

DECISIO



Provincie Noord-Holland

Evaluatie HIRB en OTW

Eindrapportage

Amsterdam, 10 september 2019

TITEL

Evaluatie HIRB en OTW

DATUM

10 september 2019

STATUS RAPPORT

Eindrapportage

OPDRACHTGEVER

Provincie Noord-Holland

PROJECTTEAM DECISIO

Jaap Broer

Daan van Gent

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 – 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
S1 Opdracht	i
S2 Uitkomsten	i
S3 Hoofdconclusie	iv
S4 Aanbevelingen	iv
 1. Inleiding	 1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doel van de evaluatie	1
1.3 Vraagstelling	1
1.4 Scope	3
1.5 Aanpak	3
1.6 Leeswijzer	4
2. Beleidsreconstructie	5
2.1 Achtergrond programma	5
2.2 Uitvoeringsregeling HIRB Fysiek	6
2.3 Uitvoeringsregeling OTW	8
2.4 Opdrachten en prijsvragen	9
2.5 Beoordelingskader en indicatoren	10
3. Doeltreffendheid	12
3.1 HIRB	12
3.2 OTW	21
3.3 Opdrachten PHB en ONHN	27
3.4 Prijsvraag en challenge	28
3.5 Conclusie analyses doelbereik en doeltreffendheid	29
4. Proces en aansluiting behoefte	32
5. Langjarige effecten: de cases	35
5.1 De Oude Veiling Hoorn	35

5.2	Middenhavengebied IJmuiden	37
5.3	Waarderpolder Haarlem	38
5.4	Hembrugterrein Zaanstad	40
5.5	Assendelft-Noord en Molletjesveer Zaanstad	42
5.6	Outcome	43
6.	Thema's en rolinvulling	47
6.1	Thema's	47
6.2	Provinciale prioriteiten	49
6.3	Provinciale sturing en rolinvulling	50
	Bijlage 1. Bronnen	53
	Bijlage 2. Beleid andere provincies	55

Samenvatting

S1 Opdracht

De provincie Noord-Holland voert al geruime tijd beleid om de vestigingskwaliteit en duurzaamheid op bedrijventerreinen te stimuleren. In het Uitvoeringsprogramma Toekomstbestendige Werklocaties zet de provincie de subsidieregelingen HIRB (Herstructurering Intelligent Ruimtegebruik op Bedrijventerreinen) en OTW in (Ondersteuning Toekomstbestendige Werklocaties). Daarnaast heeft zij opdrachten uitstaan om duurzaamheid en beheer op bedrijventerreinen aan te jagen en te faciliteren (aan het Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord). Verder worden prijsvragen/challenges georganiseerd rond relevante thema's als circulaire economie.

Voorliggend rapport doet verslag van het evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid van deze instrumenten in de periode 2017-2019 en hoe deze aansluiten op de behoefte van gemeenten en ondernemers. Om de langjarige effecten van de HIRB-regeling in kaart te brengen is een casestudie gedaan van vijf bedrijventerreinen waar in een eerdere periode projecten zijn ondersteund. De evaluatie kijkt verder niet alleen terug naar wat er is bereikt, maar ook vooruit naar wat er speelt, welke opgaven er zijn en welke provinciale rol daarbij past.

S2 Uitkomsten

HIRB en OTW

Totaal ruim 7 miljoen steun aan 68 projecten in 2,5 jaar

In de periode 2017 - 31 juli 2019 is aan 20 projecten voor in totaal 6,25 miljoen euro aan HIRB-subsidie verleend, waarmee het plafond vrijwel is bereikt. Met deze projecten was een totaal investeringsbedrag van 48,5 miljoen euro gemoeid. In deze periode is daarnaast aan 48 projecten 830.000 euro OTW-subsidie toegekend. Met name de OTW-pot is niet uitgeput (plafond is 3,1 miljoen euro). Dit wordt veroorzaakt door onbekendheid met de recent opgezette regeling, maar ook door het feit dat gemeente en/of ondernemersvereniging 50 procent zelf bij moet leggen.

Outputdoelen niet bereikt, projecten in lijn met provinciale ambities

De 'outputdoelen' van HIRB en OTW zijn niet behaald. De oorzaak daarvan is niet helemaal duidelijk. Het herstructurerings- en verouderingsvraagstuk is in de laatste jaren minder urgent geworden. Het thema is echter nog wel degelijk actueel en

relevant, zo blijkt uit het aantal aanvragen in 2019 en het signaal dat meerdere projecten in de pijplijn zitten bij gemeenten. Daarmee constateren we dat de komende jaren nog wel behoefte is aan financiële bijdragen aan herstructureringsprojecten. Voor OTW geldt naast de genoemde onbekendheid en 50 procent cofinancieringseis dat met name het thema digitale infrastructuur minder leeft dan vooraf ingeschat.

Voor beide regelingen is het te vroeg om te kunnen zeggen wat de daadwerkelijke resultaten in termen van 'outcome' zijn, maar uit de aanvragen blijkt dat de plannen en beoogde doelen in lijn zijn met de provinciale ambities: verbetering van het vestigingsklimaat, toename van ruimtelijke kwaliteit, toename van bedrijvigheid en toename van toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen. Als de plannen worden uitgevoerd zoals ze zijn opgeschreven, dragen ze hieraan bij.

Werking HIRB met name versnelling en extra kwaliteit

De HIRB-subsidie werkt vooral om zaken te versnellen en om extra kwaliteit te realiseren. Soms is het alleen een financieel steuntje, maar er zijn ook voorbeelden van projecten die zonder HIRB niet zouden zijn gerealiseerd.

Langjarige effecten HIRB Fysiek

De casestudie van een aantal met HIRB-gelden ondersteunde projecten leert dat mede dankzij de provinciale financiële steun de kwaliteit en duurzaamheid op de beschouwde terreinen een impuls hebben gekregen. In een aantal gevallen was dit resultaat zonder HIRB niet bereikt, in een aantal andere gevallen was de subsidie vooral een welkome dekking van een deel van de kosten en zouden de maatregelen zonder subsidie ook zijn uitgevoerd. De casestudie maakt verder duidelijk dat vooral goede resultaten worden geboekt op terreinen waar een actieve beheerorganisatie is, waar actieve ondernemers zijn die ook investeren in hun panden en terreinen en waar de gemeente volop meewerkt om het bedrijventerrein op orde te krijgen te houden.

Werking OTW: aanjagen in vroege fase van ideeën en initiatieven

De waarde van de OTW-subsidie is om initiatieven aan te jagen die zich in een prille fase bevinden, om behoefte te inventariseren, bewustwording en enthousiasme te kweken en plannen te concretiseren. Duurzaamheid, het opzetten van beheer en visieontwikkeling zijn de voornaamste onderwerpen waarvoor de OTW-subsidies worden ingezet.

Agendering bij gemeenten

Zowel de HIRB- als de OTW-regeling speelt een rol om de kwaliteit en duurzaamheid van werklocaties op de gemeentelijke politiek-bestuurlijke agenda te krijgen (of te houden) en - daarmee - om gemeentelijke middelen vrij te maken. De subsidie zorgt voor een deel van de financiële dekking, maar is ook een signaal dat de provincie belang hecht aan toekomstbestendige bedrijventerreinen.

Opdrachten beheer en verduurzaming

In 2018 zijn aan PHB en ONHN opdrachten verstrekt om beheer en verduurzaming van bedrijventerreinen in hun regio's verder te brengen. Deze opdrachten lopen dus nog niet heel lang, maar geconstateerd kan al wel worden dat ze een positieve werking hebben. PHB en ONHN zijn door hun brede netwerk, kennis van de regio, ervaring met bedrijventerreinen en hun positie tussen overheid en bedrijfsleven in, passende partijen om een impuls te geven aan beheer en verduurzaming.

Prijsvraag/challenge

De ervaringen met de prijsvraag en challenge zijn wisselend. De organisatie en gekozen aanpak in de challenge over circulaire economie is in de ogen van betrokkenen beter dan de prijsvraag biodiversiteit. De challenge voorzag in de inzet van inhoudelijk deskundigen die onder begeleiding van een moderator de mogelijkheid kregen om een thema goed uit te werken. Dat leverde bruikbaarere resultaten op dan een breed uitgezette prijsvraag waaraan iedereen kon meedoen.

Tevredenheid en aansluiting behoefte

In het algemeen zijn gemeenten en parkmanagers tevreden met de subsidieregelingen en de wijze waarop ze zijn ingericht. De aanvragen zijn in het algemeen goed in te passen in de thema's en criteria. De provincie stelt zich coöperatief en flexibel op in de aanvraagfase. Wel is in die fase vaak behoefte aan betrokkenheid van een beleidsmedewerker (naast de subsidieadviseur) om inhoudelijk mee te sparren.

Thema's en opgaven

Het voornaamste thema dat nu speelt en dat naar men verwacht ook de komende jaren aandacht zal vragen, is verduurzaming. Vooral in termen van energietransitie, maar vooral op grotere bedrijventerreinen ook als het gaat om circulaire economie, klimaatbestendigheid en waterberging. Onderwijs en arbeidsmarkt en duurzame mobiliteit worden genoemd als thema's die mogelijk een (sterkere) plek zouden kunnen krijgen. Daarnaast is een aantal gemeenten bezig met planvorming voor integrale/binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij zij graag provinciale

(financiële) steun zouden willen krijgen. (Gedeeltelijke) transformatie is verder een vraagstuk dat op veel bedrijventerreinen speelt.

Rol provincie

De provinciale rol als subsidieverstrekker en (via PHB/ONHN) als aanjager en facilitator van beheer en verduurzaming wordt gewaardeerd en sluit aan op de behoefte van het veld. De sturingsmogelijkheden op bijvoorbeeld ambities rond energietransitie zijn hiermee beperkt, maar de vraag is of het programma Toekomstbestendige Werklocaties daartoe het meest geëigende instrument is. De provincie kan wel een meer proactieve rol spelen als het gaat om inzet van haar gelden op onderwerpen en doelen die zijn belangrijk vindt en door (kennis en ervaring van) partijen met elkaar te verbinden.

S3 Hoofdconclusie

Alle vier geëvalueerde instrumenten sluiten aan op behoefte van het veld en dragen bij aan de toekomstbestendigheid van de Noord-Hollandse bedrijventerreinen. De subsidies zijn niet altijd harde noodzaak om projecten rond te krijgen, maar ze helpen sowieso om het bedrijventerreinenvraagstuk op de gemeentelijke agenda's te zetten, dan wel te houden. Hoewel herstructurering en vestigingskwaliteit een blijvende opgave vormen, is de urgentie ervan afgenomen en neemt het gewicht van het thema duurzaamheid toe, en daarbinnen met name het vraagstuk van de energietransitie. Van de OTW-regeling werd minder gebruik gemaakt dan verwacht, maar in de laatste periode is het aantal aanvragen toegenomen. De OTW-thema's zijn relevant en sluiten aan op de ontwikkelingen en behoefte, met uitzondering van digitale infrastructuur.

S4 Aanbevelingen

Instrumentarium

- *Inhoudelijke focus.* De herstructureringsopgave is minder groot dan aan het begin van deze eeuw maar blijft ook de komende jaren actueel. Het accent is verschoven naar duurzaamheid, met energie, circulaire economie, waterberging, ruimtegebruik en mobiliteit als leidende thema's. Het is aan te bevelen om inzet en prioriteit binnen het uitvoeringsprogramma en binnen de subsidieregelingen hier meer op aan te laten sluiten. Kijk hierbij ook naar de opzet en werking van de ABCD-prioriteringslijst en naar de kansen die verduurzamingsinitiatieven bieden als katalysator voor een bredere impuls voor de kwaliteit van, en samenwerking op bedrijventerreinen.

- *Inrichting OTW.* Met OTW worden projecten in een vroege fase financieel ondersteund. Het doel is om deze ook vanuit ondernemersverenigingen op te zetten. Voor ondernemersverenigingen geldt vaak dat de co-financieringseis van 50 procent (te) hoog is voor onderzoeks- en procesactiviteiten. Het is om die reden zaak om alert te zijn of de co-financieringseis in de OTW-regeling een belemmering vormt.
- *(Binnen)stedelijke opgaven.* Gemeenten zien zich gesteld voor complexe vraagstukken rond (binnen)stedelijke, multifunctionele gebiedsontwikkeling, transformatie en informele werklocaties. Ze hebben behoefte aan provinciale (financiële) ondersteuning hierbij. Een instrument dat specifiek hierop is gericht, is logischer dan dat HIRB of OTW moet worden aangepast op deze vraag uit het veld.
- *Opdrachten.* De opdrachten aan PHB en ONHN op het gebied van beheer en verduurzaming lijken zinvol en effectief, voortzetting ligt voor de hand. Het is uiteraard wel handig om, als de opdrachten wat langer lopen, nog wat concreter te kijken naar de ervaringen van het veld en op welke punten aanscherping nodig is.

