dus ook dat gemeenten dezelfde strategie van het belonen gebruiken om andere gemeenten en ook ondernemers te triggeren. Over het algemeen valt er te zeggen dat op dit analyseniveau de doorwerking goed is.

Over het algemeen valt te zeggen dat de conformiteit bij zowel de provincie Gelderland als de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem erg hoog is. Een conclusie hierbij is ook dat het vertalen van de afspraken uit het convenant in een structuurvisie een goede zet is geweest, aangezien ook bij de gemeenten een hoge doorwerking op het gebied van conformiteit is geconstateerd.

Het IBIS wordt goed bijgehouden door beide gemeenten, dit komt mede door de provincie die altijd verzoekt om IBIS goed bij te houden. Financieel gezien, wordt er nu ook gebruik gemaakt van één grondprijsmethodiek voor de hele regio met een marktconforme grondprijs als gevolg. Tevens wordt er nu regionaal verevend. Voor de SER-ladder hebben beide gemeenten een handreiking gronduitgifte geschreven, hierin is ook een protocol gronduitgifte opgesteld. Als

laatst wordt ook het parkmanagement goed gebruikt, vooral in de gemeente Doetinchem. Er is een knelpunt genoemd voor de SER-ladder dat makelaars leegstaande panden voor zichzelf houden, waardoor gemeenten bedrijven die een locatie zoeken niet optimaal kunnen helpen en zo ook de leegstand van panden niet optimaal tegen kan gaan. Een ander knelpunt zit hem in het schrappen van plannen. Het voorbeeld van de gemeente Doetinchem is dat de gemeente Winterswijk samen gaat werken met Duitsland om een bedrijventerrein dat door de regio geschrapt is alsnog te gaan realiseren. Er kan ook voor het analyseniveau gebruik geconcludeerd worden dat deze in het algemeen hoog is voor de provincie Gelderland en specifiek voor de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem.

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt mijn bachelorthesis voor de opleiding Planologie. Ik ben in februari 2012 begonnen met deze bachelorthesis. Echter kwam er halverwege april een schitterende uitdaging op mijn pad, ik kon namelijk mijn eigen huis gaan ontwerpen en bouwen. Hierdoor is mijn bachelorthesis toen stil komen te liggen. Na een schitterend bouwjaar te hebben gehad en nu lekker te wonen in mijn zelfgebouwde woning ben ik in maart 2013 langzaam weer begonnen met het afmaken van deze bachelorthesis.

Mijn dankwoord gaat allereerst uit naar mijn begeleider Jasper Beekmans, die mij ondanks dat ik in 2012 de bachelorthesis had stopgezet, toch nog wilde begeleiden bij deze thesis. Hij is altijd kritisch gebleven en heeft mij van goede feedback voorzien tijdens mijn onderzoek. Daarbij waren de feedbackgesprekken ook nog eens erg leuk. Verder wil ik graag de geïnterviewde beleidsmedewerkers van de provincie Gelderland en de gemeenten Doetinchem en Bronckhorst bedanken voor hun medewerking en het delen van hun kennis en informatie.

Het afronden van de bachelorthesis is voor mij niet altijd even makkelijk geweest, aangezien ik er ook achter gekomen ben dat wanneer de bouw van je huis klaar is dat je eigenlijk nog een jaar bezig bent met allerlei kleine dingen die afgemaakt moeten worden. Af en toe moest ik wakker worden geschud om weer met de bachelorthesis aan de slag te gaan en soms ook om even iets totaal anders te doen dan deze twee dingen. Hier wil ik graag mijn vriendin, familie en vrienden voor bedanken.

Doetinchem, 15-8-2013

Fabian Penninkhof

Inhoud

1	Inleiding	8
1.1	Aanleiding.....	8
1.1.1	De problematiek omtrent bedrijventerreinen	8
1.1.2	Welk beleid moet worden toegepast om de problematiek tegen te gaan?.....	9
1.1.3	Zal dit beleid zijn vruchten afwerpen?.....	11
1.2	Doelstelling.....	11
1.3	Relevantie	12
1.3.1	Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.3.2	Maatschappelijke relevantie	12
1.4	Onderzoeksmodel	13
1.5	Vraagstelling.....	14
1.5.1	Centrale vraagstelling	14
1.5.2	Deelvragen.....	14
1.5.3	Leeswijzer	15
2	Het convenant bedrijventerreinen	16
2.1	Actoren binnen het convenant	16
2.2	Inhoud 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020'	17
2.3	Taken van actoren.....	18
3	Theorie	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Theoretisch kader	19
3.2.1	Convenant bedrijventerreinen als strategisch plan	19
3.2.2	Effectiviteit van (strategisch, ruimtelijk) beleid	20
3.2.3	Doorwerking van strategisch beleid.....	21
3.2.4	Evaluatie van doorwerking.....	24
3.3	Conceptueel model.....	25
4	Methodologie.....	27
4.1	Operationalisering	27
4.2	Operationalisering van analyseniveaus.....	28
4.2.1	Communicatie.....	28
4.2.2	Conformiteit.....	28
4.2.3	Gebruik.....	29

4.2.4	Onderzoeksschema	29
4.3	Onderzoeksmethoden	30
4.3.1	Documentanalyses	31
4.3.2	Diepte-interviews	31
5	Onderzoek en resultaten	33
5.1	Documentanalyse.....	33
5.1.1	Provincie Gelderland.....	34
5.1.2	Gemeenten Bronckhorst en Doetinchem (regio Achterhoek).....	41
5.2	Diepte-interviews	45
5.2.1	Provincie Gelderland.....	45
5.2.2	Bronckhorst en Doetinchem (regio Achterhoek).....	51
6	Conclusie en reflectie.....	61
6.1	Beantwoording centrale vraagstelling	61
6.2	Reflectie	64

Bijlage I: Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020

Bijlage II: Regionaal Programma Bedrijventerreinen Regio Achterhoek + Voortgangsrapportage

Bijlage III: Transcripties en interviewguides provincie en gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 De problematiek omtrent bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen vervullen een belangrijke functie voor de Nederlandse economie. Afgelopen jaren is er door gemeenten veel grond uitgegeven voor bedrijventerreinen. Dit heeft er toe geleid dat in twintig jaar de oppervlakte aan bedrijventerreinen in Nederland is verdubbeld. Ondanks deze verdubbeling is er nog steeds behoefte aan grond voor het ontwikkelen van bedrijventerreinen (De Algemene Rekenkamer, 2008, p. 7). In Nederland zijn de gemeenten veruit de grootste aanbieder van bedrijventerreinen, bijna 80% van het totale oppervlak aan bedrijventerreinen wordt uitgegeven door gemeenten. Het doel van de gemeenten is hierbij het creëren van werkgelegenheid en productie binnen hun gemeente. Hier zal dus grond beschikbaar voor moeten zijn. Gemeenten zien het als hun taak om altijd grond 'terstond uitgeefbaar' te hebben en een voorraad grond te hebben. (Seegeren, et al., 2005, pp. 109,110) Gemeenten willen het dus aantrekkelijk maken voor bedrijven om zich binnen hun gemeente te vestigen, ter bevordering van de werkgelegenheid en de groei van de stad.

In Nederland waren in de periode 2005-2008 een derde van alle bedrijventerreinen verouderd. Dit maakt het onaantrekkelijk voor bedrijven om zich te vestigen. Veroudering valt te onderscheiden in drie soorten veroudering. Structurele, economische en relatieve veroudering (Louw, et al., 2004).

Bedrijfsgebouwen die 'slijten' naarmate ze langer staan, dit wordt gezien als structurele veroudering. Indien er ook sprake is van achterstallig onderhoud aan de bedrijfsgebouwen wordt dit ook wel verval genoemd (Louw, et al., 2004).

Indien de eisen van een bedrijf veranderen, bijvoorbeeld bij groei van het bedrijf, dan kan dit bedrijf besluiten om het huidige bedrijfsgebouw te verlaten. Hierbij spreekt men van economische veroudering. Het kan hier gaan om eisen aan de infrastructuur, zoals goederen die per trein of boot geleverd moeten worden, maar er ligt geen spoor of waterweg (Louw, et al., 2004). Needham geeft aan dat er ook andere beweegredenen zijn voor bedrijven om te verhuizen naar een nieuwe locatie. Soms wordt een bedrijf te groot en kan het niet meer uitbreiden binnen het perceel waar het gevestigd is. Het zal uit moeten breiden op een nieuwe locatie, waardoor de productie kan stijgen. Deze productiestijging is echter geen garantie voor een stijging van de werkgelegenheid (Needham, 2006, p. 2).

Relatieve veroudering van een bedrijventerrein treedt op wanneer er meer nieuwe bedrijventerreinen zijn dan bestaande, hierdoor zullen bedrijven eerder neigen naar een nieuw aangelegd bedrijventerrein in verband met een betere prijs-kwaliteitverhouding (Louw, et al., 2004).

Bij veroudering is sprake van een neerwaartse spiraal; bij verouderde bedrijventerreinen is er sprake van leegstaand, omdat bedrijven vertrekken naar nieuwe bedrijventerreinen. Deze leegstand kan sociale onveiligheid en verpaupering tot gevolg hebben, waardoor veel bedrijven liever op zoek gaan naar een nieuwe ruimte voor hun onderneming. Hierdoor zal er meer leegstand komen. Echter groeit, door de blijvende vraag, het ruimtebeslag aan bedrijventerreinen nog steeds. Deze blijvende vraag komt onder andere voort uit bedrijven die

gevestigd zijn op een verouderd bedrijventerrein en de wens dragen om zicht op een nieuw bedrijventerrein te vestigen (De Algemene Rekenkamer, 2008, pp. 7,8).

Gemeenten geven makkelijk hun grond uit voor de aanleg van bedrijventerreinen en hebben een voorraad aan grond. Doordat elke gemeente zo handelt ontstaat er overreservering, omdat er regionaal geen afspraken worden gemaakt hierover. Geen regionale samenwerking leidt er toe dat gemeenten te veel grond reserveren voor bedrijventerreinen. Daarbij is de huidige kwaliteit van de bedrijventerreinen slecht (PBL, 2009, p. 12).

De VROM-raad geeft ook andere redenen voor de problematiek omtrent bedrijventerreinen. Zo is de vraag naar bedrijventerreinen ruim overschat, zijn de grondprijzen laag, zijn er te weinig financiële middelen voor herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, is er een gebrek aan stedenbouwkundige kwaliteit en prioriteit voor onderhoud is laag (VROM-Raad, 2006).

Uit bovenstaande paragraaf mag geconcludeerd worden dat de problematiek algemeen bekend is bij de overheden, bedrijven en planologen. Deze werken aan een beleidsomslag omtrent bedrijventerreinen.

1.1.2 Welk beleid moet worden toegepast om de problematiek tegen te gaan?

De bedrijventerreinenproblematiek is algemeen bekend bij overheden, bedrijven en planologen. Zo zijn er al vele oplossingen bedacht en aangedragen voor het tegengaan van de problematiek bij bedrijventerreinen. De meest recente oplossingen die voorafgaand van het covenant zijn aanbevolen worden hier besproken.

Het PBL (2009) schrijft voor dat er een integraal bedrijventerreinenbeleid moet worden gevoerd waarbij het verlies aan open ruimte wordt meegewogen in de keuze tussen herstructureren of nieuwbouw. Dit zal leiden tot meer herstructurering van bestaande bedrijventerreinen in plaats van het aanleggen van nieuwe. Het beheer en onderhoud van bedrijventerreinen dient een centrale rol te krijgen binnen het beleid. De ministers van VROM en Economische Zaken hebben vastgelegd in de Amvb dat bij nieuwe bedrijventerreinen een bepaald denkmodel gevolgd moet worden, genaamd de SER-ladder. Dit denkmodel schrijft het volgende voor (SER, 2008):

- *Gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie of door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden.*
- *Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.*
- *Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak. Door een zorgvuldige keuze van de locatie van 'rode' functies en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte moet worden verzekerd dat het meerdere ruimtegebruik voor wonen, bedrijventerreinen of infrastructuur de kwaliteit van natuur en landschap respecteert en waar mogelijk versterkt.*

Het PBL (2009) twijfelt aan de werking van de SER-ladder die de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen moet verminderen en de herstructurering bevorderen. Dit bedrijventerreinenbeleid dient ook samen te hangen met de ruimtevrage naar woningen en andere functies. De SER-ladder laat de kans om een oud bedrijventerrein een nieuwe functie, zoals wonen, te geven onderbelicht. Het PBL (2009) benadrukt dat bij het opstellen van herstructureringsplannen van verouderde bedrijventerreinen goed gekeken moet worden naar welk probleem van veroudering aan de orde is, bedrijfseconomische veroudering of verminderde ruimtelijke kwaliteit. Om de huidige problematiek tegen te gaan stelt PBL (2009) dat dit niet kan zonder regionale afstemming. Deze regionale afstemming is van groot belang, niet alleen bij de reservering van grond, maar juist ook voor de uitgifte van grond en beslissingen voor herstructureren en transformeren van verouderde bedrijventerreinen.

Louw et. al (2004) hebben een vijftal pijlers bedacht voor een goede uitvoering bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Ten eerste zal er meer functiemenging plaats moeten vinden tussen werken en bijvoorbeeld wonen. Dit leidt onder andere tot ruimtebesparing en vermindering van vervoersstromen. Ten tweede zal de primaire aandacht uit moeten gaan naar bedrijfsruimten in plaats van bouwpercelen. Ten derde moet de kwaliteit van bedrijventerreinen beter worden, zodat er schaarste kan ontstaan. Ten vierde zal de overheid zich meer terug moeten trekken bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen en dit zoveel mogelijk aan private partijen overlaten. De invloed van overheid moet gereduceerd worden tot slechts het opstellen van regels. Als laatste moet het beleid regionaal afgestemd worden.

Noordanus (THB, 2009) schrijft in zijn advies aan de ministers dat de aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek langs drie strategische lijnen moet lopen. De eerste lijn is de economische stadsvernieuwing. Deze veronderstelt dat de herstructureringsachterstand sneller ingehaald moet worden dan op het moment beoogd is. De overheid moet niet op de privatisering van de ontwikkeling van bedrijventerreinen wachten, maar zelf de herstructureringsachterstand weg werken. Hierdoor wordt vertrouwen gewekt en zal de transitie naar privatisering beter op gang brengen. De tweede lijn is het verzakelijken van (her)ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen, waarin ruimtelijke schaarste in combinatie met verzakelijking er toe moet leiden dat herstructurering geprivatiseerd wordt. Waardoor er hooguit een faciliterende rol voor de overheid overblijft. De derde lijn is de positionering van planning en uitvoering van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in een regionale arena. Deze doelt op de regionale afstemming bij het (her)ontwikkelen van bedrijventerreinen (THB, 2009).

Na alle aanbevelingen van mogelijke oplossingen is uiteindelijk in 2009 het convenant bedrijventerreinen 2010-2020 (Bijlage I), dat centraal staat in dit onderzoek, vastgesteld door ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tegelijkertijd stelt het Rijk € 400 miljoen euro ter beschikking voor de herstructureringsopgave van de verouderde bedrijventerreinen in Nederland. In het convenant is afgesproken dat gemeenten regionaal samenwerken bij de planning en (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Deze samenwerking wordt gecontroleerd door de provincie. Een andere afspraak binnen het convenant is de waarborging van het onderhoud en beheer van de bedrijventerreinen, het zogenaamde parkmanagement. Hiermee wordt de kwaliteit gewaarborgd en veroudering

tegen gegaan. Verder hebben provincies provinciale herstructureringsplannen op moeten stellen. (VROM, 2009)

1.1.3 Zal dit beleid zijn vruchten afwerpen?

Volgens Olden in Simons (2010) zal het convenant één grote flop worden en leidt het alleen maar tot meer bouwrijpe grond. Ten grondslag aan het falen liggen de ramingen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen waar het convenant van uitgaat. Uit zijn onderzoek blijkt dat provincies deze ramingen met een plus overnemen en dat gemeenten dit ook weer doen. De convenantafspraken worden volgens hem alleen gebruikt als onderbouwing voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen (Simons, 2010).

Het ministerie van VROM vindt zich echter niet in de mening van Olden. Deze geeft aan dat gemeenten en provincies de ramingen niet één op één zullen vertalen naar nieuwe bedrijventerreinen, maar ook zullen moeten kijken naar de vrije ruimte op bestaande bedrijventerreinen. Daarbij wordt de SER-ladder toegepast die de herstructurering van bedrijventerreinen bevordert (Simons, 2010).

Het advies van Peter Noordanus van THB is om niet meteen dit verse beleid al te gaan veranderen, maar inzetten op uitvoering van het beleid. Anders blijf je alleen maar in de papieren fase zitten (Simons, 2010). Veel aanbevelingen zijn gedaan en veel zijn er meegenomen in het convenant. Het convenant is kaderstellend, er zal een keer begonnen moeten worden met kaders stellen omtrent bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. Het ministerie van VROM geeft daarbij dus ook aan dat de ramingen niet één op één vertaald worden.

1.2 Doelstelling

Bovenstaand projectkader toont aan dat er een beleid is ontwikkeld ter bevordering van de (her)structurering van bedrijventerreinen. Een nieuw beleid is één, maar de uitvoering er van is een ander verhaal. Om gemeenten projectplannen te laten maken volgens dit beleid moet er doorwerking plaatsvinden van het nieuwe beleid. Nou is het bij veel gemeenten al doorgedrongen dat er regionale afspraken gemaakt dienen te worden bij de (her)structurering van bedrijventerreinen, om overschot aan en veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan.

Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe het bedrijventerreinenbeleid (is) door(ge)werkt van het Rijk naar gemeenten. Dit wordt onderzocht aan de hand van theorieën over doorwerking van beleid. De huidige doorwerking wordt geanalyseerd aan de hand van empirisch onderzoek en deze resultaten worden vergeleken met hetgeen wat er in de theorieën over doorwerking verondersteld wordt. Bij het empirische onderzoek ligt de focus op de provincie Gelderland en de regio Achterhoek.

De concrete doelstelling van dit onderzoek luidt:

De doorwerking van het nieuwe bedrijventerreinenbeleid van het Rijk naar gemeente(n) toonbaar maken voor gemeente(n), door de huidige doorwerking van dit beleid te analyseren aan de hand van beleidsevaluatie theorieën over doorwerking. Hiermee kan worden

aangetoond of het convenant zijn vruchten afwerpt en of de kritiek op het convenant terecht is.

1.3 Relevantie

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Het onderwerp heeft een grote wetenschappelijke relevantie, want er is nog niks bekend over de doorwerking van het bedrijventerreinenbeleid. Er is veel geschreven over doorwerkingstheorieën, onder andere door Mastop & Faludi, Bukkums, Coenen. Tevens zijn er veel studies naar doorwerking van structuurvisies en ruimtelijke nota's geweest. Dit zijn veelal afstudeeronderzoeken.

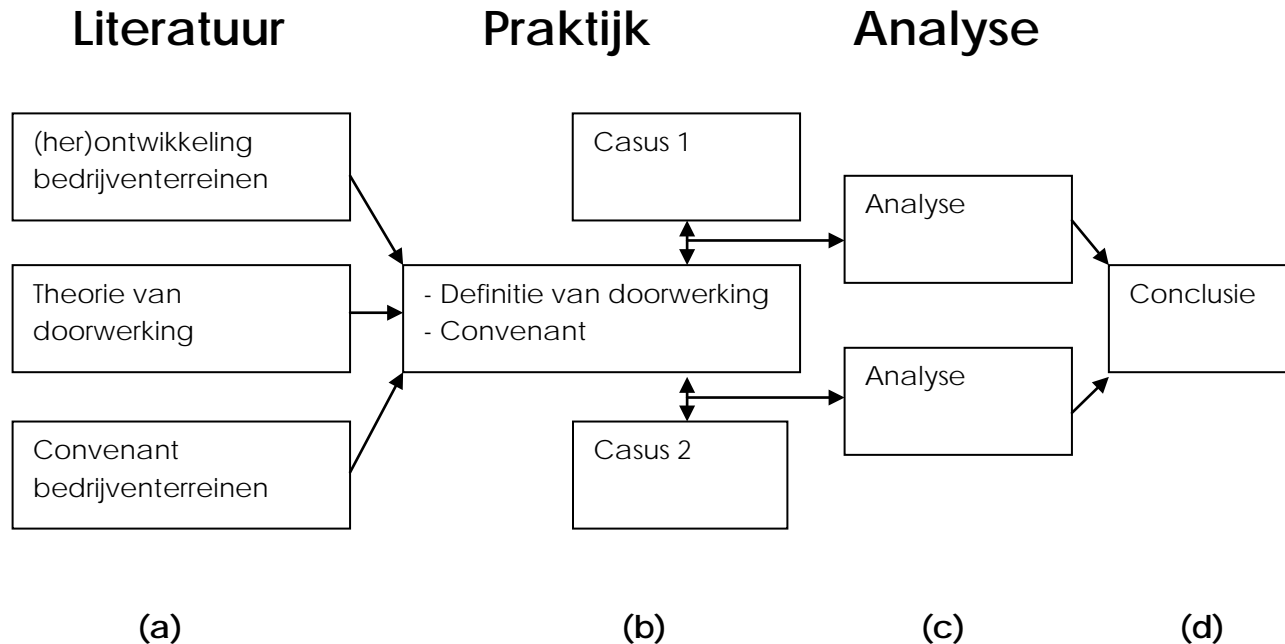
Structuurvisies en ruimtelijke nota's zijn, net als het convenant bedrijventerreinen, allen strategische beleidsplannen. Dit wetenschappelijk onderzoek zal kennis toevoegen over doorwerking van strategisch beleid. Geen strategisch beleid is hetzelfde, hierdoor bestaat de mogelijkheid dat met dit onderzoek tot nieuwe inzichten wordt gekomen met betrekking op de theorie van doorwerking bij het bedrijventerreinenbeleid. Er zijn twee verschillende manieren van doorwerking te onderscheiden, doorwerking binnen een overheidsniveau en top-down doorwerking van Rijk naar gemeenten. Deze laatstgenoemde wordt in dit onderzoek onderzocht. Een voorbeeld hier van is het onderzoek van Bukkums (1989) naar de doorwerking van het in nationale plannen verwoorde beleid.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Het convenant bedrijventerreinen is bedacht om de veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan. Dit kan leiden tot een oplossing voor de verouderingsproblematiek van bedrijventerreinen. Door te onderzoeken hoe dit beleid doorwerkt naar gemeenten wordt er kennis gegenereerd die bruikbaar is voor alle actoren die belang hebben bij het convenant bedrijventerreinen, om deze doorwerking indien nodig te verbeteren of een zelfde strategie van doorwerking gebruiken bij een soortgelijk strategisch beleid. Doormiddel van diepte interviews kunnen er knelpunten binnen de communicatie van dit beleid naar boven komen die tot op heden nog niet bekend zijn. Dit kan de doorwerking van het beleid ten goede komen. Ook de inwoners van Nederland zijn gebaat dat het beleid doorwerkt zodat bedrijventerreinen op een juiste manier geherstructureerd en aangelegd kunnen worden. De verrommeling van het landschap wordt hierbij tegengegaan. De samenleving stelt tegenwoordig andere kwaliteits- en duurzaamheidseisen aan de monofunctionele uitlegterreinen langs de randen van steden en snelwegen (Provincie Gelderland, 2010, p. 4). Het convenant stelt veranderingen voor waardoor er kan worden toegewerkt naar de huidige eisen van de samenleving. Van belang is dus dat deze veranderingen doorwerken naar provincies en gemeenten.

1.4 Onderzoeksmodel

In figuur 1 is het onderzoeksmodel schematisch weergegeven. Het model dient van links naar rechts te worden gelezen. De te ondernemen stappen zijn in dit schema globaal weergegeven. Onder figuur 1 is wordt het model verder uitgelegd.



Figuur 1. Onderzoeksmodel, bron: Auteur

Een literatuurstudie over (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, theorie van doorwerking en het convenant bedrijventerreinen leveren een projectkader, theoretisch kader en een concrete doel- en vraagstelling op. Hierna kunnen enkele deelvragen beantwoord worden op basis van de literatuurstudie. Uit de theorie over doorwerking wordt ook een definitie van doorwerking geformuleerd (a).

Op basis van deze definitie van doorwerking wordt een conceptueel model opgesteld in paragraaf 3.3, om vervolgens onderzoek te kunnen doen naar de doorwerking van beleid bij twee casussen. Dit zal echter geen meting van uitersten worden, met andere woorden: er zal geen casus zijn waar doorwerking plaats vindt en één waar de doorwerking niet werkt. Dit vanwege het feit dat het vooraf moeilijk in te schatten is of er sprake is van doorwerking bij een bepaalde casus, dit behoeft diepte onderzoek. Bij het onderzoek van de casussen wordt empirisch materiaal verzameld op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau (b).

Het empirisch materiaal wordt geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model, waarin de theorie van doorwerking wordt toegepast op de casussen (c).

In de conclusie worden alle bevindingen samengevoegd en kunnen er uitspraken gedaan worden met betrekking tot de doorwerking binnen de onderzochte casussen (d).

Zie paragraaf 4.1. & 4.2. voor meer specifieke informatie over de onderzoeksstrategie en -materialen behorend bij bovenstaand model.

1.5 Vraagstelling

1.5.1 Centrale vraagstelling

In hoeverre en op welke wijze heeft het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid met betrekking tot (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen?

1.5.2 Deelvragen

Om tot een goede beantwoording van de centrale vraagstelling te komen is het van belang om een aantal deelvragen op te stellen.

1. Wat wordt verstaan onder strategisch beleid?

Deze deelvraag moet onderverdeeld worden in twee subvragen. De koppeling tussen de antwoorden van deze twee subvragen zal de deelvraag beantwoorden.

a. Wat houdt het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' in?

b. Waarom is het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' strategisch beleid?

2. Wat wordt verstaan onder doorwerking?

Om deze vraag te beantwoorden zullen verschillende benaderingen van doorwerking worden besproken waaruit een definitie van doorwerking gekozen zal worden voor de uitwerking van dit onderzoek.

