

Topperregeling in de praktijk

**Evaluatie en leerervaringen van de Topperregeling
bedrijventerreinen**

Marianne van den Anker, Coen Geerdes en Mark Steverink
Den Haag, maart 2009

Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

telefoon +31(0)70 344 09 66
fax +31(0)70 344 09 67
email info@nicis.nl

www.nicis.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Nicis Institute. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming. Nicis Institute aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1 Inleiding	14
1.1 De Topperregeling	15
1.2 Doelstelling en vraagstelling	17
1.3 Onderzoeksaanpak	19
1.4 Beperkingen aan het onderzoek	19
1.5 Opbouw van het rapport	20
2 Beleidscontext Topperregeling	22
2.1 Beleidscontext rond Actieplan Bedrijventerreinen	23
2.2 Actieplan Bedrijventerreinen	25
2.3 Beleidsontwikkelingen na het Actieplan Bedrijventerreinen	29
2.4 Adviezen en evaluaties	30
3 Evaluatie Topperregeling	34
3.1 3.500 hectare terrein geherstructureerd in 2012?	34
3.2 Doorlooptijd deelprojecten 6 ½ jaar	36
3.3 Elk terrein een plan van aanpak	39
3.4 Beheer, onderhoud en parkmanagement op orde	39
4 Andere effecten en ervaringen	41
4.1 Impulsgeld en vliegwieleffect	41
4.2 Welke neveneffecten zijn opgetreden?	45
4.3 Ervaringen bij de uitvoering	52
5 Conclusies en aanbevelingen	57
5.1 Doelstelling van de Topperregeling	57
5.2 Leerervaringen, neveneffecten, positieve en negatieve aspecten van de Topperregeling	60
5.3 Aanbevelingen in het licht van nieuw bedrijventerreinenbeleid	63
Bijlage 1 Lijst van Topprojecten	68
Bijlage 2 Overzicht van afgegeven beschikkingen	71
Bijlage 3 Vragenlijst voor projectleiders in de gemeenten	76
Deel I Facts & figures	76
Deel II De beschikkingen	79
Deel IV Betrokken actoren	84
Deel V Algemene reflecties op de Topperregeling	86

Bijlage 4 Samenstelling begeleidingscommissie	88
Bijlage 5 Respons en deelnemers expertmeeting	89
Bijlage 6 Resultaten vragenlijst projectleiders	91

Samenvatting

Opdracht en onderzoek

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft Nicis Institute een evaluatie uitgevoerd naar de effecten en leerervaringen van de Topperregeling. Deze evaluatie is toegezegd in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken over de voortgang van het Actieplan Bedrijventerreinen van 19 december 2006.¹

Deze evaluatie heeft plaatsgevonden van november 2008 tot en met maart 2009. Er is gebruik gemaakt van deskresearch, het bevragen van projectleiders (86% respons) en een expertmeeting. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit relevante sleutelpersonen uit de praktijk en wetenschap.

Doel onderzoek

Het doel van deze evaluatie is tweeledig. Allereerst geeft dit onderzoek beleidsmakers, politici, uitvoerders, adviseurs, etc. uit de verschillende bestuurlijke lagen en daarbuiten een beeld van de resultaten die werden beoogd en zijn geboekt met de Topperregeling. In de tweede plaats geeft dit onderzoek aan welke aspecten, onderdelen, uitgangspunten en toepassingsmogelijkheden van de Topperregeling meegenomen zouden kunnen worden in toekomstig beleid.

Onderzoeksvragen

- Welke (kwantitatieve) doelen zijn bereikt?
- Welke masterplannen en deelplannen lagen er al en wat heeft de Topperregeling in dit kader opgeleverd?
- Heeft de Topperregeling een vliegwiel (multipliereffect) teweeg gebracht?
- Hoe is de regeling ervaren?
- Welke leerpunten zijn er, vooral met het oog op de toekomst, voor gesprekken met gemeenten en de inzet van gemeenten zelf?
- Wat zijn de neveneffecten van de Topperregeling?
- Wat was er goed en wat was er minder goed aan de Topperregeling?

¹ Kamerstukken II, 2006-2007, 30800 XIII nr. 35.

Beperkingen

Hoewel op basis van dit onderzoek een groot aantal relevante bevindingen en aanbevelingen kan worden gedaan, kleven er ook beperkingen aan de reikwijdte en intensiteit waarmee een aantal conclusies kan worden getrokken. De effecten van de Topperregeling kunnen niet geïsoleerd worden. De Topperregeling komt bovenop bestaand geld en bestaand beleid. En gezien de doorlooptijd (6 ½ jaar) en het feit dat in 2008 en 2009 nog gemeenten zijn gestart, komt de evaluatie te vroeg. Ook de weloverwogen keuze om projectleiders te bevragen die met de Topperregeling hebben gewerkt, heeft consequenties voor de wijze waarop de onderzoeksresultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Niettemin bieden de resultaten van dit onderzoek voldoende aanknopingspunten om terug te blikken en vooruit te kijken, mede omdat de ervaringen van de mensen die in de praktijk met de Topperregeling hebben gewerkt, gebundeld zijn.

Nieuw tijdsgewricht

Vlak voor en tijdens dit onderzoek heeft de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (de commissie Noordanus) een advies uitgebracht dat het kabinet in hoofdlijnen heeft omarmd. De kern van de beleidswijziging is dat gemeenten niet langer rechtsreeks door het rijk worden gesubsidieerd voor een project. De provincie en regio's voeren in de toekomst op basis van programmasturing de regie. Het Rijk stelt hiervoor een budget van 400 miljoen euro (2009-2013) voor beschikbaar. De opdrachtgever heeft nadrukkelijk meegegeven dat dit onderzoek niet bedoeld is om te reflecteren op het nieuwe beleid dan wel om het draagvlak hiervoor te peilen. Doen alsof er geen advies lag van de commissie Noordanus en de maatschappelijke en politieke steun hiervoor buiten beschouwing laten, paste evenmin. Vandaar dat de aanbevelingen zijn geformuleerd vanuit de gedachte dat de kabinetsreactie stand houdt.

De Topperregeling

De Topperregeling is een specifieke bedrijventerreinensubsidie van het ministerie van Economische Zaken. Met deze regeling vindt ondersteuning vanuit het Rijk plaats door het concentreren van menskracht en middelen op de bedrijventerreinen die een maximale meerwaarde hebben voor de economie. Het gaat hierbij om terreinen waarmee belangrijke 'kansen kunnen worden verzilverd' voor de economie: de Topprojecten. In de periode 2004-2008 is aan 28 verschillende terreinen in de vorm van 39 beschikkingen een bedrag van € 86.184.943 aan subsidie verstrekt. De Topperregeling was nadrukkelijk bedoeld voor herstructurering (niet voor transformatie of facelifts). Bij uitzondering zijn bedrijventerreinen gesubsidieerd die een combinatie van herstructurering en het aanleggen van nieuw terrein tot doel hadden. Het aantal hectare dat met de Topperregeling is gesubsidieerd kan op grond van de aard van de beschikkingen moeilijk vastgesteld worden. Daarvoor moet dus een vertaalslag gemaakt worden. Er is geld voor specifieke activitei-

ten/deelprojecten verstrekt die niet per definitie zijn te 'vangen' in termen van hectare. Naast een aantal specifieke doelstellingen die met de Topperregeling werden beoogd en die zijn vastgelegd in het Actieplan Bedrijventerreinen, zijn verwachtingen (beleidsveronderstellingen) gewekt. Deze neveneffecten die zich 'naar aanleiding van de Topperregeling' hebben voorgedaan, worden eveneens beschreven.

Doelstellingen Topperregeling gebaseerd op Actieplan Bedrijventerreinen

Doelstelling 1. 3.500 hectare bedrijventerrein geherstructureerd in 2012

De Topperregelingen verschillen in hun 'opdracht'. Er kunnen grofweg drie soorten deelprojecten worden onderscheiden: het verwerven van verloederde panden (slopen en opnieuw beschikbaar komen), bedrijfsverplaatsingen, structurele verbeteringen van de infrastructuur en combinaties hiervan.

De kwantitatieve doelstelling aangaande het aantal hectare is weliswaar nog niet gehaald, maar uit de onderstaande gegevens blijkt dat de realisering wel goed op koers ligt. Dat laat onverlet dat een aantal projecten nog loopt of net begonnen is.

Kijken we naar herstructurering op de Topproject terreinen dan kunnen we het volgende beeld geven. We houden dan niet alleen rekening met de resultaten van de Topperregeling zelf maar ook met de deelprojecten in GSB-verband, die op Topproject-terreinen gerealiseerd zijn. Tot 2008 is 814 hectare met GSB-projecten gerealiseerd. Daarvan zijn er 613,6 hectare op Topproject terreinen gerealiseerd. Samen met de 1935,5 gerealiseerde hectaren uit projecten op grond van de Topperregeling zelf levert dat 2567,1 hectare per 1 januari 2008 op in het totale gebied van de topprojecten. Dit is 73% procent van de doelstelling van 3500 hectare geherstructureerd terrein in 2012.

Bovengenoemde gegevens komen voort uit de Monitor bedrijventerreinen. Kijken we naar de door het ministerie van Economische Zaken afgegeven Topperbeschikkingen voor de deelprojecten, dan zien we dat de doelstellingen daarvan vaak niet corresponderen met of uit te drukken zijn in de eenheid hectare. In dit laatste geval kan dus niet rechtstreeks worden bepaald of de doelstelling voor wat betreft het aantal hectare is behaald en dient een vertaalslag naar hectares gemaakt te worden.

Doelstelling 2. De (deel)projecten hebben een maximale doorlooptijd van 6 ½ jaar

Van de deelprojecten loopt een groot aantal vertraging op. De werkelijkheid blijkt weerbarstiger dan vooraf werd verondersteld. De door-

looptijd van maximaal 6 ½ jaar zal in een aantal gevallen niet gehaald worden. Het ministerie van EZ dient de komende tijd rekening te houden met verzoeken tot uitstel. De moeizame uitvoering zit in de aard van de herstructurering zelf en in de tijd die opgaat met afstemming, samenwerking, bureaucratie, beperkte capaciteit en het voldoen aan regelgeving (wijzigingen van het bestemmingsplan zijn bijvoorbeeld tijdrovend). De algemene indruk onder de projectleiders is dat het nu en in de toekomst weinig realistisch is om kortere doorlooptijden te verwachten. Het beeld is gekleurd, maar overwegend positief over het op termijn behalen van de doelstellingen.

Doelstelling 3. 90% van de terreinen heeft een plan van aanpak in het jaar 2006

Deze doelstelling is voor wat betreft de geïnventariseerde bedrijventerreinen behaald. Een deel van de gemeenten had al een masterplan bij aanvang van de Topperregeling. Een deel van de gemeenten heeft master- en deelplannen ontwikkeld in het kader van de Topperregeling.

Doelstelling 4. Parkmanagement, beheer en onderhoud op orde

Een derde van de onderzochte terreinen heeft geen beheerorganisatie, de resterende tweederde heeft dat wel. Het beheer en onderhoud is volgens de respondenten (redelijk) op orde. De Topperregeling heeft er in een aantal gevallen toe bijgedragen dat dit resultaat is geboekt. De invulling van de begrippen onderhoud, beheer, beveiliging en parkmanagement verschilt van terrein tot terrein. De respondenten geven aan dat de continuïteit en financiering voor de lange termijn aandacht verdient.

Goede elementen, leerervaringen en neveneffecten van de Topperregeling

Het masterplan is een goed instrument

Om voor de Topperregeling in aanmerking te komen moesten masterplannen worden ontwikkeld. Zowel het proces van het maken ervan (hoewel dit hier en daar als belastend is ervaren) als het resultaat (minder ad hoc en meer gestructureerd beleid) is positief ervaren. Respondenten zien het masterplan als een meerwaarde die visie en focus aanbrengt op de aard van het probleem en waar men heen wil met het bedrijventerreinen.

Eind-van-de-rit regeling en dekking van onrendabele projecten.

Bijna alle projectleiders geven aan dat de subsidiebereidheid van het ministerie van EZ, in de vorm van een eind-van-de-rit-regeling, het project de 'swing' heeft gegeven die nodig was. Zonder de Topperregeling waren veel zaken niet van de grond gekomen.

De Topperregeling is een impulssubsidie. Er is een redelijk sterk vliegwieleffect opgetreden

Het vliegwieleffect dat met de Topperregeling werd beoogd is redelijk sterk gebleken. Niet alleen zijn meer partijen financieel over de brug gekomen, maar ook heeft de Topperregeling een psychologisch effect te weeg gebracht: het gezamenlijk optrekken van bedrijven en overheid zorgt voor een extra drive en voor vertrouwen. Het vliegwieleffect treedt op doordat er sprake is van een substantiële financiële bijdrage.

Minder goede elementen, leerervaringen en neveneffecten van de Topperregeling

Rol ministerie van EZ blijft beperkt tot financiële bijdrage

Van de meerwaarde van ondersteuning van het ministerie van EZ (inzet van expertise, projectbemiddeling en interventies) is nauwelijks gebruik gemaakt. Kennelijk is hiervoor in het veld geen behoefte. Naar het ministerie van EZ wordt vooral gekeken voor een bijdrage door middel van financiering.

Subsidies werven is verheven tot een beroep

Het beeld dat uit de Topperregeling naar voren is gekomen, sluit aan op het beeld dat de Rekenkamer heeft geschetst: subsidies verwerven is een vak apart geworden. Veel projectleiders beschouwen het verzamelen van geld uit diverse potjes als één van hun belangrijkste activiteiten. De financiering komt uit diverse posten van de gemeentelijke begroting, verschillende provinciale regelingen, regelingen van het Rijk en Europese subsidiemogelijkheden. Hier gaat veel tijd en energie in op. Dit is overigens een verschijnsel dat niet alleen op de Topperregeling van toepassing is.

Voorts lijkt het er op dat regelmatig subsidieaanvragen strategisch worden ingevuld. Vaak blijkt achteraf dat aan subsidievoorwaarden weliswaar op papier is voldaan (draagvlak, voldoende partners, etc.), maar dat het hier in de praktijk toch aan schort.

Afhandeling subsidieaanvraag kan sneller. Nog steeds veel administratieve lasten

In het proces van aanvragen zijn nog behoorlijke efficiency stappen te maken. Het stroef lopen ervan hangt nauw samen met de selectiecriteria van de Toppersubsidie en de strikte eisen die worden gesteld aan cofinanciering. Er is in het veld behoefte aan uitvoeringsruimte.

Impulseffect Topperregeling beweegt bedrijven nog niet tot voldoende betrokkenheid

Ondanks het vliegwieleffect blijft het de vraag hoe ondernemers kunnen worden overgehaald om samen met de overheid te investeren in bedrijventerreinen. De veronderstelling dat bedrijven niet of nauwelijks be-

trokken zijn, moet op basis van dit onderzoek in positieve zin worden bijgesteld.

Aanbevelingen in het licht van nieuw bedrijventerreinen-beleid voor Rijk, provincies en gemeenten

Daar het op basis van het in ontwikkeling zijnde nieuwe bedrijventerreinenbeleid voor de hand ligt dat de rechtstreekse projectsubsidie aan individuele gemeenten/projecten komt te vervallen, zijn in dit onderzoek alleen aanbevelingen gedaan die bruikbaar zijn bij programmafinanciering onder regie van de provincie/regio.

Aanbeveling 1. Werk met plannen

Ook bij een provinciale programmafinanciering zal er met plannen gewerkt moeten worden. Plannen definiëren de agenda, geven sturing, bieden houvast en bieden een eerste kader voor de uitvoering. De bestaande gemeentelijke masterplannen vormen een goede basis (input voor het programma en voorbeeld) en dienen niet verloren te gaan, ook niet in de ambitie die er in ligt besloten. Bij de uitwerking van het nieuwe beleid doen de projectleiders een dringend beroep op de provincies en regio's om de masterplannen die in het kader van de Topperregeling zijn gemaakt te gebruiken om voldoende inhoud op terreinniveau te behouden.

Aanbeveling 2. Zorg voor substantiële bijdragen met een voldoende flexibele inzetbaarheid

Het verdient aanbeveling in toekomstige subsidieregelingen te zoeken naar voldoende flexibiliteit om er voor te zorgen dat:

- er maatregelen worden genomen die bijdragen aan de verbetering van het ondernemingsklimaat en het investeringsklimaat op een bedrijventerrein, ook als de inzichten over hoe dat het beste kan worden bereikt gedurende de looptijd van een project wijzigen;
- voortgang wordt geboekt, ondanks dat de uitvoering minder snel loopt dan beoogd;
- de rijkssubsidie een significante aanvulling is op de bijdragen van één of meer andere partijen, waaronder de subsidieaanvrager, ongeacht hoe de verdeling over andere partijen precies is.

Naar verwachting zal dit het vliegwieleffect versterken, strategisch aanvraagdredag tegengaan en de administratieve lasten beperken.

Aanbeveling 3. Terug naar de basis: maatschappelijk effect centraal en werk met eenduidige definities

De Topperregeling werkt met de indicator hectares als maatstaf voor succes. Deze indicator verbergt echter de achterliggende doelstellingen van herstructurering. De uitdaging zal zijn om de begrippen die er echt

toe doen ('ondernemersklimaat', 'vestigingsklimaat', 'veroudering, 'kwalitatief hoogwaardig terrein') te operationaliseren. Wat de ondernemers zelf vinden van de kwaliteit van 'hun' terrein mag meer aandacht krijgen. Hiertoe kan aansluiting gezocht worden bij de inspanningen die op dit moment in de praktijk worden gepleegd.

De maatschappelijke problemen (rommelig, achterstallig onderhoud, onveilig, niet aantrekkelijk voor ondernemers, beperkte economische groei, etc.) die de aanleiding vormden voor de invoering van de Topperregeling, en overigens uitputtend zijn beschreven in diverse beleidsdocumenten en adviezen, dienen (weer) centraal te komen staan. Het doel zelf is niet herstructureren, maar om met herstructurering bepaalde maatschappelijke effecten te realiseren.

Aanbeveling 4. Beheer en onderhoud met oog op de toekomst

Parkmanagement en criminaliteitspreventie maken deel uit van de Topperregeling. Het (opnieuw) structureel inbedden (organisatorisch en financieel) van beheer en onderhoud voor bedrijventerreinen wordt aanbevolen om te voorkomen dat over een aantal jaren opnieuw achterstallig onderhoud moet worden gedaan.

Aanbeveling 5. Samenwerking en vertrouwen onzichtbare, maar wezenlijke factoren voor succes

Samenwerking en vertrouwen (high trust en high power) zijn niet afdwingbaar, maar wel voelbaar, te bevorderen en enigszins meetbaar, maar bovenal van wezenlijk belang voor succes. De inzet van betrokkenen en de resultaten die in de toekomst zijn te behalen zullen medebepaald worden door de wijze waarop de provincie weet te inspireren en wezenlijk weet te binden. Het stimuleren van provincies om te komen tot high trust en high power constructies wordt aanbevolen.

Aanbeveling 6. Verzakelijken met aandacht voor aantrekkelijke business case

De Topperregeling wilde er toe bijdragen dat derden (ondernemingen) ook zouden investeren in bedrijventerreinen. Dit is deels gelukt. Eén van de door de commissie Noordanus voorgestelde en door het Kabinet overgenomen doelen van verzakelijking is dat de markt voor bedrijvenvastgoed aantrekkelijker wordt voor institutionele beleggers met lange termijn doelstellingen. In de te creëren en de te verwachten waardeestijging van vastgoed lijkt een deel van de business case te zitten. Vanuit Brussel zal men kritisch opletten in hoeverre er sprake is van staatssteun. Niettemin wordt aanbevolen dat rijk en provincies nagaan of er in het nieuwe instrumentarium modaliteiten kunnen worden ingebouwd om samen met private partijen aantrekkelijke business cases te kunnen uitvoeren.

Recent heeft een groep institutionele vastgoedbeleggers een pamflet overhandigd aan de minister van VROM waarin (onder condities) de bereidheid tot investeren in bedrijventerreinen wordt getoond.

Aanbeveling 7. Heb aandacht voor de obstakels waar de uitvoering tegenaan loopt

Uit de leerervaringen van de projectleiders die in de praktijk hebben gewerkt met de Topperregeling vloeit de aanbeveling voort dat, vooral bij beleidsmakers en verantwoordelijke bestuurders, meer aandacht dient te komen voor de lokale praktijk. Het diepgaander inventariseren van de knelpunten in de uitvoering van lokale projecten verdient dan ook aanbeveling om te voorkómen dat uitvoering van rijks- en provinciaal beleid op lokaal niveau strandt. In het kader van de door de commissie Noordanus aanbevolen, regionale/provinciale planning en programmering dient te worden beoordeeld of en in hoeverre de knelpunten in de lokale praktijk worden opgelost danwel of extra maatregelen nodig zijn.

1 Inleiding

Nicis Institute heeft in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) een evaluatie uitgevoerd naar de effecten en leerervaringen van de Topperregeling. Enerzijds is bepaald naar in hoeverre de doelstellingen van de Topperregeling zijn behaald en anderzijds is gekeken naar ervaringen en bruikbare elementen voor nieuw bedrijventerreinenbeleid. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden van november 2008 tot en met maart 2009.

Deze evaluatie is toegezegd in de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken over de voortgang van het Actieplan Bedrijventerreinen van 19 december 2006.²

Het kabinet heeft recent in een reactie³ laten weten dat het nieuwe Rijksbedrijventerreinenbeleid, inclusief de financiële aspecten en beleidsinstrumenten daarvan gebaseerd zal zijn op het brede en stevige advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen(THB), ook bekend als de commissie Noordanus.⁴

“Het kabinet zet samen met de provincies, gemeenten en bedrijfsleven en in lijn met het advies van de THB in op een herstructureringsopgave van 6500 ha tot 2013. Voor deze herstructurering heeft het kabinet tot en met 2013 €400 miljoen beschikbaar. De uiteindelijke bijdrage van het kabinet is afhankelijk van de bijdragen van de andere partijen. Het kabinet wil over de behoefteeraming en herstructurering van bedrijventerreinen een convenant tekenen met provincies en gemeenten in juni 2009.”⁵

Centraal in de nieuwe aanpak die door de Taskforce is voorgesteld staat de verschuiving van project- naar programmafinanciering onder regie van de provincie/regio.

Er is uitdrukkelijk afgesproken dat bij de ontwikkeling van dit nieuwe bedrijventerreinenbeleid de resultaten van de evaluatie van de nu geldende Topperregeling zullen worden meegenomen. Een belangrijke focus van dit onderzoek is dan ook welke elementen en leerervaringen van vier jaar Topperregeling gebruikt kunnen worden voor toekomstig

Nieuw Rijksbedrijventerreinenbeleid zal gebaseerd zijn op het brede, en stevige advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen(THB)

Verschuiving van project- naar programmafinanciering onder regie van de provincie/regio

Resultaten evaluatie Topper worden meegenomen in nieuw beleid

² Kamerstukken II, 2006-2007, 30800 XIII nr. 35.

³ Kabinetsreactie Tasforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, Kamerstukken II 2008-2009, 31 253 nr. 8.

⁴ Het ministerie van EZ streeft ernaar de visie en het beleid in het voorjaar van 2009 te kunnen presenteren.

⁵ Kamerstukken II 2008-2009, 31 253 nr. 8, p. 1.

beleid. Deze leerervaringen worden in deze evaluatie benoemd. Daarnaast geeft deze evaluatie inzicht in wat de Toppersubsidie tot dusver voor de herstructurering van bedrijventerreinen heeft betekend en welke resultaten zijn behaald.

1.1 De Topperregeling

Zowel het Rijk als gemeenten beschouwen het onderhoud en de ontwikkeling van bedrijventerreinen al geruime tijd als een belangrijke voorwaarde voor duurzame economische groei. Begrijpelijk, want ongeveer eenderde van de werkgelegenheid en 50% van de bedrijven in Nederland bevindt zich op bedrijventerreinen.⁶ In dit licht heeft het toenmalige kabinet in het Actieplan Bedrijventerreinen voor de jaren 2004 tot en met 2008 acties geformuleerd om voldoende ruimte om te werken op bedrijventerreinen te (blijven) garanderen.⁷ Het betreft niet alleen het herstructureren van verouderde terreinen, maar ook het aanleggen van nieuwe terreinen.

In het Actieplan staan verschillende generieke beleidsinstrumenten opgesomd om voor algemene knelpunten oplossingen te vinden (onder andere om knelpunten voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, parkmanagement, criminaliteit, bereikbaarheid, zonering en kennisverspreiding). Nieuw is de expliciete keuze van het ministerie van EZ om een specifiek beleidsinstrument in te zetten: de Topperregeling. Met deze regeling vindt, kort gezegd, ondersteuning vanuit het Rijk plaats door het concentreren van menskracht en middelen op de bedrijventerreinen die een maximale meerwaarde hebben voor de economie. Het gaat hierbij om terreinen waarmee belangrijke 'kansen kunnen worden verzilverd' voor de economie: de Topprojecten. Het Rijk zet daarmee vanuit een nationaal perspectief selectief in op kansen daar waar het nationaal economisch rendement het grootst is.⁸

Bedrijventerreinen worden beschouwd als belangrijke voorwaarde voor duurzame economische groei

Actieplan Bedrijventerreinen formuleert ambities bedrijventerreinenbeleid

Actieplan met generieke beleidsinstrumenten en een specifiek beleidsinstrument: de Topperregeling

Met Topprojecten kunnen kansen voor de economie verzilverd worden

⁶ Zie over de werkgelegenheid en werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen: Planbureau voor de Leefomgeving (2008). 'Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen'.

⁷ Ministerie van Economische Zaken (2004). 'Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008: Samenwerken aan uitvoering'.

⁸ Ibidem., p. 5.

Het uitgangspunt is dat gemeenten, provincies, bedrijfsleven en het ministerie van EZ een gezamenlijk belang hebben bij spoedige realisering van de Topprojecten. Het ministerie van EZ heeft op basis van eigen inzichten en externe consultaties een lijst met deze Topprojecten opgesteld. Bijlage 1 presenteert een overzicht van alle Topprojecten. Deze lijst is gebaseerd op de volgende criteria. Het bedrijventerrein:

- Heeft een bovenregionaal karakter;
- is een ruimtelijk aaneengesloten terrein met een omvang van minstens 150 bruto hectare;
- biedt voldoende ruimte voor vestiging van bedrijven in milieucategorie 4 of hoger;
- ligt binnen de economische kerngebieden van de Nota Ruimte (geldt alleen voor een nieuw terrein);
- ligt in een gebied waar nieuwe bedrijventerreinen relatief schaars zijn;
- ligt in een regio met een grote herstructureringsopgave.⁹

Om de spoedige realisatie van de projecten een impuls te geven, zijn door het ministerie van EZ in de periode 2004-2008 financiële beschikkingen opgesteld voor verschillende herstructureringsprojecten. Momenteel zijn 39 beschikkingen afgegeven voor 28 terreinen.