Rol provincie

- *Aansluiting veld en provinciale prioriteiten.* De provinciale beleidsadviseurs kunnen vaker dan nu het gesprek aangaan met gemeenten, parkmanagers en ondernemers om voeling te houden met wat er speelt, waaraan behoefte is en wat de resultaten van de gesubsidieerde projecten zijn. Daarbij is het ook zaak om alert te zijn of de inzet van de gelden bijdraagt aan de provinciale doelen en prioriteiten, in welke lokale economische beleidskaders de plannen zijn ingebed en wat de noodzaak is (*what if not*) om er provinciaal geld in te steken. Deze rolverschuiving zal (enige) extra capaciteit vragen.
- *Blijf uitwisseling van kennis en ervaring faciliteren, in samenwerking met PHB en ONHN.* De bijeenkomsten van de provincie bij aanvang van een nieuwe HIRB/OTW-regeling en die zij vroeger organiseerde over parkmanagement worden gewaardeerd. We merkten dit ook in de sessie die we in het kader van de evaluatie met gemeenten, PHB/ONHN en parkmanagers hadden. De challenge is een mooie manier om gericht op een bepaald actueel thema invulling te geven aan deze rol van kennismakelaar.

Monitoring

- *Follow up OTW.* Het is aan te bevelen om over twee jaar een (korte) inventarisatie te maken welke vervolgstappen zijn gezet na afronding van de met OTW-gelden ondersteunde trajecten: zijn daadwerkelijk maatregelen op het gebied van duurzame energie getroffen, is er een BIZ gestart?

- *Scherper toetsen op outcome.* In de eindrapportage van projecten kan nadrukkelijker aandacht worden besteed aan de outcome van de projecten met behulp van indicatoren die iets zeggen over het vestigingsklimaat, de ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de bedrijventerreinen. Te denken valt aan het monitoren van ondernemers-tevredenheid over de vestigingskwaliteit en indicatoren op het gebied van duurzaamheid (energieverbruik en opwekking duurzame energie) en economie (banen, vestigingsdynamiek). Dit moet uiteraard in verhouding staan tot de verstrekte subsidie en gegevens moeten tegen een redelijke inspanning van geld en moeite (ook van gemeenten en ondernemers) te verzamelen zijn; aansluiting bij bestaande initiatieven en monitors is derhalve raadzaam.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De provincie Noord-Holland stimuleert al sinds jaar en dag met de HIRB-regeling (Herstructurerings Intelligent Ruimtegebruik op Bedrijventerreinen) de vestigingskwaliteit en duurzaamheid van de bedrijventerreinen binnen haar grenzen. Met de uitvoeringsregelingen HIRB en aanvullend daarop de OTW (Ondersteuning Toekomstbestendige Werklocaties) kunnen gemeenten en ondernemers subsidie krijgen voor zowel fysieke als procesmatige maatregelen. De huidige HIRB/OTW-periode begon in 2017 en loopt eind 2019 af. Om de ervaringen uit de huidige periode tijdig te kunnen vertalen naar nieuw beleid en daarvoor de nodige maatregelen te kunnen treffen, heeft de provincie aan Decisio opdracht gegeven een evaluatieonderzoek te doen. Voor u ligt de eindrapportage van dat onderzoek.

1.2 Doel van de evaluatie

Het hoofddoel van de evaluatie is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het uitvoeringsprogramma HIRB 2017-2019 en in de bedrijventerrein- en kantorenopgaven in Noord-Holland voor de komende jaren. We beschouwen daarbij ook een aantal bedrijventerreinen waar in een verder verleden HIRB-fysiek projecten zijn uitgevoerd om de langjarige effecten van het instrument te beoordelen. De evaluatie kijkt dus terug, maar ook vooruit: wat speelt er, welke opgaven zijn er, waaraan hebben gemeenten en ondernemers behoefte? En welke provinciale rol past hierbij?

1.3 Vraagstelling

1. Doeltreffendheid

- Uitvoering
 - Welke projecten hebben subsidie gekregen? Welke zijn afgewezen en waarom? Hoe is de geografische spreiding van de projecten, en de verdeling naar omvang, soort vraagstuk en ABCD-profiel.
 - In hoeverre zijn ondernemers en gemeenten tevreden met het huidige proces? Op welke punten zijn verbeteringen mogelijk en om welke reden?
 - In hoeverre sluiten de HIRB en OTW aan bij de behoefte van gemeenten en bedrijven ten aanzien van provinciale ondersteuning bij herstructurering: verbeteren van de kwaliteit (en duurzaamheid) van bestaande bedrijventerreinen?

- Output

- Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de HIRB? Zoals: omvang subsidies, aantallen en soorten projecten, geherstructureerde hectares, gerealiseerde infrastructuur (ook ICT/glasvezel), aantal opgezette beheersorganisaties/ parkmanagement/ samenwerkingsverbanden, ontwikkeling aantal bedrijventerreinen met en zonder beheer.
- Wat zijn de kwalitatieve resultaten? In termen van bijdrage aan vestigingsklimaat, ruimtelijke kwaliteit, energietransitie, circulaire economie, klimaatbestendigheid, bereikbaarheid, organiserend vermogen.

- Outcome

- In hoeverre hebben de gesubsidieerde projecten bijgedragen aan de doelstellingen van de vijf pijlers van het uitvoeringsprogramma?
- In hoeverre is het aannemelijk dat de verschillende opdrachten voor beheer bedrijventerreinen en duurzaamheid hebben geleid tot meer en betere/meer diverse OTW- aanvragen? Hoe effectief waren deze opdrachten?
- In hoeverre hebben de prijsvraag (biodiversiteit) en challenge (circulaire economie) bijgedragen aan het introduceren van innovatieve toepassingen op bedrijventerreinen? Wat was het werkingsmechanisme van deze prijsvraag/challenge?

2. Langjarige effecten HIRB Fysiek

- Op basis van de cases Oude Veiling, Assendelft-Noord en Molletjesveer, Hembrugterrein, Waarderpolder en Middenhavengebied

- Wat waren de kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve effecten van de HIRB-subsidie?
- Hebben ondernemers iets gemerkt hebben van de maatregelen? Zo ja hoe worden ze gewaardeerd? Leveren de maatregelen een prikkel voor bedrijven om te investeren en/of om minder snel te verhuizen? Heeft de gemeente een grotere interesse in/hogere waardering van het terrein waargenomen na herstructurering?
- Wat als de HIRB-subsidie er niet was geweest, waren de maatregelen dan niet, later of soberder getroffen?
- Zijn er op basis van de ervaringen van gemeenten en ondernemers uitspraken te doen over de (vermoedelijke) effectiviteit van de HIRB-subsidie?

3. Vervolg op Programma Toekomstbestendige Werklocaties

- In hoeverre worden de vier thema's door ondernemers en gemeenten gezien als de belangrijkste bedrijventerreinopgaven tot 2023? Mist men bepaalde thema's of worden bepaalde thema's juist als minder urgent gezien? Bieden de thema's voldoende sturing aan de een kant en vrijheid aan de andere kant om initiatieven in aanmerking te laten komen voor subsidie?
- Hoe beoordelen de partners de rolinvulling door de provincie, is er behoefte aan extra ondersteuning, bijvoorbeeld het inbrengen van kennis, procesmanagement of koppeling met andere beleidsterreinen?

- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een eventueel UVP HIRB 2020-2022 qua inhoudelijke thema's, rollen en inrichting? Zelfde of andere pijlers?

1.4 Scope

- Het is een evaluatie op *doeltreffendheid*, niet op doelmatigheid en rechtmatigheid. De evaluatie kijkt terug (zijn de doelen bereikt, wat hebben we geleerd) om onderbouwd vooruit te kijken (waar ligt de behoefte van gemeenten en ondernemers qua thema's en rollen). De inrichting van de regelingen en de uitvoeringsaspecten (termijnen, plafonds, voorwaarden e.d.) zijn niet het hoofdonderwerp van de evaluatie, maar zijn wel in de gesprekken en sessies aan de orde gekomen en krijgen dus aandacht.
- Er is al veel bekend uit monitors, evaluaties en onderzoeken, waaruit is geput in het evaluatieonderzoek, ook om gemeenten en bedrijven zo min mogelijk te belasten. Ook de discussienota *De bedoeling van de subsidieregeling Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen* van 50PLUS en SP (oktober 2016) en het rapport *Herstructureringsopgave bedrijventerreinen MRA* (juli 2018) hebben we tot ons genomen en geven we aandacht.
- Bij de provincie is behoefte aan inzicht in de langjarige effecten van het beleid. In eerdere evaluaties van HIRB zijn slechts korte periodes beschouwd. In dit kader zijn vijf met HIRB Fysiek-gelden ondersteunde bedrijventerreinen uit voorgaande perioden nader beschouwd.
- De bijdrage en werking van de prijsvraag/challenge is een van de onderzoeksvragen. Daar ligt niet het zwaartepunt van de evaluatie, maar deze nemen we wel mee in de analyse en de gesprekken. Eenzelfde overweging geldt voor de opdrachten met betrekking tot beheer en verduurzaming voor het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (ONHN) en het Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen (PHB). Zij zijn niet het voornaamste onderwerp van evaluatie, maar hun inzet bepaalt wel mede de doeltreffendheid van HIRB en OTW en komen dan ook in het rapport terug.

1.5 Aanpak

De evaluatie bevatte de volgende stappen:

- In een interne gespreksronde met projectleiders, beleidsmakers en uitvoerders van de subsidieregelingen is gesproken over uitvoeringsaspecten, beoogde werking en de gestelde doelen.
- Vervolgens is in 25 gesprekken met o.a. PHB, ONHN, gemeenten, havenbedrijven en parkmanagers de ervaringen van het veld met de regelingen

gepeild en is ingegaan op de resultaten van projecten die met HIRB en OTW zijn ondersteund.

- In een interne en een externe discussiebijeenkomst zijn de bevindingen getoetst en uitgediept, is gesproken over ontwikkelingen en opgaven en hoe de regelingen daarop in te laten spelen.
- Daarnaast hebben we diverse beleidsstukken, onderzoeksrapporten, projectdocumenten en LISA-data in het onderzoek betrokken.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 reconstrueren we de twee regelingen: wat zijn motieven en doelen, welke werking werd verondersteld, welke rolinvulling heeft de provincie gekozen? Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de besteding van de middelen en de activiteiten die met de HIRB- en OTW-middelen zijn uitgevoerd. In hoofdstuk 4 kijken we naar hoe HIRB en OTW aansluiten op behoefte van gemeenten en ondernemers. De langjarige effecten worden aan de hand van vijf cases beschreven in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 gaat tot slot in op actuele thema's en de provinciale rolinvulling.

2. Beleidsreconstructie

Dit hoofdstuk bevat een beleidsreconstructie van de uitvoeringsregelingen HIRB en OTW. Daarvoor is onder andere gebruik gemaakt van de *'Toelichting doeltreffendheid subsidies'* van de uitvoeringsregelingen HIRB en OTW en van de gevoerde gesprekken met betrokken medewerkers van de provincie Noord-Holland (het overzicht van gesprekspartners en gebruikte literatuur is in bijlage 2 opgenomen).

2.1 Achtergrond programma

De uitvoeringsregelingen HIRB en OTW maken onderdeel uit van het Uitvoeringsprogramma Toekomstbestendige Werklocaties 2017-2019. Het provinciaal beleid ten aanzien van werklocaties staat beschreven in de *Structuurvisie Noord-Holland 2040* en het *Strategisch Beleidskader Economie*.

In het *Strategisch beleidskader* staat de rol van de provincie ten aanzien van werklocaties uitgewerkt: 'Zo werken we vanuit onze verbindende rol als middenbestuur aan de optimale condities waarbinnen de economie zich verder kan ontplooiën. Dit betekent een focus op het versterken van het vestigingsklimaat'. Het kader geeft verder aan dat 'een goed vestigingsklimaat een cruciale randvoorwaarde is voor de economie en de aantrekkelijkheid van een regio voor economische activiteiten', waaronder ook de vestiging van (buitenlandse) bedrijven wordt geschaard. De provincie Noord-Holland operationaliseert vestigingsklimaat in de volgende vestigingsplaatsfactoren:

1. Aantrekkelijke en toekomstbestendige werklocaties.
2. Goede bereikbaarheid.
3. Een veerkrachtige arbeidsmarkt.
4. Een sterk innovatieklimaat.
5. Uitstekende digitale infrastructuur.