3. Welke actoren spelen een rol bij doorwerking van bedrijventerreinenbeleid van Rijk naar gemeente(n)?

Allereerst wordt vanuit de theoretische invalshoek bepaald welke actoren een rol spelen bij de doorwerking van beleid. Met behulp van beschikbare literatuur, kranten, media en interviews met actoren zal er in de praktijk vastgesteld worden welke actoren betrokken zijn bij het strategisch beleid convenant bedrijventerreinen. Hierbij worden theorie en praktijk met elkaar vergeleken. Voor een complete beantwoording van de onderstaande deelvraag en de uiteindelijke centrale vraag is het van belang om vast te stellen welke actoren een (actieve) rol spelen.

4. In welke mate is het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid?

a. Communicatie

b. *Conformiteit*

c. *Gebruik*

Voor de beantwoording van deze vraag zal empirisch materiaal verzameld moeten worden vanuit casestudies. Deze casestudies bevatten zowel diepte-interviews als structuurvisies, afsprakenkaders e.d. Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt de vraag opgesplitst in drie componenten, communicatie conformiteit en gebruik. Op basis van deze informatie kan antwoord gegeven worden op de centrale vraagstelling hoe deze doorwerking tot stand is gekomen en dus of de planconformiteit daadwerkelijk aan doorwerking van het convenant is toe te schrijven.

1.5.3 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit zes hoofdstukken, inclusief dit inleidende hoofdstuk. Nadat in dit hoofdstuk de aanleiding, doelstelling en vraagstelling duidelijk zijn geworden wordt in het tweede hoofdstuk het convenant bedrijventerreinen uitgebreid uiteengezet. Eerst worden de betrokken actoren bij het convenant omschreven, vervolgens worden de afspraken en taken van de verschillende actoren weergegeven.

Het derde hoofdstuk heeft betrekking op de theorie van doorwerking van (strategisch) beleid. Hier wordt het convenant als strategisch plan neergezet en worden de verschillende benaderingen van doorwerking besproken. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een definitie voor het begrip doorwerking voor dit onderzoek. Het conceptueel model komt in dit hoofdstuk ook aan bod.

Hoofdstuk vier richt zich op de methodologie en hoe de analyseniveaus worden geoperationaliseerd. Er wordt beschreven welke methoden er worden gebruikt om het empirische materiaal te verkrijgen. De onderzoeksresultaten die hier uitkomen zijn beschreven in hoofdstuk vijf.

Hoofdstuk zes is het laatste hoofdstuk. Hierin wordt de hoofdvraag beantwoord en wordt er gereflecteerd.

2 Het convenant bedrijventerreinen

In paragraaf 1.1. komt de problematiek omtrent bedrijventerreinen uitdrukkelijk naar voren. De kern van de problematiek is door THB (2009) in de volgende punten samengevat, er is:

- te snelle veroudering van bedrijventerreinen,
- te ruim en goedkoop aanbod van nieuwe bouwgrond voor bedrijventerreinen (greenfields),
- onvoldoende vraaggestuurd aanbod,
- vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing van de greenfields.

Toch weerhoudt het gemeenten niet om nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen. Gemeenten zijn dan ook de grootste aanbieder van bedrijventerreinen in Nederland. Dit heeft veelal te maken met de structuur van de bedrijventerreinenmarkt. Motief achter het aanbieden van bouwrijpe grond door gemeenten is (lokale) werkgelegenheid. De grondprijzen worden laaggehouden waardoor vastgoedontwikkelaars en beleggers buitenspel gezet worden. Het probleem zit hem echter ook in de zwakke ruimtelijke regie op regionaal niveau, op planning-, programmering-, en uitvoeringniveau van het bedrijventerreinenbeleid. Daarbij zit het probleem ook in de financiële voorwaarden om de scheefgroei van deze markt tegen te gaan, deze moeten verhelderd worden. Deze problemen kunnen niet los van elkaar gezien worden, waardoor het een zeer complex probleem is (THB, 2009).

Om een inhaalslag te maken betreft de bedrijventerreinenproblematiek heeft THB haar advies gegeven aan het ministerie van VROM en EZ. Vanuit dit advies is er het convenant bedrijventerreinen 2010-2020 in het leven geroepen (STOGO, 2009).

In dit hoofdstuk wordt het convenant bedrijventerreinen onder de loep genomen. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk komen de actoren binnen het convenant naar voren, de tweede paragraaf bevat de afspraken binnen het convenant en in de derde paragraaf komen de taken van de verschillende actoren aan bod.

2.1 Actoren binnen het convenant

Het ministerie van VROM en EZ heeft in lijn met het advies van het Taskforce (Her)ontwikkeling bedrijventerreinen aanbevelingen gedaan voor herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Het Kabinet heeft op zijn beurt in 2009 het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' (Bijlage I) opgesteld, hierin zijn afspraken gemaakt met provincies en gemeenten over de nieuwe aanpak van herstructurering. (Mooi Nederland, 2011). Onderstaande schema geeft alle participerende partijen/actoren binnen het convenant weer:

Alle Nederlandse provincies en Nederlandse gemeenten vertegenwoordigd zijn in het convenant. Deze zijn allen akkoord gegaan met de voorwaarden die in het convenant omschreven staan. In de volgende paragraaf wordt er dieper in gegaan op de inhoud van het convenant.

2.2 Inhoud 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020'

De naam 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' is niet meer van toepassing. Het plan is gemaakt voor tien jaar, echter is deze periode teruggebracht tot en met 2013. Dit alles heeft te maken met de economische recessie en bezuinigingen in Nederland. Het doel van het convenant is echter nog wel hetzelfde, namelijk het stimuleren van een gezond economisch vestigingsklimaat, waarbij open landschappen worden gespaard, verrommeling wordt tegengegaan en duurzaamheid wordt gestimuleerd (Mooi Nederland, 2011, p. 83).

Actoren uit figuur 2 zijn in het convenant op 18 punten overeengekomen met elkaar. Hierin wordt ook duidelijk wat de rollen van deze actoren zijn binnen het convenant. Deze 18 punten worden onderstaand geciteerd (VROM, 2009):

1. Partijen streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en kwalitatief en kwantitatief voldoende bedrijventerreinen.
2. Het doel van dit convenant is om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland.
3. Daarmee draagt dit convenant bij aan het realiseren van de doelen van de Nota Ruimte, de samenwerkingsagenda Mooi Nederland, Pieken in de Delta en het programma Schoon en Zuinig.
4. Het Rijk heeft in het bedrijventerreinenbeleid een kaderstellende rol voor het economische vestigingsklimaat en de ruimtelijke basiskwaliteit.
5. De rol van het Rijk bij herstructurering is gericht op het faciliteren van de inhaalslag van de herstructureringsopgave van 15.800 hectare in de periode 2009-2020 en daarmee eindigt de financiële betrokkenheid van het Rijk bij herstructurering van verouderde bedrijventerreinen na afronding van deze inhaalslag.
6. Partijen zetten de middelen voor herstructurering zoveel mogelijk en binnen de juridische kaders, ontschot en programmatisch in.
7. Provincies zijn de regisseur van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid (voor zowel nieuwe als bestaande bedrijventerreinen), stellen hiervoor de provinciale beleidskaders vast in hun structuurvisies en hanteren indien nodig hun juridisch instrumentarium op basis van de Wet ruimtelijke ordening.
8. Gemeenten zijn de initiator, opsteller en uitvoerder van het (inter)gemeentelijke regionale bedrijventerreinenbeleid binnen regionale verbanden en binnen de gestelde provinciale kaders.
9. Dit convenant bevat voorts, voor zover van toepassing, de afspraken over decentralisatie van rijksmiddelen voor herstructurering van bedrijventerreinen in het Bestuursakkoord Rijk - Provincies.

10. Partijen geven de uitwerking en uitvoering van dit convenant zodanig vorm dat deze niet resulteren in onnodige regeldruk.
11. Partijen onderschrijven dat de bedrijventerreinenmarkt een regionale (grond) markt is en dat het mede om die reden nodig is om het bedrijventerreinenbeleid regionaal te organiseren.
12. Partijen constateren dat regionale samenwerking door gemeenten voor bedrijventerreinenbeleid essentieel is.
13. Partijen erkennen en betrekken de regionale verschillen binnen en tussen provincies.
14. Partijen nemen het Transatlantic Market scenario als randvoorwaarde voor het opstellen en beoordelen van de raming van de uitbreidingsvraag voor bedrijventerreinen waarbij er ruimte is voor regio's om gemotiveerd af te wijken. (INMIDDELS AFGESCHAFT???)
15. Partijen hanteren de SER-ladder als uitgangspunt bij de uitvoering van de in dit convenant gemaakte afspraken.
16. *Partijen constateren dat de regionale planningen, op basis van vraag uit de markt, tevens moeten voorzien in kwalitatief en kwantitatief voldoende ruimte voor bedrijvigheid in de hogere milieucategorieën.*
17. *Partijen zien de urgentie om nu gezamenlijk actie te ondernemen om de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen versneld op te pakken omdat wachten kan leiden tot een ongewenst proces van ruimtelijke, economische en sociale verwaarlozing.*
18. *Partijen zien de urgentie om maatregelen te nemen om veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan door duurzaam beheer en onderhoud van bestaande bedrijventerreinen, om daarmee de toekomstvastheid en kwaliteit van bedrijventerreinen te borgen en een nieuwe inhaalslag voor herstructurering te voorkomen.*

2.3 Taken van actoren

In artikel 2 t/m 12 van het convenant zijn de overeengekomen punten beschreven, deze betreffen de volgende onderwerpen:

- Algemene afspraken
- Regionale samenwerking
- Behoeft ramingen
- Planning 2009 - 2013
- Financiering
- Kwaliteit bedrijventerreinen
- Monitoring
- Evaluatie

Alle voor dit onderzoek van belang zijnde afspraken en overeenkomsten in het convenant zijn uiteengezet als taken per overheidsniveau. Zo hebben het Rijk, de provincies en gemeenten allen andere taken. Tevens zijn er taken die voor alle partijen dienen te worden uitgevoerd. Deze taken komen terug in de documentanalyse in hoofdstuk 5. Hierin worden de taken getoetst of deze ook daadwerkelijk terugkomen in de beleidsdocumenten van de provincie en gemeenten.

3 Theorie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de theorie van doorwerking van (strategisch) beleid. In de tweede paragraaf wordt het theoretische kader weergegeven. Op basis van het theoretische kader wordt een conceptueel model samengesteld in paragraaf 3.

3.2 Theoretisch kader

3.2.1 *Convenant bedrijventerreinen als strategisch plan*

In dit onderzoek staat het convenant bedrijventerreinen centraal. Dit convenant wordt hier gezien als een strategisch plan. Er bestaan verschillende definities van strategische plannen. De definitie die hier wordt toegepast komt voor in het onderzoek van Zwanikken, et al. (1993, pp. 3-5). Dit onderzoek beschrijft doorwerkings-strategieën bij streek- en structuurplannen, hierin wordt onder andere de definitie van een strategisch plan van Mastop & Faludi (1993, p. 72) gegeven: *"Vormen van langere termijn beleid, die een niet (juridisch-) bindende, maar kaderstellende functie hebben voor operationele beleidsinspanningen. Vaak is dit beleid gericht op andere actoren en in speciale planfiguren vastgelegd"*.

Herweijer, e.a. (1990, p. 15) geven een definitie die iets uitgebreider is dan die van Mastop & Faludi namelijk aan de hand van een aantal indicatieve figuren in planning:

"Ze geven een indicatie van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, ze hebben betrekking op een complex beleidsveld, de planmaker wordt gebonden door het plan, ze hebben een lange termijn karakter en de planmaker is voor het realiseren van zijn beleid afhankelijk van andere overheden en maatschappelijke instanties."

Ook wordt aangegeven wat een strategisch plan vooral niet inhoudt. Zo worden gewenste ruimtelijke ontwikkelingen niet concreet aangegeven; benodigde maatregelen niet expliciet genoemd; activiteiten en planning zijn globaal uitgewerkt; de benodigde financiële middelen zijn vaak niet in handen van de planmaker en worden in geringe mate gespecificeerd. (Herweijer, et al., 1990, p. 15) Een belangrijk element is dat het plan een richtinggevend beleidskader vormt voor de doelgroepen (Bukkems, 1989, p. 26).

Het convenant bedrijventerreinen is net als een structuurplan een strategisch plan dat door de Provincies geregisseerd dient te worden, bovenal vallen de afspraken binnen het convenant bedrijventerreinen onder indicatief en kaderstellend. Een voorbeeld hier van is de volgende afspraak uit het convenant bedrijventerreinen (VROM, 2009):

"Partijen streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en kwalitatief en kwantitatief voldoende bedrijventerreinen."

Door aan te geven dat de openheid van het landschap behouden moet worden, wordt een kader gesteld. Dit geldt ook voor de kwaliteit en kwantiteit van bedrijventerreinen. Het zijn kaderstellende voorwaarden, die niet precies aangeven hoe het moet gebeuren, maar wel dat het moet gebeuren. Zo zijn er meerdere van deze kaderstellende afspraken terug te vinden in

het convenant bedrijventerreinen. Hierdoor zal het convenant bedrijventerreinen, in dit onderzoek tevens het nieuwe bedrijventerreinenbeleid genoemd, kunnen worden beschouwd als strategisch beleid. Deze vaststelling is belangrijk voor de later omschreven koppeling van strategisch beleid met doorwerking.

3.2.2 Effectiviteit van (strategisch, ruimtelijk) beleid

Het Convenant Bedrijventerreinen is ondertekend door minister van VROM, minister van Economische Zaken, De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de vereniging Interprovinciaal Overleg. Het strategische beleid beschreven in dit convenant moet zich uiteindelijk vertalen naar gemeentelijk beleid, wil het daadwerkelijk uitgevoerd worden. Het beleid zal onderdeel moeten zijn van de dagelijkse besluitvorming. Deze dagelijkse besluitvorming is volgens Mastop & Faludi het uitgangspunt van planning. De effectiviteit van een plan is altijd afhankelijk van het daadwerkelijke gebruik er van, hoe goed en rationeel een plan ook is (Mastop & Faludi, 1997, p. 820). Het bedrijventerreinenbeleid is een voorbeeld van strategisch beleid. Een strategisch beleid is niet juridisch bindend maar veelal indicatief (Faludi, 2000, pp. 299-300). Dit maakt de effectiviteit van het beleid, kijkend naar doelbereiking, moeilijk. Beleid dat juridisch bindend is kan namelijk doormiddel van wetgeving doorgevoerd worden en dan maakt het niet uit of de uitvoerende partij het hier mee eens is. Indicatief beleid stelt alleen kaders. Vaak is de oorzaak een complex probleem en om dit op te lossen wordt er een richtinggevend beleid opgesteld, maar de uitkomst hier van is absoluut niet zeker, vanwege de complexiteit van het probleem. Bij juridisch bindend beleid kan er eenvoudiger een doel vastgesteld worden en zijn er de (juridische) middelen om dit doel te bereiken. Er is dan sneller sprake van doelbereiking, maar zul je wel meer negatieve reacties oproepen. Hierbij kan afgevraagd worden of het beleid nou effectief is, daarom zal effectiviteit van beleid ruimer omschreven moeten worden.

Bukkems (1989, p. 17) beschrijft dat Analytisch-rationele beleidsmodellen veronderstellen dat het beleid pas effectief genoemd mag worden indien er sprake is van conformiteit. Deze conformiteit kan men uiteenzetten in planconformiteit en in conformiteit in de ruimtelijke werkelijkheid. Planconformiteit geeft aan in welke mate de beleidslijnen uit een bepaald plan zijn terug te vinden in plannen van gemeenten of andere overheidsorganen. Conformiteit in de ruimtelijke werkelijkheid geeft "*de overeenkomst tussen de inhoud van een plan en de mede daardoor tot stand gekomen veranderingen in de ruimtelijke structuur en -functies*" weer. Deze conformiteit werkt als een maatstaf voor de effectiviteit. Het in de eerste paragraaf beschreven decentrale planningstelsel maakt het echter moeilijk dan wel onmogelijk om conformiteit als maatstaf te nemen voor de bepaling van effectiviteit, omdat lagere overheden als provincies en gemeenten niet verplicht zijn zich letterlijk aan te sluiten bij de nationale ruimtelijke plannen. Bij een decentraal planningstelsel is het dus onmogelijk om conformiteit als maatstaf te nemen, dit vraagt om een andere maatstaf. Deze maatstaf is er in de vorm van doorwerking.

Doorwerking heeft betrekking op de bovengenoemde effectiviteit van een bepaald beleid, maar kijkt veel breder dan alleen de planconformiteit. Zo bestaan er verschillende definities van doorwerking van verschillende personen. Deze worden in de volgende subparagraaf verder besproken.

Het beoordelen van effectiviteit van beleid hangt ook samen met de visie over effectiviteit en hoe deze effectiviteit gemeten wordt. De volgende beredenering van effectiviteit komt voort uit het citaat van Talen (1997, p. 879): *"The determination of what constitutes successful plans and policies is wide open. When divorced from implementation or outcome, the notion of success in plans and policies is controlled by the interpretation of the evaluator."* Volgens Mastop en Faludi (1993) moet de effectiviteit van strategisch beleid afgemeten worden aan de handelingen en besluiten waarop het is gericht. *"Het gaat er om te traceren, hoe door wie en langs welke lijnen beleid effect sorteert."* Allereerst zal moeten worden onderzocht of planconformiteit zich voordoet en vervolgens moet er worden onderzocht of deze planconformiteit toe te schrijven is aan het gebruik van het beleid of aan andere externe factoren.

Er zijn dus meerdere dimensies van effectiviteit, namelijk conformiteit en doorwerking. Bij het begrip conformiteit wordt de nadruk vooral gelegd op het resultaat van ruimtelijke planvorming, doorwerking heeft juist betrekking op die planvorming zelf (Bukkems, 1989, p. 22). Om de doorwerking als evaluatiecriterium van het bedrijventerreinenbeleid toonbaar te maken zal er een opvatting van doorwerking gehanteerd moeten worden in dit onderzoek. Om tot deze opvatting te komen zijn in de volgende paragraaf verschillende opvattingen over doorwerking gegeven.

3.2.3 Doorwerking van strategisch beleid

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat wanneer men een inzicht in de planvorming van strategisch beleid wil krijgen de doorwerking onderzocht moet worden. Beleidsmakers bij de overheid veronderstellen dat andere organisaties in het veld makkelijk kunnen veranderen, dit is echter niet waar. Indien de overheid een beleid invoert zullen er altijd organisaties invloed uitoefenen op dit beleid en zich passief opstellen. Het proces van strategische beleidsontwikkeling is een moeizaam en tijdrovend proces (Maarse & Moen, 1991, pp. 142-143). Een goede doorwerking van het beleid is dus van belang indien het probleem zo snel mogelijk moet worden opgelost. Er zijn echter veel verschillende visies op het begrip doorwerking. Om tot een onderscheid te komen welke visies relevant zijn voor dit onderzoek zal er eerst een keuze gemaakt moeten worden in het type doorwerking.

In de eerste paragraaf zijn de overheidsniveaus bij de Nederlandse overheid beschreven. Deze organisatiestructuur heeft tot gevolg dat beleid van bovenaf vaak moet doorwerken naar de lagere overheden, dit wordt ook wel verticale doorwerking genoemd. Een ander type doorwerking is horizontale doorwerking, waarbij beleid van invloed is op het beleid van andere afdelingen binnen hetzelfde overheidsniveau (Faludi, 2000). Bij het bedrijventerreinenbeleid is er sprake van verticale doorwerking, dus behandelt dit onderzoek uitsluitend de verticale doorwerking van strategisch beleid. Navolgend zullen, voor dit onderzoek, relevante opvattingen over (verticale) doorwerking worden besproken

Bukkems (1989, p. 21) geeft aan dat in een evaluatiestudie van het Structuurschema Verkeer en Vervoer het begrip doorwerking beschreven wordt als:

"De wijze waarop en de mate waarin beleidslijnen en projecten een rol spelen in de beleidsvorming van lagere overheden met betrekking tot hun ruimtelijke plannen."

Doorwerking wordt gekoppeld aan het gebruik in de dagelijkse praktijk en moet een rol spelen in nageschakelde beleidsvoering. Volgens Bukkems suggereert het bovenstaande citaat dat er

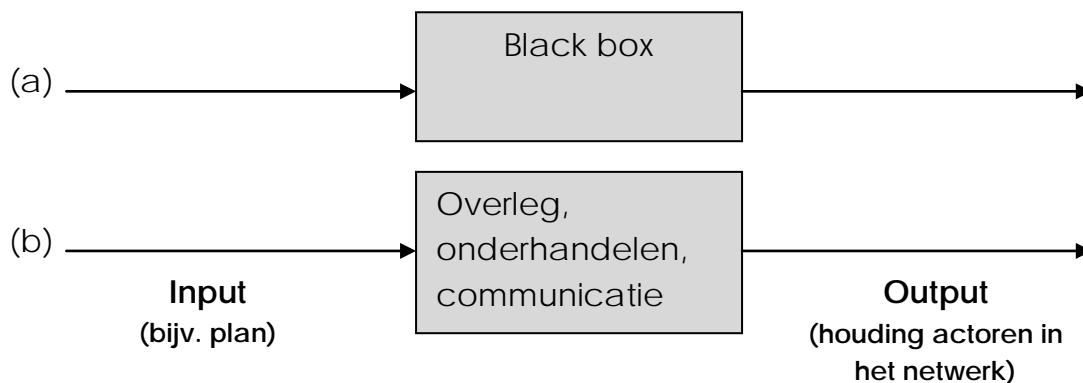
een totale beheersbaarheid moet zijn wil er sprake zijn van doorwerking, maar dit is praktisch onmogelijk. Zelf stelt hij dat men van doorwerking kan spreken als het (ruimtelijk) plan of beleid een dusdanige invloed uitoefent op actoren in het bestuursnetwerk dat het richtinggevend wordt, in positieve zin, voor de dagelijkse beleidsvoering van deze actoren (Bukkems, 1989, p. 29). Met het begrip richtinggevend wordt niet sturend bedoeld, het begrip sturing suggereert namelijk dat er een (totale) beheersbaarheid is. Het begrip richtinggevend zit tussen de twee uitersten van onbeïnvloedbaar en totale beheersbaarheid, want pas dan kan een plan "aanspreken" indien het van instrumentele uitwerking is voorzien.

Indien een beleid gebruikt wordt in de praktijk, wil dit niet zeggen dat er sprake is van doorwerking, Bukkems geeft aan dat er drie typen doorwerking kunnen worden omschreven, waarbij het vooral om de houding van actoren gaat tegenover het beleid. Dit kan een positieve, neutrale of negatieve houding zijn.

Een positieve doorwerking wil zeggen dat actoren aan het beleid een richtinggevende functie toekennen, met andere woorden dat zij de hoofduitgangspunten erkennen en bereid zijn hier consequenties aan te verbinden. Een feitelijke doelbereiking (conformiteit) zal er niet zijn, desondanks ze bereid zijn om beleid te formuleren dat past binnen het gegeven beleidskader, omdat er compromissen hierover moeten worden gesloten. Positieve doorwerking is kort te omschrijven als het accepteren van planonderdelen onder voorbehoud.

Hier tegenover staat negatieve doorwerking, dit is wanneer actoren protesteren tegen planonderdelen, ook wel tegenwerking te noemen. Bij neutrale doorwerking zijn de actoren nog afwachtend en is er sprake van potentiële doorwerking.

Bukkems (1989) beschrijft twee verschillende plannen, een plan met self-executing-power (a) en een plan als beleidskader (b). Zie onderstaande figuur voor een schematische weergave.



Figuur 2. Model Bukkems (Bukkems, 1989)

Een plan met self-executing-power; dit plan hoeft slechts te worden gepubliceerd om tot doorwerking te leiden, het plan heeft zo een goede uitstraling dat andere besluitvormers zonder overleg een positieve houding aannemen ten opzichte van het plan. Onderdelen als overleg of onderhandeling zijn niet van belang, deze blijven verborgen in de blackbox (zie bovenstaande figuur).

Een plan als beleidskader; hier wordt de blackbox open gemaakt, een belangrijke rol voor een goede doorwerking zijn overleg en onderhandeling. Bukkems veronderstelt dat strategische plannen zonder onderhandeling en overleg nooit door kunnen werken.

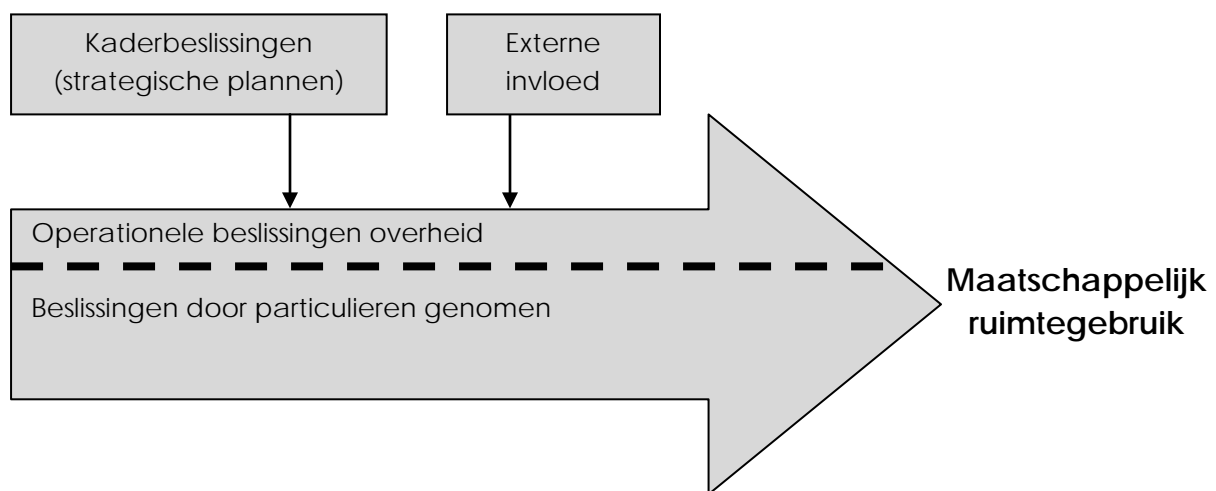
De doorwerking wordt bepaald door de inhoud van het plan, de wijze van beleidsformulering, machtsverhoudingen en de communicatie over (onderdelen van) het plan. Doorwerking kan beter worden indien er op kritieke momenten invloed uitgeoefend wordt op de actoren die besluiten gaan nemen die tot ruimtelijke gevolgen leiden. (Bukkems, 1989).