De aard van de herstructurering verschilt sterk per beschikking. In verschillende gevallen gaat het om verwerven en slopen van verloederde panden, waarna – al dan niet na het uitvoeren van bodemsanering – de vrijgekomen grond opnieuw uitgegeven kan worden. Vaak worden er ook ingrepen verricht in de interne en externe ontsluiting. Het betreft hier ingrepen in de fysieke infrastructuur. Daarnaast worden niet zelden objecten of activiteiten verplaatst die voor een verdere ontwikkeling van het terrein een belemmering vormen. Te denken valt aan volledige bedrijfsverplaatsingen, het aanbrengen van ondergrondse kabels en bedradingen of verplaatsing van bijvoorbeeld woonboten ten behoeve van de industrie. Een volledig overzicht van de herstructureringsopgave per beschikking is opgenomen in bijlage 2.¹⁰

Voor alle herstructureringen geldt dat ze voortvloeien uit een masterplan. Gemeenten hebben voorafgaand aan de beschikking een masterplan moeten ontwikkelen voor herstructurering, waarin de kern van de problematiek uit een wordt gezet en de visie op de toekomst van het terrein.

Om in aanmerking te komen voor een Toppersubsidie gelden selectiecriteria voor het bedrijventerrein

Deelprojecten worden gesubsidieerd door het afgeven van beschikkingen

De aard van de herstructurering verschilt sterk per beschikking

Voor alle herstructureringen geldt dat ze voortvloeien uit een masterplan

⁹ Ibidem., p. 44.

¹⁰ In die bijlage zijn ook de doelstellingen van beschikkingen van de niet-geënuquëeerde projecten opgenomen (in verband met non-respons, zie bijlage 5).

Aflopen Topperregeling

De Topperregeling loopt formeel eind 2008 af. In 2009 zal een aantal Topperaansvragen uit 2008 nog verder afgehandeld worden. Op dit moment liggen er nog 11 openstaande aanvragen bij het ministerie van EZ. Het ligt in de lijn der verwachting dat een groot aantal van deze aanvragen zal worden gehonoreerd. Het budget van 2009 wordt gebruikt om de subsidies te bekostigen.

De Topperregeling loopt formeel eind 2008 af. In 2009 zal een aantal Topperaansvragen uit 2008 nog verder afgehandeld worden

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek en de rapportage daarvan is tweeledig. In de eerste plaats wordt antwoord gegeven op de vraag of en in welke mate de doelstellingen van de Topperregeling zijn behaald (hoofdstuk 3). Deze vragen komen op het volgende neer:

- Welke (kwantitatieve) doelen zijn bereikt?
- Welke masterplannen en deelplannen lagen er al en wat heeft de Topperregeling in dit kader opgeleverd?

Het onderzoek zal enerzijds bezien in welke mate de doelstellingen van de Topperregeling zijn behaald

Naast een reflectie op wat er met de Topperregeling is bereikt, is het ministerie van EZ ook geïnteresseerd in de vraag: "Welke aspecten, onderdelen, uitgangspunten en toepassingsmogelijkheden van de Topperregeling zouden kunnen worden overgenomen en welke niet?" Daarom wordt in deze rapportage ook in kaart gebracht wat de leermomenten en leerervaringen zijn bij de Topperregeling (hoofdstuk 4). De volgende vragen komen hierbij aan de orde:

Anderzijds worden leerervaringen benoemd

- Heeft de Topperregeling een vliegwiel (multipliereffect) teweeg gebracht?
- Hoe is de regeling ervaren?
- Welke leerpunten zijn er, vooral met het oog op de toekomst, voor gesprekken met gemeenten en de inzet van gemeenten zelf?
- Wat zijn de neveneffecten van de Topperregeling?
- Wat was er goed en wat was er minder goed aan de Topperregeling?

Tezamen zullen beide doelstellingen de nodige ingrediënten bevatten om nieuw bedrijventerreinenbeleid aan kwaliteit te laten winnen. Dit in het licht van het nieuwe tijdsgewricht, waarbij er in de toekomst sprake zal zijn van programmasturing door de provincie/regio.

Onderzoeksafbakening

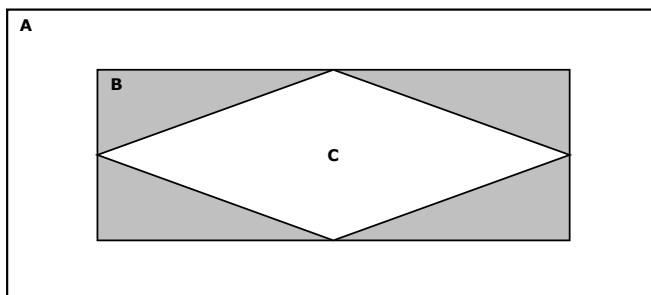
De Topperregeling is niet alleen gericht op kwaliteitsverbetering van bestaande bedrijventerreinen, maar ook op de aanleg van nieuwe en kennisintensieve terreinen (bijlage 1). Nieuwe bedrijventerreinen en kennisintensieve terreinen vallen buiten het bereik van dit onderzoek, omdat dit onderzoek zich concentreert op herstructureringsopgaven. Bestudeerd zijn daarom de 39 beschikkingen met bijbehorende projecten die herstructurering of een combinatie van herstructurering en nieuwe aanleg als doelstelling hebben. Voor deze projecten is tot 15 december 2008 een bedrag van € 86.184.943 aan subsidie verstrekt.

Bestudeerd zijn 39 beschikkingen met bijbehorende projecten die herstructurering of een combinatie van herstructurering en nieuwe aanleg als doelstelling hebben (tezamen € 86.184.943 subsidie)

Bedrijventerreinen die niet in aanmerking zijn gekomen voor de Topperregeling worden dus buiten beschouwing gelaten.¹¹ Bedrijventerreinen die slechts gerevitaliseerd hoefden te worden (bijvoorbeeld het opknappen groen), vallen ook buiten de definitie van herstructurering. Deze terreinen kwamen evenmin in aanmerking voor de Topperregeling.¹²

De omvang van deze evaluatie laat zich met de onderstaande figuur samenvatten.

Figuur 1.1 Bedrijventerreinenbeleid en de Topperregeling



A = Bedrijventerreinenbeleid ministerie van EZ (specifiek en generiek).

B = Topperterreinen (herstructurering, nieuw, combinatie herstructureren en nieuw).

C = Object van evaluatie: Topperterreinen met herstructureringsopgave of een combinatieopgave van herstructureren en nieuw.

- € 86.184.943 Rijkssubsidie
- 28 terreinen + Masterplannen
- 39 beschikkingen + bijbehorende Topperfinanciering. In de beschikking zijn verschillende projectmatige doelstellingen opgenomen (zie bijlage 2)

¹¹ Wel zijn enkele Topprojecten bestudeerd waarbij nog geen beschikking is afgegeven. Dit om ook de leerervaringen hiervan te benutten.

¹² Ondanks dat terreinen met een revitaliseringsopgave niet in aanmerking kwamen voor de Topperregeling is in bijlage 2 te zien dat op verschillende bedrijventerreinen – in ieder geval voor een gedeelte – wel revitalisering plaatsvindt.

1.3 Onderzoeksaanpak

Ter beantwoording van de bovengenoemde vragen is gebruik gemaakt van drie methoden van onderzoek. In de eerste plaats heeft er deskresearch plaatsgevonden. Door het deskresearch is de beleidscontext in kaart gebracht. Hierbij is onderzocht wat het Rijk met de Topperregeling heeft willen bereiken, hoe het instrument zich verhoudt tot ander beleid en wat de beleidshypothesen achter de regeling zijn (op welke aannames is de Topperregeling gebaseerd?). Van het deskresearch wordt verslag gedaan in hoofdstuk twee.

Onderzoeksmethoden: desk research, vragenlijst voor projectleiders en een expertmeeting

Op basis van de resultaten uit het deskresearch en gesprekken met enkele relevante sleutelpersonen uit de praktijk en wetenschap, is een vragenlijst opgesteld (bijlage 3). De vragenlijst is besproken met de begeleidingscommissie.¹³ Via een online module is de vragenlijst vervolgens voorgelegd aan de verschillende projectleiders van de Topprojecten waar de beschikkingen voor gelden. Voor inzicht in de respons wordt verwezen naar bijlage 5.

Tot slot heeft er eind januari 2009 een expertmeeting plaatsgevonden. Hierbij hebben de onderzoekers, wetenschappers, projectleiders vanuit de gemeenten en betrokken medewerkers/projectleiders van het ministerie van EZ met elkaar over de voorlopige resultaten van gedachte gewisseld.¹⁴ Tijdens deze goedbezochte expertmeeting zijn eveneens de laatste relevante onderzoeksgegevens verzameld en zijn de voorlopige uitkomsten van het veldwerk verder uitgediept. Dit proces heeft ook de aanbevelingen aangescherpt.

1.4 Beperkingen aan het onderzoek

In het Actieplan wordt de verwachting uitgesproken dat met de Topprojecten en beschikbare middelen 3.500 hectare bedrijventerrein kan worden geherstructureerd.¹⁵ Of deze doelstelling behaald is, zal gezien de gehanteerde onderzoeksmethode hoogstens een goed beredeneerde schatting zijn. Het is al lange tijd onderwerp van discussie wanneer een hectare daadwerkelijk geherstructureerd ('af') is en wat de definitie van 'verouderd' is. In dit onderzoek wordt hier evenmin een standaard voor ontwikkeld. Hetzelfde geldt voor uitspraken over of een geheel Topper-

Het is moeilijk te beoordelen wanneer een hectare naar tevredenheid geherstructureerd is

¹³ De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 4. De begeleidingscommissie is na de eerste bijeenkomst ter bespreking van de vragenlijst nog twee maal bijeengekomen. Bij de tweede bijeenkomst zijn de eerste resultaten van de uitgezette vragenlijst doorgenomen. Bij de derde bijeenkomst is de concepteindrapportage besproken.

¹⁴ In bijlage 5 is de deelnemerslijst van de expertmeeting opgenomen.

¹⁵ Ministerie van Economische Zaken 2004, p. 5.

gebied als oud aan te merken is of dat het alleen gaat over oude delen ervan. Wel kunnen hiervoor suggesties worden gedaan.

In hoofdstuk twee wordt duidelijk dat de doelstellingen van de Topperregeling ook regelmatig een kwalitatief karakter hebben (ontsluiting, vestigingsklimaat, multipliereffecten). Dergelijke doelstellingen en achterliggende variabelen zijn vaak lastig te kwantificeren. Ook verschillen de doelstellingen in de individuele beschikkingen sterk. Zo kan voor een beschikking gelden dat een herstructurering van de infrastructuur gericht is op betere interne en externe ontsluiting. Dit is lastiger (kwantitatief) meetbaar dan bijvoorbeeld het verplaatsen van 31 woonboten ten gunste voor de ruimte voor industrie en de inrichting van havens. Daarom zal slechts van kwantitatieve gegevens gebruik worden gemaakt wanneer deze indicatoren duidelijk toegevoegde waarde hebben en waarbij helder is van welke doelstelling ze een indicator zijn.

Veel relevante variabelen zijn niet te kwantificeren

Voorts geldt dat de Topperregeling niet in een 'vacuüm' zit. De regeling staat als beleidsinstrument niet op zichzelf en is (nog) niet af te bakenen in tijd. Een en ander komt er op neer dat het (maatschappelijk) effect van de Topperregeling momenteel moeilijk is te isoleren. Veel herstructureringen bevinden zich pas in een beginnend stadium. De eerste beschikkingen en subsidies zijn verstrekt in 2004 en de (formele) einddatum is 31 december 2008. In de tussentijd: 2005, 2006 en 2007 zijn er verschillende beschikkingen afgegeven voor bedrijventerreinen die 'nieuw' in de regeling kwamen. De (door)looptijd verschilt dan ook sterk en het is vaak (nog) niet mogelijk resultaten aan de Topperregeling toe te kennen. Daarnaast worden er ook andere publieke en private investeringen in een gebied gedaan en is het vrijwel onmogelijk de Topperbijdrage hiervan te isoleren.

De Topperregeling staat als beleidsinstrument niet op zichzelf en is vooralsnog niet af te bakenen in tijd

Daarnaast komt de Topperregeling bovenop bestaande intenties en bestaand beleid. De meeste gemeenten en regio's waren al bezig met het versterken en verbeteren van 'hun' bedrijventerreinen. De meeste bedrijventerreinen die in aanmerking zijn gekomen voor de Topperregeling hadden daarmee al een periode van besluitvorming en beleidsintenties achter de rug over welke herstructurering noodzakelijk is. De Topperregeling is in dit verband een impuls/stimulans om de doelen te realiseren. Als gevolg hiervan hebben veel indicatoren om het succes van de impuls te bepalen, een overwegend kwalitatief karakter (meer vertrouwen, versnelling, snellere besluitvorming, netwerken verknopen etc.).

De Topperregeling komt bovenop bestaande intenties en bestaand beleid

1.5 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk twee schetst de beleidscontext en verschaft inzicht in welke doelstellingen met de Topperregeling werden beoogd. In hoofdstuk drie wordt beoordeeld in hoeverre deze doelstellingen zijn behaald en op welke manier hier invulling aan is gegeven. Hoofdstuk vier geeft een

overzicht van de leerervaringen met de regeling. In hoofdstuk vijf volgen de conclusies en aanbevelingen.

2 Beleidscontext Topperregeling

Het herstructureren van bedrijventerreinen heeft sinds lange tijd de aandacht van beleidsmakers, politici en het veld. Betrokkenen zijn het er in grote lijnen over eens dat het scheppen en behouden van voldoende kwalitatief hoogwaardige ruimte om te werken een wezenlijk element is voor duurzame economische groei. In de voorgaande jaren zijn er meerderde analyses gemaakt van de bestaande problemen die uiteenvallen in een meer fysieke kant: verpaupering, verrommeling, versnippering, stagnatie, vervuiling, niet veilig genoeg en onvoldoende leefkwaliteit, etc. en een economische kant: verliezen van economische waarde van terreinen. Deze problemen zijn voorzien van een aantal (denkrichtingen voor) oplossingen en beleidsinstrumenten. De Topperregeling is één van deze beleidsinstrumenten, waarbij het Rijk door middel van subsidieverstrekking investeert in kansrijke herstructureringen.

In de navolgende paragrafen wordt de beleidscontext van de Topperregeling geschetst.¹⁶ Steeds wordt daarbij de relevantie van beleid aangegeven die voor de Topperregeling gelden (zie tekstboxen). Een onderscheid wordt gemaakt tussen expliciete *doelstellingen* van de regeling en resultaten die gezien de beleidscontext redelijkerwijs *verwacht* mogen worden. Zowel de doelstellingen als verwachtingen dienen als bouwstenen voor de vragenlijst. De uiteindelijke vragenlijst is terug te vinden in bijlage 3.

De Topperregeling is één van de beleidsinstrumenten voor de herstructurering van bedrijventerreinen

Onderscheid tussen expliciete doelstellingen van de Topperregeling en wat redelijkerwijs verwacht mag worden

¹⁶ Bij het opstellen van deze paragrafen is teruggevallen op de bewerking van verschillende beleidsdocumenten in: Nypels, M.J.A. (2008). 'Monitor Bedrijventerreinen: Voortgang bedrijventerreinenbeleid over de jaren 2006 en 2007', p 2-19.

2.1 Beleidscontext rond Actieplan Bedrijventerreinen

De Topperregelingen en de herstructurering van oude bedrijventerreinen staat niet op zichzelf en de aandacht voor het herstructureren van oude bedrijventerreinen is niet nieuw. Al gedurende twee decennia wordt er van overheidswege ruim aandacht besteed aan kwaliteitsverbetering van bedrijventerreinen. Een goed voorbeeld van de ambities voor bedrijventerreinen staat bijvoorbeeld al verwoord in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening: "De inrichting van specifieke werkmilieus kan veel efficiënter worden, door effectief en meervoudig ruimtegebruik: functiecombinaties, stapelen en gemiddeld minder grondoppervlak per werknemer. Voorzieningen en gebouwen kunnen gezamenlijk worden aangelegd en gebruikt. Niet elk bedrijf hoeft zijn eigen gebouw of parkeerplaats te hebben. Deze brede aanpak van een intensiever gebruik van ruimte voor werken is gericht op een aanzienlijke kwaliteitsverbetering van bedrijfsterreinen en gebouwen. Een dergelijk ambitieus kwaliteitsbeleid betekent wel dat er een einde moet komen aan de concurrentie tussen gemeenten met grondprijzen en andere 'voordelen' zoals ruime parkeerfaciliteiten."¹⁷ Uit het citaat volgt onder meer duidelijk dat intensiveren van het ruimtegebruik samen moet gaan met een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van bedrijventerreinen.

Aandacht voor het herstructureren van oude bedrijventerreinen is niet nieuw

Box 2.1

Verwachtingen in relatie tot Topperregeling:

- *Door meervoudig ruimtegebruik verhoogt de Topperregeling de ruimteproductiviteit;*
- *Door de Topperregeling zal intensivering van het ruimtegebruik plaatsvinden;*
- *De doelstellingen in de Topperregeling zijn een resultaat van een denkproces over het optimaal gebruik van de schaarse beschikbare ruimte;*
- *Zonder de Topperregeling zal de kwaliteit van de herstructurering lager geweest zijn;*
- *Door de Topperregeling is het ambitieniveau voor de herstructurering omhoog bijgesteld.*

¹⁷ Ministerie VROM (2000). 'Vijfde Nota over de Ruimtelijk', p. 161.

Pieken in de Delta

Het economische beleidskader voor bedrijventerreinen is in 2004 door het ministerie van EZ verwoord in de beleidsnotitie "Pieken in de Delta".¹⁸ Hierin worden specifieke doelstellingen genoemd ten aanzien van bedrijventerreinen voor de periode 2005-2012.

De beleidsnotitie heeft als uitgangspunt dat de Nederlandse economie met andere landen moet kunnen blijven concurreren. Doelstellingen die hierbij geformuleerd zijn, zijn het herstel van het groeivermogen van de Nederlandse economie, verbetering van de Nederlandse concurrentiepositie, stimuleren van economische groei in alle regio's door het benutten van kansen van nationaal belang. In de notitie wordt gesteld dat de doelstellingen kunnen worden behaald indien de basiskwaliteit van de Delta op orde is door onder meer het benutten van kansen in de regio, uitbreidingsruimte voor mainports, goede verbindingen tussen stedelijke netwerken en het buitenland, voldoende hoogwaardige fysieke ruimte voor bedrijventerrein, investeringen in stedelijke economie en het werken aan sterke innovatieregio's.

Pieken in de Delta schetst economisch beleidskader voor bedrijventerreinen met specifieke doelstellingen voor de periode 2005-2012

Box 2.2

Verwachtingen in relatie tot Topperregeling:

- *De Topperregeling zal herstructureringen tot stand brengen die grote waarde hebben voor Nederland als geheel;*
- *Door de Topperregeling zijn herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein en daarbuiten;*
- *In vergelijking met overige rijksregelingen is de toegevoegde waarde van de Topperregeling aan de herstructurering hoog;*
- *De Topperregeling zal minimaal moeten leiden tot het economisch behoud van het bovenregionale karakter van het bedrijventerrein.*

¹⁸ Ministerie van Economische Zaken (2004). 'Pieken in de Delta: Gebiedsgerichte Economische Perspectieven'.

Het Grotestedenbeleid (GSB)

In de GSBIII-nota "Samenwerken aan de krachtige stad"¹⁹ worden verschillende outcome doelstellingen voor de G31 steden benoemd. Deze hebben onder andere betrekking op veiligheid, wonen, werken en recreëren, maar ook de economische kracht van de stad. In het Dossier Economie wordt de economische outcome doelstelling vertaald in een herstructureringsopgave voor oude bedrijventerreinen. Binnen de grenzen van de G31 steden ligt bijna 70% van de Topprojecten. De inzet van GSB-middelen richt zich bij Topprojecten op een bepaald deel van de deelprojecten of deelfase binnen de verschillende masterplannen (te realiseren tussen 2005 en eind 2009). Deze ambities worden per stad in een convenant geformuleerd, uitgedrukt in het aantal te herstructureren hectaren.

Bedrijventerreinen zijn ook onderdeel van het GSB

Binnen de grenzen van de G31 steden ligt bijna 70% van de Topprojecten

In het Actieplan Bedrijventerreinen staat vermeld dat het totale budget voor het beleidsonderdeel Economie in de GSB-convenantperiode 2005-2009 ongeveer €160 miljoen bedraagt. Ook wordt gesteld dat een deel hiervan door de steden 'naar verwachting' zal worden besteed aan de herstructurering van bedrijventerreinen. De Topperregeling is wel een zelfstandig instrument en wordt dan ook door het ministerie van EZ als aanvullend instrument op GSB-projecten ingezet. Met het oog op een goede afstemming van de geldstromen van het Rijk kondigt het ministerie van EZ aan de Topperregeling beleidsmatig en procedureel daar waar mogelijk te koppelen aan het GSB.²⁰

Afstemming GSB-middelen en Toppersubsidie vindt plaats, maar de Topperregeling is een zelfstandig instrument

Box 2.3

Verwachting in relatie tot Topperregeling:

- De stroomlijning van de Topperregeling met overige rijksregelingen is goed.*

2.2 Actieplan Bedrijventerreinen

De *aanpak* van de in de beleidsnotitie Pieken in de Delta beschreven kwalitatieve en kwantitatieve knelpunten wordt beschreven in het Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008. In het Actieplan geeft het kabinet aan wat hun plannen zijn ten aanzien van bedrijventerreinen over de periode 2004 tot en met 2008. Ook de ambities met de Topperregeling worden in het Actieplan uitgewerkt.

In het Actieplan geeft het kabinet aan wat hun plannen zijn ten aanzien van bedrijventerreinen over de periode 2004 tot en met 2008

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2004). 'Samenwerken aan de krachtige stad' (GSBIII).

²⁰ Ministerie van Economische Zaken 2004, p. 4-5.

Het Actieplan benoemt een herstructurerings- en een vernieuwingsopgave voor bedrijventerreinen. In het Actieplan wordt op het moment van schrijven geschat dat ruim 20% van de bedrijventerreinen is verouderd.²¹ Wat betreft de nieuwe bedrijventerreinen wordt gesteld dat vanaf 2004 nog ruim 23.000 hectare bruto nieuw bedrijventerrein nodig is. Speciale aandacht gaat uit naar bedrijventerreinen met een sectorsamenstelling in een hoge milieucategorie.

Het Actieplan benoemt een herstructurerings- en een vernieuwingsopgave voor bedrijventerreinen

Een algemeen speerpunt is de inzet op de kwaliteit van bedrijventerreinen. Het ministerie benadrukt dat dit maatwerk is en niet kan worden vastgelegd in algemene landelijke kwaliteitsnormen. Een uitzondering hierop vormt het beheer van een bedrijventerrein. Om snelle veroudering te voorkomen, wordt de ambitie uitgesproken om bij elk nieuw én geherstructureerd bedrijventerrein parkmanagement adequaat te regelen. Dit is een expliciete doelstelling. De omschrijving/definitie van wat wel en niet onder parkmanagement valt en waar parkmanagement minimaal aan moet voldoen, is niet voorhanden.

Algemeen speerpunt is de inzet op de kwaliteit van bedrijventerreinen

En het voorkomen van verval: beheer, onderhoud en adequaat parkmanagement

Box 2.4

Doelstelling in relatie tot Topperregeling:

- Op de Topperterreinen is het beheer, onderhoud en parkmanagement op orde.*

Doelstellingen Topperregeling in het Actieplan Bedrijventerreinen

In het Actieplan worden enkele doelstellingen van het ministerie van EZ bij de Topprojecten herstructurering expliciet genoemd:

- 90% heeft een plan van aanpak in het jaar 2006;
- Er is 3.500 hectare bedrijventerrein geherstructureerd in het jaar 2012;
- (Deel)projecten hebben een gemiddelde doorlooptijd van 8 jaar.

In het Actieplan worden expliciete doelstellingen voor de Topperregeling benoemd

²¹ Deze inschatting is door de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen inmiddels opgehoogd tot 30%.

Box 2.5

Doelstelling:

- *De Topperterreinen hebben een plan van aanpak opgesteld;*
- *De doelstelling met betrekking tot het aantal te herstructureren hectaren ligt op koers;*
- *De deelprojecten blijven binnen de gestelde doorlooptijd.*

Het ministerie kiest er, zoals gezegd, expliciet voor om – naast generiek beleid – in te zetten op het concentreren van menskracht en middelen op bedrijventerreinen die een maximale meerwaarde hebben voor de (Nederlandse) economie. Met andere woorden, middelen en menskracht behoren te worden ingezet bij de bedrijventerreinprojecten waar de 'maatschappelijke euro' het meest waard is. Het ministerie stelt in dit verband dan ook dat "het effect van deze bedrijventerreinen niet alleen op regionale maar ook op nationale schaal voelbaar is. Realisatie van deze terreinen levert een belangrijke bijdrage aan de versterking van de Nederlandse economie en dus werkgelegenheid."²² Hiertoe worden per Topproject afzonderlijke beschikkingen opgesteld.

Toppersubsidies zet in op maximaal nationaal rendement

Box 2.6

Verwachtingen in relatie tot Topperregeling:

- *De Topperregeling brengt herstructureringen tot stand die grote waarde hebben voor Nederland als geheel;*
- *De Topperregeling leidt tot minder ad hoc beleid en meer structureel beleid;*
- *De toevoegde waarde aan de Nederlandse economie blijkt uit verschillende indicatoren zoals toemane aantal arbeidsplaatsen, afname leegstand, toename milieuruimte én verschillende locatie- en vestigingsplaatsfactoren als een verbeterd vestigingsplaatsklimaat, visuele vooruitgang, minder braakliggende kavels en een verbeterde interne en externe ontsluiting.*

Voorts geeft het ministerie van EZ aan dat ze niet intensief betrokken zal zijn bij alle projecten. Topprojecten die goed lopen zal ze slechts monitoren. Uitgangspunt is dat gemeenten, provincies, bedrijfsleven en het ministerie een gezamenlijk belang hebben bij spoedige realisatie van de Topprojecten. De Toppersubsidie is hiertoe een impuls. Enerzijds om er voor te zorgen dat de (lokale) overheid de urgentie van de herstructurering beter erkent, anderzijds om meer middelen los te krijgen bij andere partijen. Het ministerie houdt hieromtrent een slag om de arm door op te schrijven dat de daadwerkelijke realisatie van Topprojecten afhangt van de financiële draagkracht van de andere partijen.