Het *Uitvoeringsprogramma Toekomstbestendige Werklocaties 2017-2019* geeft invulling aan in elk geval de eerst genoemde vestigingsplaatsfactor. Het programma valt uiteen in de volgende onderdelen:

- Uitvoeringsregeling HIRB Fysiek. Voor dit onderdeel is jaarlijks 2,1 miljoen euro beschikbaar (6,3 miljoen euro totaal voor de periode 2017-2019).
- Uitvoeringsregeling Ondersteuning Toekomstige Werklocaties. De beschikbare middelen voor dit onderdeel per jaar en per thema zijn opgenomen in onderstaande tabel:

	2017	2018	2019	Totaal
Beheer	€ 625.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 1.625.000
Duurzaamheid	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 900.000
Vraagbundeling breedband	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 300.000
Proces en Visie o.g.v. transformatie	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 300.000
Totaal	€ 1.125.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 3.125.000

- Prijsvragen voor innovatie. Daarvoor is jaarlijks 125.000 euro beschikbaar (in totaal 375.000 euro).
- Twee opdrachten. Een voor een ambassadeur beheer bedrijventerreinen (daarvoor is voor een periode van drie jaar 300.000 euro beschikbaar) en een voor een aanjager duurzaamheid (150.000 euro beschikbaar voor drie jaar). De opdrachten zijn tijdens de looptijd van het programma gewijzigd. De nu lopende kosten bedragen in totaal 125.000 euro per jaar voor een gezamenlijke opdracht om duurzaamheid en beheer aan te jagen. Dit bedrag valt uiteen in een opdracht aan PHB voor 75.000 euro per jaar en een opdracht aan ONHN voor 50.000 euro per jaar. Deze opdrachten zijn voor twee jaar verstrekt en kosten dus in totaal 250.000 euro.

2.2 Uitvoeringsregeling HIRB Fysiek

De uitvoeringsregeling (UVR) HIRB fysiek is gericht op het stimuleren van fysieke maatregelen voor herstructurering op bestaande verouderde bedrijventerreinen. Doel van deze maatregelen is het verbeteren van het kwaliteitsniveau. De uitvoeringsregeling HIRB bestaat sinds 2004. Aan de huidige HIRB-periode (2017-2019) zijn vier eerdere HIRB-programma's voorafgegaan: 2004-2007, 2008-2009, 2010-2013 en 2014-2016. Deze eerdere regelingen richtten zich eveneens voornamelijk op de herstructurering van bedrijventerreinen, in de loop der jaren waren er wel accentverschuivingen.

UVR HIRB 2017 stelt dat subsidie kan worden verstrekt voor:

- Fysieke maatregelen en met deze maatregelen verband houdende procesmaatregelen t.b.v. herstructurering van bestaande bedrijventerreinen én haventerreinen in Noord-Holland die zijn opgenomen in de ABCD-lijsten¹. De subsidie bedraagt maximaal 25% van de subsidiabele kosten tot een maximum van 550.000 euro.

¹ Deze lijst bevat de bedrijventerreinen waar veroudering aan de orde is. Deze zijn vervolgens gecategoriseerd en geprioriteerd naar de mate waarin veroudering urgent is, op basis van technische, economische, ruimtelijke en maatschappelijke veroudering en het bruto aantal hectares veroudering.

- B. En *bedrijventerreinen* (haventerreinen dus niet) die in de afgelopen 5 jaar reeds subsidie voor fysieke maatregelen hebben ontvangen, kunnen eveneens subsidie verstrekt krijgen voor de verbetering van het aanzicht van bedrijfspanden of voor duurzaamheidsmaatregelen voor bedrijfspanden. De maximale subsidiebijdrage is 25% tot een maximum van 200.000 euro. De totale te verlenen subsidie (inclusief de fysieke maatregelen) is maximaal 550.000 euro.

In eerdere evaluaties in 2013 en 2016 van de HIRB-regeling is het beoogde werkingsmechanisme van de subsidieregeling in beeld gebracht. Wij maken daaruit het volgende op. Door herstructurering van de openbare en private ruimte en door verbetering van het aanzicht van bedrijfspanden (beiden *output*) is het beoogde *resultaat* dat de ruimtelijke kwaliteit verbetert, ruimtewinst op bedrijventerreinen wordt geboekt en dat het ondernemersklimaat verbetert. Wanneer dat gebeurt heeft dat *impact* op de economische vitaliteit van bedrijventerreinen, wat kan leiden tot een groei in het aantal vestigingen en banen.

In deze evaluaties zijn de aspecten *output* en *resultaat* in beeld gebracht. Zowel in 2013 als 2016 werd geconcludeerd dat het beoogde kwantitatieve herstructureringsdoel (ruim) bereikt werd en dat de regeling ook doeltreffend was: “zonder HIRB Fysiek en Proces zouden veel herstructureringsprojecten de afgelopen jaren waarschijnlijk *niet* van de grond zijn gekomen”². De subsidie fungeert volgens gemeenten als een ‘hefboom’ of ‘katalysator’. Over het *impactniveau* wordt in de evaluatie uit 2016 geconstateerd dat het nog te vroeg is daarover iets te concluderen voor projecten in de periode 2014-2016: ‘economische vitaliteit (...) is pas enkele jaren na het ontvangen van HIRB-gelden waarneembaar’.

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de langjarige effecten van een aantal met HIRB-middelen gesubsidieerde projecten.

Terugblik doeltreffendheid

In 2016 zijn verschillende beleidsvarianten voor HIRB 2017-2019 verkend. Uit diverse gesprekken met betrokken medewerkers van de provincie en na beschouwing van de evaluatie HIRB 2014-2016 en het Uitvoeringsprogramma Toekomstige Werklocaties 2017-2019 zelf, blijkt dat deze beleidsvarianten gezorgd hebben voor een scopewijziging van wat voorheen HIRB Fysiek en HIRB Proces was. De volgende overwegingen liggen daaraan ten grondslag:

² *Evaluatie HIRB 2014-2016 & beleidsvarianten 2017-2019*, pagina 4.

- Uit gesprekken met gemeenten en analyses bleek dat de opgave en animo voor herstructurering bij gemeenten minder groot werd. Reden daarvoor is dat enerzijds de herstructureringsopgave an sich minder groot bleek dan in eerdere HIRB-perioden. Anderzijds wordt dat veroorzaakt door veranderende ruimtelijk-economische omstandigheden, zoals de trek naar de stad, functiemenging (verkleuring van monofunctionele werklocaties), schaalverkleining en schaalvergroting en ICT-ontwikkelingen.
- Uit de evaluatie kwam naar voren dat HIRB ook een (grotere) bijdrage zou kunnen leveren aan of (meer) ingezet zou kunnen worden voor opgaven op het gebied van duurzaamheid, digitale bereikbaarheid en beheer en samenwerking op bedrijventerreinen.

De heroverwegingen in 2016 hebben ertoe geleid dat een nieuwe uitvoeringsregeling is opgezet: de UVR Ondersteuning toekomstbestendige werklocaties 2017-2019 (OTW). Ook de jaarlijkse prijsvragen en de twee opdrachten (voor duurzaamheid en beheer) volgen uit de aanbevelingen en beogen een bijdrage aan een meer adaptief uitvoeringsprogramma.

2.3 Uitvoeringsregeling OTW

De UVR OTW is tot stand gekomen op basis van gesprekken met stakeholders in het kader van de evaluatie van HIRB in 2016. Doelstellingen van deze uitvoeringsregeling sluiten aan bij de overkoepelende doelstellingen van het uitvoeringsprogramma, te weten: bijdragen aan de toekomstbestendigheid en vitaliteit van bedrijventerreinen door het vestigingsklimaat op bedrijventerreinen te verbeteren. De provincie heeft de subsidieregeling als volgt ingestoken.

Gemeenten en ondernemingen kunnen voor de volgende thema's subsidie aanvragen:

1. Het inrichten van een organisatie voor beheer van een bedrijventerrein (50% van de subsidiabele kosten tot maximaal 25.000 euro). Het subsidieplafond voor deze activiteit bedraagt 500.000 euro.
2. Het begeleiden en initiëren van duurzame maatregelen op een bedrijventerrein (50% van de subsidiabele kosten tot maximaal 25.000 euro). Het subsidieplafond voor deze activiteit bedraagt 300.000 euro.
3. Het begeleiden van de vraagbundeling voor het realiseren van een snelle breedbandvoorziening op bedrijventerreinen (50% van de subsidiabele kosten tot maximaal 10.000 euro). Het subsidieplafond voor deze activiteit bedraagt 100.000 euro.

Daarnaast kunnen gemeenten subsidie aanvragen voor de volgende aanvullende activiteiten:

4. Onderzoek naar of procesbegeleiding bij transformatie van bestaande, nieuwe en beoogde bedrijventerreinen en kantoorlocaties en bij tijdelijke benutting van bedrijventerreinen en kantoorlocaties (50% van de subsidiabele kosten tot maximaal 10.000 euro).
5. Opstellen van regionale en lokale visies voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties (50% van de subsidiabele kosten tot maximaal 10.000 euro). Het subsidieplafond voor de activiteiten 4 en 5 bedraagt 100.000 euro.

Uit de toelichting op doeltreffendheid van de subsidieregeling blijkt dat de regeling erop is gericht om processen te stimuleren 'die leiden tot verbetering van het kwaliteitsniveau en daarmee de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen'. Het gaat dan onder meer om 'het goed organiseren van beheer, het verduurzamen van bedrijventerreinen en het organiseren van breedbandverbindingen'. Daarnaast wordt 'met het ondersteunen van onderzoeken naar transformatie van (bestaande en geplande) bedrijventerreinen en kantoorlocaties' beoogt een bijdrage te leveren aan 'een evenwichtige bedrijventerreinen- en kantorenmarkt en daarmee ook aan toekomstbestendige locaties'. Daarbij zijn doelstellingen op output- en resultaatniveau geformuleerd op basis van het aantal projecten dat per onderdeel beoogd is uit te voeren. Het gaat om 10 projecten per jaar op het gebied van beheer, 15 projecten per jaar op het gebied van duurzaamheid, 10 projecten per jaar op het gebied van transformatie en 12 projecten per jaar op het gebied van digitale infrastructuur. In paragraaf 3.3 zijn deze outputdoelstellingen in een kader opgenomen, daarbij zijn direct de tot nu toe behaalde outputresultaten opgenomen.

2.4 Opdrachten en prijsvragen

In aanvulling op de twee subsidieregelingen worden vanuit het Uitvoeringsprogramma jaarlijks prijsvragen voor innovatie georganiseerd en zijn twee opdrachten verstrekt. De prijsvragen kennen ieder jaar een thematische invulling. In 2017 betrof het biodiversiteit en in 2018 een challenge rondom circulaire economie op bedrijventerreinen. De prijsvragen zijn erop gericht innovatie aan te jagen en dragen bij aan een adaptieve invulling van het werklocatiebeleid.

Ter ondersteuning van en om beheer en duurzaamheid op bedrijventerreinen aan te jagen zijn twee opdrachten uitgezet. Het gaat om een opdracht voor een ambassadeur met als doel gemeenten en bedrijven te adviseren en te bewegen om beheer op bedrijventerreinen te organiseren en/of op te richten. De andere opdracht is gericht op het aanjagen van duurzaamheidsmaatregelen op

bedrijventerreinen. Doel is om 'kennis over verduurzamingsmogelijkheden op bedrijventerreinen te vergroten en tegelijkertijd te stimuleren dat er meer en vooral meer verschillende soorten verduurzamingstrajecten worden opgestart'³. Rol van de kennismakelaar of aanjager is ook om breder te kijken naar 'alle verschillende duurzaamheidsmogelijkheden die wellicht wat minder voor de hand liggen maar daarom niet minder economisch rendabel zijn en wel een flinke verduurzaming van het bedrijfsproces kunnen betekenen'.

Beide opdrachten zijn in 2017 separaat uitgezet bij twee externe bureaus. Na een jaar is besloten de twee thematische opdrachten samen te voegen en te beleggen bij het Projectbureau Herstructureren Bedrijventerreinen (PHB) (voor het zuidelijk deel van Noord-Holland) en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord (ONHN). Reden hiervoor is de sterke samenhang tussen de thema's duurzaamheid en beheer: het op een bedrijventerrein samen werken aan duurzaamheidsmaatregelen leidt er vaak ook toe dat het beheer op bedrijventerreinen wordt versterkt. Andersom gaat die gedachte ook op: wanneer sprake is van goed beheer en samenwerking op een terrein worden van daaruit initiatieven ontplooid om het bedrijventerrein te verduurzamen. Het individueel onder de aandacht brengen en aanjagen van beheer en verduurzaming bleek te weinig daadkrachtig te zijn, bovendien hebben PHB en ONHN een goed netwerk onder gemeenten en ondernemersverenigingen. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op de effectiviteit van de opdrachten aan het PHB en ONHN.

2.5 Beoordelingskader en indicatoren

In de interne en externe gesprekken en de desk research staat de doeltreffendheid van de HIRB en OTW centraal. Om dit te bepalen zijn de notities *Toekomstbestendige werklocaties* en *Toelichting doeltreffendheid subsidies* geraadpleegd. Een en ander is getoetst in de gesprekken met medewerkers van de provincie en andere betrokkenen, analyses zijn daarnaast aangescherpt op basis van bureaustudie. In de eerste plaats gaat het om de SMART gemaakte doelen/indicatoren. Oftewel welke meetbare concrete doelen zijn gesteld en zijn deze bereikt? Hiervoor zijn outputindicatoren van belang. Wij hebben op basis van de bestudeerde stukken en de gesprekken de volgende outputindicatoren gedefinieerd:

- Herstructureren. 20 procent / 300 ha van de herstructureringsopgave in Noord-Holland is (naar verwachting) eind 2019 aangepakt. Af te meten aan afname veroudering ha (o.b.v. monitor werklocaties en in subsidieaanvraag opgenomen omvang), stijging WOZ-waarde en afname leegstand.