De Lange (1995, p. 31) spreekt ook van de begrippen richtinggevend en bruikbaarheid van een plan. In haar proefschrift geeft ze de volgende definitie aan doorwerking:

"Er is sprake van doorwerking wanneer uitspraken worden gehanteerd in de nageschakelde besluitvorming, dat wil zeggen dat dergelijke uitspraken een wezenlijk onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers, in die zin dat de betreffende uitspraken mede de uitkomst van die besluitvorming bepalen."

Deze definitie sluit aan bij de definitie van Bukkems, beiden bespreken het feit dat indien uitspraken uit het beleid terug te vinden zijn in de nageschakelde besluitvorming dat er sprake is van doorwerking. Beiden geven een procesmatige definitie aan het begrip doorwerking.

Een andere procesmatige definitie van doorwerking uit een organisatietheoretisch aspect komt van Maarsse en Moen (1991, p. 134); *"Onder de doorwerking van een beleidsinstrument verstaan wij hier de invloed van dat instrument op het gedrag van organisaties die deel uitmaken van de doelgroep van het beleid"*. Met beleidsinstrument bedoelen Maarsse en Moen het beleid of plan van beleidsmakers als de overheid. Volgens hen zijn deze beleidsinstrumenten gericht op beïnvloeding van het besluitvormingsproces dat aan het reactiegedrag vooraf gaat. Het reactiegedrag kan worden beschouwd als de output van het proces van een plan als beleidskader in het model van Bukkems (1989). Organisaties die deel uitmaken van de doelgroep van het beleid zijn niet alleen de decentrale overheden, dit zijn meestal ook particuliere bedrijven. Deze kunnen gemeenten onder druk zetten om een bepaald beleid wel of niet door te voeren. Onderstaand model van Bukkems (1989) laat zien hoe sterk het gevolg van gedrag door particulieren is op het maatschappelijk ruimtegebruik.



Figuur 3. Model invloed particulieren op maatschappelijk ruimtegebruik (Bukkems, 1989)

Mastop en Faludi (1993, p. 78) geven de volgende definitie van doorwerking: *"Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet."* Indien de doelgroepen kennis hebben genomen van het strategische beleid en dit beleid van invloed is op nageschakelde besluitvorming kan men spreken van doorwerking. Het uiteindelijke beleid hoeft echter niet conform het strategische beleid te zijn, het gaat puur om de invloed die een strategisch beleid heeft. Dat er geen zichtbare overeenkomsten zijn tussen beleid en de uiteindelijke werkelijkheid kan gevolg zijn van allerlei andere factoren, bijvoorbeeld particulieren genoemd in bovenstaand schema van Bukkems. De nadruk ligt bij Mastop en Faludi op het gedrag van actoren binnen het proces.

Met deze verschillende en overeenkomende visies kan toegewerkt worden naar een, voor dit onderzoek geldende, definitie van doorwerking. Veelal wordt gesteld dat het beleid bruikbaar moet zijn voor de doelgroepen, zodat de doelgroepen een positieve houding aannemen ten opzichte van het beleid en zo invloed kan hebben op de nageschakelde beleidsvorming. Deze positieve houding kan ook wel omschreven worden als het gedrag van de doelgroepen. Dit gegeven kan er de volgende definitie van doorwerking gegeven worden:

"Men kan spreken van doorwerking indien een strategisch beleid door de doelgroepen wordt geaccepteerd en een positieve invloed heeft op de nageschakelde beleidsvorming."

3.2.4 Evaluatie van doorwerking

Uit voorgaande paragrafen kan afgeleid worden dat doorwerking op twee soorten manieren geëvalueerd kan worden. Dit kan op basis van 'planconformiteit' of een 'procesanalyse' waarbij de 'black-box geopend wordt. Planconformiteit laat zien wat er uiteindelijk van het strategische beleid werkelijk empirisch waarneembaar is. Bij de procesanalyse is van belang dat er wordt geanalyseerd hoe, door wie en langs welke lijnen beleid effectief is (Mastop & Faludi, 1993) volgens de door dit onderzoek gehanteerde definitie van doorwerking. Bij de evaluatie moet eerst begonnen worden met het onderzoeken van de planconformiteit, mocht dit positief zijn dan moet vervolgens onderzocht worden of deze conformiteit ook daadwerkelijk toe te wijzen is aan het gestelde strategische beleid. Mocht deze conformiteit ontbreken dan zal er gekeken moeten worden of het beleid wel een bruikbaar beleid is en of dit beleid ook serieus beoordeeld is voordat het ingevoerd is.

Op basis van deze informatie kan een evaluatiemodel opgesteld worden voor dit onderzoek aan de hand van de door dit onderzoek gestelde definitie van doorwerking.

Allereerst zal de conformiteit bepaald moeten worden aan de hand van de volgende vragen:

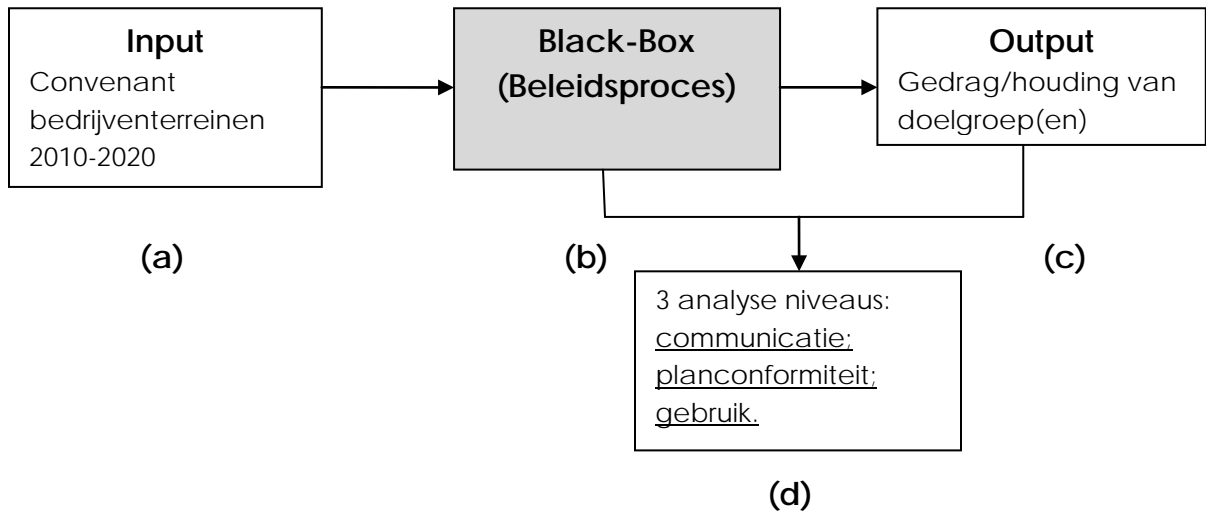
- Zijn beleidsuitingen van doelgroep(en) te herleiden tot uiteindelijke planuitspraken? (Communicatie)
- Handelen zij naar deze planuitspraken? (Gebruik)
- Is er sprake van doelbereiking? (Conformiteit)

Deze vragen geven antwoord op de vraag of het strategische beleid is gebruikt door de doelgroep(en). Hier op aansluitend dient afgevraagd te worden welke weg dit strategisch

beleid heeft gevolgd tot positieve, neutrale of negatieve doorwerking, of te wel, hoe zijn de doelgroepen met het beleid omgegaan.

3.3 Conceptueel model

Op basis van voorgaande paragrafen over de aanleiding, doel- en vraagstelling, de relevantie en het theoretisch kader is een conceptueel model opgesteld. Hierbij is het schema van Bukkems waarin een plan wordt gesteld als beleidskader als uitgangspunt genomen.



Figuur 4. Conceptueel model, bron: Auteur

Met het oog op de veroudering en leegstand van bedrijventerreinen heeft de Rijksoverheid het convenant bedrijventerreinen opgesteld (a). Deze moet er toe leiden dat provincies en gemeenten hun beleid omtrent bedrijventerreinen aanpassen, zodat verouderde bedrijventerreinen worden geherstructureerd en dat nieuw aan te leggen bedrijventerreinen regionaal worden gepland, met als doel het stimuleren van een gezond economisch vestigingsklimaat, waarbij open landschappen worden gespaard, verrommeling wordt tegengegaan en duurzaamheid wordt gestimuleerd.

Door middel van overleg, onderhandeling en communicatie tussen de beleidsbepaler (het Rijk) en de doelgroepen (provincies en gemeenten), maar ook doormiddel van onderling overleg tussen de doelgroepen (b), zullen de doelgroepen een uiteindelijke houding aannemen ten opzichte van dit convenant (c). Deze houding kan positief, neutraal of negatief zijn. Een positieve houding is er indien doelgroepen bepaalde planonderdelen accepteren, neutraal wil zeggen dat ze het zowel niet afwijzen als niet accepteren. Onder (d) wordt de conformiteit geanalyseerd op drie analyseniveaus: communicatie, planconformiteit en gebruik binnen de output en het beleidsproces. Hierbij wordt ook geanalyseerd hoe deze conformiteit wel of niet tot stand is gekomen, dit is tevens belangrijk voor de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, omdat dit onderzoek graag iets toe wil voegen aan de theorie over doorwerking. Indien er sprake is van een positieve houding door de doelgroep(en) is er sprake van doorwerking.

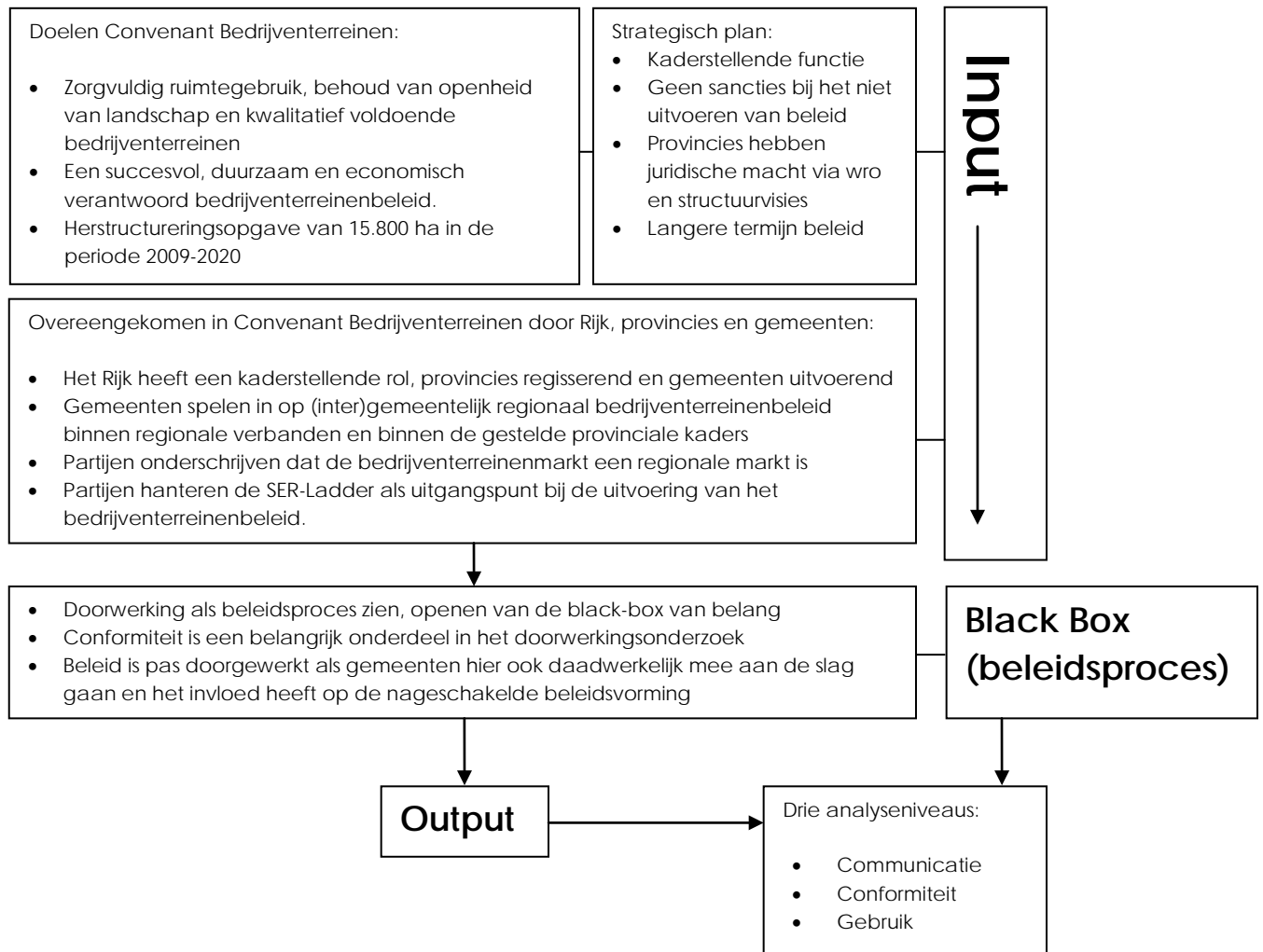
De begrippen communicatie, gebruik en planconformiteit behoeven een nadere toelichting. Deze analyseniveaus zullen kort worden samengevat:

- Communicatie wordt als eerste geanalyseerd, omdat indien er geen communicatie plaats vindt tussen Rijk en provincies of gemeenten, zal dit de doorwerking niet bevorderen en volgens Bukkems zal doorwerking van strategisch beleid onmogelijk zijn. Motivatie van wat, hoe en waarom het beleid is gecommuniceerd van Rijk naar provincies en gemeenten moeten naar voren komen in interviews.
- Planconformiteit wordt als tweede analyse stap genomen, dit is de conformiteit tussen het beleid en de nageschakelde plannen. Hierbij worden nageschakelde plannen zoals bijvoorbeeld een structuurvisie of provinciaal herstructureringsplan geanalyseerd en gekeken in hoeverre deze uitspraken bevatten uit het convenant bedrijventerreinen en in hoeverre deze aan de voorwaarden van het convenant voldoen. Een volgende stap is vervolgens om te kijken bij non-conforme uitspraken welke motivatie hierachter zit.
- Gebruik is het laatste en meteen belangrijkste analyseniveau, omdat hierbij wordt geanalyseerd in welke mate de afspraken binnen het convenant bedrijventerreinen gebruikt worden binnen de dagelijkse besluitvorming van provincies en gemeenten. Indien veel afspraken terugkomen binnen deze dagelijkse besluitvorming kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een positieve doorwerking.

4 Methodologie

4.1 Operationalisering

In hoofdstuk twee en drie zijn het onderzoeksobject en de theoretische invalshoek aan bod gekomen. In paragraaf 3.3 is er een conceptueel model opgesteld. Deze wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen verder uitgewerkt en geldt als de basis voor de methodische invulling van dit onderzoek.



Figuur 2. Conceptueel model uitgebreid, bron: Auteur

In hoofdstuk 3 is de theoretische invalshoek aan bod gekomen, hierin wordt de theorie van doorwerking besproken. De belangrijkste uitgangspunten worden in het model gegeven. In het theoretische hoofdstuk komt duidelijk naar voren dat het van belang is om de black-box te openen bij het analyseren van doorwerking van strategisch beleid. Om de doorwerking (output) te bepalen van het beleid is het niet alleen van belang om de conformiteit te onderzoeken, maar ook het beleidsproces zal onderzocht moeten worden.

Om het beleidsproces en de doorwerking te analyseren wordt er gebruikt gemaakt van drie analyseniveaus. Deze worden in de volgende paragraaf geoperationaliseerd.

4.2 Operationalisering van analyseniveaus

In deze paragraaf worden de drie analyseniveaus, communicatie, conformiteit en gebruik geoperationaliseerd. Deze worden achtereenvolgend beschreven en de bijpassende onderzoeksmethode bij elke analysestap wordt omschreven.

4.2.1 Communicatie

Indien er geen communicatie plaatsvindt tussen Rijk, provincies en gemeenten, zal dit de doorwerking niet bevorderen en volgens Bukkems zal doorwerking van strategisch beleid onmogelijk zijn. Dit betekent dat het convenant gecommuniceerd moet worden met de provincies en gemeenten, wil er sprake zijn van doorwerking. In hoeverre die communicatie helpt bij de uiteindelijke doorwerking van het beleid wordt aan de hand van deze analysestap gemeten. Met het analyseniveau communicatie wordt hier bedoeld: *De mate waarin aangesproken actoren bekend zijn met de inhoud van het convenant bedrijventerreinen en hoe dit gecommuniceerd is.*

De aangesproken actoren hierin zijn de provincie(s) en gemeente(n). Dit kan op basis van enquête onderzoek, maar ook op basis van diepte interviews. Voor deze analyse stap is gekozen voor diepte-interviews, omdat deze ook de dieperliggende gedachte, motivaties en overwegingen achter de mate van bekendheid van het convenant kunnen laten zien. Dit is bij een enquête niet het geval. Hiermee wordt de black-box meer geopend, waardoor er meer duidelijk wordt welke weg het beleid heeft gevolgd. Het vult het onderzoek naar conformiteit en gebruik goed aan.

4.2.2 Conformiteit

Planconformiteit is de conformiteit tussen het beleid en de nageschakelde plannen van provincies en gemeenten. Hierbij worden nageschakelde plannen zoals bijvoorbeeld een structuurvisie of provinciaal/gemeentelijk herstructureringsplan geanalyseerd en gekeken in hoeverre deze uitspraken bevatten uit het convenant bedrijventerreinen en in hoeverre deze aan de voorwaarden van het convenant voldoen. Hiervoor wordt de documentanalyse methode gebruikt. In hoofdstuk twee worden per actor de taken binnen het convenant gegeven, indien deze taken beschreven staan in hun nageschakelde beleidsvorming is er in dit geval sprake van conformiteit. Met de documentanalyse methode wordt de mate van conformiteit bepaald bij de verschillende actoren. Een voorbeeld is, in bijlage 4 van het convenant staat een overzicht van de onderdelen die een provinciaal herstructureringsprogramma minimaal moet bevatten. Onder andere hiermee kan de conformiteit van de actor provincie bepaald worden. In diepte interviews kan er verder ingegaan worden op de achterliggende gedachte van deze conformiteit(communicatie).

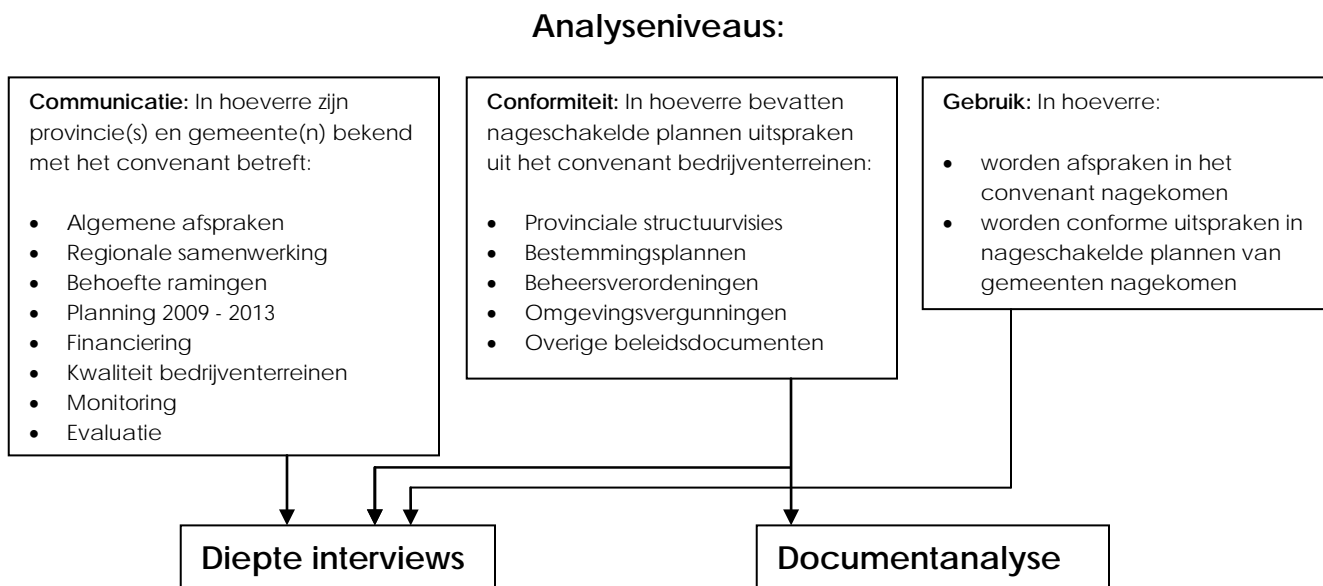
4.2.3 Gebruik

Bij het analyseniveau gebruik draait het om de vraag of beleid niet alleen op het niveau van communicatie en conformiteit is doorgewerkt naar nageschakelde plannen, maar of het beleid ook wordt gebruikt in de dagelijkse besluitvorming door de doelgroep. Onderzocht moet worden of dergelijke uitspraken uit het convenant ook een wezenlijk onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers (Lange, 1995). In dit onderzoek wordt het analyseniveau gebruik gezien als de mate waarin de afspraken binnen het convenant bedrijventerreinen gebruikt worden binnen de dagelijkse besluitvorming van provincies en gemeenten. Dit wordt onderzocht aan de hand van diepte interviews.

De vraag, in hoeverre er wordt verwezen naar het convenant in nageschakelde plannen van de provincies en gemeenten wordt door middel van het analyseniveau conformiteit bepaald. Deze nageschakelde plannen zijn voor provincies structuurvisies en herstructureringsplannen, voor gemeenten bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen. Het kan zo zijn dat provincies en gemeenten een beleid volgens het convenant voeren in hun documenten, echter kan het zijn dat het beleid in de praktijk niet wordt gebruikt. De vraag die bij gemeenten gesteld dient te worden is in welke mate fungeert het nieuwe beleid daadwerkelijk als toetsingskader bij nageschakelde beleidsvorming. Dus met andere woorden: wordt het beleid dat omschreven staat in de beleidsplannen ook in de praktijk toegepast?

4.2.4 Onderzoeksschema

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen welke onderzoeksmethoden er worden gehanteerd voor het verzamelen van empirisch materiaal voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De theoretische definitie van doorwerking en het hieruit voorgekomen schema van Bukkems (1989) vormen in paragraaf 4.1. het conceptuele model. Nu de analyseniveaus communicatie, conformiteit en gebruik geoperationaliseerd zijn en de wijze waarop het empirische onderzoeksmateriaal verzameld wordt, kan er een onderzoeksschema opgesteld worden.



Figuur 6. Schema analyseniveaus, bron: Auteur

4.3 Onderzoeksmethoden

Voorafgaand aan dit hoofdstuk is de theoretische invalshoek, de doorwerking van strategisch beleid, beschreven. In het conceptueel model is uitgebeeld welke uitgangspunten van de theorie over doorwerking genomen worden voor de uitwerking van het empirische deel van dit onderzoek. In deze paragraaf zal beschreven worden welke onderzoeksmethoden voor dit empirische deel gebruikt worden.

Verschuren en Doorewaard (2007) beschrijven in hun boek vijf verschillende onderzoeksstrategieën. Wel te verstaan: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek. De methode die voor dit onderzoek gebruikt zal worden is de casestudy methode. De casestudy methode beschrijft een onderzoek van een huidige situatie, hierbij wordt vooral de diepte in gegaan in plaats van de breedte. Het is een kwalitatieve methode die uitgevoerd kan worden door middel van diepte interviews, het bestuderen van literatuur, rapporten, nota's en gedrukte en elektronische media. Er wordt bij een casestudy vooral beschrijvende en verklarende informatie verzameld. Bij diepte interviews worden specifieke personen of groepen betrokken. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de doorwerking van het bedrijventerreinenbeleid, waardoor empirisch materiaal ontbreekt. Er moet 'in het veld' informatie worden verzameld, dit maakt de onderzoeksmethode casestudy uitermate geschikt voor dit onderzoek.

De casestudy methode sluit ook aan op de doelstelling: *De doorwerking van het nieuwe bedrijventerreinenbeleid van het Rijk naar gemeenten toonbaar maken door de huidige doorwerking van dit beleid te analyseren aan de hand van beleidsevaluatie theorieën over doorwerking, met als centrale vraagstelling: In hoeverre heeft het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid met betrekking tot (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen?* Deze doel- en vraagstelling impliceren dat er kwalitatief onderzoek moet worden gedaan, waarbij vooral in de diepte moet worden gekeken. Kwalitatief en diepte onderzoek is nodig om het proces van het invoeren van het beleid bij provincies en gemeenten te kunnen analyseren, omdat diepte-interviews gericht zijn op het achterhalen van bijvoorbeeld gedachten van actoren bij gemaakte keuzes, bepaalde ideeën over het (gebruik van) beleid en de achterliggende motivatie(s) achter deze keuzes.

De centrale vraagstelling is opgedeeld in vier deelvragen, waarbij de eerste twee deelvragen compleet en de derde deelvraag deels te beantwoorden zijn door middel van bureauonderzoek. De eerste twee deelvragen zijn: *wat wordt verstaan onder strategisch beleid?* En *wat wordt verstaan onder doorwerking?* Hier is voldoende informatie over beschikbaar in bibliotheken en op internet. De derde deelvraag, *Welke actoren spelen een rol bij doorwerking van het strategisch beleid 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' naar provinciaal en gemeentelijk niveau,* kan deels afgeleid worden uit informatie uit bibliotheken en internet. Echter kan het ook zijn dat er uit een interview binnen een casestudy naar voren komt dat er bij een bepaalde gemeente ook andere actoren een rol spelen. Dan kan het zijn dat een gemeente volgens het convenant bedrijventerreinen haar beleid voert, maar dit niet komt door sturing van bovenaf, maar bijvoorbeeld door bewoners of actiegroepen. Zonder deze diepte interviews blijft deze informatie verborgen. Deze bewoners of actiegroepen zijn een voorbeeld

van een valkuil bij het correct beantwoorden van deelvraag. De resultaten uit dit empirische onderzoek zullen mee worden genomen bij de beantwoording van deze deelvraag. Een voordeel dat deze deelvraag zowel theoretisch als empirisch beantwoord wordt is dat dit de betrouwbaarheid ten goede komt, omdat er meerdere bronnen uit verschillende richtingen worden gebruikt.