Topprojecten die goed lopen zal het ministerie van EZ slechts monitoren

De Topperregeling is bedoeld als een impulssubsidie: meer urgentie en meer middelen vrijmaken

²² Ministerie van Economische Zaken 2004, p. 25.

Een hogere ambitie voor het herstructureren van bedrijventerreinen is alleen mogelijk als een (substantieel) hoger budget ter beschikking komt bij de overheid én private partijen.

Box 2.7

Verwachtingen in relatie tot Topperregeling:

- *De Topperregeling levert een impuls op. Meer partijen gaan investeren na de toekenning van de subsidie;*
- *De Topperregeling zorgt ervoor dat de lokale overheid de urgentie van herstructurering beter erkent;*
- *De Topperregeling heeft geleid tot een versnelde afronding van de herstructureringsopgave.*

De bijdrage van het ministerie kan afhankelijk van de aard van het project en de fase waarin het verkeert verschillende vormen en intensiteit aannemen. Bij sommige projecten geeft het ministerie aan geen toegevoegde waarde te hebben, bij andere projecten werkt zij intensief met de andere partijen aan oplossingen. Daar waar nodig neemt het ministerie haar verantwoordelijkheid en zal naast financiële ondersteuning ook hulp bieden in de vorm van projectbemiddeling, noodzakelijke interventies en het aanbieden van expertise.

Inzet ministerie van EZ varieert per project

Daar waar nodig is toegevoegde waarde mogelijk door projectbemiddeling, interventies en het aanbieden van expertise

Box 2.8

Verwachting in relatie tot Topperregeling:

- *Het ministerie van EZ heeft wanneer nodig toegevoegde waarde door de inbreng van expertise, interventies en projectbemiddeling.*

Daarnaast wordt in het Actieplan ten doel gesteld dat er bij de financiering van Topprojecten geleerd moet worden van de klachten over de administratieve last en de complexiteit van eerdere regelgeving, bijvoorbeeld StiREA, DBT en TIPP.²³ Een veelgehoorde klacht is dat er gebrek was aan stroomlijning tussen diverse rijksregelingen. Ook constateert het ministerie van EZ dat er eerder veel gelden versnipperd terecht zijn gekomen en overwegend zijn ingezet op meer lokale en kleine terreinen.

Administratieve lasten moeten beperkt zijn

²³ Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA), Programma Duurzame Bedrijventerreinen (DBT), Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP). Zie voor de evaluatie van deze regelingen de rapportage van bureau Berenschot (2004): 'Evaluatie van de beleidsinstrumenten voor bedrijventerreinen: STIREA, TIPP EN DBT'.

Box 2.9

Verwachtingen in relatie tot Topperregeling:

- *De middelen uit de Topperregeling komen niet versnipperd terecht;*
 - *De stroomlijning van de Topperregeling met overige rijksregelingen is goed;*
 - *zonder andere middelen naast de Topperbijdrage had de herstructurering niet gedekt kunnen worden;*
 - *De administratieve lasten van de Topperregeling zijn in verhouding tot de baten redelijk.*
-

2.3 Beleidsontwikkelingen na het Actieplan Bedrijventerreinen

Agenda 2008-2009 herijking aanpak bedrijventerreinen

In december 2007 hebben de ministeries EZ en VROM een brief geschreven aan de Tweede Kamer waarin melding wordt gemaakt van de Agenda 2008-2009 herijking aanpak bedrijventerreinen.²⁴ Belangrijke speerpunten van de agenda zijn:

- Een goede regionale planning van bedrijventerreinen. De provincies onderstrepen dat ze met het Rijk een gedeeld belang hebben bij een zorgvuldige wijze van behoefte-raming en planning van bedrijventerreinen;
- Scenariokeuze voor planning (behoefte aan) bedrijventerreinen: Transatlantic Market-scenario.²⁵ De keuze voor het Transatlantic Market-scenario om de totale behoefte op te baseren dient als extra prikkel en uitgangspunt om op decentraal niveau zuinig met de schaarse ruimte om te springen;
- Intensiever overleg en meer afspraken met het IPO en de provincies op basis van de landelijke behoefte-raming;

Agenda 2008-2009 herijking aanpak bedrijventerreinen

²⁴ De herijking is gebaseerd op drie onderzoeken die zijn aangekondigd in de kabinetsreactie op het VROM-raad advies 'Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen' (Stogo (2007) 'Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk'; DHV (2007) 'Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen' en Royal Haskoning (2007) 'Regionaal bedrijventerreinenbeleid'). DHV is in hun onderzoeksrapportage kritisch over een financieel instrument als de Topperregeling omdat "de voorwaarden voor het toekennen van de Toppersubsidie primair zijn gericht op het behoud van de economische functie (werkgelegenheidsfunctie) van een bedrijventerrein" en dat dit "vanuit het oogpunt van financiële rendementen deze focus beperkend werkt" (p.14).

²⁵ Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker & J. Schuur (2006). Welvaart en leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040. Den Haag: CPB/MNP/RPB.

- Verbeterde regionale afstemming over de planning en programmering van het aanbod van bedrijventerreinen;
- Het doorbreken van negatieve effecten van gemeentelijke concurrentie;
- Consequente toepassing SER-ladder;
- Versnelling herstructurering;
- Betrokkenheid marktpartijen vergroten;
- De mogelijkheden voor functiemenging benutten;
- Meer aandacht voor kwaliteit bedrijventerreinen.

In dezelfde Kamerbrief wordt de oprichting van de toekomstige Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen aangekondigd. Deze Taskforce heeft in het recente rapport "Kansen voor kwaliteit" een advies gegeven over de totale (her)ontwikkeling tot 2020 (zie 2.4).

Oprichting Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen

2.4 Adviezen en evaluaties

Werklandschappen

In het VROM-raad advies 'Werklandschappen' komt de raad met een nieuw perspectief op bedrijventerreinen.²⁶ Het advies geeft een regionale strategie voor bedrijventerreinen met als basis een meer integrale en vraaggerichte manier van denken over werklocaties welke een onderdeel vormen van het stedelijke landschap. Daarmee kan een hogere kwaliteit en meer economisch voordeel van bedrijventerreinen bereikt worden.

VROM-raad advies 'Werklandschappen' is een regionale strategie voor bedrijventerreinen

De raad analyseert dat concurrentie tussen gemeenten bij het aantrekken van bedrijvigheid leidt tot nieuwe hectaren ver boven de uitbreidingsbehoefte. De lage grondprijzen en de weinig gestelde eisen leiden tot goedkope huisvesting, waarbij het verkopen van kavels toch winstgevend is. Dit geeft aantasting aan het 'groen' en is conflicterend met het overheidsbeleid van het Rijk en de provincie.

Analyse: concurrentie leidt tot nieuwe hectaren boven uitbreidingsbehoefte

Kansen voor kwaliteit: Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen (Cie. Noordanus)

De Taskforce is in april 2008 ingesteld om de ministers van EZ en VROM van advies te voorzien over het toekomstige bedrijventerreinenbeleid.²⁷ Daarbij gaat het om zowel herstructurering van bestaande terreinen als

Cie. Noordanus: Advies over toekomstig bedrijventerreinenbeleid

²⁶ VROM-raad (2006, advies 053) 'Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen'.

²⁷ Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008). 'Kansen voor kwaliteit: Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen'.

ontwikkeling van nieuwe terreinen. Het advies is gegeven in de vorm van tien aanbevelingen met betrekking tot de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De kern van deze beleidsopgave ligt volgens de Taskforce in het scheppen van voorwaarden om tot een oplossing te komen voor de volgende problemen:

- Te snelle veroudering van bedrijventerreinen met alle sociale, ruimtelijke en economische gevolgen van dien;
- Onvoldoende vraaggestuurd en dus gedifferentieerd terreinaanbod met als gevolg een suboptimaal vestigingsklimaat, die op haar beurt weer bijdraagt aan de snelle veroudering van bedrijventerreinen;
- Een vaak matige ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke inpassing.

De oplossingen dienen zich volgens de Taskforce vervolgens te richten op:

- De structuur van de bedrijventerreinenmarkt en de positie van gemeenten daarop;
- De zwakke ruimtelijke regie op regionaal niveau;
- De financiële voorwaarden om de ontstane situatie ongedaan te maken.

De kern van de Taskforce aanbevelingen aan het Rijk is dat bij de herstructurering de bedrijventerreinen langs drie strategische lijnen moet worden gewerkt. Deze zijn:

- Tot 2020 een inhaalslag maken met een economische stadsvernieuingsaanpak, waarbij de focus moet liggen op (zware) revitalisering en herontwikkeling;
- Het verzakelijken van de bedrijventerreinenmarkt;
- Een regionale aanpak.

Een en ander heeft gevolgen voor de toekomst van de Topperregeling. Het bovenbestaande houdt immers een systeemwijziging in waardoor projectsubsiëring op rijksniveau à la de Topperregeling vrijwel tot het verleden moet gaan behoren.

Probleem: snelle veroudering, onvoldoende vraaggestuurd, matige ruimtelijke kwaliteit, zwakke regionale regie, financiering

Aanbevelingen: tot 2020 inhaalslag, verzakelijking, regionaal

Topperregeling past slecht in nieuw beleid

Kabinetsreactie op de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen

Het kabinet volgt voorgestelde lijn van de Taskforce. In de kabinetsreactie op het advies stelt het kabinet, kort gezegd, het volgende voor:²⁸

- Het is de inzet van het kabinet om samen met provincies en gemeenten en private partijen tot en met 2013 6500 ha bedrijventerrein te herstructureren. Dit sluit aan bij de ambitie om jaarlijks 1000 à 1500 ha bedrijventerrein te herstructureren en de ambitie van de Taskforce om 15 800 ha aan te pakken voor 2020. Hiervoor is tot en met 2013 € 400 mln beschikbaar gesteld;
- De uiteindelijke bijdrage van het kabinet is afhankelijk van de bijdragen van de andere partijen. Voor de financiële inzet van het Rijk na 2013 zullen een evaluatie van de voortgang van de inhaalslag en de effectiviteit van de instrumenten van provincies en gemeenten de basis vormen;
- Een werkwijze van provincies en gemeenten conform de nog op te stellen uitvoeringsstrategie en herstructureringsprogramma's is een harde voorwaarde voor het ontvangen van rijksmiddelen;
- Rijk, IPO en VNG maken afspraken over een uitvoeringsstrategie herstructurering;
- Provincies stellen voor de periode 2010–2020, in goed overleg met de betrokken gemeenten, herstructureringsprogramma's op met een concrete uitwerking van een niet-vrijblijvende regionale aanpak;
- Het kabinet zal vóór eind 2009 met decentrale overheden en ondernemers een aanpak ontwikkelen om de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt en de structurele verankering van parkmanagement te stimuleren.

Het kabinet volgt voorgestelde lijn van de Taskforce

Rekenkamerrapport 'Herstructurering van bedrijventerreinen'

De Rekenkamer is eind 2008 kritisch op het bedrijventerreinenbeleid van de overheid.²⁹ De Rekenkamer stelt dat het probleem van verouderde en verloederde bedrijventerreinen toeneemt, ondanks de verschillende herstructureringsplannen. Ook blijkt dat gemeentebesturen vaak twijfelen of ze een bedrijventerrein gaan opknappen, ombouwen of zelfs een geheel nieuwe functie geven. De steun aan gemeenten voor een goede diagnose en probleemaanpak blijft ondanks toezeggingen achterwege. In het bijzonder baart het de Rekenkamer zorgen dat het huidige herstructureringstempo te laag ligt. Het Rijk zou volgens de rapportage gemeenten meer kunnen steunen, óók bij de financiering van (deel)projecten. De analyse wijst uit dat er vooralsnog onvoldoende geld beschikbaar is voor zowel herstructurering van de Topperterreinen als de volledige herstructureringsopgave.

Rekenkamer is kritisch op bedrijventerreinenbeleid van het Rijk: problemen bedrijventerreinen nemen toe

Onvoldoende Rijksfinanciering voor de totale herstructureringsopgave

²⁸ Kabinetsreactie Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 253 nr. 8.

²⁹ *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 760 nr. 1.

Expliciet wordt gesteld dat evaluatie van de Topperregeling gewenst is. Bij voorbaat worden er al vraagtekens gezet bij de opzet van de manier waarop terreinen geselecteerd worden voor subsidieverstrekking. De Rekenkamer is kritisch op de selectiecriteria (Topperlijst) waardoor minder kansrijke en kleinere bedrijventerreinen het zonder Toppersubsidie moeten stellen, omdat de Topprojecten gericht zijn op de kansrijkere en grote bedrijventerreinen. Ook is er een kritiek dat het aantal gesubsidieerde hectaren in schril contrast staat met de totale herstructureringsopgave van 21 000 hectare.

Selectie van terreinen twijfelachtig

De Rekenkamer stelt ook dat fondsenwerving een vak op zichzelf is geworden. Zo komt het voor dat gemeenten al bezig zijn met een project, zonder ervan op de hoogte te zijn dat ze in aanmerking komt voor de Toppersubsidie. Daarnaast wordt melding gedaan van hindernissen die gemeenten ervaren bij de subsidieaanvraag en dat het veel tijd en capaciteit vergt om de subsidieaanvraag goed in te dienen.

Fondsenwerving is vak apart geworden

3 Evaluatie Topperregeling

In hoofdstuk twee is het beleidskader geschetst. In dit hoofdstuk wordt aangegeven in hoeverre de *expliciete doelstellingen* van de Topperregeling, zoals weergegeven in het Actieplan Bedrijventerreinen, zijn behaald. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk zijn dit:

- 3.500 hectare bedrijventerrein geherstructureerd in het jaar 2012;
- de (deel)projecten hebben een maximale doorlooptijd van 6 ½ jaar;
- 90% van de terreinen heeft een plan van aanpak in het jaar 2006;
- parkmanagement, beheer en onderhoud op orde.

De resultaten van het onderzoek onder de projectleiders van de Topperregeling (vragenlijst) zijn voor de volgende paragrafen als input gebruikt. Voor de ruwe resultaten wordt verwezen naar bijlage 6.

Dit hoofdstuk bekijkt in hoeverre de expliciete doelstellingen van de Topperregeling zijn behaald

3.1 3.500 hectare terrein geherstructureerd in 2012?

Het algemene beeld is dat de praktijk weerbarstiger is dan werd verondersteld waardoor het tempo van herstructurering achterblijft bij de planning. Het onderzoek heeft niet kunnen blootleggen of en in hoeverre de gemeenten in termen van hectaren zijn opgeschoten met hun 'hectare' doelstellingen. Een belangrijke doelstelling van de regeling is dus op basis van de door het ministerie van Economische Zaken afgegeven subsidiebeschikkingen lastig te meten. Daartoe is een vertaalslag nodig.

Het is niet goed mogelijk gebleken te beoordelen in hoeverre gemeenten hun 'hectare doelstelling' hebben behaald

Hier staat tegenover dat uit de monitor bedrijventerreinen (eind 2008 verschenen) kan worden opgemaakt dat een deel van de resultaten, ook gemeten in projecthectaren wel is gehaald. In de monitor wordt vermeld: "Op 1 januari 2007 hadden de Topprojecten 6% gerealiseerd in 28% van de totale periode. Hiermee leek de totale operatie achter op schema te lopen. De meeste projecten zitten echter nog in de startfase van de totale projectcyclus. Het is gebruikelijk dat in de meeste projecten de opleveringen vaak in de laatste jaren van de beleidscyclus zullen plaatsvinden. Op 1 januari 2008 hadden de Topprojecten 14% van de opgegeven projecthectares gerealiseerd in 43% van de totale periode. Hiermee lijkt de totale operatie echt achter op schema te zijn. De meeste projecten zouden inmiddels de startfase van de totale projectcyclus voorbij kunnen zijn." ³⁰

De totale herstructureringsoperatie van de Topprojecten loopt op schema mede dankzij bijdrage dankzij de GSB-regeling

³⁰ Monitor bedrijventerreinen 2008, p. 13

De Monitor bedrijventerreinen verschaft inzicht in de voortgang van de herstructurering op de Topproject terreinen waarbij óók gekeken wordt naar uitgevoerde projecten die niet direct verband houden met de Topperregeling. Een belangrijke bijdrage komt daarbij van de GSB-projecten. Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 3.1 Gerealiseerde hectaren op het totale gebied van de Topprojecten

	<i>Herstructurering gerealiseerd per 1 januari 2007</i>	<i>Herstructurering gerealiseerd per 1 januari 2008</i>
GSB-totaal	701,5	814
Waarvan GDB op Topprojecten	569,7	631,6
Topperregeling	1102	1935,5
Totaal op Topprojecten	1671,7	2567,1
Totaal opgave Topprojecten 2012	3500	3500
Percentage gerealiseerd	47%	73%

Bron: Monitor bedrijventerreinen

De tabel laat zien dat in de GSB periode tot 2007 701,5 hectare is gerealiseerd. Daarvan zijn er 569,7 hectare op Topproject terreinen gerealiseerd. Samen met de 1102 hectare uit de overige projecten levert dat 1671,7 gerealiseerde hectare per 1 januari 2007 op in het totale gebied van de Topprojecten. In de GSB periode tot 2008 is 814 hectare gerealiseerd. Daarvan zijn er 613,6 hectare op Topproject terreinen gerealiseerd. Samen met de 1935,5 gerealiseerde hectaren uit overige projecten levert dat 2567,1 hectare per 1 januari 2008 op in het totale gebied van de Topprojecten. Dit is 73% procent van de doelstelling tot 2012.

De data verkregen uit de vragenlijst biedt weinig bruikbare aanvullende informatie over het aantal geherstructureerde hectaren. Helaas heeft een vrij groot deel van de respondenten geen uitspraken gedaan over de bruto of netto hectaren van het terrein, voor en/of na het uitvoeren van de Topperregeling. Verder heeft een aantal respondenten een schatting gedaan van het aantal hectaren, in plaats van een exacte opgave. Dit alles maakt het moeilijk om met voldoende zekerheid te zeggen dat het aantal te herstructureren hectaren op koers ligt.

Vier projectleiders rapporteerden een geringe groei van het aantal bruto hectaren, van 1 tot 6 hectare. Twee respondenten noemen zelfs een te-

ruggang, van 1 en van 30 hectare. Voor de netto hectaren geldt dat in 14 gevallen een schatting is te maken van de groei. In 5 gevallen wordt geen groei gemeld, in 5 gevallen een groei van 2 tot 10 hectaren. In 3 gevallen wordt een geringe afname genoemd.

Goed beschouwd is het niet vreemd dat er een diffuus beeld ontstaat met betrekking tot de eenheid hectare. Gemeenten hebben immers een beschikking gekregen voor het uitvoeren van *specifieke doelstellingen/deelprojecten*. Deze zijn niet eenvoudig in de oppervlaktemaat hectare uit te drukken, maar hebben hoofdzakelijk betrekking op infra, verwerving van panden, bedrijfsverplaatsingen e.d. In hoeverre deze specifieke doelstellingen/deelprojecten inmiddels zijn behaald dan wel afgerond, wordt besproken in de volgende paragraaf.

3.2 Doorlooptijd deelprojecten 6 ½ jaar

Met het bevragen van de projectleiders hebben we de vinger kunnen leggen op 58 doelstellingen.³¹ De vraag naar de verwezenlijking van deze doelstellingen (op dit moment) levert het volgende beeld op.

Tabel 3.2 De verwezenlijkte doelstellingen uit de beschikkingen

doelstellingen	Percentage (aantal)
Niet verwezenlijkt	14% (8)
Nauwelijks verwezenlijkt	24% (14)
Gedeeltelijk verwezenlijkt	33% (19)
Grotendeels verwezenlijkt	19% (11)
Helemaal verwezenlijkt	10% (6)
Totaal	100% (58)

Bron: Vragenlijst projectleiders

Een meerderheid van de doelstellingen in de beschikkingen is nog niet behaald. Dat veel doelstellingen nog niet zijn behaald heeft veel te maken met de doorlooptijd van de projecten. De doorlooptijd kent voor verschillende projecten een verschillend moment van aanvang. In dit verband is het dus van belang de toetreding van de bedrijventerreinen tot de Topperregeling in ogenschouw te nemen. Uit de tabel blijkt dat de toetreding vanaf 2004 geleidelijk is verlopen. Uit de tabel 'jaar van deelname' (3.3) volgt dat de verwachtingen ten aanzien van de resultaten verder in de tijd zullen vallen.

De meerderheid van de doelstellingen in de beschikkingen zijn nog niet behaald

³¹ Deze doelstellingen zijn in bijlage 2 per terrein omschreven.

Tabel 3.3 Jaar van deelname aan Topperregeling

Jaar van deelname	Percentage (aantal)
2004	27% (8)
2005	27% (8)
2006	27% (8)
2007	10% (3)
2008	7% (2)
Totaal	100% (30)

Bron: Vragenlijst projectleiders

Verwachting van resultaten

Uit de termijn waarop de respondenten verwachten de gestelde doelen te behalen, blijkt of sprake is van 'op koers liggen' of 'uit de planning lopen'. Uit tabel 3.4 blijkt dat de verwachting is dat de meeste doelen pas na 2010 gerealiseerd zullen worden. Afgezet tegen de start van de werkzaamheden is het beeld gerechtvaardigd dat de uitvoering achterblijft bij de afspraken die daarover in de beschikking zijn vastgelegd. Het ministerie van EZ dient er terdege rekening mee te houden dat de komende tijd verzoeken binnen zullen druppelen waarin gemeenten vragen om meer tijd voor het realiseren van de doelen.

Hoewel achter op planning, is men positief over het uiteindelijk behalen van doelstellingen uit de beschikkingen

Tabel 3.4 Verwachtingen over realiseringstermijn

Realiseringstermijn	
Gerealiseerd voor 2010	26% (11)
Gerealiseerd in 2010-2020	72% (31)
Waarschijnlijk niet gerealiseerd	2% (1)
Totaal	100% (43)

Bron: Vragenlijst projectleiders

Gemeenten doen er langer over dan men voor ogen, gehoopt en gewenst had. Ondanks alle inschattingen vooraf, wijkt de feitelijke werkelijkheid af van de papieren werkelijkheid. De praktijk blijkt weerbarstiger dan werd verondersteld en waar vooraf rekening mee is gehouden. In de uitvoering wijzen de respondenten de volgende oorzaken aan voor de vertraging en de stoeve(re) uitvoering (zie box 3.1)

Uitvoeringspraktijk blijkt weerbarstiger dan vooraf aangenomen

Box 3.1

Financiële verklaringen

- Tegenvallende kosten ten opzichte van eerdere prognoses;
- Voorschotnota is nog niet overgemaakt. Pas na enkele maanden (ca. 4 maanden) kreeg de gemeente te horen dat het voorschot niet correct is aangevraagd;
- Een derde partij dient een deel van de financiering nog te voldoen;
- Meer investeringen nodig dan geraamd (2).

Procedurele en besliskundige verklaringen

- Vertraging door planologische procedures (3);
- De besluitvorming rond de nieuwe locatie is moeilijk rond te krijgen door politieke, procedurele en milieutechnische oorzaken. Dit levert vertraging op;
- De verwerving van gronden van derden heeft langer geduurd dan verwacht (2);
- Aard van de werkzaamheden vraagt om tijd (2);
- Onderhandelingen nemen veel tijd in beslag;
- Wet- en regelgeving, vertaald in de vele subsidievoorwaarden, is een last.

Personele verklaringen

- Late intern ambtelijke bewustwording, waardoor te lang ondermaatsse kwantitatieve inzet;
- Projectleider die de aanvraag heeft verzorgd is met pensioen;
- Onderbezetting.

Omgevingsverklaringen

- Doorlooptijden zijn fors omdat eerst draagvlak bij ondernemers dient te ontstaan;
- Risicomidgend gedrag van de plaatselijke ondernemers.

Er zijn financiële, procedurele, personele en omgeving gerelateerde verklaringen voor vertraging

Ten aanzien van deze lijst van 'oorzaken voor vertragingen' is de enige relevante vraag die gesteld kan worden of men redelijkerwijs wel/geen rekening had moeten/ kunnen houden met deze variabelen. Nicis Insitu- te is niet aan zet om deze vraag te beantwoorden. Wij wijzen er wel op dat alle partijen die zich bezig gaan houden met het vormgeven van het nieuwe beleid hun voordeel kunnen doen met deze kennis over (hoe het er in) de praktijk (aan toe kan gaan). De uitvoeringspraktijk is in ieder geval weerbarstig. Uit bovenstaande box blijkt te meer dat er uit de praktijk signalen komen dat het naast geld vaak nog meer gaat om interne samenwerking binnen gemeente en tussen gemeente en onder- nemers. De verkokering waar ook in het verleden op is geweest, is en blijft een issue.

3.3 Elk terrein een plan van aanpak

Deze doelstelling is behaald. Sterker nog, er liggen inmiddels masterplannen voor alle Topperterreinen. Op de vraag welke masterplannen en deelplannen er al lagen en wat de Topperregeling in dit kader heeft opgeleverd, kan geconcludeerd worden dat de Topperregeling er zeer zeker toe heeft bijgedragen dat focus ontstond en visie werd ontwikkeld. Zeer nadrukkelijk geven projectleiders aan dat door de Topperregeling minder ad hoc beleid is gemaakt en meer gestructureerd is gekeken naar wat er op de bewuste bedrijventerreinen moest (gaan) gebeuren. Het maken van een masterplan moest in de meeste gemeenten plaatsvinden als onderdeel van de aanvraag voor de Topperregeling. Hieraan kan niet de conclusie worden verbonden dat er tot dat moment geen (master)plannen waren, wel dat het masterplan sinds de invoering van de Topperregeling een aanvullend en gewaardeerd instrument is (geworden) ter ondersteuning en onderbouwing van de toekomst van bedrijventerreinen. Een masterplan is een geschikt instrument om samenhang in het bedrijventerreinenbeleid te krijgen.

Voor alle Topperterreinen zijn masterplannen opgesteld en is een gewaardeerd instrument gebleken

3.4 Beheer, onderhoud en parkmanagement op orde

De doelstelling dat het beheer, onderhoud en parkmanagement op orde moet zijn, geeft een wisselend beeld. Eenderde van de onderzochte terreinen heeft geen beheerorganisatie, de resterende tweederde heeft dat wel. In een aantal gevallen ontbreekt de beheerorganisatie nog, omdat het terrein nog niet 'up-and-running' is.