³ Bron: Toelichting doeltreffendheid Uitvoeringsprogramma Werklocaties.

- Beheer. *10 projecten per jaar. 30% bedrijventerreinen zonder beheersorganisatie is met HIRB op weg geholpen met inrichten van een organisatie voor beheer.*
- Duurzaamheid. *15 projecten per jaar met duurzame maatregelen en duurzamere inrichting worden geïnitieerd.*
- Transformatiemaatregelen. *Per jaar zijn 10 projecten ondersteund bij transformatie / functiemenging.*
- Digitale infrastructuur. *Per jaar zijn 12 bedrijventerreinen gesubsidieerd bij het realiseren van een breedbandvoorziening.*

In aanvulling op de doelstellingen op *output*niveau zijn door de provincie voor het Uitvoeringsprogramma Toekomstbestendige Werklocaties geen SMART *outcome*-doelstellingen geformuleerd. In de toelichting op doeltreffendheid is aangegeven dat de volgende effecten worden nagestreefd: 'een verbetering van het vestigingsklimaat, een toename van ruimtelijke kwaliteit, een toename van bedrijvigheid en een toenamen van toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen'. Deze aspecten zijn echter niet verder geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren.

Wij beseffen dat het lastig is de invloed van de provincie (en de subsidiemiddelen) op economische ontwikkelingen te meten, zo geeft de toelichting op doeltreffendheid ook mee dat 'in eerste instantie zijn hier conjuncturele factoren primair bepalend en gelet op de zeer open Nederlandse economie is zelfs de invloed die op nationaal niveau kan worden uitgeoefend al zeer klein. De rol die overheden kunnen, dan wel moeten spelen is vooral voorwaardenscheppend. Ondernemen is immers een zaak van private partijen. Het verbeteren van de (externe) omstandigheden stelt de partijen in staat om te beter te ondernemen, hierin kan de overheid wel een rol spelen en deze rol willen wij ook met deze regeling op ons nemen'. Wij stellen echter wel dat het mogelijk is bepaalde indicatoren te monitoren die iets zeggen over het vestigingsklimaat, ruimtelijke kwaliteit, bedrijvigheid en toekomstbestendigheid. Zo kunnen ondernemers voor en na de ingrepen worden bevraagd hoe zij de kwaliteit en de veiligheid van het terrein waarderen, kunnen er schouwen worden gedaan van de ruimtelijke kwaliteit en de verkeerssituatie, en zou kunnen worden gemonitord hoe de terreinen zich ontwikkelen wat betreft duurzaam energiegebruik. Gecombineerd met de periodieke evaluatie van het uitvoeringsprogramma is op die manier beter inzicht te krijgen in de effectiviteit van provinciale inspanningen. Dit vergt wel extra werk, ook voor gemeenten en ondernemers, het is daarom zaak om aan te haken bij bestaande initiatieven (in kader van KVO bijvoorbeeld) en monitors.

3. Doeltreffendheid

HIRB en OTW

- Welke projecten hebben subsidie gekregen? Welke zijn afgewezen en waarom? Hoe is de geografische spreiding van de projecten, en de verdeling naar omvang, soort vraagstuk en ABCD-profiel?
- Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de HIRB? Zoals: omvang subsidies, aantallen en soorten projecten, geherstructureerde hectares, gerealiseerde infrastructuur (ook ICT/glasvezel), aantal opgezette beheersorganisaties/ parkmanagement/ samenwerkingsverbanden, ontwikkeling aantal bedrijventerreinen met en zonder beheer.
- In hoeverre hebben de gesubsidieerde projecten bijgedragen aan de doelstellingen van de vijf pijlers van het uitvoeringsprogramma?

Opdrachten

- In hoeverre is het aannemelijk dat de verschillende opdrachten voor beheer bedrijventerreinen en duurzaamheid hebben geleid tot meer en betere/meer diverse OTW- aanvragen? Hoe effectief waren deze opdrachten?

Prijsvraag / challenge

- In hoeverre hebben de prijsvraag (biodiversiteit) en challenge (circulaire economie) bijgedragen aan het introduceren van innovatieve toepassingen op bedrijventerreinen? Wat was het werkingsmechanisme van deze prijsvraag/challenge?

In deze paragraaf is op basis van informatie over de projecten die zijn aangevraagd in de periode 2017-2018 een overzicht en analyse gemaakt van de uitgevoerde activiteiten binnen de subsidieregelingen HIRB en OTW.

3.1 HIRB

Analyse beschikte middelen

In de periode 2017-2019 zijn in totaal 30 subsidieaanvragen voor HIRB gedaan. Daarvan hebben 20 projecten subsidie verleend gekregen. In totaal gaat het om een bedrag van 6,25 miljoen euro. Het subsidieplafond is op 50.000 euro na niet bereikt. In tabel 3.1 is het overzicht van beschikte middelen opgenomen.

Tabel 3.1. Overzicht beschikte middelen UVR HIRB 2017-2019

	2017	2018	2019	Totaal periode
Aantal projecten aangevraagd	7	7	16	30
Aantal projecten toegewezen	4	7	9	20
Aantal projecten afgewezen	3	0	7	10
Totaal verleend subsidiebedrag	€ 2.100.000	€ 2.049.049	€ 2.100.000	€ 6.249.049
Onderuitputting subsidieplafond	€ 0	€ 50.951	€ 0	€ 50.951
Overvraging subsidieplafond	€ 1.100.000	€ 0	€ 1.154.640	€ 2.254.640
Cofinanciering	€ 17.984.300	€ 9.311.369	€ 14.949.649	€ 42.245.319

In totaal is met de HIRB-projecten in de periode 2017-2019 ongeveer 48,5 miljoen euro gemoeid. Naast de 6,2 miljoen euro HIRB-middelen is 42,2 miljoen euro door derden ter beschikking gesteld. Het gaat om bijdragen van gemeenten, havenbedrijven en private investeerders.

Analyse uitgevoerde activiteiten (doelbereik)

Herstructureringsopgave

Het beoogde doel van de HIRB is om eind 2019 20 procent, wat neerkomt op 300 hectare, van de herstructureringsopgave in de provincie Noord-Holland aangepakt te hebben. Op basis van de subsidieaanvragen schatten wij in dat met de in 2017-2019 gesubsidieerde projecten gezamenlijk 212,8 hectare geherstructureerd wordt (beoogd is 300 hectare). Dat komt neer op 14,2 procent van de totale opgave (beoogd is 20 procent van de totale opgave). De verdeling over de uitvoeringsjaren is als volgt:

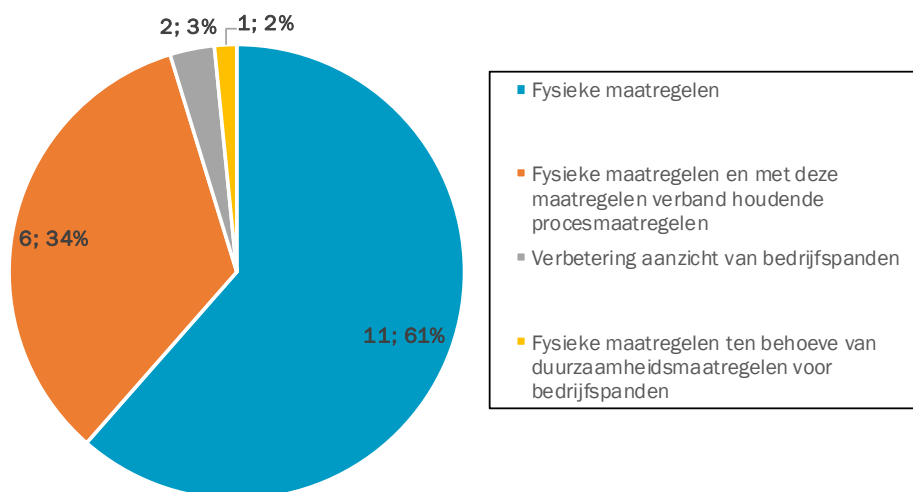
- 23,7 hectare in 2017 (1,6 procent van de totale opgave).
- 67,9 hectare in 2018 (4,5 procent van de totale opgave).
- 121,2 hectare in 2019 (8,1 procent van de totale opgave).

Kanttekening bij bovenstaande cijfers is dat het om informatie gaat die in de projectaanvragen en projectplannen is opgenomen. Daarnaast is het toerekenen van het aantal hectares herstructurering aan een project bewerkelijk: in de ene aanvraag wordt aangegeven dat door herprofilering van een weg het hele terrein geherstructureerd wordt, waar dat in andere projecten meer bescheiden wordt ingestoken. Bovendien gaat nog niet om de realisatie van een bepaalde hoeveelheid herstructurering. In de praktijk kan het zijn dat projecten toch een andere inrichting krijgen, net een andere scope of in enkele uiterste gevallen zelfs helemaal niet doorgaan.

Type projectactiviteiten

Van de 20 projecten die subsidie hebben ontvangen zijn er 11 waarbij het sec fysieke maatregelen betrof. Deze projecten vertegenwoordigden 61 procent van het totaal beschikte budget. In 6 van de projecten is een deel van het projectbudget ook bestemd voor procesmaatregelen die met de fysieke ingrepen verband houden. In twee projecten betrof het investeringen in het aanzicht van bedrijfspanden en in één project betrof het investeringen in duurzaamheid. In figuur 3.1 is de verdeling grafisch weergegeven.

Figuur 3.1. Analyse van uitgevoerde projectactiviteiten en naar type herstructurering HIRB 2017-2018



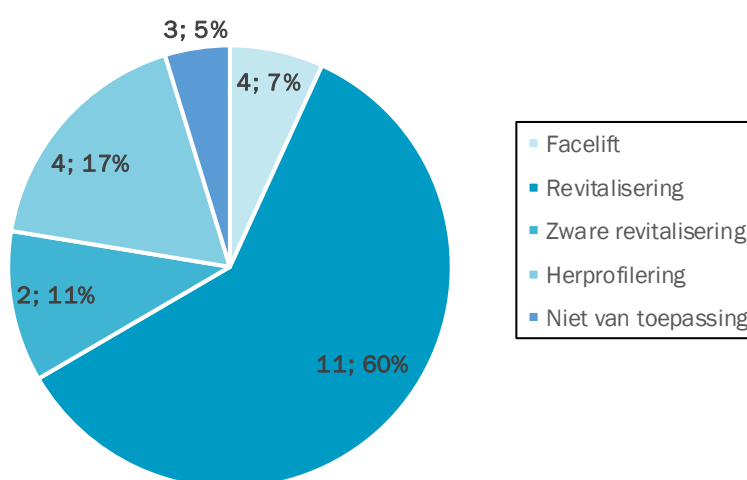
Type herstructurering

Binnen HIRB is het mogelijk om verschillende typen herstructureringsopgaven te financieren. Het gaat om (zware) revitalisatie (projecten waarbij het voornamelijk gaat om het opfrissen en vernieuwen van de bestaande openbare ruimte en stedenbouwkundige structuur), herprofilering (in dat geval worden wel ingrepen en aanpassingen gedaan in de openbare ruimte / stedenbouwkundige structuur, zoals het aanleggen van een nieuwe weg) en facelift (hierbij gaat het om verbeteringen van de beeldkwaliteit of gevels van panden op bedrijventerreinen).

In het grootste deel van HIRB-projecten 2017-2019 zijn maatregelen op het gebied van revitalisering aan de orde (11 van de 20 projecten), naar deze projecten is ook het grootste deel van beschikte budget gegaan (60 procent). Verder is in 4 projecten een herprofilering aan de orde, in 2 projecten een zware revitalisering en in 4 projecten een facelift. Een drietal projecten kent geen van deze typen

herstructurering, het gaat daarbij sec om duurzaamheidsmaatregelen. In 3 van de 20 projecten is sprake van een mix van activiteiten, om die reden telt het aantal typen herstructurering op tot 24. De verdeling van het aantal projecten naar type herstructurering, ook gekoppeld aan de beschikte middelen, is weergegeven in figuur 3.2.

Figuur 3.2. Verdeling aantal projecten en beschikte middelen naar type herstructurering HIRB 2017-2018

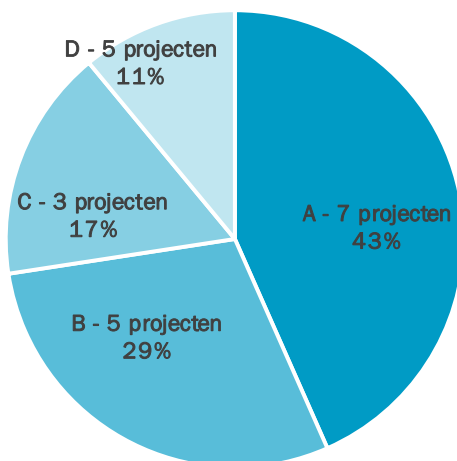


In totaal zijn 20 projecten beschikt. Bij drie projecten was sprake van meerdere typen herstructurering om die reden telt het aantal projecten op tot 24. Met de categorie 'Niet van toepassing' wordt bedoeld dat geen van de anders genoemde typen herstructurering aan de orde was in het project.