Voor de beantwoording van de vierde deelvraag, *in welke mate is het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid*, is een casestudy met diepte interviews en documentanalyses van groot belang. Indien er alleen bureauonderzoek gedaan wordt, is er sprake van ontbrekende informatie, namelijk de informatie over het proces van de invoering van het strategisch beleid convenant bedrijventerreinen. Hier is namelijk nog weinig onderzoek naar gedaan. Om informatie te verzamelen over de communicatie van provincie of gemeente binnen het proces moeten er diepte interviews gehouden worden. Een reden hiervoor is bijvoorbeeld dat beleidsuitspraken wel op papier kunnen staan (onderzocht door middel van documentanalyse), maar dit niet wil betekenen dat deze ook fysiek uitgevoerd worden (onderzocht door middel van diepte-interviews).

In dit geval zijn er twee onderzoeksmethoden gekozen voor de casestudie(s), namelijk documentanalyse methode en de diepte-interview methode. Deze worden in de volgende subparagrafen verder geoperationaliseerd.

4.3.1 Documentanalyses

Om de conformiteit te kunnen bepalen van het convenant, wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode 'documentanalyse'. Met deze methode kan er onderzocht worden in hoeverre nageschakelde plannen van de provincie Gelderland en de regio Achterhoek uitspraken bevatten uit het convenant. Met andere woorden, de conformiteit tussen beleidsintenties en uiteindelijke planuitspraken wordt zo geanalyseerd. Om de conformiteit te bepalen worden de provinciale structuurvisies, bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen geanalyseerd op conformiteit. Onderzocht moet worden welke kaders provincies en gemeenten uit het convenant gebruiken en welke niet. Om dit te bepalen is er voor zowel provincie als gemeenten een checklist opgesteld op basis van hun taken/kaders die in paragraaf 2.3. aan bod komen. De documenten worden van iedere actor worden geanalyseerd aan de hand van deze checklist. Per punt wordt verantwoord waarom het wel, niet of deels conform is. De resultaten van de conformiteit kunnen vervolgens bijdragen aan het opstellen van de diepte-interviews en de resultaten die uit de diepte-interviews naar voren komen.

4.3.2 Diepte-interviews

Ter aanvulling van de documentanalyse wordt er ook kwalitatief onderzoek gedaan doormiddel van diepte-interviews. Deze worden na de documentanalyse gehouden, omdat deze een aanvulling zijn op het kwantitatieve onderzoek. Bij de interviews worden ambtenaren van gemeentelijk niveau en provinciaal niveau geïnterviewd uit de provincie Gelderland.

Het diepte-interview beschrijft alle 3 de analyse niveaus, communicatie, conformiteit en gebruik. In de interviews moeten vragen gesteld worden over de inhoud van bepaalde onderdelen in het convenant, zoals: *'Is er bij deze gemeente sprake van regionale samenwerking binnen het bedrijventerreinenbeleid?'*. Indien dit positief wordt beantwoord kan er verder gevraagd worden of dit te wijten is aan het convenant, dat de provincie dit eist of dat er wellicht een andere motivering aan ten grondslag ligt.

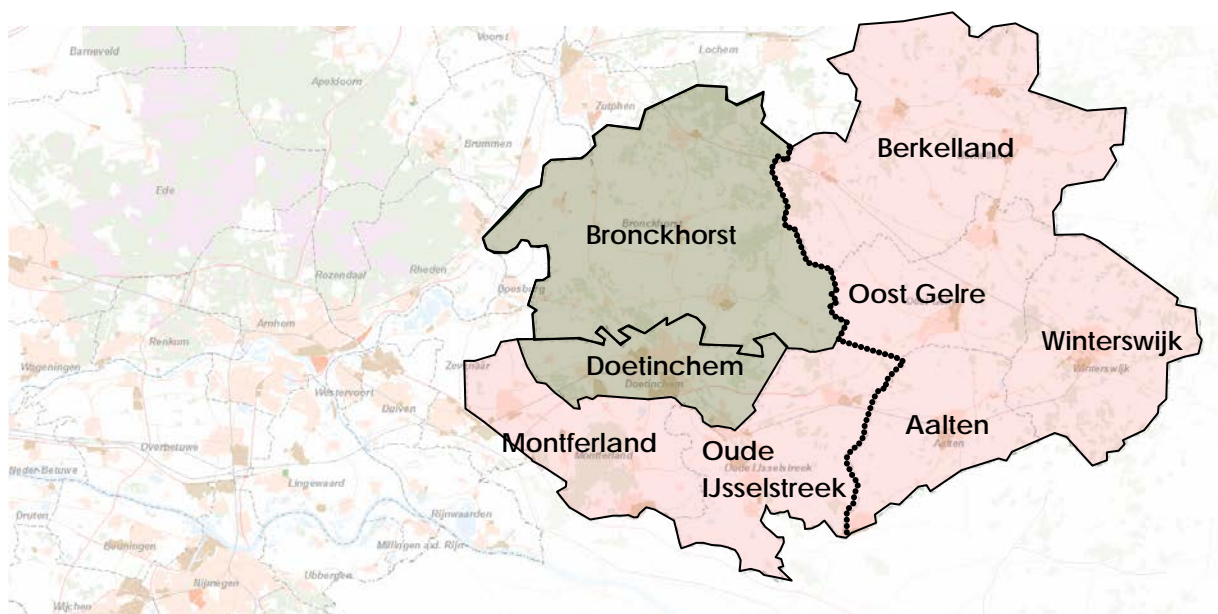
Onderdelen uit het convenant die aan bod komen in de interviews:

- Algemene afspraken
- Regionale samenwerking
- Behoefteramingen
- Planning 2009-2013
- Financiering
- Kwaliteit bedrijventerreinen
- Monitoring
- Evaluatie

Niet alle onderdelen gelden beide voor provincie als gemeente. Dit komt in hoofdstuk 2 naar voren, hier moet bij het opstellen van de interviews rekening mee worden gehouden.

5 Onderzoek en resultaten

In hoofdstuk 3 en 4 is beschreven dat de doorwerking naar provincie en gemeente(n) wordt onderzocht. Er is hier bij gekozen voor een casestudy. De cases die zijn onderzocht zijn de provincie Gelderland en de regio Achterhoek. Deze regio ligt in de provincie Gelderland en bestaat uit 8 gemeenten, waaronder de hier onderzochte gemeenten Bronckhorst en Doetinchem. Deze gemeenten werken regionaal samen op het gebied van bedrijventerreinen. De regio Achterhoek is opgesplitst in de West-Achterhoek en Oost-Achterhoek. Bronckhorst en Doetinchem maken samen met Oude IJsselstreek en Montferland deel uit van de West-Achterhoek. De andere vier gemeenten Aalten, Berkelland, Oost Gelre en Winterswijk vormen de Oost-Achterhoek. Zie hieronder de kaart voor een overzicht. De geïnterviewde gemeenten Bronckhorst en Doetinchem zijn groen gearceerd. Alle uitspraken, conclusies e.d. uit de onderzoeksresultaten hebben uitsluitend betrekking op de Provincie Gelderland en specifiek de gemeenten Doetinchem en gemeente Bronckhorst (regio Achterhoek), tenzij anders is aangegeven.



Afbeelding 1: regio Achterhoek Bron: <http://ags.prvgld.nl> en auteur.

5.1 Documentanalyse

De eerste stap in het onderzoek is het analyseren van nageschakelde plannen van de Provincie Gelderland en de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem. Bij de documentanalyse van de Provincie Gelderland zijn de structuurvisie en het herstructureringsprogramma onderzocht. Om de conformiteit voor de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem te kunnen bepalen op basis van de documentanalyse methode is het "Regionale Programma Bedrijventerreinen Achterhoek" onderzocht. De resultaten uit de documentanalyse leiden tot een conclusie met betrekking op de subvraag "in welke mate is het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid?" op het punt "conformiteit".

Bij elke documentanalyse wordt er een algemene conclusie getrokken met betrekking tot de conformiteit.

5.1.1 Provincie Gelderland

Om de conformiteit van de Provincie Gelderland (hierna: provincie) te analyseren is er een checklist opgesteld met hierin de taken van de provincie volgens het convenant die moeten worden uitgevoerd. Voor de documentanalyse naar conformiteit is de 'Structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties' (structuurvisie) van 30 juni 2010 en het 'Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen 2009 - 2013' (PHP) van 11 mei 2010 onderzocht. Dit herstructureringsprogramma is een aanvulling op de structuurvisie van de provincie. Het is een verplicht onderdeel uit het convenant en moet bepaalde onderdelen bevatten. Het algemene streekplan van de provincie dateert uit 2005, deze is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat het convenant pas in 2009 is uitgebracht.

Alle taken en afspraken zijn achtereenvolgend geanalyseerd of deze conform het convenant bedrijventerreinen in de structuurvisie en het PHP staan. Zowel de specifieke taken en afspraken voor de provincie als de voor iedere actor geldende taken en afspraken worden onderzocht. Veel taken lijken op elkaar of hebben betrekking tot elkaar. Om het zo overzichtelijk mogelijk te houden is er gekozen om de taken samenvattend in verschillende onderdelen te bespreken. Op het eind van deze paragraaf wordt echter een overzicht weergegeven van alle taken.

Algemene afspraken

De provincie is de regisseur van het bedrijventerreinenbeleid en dient de uitgangspunten uit het convenant in een structuurvisie te vertalen. De regievoering dient zij te doen door middel van deze structuurvisie en bijbehorend juridisch en financieel instrumentarium. Het financiële instrumentarium wordt besproken in het onderdeel 'Financiën'. Uit analyse van de structuurvisie valt het volgende te zeggen over deze algemene afspraken.

De provincie zegt in de structuurvisie het volgende: *"Deze afspraken zoals deze in het convenant zijn vastgelegd vormen een belangrijke basis voor het provinciaal beleid zoals verwoord in de structuurvisie dat wij in overleg met de regio's en samenwerkende gemeenten tot uitvoering willen brengen"* (Provincie Gelderland, 2010, p. 5). Daarmee geeft ze in principe aan dat de afspraken en uitgangspunten meegenomen worden in een structuurvisie. Bij het opstellen van de structuurvisie zijn ook maatschappelijke belangengroepen betrokken: *"Voor het opstellen van deze structuurvisie is (ambtelijk en bestuurlijk) overleg gevoerd met de samenwerkende gemeenten in de regio's en aan aantal maatschappelijke organisaties."* (Provincie Gelderland, 2010)

In haar visie stuurt de provincie aan op een sterkere regierol bij de regionale samenwerking (Provincie Gelderland, 2010, p. 13). Een instrument dat door de provincie wordt gebruikt is het 'Regionaal Programma Bedrijventerreinen' (RPB). Deze zijn begin 2009 opgesteld door de provincie en regionaal samenwerkende gemeenten. In de RPB's zijn afspraken gemaakt over de uitvoering en uitwerking van het bedrijventerreinenbeleid op regionale schaal. Het document is dynamisch en wordt elk jaar in overleg bijgesteld (Provincie Gelderland, 2010, p. 14). Het doel van dit instrument is om het aanbod aan bedrijventerreinen zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte aan bedrijventerreinen, zowel kwantitatief als kwalitatief (Provincie Gelderland, 2010, pp. 41,42).

Het juridisch instrumentarium is aanwezig in de vorm van de 'Ruimtelijke Verordening Gelderland'. Deze komt voort uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De provincie is hiermee verplicht, indien het om een provinciaal belang gaat, haar ruimtelijke beleidsdoelen te regelen in deze verordening. Provinciale Staten geven hierin aan welke beleidsuitgangspunten gemeenten dienen op te nemen in hun bestemmingsplannen (Provincie Gelderland, 2010, p. 42). Een ander instrument dat ingezet wordt is planbegeleiding. Hierbij biedt de provincie bepaalde expertise aan op het gebied van herstructurering, parkmanagement of duurzaam energiegebruik (Provincie Gelderland, 2010, p. 43).

Indien een plan strijdig is met het provinciale beleid kunnen GS er voor zorgen dat het plan geen doorgang vindt door middel van een reactieve aanwijzing. Voorafgaand moet echter wel een zienswijze tegen het plan ingediend zijn. Deze instrumenten kunnen ingezet worden voor verschillende beleidsthema's. Deze stellen voorwaarden aan nieuwe ontwikkelingen en hierbij een ruim afwegingskader bevatten. Een mogelijk vervolg op deze twee instrumenten is het inpassingsplan, ook wel het provinciaal bestemmingsplan waarbij de provincie het ruimtelijk regime vaststelt. Dit gebeurt echter met enige terughoudendheid en hiervoor moet het project aan bepaalde criteria voldoen (Provincie Gelderland, 2010, p. 43).

De provincie geeft aan dat hun rol als regisseur van groot belang is en doen dit met behulp van hun structuurvisies, RPB's, planbegeleiding, zienswijzen, reactieve aanwijzingen, en inpassingsplannen indien dit nodig is. De provincie heeft het convenant doorvertaald in haar structuurvisie, echter wil dit niet zeggen dat ALLE afspraken mee zijn genomen, dit moet blijken uit de totale documentanalyse.

Provinciaal Herstructureringsplan (PHP)

De provincie dient volgens het convenant een provinciaal herstructureringsplan op te stellen. De conformiteit van het PHP is geanalyseerd. Het PHP is opgesteld door de provincie. Onderzocht is of het programma conform aan de gestelde eisen in bijlage 4 van het convenant is opgesteld. De conformiteit van deze eisen uit het convenant wordt nu achtereenvolgend besproken en aan het eind wordt een algemene conclusie gegeven.

De herstructureringsopgave dient te worden uitgesplitst in hectares te herprofilen of te revitaliseren, de locaties en de daarmee te realiseren output in hectares en de jaarlijkse fasering. In tabel 1 van het PHP, is per project (/locatie) aangegeven of er sprake is van herprofilering, revitalisering of transformering en het aantal hectares is hierbij ook aangegeven. De output wordt ook gegeven, namelijk voor de periode 2009-2013, 800 hectare. Dit wordt gefaseerd in projecten in uitvoering en projecten in voorbereiding (PHP, 2010, p. 21).

De volgende eis van het convenant is een toelichting hoe bij de prioritering van projecten, goed lopende regionaal samenwerkende regio's zijn beloond. Voor de prioritering is een checklist opgesteld en op basis hiervan wordt bepaald welke locatie in aanmerking komt voor een subsidie. Hierbij worden de regionaal samenwerkende gemeenten beloond, maar ook indien er een marktpartij betrokken is bij de herstructurering en als de betreffende locatie kansrijk is op subregionale verevening. Het type opgave van de locatie is ook van belang (PHP, 2010, pp. 30, 31). In bijlage g van het PHP wordt het afwegingskader weergegeven waarbij alle locaties zijn onderworpen aan de checklist. Hierin wordt ook aangegeven of er sprake is van een cofinanciering voor de betreffende locatie (PHP, 2010, pp. 57, 58).

Het programma dient een indicatief overzicht van de geschatte kosten en de financieringsopzet te tonen. Het overzicht van de geschatte kosten ontbreekt echter in het

document, wel worden er kengetallen gegeven voor elk type herstructurering en wordt aangegeven dat de investeringskosten in het komend jaar concreet gemaakt worden (PHP, 2010, p. 26). In het PHP worden geen harde cijfers gegeven van de financieringsopzet, maar de mogelijkheden worden wel besproken en uitgelegd op welke manier er opbrengsten gecreëerd kunnen worden. In de paragraaf grondprijnsbeleid wordt aangegeven wat de huidige grondprijs is in verschillende regio's in Gelderland en wat deze zou kunnen zijn op basis van de residuele grondprijnsberekening. Deze extra inkomsten moeten volgens de provincie gebruikt worden voor het herstructureren van bedrijventerreinen. Verevening tussen en binnen gemeenten wordt gestimuleerd door de provincie. Echter geeft de provincie dat het nog in de kinderschoenen staat. Hier worden ook geen harde cijfers voor gegeven. Wat volgt uit deze financieringsmogelijkheden is regionale fondsvorming. Alle inkomsten uit het grondprijnsbeleid en verevening moeten in verschillende fondsen terecht komen. De provincie heeft het over een regionaal uitplaatsingsfonds, een regionale herontwikkelingsmaatschappij en een gemeentelijk herstructureringsfonds. De provincie wil verder financiering van herstructurering mogelijk maken door private partijen te laten investeren. Ze wil dit mogelijk maken door de private partijen meer verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit van de ruimte op en rond om hun terrein. Deze maatregelen worden dan beloond met subsidies. Een andere manier om private partijen te betrekken is bij de verkoop van leegstaand vastgoed op verouderde bedrijventerreinen. De provincie geeft aan dat deze leegstaande panden interessant zijn voor sommige private partijen (PHP, 2010, pp. 47-53).

De niet-vrijblijvende regionale samenwerking moet worden vormgegeven. Het PHP heeft een hele bijlage gewijd aan de regionale samenwerking. Hierin wordt de regionale samenwerking aangegeven zoals die was in 2009 en de aanpak voor de toekomst. Op regionaal niveau wordt er in zes regio's samengewerkt door de gemeenten. Er wordt een toelichting gegeven over hoe deze regionale samenwerking standhoudt en kan verbeteren. Elk van de zes regio's heeft een eigen provinciaal accountmanager en er zijn mogelijkheden om het A-team in te zetten, dat bestaat uit provincie en Oost NV. Het onderlinge vertrouwen in de samenwerking tussen gemeenten in de regio's bestaat al, omdat er ook al sprake was van samenwerking voordat het convenant uitkwam. Om de herstructurering tot uitvoering te laten komen moet de bestaande samenwerking gekoppeld worden aan organisatiestructuren of financiële arrangementen. Hierin zet de provincie onder andere in op (sub)regionale verevening. Op subregionaal niveau zal er meer draagvlak zijn voor het onderwerp verevening, omdat het geld dan binnen de gemeente-/regiogrenzen blijft en niet het probleem ontstaat dat gemeenten zeggen: "ik betaal niet voor de problemen van een ander" (PHP, 2010, pp. 37,38). Om regionale samenwerking te realiseren/bevorderen zet de provincie in op het informeren of het mogelijk is om regionale afspraken vast te leggen in een convenant of een bevoegdhedenovereenkomst. Het laatste is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen twee of meer publieke partijen. Juridisch heeft dit meer kracht dan een convenant (PHP, 2010, p. 50).

Het convenant vraagt provincie om een toelichting op de wijze waarop regio's en maatschappelijke belangen organisaties betrokken zijn bij de inhoud van het PHP, dus ook het bedrijfsleven. De Gelderse regio's en gemeenten gevraagd zijn met welke herstructureringsopgaven ze in de programmaperiode 2009-2013 te maken krijgen en waar ze werk van willen maken en de regio's zijn gevraagd naar financiële arrangementen en uitvoeringsafspraken zij het liefst zien in hun regio. Dit is voor elke regio opgenomen in het PHP. (PHP, 2010, p. 5). De betrokkenheid van maatschappelijke belangengroepen komt echter niet aan bod.

De provincie dient een overzicht van overheidsmiddelen die worden ingezet bij de herstructureringsopgave op te nemen in het PHP. De betreffende overheidsmiddelen waaruit een bijdrage verkregen kan worden zijn regelingen voor bodemsanering, Grote Stedenbeleid,

Nota Ruimte budget en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Verder moeten het aantal hectare herstructurering aangegeven worden die hiermee gerealiseerd worden. Aangegeven wordt in het PHP dat de Rijksbijdrage van € 12,6 miljoen wordt geïnvesteerd in het herstructureren van 130 hectare in de periode van 2010-2013. Een deel hiervan wordt ook gebruikt om samenwerkingsprojecten en majeure projecten te belonen (PHP, 2010, p. 11). In het PHP is een tabel opgenomen met daarin de provinciale bijdrage per project en het aantal hectare dat hiermee wordt geherstructureerd (PHP, 2010, p. 21). Verder is er geen onderverdeling gemaakt tussen verschillende Rijks- en provinciale bijdragen.

Op locaties waar herstructurering plaatsvindt moet duurzaam beheer en onderhoud worden geborgd. De provincie stuurt sterk op duurzaam beheer en parkmanagement op bedrijventerreinen. De provincie kent al enkele voorbeelden waarbij dit gebeurt met de inzet van private partijen, een locatie is bijvoorbeeld Park15 waarbij de gebiedsontwikkelaar de complete regie over de vastgoedontwikkeling, kwaliteit van architectuur, het beheer en onderhoud van het openbare gebied en het parkmanagement (PHP, 2010, pp. 17-20). Parkmanagement is ook een belangrijk toetsingscriterium voor het in aanmerking komen van een provinciale bijdrage/ondersteuning voor herstructurering (PHP, 2010, p. 31).

Een toelichting over de manier waarop de uitvoering van de herstructureringsopgave wordt vormgegeven dient te worden opgenomen in het PHP. De provincie schrijft in het PHP dat bij de uitvoering het van belang is de herstructurering in fases te uitvoeren. De uitvoering is sterk afhankelijk van planvorming, politiek-bestuurlijk en financieel draagvlak (PHP, 2010, p. 23). Voor de periode 2009-2013 heeft de provincie 490 hectare aan herstructureringsopgaven op de agenda. De te nemen maatregelen en kosten hiervan moeten echter nog inzichtelijk gemaakt worden (PHP, 2010, p. 26).

Als algemene conclusie op het vereiste provinciale herstructureringsprogramma kan gesteld worden dat het conform bijlage 4 van het convenant is opgesteld. Op geen enkel punt komt non-conformiteit naar voren. Enkele punten zijn deelsconform, maar dit heeft te maken met onderzoek dat nog uitgevoerd moet worden. Er wordt dus wel melding gemaakt van de onderdelen die nog onderzocht moeten worden.

Regionale samenwerking

De regionale samenwerking dient opgenomen te worden als provinciaal belang in de structuurvisie. Er dient een regiospecifiek bedrijventerreinenbeleid te worden gevoerd, waarbij gemeenten regionaal samen werken bij het realiseren van nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen.

De regionale samenwerking wordt letterlijk neergezet als provinciaal belang door de provincie in de structuurvisie: "*Regionale planning en afstemming van bedrijventerrein is een provinciaal belang*". Tevens geeft zij aan dat de regio's een 'Regionaal Programma Bedrijventerreinen' moeten opstellen (Provincie Gelderland, 2010, pp. 4,5). Uit de analyse van het PHP bleek dat er al zes regio's zijn waarin gemeenten samenwerken aan regionale bedrijventerreinen. In de visie van de provincie wordt bevestigd, dat om zorgvuldig ruimtegebruik te bereiken de verantwoordelijkheid ligt bij de samenwerkende gemeenten. Het accent bij de samenwerking ligt op het herstructureren en revitaliseren van bestaande bedrijventerreinen in plaats van nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen. Over de intergemeentelijke afstemming en samenwerking worden afspraken gemaakt die vast worden gelegd in de RPB's. In dit Regionaal Programma Bedrijventerreinen worden echter ook de planning en programmering van bedrijventerreinen vastgelegd. (Provincie Gelderland, 2010, pp. 9,10).

De provincie geeft aan een sterkere regie te willen voeren op regionale samenwerking, waarbij een koppeling gemaakt wordt tussen het aanleggen van nieuwe en het opknappen van bestaande terreinen (Provincie Gelderland, 2010, p. 13). In de structuurvisie onder de subparagraaf financiën wordt aangegeven dat de samenwerking tussen gemeenten wordt gestimuleerd met subsidies voor de herstructurering (Provincie Gelderland, 2010, p. 28). De gemeenten worden aangespoord om gezamenlijk locaties te ontwikkelen voor lokale bedrijvigheid (Provincie Gelderland, 2010, p. 30). In de RPB's wordt aangegeven welke taken en verantwoordelijkheden de provincie zelf heeft en welke taken en verantwoordelijkheden de samenwerkende gemeenten hebben (Provincie Gelderland, 2010, p. 41).

De provincie heeft tevens als taak om de afstemming tussen regio's te faciliteren door middel van een platform. Dit schijnt echter nog niet te gebeuren en komt ook niet aan bod in de structuurvisie. In het gehele document is er sprake van samenwerkende gemeenten, zowel regionaal als intergemeentelijk. Duidelijk is dat de provincie het als noodzakelijk ziet om gemeenten samen te laten werken. Afspraken hierover worden vastgelegd in RPB's. Er mag gesteld worden dat volgens dit document de provincie een regiospecifiek bedrijventerreinenbeleid voert.

Planning/behoefteramingen

De provincie dient de behoefte-raming op te stellen in samenwerking met gemeenten. De provincie heeft met het PHP de behoefte-raming voor herstructurering vastgesteld voor de regio's en daarmee de provinciale herstructureringsopgave. Deze behoefte-raming wordt verder ook uitgewerkt in de RPB's (Provincie Gelderland, 2010, p. 10). De herstructureringsopgave in de structuurvisie is ouder dan die in het PHP.

Afspraak in het convenant is dat bij het opstellen van de behoefte-raming van nieuwe terreinen dat er gebruik wordt gemaakt van het Transatlantic Market scenario. Dit is bij de provinciale behoefte-raming ook gebeurd. Ze neemt het TM-scenario als vertrekpunt voor de planologische reservering van de ruimte voor bedrijventerreinen (Provincie Gelderland, 2010, p. 15).

In de structuurvisie wordt niks gezegd over de landelijke behoefte-raming voor zowel herstructurering als nieuwe bedrijventerreinen. De provinciale herstructureringsopgave en behoefte-ramingen voor nieuwe bedrijventerreinen zijn echter wel gemaakt. De provincie werkt samen met de regio's om de behoefte-raming per regio vast te stellen. Dit wordt dan vastgelegd in het RPB (Provincie Gelderland, 2010, pp. 9,10). De behoefte-ramingen komen echter niet erg specifiek naar voren in de structuurvisie.