Eenderde van de onderzochte terreinen heeft geen beheerorganisatie

Uit dit onderzoek is gebleken dat de taken van de beheerorganisatie divers zijn. Beveiliging, controle en onderhoud worden vaak genoemd. In een enkel geval gaat het om signalering van onvolkomenheden, of ICT-dienstverlening. Een meerderheid van de respondenten is van mening dat het beheer op orde is.³² Een enkeling merkt op: 'het terrein is terecht aangemerkt als verouderd', of 'we zijn er nog niet, de openbare ruimte is nog steeds ondermaats'.

Taken van beheer zijn divers, inhoud verschilt

Een aantal projectleiders, vooral die uit de grote(re) gemeenten, geeft aan dat een masterplan suggereert dat we met elkaar een bedrijventerrein zo willen aanpassen, veranderen, ontwikkelen en herstructureren dat het de komende 20 jaar 'mee' kan. Volgens deze projectleiders is met de huidige inspanningen, inclusief de extra mogelijkheden die de Topperregeling heeft geboden, een kortere tijdspanne gedekt. Het ter-

Beheer en onderhoud dekt slechts een korte tijdspanne

³² Daarbij dient wel aangetekend te worden dat slechts 11 van de 22 respondenten die iets over de aanwezigheid van een beheersorganisatie hebben gezegd deze vraag heeft beantwoord.

rein mag dan straks geherstructureerd zijn, maar dat is dan ook precies wat we hebben bereikt: het is geherstructureerd, het is opgeruimd. Het is dus niet duurzaam op de langere termijn, het is niet aangepast aan de laatste stand der techniek, aan de nieuwste inzichten op het terrein van milieuhygiëne, voldoet op langere termijn niet aan de verwachtingen die er zijn op het terrein van bereikbaarheid, etc.

Het baart projectleiders aldus zorgen dat op het moment terreinen geherstructureerd zijn, de behaalde kwaliteit ook gegarandeerd blijft voor de toekomst. Er lijkt een grotere impuls nodig te zijn om goed voorbereid te zijn op de lange(re) termijn. De grote vrees die bij de projectleiders bestaat is dat "deze inhaalslag, die met het aanwijzen van de Topprojecten en de Topperregeling mogelijk is gemaakt, over vijf á tien jaar weer moet plaatsvinden".

Drie terreinen hadden, voor ze aan Topper gingen deelnemen, geen beheerorganisatie, maar hebben dat nu wel. In alle drie gevallen gaat het om een publiek-private vorm van beheer.

*De vrees bestaat dat het
beheer en onderhoud niet
toekomstbestendig is*

4 Andere effecten en ervaringen

De Topperregeling staat als beleidsinstrument niet volledig op zichzelf. Uit hoofdstuk 2 over de beleidscontext blijkt dat er naast expliciete doelstellingen ook bepaalde *verwachtingen* kleven aan de Topperregeling.

Naast expliciete doelstellingen kleven er ook bepaalde verwachtingen aan de Topperregeling

Het ministerie van EZ is in dit verband geïnteresseerd in de vraag: "Welke aspecten, onderdelen, uitgangspunten en toepassingsmogelijkheden van de Topperregeling zouden kunnen worden overgenomen en welke niet?" Daarom wordt in dit hoofdstuk ook uitgebreid verslag gedaan van leermomenten en -ervaringen bij de Topperregeling. Als input voor de navolgende paragrafen heeft het onderzoek onder de projectleiders gediend (bijlage 6). Deze resultaten zijn aangevuld met bevindingen vanuit de expertmeeting.

4.1 Impulsgeld en vliegwieleffect

De Topperregeling heeft in positieve zin de beoogde impuls opgeleverd. Door projectleiders wordt gesproken over de "belangrijk aanjaagfunctie voor andere financiële middelen", "de positieve werking van de extra aandacht- en kwaliteitimpuls" en men spreekt van "een krachtige financiële impuls, waardoor zaken ook écht aangepakt kunnen worden". Ook wordt gesproken van een psychologisch effect bij de herstructureringsopgave "omdat de overheid blijkt geeft oude bedrijventerreinen belangrijk te vinden."

Topperregeling heeft een vliegwieleffect teweeg gebracht

Een kleine meerderheid heeft ervaren dat meer partijen zijn gaan investeren in de Topperterreinen als gevolg van toekenning van de subsidie. De invloed van de Topperregeling op de lokale overheden wordt wel heel duidelijk gevoeld; het grootste deel van de projectleiders geeft aan dat zij de urgentie van herstructurering nu beter erkennen. En het toekennen van de subsidie heeft in de meeste gevallen geleid tot een versnelde afronding van het besluitvormingsproces aangaande de herstructurering, meldt het merendeel van de respondenten. Bedrijventerreinen staan nu hoger op de politieke agenda dan hiervoor, mede door de besluiten die in de diverse gemeenteraden genomen zijn, aangejaagd door landelijke politieke aandacht voor het thema bedrijventerreinen.

Meer partijen zijn gaan investeren

De urgentie van de herstructurering wordt meer erkend

Ook de herstructureringsopgave zelf, zo reageren de respondenten, is door de Topperregeling versneld. Gecombineerd met een zekere stelligheid van respondenten dat de financiering op een andere manier waarschijnlijk niet gerealiseerd had kunnen worden, geeft aan dat de Topperregeling in die zin voldoet aan de verwachtingen en essentieel wordt gevonden voor de financiering van de herstructurering. Zo wordt waardering uitgesproken over de "subsidiemogelijkheid voor onrendabele saneringen en onrendabele verwervingen" en wordt de Topperregeling als een "breed inzetbaar subsidiereglement met uitzondering van de vaste eindtermijn" getypeerd.

Hoewel met de Toppersubsidie de financiering van de volledige herstructurering vaak nog niet geheel sluitend is, wordt de omvang van de subsidie wel positief gewaardeerd. De projectleiders spreken onder meer van "een hoog bedrag" en een "forse financiële bijdrage". Let wel, dit wil niet zeggen dat de financiering voor de gehele herstructureringsopgave daarmee voor de terreinen rond is.

De Topperregeling naast andere subsidies

Een deel van het vliegwieleffect bestaat uit het feit dat andere partijen mee willen financieren. Hieronder staat een overzicht van het aantal subsidies/regelingen waar gemeenten gebruik van maken. In dit onderzoek is de omvang van deze geldstromen niet meegenomen. Uitgaande van de totale kosten van de investeringen die door gemeenten worden gedaan voor het opknappen en herstructureren van bedrijventerreinen weten we dat dit een substantieel bedrag is ten opzichte van wat de Topperregeling extra 'opleverde'.

Versnelling van de herstructurering

Onrendabele maar noodzakelijke projecten kunnen toch met Toppersubsidie uitgevoerd worden

De Toppersubsidie wordt gezien als een substantiële bijdrage

Tabel 4.1 Gebruik van subsidiestromen

Subsidiestroom	Respondenten	Maakt gebruik van subsidie Percentage (aantal)
Europese subsidie	26	31% (8)
Rijkssubsidie	26	54% (14)
Provinciale subsidie	26	88% (23)
Gemeentelijke subsidie	26	54% (14)
Anders, namelijk...	26	12% (3)
	Fonds bovenwijks, industrieschap	

Bron: Vragenlijst projectleiders

De meeste gemeenten maken gebruik van meerdere subsidieregelingen en geven aan dat de Topperregeling positief heeft gewerkt op de bereidheid van andere partijen om mee te financieren. Vier projectleiders rapporteerden helemaal geen gebruik van andere subsidiemogelijkheden te maken.

Meer partijen bereid gevonden om mee te financieren

Betrokken actoren

Een andere, niet financiële, impuls kan zijn dat meerdere actoren door de stimuleringsregeling bij de herstructurering betrokken raken. Tabel 4.2 geeft een overzicht.

Vliegwiel door betrokkenheid andere actoren

Tabel 4.2 Betrokken partijen en hun manier van betrokkenheid

Partij	Initiator	Trekker	Financier	Anders, namelijk
Gemeente (22)	73% (16)	91% (20)	77% (17)	uitvoerder, betrokkene.
Bedrijven (21)	33% (7)	10% (2)	19% (4)	adviseur, belanghebbende, betrokkene, ervaringsdeskundige, ondersteuner, grondverkoper, samenwerkingspartner, meedenker, informant.
Bedrijvenvereniging (18)	39% (7)	17% (3)	-	adviseur, informant, ondersteuner voor draagvlak, meedenker.
Projectontwikkelaar (6)	17% (1)	33% (2)	33% (2)	afnemer van bouwrijpe gronden, ondersteuner.
Kamer van Koophandel (11)	-	9% (1)	-	adviseur, betrokkene, ondersteuner voor draagvlak, meedenker, ondersteuner, partner in totstandkoming van herstructureringsprogramma.
Regionale ontwikkelingsmaatschappij (8)	25% (2)	38% (3)	50% (4)	adviseur, procesondersteuner, ondersteuner, co-trekker, opsteller projectplan.
Provincie (19)	11% (2)	22% (4)	42% (8)	adviseur, ondersteuner voor draagvlak, ondersteuner, co-trekker, partner in opstellen herstructureringsprogramma.

Bron: Vragenlijst projectleiders

In de praktijk blijkt dat de inzet van bedrijfsleven/bedrijvenverenigingen doorgaans weinig zichtbaar is als het gaat om herstructurering van bedrijventerreinen. Uit dit onderzoek blijkt dat beeld in positieve zin – hoewel men niet onverdeeld positief is – moet worden bijgesteld. Zo worden bedrijven in zeven gevallen als initiator van de herstructurering aangemerkt, in twee gevallen als trekker en hebben zij op vier bedrijventerreinen meegefinancierd.

Bedrijven raken betrokken maar nog niet volledig naar tevredenheid

Meerdere malen wordt er op gewezen dat de Topperregeling de ondernemers en bedrijven tot een toegankelijker gesprekspartner gemaakt heeft. Een financiële bijdrage als de Toppersubsidie kan hiertoe een impuls zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: "een groot spraakmakend project als de havens kan een sneeuwbal effect teweeg brengen, bijdragen vanuit gemeenten en Rijk dragen bij aan meer vertrouwen bij zittende bedrijven; de lijntjes met de bedrijven van de ha-

Topperregeling kan impuls zijn om ondernemers en bedrijven tot een toegankelijker gesprekspartner te maken

ven zijn nu korter." Het blijkt vaak eenvoudiger dan gedacht om het bedrijfsleven bij de herstructurering te betrekken: "goede communicatie en overleg met bedrijfsleven, wordt vaak onderschat. Doelstellingen zijn vaker gelijk dan je soms denkt." Er lijkt daarmee sprake van een impuls-/vliegwieleffect, niet alleen op het gebied van het vrijkomen van middelen, maar ook een psychologisch effect: "het gezamenlijk optrekken van bedrijven en overheid zorgt voor extra drive."

Uit gesprekken met projectleiders blijkt echter dat men in het algemeen toch nog niet tevreden is met de betrokkenheid van ondernemers bij herstructureringsprojecten. Ondernemers verwachten vaak veel van de gemeente, terwijl ze zelf terughoudend met eigen bijdragen blijven. Projectleiders zitten met de vraag hoe ondernemers nauwer kunnen (verplichten te) betrekken bij herstructureringsprojecten. Het blijft de vraag hoe gemeenten zaken kunnen oppakken en ondernemers bewegen als ze 'de zak met geld (de Topperregeling)' niet zouden hebben.

Ondernemers verwachten vaak veel van de gemeente, terwijl ze zelf terughoudend met eigen bijdragen blijven

De rol van projectontwikkelaars is zeer beperkt. Op één terrein was een projectontwikkelaar initiator, in twee gevallen trekker en in twee gevallen financier. De andere rollen die projectontwikkelaars hebben, is dat zij een deel van de uitvoering voor hun rekening nemen op basis van aanbesteding.

Beperkte rol voor projectontwikkelaars

De Kamer van Koophandel is in 11 gevallen betrokken, maar bovenal als overlegpartner en adviseur.

De provincie is als trekker en financier een relatief betrokken partij. De Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM) zijn op dit moment al betrokken op 8 bedrijventerreinen als het gaat om de herstructurering: in 2 gevallen als initiator, 3 keer als trekker en 4 keer als financier.

Ook provincie en regio zijn betrokken

4.2 Welke neveneffecten zijn opgetreden?

Uit het in hoofdstuk 2 geschetste beleidskader kan worden afgeleid dat een aantal neveneffecten beoogd werd, niet zozeer als effect van de Topperregeling alleen, maar als resultaat van het geheel aan inspanningen.

De masterplannen helpen de herstructurering vooruit

Een zeer belangrijk neveneffect van de Topperregeling dat regelmatig genoemd wordt, is het inzien van het nut van werken met een masterplan. Het plan biedt kaders en houvast. Een plan definieert de agenda, geeft sturing en biedt een eerste kader voor de uitvoering. Omdat het masterplan met verschillende partijen wordt opgesteld is er draagvlak. Alle deelnemers committeren zich aan een idee. Voorts kunnen de masterplannen na de herstructureringsinspanningen als ijkpunt en analyse- en evaluatie-instrument dienen. Niet in de laatste plaats leidt een mas-

Een masterplan biedt kaders en geeft houvast. Een plan definieert de agenda, geeft sturing en helpt bij de uitvoering

terplan ertoe dat door planvorming bij de herstructureringsopgave betrokken wordt vanuit een grondiger probleemanalyse.

Al met al is er meer visie en structureel beleid gekomen. Herstructurering op de Topperterreinen is door te werken met masterplannen minder ad hoc. Een projectleider: "Juist door de voorwaarde van het masterplan zijn wij veel steviger gaan nadenken over wat we nu echt wilden met het bedrijventerrein."

Herstructurering is door de masterplannen minder ad hoc

Herstructureringskwaliteit en meervoudig ruimtegebruik

Als neveneffect wordt genoemd dat het denkproces over ruimtegebruik positief is beïnvloed door de Topperregeling. De Topperregeling is de motor geweest achter deze verandering in het denkproces. Toch is maar een minderheid van de projectleiders van mening dat de Topperregeling hierin ook 'al tot in de praktijk zichtbare en meetbare effecten heeft geleid'. Het meervoudige ruimtegebruik is niet toegenomen, net als de intensivering van het ruimtegebruik. Deze vaststelling in het voorjaar van 2009 kan nog veranderen, maar is teleurstellend omdat deze doelstelling ook is opgenomen in de beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan de Topperregeling.

Het denkproces over ruimtegebruik is positief beïnvloed door de Topperregeling

De toegankelijkheid, bereikbaarheid (de ontsluiting) is wel licht verbeterd, hetgeen projectleiders baseren op eigen bevindingen en evenmin met objectieve cijfers is te staven.

Verbeteren vestigingsklimaat

Het vestigingsklimaat is in dit onderzoek geconcretiseerd als de aantrekkelijkheid van het terrein voor nieuwkomende bedrijven en de bereidheid van al aanwezige bedrijven om ook te blijven. De enquêteresultaten geven hierover geen eenduidig beeld. Zeven projectleiders geven aan dat bedrijven als gevolg van de Topperregeling toch zijn gebleven. Tegelijkertijd speelt het omgekeerde op vier bedrijventerreinen waar bedrijven (alsnog) zijn verhuisd. Op negen terreinen is het vestigingsklimaat gestegen. Daar staat weer tegenover dat één op vijf projectleiders het oneens is met de stelling dat "meer bedrijven zich als gevolg van de Topperregeling willen vestigen op het bewuste bedrijventer-

Wisselend beeld over verbetering vestigingsklimaat

rein".³³ Voor wat betreft verhuisbewegingen is uit aanvullende interviews en de expertmeeting gebleken dat bedrijven door de bank genomen:

- niet vaak verhuizen en;
- als men al verhuist, graag in de buurt (gemeente/regio) blijft.

De visuele aantrekkelijkheid van de bedrijventerreinen is volgens de respondenten in het algemeen verbeterd. Ditzelfde geldt voor de interne en externe bereikbaarheid. Ook zijn op sommige terreinen de prijzen van grond en onroerend goed gestegen.³⁴ In de onderstaande tabel staat de respons op enkele vestigingsklimaatvariabelen.

³³ Deze resultaten kunnen het best door de desbetreffende gemeenten worden geduid of en wat dit betekent voor de (effectiviteit) van het gevoerde en te voeren beleid. Voor beleidskeuzes maakt het verschil om welke redenen een bedrijf vertrekt, welke elementen van het overheidsbeleid er voor zorgen dat bedrijven zich juist willen vestigen. Deze verdieping kan meer licht werpen op een wezenlijke vraag die niet in dit onderzoek aan de orde is gesteld, namelijk de onder/overschatting van de overheid op het kunnen beïnvloeden van individuele keuzes van bedrijven om zich ergens te vestigen danwel om wel of niet te verhuizen.

Tabel 4.3 Vestigingsplaatsfactoren en de Topperregeling

	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
Als gevolg van de Topperregeling zijn bedrijven, die van plan waren te verhuizen, toch gebleven.	4% (1)	13% (3)	52% (12)	22% (5)	9% (2)	100% (23)
Als gevolg van de Topperregeling willen meer bedrijven zich hier vestigen;	-	22% (5)	39% (9)	34% (8)	4% (1)	100% (23)
Het bedrijventerrein is visueel aantrekkelijker geworden;	-	13% (3)	30% (7)	48% (11)	9% (2)	100% (23)
De interne bereikbaarheid van het terrein is verbeterd;	4% (1)	9% (2)	30% (7)	43% (10)	13% (3)	100% (23)
De externe bereikbaarheid van het terrein is verbeterd;	5% (1)	5% (1)	36% (8)	45% (10)	9% (2)	100% (22)
Het bedrijventerrein is letterlijk meer waard geworden, blijkend uit de waarde van onroerend goed;	4% (1)	-	57% (13)	34% (8)	4% (1)	100% (23)
Het bedrijventerrein is letterlijk meer waard geworden, blijkend uit de grondprijs;	5% (1)	5% (1)	50% (11)	36% (8)	5% (1)	100% (22)
Op het bedrijventerrein is minder sprake van braakliggende kavels;	-	13% (3)	13% (3)	30% (7)	9% (2)	100% (23)
Op het bedrijventerrein is minder sprake van leegstand;	-	-	59% (13)	41% (9)	-	100% (22)

Bron: Vragenlijst projectleiders

Sectorsamenstelling

Een onderliggend idee van de Topperregeling was om de herstructurering mede aan te grijpen om de sectorsamenstelling op de bedrijventerreinen te veranderen. We beschikken over gegevens over de sectorsamenstelling voor en na de herstructurering van 26 terreinen. In 21 ge-

Sectorsamenstelling is beperkt in beweging gekomen

³⁴ Of de investeringen die de overheid heeft gedaan met deze stijging van grondprijzen en het onroerend goed rendabel zijn, is de vraag. Gemeenten en regio's zullen afzonderlijk moeten beslissen over hoe men hier mee om wil gaan. Op een continuüm kan dit variëren van: dat er veel meer belastinggeld dan ooit terugverdiend kan worden, investeren omwille van het maatschappelijk economisch belang tot elk dubbeltje geïnvesteerd belastinggeld moet binnen een redelijke termijn terugverdiend kunnen worden. De respondenten geven aan dat dit los van een principiële lokale politiek-bestuurlijke keuze ook sterk regioafhankelijk is. In Nederland lopen de grondprijzen tussen gemeenten (en regio's) uiteen. In sommige delen van het land zijn de investeringen van de overheid terug te verdienen met een hogere grondprijs. In andere delen van het land is de grondprijs, naar het oordeel van de respondenten, al 'aan de top', waarbij deze prijzen nog steeds niet te vergelijken zijn met grondprijzen voor andere sectoren (hogere voor woningmarkt, winkelcentra, etc.). Ook lijkt Nederland hierin een andere verhouding te kennen dan (vergelijkbare) landen om ons heen (Universiteit van Nijmegen, dr. E van der Krabben bestudeert dit thema momenteel in een samenwerkingsverband met Nicis Institute). Het terugverdienmodel kan in Nederland bijna uitsluitend verlopen via de grondprijzen. Het onroerend goed op bedrijventerreinen is doorgaans in eigendom van bedrijven. Het financiële voordeel van hogere onroerend goed prijzen valt uit in het voordeel van private partijen. Hierin kan een prikkel worden gevonden voor een hogere (financiële) betrokkenheid van bedrijven bij herstructurering.

vallen is de sectorsamenstelling ongewijzigd gebleven. In de resterende vijf gevallen is de sectorsamenstelling gewijzigd als gevolg van de herstructurering. Aan de in de praktijk ervaren behoefte om meer plek te creëren voor bedrijven met een hogere milieucategorie lijkt nog niet voldaan.

Afgewezen subsidieonderdelen

Ten slotte is in retrospectief relevant of en in hoeverre de 'afgewezen onderdelen' van de oorspronkelijke subsidieaanvraag inmiddels gerealiseerd zijn. Voor 6 bedrijventerreinen geldt dat er onderdelen van de subsidieaanvraag zijn afgewezen. Concreet gaat het om waterhuishouding en rioleringswerkzaamheden (2 gemeenten), bodemsaneringskosten, het opknappen van een weggedeelte en de communicatie en prijsindexering. Soms hebben gemeenten het bedrag zelf voor hun rekening genomen (opknappen weggedeelte en riolering). In de overige vier gevallen leidt het tot uitstel en moet later uitgezocht worden wie het gaat betalen. In de praktijk blijft en blijkt het lastig om te bepalen of en door wie dergelijke zaken betaald moeten worden en of het achterstallig of regulier onderhoud betreft.

Afgewezen projecten van de subsidieaanvraag worden of door de gemeente bekostigd of er volgt uitstel

Economische meerwaarde

Aan de basis van de Topperregeling ligt ook de veronderstelling dat met de inzet van de Topperregeling juist in combinatie met andere inspanningen, een meerwaarde voor de nationale economie kan worden gecreëerd. Uit dit onderzoek blijkt dat deze positieve invloed van de Topperregeling op de *waarde van Nederland als geheel* door bijna de helft van het veld wordt gedeeld. Harde cijfers zijn hierover niet, we baseren de onderstaande paragrafen op meningen van projectleiders.

Meerwaarde voor nationale economie niet overduidelijk

Voor de effecten die de Topperregeling op de economische *meerwaarde van het terrein zelf* en voor de regio heeft, is het beeld gunstiger. Een iets groter deel van de respondenten geeft aan dat de Topperregeling hieraan heeft bijgedragen. De regeling steekt hierin gunstig af ten opzichte van andere (eerdere) rijksregelingen, vindt de overgrote meerderheid van de projectleiders.

Meerwaarde voor het terrein zelf is evident

Aan de bevindingen over de economische meerwaarde moeten niet te zware conclusies worden verbonden. Het is bijzonder lastig om vast te stellen of en in welke mate een economische meerwaarde is behaald en of dat komt door de inspanningen van de overheid of dat de bedrijven dat ook voor elkaar hadden gekregen zonder de overheid. Steeds meer gemeenten en regio's proberen hun zicht op en kennis over deze parameter te verbeteren. De expliciete vraag of en in hoeverre de Topperregeling heeft gezorgd voor meer arbeidsplaatsen is lastig te beantwoorden. Slechts veertien respondenten hebben deze vraag beantwoord of kunnen beantwoorden. Het beeld dat daaruit naar voren komt is niettemin positief. Het bedrijventerrein met de grootste stijging van het aan-

Onduidelijkheid over meerwaarde van Topperregeling voor nationale economie

tal arbeidsplaatsen geeft daarbij wel aan dat de stijging niet expliciet kan worden toegeschreven aan de Topperregeling.

Stroomlijning financieringsstromen

Het merendeel van de Topprojecten ligt in een gemeente die deel uitmaakt van het Grotestedenbeleid (GSB). Het gebruik maken van zowel budget uit het GSB-beleid als gelden uit de Topperregeling om bedrijventerreinen beter te laten functioneren, vraagt om een stroomlijning en afstemming tussen rijksregelingen. De respondenten zijn hierover redelijk tevreden.

Men is redelijk tevreden over afstemmen van de Topperregeling met andere regelingen

Specifiek naast generiek

De expliciete rijkskeuze, genoemd in het Actieplan Bedrijventerreinen, is het kiezen voor een *specifieke* naast een generieke ondersteuningsmaatregel. Dit is positief gewaardeerd. Een grote meerderheid van de projectleiders vindt dat de ondersteuning maatwerk moet zijn, in plaats van algemeen geldende landelijke richtlijnen. In het algemeen kan daarom gesteld worden dat de projectleiders aansluiten bij de keuze van het ministerie van EZ om ook gebruik te maken van een specifiek beleidsinstrument.³⁵

Projectleiders waarderen specifieke ondersteuningsimpuls naast generiek beleid

Administratieve lasten

Verschillende malen is aangegeven dat de administratieve lasten van de Topperregeling relatief meevallen. Men spreekt van "een financiële bijdrage zonder al te veel administratieve lasten", "acceptabele administratieve lasten." Dit wordt overigens door andere projectleiders tegengesproken. Zij wijzen er op dat de administratieve lasten en de regel-druk vooral problematisch is in de aanvraagfase. De projectleiders rapporteren dat de "toekenning in de aanvraagfase bureaucratisch is", "de subsidieaanvraag al met al een zeer moeizaam proces is" en er wordt melding gedaan van een "te lang traject tussen aanvraag en subsidie-toekenning". Het is vooral het ministerie van EZ dat zich deze kritiek moet aantrekken. Te meer omdat ook na de subsidieverstrekking negatieve ervaringen in de 'samenwerking' worden gemeld: "ook tussenrapportages blijven te lang - ondanks herhaaldelijke navraag - onbeantwoord liggen bij het ministerie van EZ."

De administratieve lasten van de Topperregeling vallen relatief mee

Vertraging met name in de aanvraagfase

Sommige subsidieaanvragers lopen tegen hobbels aan; de "stringente subsidievoorwaarden", "de beperkte flexibiliteit" en worden de "te gespecificeerde doelen die gehaald moeten worden" als lastig ervaren. In

Subsidievoorwaarden kunnen als beperkend worden ervaren

³⁵ Enige nuancerings is hier op zijn plaats. Projectleiders die een Toppersubsidie hebben ontvangen, zullen als 'specifiek gelukkige' niet snel pleiten voor generieke ondersteuning.

dit verband wordt er voor gepleit dat "in herstructureringsprocessen enige vrije bewegingsruimte moet zijn bij de aanpak van zaken."