Analyse type bedrijventerreinen

De verdeling van de projecten over de ABCD-lijst is redelijk evenredig. De meeste projecten zijn gesubsidieerd bedrijventerreinen met een A-categorie (7 van de 20), naar deze projecten zijn ook de meeste middelen gegaan (43 procent). Zowel van de B (29 procent van de middelen) als D (11 procent van de middelen) categorie zijn 5 projecten gesubsidieerd. 3 projecten zijn gesubsidieerd op bedrijventerreinen met een C-categorie (17 procent van de middelen). Het overzicht van het aantal projecten per categorie en de verdeling van de middelen per categorie is opgenomen figuur 3.3.

Figuur 3.3. Verdeling aantal projecten en middelen naar plaatsing ABCD-lijst, HIRB 2017-2019

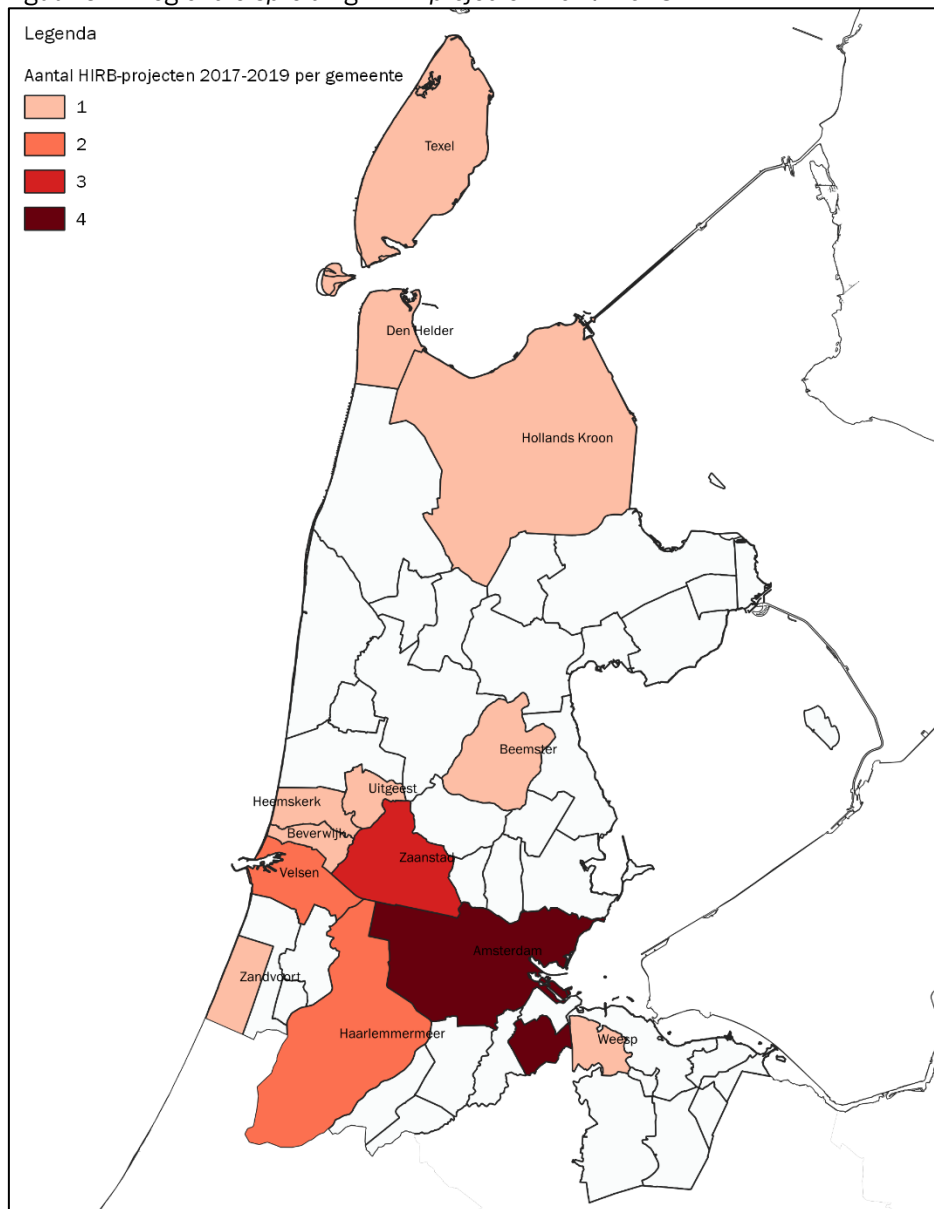


20 projecten in totaal met een subsidiewaarde van 6,3 miljoen euro

Regionale spreiding van projecten

In de kaart in figuur 3.4 is te zien hoeveel HIRB-projecten er per gemeente in de periode 2017-2019 zijn beschikt. Onder de gemeente Amsterdam vallen ook drie projecten van het Havenbedrijf Amsterdam. Het valt op dat de meeste (17 van de 20) projecten in het zuidelijk deel van Noord-Holland worden uitgevoerd. Het is niet precies bekend of deze verdeling aansluit bij de herstructureringsopgave per regio of per gemeente. Wel sluit de verdeling aan op wat in de interviews naar voren is gekomen: de opgave is in Zuid groter dan in Noord. Dat sluit ook aan op de ABCD-lijst in 2019. Daarop staan in totaal 93 bedrijventerreinen, waarvan er 22 in het noordelijk deel van de provincie staan en 71 in het zuidelijk deel van de provincie. Ook dat impliceert dat de herstructureringsopgave in zuid groter is dan in noord.

Figuur 3.4. Regionale spreiding HIRB-projecten 2017-2018



Praktische duurzame maatregelen

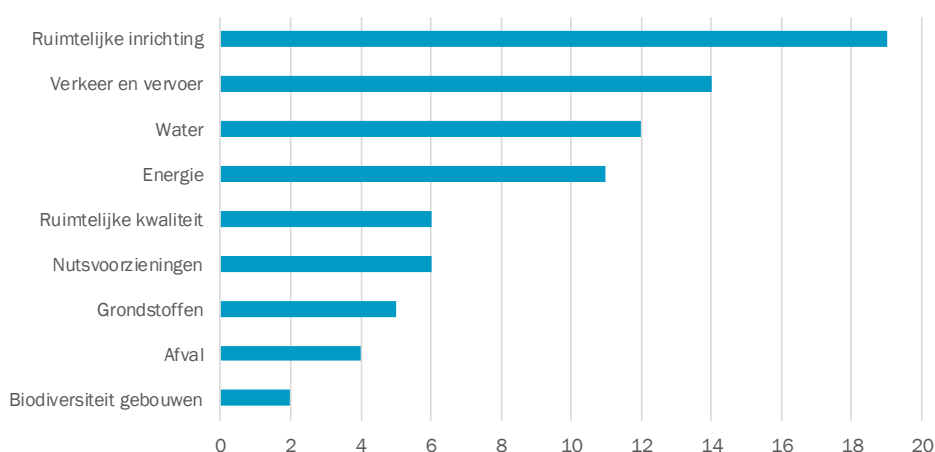
In veel gevallen worden in de HIRB-projecten praktische duurzame maatregelen getroffen. Het gaat in dit geval om duurzaamheid in de bredere zin van het woord, waarbij het gaat om ingrepen die *'leiden tot een lagere milieubelasting en zorgvuldig ruimtegebruik op een bestaand bedrijventerrein'*⁴. Het gaat onder meer om het *'realiseren van voorzieningen op de gebieden energie, water, grondstoffen,*

⁴ Volgt uit de 'Algemene toelichting op de uitvoeringsregeling HIRB 2017'.

afval, nutsvoorzieningen, biodiversiteit gebouwen, verkeer en vervoer, ruimtelijke inrichting en ruimtelijke kwaliteit'.

Uit de projectanalyse blijkt dat bijna alle projecten duurzame maatregelen treffen op het gebied van ruimtelijke inrichting. Daarnaast worden in veel projecten maatregelen getroffen op het gebied van verkeer en vervoer, water en energie. In figuur 3.5 is opgenomen welke en hoeveel praktische duurzame maatregelen met de HIRB-projecten in 2017 en 2018 aangepakt worden.

Figuur 3.5. Aantal praktische duurzame maatregelen HIRB-projecten 2017-2018



Afgewezen projecten HIRB

In 2017 zijn drie projecten afgewezen voor subsidie. In één geval ging het om een project dat te laat is ingediend. Dit project is vervolgens in 2018 wel op tijd ingediend en toegekend. De andere twee afwijzingen zijn gebaseerd op de prioriteitenlijst, deze projecten scoorden ten opzichte van de toegewezen projecten lager op indicatoren zoals positie op de ABCD-lijst, effect van de ingreep ten opzichte van de investering, de uitvoeringsperiode en uitvoerbaarheid van het project en de combinatie van het project met andere provinciale opgaven.

In dit geval hebben de afgewezen projecten voornamelijk laag gescoord op de onderdelen 'combinatie met andere provinciale opgaven', 'opnieuw uitgeefbaar terrein' en de koppeling met praktische duurzame maatregelen. Overigens zijn beide in 2017 afgewezen projecten opnieuw aangevraagd in 2018 en in 2018 toegekend. In dat jaar is het subsidieplafond niet bereikt en zijn alle aangevraagde projecten toegekend.

In 2019 zijn 7 projecten op basis van de prioriteitenlijst afgewezen. De reden voor de relatief lage score in de prioritering is in de meeste gevallen voornamelijk gelegen in een lage score op de ABCD-lijst (6 van de 7 projecten). Daarnaast was bij 4 projecten sprake van een lage score op beheer en bij 2 projecten een lage score op de mate waarin praktische duurzame maatregelen in de fysieke uitvoering van het project zijn meegenomen.

Analyse doeltreffendheid HIRB-projecten 2017-2019

De HIRB-projecten die vanaf 2017 zijn toegekend zijn nog in uitvoering en nog niet afgerond (het gaat om meerjarige trajecten). Daarmee is het nog niet vast te stellen wat precies de resultaten van de projecten zijn en wat de bijdrage van de projecten is aan de verbetering van het vestigingsklimaat, of ze leiden tot een toename van ruimtelijke kwaliteit, of sprake is van een toename van bedrijvigheid en een toename van de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen. Deze aspecten vormen de doelstellingen van het programma toekomstbestendige werklocaties van de provincie op outcome niveau. Deze aspecten zijn bovendien lastig te meten omdat ze niet verder geoperationaliseerd zijn naar meetbare indicatoren. Wel is uit de subsidieaanvragen in de periode 2017-2019 in meer kwalitatieve zin af te leiden of ze beogen een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de provincie.

Uit een analyse van de door aanvragers beschreven doelstellingen en resultaten van de projecten komt naar voren dat de term toekomstbestendig maken van het terrein vaak gebezigd wordt. Een nadere uitwerking daarvan leert dat in veel projecten gewerkt gaat worden aan de uitstraling van het bedrijventerrein, onder andere in de vorm van een verbeterde openbare ruimte of fysieke uitstraling van de bedrijfspanden (speelt in ongeveer de helft van de projecten). Daarnaast is ook het verbeteren van de verkeersveiligheid een vaak terugkerende doelstelling (8 van de 20 projecten). Dat geldt ook voor duurzaamheid op de bedrijventerreinen (7 van de 20). Andere aspecten die genoemd worden als doelstelling van de projecten is dat een bijdrage aan de groei van bedrijven en daarmee aan een toename van de werkgelegenheid wordt beoogd (4 van de 20), een verbeterde ontsluiting van het terrein (4 van de 20), dat met het project wordt ingespeeld op vragen uit de markt (wensen van ondernemers op het terrein) (4 van de 20 projecten) en dat het terrein na afronding van het project intensiever gebruikt kan worden (3 van de 20 projecten).

We constateren uit bovenstaande analyse dat de beoogde doelstellingen en resultaten in lijn zijn met de ambities van de provincie op het gebied van toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen, zoals een toename van ruimtelijke kwaliteit en bedrijvigheid. Daarmee worden de terreinen toekomstbestendiger. Op

basis van de beoogde doelstellingen kan gesteld worden dat projecten geselecteerd zijn die in lijn zijn met wensen van de provincie en daarmee is het aannemelijk dat ze zullen leiden tot een doeltreffende uitvoering van de subsidieregeling.