Financiën

Bij de analyse van het PHP zijn de financiën aan bod gekomen. Uit de analyse van het PHP blijkt dat er verschillende initiatieven zijn voor de financieringsopzet, maar deze dienen nog verder uitgewerkt te worden. Naast deze initiatieven staat in de structuurvisie ook een financieel instrumentarium, namelijk subsidie van het Rijk aan de provincie. Dit is € 12,6 miljoen voor de jaren 2010 t/m 2013. Het wordt ingezet voor de herstructurering van de bedrijventerreinen en het bevorderen van de regionale samenwerking (Provincie Gelderland, 2010, pp. 43,44).

Kwaliteit bedrijventerreinen

Op het gebied van kwaliteit verplicht het convenant de toepassing van de SER-ladder. De SER-ladder is hierbij een verplicht instrument geworden voor (samenwerkende) gemeenten. De SER-ladder zorgt voor een zorgvuldige afweging van het gebruik van de ruimte. Kort gezegd

wordt er bij de SER-ladder gekeken naar het herstructureren van bestaande bedrijventerreinen bij nieuwe behoefte aan bedrijventerreinen. Er wordt gekeken of de nieuwe behoefte niet op bestaand terrein gerealiseerd kan worden.

De SER-ladder wordt gezien als de rode draad in de structuurvisie en heeft ook een aparte subparagraaf gekregen. Letterlijk wordt gezegd dat de SER-ladder het uitgangspunt van het beleid is. De SER-ladder wordt nader uitgelegd. De provincie geeft aan dat gemeenten de wijze van implementatie van de SER-ladder moeten aangeven in de toelichting van het bestemmingsplan. Het onderzoek van de SER-ladder moet worden beschreven hierin. Hierin onderzoekt de gemeente de volgende punten:

- optimalisering van de beschikbare ruimte waaronder de mogelijkheden voor herstructurering;
- intensiver- en meervoudig ruimtegebruik;
- nieuwe verstedelijking, indien nog noodzakelijk.

Deze afspraken worden vastgelegd in het RPB. Verder wordt er tijdens de planbegeleiding ook beoordeeld of er hierbij regionale afstemming heeft plaatsgevonden. De verantwoordelijkheid van een consequente toepassing wordt door de provincie geheel aan de gemeenten over gelaten (Provincie Gelderland, 2010, p. 18).

Monitoring/evaluatie

Provincies dienen regulier de realisatie van de planningsopgave te bespreken met samenwerkende gemeenten. Jaarlijks worden de stand van zaken besproken en afspraken worden bijgesteld of aangescherpt. (Provincie Gelderland, 2010, p. 14). De provincie dient deze voortgang op te nemen in de provinciale jaarverslagen, echter staat er in de structuurvisie niks over.

Elk jaar dient de provincie de gegevens over de uitgifte, het aanbod, de herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen te verzamelen bij de gemeenten. Het monitoren van deze gegevens is een onderdeel van het convenant. Zoals eerder geconstateerd, wordt jaarlijks de stand van zaken besproken en speelt de monitoring van de vraag en het feitelijk aanbod een centrale rol voor de provincie. De provincie heeft het volgende opgenomen in haar beleid over de monitoring: *"Om te kunnen beoordelen of vraag en aanbod zich in een juiste verhouding blijven ontwikkelen wordt er jaarlijks gemonitord. De regio en provincie kunnen daardoor jaarlijks bekijken of de afspraken nagekomen worden.."* (Provincie Gelderland, 2010) Het wordt niet duidelijk of hierin alle onderdelen, uitgifte, aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen worden gemonitord. Meer duidelijkheid geeft het volgende: *"De provincie voert een permanente inventarisatie uit naar de voorraad nieuwe bedrijventerreinen, de plannen en de gerealiseerde uitgifte in het verleden (Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem). IBIS-Gelderland wordt door de gemeenten online bijgehouden en biedt aldus een actueel overzicht van het aanbod van zowel gemeentelijke als particuliere aanbieders. In IBIS wordt onderscheid gemaakt tussen direct voor de verkoop beschikbaar terrein (terstond uitgeefbaar terrein) en terrein dat in de toekomst beschikbaar komt (niet-terstond uitgeefbaar terrein)."* (Provincie Gelderland, 2010, p. 59)

Het convenant geeft jaartallen waarin er geëvalueerd dient te worden door alle betrokken partijen van het convenant. Dit komt echter nergens naar voren in de structuurvisie. Er worden dus wel gesprekken gevoerd met gemeenten en provincie, maar nergens blijkt uit dat het Rijk ook betrokken is hierbij.

Conformiteit

Uit de documentanalyse blijkt dat er sprake is van een hoge mate van conformiteit bij de provincie Gelderland. Dit blijkt zowel uit de structuurvisie als het PHP. Onderstaand schema geeft kort de onderzochte afspraken weer, waarin groen conform is, blauw deelsconform en rood non-conform. Veel belangrijke afspraken zijn volledig conform of deelsconform. Vanwege het kaderstellende karakter van het convenant kan er ook sprake zijn van non-conformiteit. Dit komt in dit geval op vier punten voor. Deze non-conformiteit houdt kort gezegd op 3 punten in dat er afspraken moeten worden gemaakt om te evalueren met alle partijen of een tussenbalans op te maken. Harde afspraken hierover zijn niet te vinden in de structuurvisie en PHP, wat eigenlijk ook niet vreemd is, omdat deze evaluatiemomenten een keer gepland moeten worden. Één van de vier non-conforme afspraken wordt hier wel gezien als een belangrijke, namelijk de afstemming TUSSEN regio's. Dit valt niet af te leiden uit de beide documenten. Deze punten non-conformiteit kunnen in de diepte-interviews alsnog conform worden indien hier wel de conformiteit wordt bevestigd. De mate van conformiteit kan in dit geval niet uitgedrukt worden in een kwantitatieve waarde, omdat de ene afspraak belangrijker is dan de ander.

Provincies vertalen afspraken en uitgangspunten in het convenant in een structuurvisie en nemen regionale samenwerking op als provinciaal belang hier in.	Conform
Provincies regisseren het bedrijventerreinenbeleid, met behulp van de structuurvisie en bijbehorend juridisch en financieel instrumentarium	Conform
Provincies maken gebruik van provinciale herstructureringsprogramma's om de herstructureringsopgave te regisseren. In samenwerking met gemeenten stellen zij dit provinciale programma op, waarbij alle programma's gezamenlijk optellen tot de uitvoering van 6500 hectares (voor 1 april 2010, indien niet haalbaar ook uitstel mogelijk). De programma's moeten minimaal de informatie bevatten zoals beschreven in bijlage 4 van het convenant	Conform
Provincies voeren een regiospecifiek bedrijventerreinenbeleid met (regionaal samenwerkende) gemeenten	Conform
Provincies stellen samen met gemeenten een uiterste einddatum (maximaal 2 jaar na ondertekening) vast voor het tot stand komen van regionale samenwerking tussen gemeenten, indien deze niet tot stand komt zorgen de provincies voor het tot standkomen hier van	ONBESCHOUWD
Provincies zorgen voor de afstemming tussen regio's op basis van regulier overleg, desgewenst creëren zij een platform	Non-conform
Provincies maken in samenwerking met gemeenten de provinciale behoeftebeoordeling, inclusief een regionale behoeftebeoordeling waarbij de landelijke behoeftebeoordeling als randvoorwaarde wordt genomen, echter mag hier gemotiveerd van af worden geweken	Deels-conform
Provincies hebben regulier een gesprek met samenwerkende gemeenten over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op regionaal niveau	Conform
Provincies brengen jaarlijks verslag uit van de voortgang van de uitvoering van de herstructurering in hun provinciale jaarverslagen	Non-conform
Provincies verzamelen elk jaar de gegevens bij gemeenten om de uitgifte, het aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen in IBIS te kunnen	Conform
	ONBESCHOUWD
Partijen nemen binnen een half jaar na ondertekening een besluit over de vorm en financiering van de kennisborging- en uitwisseling over bedrijventerreinen, waarbij alle partijen meefinancieren	Conform
Partijen betrekken maatschappelijke belangenorganisaties bij de uitvoering van de afspraken	Conform
Partijen hanteren de SER-ladder als uitgangspunt bij de uitvoering van de in dit convenant gemaakte afspraken.	Conform
Partijen actualiseren in onderling overleg de ruimtelijke planningsopgave in 2015, doen tevens een evaluatie van de werking en uitvoering van dit convenant. De evaluatie over uitvoering en werking van het convenant wordt vastgelegd in een verslag opgesteld door een door partijen te benoemen commissie	Non-conform
Partijen hebben jaarlijkse gesprekken over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op landelijk en provinciaal niveau en monitoren hier in de afspraken en uitgangspunten uit dit convenant.	Deels-conform
Partijen maken in 2011 de tussenbalans op	Non-conform

Tabel 1, documentanalyse provincie Gelderland, bron: Auteur

5.1.2 Gemeenten Bronckhorst en Doetinchem (regio Achterhoek)

In dit onderzoek zijn twee gemeenten onderzocht die met elkaar samenwerken in dezelfde regio. De gemeenten Bronckhorst en Doetinchem (hierna: de gemeenten) hebben samen met zes andere gemeenten en de accountmanager van de provincie in 2011 het "Regionaal Programma Bedrijventerreinen Regio Achterhoek" (hierna: RPB) opgesteld. Dit RPB is onderzocht op conformiteit met de afspraken uit het convenant. De gemeenten hebben in het convenant een takenpakket gekregen. Elke taak hieruit wordt geanalyseerd op conformiteit. In 2012 is er ook een voortgangsrapportage opgesteld van dit RPB, deze is ook meegenomen in de documentanalyse. Tevens zijn beide rapporten te vinden in bijlage II.

Alle taken en afspraken worden achtereenvolgend geanalyseerd of deze conform het convenant bedrijventerreinen in het RPB staan. Zowel de specifieke taken en afspraken voor de gemeenten als de voor iedere actor geldende taken en afspraken worden onderzocht, echter worden van dit laatstgenoemde onderdeel de taken die de provincie Gelderland al op zich heeft genomen en die niet voor gemeenten zijn bedoeld niet geanalyseerd. Veel taken lijken op elkaar of hebben betrekking tot elkaar. Om het zo overzichtelijk mogelijk te houden is er gekozen om de taken samenvattend in verschillende onderdelen te bespreken. Op het eind van deze paragraaf wordt echter een overzicht weergegeven van alle taken. Het RPB is een afsprakenkader voor intergemeentelijke samenwerking, een soort doorvertaling van de structuurvisie van de provincie Gelderland. Het document heeft echter aanzienlijk minder inhoud dan de provinciale structuurvisie, waardoor non-conformiteit sneller mogelijk is. Deze non-conformiteit kan echter ook komen omdat bepaalde afspraken vastliggen in documenten die niet beschikbaar zijn. Dit zal naar voren moeten komen in de diepte-interviews met beide gemeenten.

Regionale samenwerking

Gemeenten dienen samen te werken in economisch of bestuurlijk logische regio's. Het RPB is het bewijs van een samenwerking van gemeenten. Zo is de regio opgesplitst tussen Oost- en West-Achterhoek, waarin beide vier gemeenten zitten. Doetinchem en Bronckhorst zitten samen in de West-Achterhoek. Deze deelregio ontwikkelt het Bedrijvenpark A18 in Doetinchem (Regio Achterhoek, 2011). Zie afbeelding 1 voor een kaart hier van. De regionale samenwerking is al tot stand gekomen voordat het convenant er was. Uit het RPB blijkt niet dat er maatschappelijke belangenorganisaties zijn betrokken bij de uitvoering van de afspraken.

Planning/behoefteramingen

Gemeenten dienen in samenwerking een regionale planning op te stellen. In hoofdstuk 1 van het RPB wordt de totale behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen tot 2023 weergegeven. Dit is onderverdeeld in de uitbreidingsvraag op basis van het TM-scenario, vervangingsvraag als gevolg van transformatie bestaande bedrijventerreinen en een extra vraag vanwege beleidsambitie Transport en distributie/biomassa. Tevens wordt het theoretische overaanbod aangegeven t/m 2023. Door dit theoretische overaanbod zijn er al enkele 'zachte' plannen geschrapt. Aangegeven wordt dat er goede monitoring plaatsvindt om de feitelijke behoefte te bepalen en dat men kiest voor een gefaseerde aanpak. De segmentering en locatiekeuze van verschillende bedrijventerreinen is ook vastgelegd in het RPB. Het gaat hier vooral om milieuhinderlijke bedrijven en grootschalige biovergisting. De herstructureringsopgave is vertaald

in het Provinciaal Herstructureringsprogramma (PHP) en aangegeven wordt dat het volgens plan uitgevoerd wordt. Dit is ook een taak binnen het convenant voor gemeenten. Er is ook een actueel overzicht opgesteld door de gemeenten, 245 ha is in uitvoering, resterend is 112 ha bedrijventerreinen dat dient te worden te herstructureert. Het RPB is opgesteld in 2011. Hierin wordt gezegd dat verschillende 'zachte' plannen zijn geschrappt ten opzichte van de voorgaande behoefteeraming (Regio Achterhoek, 2011).

Financiën

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de realisatie van bedrijventerreinen en tevens voor marktconforme grondprijzen indien zij grondeigenaar zijn. In het RPB valt te lezen dat de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem intensief samenwerken met Oude IJsselstreek en Montferland rond de ontwikkeling van het A18 Bedrijvenpark in Doetinchem en het EBT in Montferland. Dit geeft aan dat de gemeenten ook zorgen voor de realisatie van bedrijventerreinen. Wat betreft marktconforme uitgifte van grond zijn er regionale afspraken gemaakt over de grondprijsmethodiek (Regio Achterhoek, 2011).

Kwaliteit bedrijventerreinen

Gemeenten dienen te streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, dit wil zeggen dat de SER-ladder gehanteerd dient te worden. Tevens dienen de gemeenten een uitgifteprotocol te hanteren, waarin parkmanagement een must is. De gemeenten hebben afgesproken in het RPB dat er een handreiking 'SER-ladder in de praktijk' wordt gemaakt en brengen dit regionaal in beeld. Een onderdeel hier van is ook de oprichting van een pandenbank. Hierin staan de leegstaande panden en het aanbod van panden in de regio (Regio Achterhoek, 2011).

Parkmanagement komt vrijwel niet aan bod in het RPB, er wordt slechts aangegeven dat de gemeenten streven naar een (sub)regionaal platform voor parkmanagement. De voortgangsrapportage uit 2012 van het RPB toont echter aan dat er sprake is van parkmanagement bij de gemeenten. Gezamenlijke afspraken worden er gemaakt met de ondernemer in het kader van Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO), dit wordt gezien als de katalysator voor parkmanagement. In Doetinchem is er sprake van parkmanagement en KVO. In Bronckhorst is er alleen nog sprake van KVO (Regio Achterhoek, 2012). Er is dus sprake van beheer en onderhoud van het openbare gebied in de gemeenten en beschreven in het RPB.

Monitoring/evaluatie

Gemeenten dienen regulier een overleg te hebben met de samenwerkende gemeenten waarin de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave besproken wordt. In het RPB staat het volgende: "*Minimaal een maal per jaar vindt er bestuurlijk RPB-overleg plaats tussen regio en provincie*" (Regio Achterhoek, 2011). Dit betekent dat er dus afspraken zijn gemaakt hierover.

Gemeenten dienen de gegevens van uitgifte, het aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen aan te leveren aan de provincie, zodat dit gemonitord kan worden in het IBIS. "*Monitoring geschiedt met behulp van het IBIS-systeem*", is een citaat uit het RPB (Regio Achterhoek, 2011). Het streven is dat elke maand IBIS wordt bijgewerkt door de gemeenten. Het dient in ieder geval per drie maanden worden bijgewerkt. Tevens dient er een kwaliteitslag gemaakt te worden met IBIS. Dit wordt echter niet besproken in het RPB. De gemeenten dienen elk jaar met de provincie een tussenbalans op te maken. Het volgende

citaat uit het RPB bevestigt dat dit gebeurt: "*Minimaal een maal per jaar vindt er bestuurlijk RPB-overleg plaats tussen regio en provincie*" (Regio Achterhoek, 2011).

In 2015 dienen alle betrokken partijen een evaluatie te doen. Dit komt net als bij de structuurvisie van de provincie ook niet naar voren uit het RPB.

Conformiteit

Uit de documentanalyse blijkt dat er sprake is van een hoge mate van conformiteit in de regio Achterhoek en dus bij de gemeenten Doetinchem en Bronckhorst. Onderstaande tabel geeft kort de onderzochte afspraken weer, waarin groen conform is, blauw deelsconform en rood non-conform. Veel belangrijke afspraken zijn volledig conform of deelsconform. De punten zijn als conform beschouwd, echter moet er wel een kanttekening worden geplaatst dat de informatie in het RPB erg beperkt is. Met de diepte-interviews dient er meer informatie over deze punten te worden verschaft. Non-conformiteit komt op vier punten voor. Deze non-conformiteit houdt kort gezegd op 2 punten in dat er afspraken moeten worden gemaakt om te evalueren met alle partijen of een tussenbalans op te maken. Hier staat niks van in het RPB. Dit is niet vreemd, aangezien die afspraken ook buiten het RPB kunnen worden gemaakt. De twee andere non-conforme punten zijn het betrekken van maatschappelijke belangengroepen en het maken van een kwaliteitsslag omtrent IBIS. Deze punten komen niet duidelijk naar voren in het RPB, de diepte-interviews dienen hier duidelijkheid in te verschaffen.

De mate van conformiteit kan net zoals bij de documentanalyse van de provincie niet uitgedrukt worden in een kwantitatieve waarde, omdat de ene afspraak belangrijker is dan de ander. Zoals gezegd is dit de eerste stap van het onderzoek, in de paragraaf 5.2.2 wordt het gemeentelijke/regionale beleid niet alleen geanalyseerd op conformiteit, maar ook op communicatie en gebruik. In de diepte interviews komen de achterliggende motivaties van de (non-)conformiteit en het gebruik naar voren.

	Conform
	Deels-conform
	Non-conform
	ONBESCHOUWD

Gemeenten werken samen in economisch of bestuurlijk logische regio's	
Gemeenten stellen samen met provincie een uiterste einddatum vast voor het tot stand komen van regionale samenwerking tussen gemeenten	
Gemeenten komen in samenwerking met provincies tot een regionale planning inclusief fasering, segmentering en locatiekeuze voor nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen in de regio	
Gemeenten zorgen voor realisatie van bedrijventerreinen en indien zij grondeigenaar zijn, brengen zij deze conform de vraag uit de markt en regionale planning op de markt	
Gemeenten hebben regulier een gesprek met samenwerkende gemeenten en de provincie over de realisatie van de ruimtelijke planningsopgave en eventuele significante afwijkingen op regionaal niveau	
Gemeenten voeren projecten binnen provinciale herstructureringsprogramma's uit	
Gemeenten streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, zorgen voor voldoende segmentering in de regio die past bij de regiospecifieke economische ontwikkeling en bewaken deze segmentering bij de uitgifte	
Gemeenten zorgen ervoor dat de regionale planning ten aanzien van het aanbod van bedrijventerreinen voldoet aan de ruimtelijke kwaliteitseisen van bedrijven en omgeving (landschappelijke inpassing)	
Gemeenten streven naar het opstellen van een uitgifteprotocol bij elk bedrijventerrein, voor het borgen van toekomstvastheid van het terrein	
Gemeenten zorgen voor de planning en uitvoering van het (duurzaam) beheer en onderhoud van het openbare gebied op bedrijventerreinen, samen met het bedrijfsleven en grondeigenaren (parkmanagement)	
Gemeenten leveren elk jaar aan de provincie de gegevens om de uitgifte, het aanbod, herstructurering en de kwaliteit van publieke en private bedrijventerreinen te kunnen monitoren (IBIS)	
Partijen betrekken maatschappelijke belangenorganisaties bij de uitvoering van de afspraken	
Partijen actualiseren in onderling overleg de ruimtelijke planningsopgave in 2015, doen tevens een evaluatie van de werking en uitvoering van dit convenant.	
Partijen maken in 2011 de tussenbalans op	
Partijen monitoren de uitgifte van bedrijventerreinen in het Integrale Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) en maken gezamenlijk een kwaliteitsslag met IBIS om dit beter aan te laten sluiten op de wensen van Rijk, provincies en gemeenten.	
Partijen treden in overleg over de conclusies van de evaluatie in 2015 om tot een oordeel te komen over de conclusies en eventuele consequenties daarvan voor de afspraken en uitgangspunten in het convenant	

Tabel 2, documentanalyse gemeenten
Doetinchem & Bronckhorst, bron: Auteur

5.2 Diepte-interviews

De tweede en laatste stap in dit onderzoek naar de doorwerking van het 'convenant bedrijventerreinen' betreft het afnemen van diepte-interviews. De resultaten uit de diepte-interviews leiden tot de conclusie met betrekking op de subvraag "in welke mate is het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid?" Op analyseniveaus "communicatie, conformiteit en gebruik". Om het beleidsproces inzichtelijk te maken worden de interviews op deze drie analyseniveaus geanalyseerd. In de documentanalyses is de conformiteit al bepaald, echter kan een diepte-interview meer duidelijkheid verschaffen in bepaalde (non-)conformiteit. Er zal veelvuldig gerefereerd worden naar de resultaten uit de documentanalyses. De conformiteit wordt in dit onderzoek gezien als een belangrijke stap, omdat nu de achterliggende motivaties en afwegingen van deze (non-)conformiteit naar voren komen. Daarbij kan er in een document wel staan dat een partij de afspraken uit het convenant gebruikt in hun beleid, echter moet het daadwerkelijke gebruik hier van ook aangetoond worden door middel van diepte-interviews.

Er is voor gekozen om beleidsmedewerkers economie te interviewen die verantwoordelijk zijn voor het bedrijventerreinenbeleid binnen de provincie/regio. Er is hierbij één interview gehouden bij de provincie Gelderland, één bij de gemeente Bronckhorst en één bij de gemeente Doetinchem. Veel citaten worden gebruikt om het empirische onderzoeksmateriaal zo duidelijk mogelijk weer te geven.

5.2.1 Provincie Gelderland

De aanvraag voor het interview bij de Provincie Gelderland is verlopen via een e-mail met het interviewverzoek richting de gedeputeerde van de afdeling Economische Zaken. Hierop werd er gebeld door de beleidsmedewerker Economie voor een afspraak. Deze beleidsmedewerker is sinds 2009 in dienst en sinds twee jaar de accountmanager bedrijventerreinenbeleid, ook wel het aanspreekpunt, voor de regio Rivierenland in de provincie Gelderland. Hier uit mag gesteld worden dat hij goed op de hoogte is van het huidige bedrijventerreinenbeleid van de provincie Gelderland. Op het moment dat hij in dienst trad werd de structuurvisie al geschreven. De volledige transcriptie van het interview en de gebruikte interviewgide zijn te vinden in bijlage III.

Convenant Bedrijventerreinen

Als openingsvraag is gevraagd hoe het convenant is gecommuniceerd richting de provincie Gelderland. De beleidsmedewerker is hier niet bij helemaal bij geweest, omdat hij pas sinds 2009 in dienst is. Echter kon hij wel een goed antwoord hier op geven: "Het Rijk, had daar een rol in. Heeft eigenlijk niet meer. Provincie heeft daar een rol in, provincie is ook in dat convenant aangewezen als procesregisseur. Ik denk dat die communicatie heel erg geleidelijk is gegaan. Eigenlijk al werkende weg met elkaar aan de inhoud van het convenant en de uitwerking van het beleid. Vanuit dat proces is het dus logisch dat er uiteindelijk een eindproduct ligt die breed gecommuniceerd wordt." Het Rijk heeft in eerste instantie dus actief gecommuniceerd richting de provincie. Echter is nu het Rijk uit het bedrijventerreinendossier gestapt. Het voorgeschreven bedrijventerreinenbeleid is nooit door de provincie gezien als iets wat hun opgedrongen werd, maar meer als een logische stap. Dit blijkt uit het volgende citaat: "De bedrijventerreinenmarkt is een regionale markt, daar moet regionaal op gestuurd worden. Logisch dat je dat als provincie oppakt". Provincie geeft aan dat er voor het convenant ook al sprake was van bedrijventerreinenbeleid. Het is dus geen totale beleidsomslag geweest, echter wordt er wel aangegeven dat het convenant een belangrijke schakel binnen het traject is geweest. Toch wordt er nu al niet meer teruggekeken naar het convenant: "Het was natuurlijk ook een afsprakenkader tussen Rijk, provincie en gemeenten. Als je ziet dat Rijk zich in 2010 of 2011 in het kader van bezuinigingen ook gewoon definitief heeft teruggetrokken uit het bedrijventerreinendossier. Maar ook omdat je uitgangspunten uit het convenant hebt verankerd

in je structuurvisie bedrijventerreinen. Waarmee je ook verder gegaan bent uiteindelijk in je provinciaal herstructureringsplan en met de regionale programma's bedrijventerreinen." Het convenant heeft dus wel degelijk als kader gewerkt voor het provinciale bedrijventerreinen-beleid, echter worden er nu andere documenten gebruikt voor het bedrijventerreinenbeleid.

- **Communicatie:** Het convenant is dus duidelijk als kader gebruikt voor het opstellen van het provinciale bedrijventerreinenbeleid. Op het gebied van communicatie is dit in eerste instantie goed gecommuniceerd vanuit het Rijk uit. De communicatie is in de vorm van een proces gegaan, waarbij alle partijen hun input hebben gegeven. Echter heeft het Rijk zich dus teruggetrokken uit het bedrijventerreinendossier. Het 'nieuwe beleid' was niet geheel nieuw voor de provincie. Dit betekent dat eventuele doorwerking van het convenant voor een (groot) deel niet te wijten is aan het convenant, maar aan afspraken die daarvoor al gemaakt zijn.

Regionale samenwerking

Een belangrijk onderdeel binnen het convenant is de totstandkoming van regionale samenwerking van gemeenten omtrent het realiseren en herstructureren van bedrijventerreinen. Uit de documentanalyse blijkt dat de regionale samenwerking conform de afspraken van het convenant opgenomen is in de structuurvisie. Volgens de provincie is het niet alleen een kwestie van moeten maar ook vooral van willen: *"En dan zie je dat er in de ene regio de bereidheid tot samenwerking meer aanwezig is dan in een andere regio. Kijk als ik kijk naar de Achterhoek, nou daar liggen duidelijke afspraken in de West-Achterhoek, een samenwerkingsverband. En ook in de Oost-Achterhoek ligt er weer een samenwerkingsverband."* De bereidheid om mee te werken blijkt dus een belangrijke voorwaarde te zijn voor het voeren van een duidelijk regionaal beleid.