Het proces van beoordelen kost tijd. Vaak wordt er om nadere informatie en toelichting gevraagd. De richtlijnen en afspraken over tijd en het op tijd afgeven van beschikkingen worden dan ook vaak niet gehaald. Correspondentie over het aanvraagproces hebben wij voor dit onderzoek niet ingezien, maar uit zowel de enquête als de interviews blijkt dat in dit proces veel tijd is verspild. Veel ambtelijke capaciteit lijkt dus op te gaan aan het beoordelen en aanvragen van kleine, afzonderlijke activiteiten en deelaspecten van het masterplan. Er worden andere eisen gesteld, er zijn andere formulieren, er wordt andere informatie gevraagd en doorlooptijden van het honoreren van de aanvraag verschillen (als ze al worden gehaald).

Ondanks een soms trage en moeizame communicatie over en weer wordt wel gesteld dat "in goed overleg met EZ veel haalbaar is". Specifieke aandacht gaat daarbij uit naar het op elkaar afstemmen van de administraties. Dit verloopt nog wel eens moeizaam. Administratieve afstemming met het ministerie van EZ wordt volgens een projectleider verder bemoeilijkt omdat "de Toppersubsidie voor het hele project is toegekend en niet voor de onderdelen gescheiden. Dit maakt het lastig bij de verantwoording."

Subsidie aanvragen is verheven tot beroep

Subsidies aanvragen, ook bij de Topperregeling is geen eenvoudige opgave. Het invullen van subsidieaanvragen vereist kennis van zaken en verschillende competenties van de aanvrager.

Subsidies aanvragen is geen eenvoudige klus

Het ministerie van EZ heeft specifiek – voor het in aanmerking komen van een Toppersubsidie – de eis gesteld dat gemeenten moeten aantonen dat men de bestaande mogelijkheden heeft benut. Hoewel het niet aan de Topperregeling te wijten is, wordt het in het veld als lastig ervaren dat er verschillende potjes zijn waarlangs projectleiders (of anderen) 'subsidies shoppen'. Hier gaat veel tijd en energie in op.

Voorts lijkt het er op dat sommige subsidieaanvragers de aanvragen strategisch invullen. Opvallend is bijvoorbeeld dat een aantal van de oorzaken die het veld voor de vertragingen in de uitvoering noemt, precies de voorwaarden betreft die het ministerie had gesteld voor het toekennen van de subsidie. Dat wil zeggen, de 'ex-ante' voorwaarden die EZ (zichzelf en het veld) heeft gesteld voor het in aanmerking komen van een subsidie én voor het daadwerkelijk toekennen van de subsidie in de praktijk minder aanwezig zijn dan werd gedacht en door EZ mocht worden verondersteld. Draagvlak is hiervan een voorbeeld. Dat er voldoende draagvlak aanwezig moest zijn, was één van de overwegingen waarop het ministerie van EZ de aanvragen heeft beoordeeld en ge-

Het lijkt er op dat subsidieaanvragen strategisch worden ingevuld

toetst. Een ander voorbeeld van strategisch aanvragen is dat de definitie van een 'verouderd' terrein rekbaar is: "Als er ergens geld te halen valt, is een terrein al snel verouderd is", stellen meerdere projectleiders. Het feit dat gemeenten zelf mogen en kunnen aangeven dat een terrein verouderd is (en dat zelf ook als zodanig in IBIS registreren) en dat een algemene omschrijving van het begrip 'veroudering' ontbreekt, speelt het strategisch aanvraagdgedrag in de kaart.

4.3 Ervaringen bij de uitvoering

Voorwaarden voor het welslagen van de Topperregeling kennen meerdere facetten. In de tabel 4.4 staat, welke facetten naar de mening van projectleiders het meeste en het minste hebben bijgedragen aan het welslagen van de Topperregeling.

Tabel 4.4 Facetten van belang voor het welslagen van de Topperregeling

Van belang voor het welslagen van Topperregeling	Gemiddelde score
Financiering van EZ	2,6
Samenwerking tussen betrokken partijen	4
Mijn eigen inzet	4,2
Inbreng van de gemeente(n)	4,4
Inzet van de bedrijven	4,9
Overleg tussen betrokken partijen	5,5
Inbreng van de provincie	6,1
Expertise van EZ	6,5
Interventie van EZ	6,8

Bron: Vragenlijst projectleiders. Hoe lager er wordt gescoord, des te belangrijker acht de praktijk het facet. Respondenten zijn gevraagd om een volgorde aan te brengen, waarbij geldt 1 = van groot belang, tot 9 = niet van belang.

Logischerwijs, van groot belang is het budget dat middels de Topperregeling ter beschikking werd gesteld. Opvallend is dat de meerwaarde van het ministerie – anders dan door middel van financiering – nauwelijks van belang is geweest voor het welslagen van de Topperregeling.

De inbreng van de gemeente zelf en de inzet van bedrijven scoren onder projectleiders hoog als voorwaarden voor het welslagen van de Topperregeling. Ook zien we dat samenwerking en overleg van groot belang wordt geacht voor het boeken van resultaten. Projectleiders geven aan dat op het terrein van vertrouwen en (willen) samenwerken de grote

Meerwaarde van het ministerie is – anders dan door middel van financiering – nauwelijks van belang geweest voor het welslagen van de Topperregeling

Vertrouwen en (willen) samenwerken grote succesfactoren

succes- en faalfactoren liggen. In het algemeen geldt dat *high trust* en *high power* samenwerkingsverbanden beter presteren dan *low trust* en *low power* constructies. Dit beginsel over de positieve invloed van vertrouwen zien we ook terug bij de herstructurering van bedrijventerreinen. Met beleid en geld alleen is de herstructurering van bedrijventerreinen niet geregeld, noch qua ambities, noch binnen de daarvoor gereserveerde tijd.

Ook is bij projectleiders gevraagd naar de belangrijkste leerervaringen met de Topperregeling. Het valt op dat deze ervaringen vrijwel allemaal met samenwerking te maken hebben. De algemene opvatting is dat (nog) meer samenwerking vruchtbaar is gebleken en dat de Topperregeling hieraan bijdraagt omdat "externe regelingen of prikkelingen vaak helpen in de ontwikkeling van zowel politiek als financieel moeilijke gebieden en onderwerpen". Ook wordt opgemerkt dat "het creëren van draagvlak bij ondernemers en bestuur/politiek een zeer belangrijke randvoorwaarde is."

Topperregeling prikkel tot samenwerken

De inbreng van de provincies scoort niet hoog, met andere woorden, de meeste projectleiders vinden dat de betrokkenheid, inbreng en bemoeienis van de provincie pas in de laatste plaats heeft bijgedragen aan het welslagen van de Topperregeling. Met het oog op toekomstige koerswijzigingen in beleid, dient hiermee rekening gehouden te worden. De provincie heeft in de ogen van de projectleiders een beperkte expertise rond dit thema. Dit beeld dient genuanceerd te worden. In de aanvraagfase van de subsidie en het vormen van het Masterplan zijn de meeste provincies betrokken geweest. De projectleiders die voor dit onderzoek zijn benaderd, zijn niet altijd degenen geweest die de aanvraag hebben gedaan, hetgeen deels verklaart dat in hun ogen de rol van provincies en regio's beperkt is.

Inbreng provincie scoort niet hoog voor welslagen Topperregeling

Het Rijk wordt vooral aangekeken voor financiering. Zoals is gebleken zijn projectleiders positief gestemd over de Toppersubsidie, maar worden opmerkingen en kanttekeningen geplaatst bij de huidige omvang en de manier van subsidieverstrekking in brede zin. Er lijkt behoefte te zijn aan een betere afstemming van beleid en subsidies in het complexe proces van gebiedsontwikkeling. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de vraag naar ruimere mogelijkheden om financiële bijdragen te stapelen. Daarnaast is er een roep om meer flexibiliteit voor wat betreft de eindtermijnen van de subsidie en het op voorhand kunnen inschatten van deze termijnen.

Bijdrage van het Rijk zit vooral in financiering

Behoeft aan stapelen financiële bijdragen en flexibele inzet

De projectleiders vragen ook steun en inzet van het Rijk om de betrokkenheid van ondernemers en beleggers te vergroten: op welke manier kan het Rijk stimuleren dat grote eigenaren en vastgoedbeleggers meer worden aangesloten op herstructureringstrajecten en gestimuleerd worden tot aanpak. Een suggestie die de projectleiders hiervoor doen is een fiscale beloning in geval dat private partijen investeren in bedrijfstvast-

goed en een voorstel om leegstand – onder bepaalde voorwaarden – fiscaal te belasten.

Meer vragen waar projectleiders mee worstelen zijn opgenomen in box 4.1.

Box 4.1

Met welke vragen zitten de projectleiders van de Topperregeling? Een selectie van vragen:

- “Hoe kunnen we de herstructurering van bedrijventerreinen echt op de rit krijgen? Een nadere uitwerking van Commissie Noordanus rapport 'Ontwikkelingstrategie voor bedrijventerreinen' is hiertoe noodzakelijk. Hoe zit het met de extra financiële middelen?”
- “Hoe om te gaan met toenemende regeldruk vanuit Europa tot en met de lokale overheid? Dit maakt het met name voor de zwaardere categorie bedrijven, ook de distributiebedrijven, moeilijk om zich in bepaalde regio's te handhaven.”
- “Hoe moeten we zaken oppakken en ondernemers bewegen als we die zak met geld (de Topperregeling) niet hebben?”
- “Wat zijn de mogelijkheden tot onteigening indien niet wordt meegewerkt?”
- “Waarom wordt er meteen geroepen dat er sprake is van staatssteun? Wat is de inzetbaarheid van financieringsconstructies die het mogelijk maken onrendabel te investeren om daarmee onrendabele toppen weg te subsidiëren zonder dat er sprake is van staatssteun?”
- “In welke mate leidt spoorontwikkeling tot een beter investeringsklimaat?”
- “De financiering wordt steeds moeilijker, hoe kan aan de financiering van de herstructurering optimaal vorm worden gegeven? Wat is de wijze waarop dit op (boven)regionaal niveau kan worden georganiseerd? Wat is een strategische aanpak?”
- “Wat zijn de mogelijkheden om leegstand van private panden aan te pakken? Als leegstandstax geen optie is, wat dan wel?”
- “Hoe houd je een geherstructureerd terrein, zonder inmenging van gemeente, up-to-date?”
- “Wat is de terugverdientijd van revitaliseringsmaatregelen?”
- “Bedrijven die wegtrekken (en een leegstaand pand achterlaten) moeten op één of andere manier gestimuleerd of verplicht worden om een nieuwe vestigingskandidaat voor te dragen óf het terrein te herontwikkelen.”

Ook worden nog enkele hete hangijzers in het herstructureringsdomein genoemd:

- “Regionale samenwerking is noodzakelijk om de lusten en lasten van herstructurering te verdelen. De regisseurs van dit proces (Rijk,

provincie regio en gemeenten) moeten op elkaar afgestemde instrumenten en middelen krijgen om deze klus te klaren."

- "Iedere partij gaat in principe voor zich zelf."
 - "Herstructureren betekent ook investeren door de ondernemer, zij verwachten nu teveel van de gemeente. Het moet van beide kanten komen."
 - "Verplichte deelname van het bedrijfsleven."
 - "Herstructureren kost geld, dit moet men zich realiseren, maar je krijgt er ook veel voor terug."
 - "Gezamenlijke doelen omschrijven en samen tot uitvoering brengen. Niet steeds eigen belangen vooropstellen."
-

Extra middelen

Ook de urgentie van *extra* middelen wordt benadrukt. Gewezen wordt op het gevaar van extra bezuinigingen nu de internationale concurrentiedruk merkbaar stijgt. Ook wordt gesteld dat continuïteit van financiering voor de hand ligt omdat er momenteel overal masterplannen liggen om uitgevoerd te worden.

Projectleiders benadrukken urgentie van extra middelen

Zelf zoeken naar andere parameters dan hectaren

Projectleiders stellen regelmatig dat ze meer dan voorheen zelf onderzoek doen naar andere parameters dan alleen hectaren om de kwaliteit van terreinen te bepalen en blijvend te kunnen monitoren. Uit de verdieping op de onderzoeksresultaten kwam naar voren dat gemeenten daar eigen en verschillende instrumenten voor inzetten (bevragen van ondernemers, zelf meten van toe- of afgenomen aantal inbraken, zelf monitoren van de kwaliteit van de buitenruimte, etc.). Er is (nog) geen set variabelen beschikbaar waarmee in de praktijk wordt gewerkt om de

Projectleiders zoeken naar andere parameters dan hectaren

maatschappelijke uitdagingen en de economische (meer)waarde te bepalen.³⁶

Over het verzamelen van informatie over meer aspecten dan nu het geval is, lijkt het denken op gang te zijn gekomen. De begrippen (verbeteren van) het vestigingsklimaat en ondernemersklimaat kunnen en moeten verder uitgewerkt worden.

Definiëring van de begrippen vestigingsklimaat en ondernemersklimaat gewenst

³⁶ Er staan lange files, er is leegstand, er is geen plaats voor bedrijven die een hoge milieueis hebben, er wordt ingebroken, er is achterstallig onderhoud (graffiti, bermen en perkjes, etc.), er is onvoldoende parkeerruimte, er zitten bedrijven in gebouwen die geen gebruik maken van de mogelijkheden die het gebouw biedt (administratiekantoor in gebouw met vloestofdichte vloer) en andersom (bedrijf dat wel een vloestofdichte vloer nodig heeft, mag niet zo dicht bij een woonwijk zijn activiteiten uit voeren), er is uitbreiding van het bedrijventerreinen nodig omdat de markt dat vraagt, er is geen organisatie van bedrijven waar de overheid afspraken mee kan maken (wie is waarvoor verantwoordelijk en wie doet en betaalt wat: parkmanagement) etc. Hoewel het juist deze problemen zijn die opgelost moeten worden en het ook deze problemen zijn die worden benoemd in beleidsstukken, zijn het hectaren die verderop in het beleidsproces domineren. Hierdoor lijken de betrokken partijen langzaam afgedreven te zijn van waar het nu werkelijk om draait: het verhelpen van de geconstateerde problemen. Met andere woorden, beleid uitvoeren om maatschappelijk rendement te behalen. Een uitspraak van één van de projectleiders geeft aan hoe deze werkwijze in de praktijk uitwerkt. "Als wij de helft van het budget hebben uitgegeven, dan hebben wij de helft van het aantal hectaren geherstructureerd. Als EZ het zo wil, dan kunnen ze het krijgen, maar het slaat natuurlijk nergens op". In de praktijk worden:

- de problemen gekoppeld aan een stuk land (bedrijventerrein in gemeente a, b, c of een combinatie hiervan);
- aan wat er moet gebeuren op dat stuk land wordt een label gehangen (herstructurering, revitalisering etc);
- aan dat label wordt een prijs gekoppeld;
- het bedrag (subsidies en begroting) komt overeen met het aantal hectaren waarover verantwoording wordt afgelegd.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De conclusies zijn gebaseerd op de onderzoeksvragen die het ministerie van EZ heeft meegegeven. We herhalen deze nogmaals:

De onderzoeksvragen herhaald

- Welke (kwantitatieve) doelen zijn bereikt?
- Welke masterplannen en deelplannen lagen er al en wat heeft de Topperregeling in dit kader opgeleverd?
- Heeft de Topperregeling een vliegwiel (multipliereffect) teweeg gebracht?
- Hoe is de regeling ervaren?
- Welke leerpunten zijn er, vooral met het oog op de toekomst, voor gesprekken met gemeenten en de inzet van gemeenten zelf?
- Wat zijn de neveneffecten van de Topperregeling?
- Wat was er goed en wat was er minder goed aan de Topperregeling?

De antwoorden op de vragen zullen in drie paragrafen beantwoord worden. In de eerste plaats wordt beoordeeld of de doelstellingen van de Topperregeling zijn (worden) behaald (5.1). In de tweede plaats wordt bekeken wat de leerervaringen, neveneffecten en positieve en negatieve aspecten van de Topperregeling zijn (5.2).

Opbouw hoofdstuk conclusies en aanbevelingen

Voorts volgt een paragraaf met aanbevelingen voor toekomstig beleid. Hierbij wordt rekening gehouden met de accentverschuiving van projectfinanciering naar een provinciale programmafinanciering. In paragraaf 5.3 wordt aldus bekeken of de Topperregeling elementen bevat waardoor de programmafinanciering aan kwaliteit wint.

5.1 Doelstelling van de Topperregeling

Beperkingen aan het onderzoek

In de inleiding (hoofdstuk 1) is aangegeven dat er beperkingen kleven aan de mate waarin uitspraken gedaan kunnen worden over de behaalde resultaten. Tijdens dit onderzoek zijn deze beperkingen bevestigd. De conclusies moeten dan ook bekeken worden in het licht van de volgende beperkingen:

Het onderzoek heeft zijn beperkingen

- Het aantal hectare geherstructureerd terrein zegt niet alles, er zijn ook kwalitatieve resultaten behaald en te behalen. Over de definitie van 'geherstructureerde hectare' bestaan verschillende opvattingen;

- weinig (deel)projecten zijn op moment van evaluatie afgerond. Een deel van de projecten loopt nog en enkele projecten staan in de startblokken;
- de effecten van de Topperregeling kunnen niet 'geïsoleerd' worden (Topperregeling komt boven op bestaand beleid en bestaande financieringsvormen);
- de financiële bijdrage van de Topperregeling is maar een klein percentage van de totale kosten van herstructurering.³⁷

Ook de weloverwogen keuze om projectleiders te bevragen die met de Topperregeling hebben gewerkt, heeft consequenties voor de wijze waarop de onderzoeksresultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Bij het lezen van de navolgende paragrafen is het daarom verstandig in het achterhoofd te houden:

- dat de Topperregeling één van de, maar niet het enige beleidsinstrument voor herstructurering is;
- dat het succes, falen of stagneren van het opknappen van bedrijventerreinen niet alleen verklaard kan worden vanuit de Topperregeling. Een complexe set variabelen is daarop van invloed;
- dat de uitvoerders, het veld, de praktijk oftewel de projectleiders de respondenten zijn.

Doelstelling: 3.500 hectare bedrijventerrein geherstructureerd in het jaar 2012

De beschikkingen van de Topperregeling verschillen in hun 'opdracht'. Er kunnen grofweg drie soorten 'opdrachten' worden onderscheiden: het verwerven van verloederde panden (slopen en opnieuw beschikbaar komen), bedrijfsverplaatsingen en structurele verbeteringen van de infrastructuur. Vaak zijn het ook combinaties van deze opdrachten. Het is lastig om deze kernopgaven te vertalen in hectaren. Toch is dat wel de standaard maat die in dit beleidsveld wordt gehanteerd. Feitelijk gaat het echter om het verbeteren van het vestigingsklimaat, het ondernemersklimaat en het economisch functioneren van een terrein. Deze begrippen laten zich niet eenvoudig beschrijven.

De doelstelling aangaande het aantal hectare is weliswaar nog niet gehaald, maar de totale operatie loopt wel op schema, mede dank zij de GSB-deelprojecten op Topprojecten bedrijventerreinen. Veel deelprojecten zitten echter nog in de startfase van de totale projectcyclus. Data uit de monitor bedrijventerreinen (december 2008) leert dat per 1 januari 2008 de Topprojecten 14% van de opgegeven projecthectares gerealiseerd hebben in 43% van de totale periode.

De focus van het bevragen van projectleiders heeft consequenties voor de interpretatie van de onderzoeksresultaten

Verskillende beschikkingen en 'opdrachten' zijn lastig te vertalen in hectaren

De doelstelling over het aantal hectares is nog niet behaald, maar ligt wel op schema

³⁷ Voor een indicatie van kosten die met herstructurering zijn gemoeid, wordt verwezen naar het advies van de Tasforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, p. 60.

Uit het onderzoek onder projectleiders blijkt dat 29 % van de geïnventariseerde deelprojecten inmiddels grotendeels of geheel verwezenlijkt is. 71% van de geïnventariseerde deelprojecten is nog niet, nauwelijks of slechts gedeeltelijk voltooid.

Ruime meerderheid van de geïnventariseerde deelprojecten is nog niet voltooid

Kijken we naar herstructurering op de Topprojectterreinen waarbij óók rekening wordt met uitgevoerde projecten die niet direct verband houden met de Topperregeling (GSB-projecten), dan geldt het volgende beeld. Tot 2008 is 814 hectare met GSB-projecten gerealiseerd. Daarvan zijn er 613,6 hectare op Topprojectterreinen gerealiseerd. Samen met de 1935,5 gerealiseerde hectaren uit overige projecten levert dat 2567,1 hectare per 1 januari 2008 op in het totale gebied van de Topprojecten. Dit is 73% van de doelstelling van 3500 geherstructureerd terrein in 2012.

Doelstelling: de (deel)projecten hebben een maximale doorlooptijd van 6 ½ jaar

De uitvoering van de (deel)projecten verloopt moeizaam. Een deel van de verklaring zit in de aard van de opdracht. De terugval in het tempo wordt, naar zeggen van de projectleiders, veroorzaakt door regelgeving en bureaucratie, lage politieke prioriteit en de complexiteit van de problemen. Hierbij wordt in de eerste plaats naar de interne gemeentelijke organisatie gekeken. Het duurt lang voordat een bestemmingsplan gewijzigd is, het aankopen en opknappen van panden gaat niet vanzelf, wethouders zijn moeilijk te overtuigen van de noodzaak (herstructureren is duur en men kan er niet politiek mee 'scoren'). Het overleg en het komen tot (politieke) afstemming en actie blijkt een sluipmoordeenaar voor de voortgang. Gaandeweg de rit blijken er in de uitvoering problemen te ontstaan, de samenwerking loopt niet zo gesmeerd als werd verondersteld, draagvlak ontbreekt en de capaciteit van verschillende afdelingen is niet tijdig geïnventariseerd en ingezet. De algemene indruk onder de projectleiders is dat het weinig realistisch is om kortere doorlooptijden te verwachten.

De uitvoering van de (deel)projecten verloopt moeizaam

Het valt niet met zekerheid te zeggen of over een aantal jaar de resultaten zoals afgesproken in de individuele beschikkingen daadwerkelijk zijn behaald. De doorlooptijd van een individuele Toppersubsidie is maximaal 6 ½ jaar. De eerste subsidies zijn in 2004 toegekend en zelfs in 2009 worden er nog subsidies onder de vlag van de Topperregeling verstrekt. Deze evaluatie komt wat dit betreft te vroeg. Uit wat het onderzoek heeft opgeleverd blijkt niettemin dat er al voorzichtig uitspraken gedaan kunnen worden over de termijn waarop projectleiders denken dat de resultaten behaald zullen zijn en of ze überhaupt gehaald gaan worden. Dit levert een gekleurd, maar overwegend positief, beeld op. Het valt op dat een substantieel aantal projecten achterloopt op de planning, maar uiteindelijk de eindstreep wel zal halen. Slechts van één

Nog niet met zekerheid te zeggen of de doelstellingen in de beschikkingen zijn behaald, maar projectleiders zijn hierover overwegend positief

deelproject wordt gezegd dat dit ook in de toekomst waarschijnlijk niet voltooid wordt.

Het ministerie van EZ dient de komende tijd rekening te houden met verzoeken tot uitstel.

Doelstelling: 90% van de terreinen heeft een plan van aanpak in het jaar 2006

Uitgaande van de respondenten die voor deze evaluatie zijn benaderd, dat wil zeggen de projectleiders van Topperterreinen met een (gedeeltelijke) herstructureringsopgave, is deze doelstelling behaald.

De doelstelling over het opstellen van plannen van aanpak is behaald

Doelstelling: Parkmanagement, beheer en onderhoud op orde

Eenderde van de onderzochte terreinen heeft geen beheerorganisatie, de resterende tweederde heeft dat wel. In het algemeen geldt dat het beheer en onderhoud voor nu redelijk op orde lijkt. 'Beveiliging' of 'parkmanagement' zijn verplichte elementen in het masterplan, maar de invulling daarvan wordt door projectleiders als (te) vrij ervaren. Bovendien heeft het onderzoek uitgewezen dat de invulling van de begrippen onderhoud, beheer, beveiliging en parkmanagement van terrein tot terrein kan verschillen.

Voor nu lijkt beheer en onderhoud redelijk op orde, de invulling verschilt

De respondenten geven aan dat de continuïteit en financiering voor de lange termijn aandacht verdient. Hoewel dit niet uit de cijfers blijkt, bestaat bij verschillende respondenten de vrees dat dit voor de toekomst niet gegarandeerd is.

Angst voor toekomstbestendigheid van het beheer en onderhoud

5.2 Leerervaringen, neveneffecten, positieve en negatieve aspecten van de Topperregeling

In deze paragraaf maken we een onderscheid tussen wat goede elementen en minder goede elementen van de Topperregeling zijn.

Goede elementen, leerervaringen en neveneffecten van de Topperregeling

1. Het masterplan is een goed instrument.

Om voor de Topperregeling in aanmerking te komen zijn masterplannen ontwikkeld. Dat de herstructurering moest passen in een bredere visie, een totaalplan, een masterplan was door het ministerie van EZ vooraf nadrukkelijk bepaald. Dit wordt in de praktijk in algemene zin als (zeer) positief beoordeeld. Door Topper worden gemeenten gedwongen een vi-

De ervaringen met de masterplannen zijn positief; herstructureren gebeurt minder ad hoc

sie te ontwikkelen en naar de staat van de terreinen te kijken. Er kan altijd wat op worden afgedongen, maar dat is niet de overheersende toon. EZ wilde gemeenten aansporen, aanzetten en stimuleren om 'inspanningen op lange termijn te borgen'. Dat is gelukt; herstructureren is door het werken met masterplannen minder ad hoc.

Hoewel een aantal respondenten aangeeft, dat vanwege deze voorwaarde van het compleet maken van de aanvraag, de doorlooptijd veel is opgelopen, is het algemene beeld dat de voorwaarde van een masterplan een positief aspect is van de Topperregeling.

2. Eind-van-de-rit regeling en dekking van onrendabele projecten.

Een positieve uitkomst van dit onderzoek is dat bijna alle projectleiders aangeven dat de subsidiebereidheid van het ministerie EZ, in de vorm van een eind-van-de-rit-regeling, het project de 'swing' heeft gegeven die nodig was. Op het moment dat geen enkel ander 'potje' een toch noodzakelijke activiteit dekt, komt de Topperregeling om de hoek kijken. Zonder de Topperregeling waren veel zaken niet van de grond gekomen.