We constateerden eerder dat de voornaamste outputdoelstelling in de periode 2017-2019 niet gehaald gaat worden, namelijk het aantal te herstructureren hectares. Dat is ook terug te zien in een verminderd aantal aanvragen van de HIRB-regeling in de periode 2017 - 2018. Eén directe verklaring is daar niet voor. Wel is in gesprekken met onder meer PHB en ONHN naar voren gekomen dat diverse grote en essentiële herstructureringsopgaven de laatste jaren zijn opgepakt en dat mede daardoor de herstructureringsopgave aan het verminderen is. De opgave is er nog wel, onder meer getuige het feit dat in 2019 wel weer een groter aantal aanvragen is gedaan. Het onderzoek naar de herstructureringsopgave in de MRA sluit hierop aan:

“Een belangrijk instrument dat hiervoor ingezet kan worden zijn HIRB-subsidies. Door de recente wijziging in de regeling, waardoor er meer aandacht is voor beheer en onderhoud, duurzaamheid, glasvezel, etcetera (OTW) sluit goed aan bij de opgave die er nog is in de MRA, want veel terreinen bevinden zich in fase I en fase II begin. Daarnaast constateren we dat veel terreinen in fase II eind en III (mogelijk) worden getransformeerd. Er zijn dus steeds minder grootschalige ingrepen nodig en meer aandacht voor de thema's die onder OTW subsidiabel zijn. Wat transformatie betreft is het goed dat voor onderzoekskosten gelden beschikbaar zijn. Door de huidige woningbouwopgave lopen grondprijzen op en wordt transformatie op veel plaatsen financieel haalbaar. Aandacht zou er in dit kader vooral moeten zijn voor het bieden van voldoende schuifruimte voor bedrijven die nu op transformatielocaties gevestigd zijn.”⁵

Daarbij zijn in de gesprekken ten behoeve van deze evaluatie nog twee aanvullende mogelijke verklaringen meegegeven, namelijk de bezuinigingen van gemeenten in eerdere periodes die mogelijk nog een na-ijleffect hebben in 2017 en 2018 (als gevolg van meerjarige begrotingen die in de periode daarvoor zijn opgesteld) en dat de druk vanuit bedrijven richting gemeenten om iets aan de openbare ruimte te doen wellicht de laatste jaren wat minder groot is geworden. Daarbij kan het zijn dat de overgebleven nog te herstructureren hectares complexer van aard zijn dan de eerdere herstructureringen, dit maakt de omvang van de herstructurering in volume (hectares) wellicht kleiner. Met andere woorden de opgave is anders geworden, die richt zich nu mogelijk meer op duurzaamheidsaspecten dan op aspecten die traditioneel gelinkt worden aan herstructurering in de openbare ruimte. Gezien het

⁵ Stec Groep, 2018: ‘Herstructureringsopgave bedrijventerreinen MRA’, pagina 17.

feit dat in 2019 een aantal projecten is afgewezen en dat deze in een volgende HIRB-periode opnieuw aangevraagd worden en een ronde langs gemeenten door PHB en ONHN waaruit blijkt dat diverse gemeenten een HIRB-aanvraag in voorbereiding hebben, constateren we dat de komende jaren nog wel behoefte is aan financiële bijdragen aan herstructureringsprojecten.

3.2 OTW

Analyse beschikte middelen

In de periode 2017 – 2019 zijn in totaal 48 subsidieprojecten aangevraagd⁶. Geen van deze projecten is afgewezen⁷. De projecten vertegenwoordigen samen een waarde van in totaal 830.000 euro. Daarmee is sprake van een onderuitputting van het totale budget voor OTW (dat bedroeg 3,1 miljoen euro) van circa 2,3 miljoen euro. 74 procent van de middelen is tot dusverre onbenut gelaten. In 2017 zijn meer projecten aangevraagd (30) dan tot dusverre in de periode 2018/2019 (18), de subsidieregeling staat voor het jaar 2019 nog wel open. De regeling is van kracht sinds 2017 en dus nog relatief nieuw. Dat is een van de redenen dat het aantal aanvragen tegenvalt, maar in verschillende gesprekken komt ook naar voren dat de minimale eigen bijdrage van 50 procent voor veel ondernemersverenigingen en beheerorganisaties op bedrijventerreinen te veel is, zeker daar waar het gaat om projecten rondom onderzoek en procesbegeleiding. Ondernemers investeren liever in maatregelen die direct zichtbaar resultaat opleveren, zo komt naar voren in de gesprekken. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op thema's die nu spelen op bedrijventerreinen, het is wel zo dat deze thema's op dit moment grotendeels ook terug komen in de UVR OTW. Daar lijkt het dus niet aan te liggen. In tabel 3.2 is het overzicht van het aantal projecten en de verleende subsidiemiddelen van OTW in de periode 2017-2019 opgenomen, ook naar thema.

Tabel 3.2. Aantal projecten en verleende subsidiemiddelen OTW 2017-2019

	Aantal projecten	Verleend subsidiebedrag	Subsidieplafond	Budget onbenut
Beheer	9	€ 162.395	€ 1.625.000	€ 1.462.605
Duurzame maatregelen	26	€ 527.670	€ 900.000	€ 372.330
Vraagbundeling	4	€ 39.750	€ 300.000	€ 260.250
Proces en Visie	9	€ 96.988	€ 300.000	€ 203.012
Totaal	48	€ 826.803	€ 3.125.000	€ 2.298.197

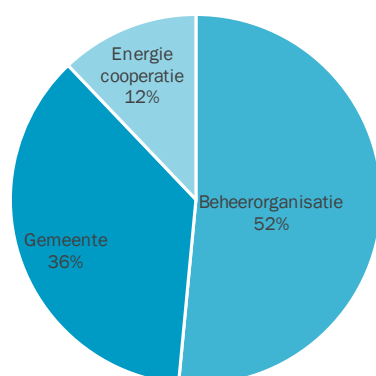
⁶ Het gaat om projecten die tot 1 juli 2019 binnen zijn gekomen bij de provincie.

⁷ Wel is een aanvraag aangepast omdat deze uit twee onderdelen bestond.

Typen aanvrager

Verschillende typen organisaties kunnen een OTW-subsidie aanvragen. Van de 40 aanvragen en het totale budget wordt het grootste deel door beheerorganisaties op bedrijventerreinen aangevraagd (ondernemersverenigingen, stichtingen BIZ, parkmanagementorganisaties, etc.), te weten 52 procent van het budget en 22 van de 40 aanvragen. Gemeenten zijn voor ongeveer een derde deel van het beschikte budget verantwoordelijk en energiecollectieven op bedrijventerreinen voor 12 procent. In figuur 3.6 is de verdeling grafisch weergegeven.

Figuur 3.6. Verdeling beschikte middelen OTW naar type aanvrager

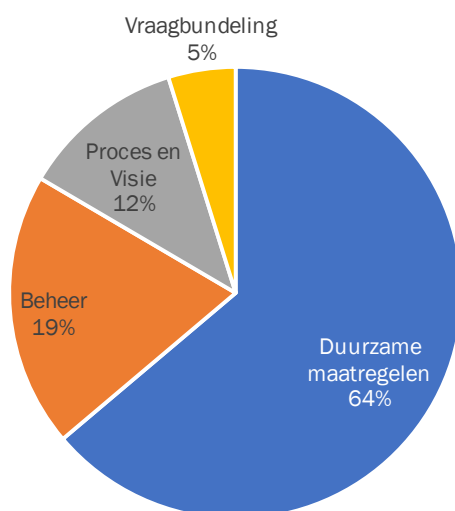


Analyse uitgevoerde activiteiten (doelbereik)

In de OTW-regeling zijn subsidieaanvragen voor het 'begeleiden en initiëren van duurzame maatregelen op een bedrijventerrein' het vaakst aangevraagd (26 van de 48 aanvragen). Gevolgd door subsidies voor het inrichten van een organisatie voor het beheer van bedrijventerreinen (9 keer aangevraagd) en voor het uitvoeren van een onderzoek naar of procesbegeleiding bij het opstellen van regionale en lokale visies (ook 9 keer aangevraagd). De verdeling van het aantal projecten per thema's is opgenomen in tabel 3.2.

In lijn met het aantal aanvragen per thema zijn ook de meeste subsidiegelden verstrekt aan het thema duurzame maatregelen (64 procent van het totaal). Gevolgd door beheer (19 procent), proces en visie (12 procent) en vraagbundeling (5 procent), zie ook figuur 3.7.

Figuur 3.7. Verdeling verleende subsidiemiddelen OTW (2017-2019)



In de beleidsreconstructie zijn de outputdoelstellingen van OTW in het toetsingskader opgenomen. Wanneer we daarop terugkijken dan zien we dat tot dusverre geen van de doelstellingen behaald is. Met name het aantal projecten op het gebied van digitale infrastructuur blijft achter bij de gewenste 12 per jaar. Ook het aantal projecten waar transformatiemaatregelen onderzocht of begeleid worden blijft achter, met name in 2018. Dat het aantal aanvragen achterblijft kan te maken hebben met een bepaalde mate van onbekendheid van de regeling (de regeling is immers pas 2,5 jaar van kracht) of dat de thema's niet relevant zijn voor gemeenten en ondernemersverenigingen. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in. Het overzicht van de outputdoelstellingen en de resultaten is opgenomen in tabel 3.3.

Tabel 3.3. Outputdoelstellingen en resultaten OTW 2017-2019

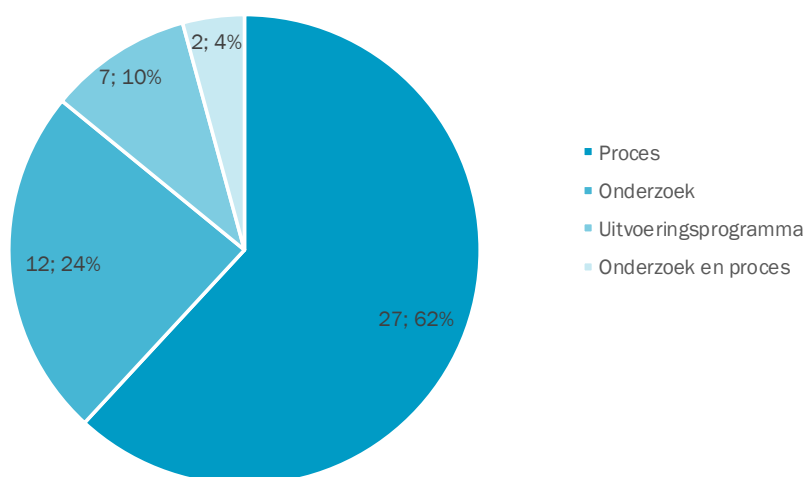
	Doelstelling aantal projecten per jaar	Aantal projecten 2017	Aantal projecten 2018 - juli 2019
Beheer	10	6	3
Duurzaamheid	15	13	13
Digitale infrastructuur	12	3	1
Transformatiemaatregelen	10	8	1

Type activiteit

Projecten die met OTW gesubsidieerd worden kunnen betrekking hebben op meerdere typen activiteiten. Uit de analyse van de projectaanvragen blijkt dat OTW het vaakst wordt ingezet om een proces te begeleiden, daarvoor worden ook de meeste middelen aangevraagd (54 procent). Ook het doen van onderzoek (29 procent van de middelen) of een combinatie tussen onderzoek en proces (5 procent

van de middelen) wordt veel gedaan. Daarnaast wordt OTW ook ingezet om uitvoeringsprogramma's te ontwikkelen (12 procent van de middelen). Het overzicht van het aantal projecten naar type activiteit en beschikte middelen is opgenomen in figuur 3.8.