Bij het maken van de regionale afspraken is de provincie vooral regisseur geweest. De provincie heeft de kaders gesteld voor de 'Regionale Programma's Bedrijventerreinen' (RPB's): *"Wij hebben een aantal uitgangspunten die moeten terugkomen in ieder RPB. Hier een soort van instructie bij"*. Er is onder andere gestuurd op de vraag-aanbod-confrontatie. Hier is een bandbreedte aangegeven naar gemeenten waar zij binnen dienen te blijven. *"Daarbij hebben wij wel iedere regio gefaciliteerd in dat proces, met een procesbegeleider of als een onderzoek moest gebeuren is dat ook gebeurd. Zo heeft de STEC-groep voor de regio Rivierenland een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de optimistische planningsopgave zoals die was. Uitkomst hier van was dat de provincie en regio financieel zwaar het schip in gaan. "Dus daar heb je ook voor een stukje bewustwording gezorgd"*. De provincie heeft in sommige gevallen ook meer dreigend op moeten treden indien het te lang duurde voordat er een afsprakenkader lag. Zolang die er niet lag hield de provincie alle bestemmingsplannen van bedrijventerreinen tegen. Instrumenten die hiervoor zijn gebruikt zijn de zienswijze en de reactieve aanwijzing.

Er zijn ook financiële instrumenten gebruikt om de regionale samenwerking tot stand te brengen: *"een soort van een wortel en een stok in de West-Achterhoek. Daar spreek je met vier gemeenten af, wij ontwikkelen bij elkaar nog twee regionale bedrijventerreinen. Omdat je daar zag dat ook iedere gemeente een eigen bedrijventerrein wilde ontwikkelen. Dus dat je ook weer concurrerende plannen zou krijgen. Met de eventuele opbrengsten uit de verkoop van dat bedrijventerrein wordt een herstructureringsfonds gevuld. En dat fonds daar hebben wij ook een bijdrage van 10 miljoen aan geleverd. Het financiële, subsidie, is vaak ook wel een incentive om tot regionale samenwerking over te gaan."* Deze laatste zin geeft de invloed aan van een financieel instrument op het daadwerkelijke gebruik van beleid.

Een ander onderdeel en instrument is het tot stand komen van een expertise team van adviseurs die ondersteuning bieden bij de totstandkoming van regionale samenwerking. Uit de documentanalyse blijkt dat dit team (A-team) is samengesteld en kan worden gebruikt. De vraag over het daadwerkelijke gebruik is voorgelegd aan de provincie: *"Ja, het A-team heeft*

twee rollen. Aan de ene kant is het echt ondersteunen van de gemeente bij het opstarten van de herstructurering. Daarnaast hebben ze een rol in de totstandkoming van regionale samenwerking. Bijvoorbeeld in het vormgeven van de regionale samenwerking in de West-Achterhoek heeft het A-team een duidelijke rol gehad. En in Rivierenland waar nu de stappen op het gebied van regionale samenwerking worden gezet zijn ze ook actief als een procesbegeleider". De reden dat dit aanjaagteam herstructurering wordt ingezet in deze regio is puur omdat daar de vraag er is. Dit A-team was er al voordat het convenant er was.

- **Communicatie:** Er is met de gemeenten gecommuniceerd over het maken van afspraken betreft de regionale samenwerking. Bij de manier waarop er gecommuniceerd wordt zijn er verschillende instrumenten gebruikt. Bij de ene gemeente gebeurt het meer dwingend en bij de andere is er al de wil om regionaal samen te werken.

- **Conformiteit:** De afspraken omtrent de regionale samenwerking zijn conform het convenant. Dit is ook al eerder geconstateerd in de documentanalyse.

- **Gebruik:** Het diepte-interview toont aan dat er ook daadwerkelijk intensief regionaal wordt samengewerkt. De provincie komt hierbij ook met voorbeelden om het gebruik aan te tonen.

Behoefteramingen en monitoring

Uit de documentanalyse blijkt al dat er conform het convenant een behoefteraming is opgesteld voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Aan de provincie is gevraagd of deze behoefteraming ook daadwerkelijk nagekomen wordt: *"Wij hebben als uitwerking van het convenant het provinciaals herstructureringsprogramma opgesteld, daarbij hebben wij ons verplicht dat wij in de periode tot 2013 er voor zorgen dat hier 800 hectare in ieder geval wordt aangepakt. We zitten bijna op 1.000 hectare, dus de opgave Gelderland hebben we gehaald."* Volgens het convenant dienen de behoefteramingen opgesteld te worden in overleg met de gemeenten. Dit is ook gebeurd: *"In Gelderland is dat opgesteld echt met een inventarisatie onder de gemeenten ook. Welke terreinen zijn verouderd, wat voor type veroudering is dat en hoe groot is die opgave. Dat is met duidelijke input van de gemeenten. Nu, een aantal jaar verder, hebben we nog een keer die opgave tegen het licht gehouden en daar zeggen wij van 'ja hectares, hoeveel zegt dat nou eigenlijk'? Het gaat erom dat een bedrijf goed kan functioneren. Dus in onze nieuwe aanpak gaan wij veel meer uit van de kansen, welke investeringsmogelijkheden, investeringsplannen hebben de bedrijven op de bedrijventerreinen en tegen welke knelpunten, ruimtelijke knelpunten lopen zij aan? Daarom wordt er in het huidige beleid meer uitgegaan van opgeloste knelpunten en benutte kansen en ondernemersvraagstukken die opgelost zijn. De oorzaak van deze beleidsomslag wordt duidelijk gemaakt aan de hand van het volgende voorbeeld: "Wij hebben een aantal herstructureringsopgaven gehad waarbij we een bijdrage hebben geleverd aan de openbare ruimte. Nou midden op dat terrein zat een heel specifiek groot bedrijf, 5 hectare kavel. Dat bedrijf is vertrokken, die kavel die ligt braak midden op dat terrein. Je pakt daaromheen wel de openbare ruimte aan, maar met de kavel zelf doe je niks. Zo een beeldbepalend locatie midden op zo een terrein, als je daar niks mee doet kan je er logischerwijs van uit gaan dat die een invloed gaat hebben op de kwaliteit van de omgeving daar omheen. Dus eigenlijk ben je de problemen aan het aanpakken, maar niet de oorzaak. De provincie probeert met de nieuwe aanpak een sneeuwbaaleffect te creëren voor de ondernemers op het bedrijventerreinen: "je wil ook veel meer als een bedrijf op het punt staat om te gaan investeren in het eigen bedrijf, in hun panden, in hun inrichting dat dat ook tegelijkertijd een effect heeft op het gebied daar omheen."*

De behoefteramingen voor nieuwe bedrijventerreinen worden volgens de documentanalyse bijgehouden en aangepast. Het gebruik van de behoefteramingen en het bijstellen wordt ook bevestigd door de provincie: *"Die RPB's, daar van zeggen wij, 'het is een dynamisch document.'*

Dat betekent we, in ieder geval één keer per jaar minimaal bestuurlijk overleg over plaatsvindt. Dus overleg tussen wethouders uit de regio en onze gedeputeerde. En op dat moment dat er nieuwe ontwikkelingen komen, worden ook gewoon weer de afspraken tegen het licht gehouden en waar mogelijk en waar nodig vindt daar een bijstelling voor plaats". De ondervraagde heeft zelf zijn twijfels bij het TM-scenario en het gematigd-positieve scenario dat gebruikt wordt voor de behoefteramingen.

Of het nou te danken is aan het convenant dat behoefteramingen op worden gesteld wordt een bondig antwoord gegeven: "Bepaalde gemeenten hebben gewaarschuwd 'let op het is wel erg positief hoe je de dingen inschat, scenario's zeggen dit, wees daar terughoudender in' . Dus volgens mij waren ze er al, maar door het convenant hebben ze nog een keer extra aandacht gekregen."

Uit de documentanalyse is gebleken dat de provincie de monitoring conform het convenant wil uitvoeren. Dit blijkt ook daadwerkelijk te gebeuren bij de provincie: "Bij IBIS is het wel zo dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn de informatie adequaat aan te leveren. Ieder jaar ontvangen ze van ons het verzoek om de gegevens ook bij te werken. En ook in die regionale programma's bedrijventerreinen is de afspraak gemaakt dat IBIS ook het monitoringsdocument is. Je ziet wel een kwaliteitsverschil landelijk over de gegevens die in IBIS staan, daarbij zie je dat wij redelijk actief zijn en dat de Gelderse informatie over het algemeen redelijk goed is.

- Communicatie: De provincie is goed op de hoogte van de instrumenten IBIS en de toekomst scenario's uit het convenant. Dit is echter niet geheel te wijten aan het convenant, omdat dit ook voor het convenant al gebeurde.

- Conformiteit: Uit het interview blijkt dat er sprake is van een beleidsomslag wat betreft de behoefteramingen. Waar uit de documentanalyse nog bleek dat het conform het convenant is, wordt er nu toe gewerkt naar opstellen van gedetailleerde behoefteramingen, naar de wensen van de ondernemers toe.

- Gebruik: De behoefteramingen die opgesteld zijn op basis van het convenant zijn gebruikt en uitgevoerd. Echter worden knelpunten blootgelegd die in de toekomst anders moeten dan in het convenant gesteld is. Er wordt niet meer naar hectares gekeken, maar meer naar opgeloste knelpunten en de ondernemersvraagstukken die op worden gelost.

Financiën

Het Rijk heeft in het convenant aangegeven dat er een bedrag van € 400 miljoen wordt gereserveerd voor de herstructurering. Uit de documentanalyse blijkt dat de provincie recht heeft op € 12,6 miljoen. Deze wordt volgens de provincie ook "netjes overgemaakt door het Rijk ieder jaar". De vraag of dit genoeg financiële steun is wordt negatief beantwoord: "Ongeveer 1000 hectare bestaat uit 30 projecten. Daarin hebben wij iets van 24 miljoen aan bijgedragen. daar zit ook wel een groot deel van de 12,5 miljoen van het Rijk zit daar ook in. Maar, merendeel komt van de Provincie zelf." Een volgende bijdrage van het Rijk hoeft echter niet verwacht te worden, volgend citaat geeft dit weer: "het Rijk heeft zich teruggetrokken uit het bedrijventerreinendossier. Dus de financiële bijdrage aan de herstructurering zoals bij die 12,5 miljoen is gedaan die hoeven we niet meer te verwachten."

Een ander onderdeel van de financiën is de totstandkoming van grondprijzen en verevening. Dit zijn ook onderdelen van de regionale samenwerking. Uit de documentanalyse blijkt dat de provincie binnen de regionale samenwerking aanstuurt op verevening en grondprijsmethodieken die tot marktconforme grondprijzen moeten leiden. Het convenant stuurt hier niet direct op aan maar stelt hier wel kaders voor. De provincie vult het als volgt in: "We willen dat in iedere regio afspraken gemaakt worden over de grondprijsmethodiek en dat dat gewoon univorm per regio gebeurt. En daarbij probeer je gemeenten inderdaad ook te

verleiden om verevening toe te passen. Op lokale schaal zie je dat gebeuren. Dus gemeenten die nog een bedrijventerrein uitgeven, wat voorspoedig loopt, die stoppen ook de middelen die zij genereren in de herstructurering van bedrijventerreinen. Dat is vooral binnen de gemeente. Je ziet nu dat de uitgifte van bedrijventerreinen redelijk gestagneerd is, waardoor überhaupt verevening toepassen heel lastig wordt en bij gemeenten alle hens aan dek is om überhaupt de exploitaties niet met een negatief saldo af te sluiten." Veel van het geld gaat dus ook weer naar grondexploitaties in plaats van naar de herstructurering van bedrijventerreinen. De vraag die hieruit volgt is of de provincie ver is in deze twee financiële instrumenten: "Grondprijsmethodiek wel. Verevening is een landelijk probleem dat het op gemeentelijke schaal wel gebeurt. Maar regionale schaal bijna niet. Het wordt nog een keer extra moeilijk door het economische tij. De uitgifte is echt gestagneerd. Over grondprijsmethodiek zijn in de meeste regio's wel afspraken gemaakt. Want ik weet stadsregio en Rivierenland sowieso, denk de Achterhoek ook wel." Door de slechte economie komt regionale verevening dus niet goed van de grond. De grondprijsmethodieken worden echter wel toegepast. De vraag of het gebruik van verevening en grondprijsmethodieken te wijten is aan het convenant wordt met dit citaat beantwoord: "Het is zo dat er al wel afspraken werden gemaakt over de grondprijsmethodiek en ook wel verevening voordat het convenant er was. Maar het convenant wordt wel gezien als een belangrijke schakel, omdat het streven naar verevening nu vastgelegd is in het afsprakenkader tussen Rijk, VNG en provincie."

- **Communicatie:** Het Rijk heeft aangegeven in het convenant dat er een subsidie in wordt gegeven aan de provincie voor de periode 2009-2013 en is dit ook nagekomen. Het lijkt naast de wil van de provincie om te herstructureren ook een belangrijke drijfveer te zijn voor het huidige beleid. Grondprijsmethodiek en verevening werden eerder al toegepast, echter is het convenant een belangrijke schakel geweest hierin omdat er nu afspraken over zijn gemaakt.

- **Conformiteit:** Alle in de documentanalyse geconstateerde conformiteit op het gebied van financieel instrumentarium is ook conform gebleken in het interview.

- **Gebruik:** De verschillende financiële instrumenten uit de structuurvisie worden ook daadwerkelijk toegepast binnen de provincie. Verevening komt echter niet goed van de grond. De reden die hiervoor wordt gegeven is de slechte economie van dit moment.

Kwaliteit bedrijventerreinen

Uit de documentanalyse blijkt dat de provincie de SER-ladder als een voorwaarde stelt in haar structuurvisie. De verantwoordelijkheid wordt echter wel geheel over gelaten aan de gemeenten. Dit is vastgelegd in afspraken in het RPB volgens de structuurvisie. De provincie zegt hier het volgende over: "De SER-ladder, tegenwoordig de ladder voor duurzame verstedelijking, is verplicht gesteld in de Bro. Ook is het opgenomen in het AmvB. Gemeenten zijn hierdoor verplicht om de ladder mee te nemen in hun bestemmingsplannen. Stadsregio heeft als enige regio in Gelderland een handreiking 'SER-ladder in de praktijk' gemaakt die ook in de praktijk wordt getoetst." De gemeenten kunnen dus niet onder de SER-ladder uit. Echter worden er wel wat knelpunten aangegeven bij de SER-ladder: "Het knelpunt bij de ladder voor duurzame verstedelijking is het theoretische kader. Bij de gemeenten is er wel het besef, echter gebeurt er nog te weinig mee. De oorzaak hier van zijn de, vaak hoge, rentekosten op uitgeefbare grond. Hierdoor zal er sneller een nieuw terrein worden gerealiseerd dan een bestaand terrein wordt hergebruikt." Er is dus steeds meer het besef gekomen bij gemeenten dat de SER-ladder toegepast dient te worden. Op de vraag of dit dan te wijten valt aan het convenant geeft de provincie het volgende antwoord: "De SER-ladder was er al voor het convenant. Het is wel de laatste jaren zo dat het besef er is gekomen. In sommige gevallen wordt de SER-ladder nu ook correct toegepast." Het is dus zo dat de toepassing ook steeds beter van de grond komt sinds het convenant.

- **Communicatie:** De provincie is goed op de hoogte van het nut en de noodzakelijkheid van het gebruik van de SER-ladder. Deze SER-ladder was er al eerder, waardoor deze doorwerking in dit geval niet geheel te wijten valt aan het convenant.

- **Conformiteit:** Het geen wat is gezegd in het interview komt overeen met de conforme afspraken uit de structuurvisie, het ligt vast in het AmvB en de Bro.

- **Gebruik:** De SER-ladder wordt steeds meer toegepast in de provincie Gelderland. Het is echter aan de gemeenten om deze ook daadwerkelijk te gebruiken en dit is nog niet veel het geval. De rentelasten op uitgeefbare grond zijn hier onder andere debet aan.

Non-conformiteit uit documentanalyse

Op de vraag of alle afspraken en uitgangspunten volgens hem meegenomen zijn in de structuurvisie wordt bevestigend geantwoord. Echter blijkt uit de documentanalyse dat er ook sprake is van non-conformiteit. Deze zijn hem voorgelegd in het interview.

Een belangrijk punt binnen het convenant is de afstemming tussen regio's. Uit de structuurvisie blijkt wel de samenwerking binnen regio's maar niet tussen de regio's. De provincie beaamt deze non-conformiteit: *"Er is inderdaad te weinig afstemming tussen regio's. Oorzaak is onder andere dat hier geen platform voor is. Ook de afstemming tussen provincies is er te weinig, met dezelfde reden. Wel wordt er steeds iets meer afgestemd op grensgemeenten of is er een regio die verdeeld samenwerkt met grensregio's. Montferland is hier een voorbeeld van. Waar wel afstemming plaatsvindt tussen regio's is tussen de Stadsregio en Rivierenland over de logistieke ambities."* De reden hier voor is dat de prioriteiten op andere plekken gelegd worden. Echter ziet de provincie dit wel als een punt dat dient te verbeteren in de toekomst.

In de structuurvisie viel ook niet terug te vinden of de uitvoering van herstructurering bij wordt gehouden in de provinciale jaarverslagen, deze non-conformiteit werd echter ontkracht: *"Ja dit wordt bijgehouden in jaarverslagen op basis van de prestatieindicators. Echter wordt er door de Rekenkamer Oost-Nederland aangegeven dat de informatievoorziening naar de Staten beter kan."*

Het laatste punt van non-conformiteit is de afspraak voor een overleg in 2015 met alle betrokken partijen bij het convenant: *"Er vindt wel een keer een evaluatie plaats, maar het is niet bekend wanneer dit zal zijn. Jaarlijks wordt wel de stand van zaken rondom de uitvoering van herstructureringsprojecten gemonitord."* Daarmee blijft dit punt non-conform.

- **Conformiteit:** De belangrijkste afspraak die uit de documentanalyse non-conform bleek, blijkt in de praktijk ook daadwerkelijk non-conform te zijn.

SWOT-analyse

Als laatste is de provincie gevraagd een kleine swot analyse te geven van het huidige bedrijventerreinenbeleid. De ondervraagde kwam met de volgende swot analyse:

Sterktes

Regionale afspraken over de planning en programmering. Een kader dat verankerd is in de verordening en een belangrijk sturingsmechanisme

Zwaktes

Regionale programmering op basis van kwantiteit in plaats van kwaliteit. Vraag uit de markt zou centraler moeten staan. Dit is echter een geleidelijk proces.

Kansen

Dynamiek bij ondernemers. Meer MET ondernemers praten in plaats van OVER ondernemers. Investeringskansen van bedrijven en knelpunten gebruiken als katalysator voor de herstructurering.

Bedreigingen

Positie van de gemeentelijke grondbedrijven. Voor effectieve sturing op zorgvuldig ruimtegebruik wil je nieuwe bedrijven of uitbreiders/verplaatsers vooral wijzen op het bestaande leegstaande vastgoed. Dat levert echter spanning op met de nood van de grondbedrijven. De rentelast tikt immers door bij gemeenten.

Voor de provincie Gelderland is nu de analyse naar doorwerking van het convenant naar provinciaal beleid afgerond. In de slotconclusie wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord op basis van de drie analyseniveaus communicatie, conformiteit en gebruik. Resultaten uit dit gedeelte van het onderzoek worden verwerkt in deze beantwoording. In de volgende subparagraaf volgen de onderzoeksresultaten uit de diepte-interviews met de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem uit de regio Achterhoek.

5.2.2 Bronckhorst en Doetinchem (regio Achterhoek)

Nu de doorwerking naar de provincie Gelderland onderzocht is wordt de volgende en laatste stap genomen in dit onderzoek, namelijk de diepte-interviews met de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem. Deze gemeenten zijn onder andere bezig met de ontwikkeling van twee regionale bedrijventerreinen, het A18 Bedrijvenpark en het Euregionaal Bedrijventerrein. Bij beide gemeenten is er gesproken met de beleidsmedewerker economie. Deze mensen zijn mij aanbevolen door de accountmanager van de provincie voor de regio Achterhoek. De beleidsmedewerker van Bronckhorst (hierna: Bronckhorst) werkt vanuit de rol van Economie en bedrijfscontacten en is betrokken bij het A18 bedrijvenpark en regionale samenwerking met betrekking tot bedrijventerreinen. Het gaat hier vooral om de uitvoering van deze regionale samenwerking/afspraken. De beleidsmedewerker van Doetinchem (hierna: Doetinchem) houdt zich bezig met ondernemerschap, innovatie, arbeidsmarkt en externe betrekkingen. Hij zit in het team economie en zijn directe collega's gaan over de verkoop van bedrijvenpark A-18 en zijn taak is om hun te voeden met ruimtelijk beleid. Deze analyse van de diepte-interviews heeft dezelfde indeling als die van de provincie Gelderland. De non-conforme punten zijn echter niet specifiek gevraagd, maar komen bij de verschillende thema's wel aan bod. In plaats hier van is wel het thema parkmanagement toegevoegd, omdat dit volgens het convenant een taak van de gemeente is.

Convenant bedrijventerreinen

Als openingsvraag is gevraagd hoe het convenant bedrijventerreinen gecommuniceerd is richting de gemeenten. Beide ondervraagden geven aan hier niet specifiek bij betrokken te zijn geweest, omdat ze toen nog niet in deze positie zaten. Bronckhorst zegt het volgende: *"Het is wel op initiatief van provincie. Er is daar binnen de regio, initiatief genomen om daar eens met elkaar van gedachte over te wisselen en dat verder uit te werken."* Beide gemeenten geven aan het convenant nog nooit te hebben gezien, Doetinchem zegt hier het volgende over: *"ik heb het nog nooit gezien. Ik zie wel teksten, inhoud en daar een doorvertaling van in regionale plannen en provinciale plannen, maar ik heb nog nooit tastbaar dit gezien."* Beide gemeenten geven aan dat er alleen gecommuniceerd wordt met de provincie: *"Alleen de provincie, wij hebben regionaal overleg."* Bronckhorst geeft aan dat er een onderzoek is gedaan naar het aanbod van bedrijventerreinen in de Achterhoek, hieraan werd ook het revitaliseringvraagstuk gekoppeld. Hiervan heeft de provincie het volgende gezegd volgens Bronckhorst: *"Als jullie als gemeenten nou eens gaan kijken naar hoe jullie samen kunnen werken en tot vermindering kunnen komen van het aanbod van bedrijventerreinen. Daar staat dan tegenover dat er*

revitaliseringgelden beschikbaar komen om de bedrijventerreinen op te knappen." Er stond dus een beloning tegenover het opstarten van een regionale samenwerking en indirect dus het uitvoeren van afspraken binnen het convenant. Doetinchem bevestigt deze systematiek ook: *"En de provincie heeft gezegd als jullie met de vier gemeenten één bedrijventerrein willen ontwikkelen krijgen jullie daar geld voor, dat gaat in een fonds, het HRT-Fonds."* Het HRT-Fonds is een vorm van fondsvorming, beschreven in de structuurvisie van de provincie.

Aan Bronckhorst is de vraag gesteld of het een totale beleidsomslag was, echter kon hier niet een direct antwoord op worden gegeven, het volgende citaat geeft wel weer dat er al voor het convenant werd gewerkt aan sommige beleidsuitgangspunten: *"Voor mijn tijd is er al initiatief in genomen."*

Voorgaande citaten geven eigenlijk al aan dat het convenant in het huidige beleid niet direct wordt gebruikt als leidraad. Doetinchem zegt het volgende hier over: *"ik denk wel dat het een doorvertaling is...als ik de inhoudsopgave zie, dan zie ik dezelfde issues die ook weer terugkomen op provinciaal niveau. Ik verwacht wel dat de provincie eigenlijk bij het opstellen van het regionale bedrijventerreinen programma, dat ze al rekening hebben gehouden met dit convenant."* Dit is inderdaad ook naar voren gekomen uit het interview met de provincie. Bronckhorst geeft hierover het volgende aan: *"Het convenant is als basis gebruikt (...)dat is een continu proces."* Dit RPB wordt als leidend document gezien voor het bedrijventerreinenbeleid voor beide gemeenten. Ook is er sprake van een samenwerkingsovereenkomst tussen vier gemeenten, Doetinchem geeft hier over het volgende aan: *"Alleen het RPB. Daarnaast hebben we de samenwerking van de vier gemeenten, dat is dan het HRT-Fonds. Waarin zaken zijn verankerd."*

Een non-conform punt uit de documentanalyse is voorgelegd aan de gemeente Bronckhorst. Het punt houdt in dat er maatschappelijke belangengroepen worden betrokken bij de uitvoering van de afspraken. Hier wordt het volgende over gezegd: *"Nee die zijn niet direct betrokken. Maar er zijn natuurlijk wel heel veel stukken, heel veel visies die wel invloed op de keuzes waarom we dit nu doen. Bijvoorbeeld de verplaatsing van de Esbro, er zijn heel veel organisaties bezig geweest om dit uit het centrum te drijven. Dus indirect wel, er zijn heel veel visies over hoe het zou moeten, vanuit diverse belangengroepen. Maar niet direct aan tafel van ontwikkeling van het regionaal programma bedrijventerreinen. Daar zijn ze niet direct bij betrokken."* Voor de duidelijkheid, de Esbro is een groot bedrijf uit de vlees industrie in de gemeente Doetinchem, dit wordt nu gevestigd op het A18 Bedrijvenpark. Uit het RPB viel deze betrokkenheid van maatschappelijke belangengroepen niet af te leiden, er blijkt nu toch een zekere mate van conformiteit te zijn omtrent dit punt.