Projecten die niet uit een 'potje' gefinancierd kunnen worden, kunnen met Toppergeld toch uitgevoerd worden

3. De Topperregeling is een impulssubsidie. Er is een redelijk sterk vliegwieleffect opgetreden.

De Topperregeling heeft meerwaarde gehad door het vliegwieleffect. De overheid laat aan partijen zien dat ze investeert. Bij de Topperregeling ging het om substantiële bijdragen. Partijen zijn dan eerder bereid te volgen. Bij het opstellen van de plannen ontstaat een moment dat partijen met elkaar om de tafel komen te zitten. Er lijkt daarmee sprake van een impuls- en vliegwieleffect, niet alleen op het gebied van het vrijkomen van middelen, maar ook een psychologisch effect: het gezamenlijk optrekken van bedrijven en overheid zorgt voor extra drive en voor vertrouwen. Samenwerking en vertrouwen zijn (naast financiering) belangrijke succesfactoren.

De Topperregeling heeft een vliegwieleffect teweeg gebracht

Minder goede elementen, leerervaringen en neveneffecten van de Topperregeling

1. Ministerie van EZ levert vooral een bijdrage door middel van financiering.

Beperkte meerwaarde van het ministerie van EZ naast financiering

Van de meerwaarde van ondersteuning van het ministerie van EZ (inzet van expertise, projectbemiddeling en interventies) is nauwelijks gebruik gemaakt. Kennelijk is er in het veld geen behoefte aan deze ondersteuning. Er kan dan ook niet gesteld worden dat de expertise en de interventiemogelijkheden van het ministerie hebben bijgedragen aan het welslagen van de Topperregeling. De meerwaarde van het ministerie van EZ lijkt enkel in de financiering te liggen.

Ook de betrokkenheid van de provincies wordt door de praktijk niet gekwalificeerd als een belangrijk aspect voor het welslagen van de Topperregeling.

Provincie geen belangrijke speler voor welslagen Topperregeling

2. Subsidies werven is verheven tot een beroep.

Het beeld dat uit de Topperregeling naar voren is gekomen sluit aan op het beeld dat de Rekenkamer heeft geschetst: dat subsidies verwerven een vak apart is geworden. Veel projectleiders beschouwen het verzamelen van geld uit diverse potjes als één van hun belangrijkste activiteiten (binnen de gemeente, bij andere programma's, bij de provincie of op Europees niveau). Sommigen zijn daarin succesvoller dan anderen. De 'schuld' ligt hier niet zozeer bij de Topperregeling, maar het 'subsidies shoppen' wordt door het veld als lastig ervaren. Hier gaat veel tijd en energie in op.

Subsidies verwerven een vak apart is geworden

Doordat subsidies aanvragen een vak apart is geworden, lijkt het er ook op dat subsidie-aanvragen strategisch worden ingevuld. Vaak blijkt achteraf dat aan subsidievoorwaarden weliswaar op papier is voldaan (draagvlak, voldoende partners, etc.), maar dat het hier in de praktijk toch aan schort.

3. Afhandeling subsidieaanvraag kan sneller. Nog steeds veel administratieve lasten.

In het proces van aanvragen zijn nog behoorlijke efficiency stappen te maken. Het stroef lopen ervan hangt wel nauw samen met de selectiecriteria van de Toppersubsidie. Vertragingen en lasten zijn er dan ook met name in de aanvraagfase.

Administratieve lasten blijven, met name in de aanvraagfase, bestaan

De administratieve lasten zijn nog steeds aan de hoge kant, alhoewel de Topper op dit gebied niet 'uitblinkt'. Financiering blijft papierwerk. Alle subsidies en financieringsmogelijkheden hebben binnen overheidslagen, maar bovenal tussen overheidslagen, andere regimes. Die energie, capaciteit en dat geld kan beter worden benut.

Kritiek is er ook op de strenge voorwaarden van co-financiering. Het geluid klinkt dat hier pragmatischer mee om moet worden gegaan. Soms is het geld er maar wordt niet aan de cofinancieringseis van een juiste verdeling over partijen voldaan. Er is vraag naar het minder 'strak vastleggen' van de projecten." Er is in het veld behoefte aan uitvoeringsruimte.

4. Impulseffect Topperregeling beweegt bedrijven nog niet tot voldoende betrokkenheid.

Ondanks het vliegwieleffect is de betrokkenheid van ondernemers bij de Topperregeling nog niet volledig naar tevredenheid geweest. Het blijft de vraag hoe ondernemers kunnen worden overgehaald om samen met de overheid te investeren in bedrijventerreinen. De veronderstelling dat bedrijven niet of nauwelijks betrokken zijn, moet op basis van dit onderzoek overigens in positieve zin worden bijgesteld.

Het blijft lastig bedrijven te bewegen voor investeringen

5.3 Aanbevelingen in het licht van nieuw bedrijventerreinenbeleid

Zoals eerder is aangegeven vindt deze evaluatie plaats in een bijzonder tijdsgewricht, niet in de laatste plaats omdat de uiteindelijke effecten nog niet zichtbaar zijn. Een deel van de bedrijventerreinen is nog volop bezig met het uitvoeren van de herstructureringsplannen. In een 'normale' beleidscyclus worden beleidsinstrumenten eerst geëvalueerd alvorens er nieuw beleid tot stand komt. Voor de Topperregeling geldt dit niet.

De grote herstructureringsopgave heeft geleid tot een breed, indringend en stevig advies van de commissie Noordanus. Het kabinet heeft in een kabinetsreactie het advies omarmd.

Centraal in de nieuwe aanpak staat de verschuiving van project naar programmafinanciering onder regie van de provincie/regio. Dit betekent dat gemeenten niet langer rijkssubsidies kunnen ontvangen voor projecten, maar dat de provincies en regio's de regie hierover hebben en dat de financiële bijdragen gekoppeld en gebaseerd zijn op een (totaal)programma. Deze systeemwijziging heeft consequenties voor het bestaan(srecht) van een subsidieregeling á la Topper. Slechts die aanbevelingen zijn uitgewerkt die ook bruikbaar zijn bij programmafinanciering onder regie van de provincie/regio.

Op basis van dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1. Werk met plannen

Ook bij een provinciale programmafinanciering zal er met plannen gewerkt moeten worden. Plannen definiëren de agenda, geven sturing, bieden houvast en bieden een eerste kader voor de uitvoering. Na de herstructureringsinspanningen dienen de plannen als ijkpunt en analyse- en evaluatie-instrument. Een stellige aanbeveling is dan ook dat om in aanmerking te komen voor subsidies en andere vormen van stimulering, een gedegen plan moet worden overlegd (duurzaam, toekomstvast, lange termijn, integraal, etc.). In het verlengde van deze aanbeveling moet worden voorkomen dat er niets meer gebeurt met de masterplannen die er nu liggen. Als de Toppersubsidie opdroogt, is het proces van prioriteitsbepaling en schatting van de opgave in de plannen

Ook bij een provinciale programmafinanciering zal er met plannen gewerkt moeten worden

voor niets geweest. Er liggen plannen die uitgevoerd kunnen worden. Op het moment dat overgestapt wordt naar programmafinanciering moeten deze plannen daarin een plek krijgen. Bij de uitwerking van het nieuwe beleid doen de projectleiders een dringend beroep op de provincies en regio's om de masterplannen die in het kader van de Topperregeling zijn gemaakt te gebruiken om voldoende inhoud op terreinniveau te behouden.

Om vertraging te voorkomen moeten er tijdig plannen worden opgesteld die voorzien zijn van een uitvoeringsparagraaf met bijbehorende prioriteitstelling.

Aanbeveling 2. Zorg voor substantiële bijdragen met een voldoende flexibele inzetbaarheid

Bij de herstructurering van bedrijventerreinen is vaak sprake van aanzienlijke tekorten. Voor de dekking van een totaal pakket van maatregelen is een totaal pakket aan financiering nodig. Om werkelijk een impuls te kunnen geven aan een project is een substantiële bijdrage noodzakelijk. Naast het oplossen van een financieel gat dat anders onoverbrugbaar blijft, leidt dit tot snellere besluitvorming, betere samenwerking en meer vertrouwen in het project.

Projectimpuls vraagt om substantiële bijdragen

Subsidieverstrekkers willen de zekerheid dat hun geld goed besteed wordt en koppelen dit aan zo exact mogelijk geformuleerde indicatoren, relatief beperkte termijnen waarop de besteding van het geld moet zijn verantwoord en strikte eisen aan co-financiering. Waar het uiteindelijk om draait is dat:

Toekomstige subsidieregelingen moeten zoeken naar voldoende flexibiliteit

- er maatregelen worden genomen die bijdragen aan de verbetering van het ondernemingsklimaat en het investeringsklimaat op een bedrijventerrein, ook als de inzichten over hoe dat het beste kan worden bereikt gedurende de looptijd van een project wijzigen;
- voortgang wordt geboekt, ondanks dat de uitvoering minder snel loopt dan beoogd;
- de rijkssubsidie een significante aanvulling is op de bijdragen van één of meer andere partijen, waaronder de subsidieaanvrager, ongeacht hoe de verdeling over andere partijen precies is.

Het verdient daarom aanbeveling in toekomstige subsidieregelingen te zoeken naar voldoende flexibiliteit op deze drie punten. Naar verwachting zal dit het vliegwieleffect versterken, strategisch aanvraagdgedrag tegengaan en de administratieve lasten beperken.

Aanbeveling 3. Terug naar de basis: maatschappelijk effect centraal en werk met eenduidige definities

De Topper-regeling meet het te behalen resultaat aan de hand van geherstructureerde hectares. Dat criterium verbergt de achterliggende problemen op bedrijventerreinen.

Maatschappelijke problemen zijn niet uit te drukken in een hectare

De maatschappelijke problemen (rommelig, achterstallig onderhoud, onveilig, niet aantrekkelijk voor ondernemers, beperkte economische groei, etc.) die de aanleiding vormden voor de invoering van de Topper-regeling, en overigens uitputtend zijn beschreven in diverse beleidsdocumenten en adviezen, dienen (weer) centraal te komen te staan. Het doel zelf is niet herstructureren. Herstructurering is een paraplubegrip, een route, een strategie, een manier, een instrument dat is gekozen om als overheid aan de geconstateerde maatschappelijke problemen het hoofd te bieden en economische kansen te verzilveren. De Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen heeft aanbevolen om de begrippen revitalisering, herprofilering en transformatie te gebruiken als subcategorieën van herstructurering (paraplubegrip) om op strategisch beleidsniveau te kunnen duiden welke soort herstructurering het betreft. Deze aanbeveling is relevant, waarmee níet gezegd is dat die begrippen ook een bruikbare basis voor financieringsafspraken leveren.

Door de dominerende meeteenheid hectare (vooraf: wat is het geschatte aantal hectaren dat moet worden geherstructureerd EN achteraf: hoeveel hectaren zijn geherstructureerd) wordt niet geraamd, gemeten en geweten wat werkelijk geraamd, gemeten en geweten zou moeten worden. Het wordt aanbevolen om langs de lijn van te behalen maatschappelijke effecten beleid te maken. De uitdaging zal zijn om de begrippen die er echt toe doen ('ondernemersklimaat' en 'vestigingsklimaat') te operationaliseren voor beleid en monitoring. Het gaat dan om zaken als economische ontwikkeling, arbeidsplaatsen (meer/minder en soort arbeidsplaatsen), bereikbaarheid, veiligheid, beheer, visuele aantrekkelijkheid, aanwezigheid van ondernemersverenigingen, etc.

Er is behoefte aan een grondige discussie over wat gezien wordt als de *kwaliteit* van een terrein. Vooralsnog is niet (van te voren) bepaald wanneer de overheid tevreden is met de kwaliteit van een terrein. Wanneer wordt gesproken van een verouderd terrein, van een kwalitatief hoogwaardig terrein en wat vinden de ondernemers van de kwaliteit van 'hun' terrein?

Op het moment dat hier maatstaven en methodieken voor ontwikkeld worden, wordt duidelijker wat het nut en de effectiviteit van verschillende herstructureringsopgaven en -projecten is. Aansluiting kan gezocht worden bij de inspanningen die op dit moment in de praktijk worden gepleegd.

Aanbeveling 4. Beheer en onderhoud met oog op de toekomst

Het beheer, onderhoud en parkmanagement blijft een ondergeschoven kindje. Het feit dat er beheers- en onderhoudsorganisaties zijn, betekent nog niet dat het beheer en onderhoud ook gegarandeerd is. Zeker niet voor de toekomst. Er zullen minimumvereisten van beheer en on-

Met hectaren wordt niet gemeten wat werkelijk gemeten moet worden: de maatschappelijke effecten van beleid

Discussie over wat wordt gezien als de kwaliteit van een terrein

Ontwikkelen en aansluiten bij methodieken

Inzet voor toekomstig beheer en onderhoud noodzakelijk

derhoud van terreinen moeten komen om toekomstig verval te voorkomen.

Met de huidige investeringen is veel achterstallig onderhoud ingelopen en is er nu veelal sprake van een acceptabel onderhoudsniveau. Maar op het moment dat dit niveau niet vastgehouden wordt, zullen over enkele jaren nieuwe onderhoudsinvesteringen nodig zijn. De kans dat kapitaalvernietiging plaatsvindt, moet beperkt worden. Het (opnieuw) structureel inbedden (organisatorisch en financieel) van beheer en onderhoud voor bedrijventerreinen wordt aanbevolen.

*Structureel inbedden van
beheer en onderhoud voor
bedrijventerreinen*

*Aanbeveling 5. Samenwerking en vertrouwen onzichtbare, maar
wezenlijke factoren voor succes*

Op een aantal momenten is in dit onderzoek geconstateerd dat vertrouwen en samenwerking van cruciale betekenis zijn voor het behalen van doelen. Hoewel het een zinloze aanbeveling is om aan te bevelen dat de mate van vertrouwen en de wil en bereidheid tot samenwerking 'op orde' zou moeten zijn omdat dit de suggestie wekt dat dit maakbaar en meetbaar is en vooraf kan worden getoetst, zijn deze factoren van wezenlijk belang. Samenwerking en vertrouwen zijn niet afdwingbaar, maar wel voelbaar, te bevorderen en enigszins meetbaar. De voorbeelden in de praktijk waarvan projectleiders aangeven: 'hier loopt het, hier klopt het, hier maken we meters' kenmerken zich door een combinatie van high trust en high power setting. De vitale coalitie, een andere term voor ongeveer hetzelfde, wijst ook op samenwerking en vertrouwen als versnellers voor het boeken van resultaten in de uitvoering. De inzet van betrokkenen en de resultaten die in de toekomst zijn te behalen zullen medebepaald worden door de wijze waarop de provincie weet te inspireren en wezenlijk weet te binden.

*Vertrouwen en samenwer-
king zijn van cruciale bete-
kenis voor het behalen van
projectdoelen*

*Aanbeveling 6. Verzakelijken met aandacht voor aantrekkelijke
business case*

De Topperregeling wilde er toe bijdragen dat derden (ondernemingen) ook zouden investeren in bedrijventerreinen. Dit is deels gelukt en een eerste stap richting verzakelijking is gezet. Eén van de door de commissie Noordanus voorgestelde en door het Kabinet overgenomen doelen van verzakelijking is dat de markt voor bedrijvensvastgoed aantrekkelijker wordt voor institutionele beleggers met lange termijn doelstellingen. Als deze partijen brood zien in het opknappen en herontwikkelen van bijvoorbeeld bestaand industrieel vastgoed, dan ontstaat een multiplier-effect van ingezette publieke gelden. Voor deze denklijn, die ook in de Topperregeling is gehanteerd, is veel draagvlak, maar in de praktijk is de business case vooralsnog niet aantrekkelijk genoeg gebleken. De uitdaging die projectleiders als leerpunt meegeven voor de toekomst wijzen eveneens in deze richting. Het verleiden, verlokken, stimuleren en enthousiasmeren van private partijen gaat niet vanzelf en verdient aandacht. In de te creëren en de te verwachten waardestijging van

*Het verleiden, verlokken,
stimuleren, enthousiasme-
ren van private partijen
gaat niet vanzelf en ver-
dient aandacht. Oplossing
ligt in waardestijging en
aantrekkelijker vastgoed*

vastgoed lijkt een deel van de business case te zitten. Recent heeft een groep institutionele vastgoedbeleggers een pamflet overhandigd aan de minister van VROM waarin (onder condities) de bereidheid tot investeren in bedrijventerreinen wordt getoond.

Er wordt aanbevolen dat rijk en provincies nagaan of er in het nieuwe instrumentarium modaliteiten kunnen worden ingebouwd om samen met private partijen aantrekkelijke business cases te kunnen uitvoeren.

Aanbeveling 7. Heb aandacht voor de obstakels waar de uitvoering tegenaan loopt

Uit de leerervaringen van de projectleiders die in de praktijk hebben gewerkt met de Topperregeling vloeit de aanbeveling voort dat, vooral bij beleidsmakers en verantwoordelijke bestuurders, meer aandacht dient te komen voor de lokale praktijk.

Deze praktijk is weerbarstiger dan vooraf werd verondersteld en waar in planningen veelal rekening mee is gehouden. Nog los van de vraag of de langere doorlooptijden beter te voorzien waren geweest en deels verklaard kunnen worden uit strategisch aanvraagdgedrag (op papier voldoen aan de voorwaarden van EZ, terwijl de feitelijke werkelijkheid hiervan afwijkt), blijven er in de uitvoering knelpunten die aandacht vragen en behoeven. Het venijn van herstructurering lijkt in de staart te zitten, de staart die uitvoering heet.

De problemen (uitdagingen!) die projectleiders hebben, de ondersteuning waar men behoefte aan heeft en de economische kansen die er liggen, worden niet als vanzelf opgelost, geboden of verzilverd wanneer de koers van de commissie Noordanus wordt gevolgd en dus bijvoorbeeld de provinciale regie wordt versterkt en extra gemeenschapsgeld wordt ingezet. Aandacht hebben voor de obstakels waar de uitvoering tegenaan loopt (zie box 3.1, en box 4.1) betekent ook dat beleidsmakers en bestuurders die meer op afstand staan, oog hebben voor en de bereidheid tonen om de frontlijn te (onder)steunen. Het diepgaander inventariseren van de lokale knelpunten in de uitvoering verdient dan ook aanbeveling om te voorkómen dat uitvoering van rijks- en provinciaal beleid op lokaal niveau strandt. In het kader van de door de commissie Noordanus aanbevolen regionale/provinciale planning en programmering dient te worden beoordeeld of en in hoeverre de knelpunten in de lokale praktijk worden opgelost dan wel of extra maatregelen nodig zijn.

Bijlage 1 Lijst van Topprojecten

Topperterreinen, herstructurering, nieuw en gecombineerd

Provincie	Gemeente(n)	Bedrijventerrein	H/N
	Emmen	Bargermeer	H
Flevoland	Almere	A6-A27	N
Gelderland	Arnhem-Duitse grens	KAN A12-zone, bedrijf-schap A12	N
Gelderland	Ede-Veenendaal	A12-A30	N
Gelderland	Nijmegen/Wijchen	A73-zone: Westkanaaldijk/Noord-en Oost Kanaalhaven/Wijchen-Oost KAN A73-zone (Beuning-scheveld)	H N
Gelderland	Nijmegen-West		N
Gelderland	Overbetuwe, Valburg/Elst	KAN A15-zone	N
Gelderland	Zutphen	De Mars	H
Groningen	Delfzijl	Oosterhorn	H
Groningen	Groningen	Westpoort	N
Groningen	Groningen	Meerstad met Zuidoost-Groningen	H + N
Limburg	Beek	Luchthaven Oost	H + N
Limburg	Maastricht	Beatrixhaven/Zinkwit	H
Limburg	Sittard/Geleen	Chemelot Noord/ Kampstraat/Kerensheide	H
Limburg	Venlo	Logistiek terrein Tradeport Noord/ Logistiek terrein Tradeport Oost (greenport)	N
Limburg	Venlo	Venlo Tradeport	H
Noord-Brabant	Breda	Krogten/Emer/ Hintelaken	H
Noord-Brabant	Eindhoven	De Hurk/Ekkersrijt/De Ka-de	H
Noord-	Etten-Leur	Vosdonk	H

Provincie	Gemeente(n)	Bedrijventerrein	H/N
Brabant			
Noord-Brabant	Helmond	Hoogeind	H
Noord-Brabant	Moerdijk	Moerdijkse Hoek	N
Noord-Brabant	Roosendaal	Borchwerf	H + N
Noord-Brabant	Roosendaal	Majoppeveld	H
Noord-Brabant	's Hertogenbosch	Kloosterstraat	N
Noord-Brabant	's Hertogenbosch	Rietvelden/De Vutter/Ertveld	H
Noord-Brabant	Tilburg	Loven/Kanaalzone/ Kraaiven	H
Noord-Brabant	Waalwijk	Haven Waalwijk	H
Noord-Holland	Amsterdam	Weststrandzone	N
Noord-Holland	Amsterdam	Havengebied: Coen-en Vlothaven	H
Noord-Holland	Beverwijk, Velsen	IJmond-Noord	H
Noord-Holland	Haarlemmermeer	Zoekgebied Haarlemmermeer	N
Noord-Holland	Haarlem	Waarderpolder	H
Noord-Holland	Zaanstad	Kanaaloeverzone	H + N
Noord-Holland	Zaanstad, Beverwijk	Wijkermeerpolder	N
Overijssel	Almelo	Regionaal Bedrijventerrein Twente	N
Overijssel	Enschede	Havengebied Enschede	H
Overijssel	Hengelo	Twentekanaal	H
Overijssel	Kampen	Haatland 1-6	H
Utrecht	Utrecht	Lage Weide	H
Zeeland	Vlissingen, Ter-	Kanaalzone, Sloehaven	H + N

Provincie	Gemeente(n)	Bedrijventerrein	H/N
	neuzen		
Zuid-Holland	Binnenmaas	Hoeksche Waard	N
Zuid-Holland	Dordrecht	Zeehaven Dordrecht	H
Zuid-Holland	Leiden, Alphen a/d Rijn	Oude Rijnzone	H
Zuid-Holland	Rotterdam	Tweede Maasvlakte	N
Zuid-Holland	Rotterdam	Bestaand Rotterdams Gebied	H
Zuid-Holland	Rotterdam	Spaanse Polder	H
Zuid-Holland	Rotterdam	Stadshavens Rotterdam	H
Zuid-Holland	Rotterdam, Zoetermeer, Gouda	Zuidplas (A12 en A20)	N
Zuid-Holland	Schiedam, Vlaardingen	Rechter Maasoever	H

Bron: Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008, H= Herstructurering; N= Nieuw terrein

Bijlage 2 Overzicht van afgegeven beschikkingen

Project en deelproject	Jaar van beschikking	Kern van de beschikking met EZ	Subsidiebedrag (euro's)
1. Twentekanaal Hengelo			
1. deelproject verplaatsen Twente Recycling	2004	Herontwikkeling van het deelgebied en omgeving van TRM (puinbreekbedrijf); nieuwe uitgeefbare vestigingslocaties voor bedrijven.	2.500.000
2. deelproject middengebied	2007	(Private) herontwikkeling van de terreinen van AKZO Nobel en aanpassing van de publieke infrastructuur.	2.500.000
2. Havengebied Enschede			
1. deelproject Twekkeler Es	2005	Herstructurering van 35 hectare, intensivering van 5 hectare en 3 hectare nieuw bedrijventerrein; verbetering van de openbare infrastructuur.	2.500.000
2. deelproject haven	2007	Het intensiveren, herstructureren en moderniseren van het gebied (Haven en Westerval spoorzone) door investeringen in vastgoed, openbare ruimte en infrastructuur. Beoogde verbetering van het vestigingsklimaat en versterking (boven)regionale economische structuur.	1.897.450
3. Haatlanden Kampen			
1. deelproject herontwikkeling bedrijventerrein, fase 1	2006	Verwerven van meest verpauperde bedrijven, sloop en opnieuw uitgeven. Bedrijven verplaatsen, afstemming met woonomgeving door het aanpassen van entree van het terrein.	2.500.000
2. deelprojecten de Haatlanden	2007	In aansluiting op fase 1 wordt de oostzijde verworven en heringericht; nieuw riool.	2.500.000
4. Wijchen/Nijmegen, A73 zone			
1. deelproject Mercuriuspark West	2006	Intensievere benutting, verbetering van infrastructurele ontsluiting en bereikbaarheid.	2.500.000
2. deelproject de ontbrekende schakel	2007	Realisatie van een ontsluitingsweg tussen een aantal wegen/kruispunten.	2.500.000