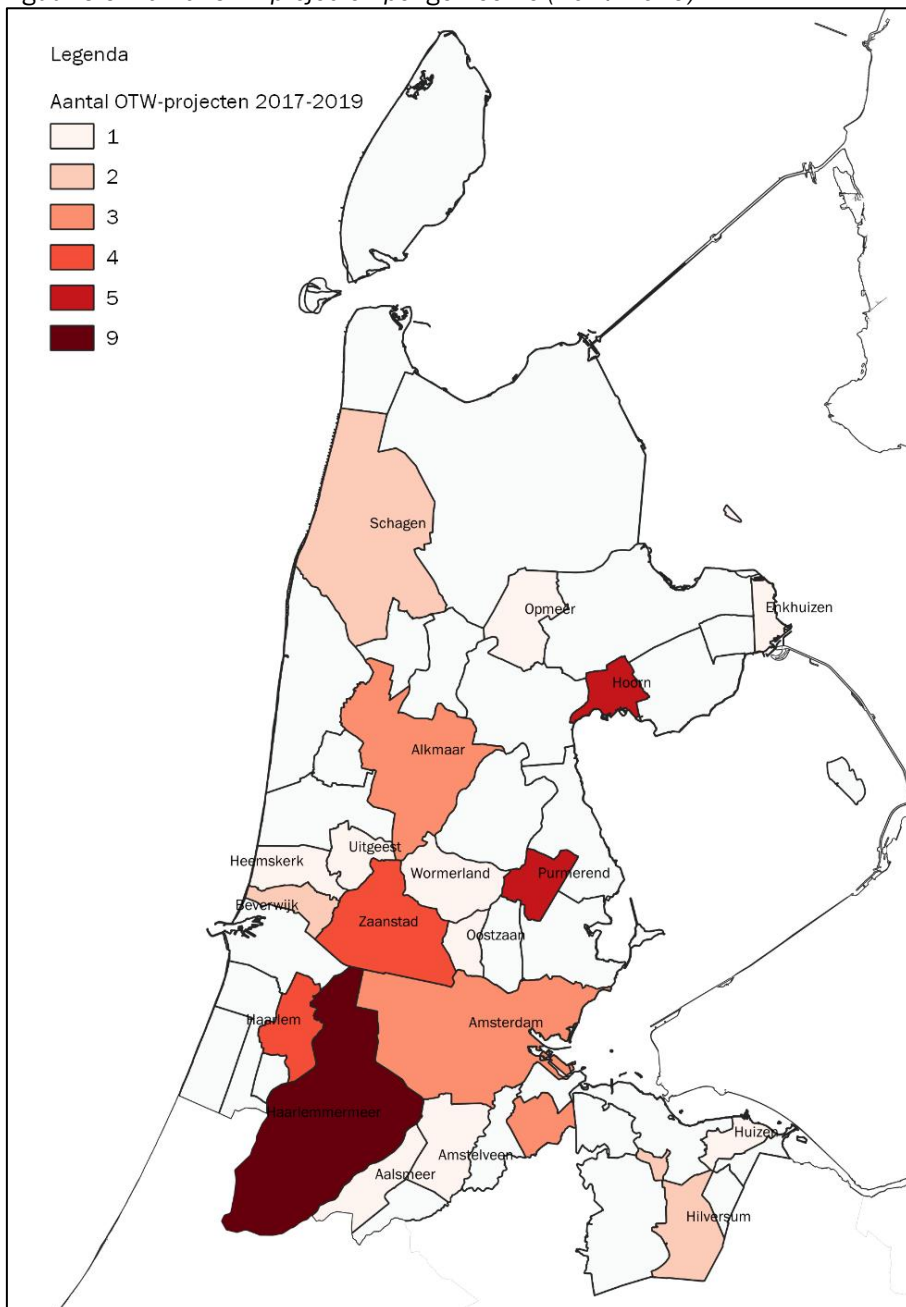
Figuur 3.8. Verdeling beschikte middelen naar type activiteit



Regionale spreiding OTW-projecten

Figuur 3.9 geeft een overzicht hoeveel OTW-projecten per gemeente zijn aangevraagd (en uitgevoerd, geen van de projecten is afgewezen). Daarin valt op dat de gemeenten Haarlemmermeer, Purmerend en Hoorn de meeste aanvragen hebben gedaan. Het gaat wel om projecten op verschillende bedrijventerreinen binnen de gemeenten, deze projectaanvragen zijn ook door verschillende typen organisaties gedaan.

Figuur 3.9. Aantal OTW-projecten per gemeente (2017-2019)



Analyse doeltreffendheid OTW

De subsidieregeling OTW is bedoeld om proces en onderzoek te initiëren en faciliteren. Daarmee worden onder meer mogelijkheid en haalbaarheid van bepaalde investeringen onderzocht, zoals vormen van duurzame energieopwekking, collectieve breedbandvoorzieningen en het opzetten van parkmanagement op een

bedrijventerrein, of langjarige visies voor de toekomstbestendigheid van het bedrijventerrein opgesteld. Gezien de aard en het karakter van het type ondersteunde projecten en het feit dat de subsidieregeling nog niet zo lang van kracht is, is het nog niet mogelijk om een eenduidig antwoord te formuleren of de subsidieregeling doeltreffend is. Het is nog niet mogelijk om aan te geven of en in welke mate de subsidieregeling bijdraagt aan 'een verbetering van het vestigingsklimaat, een toename van ruimtelijke kwaliteit, een toename van bedrijvigheid en een toename van toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen'.

Op basis van een analyse van doelstellingen van OTW-projecten constateren wij dat veelal wordt ingezet op het verstevigen van beheer op bedrijventerreinen, bijvoorbeeld door het professionaliseren van parkmanagement, het voorkomen van 'free rider' gedrag onder ondernemers (zoveel mogelijk ondernemers aanhaken bij de ondernemerscollectieven) en het verder uitbouwen van de activiteiten van ondernemersverenigingen (door bijvoorbeeld verder in te zetten op veiligheid, collectieve afvalinzameling en belangenbehartiging). Wanneer het gaat om duurzaamheid is het doel om concrete mogelijkheden in beeld te brengen, bijvoorbeeld in de vorm van energiescans bij bedrijven of onderzoeken naar collectieve afvalinzameling. Daarnaast wordt op het thema duurzaamheid met OTW-projecten ingezet op het inspireren en stimuleren van ondernemers om maatregelen te treffen. Onderzoeken en visievorming op bedrijventerreinen en transformatie daarvan moeten volgens de projectdoelstellingen veelal leiden tot concretere strategieën en plannen van aanpak waarin ook geïnventariseerd wordt wat nodig is om terreinen toekomstbestendiger te maken.

Het outputresultaat in de vorm van het aantal gewenste OTW-projecten is nog niet bereikt. Op basis van de doelstellingen van deze projecten, constateren wij echter dat de veronderstelde werking van de te subsidiëren projecten wel nog steeds aansluit op de provinciale ambities. Dat blijkt ook uit een analyse van reeds afgeronde projecten. Op basis van een aantal gesprekken met gemeenten en met PHB en ONHN over de resultaten en follow-up van de gesubsidieerde projecten constateren we dat diverse projecten een concreet resultaat of inzicht hebben opgeleverd. Het gaat bijvoorbeeld om het daadwerkelijk opstarten van een parkmanagementorganisatie (of verdere professionalisering daarvan) of de aanleg van een glasvezelnetwerk. Van een aantal andere trajecten is nog geen concreet resultaat in beeld, daarbij wordt in enkele gevallen aangegeven dat subsidies zijn ingezet om processen (van soms meerdere jaren) een stap verder te brengen of dat de trajecten bedoeld zijn om andere bedrijventerreinen te inspireren om bijvoorbeeld ook duurzaamheidsmaatregelen te treffen. Al met al zijn gesprekspartners tevreden over de rol en werking van OTW. Bovendien sluit de OTW

aan op de eerder gememoreerde constatering van Stec Groep (zie het kader in paragraaf 3.1.3) waarin aangegeven wordt dat verouderings- en herstructureringsopgave in de MRA minder wordt, maar dat op veel terreinen nog wel behoefte is aan versterking van onder meer beheer.

3.3 Opdrachten PHB en ONHN

Het Projectbureau Herstructurering (PHB) voor Noord-Holland Zuid en Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (ONHN) hebben vanuit het Uitvoeringsprogramma Toekomstbestendige Werklocaties 2017-2019 een tweetal specifieke opdrachten gekregen (naast hun reguliere werkzaamheden voor de provincie). De opdrachten zijn gericht op het ondersteuning bieden aan en aanjagen van beheer en duurzaamheid op bedrijventerreinen.

In het kader van deze evaluatie zijn de opdrachten en in samenhang daarmee de rol van de beide organisaties in de verschillende gesprekken met gemeenten en parkmanagementorganisaties aan de orde gesteld. Daarbij is het lastig gebleken om de algemene en lopende werkzaamheden van PHB en ONHN los te zien van de twee specifieke opdrachten.

Uit de gespreksronde blijkt dat beide organisaties in het algemeen een nuttige rol spelen om gemeenten te helpen bij het indienen van aanvragen en bij het opzetten en tot uitvoer brengen van maatregelen. Zowel PHB (een organisatie die onder SADC hangt) als ONHN zijn op een breder werkveld in hun regio actief en hebben daardoor een uitgebreid netwerk en goed zicht op wat er speelt. SADC was bijvoorbeeld medeorganisator van de challenge circulaire werklocaties en ONHN heeft een ronde gedaan onder gemeenten om het verouderingsvraagstuk te inventariseren en om te kijken welke ambities gemeenten hebben om met hun bedrijventerreinen aan de slag te gaan. Uit gesprekken met gemeenten en parkmanagers blijkt dat de organisaties daadwerkelijk een rol hebben om gemeenten te activeren bij het beheren en verduurzamen van hun bedrijventerreinen. Deze rol pakken ze omdat deze thema's niet altijd op het netvlies van gemeentebesturen staan.

PHB en ONHN fungeren daarbij als brug tussen gemeenten, parkmanagers en ondernemers enerzijds en provincie anderzijds. Deze rol vervullen ze in de ogen van gesprekspartners goed, geconstateerd wordt dat zonder hun inzet mogelijk minder projecten van de grond waren gekomen. Daarmee is het uitzetten van de opdrachten effectief geweest en hebben ze bijgedragen aan het doel om de toekomstbestendigheid op bedrijventerreinen te vergroten. Het uitzetten van de

opdrachten vanuit de provincie is bovendien een goede toevoeging op de bestaande instrumenten. We doelen daarmee op de brugfunctie, een functie die door deze organisaties specifiek goed kan worden ingevuld vanwege het omvangrijke netwerk in de provincie. Aandachtspunt is wel dat PHB en ONHN moeten waken niet teveel op de stoel van een van een gemeente of ondernemersvereniging te gaan zitten. Binnen de opdrachten is hun rol te adviseren, ondersteunen en aan te jagen, niet om volledig het werk van bijvoorbeeld een gemeente of ondernemersvereniging over te nemen (zoals het volledig opstellen van projectplannen en subsidieaanvragen te doen).

3.4 Prijsvraag en challenge

Vanuit het uitvoeringsprogramma Toekomstbestendige Werklocaties zijn middelen beschikbaar gesteld om een prijsvraag biodiversiteit (2017) en een challenge circulaire werklocaties 2050 (2018) te organiseren. Aan de prijsvraag Biodiversiteit kon iedereen in de provincie meedoen. Hier kwamen zeer diverse en creatieve dingen uit. De uitkomsten hadden echter een beperkte relatie met de toekomstbestendigheid van

bedrijventerreinen. De challenge circulaire werklocaties 2050 leverde meer inhoudelijke inzichten op door de opzet dat een multidisciplinair team van deskundigen vier dagen werd 'opgesloten' om met thematische ideeën voor specifieke werklocaties te komen. De aanwezigen hebben hiervan geleerd en het heeft handvatten opgeveerd voor



praktische toepassingen. Iets dergelijks is ook voor Hoorn80 gedaan. Door BNA (Branchevereniging voor Nederlandse Architectenbureaus) is een door HIRB gesubsidieerde competitie georganiseerd onder vier ontwerpteams (architecten, landschapsarchitecten, andere specialisten) om hun visie te geven op Hoorn80 als energieneutraal terrein. Dit leverde inspirerende ideeën op, die deels ook praktisch bruikbaar zijn. Wij constateren dat de aanpak zoals toegepast in de challenge circulaire werklocaties zich beter leent voor complexe thema's rond werklocaties dan een breed uitgezette prijsvraag.

Betrokkenen geven aan dat kennis en inzicht op bepaalde onderwerpen is vergroot en dat verschillende creatieve ideeën zijn bedacht en aangebracht. Op dit moment is echter geen zicht op of en wat er met deze ideeën gebeurt. Dat maakt het ook lastig om in beeld te brengen of de prijsvraag en challenge een bijdrage hebben

geleverd aan de outcomedoelstellingen van de provincie binnen het uitvoeringsprogramma toekomstbestendige werklocaties ('verbetering vestigingsklimaat, toename ruimtelijke kwaliteit, toename bedrijvigheid, toename toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen').

3.5 Conclusie analyses doelbereik en doeltreffendheid

Op basis van de analyse van de uitgevoerde projecten en beschikte middelen van HIRB en OTW 2017-2019 constateren we dat geen van de beoogde outputdoelstellingen is bereikt. De HIRB-projecten hebben in deze periode (nog) niet voldaan aan het doel om 300 hectare te herstructureren (in eerdere uitvoeringsperiodes werd deze opgave wel behaald). De oorzaak daarvan is niet helemaal duidelijk. Zo komt in gesprekken naar voren dat het herstructurerings- en verouderingsvraagstuk de laatste jaren minder urgent is geworden. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het thema nog wel degelijk actueel en relevant is. Dit blijkt onder meer uit het aantal aanvragen in 2019 en het signaal dat meerdere projecten in de pijplijn zitten bij gemeenten. Het aantal OTW-projecten blijft achter bij de doelstellingen, dat heeft mogelijk met de onbekendheid van de nieuwe regeling te maken en met de co-financieringseis van 50 procent. Het overzicht van beoogde en gerealiseerde resultaten op outputniveau is opgenomen in schema 3.1.