- **Communicatie:** Ook de gemeenten hebben duidelijk een algemene kennis van de afspraken uit het convenant. Dit is vanuit de provincie gecommuniceerd in de vorm van de structuurvisie, want het convenant is niet bekend bij beide beleidsmedewerkers. Het convenant heeft dit doorwerkingstraject echter wel geïnitieerd door de afspraak op te nemen dat de provincies het convenant vertalen in een structuurvisie. De gemeenten hebben op hun beurt samen met de provincie deze structuurvisie vertaald in het RPB. De afspraken voor beide gemeenten liggen vast in het RPB regio Achterhoek en in een samenwerkingsovereenkomst. Je ziet ook hier dat er een vorm van beloning wordt geboden door de bovenstaande overheid, in dit geval de provincie, indien gemeenten regionale samenwerking opstarten. Gemeenten geven aan dat dit onder andere een reden was voor de regionale samenwerking.

- **Conformiteit:** Uit de diepte-interviews blijkt net als bij de documentanalyse dat de meeste afspraken mee zijn genomen in het huidige beleid, wel te verstaan het RPB. Het punt van non-

conformiteit is bij deze ontkracht na de uitleg van Bronckhorst over het betrekken van maatschappelijke belangengroepen bij de uitvoering van de afspraken.

- **Gebruik:** De structuurvisie en de provincie hebben bijgedragen bij het maken van de afspraken binnen het RPB.

Regionale samenwerking

Uit voorgaande punt en uit de documentanalyse is al gebleken dat er sterk regionaal samen wordt gewerkt binnen de regio Achterhoek en in dit geval de West-Achterhoek. Over de vormgeving hiervan zegt Bronckhorst het volgende: *"Er is een stuurgroep in het leven geroepen, bestaande uit bestuurlijke afvaardigingen uit de vier gemeenten. Dat zijn Bronckhorst, Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland, die vier gemeenten. En die hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over hoe wij omgaan met het regionale bedrijventerreinenbeleid. En daar aan hebben we ook direct gekoppeld de samenwerking met betrekking tot A18 Bedrijvenpark, want daarbij zijn alle vier de gemeenten financieel betrokken. We hebben een methodiek ontwikkeld waarbij alles bekeken wordt uit de doelstelling van behoud van werkgelegenheid voor de regio Achterhoek en de juiste bedrijven op de juiste plek. Stel dat een bedrijf een nieuwe aanvraag doet voor een nieuwe locatie, dan gaan we kijken binnen de vier gemeenten waar zo een bedrijf het beste gesitueerd zou kunnen zijn, qua locatie, qua milieucategorie, waar is er ruimte beschikbaar en wat zijn de wensen van het bedrijf zelf natuurlijk."* Bronckhorst bevestigt hiermee de intensieve samenwerking met de andere drie gemeenten, waaronder Doetinchem. Deze verwoordt dit als volgt: *"Daar hebben we verschillende overleggen voor. Daar heb je bijvoorbeeld het marketing-/acquisitieoverleg van de West-Achterhoek, dat zijn dus de vier gemeenten. Waar de accountmanagers eens per maand of eens in de zes weken om de tafel gaan en die gaan dan een lijst indelen van bedrijven met wie ze praten, dus wij beconcurreren elkaar niet meer. En dat betekent dat we heel zorgvuldig omgaan met ruimtegebruik. Dat je ook rekening houdt met als je bijvoorbeeld die lijst van bedrijven voor je hebt en er is bijvoorbeeld een interne huisvestingsvraag van een bedrijf die van Bronckhorst naar Doetinchem gaat of van Doetinchem naar Oude IJsselstreek. Dat de accountmanagers eigenlijk ook nadenken van 'wat gaan we nou doen met de ruimte die achterblijft'. 'Hoe kunnen we dat dan weer in gaan vullen'? Dus eigenlijk de hele huisvestingsvraag komt daar ter tafel. Iedereen is verantwoordelijk voor gezamenlijke acquisitie."* Het komt er eigenlijk op neer dat de concurrentie helemaal is komen te vervallen tussen de vier gemeenten.

Maar als er geen concurrentie is en er wordt, zoals nu gebeurt, in Doetinchem een bedrijventerrein ontwikkeld. Dan is het niet zo dat alleen Doetinchem hier van profiteert. Dit is ook één van de redenen dat er regionaal samen wordt gewerkt. Doetinchem zegt het volgende over de samenwerking bij het A18 Bedrijvenpark: *"Daar hebben ze eigenlijk de risicoverdeling in de overeenkomst afgesproken. Het mooie is namelijk dat de gemeente Doetinchem maar voor 40% risico op zich neemt, terwijl het gewoon een heel bedrijventerrein mag ontwikkelen. Die andere gemeenten krijgen niet die belastinginkomsten van die bedrijventerreinen, maar die worden juist getriggerd door de regel, dat als wij een bedrijventerrein ontwikkelen, dat elke gemeente ook weer één bedrijventerrein, minimaal, op kan knappen. Dus wordt er eigenlijk geld gereserveerd voor het opknappen van bedrijventerreinen, dat is DE trigger voor gemeenten om mee te doen."* Of de overeenkomst ook juridisch bindend is, blijkt onder andere uit het citaat van Doetinchem: *"Daar zit niet echt zoiets van een juridische klap, dat je iemand een juridische klap kan geven. Dus het is allemaal wel op vertrouwen gebaseerd."*

Of het te wijten valt aan het convenant dat er sprake is van regionale samenwerking wordt verschillend beantwoord. De beleidsmedewerker was nog niet werkzaam bij de gemeente

Bronckhorst ten tijde van het convenant, maar zegt: " *Dit is natuurlijk aanleiding geweest, vervolgens is het RPB-onderzoek gekomen, van daar uit is die samenwerkingsovereenkomst met de vier gemeenten tot stand gekomen en voor de uitvoering is dan het marketing-, acquisitieteam actief geworden, vanuit de stuurgroep die is opgericht.*" Doetinchem heeft een andere mening hierover: " *Het was er voor al, de ontwikkeling van A18 bedrijvenpark speelde bijvoorbeeld al vanaf 2006. Sinds 2006 zijn we intensiever met elkaar aan het praten over samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen, dus dit convenant versterkt.*" Hij geeft echter wel aan dat hij het ook niet zeker weet, omdat ook hij toen niet in de positie als beleidsmedewerker zat.

Een onderdeel dat terugkomt in het convenant en de structuurvisie is het expertiseteam, in dit geval het A-team. Het gebruik hier van komt niet aan de orde in het RPB, maar dit is ook niet echt een verplichte taak van een gemeente. Wel is er gevraagd naar het gebruik van dit A-team. Bronckhorst weet niks over de inzet van het A-team, Doetinchem zegt echter het volgende: " *We maken wel gebruik van de kennis van Oost NV waar het gaat om de samenwerkingsovereenkomst verder vorm te geven. Oost NV is dus eigenlijk een onafhankelijk voorzitter die dat overleg met die vier gemeenten voorzit, om juist iedereen de gelegenheid te kunnen geven dat ze genoeg kunnen inspreken.*" Oost NV is onderdeel van het A-team. Er wordt echter geen gebruik gemaakt van de expertise van herstructurering van het A-team door Doetinchem: " *Want waarom wij geen gebruik maken van het A-team is, omdat we eigenlijk allemaal bedrijventerreinen hebben ontwikkelt die er gewoon hartstikke goed uitzien. Dus die vraag is er niet*".

- **Communicatie:** De provincie heeft duidelijk de voorzet gegeven om over te gaan op regionale samenwerking. Echter is dit al voor het convenant geïnitieerd en opgestart. De provincie maakt daarbij ook gebruik van een beloningsystematiek indien er regionaal wordt samengewerkt. De gemeenten hebben het goed opgepakt, de link met het uit het provinciale onderzoek gekomen resultaat dat de 'wil' er moet zijn bij gemeenten is dan ook snel gelegd. Het niet juridische bindende karakter van de samenwerking toont dit ook wel deels aan. Het is een kwestie van vertrouwen. De provincie blijft ook sterk regisseren bij de regionale overleggen. Hier is de accountmanager van de provincie bij aanwezig. Voor de provincie is dit anders aangezien de bovenliggende overheid, het Rijk, uit het bedrijventerreinendossier is gestapt.

- **Conformiteit:** Alle regionale afspraken die besproken zijn tijdens de interviews komen overeen met de regionale afspraken in het RPB. Er is nu wel sprake van meer toelichting bij de afspraken. Een conformiteit die niet onderzocht is bij de documentanalyse van het RPB is de inzet van het A-team. Dit is echter wel een afspraak binnen het convenant.

- **Gebruik:** De conforme afspraken uit het RPB, worden op dit onderdeel allemaal gebruikt. Zo wordt er gebruik gemaakt van een regionaal afsprakenkader en financiële instrumenten. Tevens wordt het A-team ingezet bij het faciliteren van regionale samenwerking.

Behoefteraming en monitoring

Doetinchem heeft een duidelijk verhaal betreft de behoefteraming, het bijstellen hier van en voorbeeld van een negatief gevolg hier van: " *Soms is het probleem gewoon nog dat je met bestemmingsplannen zit die al in de maak zijn, gronden die al zijn gekocht. Dat is toch meer de discussie van 'heb je er geld voor over om gronden af te waarderen'? Kijk als er geen geld is dan worden die afspraken ook niet gehaald. Dan moet de gemeente iets doen met die gronden. Maar over het algemeen hebben we toen een heel goed overzicht gemaakt in het regionale programma van wat zijn nou echt zachte plannen en wat zijn nou harde plannen? Daarin hebben we gewoon goed onderscheid gemaakt. Dus alle zachte plannen gaan sowieso niet door, omdat daar ook geen gronden voor nog zijn aangekocht. De bestemmingsplannen zijn nog niet gemaakt, dus dat betekent gewoon zacht zacht. Alleen zie je wel bijvoorbeeld dat de*

gemeente Winterswijk een bedrijventerrein wil ontwikkelen met de Duitsers, dat is bedrijventerrein Gaxel. Die voeren een eigen politiek. Die volgen het regionale plan niet, terwijl we tegen Winterswijk hebben gezegd van jullie plan moet de ijskast in, de vrieskast in. Maar dan gaan ze met de Duitsers om tafel en gaan ze proberen via Europa gelden vrij te maken. Dus dan kunnen ze niet aankloppen bij de provincie, want de provincie zegt 'ho wacht eens even Winterswijk', dat staat niet in het lijstje. Maar daar gaan ze toch proberen om samen met Duitsland iets te ontwikkelen en samen aan te kloppen bij Europa dus daar hebben we last van of kunnen we last van krijgen." De behoefteeraming is opgesteld in 2009. Voorgaande citaat geeft aan dat er veel plannen geschrapt zijn en dat dit knelpunten in de regionale samenwerking kan opleveren. Bronckhorst geeft een positief gevolg van het schrappen van plannen: " Kijk als je een aantrekkelijk gemeente wil zijn voor bedrijven dan zul je ze wat moeten bieden op het gebied van uitstraling, parkmanagement e.d. Dan kan het niet zo zijn dat je met verpauperde terreinen zit die half leeg staan en dat je elkaar beconcurrereerd, want dat gaat ten koste van de regio en op het moment dat je juist de samenwerking zoekt en daar heel bewust voor kiest kun je juist je regio versterken. Door juist in te zetten, met elkaar, op een juist aanbod van je bedrijventerreinen. In de bestaande bedrijventerreinen zijn er revitaliseringsplannen ontwikkeld. Die zijn in ontwikkeling en worden eind dit jaar / begin volgend jaar uitgevoerd."

Doetinchem vertelt dat de behoefteeraming elke zes weken besproken wordt: "Ja we bespreken dat één keer in de zes weken in het regionale overleg economie." Ook Bronckhorst bevestigt dit: "Vanuit de regio vindt dat plaats met de provincie." Bij de behoefteeraming wordt er in de structuurvisie gezegd dat deze op basis van het TM-scenario tot stand dienen te komen. Bronckhorst geeft echter aan nooit hier van gehoord te hebben: "Zegt mij niks het TM-scenario." Doetinchem geeft aan hier niet in te geloven: "Kijk je kunt allemaal voorspellingen doen, je kunt je expert noemen, maar als de markt in beweging is, dan kun je volgens mij niks voorspellen. Dan kun je allemaal scenario's erop loslaten, maar één scenario is namelijk dat van dat we gewoon een groot overschot hebben aan bedrijventerreinen, dus dan moet je gewoon terug in je aantal bedrijventerreinen, in je aantal vierkante meter. En dan kun je wel allemaal verschillende scenario's gaan bedenken, maar laten we eerst maar de klus klaren dat we het overschot oplossen. Want wat is belangrijk voor een economie? Schaarste creëren. Bij schaarste blijven de bedrijfspanden in waarde, bij overschot lukt dat niet."

De monitoring vindt zoals in het convenant omschreven plaats in het IBIS. Doetinchem bevestigt dit: "Ja, iedereen moet IBIS bijhouden. De provincie roept ons ook altijd op om IBIS goed bij te houden. Dat doen we maandelijks. Wanneer er echt wijzigingen zijn voor verkoop van een bedrijventerrein, mutaties houden we bij."

De vraag of er voor het convenant al sprake was van het opstellen/bijstellen van behoefteeramingen en monitoring in IBIS is aan beide gemeenten gesteld, Bronckhorst geeft aan: "Ja, dat wel. Maar wat je nu doet is dat je eigenlijk regionaal bekijkt van 'welke behoefte is er' en je hebt een regionaal beeld van wat er aan ontwikkelingen plaatsvinden en voorheen was het alleen lokaal georiënteerd met als doel om ook juist vanuit andere gemeenten je bedrijven binnen je eigen gemeente te halen. En die concurrentiepositie is nu verdwenen omdat je nu een gezamenlijk doel hebt en gezamenlijke afspraken er over hebt." De monitoring is dus verbeterd sinds het convenant. Doetinchem geeft echter alleen aan dat het al sinds 2006 gebeurd en de provincie gewoon een brief stuurt met het verzoek om IBIS bij te werken: "Die zeggen gewoon van 'bijhouden die handel, want wij moeten onze planning ook weer maken'."

- **Communicatie:** Het feit dat er behoefteeramingen worden opgesteld en bijgesteld valt niet te wijten aan het convenant. Echter is er wel een kwaliteitsslag gemaakt bij het bijhouden van het IBIS. De provincie communiceert naar gemeenten om het IBIS goed bij te houden. Daarbij is ook de provincie aanwezig bij de overleggen waarin de behoefteeramingen worden besproken.

- **Conformiteit:** Een non-conform punt uit de documentanalyse is ontkracht, namelijk de kwaliteitsslag die gemaakt dient te worden in IBIS. Deze wordt bevestigd door de gemeente Bronckhorst. Dit betekent dat dit punt ook conform is.

- **Gebruik:** Alle afspraken uit het RPB op dit gebied worden ook daadwerkelijk uitgevoerd. Het knelpunt bij het schrappen van zachte plannen, dat gemeenten toch hun plannen door gaan voeren met andere gemeenten, wordt echter niet duidelijk aangegeven in het RPB. Voor de rest zijn er wel goede stappen gezet betreft het schrappen van plannen, of terwijl het beperken van het overaanbod aan bedrijventerreinen. Het IBIS wordt ook goed bijgehouden door de gemeenten. Gemeenten geven aan dat bijvoorbeeld leegstaande panden regionaal worden gedeeld, dit gebeurde eerder nog niet.

Financiën

In het PHP staat een provinciale bijdrage voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Bronckhorst en Doetinchem geven beide aan dat er voor de regio een bijdrage van € 10 miljoen is geweest van de provincie. Dit is in het HRT-fonds gestopt. Bronckhorst: *"Die zijn in het HRT-fonds gestort. En volgens mij hebben alle gemeenten, daar allemaal al gelden uitgehaald ten behoeve van de revitalisering."* Doetinchem geeft een andere inkomstenstroom weer voor het HRT-fonds: *"Alle inkomsten die we krijgen van die bedrijventerreinen komen ook in dat fonds. Dus dan heb je zowel vanuit de provincie geld, als vanuit de gemeente geld. En eigenlijk met dat geld gaan we weer opnieuw inzetten om bedrijventerreinen te verduurzamen."* Bronckhorst geeft aan dat er sprake is van een verdeelsleutel voor de gelden uit het HRT-Fonds: *"Per gemeente is er een verdeelsleutel en dan is het aan de gemeente zelf om dat in te zetten."*

Een onderdeel uit de structuurvisie is dat er een meer marktconforme grondprijsmethodiek dient te worden toegepast. Bronckhorst geeft aan met bandbreedtes te werken: *"We hebben ook gezamenlijke afspraken over grondprijzen en bandbreedtes. Waarbinnen de afzonderlijke gemeenten kunnen opereren."* De gemeente Doetinchem legt dit iets uitgebreider uit: *"Voor de regionale bedrijventerreinen hebben we één prijs per vierkante meter afgesproken en lokale bedrijventerreinen mogen daar 10% onder zitten. Dus we gaan elkaar niet beconcurreren op de prijs. Dus het is heel duidelijk namelijk wat in Oude IJsselstreek de prijs is per vierkante meter. Officieel mag het niet, maar we hebben wel een bandbreedte met elkaar afgesproken. Informeel hebben we afgesproken dat een regionaal bedrijventerrein bijvoorbeeld 125 euro kost, per vierkante meter, even een voorbeeld, en dat dan een lokaal bedrijventerrein daar 10% onder zit of 10% boven zit. Dus dat we elkaar niet lopen te beconcurreren om prijzen, dat is ook best wel een unicum hoor. Want anders gaan de lokale bedrijventerreinen zeggen 'ja, wij kunnen voor 60 euro een vierkante meter aanbieden'. Dan kun je als regionale bedrijventerrein je bedrijventerrein ook niet goed ontwikkelen".* Dit gaat dus iets verder dan in het convenant en de structuurvisie is omschreven, echter lijkt dit wel een effectieve methode te zijn om marktconforme grondprijzen tot stand te brengen.

De vraag of het te wijten valt aan het convenant dat er afspraken worden gemaakt over de grondprijsmethodiek en verevening wordt verschillend beantwoord. Bronckhorst geeft het volgende aan: *"Nee, binnen de gemeente zelf had je natuurlijk wel een bepaalde grondprijsmethodiek natuurlijk, maar regionaal niet. Regionaal zijn we na die tijd de afstemming gaan zoeken."* Doetinchem geeft het tegenovergestelde aan: *"Ja sinds 2008 is dat al aan de gang. Het waren afspraken, maar die werden elk jaar verder vorm gegeven."*

- **Communicatie:** Uit het onderzoek bij de provincie bleek dat de provincie wel een voorzet heeft gedaan voor regionale verevening. Afspraken werden hier echter al over gemaakt voordat het convenant er was. Deze regionale verevening komt dus vanuit een andere communicatiestroom. Het is niet duidelijk geworden welke dit is. Verder blijft de provincie goed

communiceren betreft de financiële bijdragen en stimuleert het de regionale samenwerking en de herstructurering met deze bijdragen.

- **Conformiteit:** De financiële instrumenten die ingezet zijn in deze regio zijn conform de instrumenten die beschreven staan in de structuurvisie, waarvan grondprijsmethodiek en verevening de belangrijkste zijn.

- **Gebruik:** Geconstateerd is dat er regionale verevening plaatsvindt in de regio. Ook wordt er een grondprijsmethodiek toegepast die meer marktconform is en concurrentie bijna geheel uitsluit. Het valt ook op dat de provincie zich aan de checklist van het toekennen van subsidies houdt, indien er aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt doet de provincie ook moeite om gelden vrij te spelen om dat te bevorderen.

SER-ladder

De SER-ladder is ook al voor het een covenant een belangrijk instrument geweest voor het tegengaan van veroudering van bedrijventerrein. Het instrument is in het covenant nog eens extra onder de aandacht gekomen. De gemeente Bronckhorst geeft op de volgende manier invulling aan de SER-ladder: *"Dat is voor ons de richtlijn bij hervestiging van bedrijven. Als een bestaand bedrijf een huisvestingsvraagstuk heeft dan passen we de SER-ladder toe om te kijken hoe we het bedrijf kunnen plaatsen op bestaande terreinen."* De gemeente Doetinchem gebruikt ook de SER-ladder en geeft aan hier een handreiking voor te hebben opgesteld: *"Wij hebben een handleiding gronduitgifte. Wij doen altijd intake, we hebben echt een boekje gemaakt met een intake vragenlijst voor de ondernemer van 'wat is zijn huisvestingsvraag'? En vervolgens gaan wij kijken 'wat is nou zijn huisvestingsvraag in vierkante meter, hoeveel verkoop heeft hij nodig, hoeveel hal heeft hij nodig, hoeveel medewerkers heeft hij nodig'? Dan gaan we eerst kijken 'kunnen we dat binnen de bestaande panden oplossen'? Of is daar echte en nieuwe aanvraag voor nodig. Dus we hebben echt de systematiek vertaald in de handleiding gronduitgifte. Dat is eigenlijk de hele SER-ladder vertaald in een handleiding in hoe accountmanagers werken en omgaan gaan met een onderneming. Oss is ook best wel vergaand met deze methode met de SER-ladder, dit komt mede ook uit Oss."* Op de vraag of de SER-ladder wordt verplicht voor gemeenten wordt beiden ontkenkend gereageerd, Doetinchem zegt: *"Het is niet verplicht gesteld, we hebben zelf het idee gehad om transparant grondbeleid te voeren. Wij laten gewoon zien eigenlijk bij die handreiking hoe wij werken."* Bronckhorst geeft dit ook aan: *"Nee volgens mij niet. Er wordt wel flink op gestuurd, maar of die echt verplicht is weet ik niet. Het is wel een methodiek die aanspreekt en vanuit diverse hoeken en diverse kanten positief uitwerkt."*

In het interview wordt een bekend knelpunt bij de SER-ladder aangehaald, namelijk dat gemeenten een overaanbod van uitgeefbare grond bezitten, waardoor er makkelijker wordt uitgeweken naar nieuwe bedrijventerreinen, omdat anders de rentelasten doortikken. De gemeente Bronckhorst belicht dit dilemma en hoe hier mee om wordt gegaan: *"Het is heel afhankelijk van de locatie en als je gaat schrappen in plannen. Het kan best zijn dat op een bepaald deel van een terrein heel veel leegstand is waar je straks eventueel je revitaliserings- of herstructureringsgelden wilt inzetten. Het kan ook zijn dat juist vestiging van één bedrijf daar juist weer anderen aantrekt, en even afhankelijk van de uistraling van het bedrijf, wat voor een soort bedrijf het is. Dus per geval moet je kijken 'wat is goed voor het bedrijf' en 'wat is goed voor het bedrijventerrein en de regio'."* In de gemeente Doetinchem is geen sprake van dit dilemma: *"Wij hebben dat gelukkig niet in Doetinchem. Voor bedrijventerreinen niet. Voor woningen wel."* Er is wel een ander knelpunt dat aan het licht komt bij de gemeente Doetinchem: *"Enige knelpunt wat er is, is dat je ziet dat sommige makelaars hun kaarten op de borst houden. Ze gebruiken Funda en wij gebruiken soms ook Funda om te kijken en mensen door te verwijzen 'ga nou eens kijken naar dat pand'. Maar makelaars houden de goede panden in hun binnenzak, die zetten ze echt niet op Funda. Wil je de SER-ladder optimaal kunnen gebruiken, wil je de ondernemers*

optimaal kunnen doorverwijzen naar bestaande panden, dan moeten makelaars ook alles met de gemeenten gaan delen. En dat doen ze dus niet, want de panden waar ze het meeste geld op kunnen verdienen die houden ze in de binnenzak, die zetten ze echt niet op Funda." Dit probleem is in de theorie nog niet eerder naar voren gekomen. Doetinchem neemt hier zelf initiatief in om het probleem aan te pakken: "Dat wordt met name lokaal gedaan, en ook van onderop, door parkmanagementorganisaties. Op elk bedrijventerrein zit een parkmanagement organisatie en wij doen actief mee aan de vergaderingen één keer in de maand. Dus dat betekent dat we zeven vergaderingen hebben, dat doen mijn collega's en zij inventariseren ook continue de leegstand en de kansen."

Gemeente Doetinchem geeft aan dat de SER-ladder echt pas sinds 2010 actief wordt toegepast. Ook bij Bronckhorst is het nu onderdeel van het vestigingsbeleid.

- **Communicatie:** De SER-ladder is volgens de gemeenten niet verplicht. Dit is tegenstrijdig met het geen dat de provincie Gelderland aangeeft, namelijk dat het wel een verplicht onderdeel is. Beide gemeenten geven er echter wel actief invulling aan. Er wordt aangegeven dat er vanuit de provincie erg op aangestuurd wordt om de SER-ladder toe te passen. Doetinchem geeft daarbij ook aan dat hun handreiking een afgeleide is van wat er in Oss gebeurt, een stukje kennisdeling tussen gemeenten dus.

- **Conformiteit:** Alle besproken punten over de SER-ladder komen in de documentanalyse ook als conform naar voren.

- **Gebruik:** De SER-ladder wordt nu ook daadwerkelijk toegepast. Ook is er een pandenbank beschikbaar, echter treed hier wel een probleem bij op, namelijk de makelaars die hun panden niet delen met de gemeente. Dit leidt er toe dat de SER-ladder niet optimaal toegepast kan worden.

Parkmanagement

Het convenant streeft naar een duurzaam bedrijventerreinenbeleid. Een belangrijk instrument hierbij is het parkmanagement. In Bronckhorst wordt het animo gepeild voor het gezamenlijke parkmanagement op een bedrijventerrein: "We zijn nu met de ondernemers aan het kijken welke vorm we kunnen oppakken voor een fondsvorming. De gemeente heeft gezegd die HRT-gelden in te zetten om bedrijventerreinen op te knappen en daar komt ook gemeentegeld bij. Dan verwachten we van de ondernemers ook iets terug, verwachten we ook een bijdrage van ontwikkeling en uitstraling van het park. Dus we vragen van bedrijven om te kijken hoe zij invulling kunnen geven aan parkmanagement. We willen de eerste slag maken om het terrein op een goed basisniveau te krijgen. Vervolgens is het aan de ondernemers, om daar in de vorm van parkmanagement een gevolg aan te geven." In Bronckhorst staat het dus nog in de kinderschoenen voor bestaande bedrijventerreinen. Voor de nieuwe terreinen is uit de documentanalyse al naar voren gekomen dat parkmanagement een voorwaarde is. Dit blijkt ook uit het interview met de gemeente Doetinchem: "We hebben op de twee nieuwe bedrijventerreinen waar we bij de verkoop parkmanagement verplicht stellen." In Bronckhorst is men al wel verder in het KVO-B, Keurmerk Veilig Ondernemen Bedrijventerreinen: "Op alle terreinen binnen Bronckhorst hebben we daar nu werkgroepen van. Dus een samenwerkingsverband tussen ondernemers, brandweer, politie en gemeente. Is een plan geschreven voor twee jaar, waarin gezamenlijke doelen worden afgesproken die we met elkaar willen bereiken, omtrent van veiligheid, maar ook de uitstraling van een terrein. Dus daar heeft de gemeente een rol in qua ruimte en ook de ondernemers natuurlijk zelf met betrekking tot de private terreinen. Zij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor wat er op hun terrein gebeurt. KVO-B zal straks een onderdeel kunnen worden van het parkmanagement."