5. Zutphen, De Mars				2.151.044
1. deelproject herstructurering industriehaven	2007	Bedrijfsverplaatsingen ten behoeve van zonering bedrijventerrein; heruitgifte voor industrie; reconstructie van openbare ruimte; verbeteren kwaliteit bedrijfsruimte.		
6. Sittard-Geleen, Chemelot Noord				
1. deelproject noordelijke randzone Chemelot	2004	Aanleg van hoofdonthoudingsweg voor de openbare railterminal om het terrein te openen voor andere gebruikers dan SABIC en DSM.		2.500.000
2. project research business campus	2006	Project research business campus.		2.500.000
7. Eindhoven, De Hurk/Ekkersrijt/De Kade				
1. deelproject Ekkersrijt	2006	Aanpassing van de interne infrastructuur aangezien de externe ontsluiting van het bedrijventerrein wijzigt.		1.511.500
2. deelproject Hastelweg, Beatrixhaven	2007	Revitalisering van de Hastelweg en opwaardering van het Beatrixkanaal.		1.845.500
8. Helmond, Hoogeind				
1. deelproject Induma Oost	2006	Verbetering van de ruimtelijke structuur waardoor meer parkeer- en opstelruimte ontstaat; vastgoedhandelaren goede aanknopingspunten bieden om tot vernieuwing van hun onroerend goed te komen.		1.451.189
9. Maastricht Beatrixhaven				
1. deelproject 1	2007	Intensiever gebruik onbenutte achterterreinen. Verplaatsen van een bedrijf uit de Paarse Pit. Realiseren nieuwe ontsluiting vanaf A-2.		2.500.000
2. deelproject 2	2008	In aanvulling op deelproject 1.		2.500.000
10. Beek, airport Maastricht				
1. deelproject bedrijvenpark Maastricht	2007	Goede ontsluiting in verband met veel doodlopende wegen; revitaliseringskosten.		2.500.000
11. Venlo Tradeport West				
1. deelproject 1	2008	Ontwikkeling van een 'glas en energie campus'. Betreft de eerste fase van de campusontwikkeling, waarbij bedrijven e.a. worden verbonden d.m.v		2.500.000

				het thema glas en energie.
12. Roosendaal, Majoppeveld				
1. deelproject Schotbossenstraat e.o.	2004	Eerste fase van een totaalplan. Revitalisering van een deel van de bebouwing; parkmanagement en criminaliteitspreventie.		2.500.000
2. deelproject deelgebied 2	2008	Herstructurering van het voormalige V&D complex.		1.289.224
13. Etten Leur, Vosdonk				
1. herstructurering Vosdonk Noord	2005	Bodemsanering van Vosdonk Noord. Sanering is nodig voordat de herstructurering kan worden gestart.		2.500.000
14. Breda, De Krogten, Emer-Hintelaken				
1. deelproject Hazepad	2006	De ontsluitingsweg is verouderd; reconstructie van het Hazepad.		1.145.750
15. Groningen, Meerstad				
1. deelproject revitalisering Eemskanaal en Winschoterdiep	2004	Reconstructie Bornholmstraat vanwege veroudering; aanpassen interne infrastructuur en herinrichting van het aanpalende deelgebied (havens).		2.169.500
2. deelproject oude Winschoterdiep	2006	Verbeteren bereikbaarheid (Gideonterrein).		2.500.000
16. Emmen, Bargermeer				
1. Bahco fase 2	2005	Reconstructie kruising Hondsrugweg/Rondweg; opwaardering interne hoofdroute.		2.500.000
17. Schiedam, Spaanse polder				
1. deelproject woonboten	2004	Voorzien in het bieden van ruimte door verplaatsing en verwerving van 31 woonboten gelegen aan de oostelijke zijde van de Spaanse polder.		2.500.000
2. deelproject verwerving flatted factories	2006	Verwerving van verbouwing die niet passend is in de plan van aanpak omschreven cluster 'flatted factories'.		2.106.190
18. Schiedam/Vlaardingen, Rechter Maasoever				
1. deelproject OBR terrein (NAM)	2004	Herstructureren; verbeteren woonmilieu; complex schuifproces.		2.500.000
19. Rotterdam, Stadshavens				
1. deelproject Heijsehaven	2005	Oplossen knelpunten m.b.t. ruimte voor maritieme spelers, binnenvaart, en kleinschalige bedrijvigheid in de Heijsehavens.		1.413.082

20. Oude Rijnzone				
1. deelproject herontwikkeling kavels Hoogewaard	2006	Aankoop en herontwikkeling van twee bedrijfskavels in Hoogewaard. Deze zijn momenteel eigendom van bedrijven.	1.456.353	
21. Zeehaven Dordrecht				
1. deelproject reconstructie mijlweg	2007	De Mijlweg is de interne hoofdweg en heeft een knelpunt bij de aansluiting met de hoofdwegenstructuur van Dordrecht (Glazenplein)	2.300.000	
22. Utrecht, Lage Weide				
1. deelproject impuls voor havens lage weide	2005	Verruiming van de havenmond; aanbrengen van nieuwe en zwaardere beschoeiingen; vervangen van de openbare loswal; aanleg van wachtplaatsen.	2.500.000	
23. Haarlem, Waarderpolder				
1. deelproject Waarderpolder Oostweg	2007	De hoofdroute Oostweg wordt verbeterd om de aantrekkelijkheid van het gehele bedrijventerrein te vergroten.	2.500.000	
24. Velsen/Beverwijk, IJmond Noord				
1. deelproject herontwikkeling bedrijvenpark De Grote Hout	2007	Voormalige NAM-terrein. Duurzame ontwikkeling van het terrein; verbeteren van de leefbaarheid in de bestaande woonwijk.	1.293.158	
2. deelproject Beverwijk, De Pijp		<i>Nog geen beschikking tot stand gekomen</i>	<i>Geen</i>	
25. Delfzijl, Oosterhorn	2008			
1. deelproject verbetering ontsluiting bedrijventerrein		Realisatie van verbeterde ontsluiting bedrijventerrein Oosterhorn.	1.277.487	
26. Kanaalzone Zaanstad	2005			
1. deelproject Zuidelijke randweg (ZRW)		Bijdrage aan de herontwikkeling van de vijf aaneengesloten bedrijfsterreinen. Aanleg van de ZRW en de verdubbeling van de Den Uylbrug die daarvan deel uitmaakt.	4.000.000	
27. Vlissingen/Terneuzen, Kanaalzone Sloehaven				
1. deelproject herstructurering voormalig Hoechstterrein	2005	Verplaatsen van kabels en leidingen, hekwerk, opwaarderen van de Achterduinweg, lokale bodemsanering, onderzoek verplaatsing contractorpark.	1.966.652	
2. deelproject herstructurering	2007	Verbeteren capaciteit van de wachtsteigers en de autoafzetplaatsen	2.500.000	

binnenvaart

28. Havengebied Almelo (geen Topproject)				
1. deelproject: herontwikkeling havengebied fase 1	2007		Stimulering gevelverbeteringen, infrastructurele werken, verbeteren en uitbreiding verlichting, nieuwe ontsluitingen, herontwikkeling openbaar groen.	1.910.864
29. Amsterdam, havengebied Coen- en Vlothaven	<i>Geen</i>		<i>Nog geen beschikking tot stand gekomen.</i>	<i>Geen</i>
30. Tilburg, Lo-ven/Kanaalzone/Kraaiven	<i>Geen</i>		<i>Nog geen beschikking tot stand gekomen.</i>	<i>Geen</i>
31. 's-Hertogenbosch, Rietvelden-De Vutter/Ertveld	<i>Geen</i>		<i>Nog geen beschikking tot stand gekomen.</i>	<i>Geen</i>
32. Rotterdam, Bestaand Rotterdams Gebied	<i>Geen</i>		<i>Nog geen beschikking tot stand gekomen.</i>	<i>Geen</i>
33. Waalwijk, haven Waalwijk	<i>Geen</i>		<i>Nog geen beschikking tot stand gekomen.</i>	<i>Geen</i>
TOTAAL				€ 86.184.943

Bijlage 3 Vragenlijst voor projectleiders in de gemeenten

NB. De projectleiders hebben een online module van deze vragenlijst ontvangen.

Deel I Facts & figures

1. Aan welk bedrijventerrein bent u verbonden?
2. Wat is uw functie bij het bedrijventerrein?
 - Projectleider
 - Anders, namelijk
 -
3. Hoe lang bent u in uw huidige functie werkzaam voor het bedrijventerrein?
4. Volgt u een projectleider op die reeds met de Topperregeling aan de slag is gegaan?
 - Ja
 - Nee
5. Wanneer is 'uw' bedrijventerrein gaan deelnemen aan de Topperregeling?
 - 2004
 - 2005
 - 2006
 - 2007
 - 2008
6. Hoe bent u of uw voorganger op de hoogte gebracht van het bestaan van de Topperregeling?
 - eigen onderzoek naar subsidiemogelijkheden
 - geattendeerd door EZ
 - anders, namelijk
7. Wanneer heeft de uitgifte van het terrein plaatsgevonden (jaartal, eventueel schatting)?
8. Vul de onderstaande gegevens in en geef aan of u zich daarbij baseert op feiten of op een schatting. 'Mijn' bedrijventerrein telde *vóór de Topperregeling*:

..... hectare bruto oppervlak	Dit is een wel een / geen schatting
..... hectare netto oppervlak	Dit is een wel een / geen schatting
..... arbeidsplaatsen (fte)	Dit is een wel een / geen schatting

..... procent leegstand
(% vloeroppervlak) Dit is een wel een / geen schatting

9. Vul de onderstaande gegevens in en geef aan of u zich daarbij baseert op feiten of op een schatting. 'Mijn' bedrijventerrein telt *op dit moment*:

..... hectare bruto oppervlak Dit is een wel een / geen schatting

..... hectare netto oppervlak Dit is een wel een / geen schatting

..... arbeidsplaatsen (fte) Dit is een wel een / geen schatting

..... procent leegstand
(% vloeroppervlak) Dit is een wel een / geen schatting

10. Geef een ruwe raming van het 'type' banen (opleidingsniveau, inkomen) op 'uw' bedrijventerrein (telt op tot honderd procent):

...procent van de banen zit aan de *onderkant* van de arbeidsmarkt;

...procent van de banen zit in het *middenniveau* van de arbeidsmarkt;

...procent van de banen zit aan de *bovenkant* van de arbeidsmarkt.

11. Heeft het bedrijventerrein een 'publieksfunctie'; is er een toestroom van publiek?

- Ja
- Enigszins
- Nee

12a. Wat is de sectorsamenstelling van 'uw' bedrijventerrein voor herstructurering:

- zwaar industrieterrein: terrein voor zwaar milieuhinderlijke industrie (minimaal bedrijvigheid in hindercategorie vijf is toegestaan);
- gemengd bedrijventerrein: terrein voor reguliere bedrijvigheid, niet zijnde hoogwaardig bedrijvenpark of distributiepark (bedrijvigheid in hindercategorie 1, 2, 3 of 4 is toegestaan);
- hoogwaardig bedrijvenpark: terrein specifiek bestemd voor bedrijven met hoogwaardige activiteiten;
- zeehaventerrein: terrein met laad-/loskade langs diep vaarwater toegankelijk voor grote zeeschepen;
- distributiepark: terrein specifiek bestemd voor transport-, distributie- en groothandelsbedrijven.

12b. Wat is de sectorsamenstelling van 'uw' bedrijventerrein na herstructurering:

- zwaar industrieterrein: terrein voor zwaar milieuhinderlijke industrie (minimaal bedrijvigheid in hindercategorie vijf is toegestaan);
- gemengd bedrijventerrein: terrein voor reguliere bedrijvigheid, niet zijnde hoogwaardig bedrijvenpark of distributiepark (bedrijvigheid in hindercategorie 1, 2, 3 of 4 is toegestaan);
- hoogwaardig bedrijvenpark: terrein specifiek bestemd voor bedrijven met hoogwaardige activiteiten;
- zeehaventerrein: terrein met laad-/loskade langs diep vaarwater toegankelijk voor grote zeeschepen;
- distributiepark: terrein specifiek bestemd voor transport-, distributie- en groothandelsbedrijven.

13. Wordt en/of is 'uw' bedrijventerrein gebruik gemaakt van andere subsidieregelingen. Zo ja, welke regelingen, van welke instantie en wat is de omvang van de subsidie (euro's)?

- 1
- 2
- 3
- 4

14. Wat en hoeveel investering heeft de gemeente zelf gedaan? Uit welke 'pot' komen de investeringen van de gemeente (bijvoorbeeld onderhoud en beheer, infra, algemene middelen, EZ, etc.)?

Deel II De beschikkingen

15. Wat waren de belangrijkste doelstellingen zoals geformuleerd in 'uw' beschikking voor de Topperregeling?

- 1 *Deze worden voor zover mogelijk al ingevuld door Nicis Institute*
 2
 3
 4
 5

16. Geef voor ieder van de hierboven genoemde doelstellingen aan in hoeverre deze is verwezenlijkt:

	Niet verwezenlijkt	Nauwelijks verwezenlijkt	Grotendeels verwezenlijkt	Helemaal verwezenlijkt
1				
2				
3				
4				
5				

17. Als u voor één of meer van deze doestellingen heeft aangegeven dat deze *niet of nauwelijks* is verwezenlijkt, geef dan aan of u verwacht dat deze doelstelling in de (nabije) toekomst zal worden gerealiseerd.

	Wordt waarschijnlijk niet verwezenlijkt	Wordt binnenkort verwezenlijkt (voor 2010)	Wordt op lange termijn verwezenlijkt (2010-2020)
1			
2			
3			
4			
5			

18. Geef hieronder aan, voor de doelstellingen die niet of nog niet zijn verwezenlijkt, wat de belangrijkste reden hiervoor is (discussie/onduidelijkheid over de doelstellingen, ontbreken geld, middelen, ontbreken uitvoeringskracht c.q. zwakke organisatie en niet bereid risico's te dragen, tijd, belemmeringen in wetgeving, stoeve besluitvorming, etc.).

- 1
 2
 3

- 4
- 5

19. Indien de doelstellingen van de Topperreling (nog) niet behaald zijn, wat is de belangrijkste factor die de *vertraging* heeft veroorzaakt (meerder antwoorden mogelijk)?

- Competiestrijd binnen de gemeente
- Te kort aan uitvoerders/uitvoeringskracht
- Stroperige besluitvorming
- Te kort aan financiële middelen
- Anders, namelijk

20. Heeft u in de aanvraag van uw beschikking te maken gehad met afwijzing van een onderdeel van de subsidieaanvraag (bijvoorbeeld riolering, verlichting, brandblusvoorziening, schilderwerkzaamheden, etc.)?

- Ja
- Nee

Zo ja, wat is precies afgewezen en geef aan in hoeverre dit nu is verwezenlijkt en wie dit heeft gefinancierd:

Deel III Stellingen

21. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen:

1= helemaal mee oneens > 2=oneens > 3=neutraal > 4= mee eens > 5= helemaal mee eens.

Doelstellingen

- De Topperregeling heeft geleid tot een versnelde afronding van de herstructureringsopgave;
- Zonder de Topperregeling was de herstructurering op een andere manier gefinancierd;
- De Topperregeling heeft geleid tot een versterking van het bovenlokale karakter van het bedrijventerrein;
- Zonder de Topperregeling had de herstructurering waar de Topperregeling op ziet nu nog niet van de grond gekomen;
- Door de Topperregeling is een herstructureringsopgave opgepakt die van groot belang is voor de herstructurering van het gehele terrein;
- Zonder de Topperregeling was de kwaliteit van de herstructurering lager geweest;
- Door de Topperregeling is het ambitieniveau voor de herstructurering omhoog bijgesteld;
- De Topperregeling heeft geleid tot minder ad hoc beleid en meer structureel beleid;
- Het terrein biedt nu meer ruimte voor bedrijven in een hoge milieuklasse (milieucategorie);
- Het terrein biedt nu minder ruimte voor bedrijven in een hoge milieuklasse (milieucategorie);
- De milieuzonering is als gevolg van de Topperregeling duidelijker geworden;
- De Topperregeling heeft herstructureringen tot stand gebracht die grote waarde heeft voor Nederland als geheel;
- In vergelijking met overige rijksregelingen is de toegevoegde waarde van de Topperregeling aan de herstructurering hoog.

Locatiefactoren

- Als gevolg van de Topperregeling zijn bedrijven die van plan waren te verhuizen, gebleven;
- Als gevolg van de Topperregeling willen meer bedrijven zich op het terrein vestigen;
- Het aantal arbeidsplaatsen op het bedrijventerrein is toegenomen / de werkgelegenheid op het bedrijventerrein is toegenomen;
- Het bedrijventerrein is visueel aantrekkelijker geworden;
- Op het bedrijventerrein is sprake van minder braakliggende kavels;
- Op het bedrijventerrein is sprake van minder leegstand;
- De ruimte op het bedrijventerrein wordt naar aanleiding van de Topperregeling efficiënter benut;
- De interne bereikbaarheid van het terrein is verbeterd;

- De externe bereikbaarheid van het terrein is verbeterd;
- Het bedrijventerrein is letterlijk meer waard geworden, blijkend uit de waarde van onroerend goed.

Betrokkenheid ministerie van Economische Zaken (EZ)

- De financiering van het ministerie van EZ is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van het project waar de Topperregeling voor geldt;
- De projectbemiddeling van het ministerie van EZ is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van het Topperregeling;
- De interventie van het ministerie van EZ bij andere departementen is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van de Topperregeling;
- De expertise van het ministerie van EZ is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van de Topperregeling;
- Het bedrijventerrein is letterlijk meer waard geworden, blijkend uit de grondprijs.

'Vliegwieleffect'

- De Topperregeling heeft ervoor gezorgd dat de lokale overheid de urgentie van herstructurering beter erkent;
- De Topperregeling heeft gewerkt als impuls geld. Meer partijen zijn gaan investeren na de toekenning van de subsidie.

Financiering

- Specifiek financieel ondersteuningsbeleid vanuit EZ (Topperregeling) is te prefereren boven generiek ondersteuningsbeleid;
- De middelen uit de Topperregeling zijn niet versnipperd terecht gekomen;
- De stroomlijning van de Topperregeling met overige rijksregelingen is goed;
- Zonder andere middelen naast de Topperbijdrage had de herstructurering niet gedekt kunnen worden;
- De administratieve lasten van de Topperregeling zijn vergeleken met andere financiële regelingen hoog;
- De administratieve lasten van de Topperregeling zijn in verhouding tot de baten hoog.

SER-Ladder

- De doelstellingen in de Topperregeling zijn een resultaat van een denkproces over het optimaal gebruik van de schaarse beschikbare ruimte;
- De Topperregeling heeft door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit verhoogd (bv, parkeren op het dak in plaats van naast bedrijven, etc.);
- Door de Topperregeling heeft intensivering van het ruimtegebruik plaatsgevonden.

Overig

- Er is voldoende uitvoeringskracht (geweest) (mankracht, middelen) om de Topperregeling uit te voeren;
- Het betrekken van bedrijven bij herstructurering (van inspraak tot uitvoering) is een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van de herstructurering;
- Aan de wensen van de bedrijven op ‘mijn’ terrein wordt volledig voldaan;
- Er zit voldoende kennis en expertise bij gemeenten om de doelstellingen van de Topperregeling te realiseren.

Deel IV Betrokken actoren

22. Geef hieronder aan, door in de betreffende rij EN kolom een kruisje te plaatsen, wat de rol van de verschillende partijen is geweest. U mag per rij en per kolom meerdere kruisjes zetten.

	Initiator	Trekker	Financier	Anders, na- melijk
Gemeente				
Bedrijven				
Bedrijvenverenigingen				
Projectontwikkelaar				
Kamer van Koophandel				
Regionale ontwikke- lingsmaatschappij				
Provincie				
Overig, te weten				

23. Welke partij had volgens u bij de Topperregeling meer betrokken moeten zijn en waarom?

24. Hieronder worden negen facetten genoemd die een rol gespeeld (kunnen) hebben in het welslagen van de Topperregeling. We willen u vragen deze facetten te sorteren van belangrijkste naar minst belangrijk. U kunt dit doen door een 1 te zetten voor het facet dat naar uw mening het belangrijkste is, een 2 voor het een-na belangrijkste facet etc.

- ... Financiering van EZ
- ... Expertise van EZ
- ... Interventie van EZ
- ... Mijn eigen inzet
- ... Inzet van de bedrijven
- ... Bemoeyenis van de provincie
- ... Bemoeyenis van de gemeente(n)
- ... Overleg tussen betrokken partijen
- ... Samenwerking tussen betrokken partijen

25. Heeft 'uw' terrein een beheersorganisatie?

- Nee
- Ja, publiek
- Ja, privaat,
- Ja, publiek-privaat

25a. Zo ja, wat zijn de belangrijkste beheerstaken?

- 1
- 2
- 3

25b. Bent u van mening dat het beheer en onderhoud van 'uw' terrein op orde is?

- Ja
- Nee

Indien uw antwoord bij 'Nee' is, licht toe:

26. Is er voldoende budget voor het beheer en onderhoud van het terrein?

- Ja
- Nee

Indien uw antwoord bij 'Nee' is, licht toe:

27. Wordt 'uw' terrein collectief beveiligd en/of heeft 'uw' terrein een Keurmerk Veilig ondernemen?

- Ja
- Nee

Deel V Algemene reflecties op de Topperregeling

De algemene doelstelling van het ministerie van EZ is het verbeteren van het 'vestigingsklimaat' op de bedrijventerreinen. De Topperregeling levert hier idealiter (in)direct een bijdrage aan. Over de invulling van het containerbegrip vestigingsklimaat bestaat veel onduidelijkheid. Het is in ieder geval een samengesteld begrip, waar veel variabelen onder geschaard kunnen worden. Hoe oordeelt u over de onderstaande 'vestigingsklimaat-variabelen'? Is het vestigingsklimaat op 'uw' bedrijventerrein verbeterd *naar aanleiding van de Topperregeling*?

- Het vestigingsklimaat is door de Topperregeling niet verbeterd.

- Ja, het vestigingsklimaat is verbeterd, dit blijkt uit (meerdere antwoorden mogelijk):
 - Toename aantal arbeidsplaatsen
 - Meer milieuruimte
 - toename bereikbaarheid naar het terrein
 - toename geschikte bedrijfslocaties
 - beter onderhoud
 - beter beheer
 - toename veiligheid
 - visuele aantrekkelijkheid toegenomen
 - afname regeldruk
 - verbetering relatie vergunningverleners
 - anders, namelijk

28. Waarin onderscheidt de Topperregeling zich *in positieve zin* zich van andere subsidieregelingen?

1.
2.
3.

29. Waarin onderscheidt de Topperregeling zich *in negatieve zin* zich van andere subsidieregelingen?

1.
2.
3.

30. Wat is de belangrijkste leerervaring geweest met betrekking tot de Topperregeling?

31. Wat zijn naar uw mening goede onderzoeken die zijn verricht en wat zijn inspirerende maatregelen die zijn genomen die de aanpak van bedrijventerreinen ten goede komen?
32. Met welke vragen over herstructurering van bedrijventerreinen zit u? Met andere woorden, welke vragen rond herstructurering moeten de komende jaren beantwoord worden? Waar moet onderzoek naar worden gedaan?
33. Los van de Topperregeling, wat moet volgens u de rol van de provincie bij de herstructurering van bedrijventerreinen zijn?
34. Los van de Topperregeling, wat moet volgens u de rol van de regio bij de herstructurering van bedrijventerreinen zijn?
35. Wat zijn volgens u de 'heilige huisjes' in het herstructuringsdomein? Welke knopen wil men niet doorhakken?
36. Tot slot, wat zou u aan het Rijk willen vragen? Welke beleid moet worden gevoerd c.q. welke activiteiten moeten worden ontplooid?

- EINDE

Bijlage 4 Samenstelling begeleidingscommissie

- mr. J. Berends
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- drs. O. Bitter
Ministerie van EZ
- drs. S. Brijder
Ministerie van VROM
- ir. A.W.M van der Ham
Oicon / Taskforce(her)ontwikkeling bedrijventerreinen
- ing. A.G.G.Heeren
Interprovinciaal Overleg (IPO)
- G.P. Isabella
Nicis Institute
- dr. E. van der Krabben
Radboud Universiteit Nijmegen
- drs. M.J.A. Nypels MBA
Eye Locus/Monitor bedrijventerreinen
- dr. C.J. Pen
Nicis Institute
- ir. M.H.L. Schepman
Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM)
- drs. F. Timmermans
Ministerie van VROM

Bijlage 5 Respons en deelnemers expert-meeting

Respons vragenlijst

Alle projectleiders die een Topperterrein in 'hun beheer' hebben, zijn voor het onderzoek benaderd. De uitgebreide vragenlijst (bijlage 3) is naar vijfendertig projectleiders gestuurd. Van hen hebben achtentwintig de vragenlijst digitaal ingevuld. Twee respondenten hebben de vragenlijst op papier aangeleverd. Deze papieren enquêtes zijn door Nicis Institute gedigitaliseerd. Het responspercentage is 86% (dertig geretourneerde enquêtes) wat voor dergelijk onderzoek zeer hoog is.

De meeste vragenlijsten zijn compleet ingevuld. Sommige projectleiders, konden mede gezien de fase waarin de herstructurering verkeert, geen uitspraken doen over stellingen over de Topperregeling in het algemeen, de locatiefactoren, de rol van EZ, de vliegwieleffecten en de financiering. Acht projectleiders hebben dit gedeelte van de vragenlijst niet ingevuld. Mede als gevolg hiervan kunnen geen vergaande statistische conclusies worden getrokken en blijft de analyse beperkt tot een beschrijving van de respons.

Van de respondenten die de vragenlijsten hebben ingevuld, was 63% projectleider. De overige 37% van de respondenten heeft een andere functie, te weten: beleidsadviseur, beleidsmedewerker, senior beleidsmedewerker, coördinator, planeconoom, projectmanager, programmahouder of projectdirecteur. Met de term projectleider wordt in dit onderzoeksverslag verwezen naar alle respondenten. De meeste respondenten zijn al langer betrokken bij het beleidsveld: 22% langer dan vier jaar en 15% korter dan een jaar. De groep functionarissen die tussen de één en twee jaar met de herstructurering van bedrijventerreinen betrokken zijn, is relatief groot (33%). De verdeling tussen 'iemand opvolgen' of 'niet' is ongeveer gelijk.

Deelnemers expertmeeting

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| – Jurjen van Ameijde | Gemeente Etten-Leur |
| – Marianne van den Anker | Nicis Institute |
| – Otto Bitter | Ministerie van EZ |
| – Coen Geerdes | Nicis Insitute |
| – Peter Heeren | Gemeente Zutphen |
| – Ralph Hendriks | Gemeente Beek |
| – Gilbert Isabella | Nicis Institute |
| – Inge Janssen | Gemeente Helmond |
| – Nadine Kaim | Gemeente Vlaardingen |
| – Erwin van der Krabben | Radboud Universiteit Nijmegen |
| – Cees Jan Pen | Nicis Institute |
| – Huub Ploegmakers | Radboud Universiteit Nijmegen |
| – Astrid Renne | Gemeente Utrecht |
| – Arjan Rook | Gemeente Breda |
| – Leo Sedee | Gemeente 's-Hertogenbosch |
| – Mark Steverink | Nicis Institute |
| – Hans Slotema | Ministerie van EZ |
| – Henk Uitslag | Gemeente Kampen |
| – Edward Wezenberg | Gemeente Helmond |

Bijlage 6 Resultaten vragenlijst projectleiders

Deel I Facts & Figures

1. Aan welk bedrijventerrein bent u verbonden?

Inleidende vraag. Voor een overzicht van de bij deze evaluatie betrokken bedrijventerreinen wordt verwezen naar bijlage 2.

2. Wat is uw functie bij het bedrijventerrein?

Functie	Percentage (aantal)
Projectleider	63% (19)
Anders, namelijk	37% (11) Beleidsadviseur, beleidsmedewerker (3), senior beleidsmedewerker, coördinator, planeco- noom, projectmanager, programmahouder, projectdirecteur.
Totaal	100% (30)

Tabel 1. Functie van respondenten bij bedrijventerreinen.