Gemeente Doetinchem geeft aan voor ieder bestaand bedrijventerrein al een parkmanagementorganisatie te hebben: *"We hebben op elk bedrijventerrein een parkmanagementorganisatie, dat gaat via IG&D, dat is de ondernemersvereniging in Doetinchem. Wij nemen actief deel aan de vergaderingen, als adviseur zijnde. We zijn continue met elkaar in gesprek over het overdragen van gemeentelijke taken die een parkmanagementorganisatie over kan nemen. Bijvoorbeeld het groenbeheer, het sneeuwvrij maken van de wegen of het plaatsen van werkzoekenden. Dus er zijn best wel vergaande afspraken over. Zij bekostigen zichzelf. Alleen als het gaat om het overdragen van taken dan is er een gemeentelijke bijdrage, omdat we het anders zelf deden."* Het geld komt voort uit reclameheffing: *"Op de drie andere bedrijventerreinen hebben wij het via reclameheffing laten regelen, dus er zullen geen freeriders zijn. Iedereen moet belasting betalen voor het uitstallen van reclame, de reclamebelasting komt dan in een pot en daaruit betalen ze collectieve activiteiten, bijvoorbeeld de beveiliging van het bedrijventerrein."*

In dit geval kun je zeggen dat de ondernemers dus bijna verplicht zijn om hier aan mee te doen, tenzij de reclame van de gevel halen, maar dit is voor de meeste ondernemers geen optie. Op de vraag of je hier de ondernemers niet mee tegen de haren instrijkt komt de gemeente Doetinchem met een verassend antwoord: *"De ondernemers kwamen zelf met dat initiatief om dat te doen. Toen hebben wij gezegd, organiseer eerst maar een stem en laat eerst maar eens zien of er genoeg draagvlak is en ze hebben bewezen dat er genoeg draagvlak is. Dus wij hebben de raad geadviseerd om reclamebelasting in te voeren."*

De provincie sprak in het interview over het creëren van een sneeuwbaaleffect voor de ondernemers. Aan de gemeente Doetinchem is gevraagd hoe dit uitpakt: *"Ja, een heel praktisch voorbeeld, Verheulswede is ook een bedrijventerrein die we hebben opgeknapt op dit moment, wij hebben daar een potje binnen dat budget vrijgemaakt voor als een ondernemer de gevel opknapt, dan geven wij een kleine subsidie. Eigenlijk moet je bij het revitaliseren van bedrijventerreinen die regels direct meenemen, dat als de gemeente investeert dat de ondernemer ook mee moet investeren in zijn pand."* De gemeente blijkt dus ook een vorm van beloning toe te passen wanneer ondernemers meewerken aan de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen.

Op de vraag of voor het convenant al sprake was van parkmanagement in Doetinchem wordt het volgende antwoord gegeven: *"Niet overal, want een paar bedrijventerreinen zijn later gekomen en er was eerst een vrijwillige parkmanagementorganisatie, maar toen kwamen ze erachter dat er veel freeriders waren. Dus toen hebben ze de reclamebelasting eigenlijk aangegeven als instrument om de freeriders te voorkomen."*

- **Communicatie:** Hier zie je dat de provincie niet veel invloed heeft op het parkmanagement, maar dat de gemeenten en vooral de ondernemers zelf hier initiatief in hebben genomen en ook nog steeds nemen. Hier weet de gemeente de ondernemers te pushen op dezelfde manier waarop zij zelf zijn gepusht tot regionale samenwerking, namelijk een stukje bewustwording en subsidies.

- **Conformiteit:** Het parkmanagement is kort beschreven in het RPB. Uit de interviews bleek dat vooral de gemeente Doetinchem erg ver is in de organisatie van parkmanagement op bedrijventerreinen. Dit zijn inmiddels bijna onafhankelijke parkmanagementorganisaties.

- **Gebruik:** Het parkmanagement wordt in Doetinchem op een juiste manier toegepast en de gemeente Bronckhorst wil hier ook naar toe, hier wordt nog met de ondernemers overlegd. Er wordt bij het parkmanagement ook gebruik gemaakt van een fondsvorming, die het zelfde principe kent als de regionale fondsvorming, namelijk dat beide partijen geld in het fonds stoppen.

SWOT-Analyse

Bronckhorst

Sterktes

Regionale afstemming leidt tot juiste bedrijf op de juiste plaats, geen concurrentie tussen gemeenten, behoud werkgelegenheid voor de regio

Zwaktes

Vergt andere denkwijze; regionaal belang boven lokaal belang, evt. vertraging door bestuurlijke besluitvorming en ambtelijk overleg

Kansen

Vergroten aantrekkelijkheid vestiging voor buiten-regionale bedrijven, beschikbare gelden voor lokale revitaliseringsopdrachten

Bedreigingen

Eenheid van stuurgroep, economische recessie

Doetinchem

Sterktes

We beconcurreren elkaar niet meer, en een andere sterkte is dat we zorgvuldig omgaan met ruimtegebruik. En er wordt meer samengewerkt, dat is ook wel een sterkte. En we delen de lijsten met wie we praten, accountlijsten. Gezamenlijke acquisitie overleg.

Zwaktes

Of iedereen zijn afspraken nakomt, dat is een zwakte. Dus wat je afspreekt in die samenwerking, dat ze dat ook echt opvolgen. Want je kan wel A zeggen maar doe je ook B. Volg je het ook op?

Kansen

Ik zie dus een kans voor de provincie en voor de gemeente bij het opknappen van bedrijventerreinen ook wat aan ondernemers te vragen, 'kijk wij investeren wat in het gebied, maar jullie moeten meedoen met geld'. Dus ook in het kader van bezuinigingen een eigen bijdrage vragen voor ondernemers, dat ze ook meer investeren. Een andere kans is, dat hebben wij al gedaan, parkmanagement verplicht stellen voor elk bedrijventerrein. Waarmee je ook voor de toekomst het bedrijventerrein duurzaam maakt

Bedreigingen

Dat we ons te veel vastpinnen op die scenario's, en dat we gewoon goed moeten kijken naar wat de lokale economie nodig heeft en welke behoefte er is. En dat wij soms als gemeente zijnde en als provincie zijnde te weinig door hebben van wat de huisvestingsvraag van de ondernemer is. We hebben het vaak helemaal niet in het zicht. Makelaars weten het veel beter, wij moeten ook wat meer grip krijgen op die situatie en de markt wat beter door hebben.

6 Conclusie en reflectie

De onderzoeksresultaten zijn nu uiteengezet in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt en wordt ook de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. In de inleiding wordt de situatie geschetst van problematiek omtrent bedrijventerreinen voordat het convenant uitgekomen is. Uit de inleiding valt ook de doelstelling van dit onderzoek op te maken, dit was namelijk *'De doorwerking van het nieuwe bedrijventerreinenbeleid van het Rijk naar gemeente(n) toonbaar maken voor gemeente(n), door de huidige doorwerking van dit beleid te analyseren aan de hand van beleidsevaluatie theorieën over doorwerking'*. Het onderzoek heeft in dit geval alleen betrekking op de provincie Gelderland in het algemeen en specifiek de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem, die binnen de regio Achterhoek samenwerken. In hoofdstuk twee is dit nieuwe bedrijventerreinenbeleid in de vorm van het convenant bedrijventerreinen uiteengezet. In hoofdstuk drie is vervolgens de theoretische invalshoek beschreven en uiteindelijk een aanzet gegeven voor de analysemethode om de doorwerking te kunnen analyseren. Namelijk op 3 verschillende analyseniveaus, communicatie, conformiteit en gebruik. Deze methode is beschreven in hoofdstuk vier. De resultaten uit het empirisch onderzoek zijn in hoofdstuk vijf weergegeven.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. Tevens wordt er een algemene reflectie gegeven met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording centrale vraagstelling

In paragraaf 1.4 wordt de centrale vraagstelling geformuleerd, deze is als volgt:

In hoeverre en op welke wijze heeft het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid met betrekking tot (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen?

In paragraaf 1.4 zijn ook vier subvragen geïntroduceerd. De eerste drie zijn reeds beantwoord in de hoofdstukken 2 t/m 4. De laatste subvraag valt te beantwoorden op basis van de resultaten uit hoofdstuk 5. Deze subvraag is als volgt:

In welke mate is het strategisch beleid van het 'Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020' doorgewerkt naar provinciaal en gemeentelijk beleid?

- a. *Communicatie*
- b. *Conformiteit*
- c. *Gebruik*

De drie analyseniveaus communicatie, conformiteit en gebruik worden in deze paragraaf afzonderlijk beantwoord. Hier zijn al conclusies over getrokken in hoofdstuk vijf, echter worden deze per analyseniveau samen gesmeed tot drie afzonderlijke conclusies.

Communicatie

Uit het interview met de provincie Gelderland blijkt dat het Rijk goed heeft gecommuniceerd bij de invoering van het convenant bedrijventerreinen. Dit is een geleidelijk proces geweest, waarbij provincies ook hun input hebben gegeven. Nu heeft het Rijk zich echter al twee jaar teruggetrokken uit het bedrijventerreinendossier en is ook deze communicatie gestopt met de provincie. De provincie Gelderland heeft echter een goede kennis van de afspraken in het convenant. Zo heeft de provincie met gemeenten gecommuniceerd over het maken van

afspraken over regionale samenwerking en is zij goed op de hoogte van de verschillende instrumenten uit het convenant. De provincie Gelderland geeft echter wel aan dat de meeste ontwikkelingen toch al langer speelden dan het convenant. Het convenant wordt echter gezien als een belangrijke schakel bij het uitvoeren van nieuw bedrijventerreinenbeleid. Belangrijk hierbij is ook de bijdrage van het Rijk van € 12,5 miljoen, maar de provincie heeft er zelf ook veel geld beschikbaar gesteld voor de herstructurering van bedrijventerreinen en het ontwikkelen van regionale samenwerking binnen bestuurlijke regio's. De communicatie van Rijk naar de provincie Gelderland wordt hier beschouwd als een directe communicatie.

Alle belangrijke afspraken zijn beschreven in de provinciale structuurvisie, een doorvertaling van het convenant. Deze structuurvisie en het Provinciaal Herstructureringsprogramma worden gezien als de belangrijkste documenten voor de communicatie richting gemeenten. Bij de interviews bij de gemeenten Doetinchem en Bronckhorst is door de respondenten aangegeven dat zij niet op de hoogte zijn van het convenant. Echter is de structuurvisie en het PHP wel bekend bij de gemeenten. Tussen de gemeenten en provincie heeft een goede communicatie plaatsgevonden over de afspraken in de structuurvisie. In het Regionale Programma Bedrijventerreinen komen alle belangrijke afspraken terug en ook in de interviews is gebleken dat de gemeenten goed op de hoogte zijn van de uitgangspunten in de structuurvisie. De communicatie tussen de provincie en de gemeenten is nog steeds erg sterk. Om de zes weken wordt er overleg gevoerd tussen de gemeenten en de provincie, hierin worden onder andere behoefteramingen bijgesteld, realisering gemonitord, knelpunten besproken, vragen van bedrijven besproken. Op sommige punten neemt de provincie de regierol sterk op zich, zo wordt er bij de gemeenten gehamerd op het gebruik van de SER-ladder, grondprijsmethodieken en regionale verevening. Het feit dat gemeenten de afspraken kunnen naleven heeft er echter ook mee te maken dat de provincie tegenover een goed beleid ook beloningen uitdeelt. Zo heeft de regio Achterhoek een provinciale bijdrage gekregen, omdat er onder andere sprake was van een goede regionale samenwerking. Geld lijkt voor gemeenten een belangrijke drijfveer om beleid ook daadwerkelijk uit te voeren. De communicatie naar gemeenten komt echter niet alleen van bovenaf. Wat betreft het parkmanagement in de gemeente Doetinchem bijvoorbeeld, hier worden door de ondernemers zelf initiatieven genomen voor bijvoorbeeld fondsvorming voor parkmanagement bij bestaande bedrijventerreinen. Hierbij speelt de gemeente ongeveer dezelfde regierol als de provincie, waarbij in dit geval de ondernemers ook beloond worden met subsidies indien zij initiatief tonen en bijdragen aan een goed ruimtelijk beleid. Bij beide gemeenten wordt ook aangegeven dat het convenant een belangrijke schakel is geweest voor het beleid, echter was het geen totale beleidsomslag omdat er voor het convenant ook al intensief aan een regionaal bedrijventerreinenbeleid werd gewerkt.

Kort kan er worden geconcludeerd dat de communicatie steeds samen is gelopen met beschikbaar gestelde gelden om het beleid procesmatig door te laten werken. De provincie spreekt hier ook van het sneeuwbal-effect. Op deze manier is het doorgevoerd naar de provincie en vanuit daar is het doorvertaald naar gemeenten, maar blijft in dit geval de provincie een actieve rol spelen in het regionale bedrijventerreinenbeleid. Nu zie je dus ook dat gemeenten dezelfde strategie van het belonen gebruiken om andere gemeenten en ook ondernemers te triggeren. Over het algemeen valt er te zeggen dat op dit analyseniveau de doorwerking goed is.

Conformiteit

De doorwerking op het analyseniveau conformiteit is voornamelijk aan bod gekomen in de documentanalyses, maar ook voor een deel in de diepte-interviews. Uit de documentanalyse blijkt dat er sprake is van een hoge mate van conformiteit bij de provincie Gelderland. Dit blijkt

zowel uit de structuurvisie als het PHP. Veel belangrijke afspraken zijn volledig conform of deelsconform. Vier afspraken werden als non-conform betiteld, drie hier van gingen over afspraken die nog gemaakt moeten worden of die al plaats hebben gevonden. De afstemming tussen regio's werd bij de provincie niet teruggevonden in de documenten. Hier is in het diepte-interview navraag naar gedaan. Hier kwam uit dat dit ook daadwerkelijk te weinig gebeurde. De reden hiervoor is vooral dat de prioriteiten nu eerst nog anders liggen. Het gebeurt wel voor een klein gedeelte dat er afstemming is tussen regio's in Gelderland, echter gaat dit vaak over mobiliteit. Uit de diepte-interviews bleek dat er op de korte termijn een beleidsomslag plaatsvindt omtrent de herstructureringsplanning. In de onderzochte documenten is dit nog conform het convenant aangegeven, namelijk het aantal te herstructureren hectare bedrijventerreinen. Echter wordt er nu vooral gekeken naar de knelpunten op bedrijventerreinen en of deze uiteindelijk zijn aangepakt.

Tevens blijkt uit de documentanalyse dat er sprake is van een hoge mate van conformiteit in de regio Achterhoek en dus bij de gemeenten Doetinchem en Bronckhorst. Het onderzochte RPB is echter wel een beperkt document, maar de diepte-interviews konden deze beperkte informatie aanvullen. Non-conformiteit komt op vier punten voor. Deze non-conformiteit houdt kort gezegd op 2 punten in dat er afspraken moeten worden gemaakt om te evalueren met alle partijen of een tussenbalans op te maken. Hier staat niks van in het RPB. Dit is niet vreemd, aangezien die afspraken ook buiten het RPB kunnen worden gemaakt. De twee andere non-conforme punten zijn het betrekken van maatschappelijke belangengroepen en het maken van een kwaliteitsslag omtrent IBIS. Deze punten komen niet duidelijk naar voren in het RPB. De diepte-interviews geven echter aan dat deze punten wel degelijk conform zijn. De gemeente Bronckhorst geeft een voorbeeld waarbij maatschappelijke belangengroepen betrokken zijn bij het bedrijventerreinenbeleid en geeft ook aan dat er nu in IBIS regionaal wordt gemonitord. Het is nu bekend voor de hele regio waar bijvoorbeeld verouderde bedrijventerreinen zijn of leegstand is. Dit voegt iets toe aan het uitwissen van de concurrentieposities tussen gemeenten. Een laatste positieve conclusie is dat de gemeente Doetinchem al een stuk verder is op het gebied van parkmanagement dan het RPB doet vermoeden. Over het algemeen valt te zeggen dat de conformiteit bij zowel de provincie Gelderland als de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem erg hoog is. Een conclusie hierbij is ook dat het vertalen van de afspraken uit het convenant in een structuurvisie een goede zet is geweest, aangezien ook bij de gemeenten een hoge doorwerking op het gebied van conformiteit is geconstateerd.

Gebruik

Het analyseniveau gebruik is aan bod gekomen in de diepte-interviews met de provincie Gelderland en de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem. Hierin werd gevraagd naar afspraken die conform het convenant waren of deze ook daadwerkelijk gebruikt worden, hoe deze gebruikt worden en de reden wanneer het niet gebruikt wordt. Bij de provincie is het gebruik van alle afspraken in hun structuurvisie hoog te noemen. Alle beschreven instrumenten worden ook toegepast. Dit is per regio verschillend. In sommige regio's is er meer de wil om samen te werken dan in andere, als deze wil er al is dan hoeft de provincie al niet te dreigen met bijvoorbeeld een reactieve aanwijzing. Echter komt het voor dat ook deze gebruikt wordt. Het financiële instrument in de vorm van subsidie en fondsvorming blijkt een goed instrument te zijn om gemeenten te triggeren om regionaal samen te werken. Afspraken als de SER-ladder, verevening en grondprijsmethodieken laat de provincie vooral aan de gemeenten over en speelt hier vaak een adviserende rol in. Op sommige punten wijkt het gebruik af van de in het convenant gemaakte afspraken. Zo wordt er nu getwijfeld aan het gebruik van het TM-scenario voor het opstellen van behoefteramingen voor bedrijventerreinen en wordt de herstructurering niet meer op basis van hectares gemonitord maar, op basis van het aantal opgeloste knelpunten. Volgens de provincie Gelderland kan over het algemeen het gebruik van de SER-ladder ook beter binnen de provincie.

Uit de diepte-interviews met de gemeenten Doetinchem en Bronckhorst mag voor beide gemeenten geconcludeerd worden dat hier het uitvoering van afspraken uit het RPB hoog is. Het RPB is via de structuurvisie een indirecte doorvertaling van het convenant. Belangrijkste hierbij is de regionale samenwerking tussen de gemeenten en de fondsvorming tussen deze gemeenten. Veel zachte plannen zijn nu geschrapt om een overaanbod te voorkomen. Ook het IBIS wordt goed bijgehouden door beide gemeenten, dit komt mede door de provincie die altijd verzoekt om IBIS goed bij te houden. Financieel gezien, wordt er nu ook gebruik gemaakt van één grondprijsmethodiek voor de hele regio met een marktconforme grondprijs als gevolg. Tevens wordt er nu regionaal verevend. Voor de SER-ladder hebben beide gemeenten een handreiking gronduitgifte geschreven, hierin is ook een protocol gronduitgifte opgesteld. Als laatst wordt ook het parkmanagement goed gebruikt, vooral in de gemeente Doetinchem. Bij de gemeente Bronckhorst is hier net mee begonnen. Na al deze punten van gebruik zijn er ook knelpunten te noemen binnen het gebruik. Zo wordt er een knelpunt genoemd voor de SER-ladder dat makelaars leegstaande panden voor zichzelf houden, waardoor gemeenten bedrijven die een locatie zoeken niet optimaal kunnen helpen en zo ook de leegstand van panden niet optimaal tegen kan gaan. Een ander knelpunt zit hem in het schrappen van plannen. Het voorbeeld van de gemeente Doetinchem is dat de gemeente Winterswijk samen gaat werken met Duitsland om een bedrijventerrein dat door de regio geschrapt is alsnog te gaan realiseren. Afgezien van de genoemde knelpunten kan er ook voor dit analyseniveau, het gebruik, geconcludeerd worden dat deze in het algemeen hoog is voor de provincie Gelderland en specifiek voor de gemeenten Bronckhorst en Doetinchem.

Met de conclusies van deze drie analyseniveaus is er nu een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Tot slot volgt er in de volgende paragraaf nog een reflectie met hierin aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

6.2 Reflectie

Tot slot wordt er gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek.

- De provincie gaf aan dat er in de regio Achterhoek een goed regionaal bedrijventerreinenbeleid was, waar andere regio's nog iets van konden leren. Voor een vervolgonderzoek zou het goed zijn om ook deze regio's te gaan onderzoeken, om meer uiteenlopende resultaten te krijgen. Nu is er bij dit onderzoek sprake van een hoge mate van doorwerking, maar dit had dus ook anders kunnen zijn indien ik een gemeente had onderzocht waarbij het beleid niet zo goed heeft doorgewerkt.
- De ondervraagden bij de diepte-interviews werkten er pas sinds 2009-2010 en hebben eigenlijk de invoering van het convenant niet direct meegemaakt, waardoor er niet altijd even goed antwoord kon worden gegeven op vragen of iets te wijten valt aan het convenant dat iets zo wordt gedaan, omdat ze hiervoor nog niet werkzaam waren.
- Er kan ook gedacht worden aan een uitgebreider onderzoek, waarbij meer gemeenten worden ondervraagd, om een beter algemeen beeld te krijgen van de doorwerking naar gemeenten toe.
- Uit het onderzoek is ook geconcludeerd dat subsidies een grote rol spelen in de doorwerking van dit beleid. Een goede vraagstelling voor een vervolgonderzoek zou kunnen zijn: 'Hoe afhankelijk is de doorwerking nou eigenlijk van subsidies?'
- Doordat er niet meer partijen zijn geïnterviewd dan bijvoorbeeld de gemeente, hangt het analyseniveau gebruik heel erg af van de eerlijkheid van de geïnterviewde. Ze kwamen beide erg eerlijk en open over, maar toch bestaat de mogelijkheid dat ze in sommige gevallen het sociaal wenselijke antwoord hebben gegeven. Door bijvoorbeeld ondernemers te interviewen kan het gebruik ook beter worden bevestigd, of juist ontkracht.

Bibliografie

- Bukkems, G., 1989. *Doorwerking van het in nationale plannen verwoorde beleid*, Nijmegen: Faculteit der beleidswetenschappen.
- De Algemene Rekenkamer, 2008. *Herstructurering van bedrijventerreinen*, Den Haag 2008: Sdu Uitgevers.
- Faludi, A., 2000. The Performance of Spatial Planning. *Environment and planning*, pp. 299-318.
- Gemeente Doetinchem, 2011. *Stedenbouwkundige voorwaarden A18 Bedrijvenpark*, Doetinchem: Repro gemeente Doetinchem.
- Herweijer, M., Hummels, G. & Lohuizen, C. v., 1990. *Evaluatie van indicatieve plannen; handleiding en begrippen*, sl: sn
- Lange, M. d., 1995. *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid*, Amsterdam: Thesis Publicers.
- Louw, E., Needham, B., Olden, H. & Pen, C., 2004. *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Maarse, J. & Moen, J., 1991. Instrumenten van beleid: De doorwerking vanuit een organisatiethoretisch perspectief. *Beleidswetenschap*, pp. vol. 5, nr 2, 132-147.
- Mastop, H. & Faludi, A., 1997. Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and planning*, pp. 815-832.
- Mastop, J. & Faludi, A., 1993. Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering; begripsvorming en onderzoek. *Beleidswetenschap*, 1, pp. 71-90.
- Ministerie van VROM, Ministerie van EZ, IPO, VNG, 2009. *Convenant bedrijventerreinen 2010-2020*, sl: George van Uden.
- Mooi Nederland, 2011. *Mooi Nederland*, Den Haag: Ministerie van infrastructuur en milieu.

- Needham, B., 2006. *Greep op bedrijventerreinen*. [Online]
Available at:
http://www.natuurenmilieu.nl/pdf/1000_061129_essay_barrie_needham_def.pdf
[Geopend 16 2 2012].
- PBL, 2009. *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*, Den Haag/Bilthoven: sn
- PBL, 2009. *Menging van wonen en werken*, Den Haag/Bilthoven: sn
- PHP, 2010. *Provinciaal Herstructureringsprogramma Bedrijventerreinen 2009-2013*, Arnhem: sn
- Provincie Gelderland, 2010. *Structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties*, Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland, sd *provincie Gelderland*. [Online]
Available at: <http://www.gelderland.nl>
[Geopend 22 5 2013].
- Regio Achterhoek, 2011. *Regionaal Programma Bedrijventerreinen RPB Achterhoek*, Arnhem: sn
- Regio Achterhoek, 2012. *Voortgangsrapportage 2012 Regio Achterhoek*, Arnhem: sn
- Seegeren, A., Needham, B. & Groen, J., 2005. *De markt doorgrond; een instutionele analyse van de grondmarkten van Nederland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- SER, 2008. *SER*. [Online]
Available at: www.ser.nl
[Geopend 26 Maart 2013].
- Simons, J., 2010. *Convenant wordt flop. Bedrijventerrein*, pp. 14-18.
- Spit, T. & Zoete, P., 2005. *De achterkant van de planologie: een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

- STOGO, 2009. *Commentaar op het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020*, Nieuwegein: STOGO onderzoek + advies.
- Talen, E., 1997. Succes, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B*, vol 24, pp. 873-587.
- THB, 2009. *Kansen voor kwaliteit; een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, sl: THB.
- Verschuren & Doorewaard, 2007. *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- VROM, M. v., 2009. *Convenant bedrijventerreinen 2010-2020*, Vught: George van Uden.
- VROM-Raad, 2006. *Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen*, Den Haag: VROM-Raad.
- Zwanikken, T., Needham, B. & Faludi, A., 1993. *Doorwerkings-strategieën bij streek- en structuurplannen*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.