3. Hoe lang bent u in uw huidige functie werkzaam voor het bedrijventerrein?

Periode	Percentage (aantal)
1 jaar of korter	15% (4)
1-2 jaar	33% (9)
2-3 jaar	7% (2)
3-4 jaar	22% (6)
Langer dan 4 jaar	22% (6)
Totaal	100% ³⁸ (27)

Tabel 2. Aantal jaren dat projectleiders voor het bedrijventerrein werkzaam zijn.

4. Volgt u een projectleider op die reeds met de Topperregeling aan de slag is gegaan?

Opvolger	Percentage (aantal)
Ja	45% (13)
Nee	55% (16)
Totaal	100% (29)

Tabel 3. Opvolging van projectleiders.

³⁸ Percentages worden per antwoordcategorie afgerond. Het kan daarom voorkomen dat de verschillende antwoordcategorieën niet optellen tot 100%.

5. Wanneer is 'uw' bedrijventerrein gaan deelnemen aan de Topperregeling?

Jaar van deelname	Percentage (aantal)
2004	27% (8)
2005	27% (8)
2006	27% (8)
2007	10% (3)
2008	7% (2)
Totaal	100% (30)

Tabel 4. Jaar van deelname aan Topperregeling.

6. Hoe bent u of uw voorganger op de hoogte gebracht van het bestaan van de Topperregeling?

Methode	Percentage (aantal)
Eigen onderzoek naar subsidiemogelijkheden	33% (10)
Attendering door ministerie van EZ	30% (9)
Anders, namelijk	37% (11)
	Naar aanleiding van Actieplan bedrijventerreinen, bekendheid met eerdere subsidieregelingen, deelname aan businessplan van herstructureringsmaatschappij, directe betrokkenheid bij bedrijfsomgevingsbeleid, betrokkenheid bij eerdere Toppersubsidie, via private partij, via subsidiebureau van de gemeente.

Tabel 5. Hoe men op de hoogte is gebracht van de Topperregeling.

7. Wanneer heeft de uitgifte van het terrein plaatsgevonden (jaartal, eventueel schatting)?

Onvoldoende bruikbare respons.

8. 'Mijn' bedrijventerrein telde vóór de Topperregeling: ... hectare bruto oppervlak, ... hectare netto oppervlak, ... procent leegstand (% vloeroppervlak), ... arbeidsplaatsen (fte).

9. 'Mijn' bedrijventerrein telt op dit moment de Topperregeling: ... hectare bruto oppervlak, ... hectare netto oppervlak, ... procent leegstand (% vloeroppervlak), ... arbeidsplaatsen (fte).³⁹

³⁹ Veel respondenten hebben deze vraag 8 en 9 onbeantwoord gelaten. De resultaten zijn dan ook geen representatieve weergave van alle Topperregeling bedrijventerreinen. Hectaren zijn in enkele gevallen geschat.

Aantal terreinen	Ontwikkeling hectaren
	Bruto hectaren
1	-30
1	-1
11	0
1	1
1	+2,5
1	+5
1	+6
Bruto toename/afname	- 16,5
	Netto hectaren
1	-30
1	-1
6	0
2	2
1	5
2	10
Netto toename/afname	- 2

Tabel 6. Ontwikkeling in bruto en netto hectaren.

Voor een weergave van ontwikkeling in het percentage leegstand is onvoldoende bruikbare respons.

Aantal terreinen	Ontwikkeling arbeidsplaatsen (fte)
1	-100
6	0
1	250
1	300
3	400
2	1.000
Toename/afname	3.650

Tabel 7. Ontwikkeling aantalarbidsplaatsen.

10. Geef een ruwe raming van het 'type' banen (opleidingsniveau, inkomens) op 'uw' bedrijventerrein (telt op tot honderd procent)

Onvoldoende bruikbare respons.

11. Heeft het bedrijventerrein een 'publieksfunctie'; is er een toestroom van publiek?

Publieksfunctie	Percentage (aantal)
Ja	17% (5)
Enigszins	41% (12)
Nee	41% (12)
Totaal	100% (29)

Tabel 8. De publieksfunctie van de bedrijventerreinen.

12 (a+b). Wat is de sectorsamenstelling van 'uw' bedrijventerrein vóór en na de herstructurering?

Sectorsamenstelling	Vóór herstructurering Percentage (aantal)	Na herstructurering Percentage (aantal)
Zwaar industrieterrein	37% (10)	32% (9)
Gemengd bedrijventer- rein	52% (14)	39% (11)
Hoogwaardig bedrijven- park	-	14% (4)
Zeehaventerrein	11% (3)	14% (4)
Distributiepark	-	-
Totaal	100% (27)	100% (28)

Tabel 9. Sectorsamenstelling bedrijventerreinen.

13. Wordt en/of is er op 'uw' bedrijventerrein gebruik gemaakt van andere subsidieregelingen. Zo ja, welke regelingen, van welke instantie en wat is de omvang van de subsidie (euro's)?

Subsidiestroom	Respondenten	Maakt gebruik van subsidie Percentage (aantal)
Europese subsidie	26	31% (8)
Rijkssubsidie	26	54% (14)
Provinciale subsidie	26	88% (23)
Gemeentelijke subsidie	26	54% (14)
Anders, namelijk	26	12% (3)
	Bovenwijks fonds, industrieschap	

Tabel 10. Gebruik van subsidiestromen.

Over de omvang van de subsidies is onvoldoende bruikbare respons binnengekomen.

14. Wat en hoeveel investering heeft de gemeente zelf gedaan? Uit welke 'pot' komen de investeringen van de gemeente (bijvoorbeeld onderhoud en beheer, infra, algemene middelen, Economische Zaken etc.)?

Investering gemeente vanuit gemeentelijke post:	Respondenten	Geeft aan dat investering wordt gedaan vanuit post. Percentage (aantal)
Infrastructuur	14	50% (7)
Economische Zaken	14	50% (7)
Onderhoud en beheer	14	57% (8)
Algemene middelen	14	57% (8)
Overig	Fonds bovenwijken, bijdrage industrieschap, bouwgrondexploitatie, reserve grondbedrijf, planexploitatie, GSB regeling bedrijventerreinen (2).	

Tabel 11. Investerings van de gemeente.

Deel II De beschikkingen

15. Wat waren de belangrijkste doelstellingen zoals geformuleerd in 'uw' beschikking voor de Topperregeling?

Zie bijlage 2 voor een beknopt overzicht van de doelstellingen per beschikking.

16. Geef voor ieder van de hierboven genoemde doelstellingen aan in hoeverre deze is verwezenlijkt.

58 geïnventariseerde doelstellingen, waarvan:	Percentage (aantal)
Niet verwezenlijkt	14% (8)
Nauwelijks verwezenlijkt	24% (14)
Gedeeltelijk verwezenlijkt	33% (19)
Grotendeels verwezenlijkt	19% (11)
Helemaal verwezenlijkt	10% (6)
Totaal	100% (58)

Tabel 12. De verwezenlijkte doelstellingen uit de beschikkingen.

17. Als u voor één of meer van deze doestellingen hebt aangegeven dat deze *niet of nauwelijks of gedeeltelijk* is verwezenlijkt, geef dan aan of u verwacht dat deze doelstelling in de (nabije) toekomst zal worden gerealiseerd.

Realiseringstermijn	
Gerealiseerd voor 2010	26% (11)
Gerealiseerd in 2010-2020	72% (31)
Waarschijnlijk niet gerealiseerd	2% (1)
Totaal	100% (43)⁴⁰

Tabel 13. Verwachtingen over realiseringstermijn.

18. Geef hieronder aan, voor de doelstellingen die niet of nog niet zijn verwezenlijkt, wat de belangrijkste reden hiervoor is (discussie/onduidelijkheid over de doelstellingen, ontbreken geld, middelen, uitvoeringskracht/c.q. zwakke organisatie en niet bereid risico's te dragen, tijd, belemmeringen in wetgeving, stoeve besluitvorming etc.).

- Risicomijdend gedrag van de plaatselijke ondernemers;

⁴⁰ Er is een projectleider geweest die de vraag niet volledig juist begrepen heeft waardoor het aantal antwoorden (43), niet geheel overeenkomt met de optelling van de categorieën niet verwezenlijkt (8), nauwelijks verwezenlijkt (14) en gedeeltelijk verwezenlijkt (19) van vraag 16 (opgeteld 41).

- Tegenvallende kosten ten opzichte van eerdere prognoses;
- Late intern ambtelijke bewustwording, waardoor te lang ondermaatsse kwantitatieve inzet;
- Vertraging door planologische procedures (3);
- Voorschotnota is nog niet overgemaakt. Pas na enkele maanden (ca. 4 maanden) kreeg de gemeente te horen dat het voorschot niet correct is aangevraagd;
- Projectleider die de aanvraag heeft verzorgd is met pensioen;
- Een derde partij dient een deel van de financiering nog te voldoen;
- Aard van de werkzaamheden vraagt om tijd (2);
- De besluitvorming rond de nieuwe locatie is moeilijk rond te krijgen door politieke, procedurele en milieutechnische oorzaken. Dit levert vertraging op;
- De verwerving van gronden van derden heeft langer geduurd dan verwacht (2).
- Onderhandelingen nemen veel tijd in beslag;
- Onderbezetting;
- Doorlooptijden zijn fors omdat eerst draagvlak bij ondernemers dient te ontstaan;
- Wet- en regelgeving, vertaald in de vele subsidievoorwaarden, is een last;
- Meer investeringen nodig dan geraamd (2).

19. Indien de doelstellingen van de Topperreling (nog) niet behaald zijn, wat is de belangrijkste factor die de vertraging heeft veroorzaakt (meerdere antwoorden mogelijk)?

Verwezen wordt naar vraag 18 (dubbeling)

20. Hebt u in de aanvraag van uw beschikking te maken gehad met afwijzing van een onderdeel van de subsidieaanvraag (bijvoorbeeld riolering, verlichting, brandblusvoorziening, schilderwerkzaamheden etc.)?

**Afwijzing van subsidie-
onderdeel**

Ja	29% (6)
Nee	71% (15)
Totaal	100% (21)

Tabel 14. De afwijzing van onderdelen van subsidieaanvragen.

Zo ja, wat is precies afgewezen en geef aan in hoeverre dit nu is verwezenlijkt en wie heeft dit gefinancierd:

- Waterhuishouding/rioleerstelsel is niet gesubsidieerd. Financiering door het in de begroting opgenomen positieve saldo hiertoe in te zetten;
- Rioleringswerkzaamheden, vanwege discussie wel of geen achterstallig onderhoud. Dit betekent wellicht uitstel van werkzaamheden of extra gemeentelijke investeringen;
- Subsidiebeschikking stelde voorwaarde aan volgorde van handelen alvorens te subsidiëren (verdiepen van de haven);
- Bodemsaneringskosten. Deze zijn nog niet van toepassing;
- Opknappen van een weggedeelte van het bedrijvenpark. Het wordt nu zelf gefinancierd in combinatie met andere werken zoals het verleggen van een fietspad;
- Communicatie en prijsindexering.

Deel III Stellingen

21. Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen:

Doelstellingen Stellingen	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
De Topperregeling heeft geleid tot een versnelde afronding van de herstructureringsopgave;	-	4%	26%	52%	17%	100%
Zonder de Topperregeling was de herstructurering op een andere manier gefinancierd;	13%	39%	30%	13%	4%	100%
De Topperregeling heeft geleid tot een versterking van het bovenregionale karakter van het bedrijventerrein;	(3)	(9)	(7)	(3)	(1)	(23)
Zonder de Topperregeling had de herstructurering waar de Topperregeling op ziet nu nog 'on hold' gestaan;	4%	17%	34%	39%	4%	100%
Door de Topperregeling is een herstructureringsopgave opgepakt die van groot belang is voor de herstructurering van het gehele terrein;	(1)	(4)	(8)	(9)	(1)	(23)
Zonder de Topperregeling was de kwaliteit van de herstructurering lager geweest;	-	17%	22%	48%	13%	100%
Door de Topperregeling is het ambitieniveau voor de herstructurering omhoog bijgesteld;	(4)	(5)	(11)	(3)	(23)	
De milieuzonering is als gevolg van de Topperregeling duidelijker geworden;	-		4%	52%	43%	100%
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	(1)	(12)	(10)	(23)		
Zonder de Topperregeling was de kwaliteit van de herstructurering lager geweest;	-	9%	18%	55%	18%	100%
Door de Topperregeling is het ambitieniveau voor de herstructurering omhoog bijgesteld;	(2)	(4)	(12)	(4)	(22)	
De milieuzonering is als gevolg van de Topperregeling duidelijker geworden;	-	13%	17%	52%	17%	100%
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	(3)	(4)	(12)	(4)	(23)	
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	-	27%	55%	18%	-	100%
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	(6)	(12)	(4)	(22)		
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	-	14%	43%	43%	-	100%
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	(3)	(9)	(9)	(21)		
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	-	17%	39%	43%	-	100%
De Topperregeling heeft herstructureringsopgaven opgepakt die van groot belang zijn voor de herstructurering van het gehele terrein;	(4)	(9)	(10)	(23)		
Het terrein biedt nu meer ruimte voor bedrijven in een hoge milieuklasse (milieucategorie);	5%	45%	32%	18%	-	100%
Het terrein biedt nu minder ruimte voor bedrijven in een hoge milieuklasse (milieucategorie);	(1)	(10)	(7)	(4)	(22)	
In vergelijking met overige rijksregelingen is de toegevoegde waarde van de Topperregeling aan de herstructurering hoog.	18%	32%	27%	2.3%	-	100%
	(4)	(7)	(6)	(5)	(22)	
	-	9%	39%	43%	9%	100%
	(2)	(9)	(10)	(2)	(23)	

Tabel 15. Stellingen over doelstellingen van de Topperregeling.

Locatiefactoren Stellingen	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
Als gevolg van de Topperregeling zijn bedrijven, die van plan waren te verhuizen, toch gebleven.	4% (1)	13% (3)	52% (12)	22% (5)	9% (2)	100% (23)
Als gevolg van de Topperregeling willen meer bedrijven zich hier vestigen;	-	22% (5)	39% (9)	34% (8)	4% (1)	100% (23)
Het bedrijventerrein is visueel aantrekkelijker geworden;	-	13% (3)	30% (7)	48% (11)	9% (2)	100% (23)
De interne bereikbaarheid van het terrein is verbeterd;	4% (1)	9% (2)	30% (7)	43% (10)	13% (3)	100% (23)
De externe bereikbaarheid van het terrein is verbeterd;	5% (1)	5% (1)	36% (8)	45% (10)	9% (2)	100% (22)
Het bedrijventerrein is letterlijk meer waard geworden, blijkend uit de waarde van onroerend goed;	4% (1)	-	57% (13)	34% (8)	4% (1)	100% (23)
Het bedrijventerrein is letterlijk meer waard geworden, blijkend uit de grondprijs;	5% (1)	5% (1)	50% (11)	36% (8)	5% (1)	100% (22)
Op het bedrijventerrein is minder sprake van braakliggende kavels;	-	13% (3)	13% (3)	30% (7)	9% (2)	100% (23)
Op het bedrijventerrein is minder sprake van leegstand;	-	-	59% (13)	41% (9)	-	100% (22)
Het aantal arbeidsplaatsen op het terrein is toegenomen;	-	9% (2)	50% (11)	36% (8)	5% (1)	100% (22)
De werkgelegenheid op het terrein is toegenomen.	-	5% (1)	50% (11)	41% (9)	5% (1)	100% (22)

Tabel 16. Stellingen over de Topperregeling en locatiefactoren.

Betrokkenheid ministerie van EZ Stellingen	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
De <u>financiering</u> van het Ministerie van EZ is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van het project waar de Topperregeling voor geldt;	-	4% (1)	4% (1)	52% (12)	39% (9)	100% (23)
De <u>projectbemiddeling</u> van het Ministerie van EZ is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van het project waar de Topperregeling voor geldt;	-	4% (1)	57% (13)	17% (4)	22% (5)	100% (23)
De <u>interventie</u> van het Ministerie van EZ is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van het project waar de Topperregeling voor geldt;	-	9% (2)	73% (16)	9% (2)	9% (2)	100% (22)
De <u>expertise</u> van het Ministerie van EZ is een belangrijke factor geweest in het wetslagen van het project waar de Topperregeling voor geldt.	-	13% (3)	57% (13)	22% (5)	9% (2)	100% (23)

Tabel 17. Stellingen over de betrokkenheid van het ministerie van EZ.

Vliegwieleffect Stellingen	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
De Topperregeling heeft ervoor gezorgd dat de lokale overheid de urgentie van herstructurering beter erkent;	-	13% (3)	17% (4)	52% (12)	17% (4)	100% (23)
De Topperregeling heeft gewerkt als impuls geld; meer partijen zijn gaan investeren na de toekenning van de subsidie.	-	5% (1)	38% (8)	33% (7)	24% (5)	100% (21)

Tabel 18. Stellingen over het vliegwieleffect.

Financiering Stellingen	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
Specifiek financieel ondersteuningsbeleid vanuit EZ (Topperregeling) is te prefereren boven generiek ondersteuningsbeleid;	-	13%	22%	48%	17%	100%
De middelen uit de Topperregeling zijn niet versnipperd terechtgekomen;	-	(3)	(5)	(11)	(4)	(23)
De stroomlijning van de Topperregeling met overige rijksregelingen is goed;	-	4%	17%	61%	17%	100%
Zonder andere middelen naast de Topperbijdrage had de herstructurering niet gedekt kunnen worden;	-	(1)	(4)	(4)	(4)	(23)
De administratieve lasten van de Topperregeling zijn vergeleken met andere financiële regelingen hoog;	-	9%	48%	43%	-	100%
De administratieve lasten van de Topperregeling zijn, in verhouding tot de baten, hoog.	-	(2)	(11)	(10)		(23)
	-	-	4%	65%	30%	100%
	-	(1)	(15)	(7)		(23)
	-	19%	62%	14%	4%	100%
	-	(4)	(13)	(3)	(1)	(21)
	9%	39%	39%	13%	-	100%
	(2)	(9)	(9)	(3)		(23)

Tabel 19. Stellingen over financiering.

SER Ladder Stellingen	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
De doelstellingen in de Topperregeling zijn een resultaat van een denkproces over het optimaal gebruik van de schaarse beschikbare ruimte;	-	4%	30%	61%	4%	100%
De Topperregeling heeft door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit verhoogd;	-	(1)	(7)	(14)	(1)	(23)
Door de Topperregeling heeft intensivering van het ruimtegebruik plaatsgevonden.	-	9%	65%	22%	4%	100%
	-	(2)	(15)	(5)	(1)	(23)
	-	4%	48%	48%	-	100%
	-	(1)	(11)	(11)		(23)

Tabel 20. Stellingen over de SER Ladder.

Overige stellingen Stellingen	Helemaal mee oneens	Oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Totaal
Er is voldoende uitvoeringskracht (geweest) (mankracht, middelen) om de Topperregeling uit te voeren;	-	22%	34%	34%	9%	100%
Het betrekken van bedrijven bij herstructurering (van inspraak tot uitvoering) is een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van de herstructurering;	-	(5)	(8)	(8)	(2)	(23)
Aan de wensen van de bedrijven op 'mijn' terrein wordt volledig voldaan;	-	-	-	52%	48%	100%
Er zit voldoende kennis en expertise bij gemeenten om de doelstellingen van de Topperregeling te realiseren.	-			(12)	(11)	(23)
	-	9%	48%	30%	13%	100%
	-	(2)	(11)	(7)	(3)	(23)
	-	-	22%	65%	13%	100%
	-		(5)	(15)	(3)	(23)

Tabel 21. Overige stellingen.

Deel IV Betrokken actoren

22. Geef aan wat de rol van verschillende partijen is geweest.

Partij	Initiator	Trekker	Financier	Anders, namelijk
Gemeente (22)	73% (16)	91% (20)	77% (17)	uitvoerder, betrokkene.
Bedrijven (21)	33% (7)	10% (2)	19% (4)	adviseur, belanghebbende, betrokkene, ervaringsdeskundige, ondersteuner, grondverkoper, samenwerkingspartner, meedenker, informant.
Bedrijvenvereniging (18)	39% (7)	17% (3)	-	adviseur, informant, ondersteuner voor draagvlak, meedenker.
Projectontwikkelaar (6)	17% (1)	33% (2)	33% (2)	afnemer van bouwrijpe gronden, ondersteuner.
Kamer van Koophandel (11)	-	9% (1)	-	adviseur, betrokkene, ondersteuner voor draagvlak, meedenker, ondersteuner, partner is totstandkoming van herstructureringsprogramma.
Regionale ontwikkelingsmaatschappij (8)	25% (2)	38% (3)	50% (4)	adviseur, procesondersteuner, ondersteuner, co-trekker, opsteller projectplan.
Provincie (19)	11% (2)	22% (4)	42% (8)	adviseur, ondersteuner voor draagvlak, ondersteuner, co-trekker, partner in opstellen herstructureringsprogramma.

Tabel 22. Betrokken partijen en hun manier van betrokkenheid.

23. Welke partij had volgens u bij de Topperregeling meer betrokken moeten zijn, en waarom?

- Afdeling wegebouw van provincie omdat zij een deel van de maatregelen moeten uitvoeren. Voor hen volgt dit verhaal nu later waarop zij snel moesten inspringen;
- Beter beheer in de (financiële) voortgang door bijvoorbeeld de provincie of Senter Novem;
- De individuele bedrijven hadden meer mogen doen. Nu leek het te vaak trekken aan een (bijna) dood paard;
- Kamer van Koophandel; de Kamer vertegenwoordigt en heeft kennis van het plaatselijke bedrijfsleven;
- De provincie. Deze dacht naderhand weinig mee bij de voorbereiding/behandeling subsidieaanvraag.

24. Hieronder worden negen facetten genoemd die een rol gespeeld (kunnen) hebben in het welslagen van de Topperregeling. We willen u vragen deze facetten te sorteren van belangrijkste naar minst belangrijk. U kunt dit doen door een 1 te zetten voor het facet dat naar uw mening

het belangrijkste is, een 2 voor het facet dat u het één-na-belangrijkst vindt, etc.

Van belang voor het wetslagen van Topperregeling:	Gemiddelde score
Financiering van EZ	2,6
Samenwerking tussen betrokken partijen	4
Mijn eigen inzet	4,2
Bemoeienis van de gemeente(n)	4,4
Inzet van de bedrijven	4,9
Overleg tussen betrokken partijen	5,5
Bemoeienis van de provincie	6,1
Expertise van EZ	6,5
Interventie van EZ	6,8

Tabel 23. Facetten van belang voor het wetslagen van de Topperregeling. Een lage score duidt op meer van belang, een hoge score duidt op minder van belang (N=21).

25. Heeft 'uw' terrein een beheersorganisatie?

Beheersorganisatie	Percentage (aantal)
Nee	36% (8)
Ja, publiek	32% (7)
Ja, privaat	14% (3)
Ja, publiek-privaat	18% (4)
Totaal	100% (22)

Tabel 24. Beheersorganisaties op de bedrijventerreinen.

25a. Zo ja, wat zijn de belangrijkste beheerstaken?

- Beveiliging en zorg, ICT;
- Beheer en onderhoud openbare ruimte, Riolering/waterberging;
- Beheer en onderhoud openbare infrastructuur, Beheer en onderhoud openbaar groen, ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen;
- Alle gebruikelijke beheerstaken;
- Beheer, onderhoud, accountmanagement, toezicht;
- Na uitgifte wordt een bedrijvenvereniging met parkmanagementtaken opgericht;
- Onderhoud grijs, groen, openbare verlichting, voor het terrein relevante projecten initiëren, zoals facility center;
- Onderhoud, veiligheid, handhaving, meedenken in de planvorming;
- Parkmanagement, collectieve beveiliging, collectieve inkoop, vraagbundeling breedband;
- Parkmanagement, collectieve beveiliging, beheer o.a. bewegwijzering, aanspreekpunt private partijen en overheid;

- Parkmanagement;
- Signaleren ongeregelheden, onveiligheden op openbaar en privaat gebied en oplossen van deze zaken;
- Verhogen kwaliteit van openbaar en privaat gebied;
- Verlenen van diensten, opzetten en het beveiligen van bedrijven en terreinen.

25b. Bent u van mening dat het beheer en onderhoud op 'uw' terrein op orde is?

Beheer en onderhoud op orde	Percentage (aantal)
Ja	100% (11)
Nee	-
Totaal	100% (11)

Tabel 25. Het al dan niet op orde zijn van het beheer en onderhoud op het bedrijventerrein.

26. Is er voldoende budget voor het beheer en onderhoud van het terrein?

Budget voor beheer en onderhoud	Percentage (aantal)
Ja	100% (10)
Nee	-
Totaal	100% (10)

Tabel 26. Budget voor beheer en onderhoud.

27. Wordt uw terrein collectief beveiligd en heeft 'uw' terrein een Keurmerk Veilig Ondernemen?

Collectieve beveiliging	Percentage (aantal)
Ja	62% (13)
Nee	38% (8)
Totaal	100% (21)

Tabel 27. Collectieve beveiliging.

Keurmerk Veilig Ondernemen	Percentage (aantal)
Ja	41% (9)
Nee	59% (13)
Totaal	100% (22)

Tabel 28. Keurmerk Veilig Ondernemen.

Deel V Algemene reflecties op de Topperregeling

De algemene doelstelling van het ministerie van EZ is het verbeteren van het 'vestigingsklimaat' op de bedrijventerreinen. De Topperregeling levert hier idealiter (in)direct een bijdrage aan. Over de invulling van het containerbegrip vestigingsklimaat bestaat veel onduidelijkheid. Het is in ieder geval een samengesteld begrip, waar veel variabelen onder geschaard kunnen worden. Hoe oordeelt u over de onderstaande 'vestigingsklimaatvariabelen'? Is het vestigingsklimaat op 'uw' bedrijventerrein verbeterd *naar aanleiding van de Topperregeling*?

'Vestigingsklimaatvariabele'	Aantal keren genoemd
Visuele aantrekkelijkheid toe- genomen	15
Toename bereikbaarheid naar het terrein	13
Toename geschikte bedrijfslocaties	13
Toename veiligheid	10
Toename aantal arbeidsplaatsen	9
Beter onderhoud	8
Beter beheer	6
Meer milieuruimte	2
Verbetering relatie vergunningverleners	2
Afname regeldruk	-
Anders, namelijk	Meer onderling overleg en binding tussen de bedrijven, samenwerking met externen, initiatieven voor uitbreidingsplannen.

Tabel 29. De bijdrage van de Topperregeling aan het verbeteren van het vestigingsklimaat (N=22).

De antwoorden op de vragen 28 tot en met 36 zijn verwerkt in hoofdstuk 4.