Schema 3.1. Beoordelingskader: (output)indicatoren en outputresultaat tot 31 juli 2019

UITWERKING/INIDICATOR	RESULTAAT
HERSTRUCTURERING 20 procent / 300 ha van de herstructureringsopgave in Noord-Holland is (naar verwachting) eind 2019 aangepakt. Af te meten aan afname veroudering ha (o.b.v. monitor werklocaties en in subsidieaanvraag opgenomen omvang), stijging WOZ-waarde en afname leegstand	14,2 procent / 213 hectare
BEHEER 10 projecten per jaar (30 projecten over totale looptijd regeling) 30% bedrijventerreinen zonder beheersorganisatie is met HIRB op weg geholpen met inrichten van een organisatie voor beheer	9 projecten totaal in 2,5 jaar tijd. Onbekend is hoeveel procent van de bedrijventerreinen zonder beheersorganisatie op weg zijn geholpen

▪ DUURZAAMHEID 15 projecten per jaar met duurzame maatregelen en duurzamere inrichting (45 projecten over totale looptijd regeling)	26 projecten totaal in 2,5 jaar tijd
▪ TRANSFORMATIEMAATREGELEN Per jaar zijn 10 projecten ondersteund bij transformatie / functiemenging (30 projecten over totale looptijd regeling)	9 projecten totaal in 2,5 jaar tijd
▪ DIGITALE INFRASTRUCTUUR Per jaar zijn 12 bedrijventerreinen gesubsidieerd bij het realiseren van een breedbandvoorziening (36 projecten over totale looptijd regeling)	4 projecten totaal in 2,5 jaar tijd

Gezien de gerealiseerde output in relatie tot wat was beoogd, constateren we dat heroverweging of bijstelling van de outputdoelstellingen voor beheer, transformatie en met name digitale infrastructuur aan te raden is. Uit de resultaten en ook uit interviews blijkt dat hier geen concrete behoefte aan is, in hoofdstuk 5 gaan we nader in op aansluiting van de thema's bij behoeften van ondernemers.

Ondanks het gegeven dat op outputniveau doelstellingen niet zijn bereikt, constateren we wel dat de beoogde resultaten van de projecten die zijn ondersteund met middelen uit het UVP toekomstbestendige werklocaties aansluiten bij de ambities en doelstellingen van de provincie op outcomeniveau. Een harde uitspraak over de doeltreffendheid van de subsidieregelingen is enerzijds nog niet te doen gezien de doorlooptijd van projecten (veel projecten zijn nog in de uitvoeringsfase), anderzijds is deze niet te doen omdat op outcomeniveau geen geoperationaliseerde doelstellingen zijn vastgelegd door de provincie. Wanneer de provincie meer grip op de effectiviteit van het uitvoeringsprogramma wil krijgen, is het aan te bevelen om dat wel te doen en daarbij te kijken naar indicatoren die iets zeggen over het vestigingsklimaat, de ruimtelijke kwaliteit op bedrijventerreinen, bedrijvigheid en toekomstbestendigheid. Te denken valt aan het monitoren van ondernemerstevredenheid en veiligheid (via enquêtes en/of schouwen al dan niet in kader van KVO-trajecten), duurzaamheid (energieverbruik en opwekking duurzame energie) en economie (bedrijvendynamiek, banen).

Verder speelt mee dat het lastig is om exact de invloed van de (rol van de) provincie (en de subsidiemiddelen) te meten. Wij gebruiken daar doorgaans de *Maryland*

Scientific Methods scale voor⁸, op basis waarvan je kunt bepalen of het mogelijk is uitspraken te doen over doeltreffendheid van beleid. In het geval van het uitvoeringsprogramma Toekomstbestendige Werklocaties lukt het hooguit om op niveau 2 van deze schaal uitspraken te doen: 'Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, zonder (vergelijkbare) controlegroep'. Wij beoogden om op niveau 3 te komen, dat is nodig om hardere uitspraken over doeltreffendheid te doen: 'Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep'. Het is gedurende uitvoering van de evaluatie gebleken dat het niet mogelijk is de effecten van het programma op bedrijventerreinen die zijn ondersteund te meten en te vergelijken met bedrijventerreinen die niet zijn ondersteund. Immers, ieder bedrijventerrein is anders en kent zijn eigen dynamiek en vorm van veroudering. Bovendien is in de loop der jaren (HIRB bestaat sinds 2004) in Noord-Holland bijna elk verouderd bedrijventerrein wel ondersteund met een HIRB-subsidie.

⁸ Hier verder toegelicht: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

4. Proces en aansluiting behoefte

- In hoeverre zijn ondernemers en gemeenten tevreden met het huidige proces? Op welke punten zijn verbeteringen mogelijk en om welke reden?
- In hoeverre sluiten de HIRB en OTW aan bij de behoefte van gemeenten en bedrijven ten aanzien van provinciale ondersteuning bij herstructurering: verbeteren van de kwaliteit (en duurzaamheid) van bestaande bedrijventerreinen?
- Hebben ondernemers iets gemerkt hebben van de maatregelen? Zo ja hoe worden ze gewaardeerd? Leveren de maatregelen een prikkel voor bedrijven om te investeren en/of om minder snel te verhuizen? Heeft de gemeente een grotere interesse in/hogere waardering van het terrein waargenomen na herstructurering?

In het algemeen zijn gemeenten en parkmanagers te spreken over het proces van de HIRB- en OTW-regelingen. Ze kunnen hun plannen kwijt binnen de gestelde criteria, waarbij het wel eens zoeken is naar hoe een antwoord te geven op de vraag welke bijdrage het project levert aan intensiever ruimtegebruik als er een aanvraag wordt gedaan voor een infrastructuurproject.

Men ervaart de provincie als coöperatief, flexibel en toegankelijk. In een aantal gevallen zou men wel meer het gesprek willen aangaan met de beleidsmedewerkers van de provincie, zowel in de voorbereidingsfase om behoeften te kunnen aangeven als achteraf om te evalueren wat goed is gegaan en wat de met HIRB-en OTW-subsidie ondersteunde projecten hebben opgeleverd.

De tenderprocedure bij de HIRB wordt door een aantal als lastig ervaren (je moet binnen een bepaalde periode je aanvraag indienen), tegelijkertijd is begrip voor deze keuze omdat de provincie het zo werkbaarder houdt en ze dan kan prioriteren. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de tender aanpak juist goed werkt, omdat dankzij de deadline momentum ontstaat en binnen de gemeente en naar externe partners druk kan worden gezet om zaken aan te leveren.

We horen kritische geluiden over de ABCD-prioriteringslijst. Het is deels een lobbydocument. Een goed project op een terrein met lage prioriteit kan zinvoller zijn dan een minder project op een hoger geprioriteerd bedrijventerrein. Daarnaast is de lijst vanuit verouderingsproblematiek ingestoken, een zwaarder duurzaamheidsaccent zou goed zijn volgens een aantal.

Een aantal gesproken mensen is verder kritisch over de (lage) subsidiepercentages (25 procent HIRB en 50 procent OTW). Voor gemeenten wordt dit echter niet als

een groot knelpunt ervaren. Het maakt duidelijk dat de aanvrager zelf serieuze plannen moet hebben en substantieel gaat mee-investeren. Voor ondernemersverenigingen ligt dit vaak anders: zij hebben over het algemeen weinig middelen tot hun beschikking en zijn niet snel geneigd om geld te stoppen in onderzoek of procesmanagement. De ervaring in Zuid-Holland met een vergelijkbare regeling leert dat daar met name subsidies worden aangevraagd voor projecten onder € 10.000, omdat onder die grens slechts 10 procent aan cofinanciering hoeft te worden bijgelegd (zie ook onderstaand kader).

Subsidieregeling planvorming bedrijventerreinen in provincie Zuid-Holland

In de provincie Zuid-Holland zijn geen gelden meer beschikbaar voor fysieke herstructureringsprojecten. Wel is een planvormingssubsidie beschikbaar. Vanuit deze regeling is voor gemeenten en ondernemersverenigingen het mogelijk om geldelijke ondersteuning te krijgen bij het (laten) opstellen van plannen of begeleiden van processen rondom de thema's duurzaamheid, beheer, veiligheid, verkeersveiligheid, bereikbaarheid en digitale infrastructuur. Voor projecten tot 10.000 euro is 90% subsidie vanuit de provincie beschikbaar, voor projecten groter dan dat is 50% subsidie beschikbaar. Daarmee is de regeling heel laagdrempelig voor gemeenten en ondernemersverenigingen om althans een relatief klein onderzoek in gang te zetten. Van de regeling wordt door verschillende aanvragers goed gebruik gemaakt. Positief is dat daardoor sprake is van diverse initiatieven en dat met name op het gebied van beheer en duurzaamheid stappen worden gezet, in ieder geval doordat plannen concreter worden gemaakt. Kanttekening is dat door de laagdrempeligheid van de regeling commitment vanuit ondernemersverenigingen en gemeenten om daadwerkelijk aan de slag te gaan met uitvoering van de plannen lager is dan wij nu constateren rondom de OTW-subsidie (die op deze regeling lijkt). Daarbij is sprake van een aantal gespecialiseerde bureaus op het gebied van duurzaamheid en digitale infrastructuur die de regeling goed kennen en deze als propositie gebruiken om bij gemeenten en ondernemersverenigingen projecten los te krijgen, ook dat komt de commitment niet ten goede.

Aan de andere kant kan 25 procent subsidie voor fysieke energiemaatregelen (zonnepanelen) zelfs veel zijn, zeker wanneer het gaat om een investering die zichzelf terugverdient. Voor dergelijke projecten kan overwogen worden om het percentage te verlagen zodat daardoor meer projecten ondersteund kunnen worden.

Het belang van de HIRB- en OTW-subsidies voor de projecten loopt uiteen. Partijen met meer financiële draagkracht gebruiken de subsidies om projecten naar voren te halen en/of om extra dingen te doen die ze anders niet zouden doen. Voor

kleinere en/of minder draagkrachtige gemeenten zijn de HIRB-subsidies cruciaal om het project financieel rond te krijgen en – mede in verband daarmee – om de gemeenteraad mee te krijgen. Uit gesprekken in het kader van de casusbestuderingen (zie hoofdstuk 5) kwam naar voren dat er soms majeure herstructureringsvraagstukken liggen die de gemeentelijke financiële pet te boven gaan en die zonder HIRB- of andere additionele gelden niet van de grond komen.

Verschillende gemeenten geven aan bezig te zijn met planvorming voor integrale binnenstedelijke/gebiedsontwikkeling, waarvoor zij graag provinciale subsidie zouden willen krijgen. Wij denken echter dat dit beter in andere instrumenten past, zoals het instrument Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In bepaalde regio's is verder behoefte aan fysieke middelen voor herstructureringsopgaven op kantorenlocaties en op meer kleinere gemengde (niet formele) werklocaties.

Ondernemers en ondernemersverenigingen

Uit diverse gesprekken met stakeholders (ondernemersverenigingen zelf en partijen die het speelveld overzien, zoals PHB en ONHN) komt naar voren dat de inzet van de verschillende instrumenten vanuit het programma toekomstbestendige werklocaties bijdraagt aan een positieve verstandhouding en communicatie tussen bedrijfsleven en overheden (provincie en gemeenten). In enkele specifieke gevallen is een direct verband te leggen tussen investeringen van ondernemers in hun pand of op hun bedrijventerrein nadat een HIRB-project is uitgevoerd of als gevolg van het uitvoeren van OTW-trajecten. De inzet van de provincie met deze gelden en zichtbaarheid die deze inzet ook oplevert voor gemeenten richting ondernemers op terreinen is dan ook een voornaam positief punt en kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het bedrijventerrein. HIRB- en OTW-middelen dragen als katalysator bij aan het ecosysteem op bedrijventerreinen. In dat ecosysteem spelen deze regelingen een wezenlijke rol, maar ook andere factoren zijn van belang die de aantrekkelijkheid van een bedrijventerrein bepalen of kunnen vergroten. Het gaat om de aanwezigheid van actieve ondernemers, wat kan leiden tot een ondernemersvereniging of het opzetten van een BIZ. De subsidiemiddelen kunnen in praktische zin bijdragen in het begeleiden en versnellen van dergelijke processen, het structureren en professionaliseren ervan. Daarmee zijn de regelingen in de ogen van onze gesprekspartners van toegevoegde waarde.

5. Langjarige effecten: de cases

- Wat waren de kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve effecten van de HIRB-subsidie?
- Wat als de HIRB-subsidie er niet was geweest, waren de maatregelen dan niet, later of soberder getroffen?
- Zijn er op basis van de ervaringen van gemeenten en ondernemers uitspraken te doen over de (vermoedelijke) effectiviteit van de HIRB-subsidie?

In dit hoofdstuk zoomen we in op vijf bedrijventerreinen waar in het verleden projecten met HIRB fysiek-middelen zijn gesubsidieerd. Doel hiervan is om een beeld te krijgen van de langjarige effecten van de ondersteuning vanuit de HIRB-regeling op kwaliteit, duurzaamheid en ruimtegebruik op de betreffende bedrijventerreinen. De vijf beschouwde terreinen zijn De Oude Veiling Hoorn, Middenhavengebied in IJmuiden, Waarderpolder Haarlem, Hembrugterrein Zaanstad en Assendelft-Noord en Molletjesveer in Zaanstad. Bij de selectie is ernaar gestreefd om noord en zuid, en groot en klein aan bod te laten komen. Daarnaast is een aantal terreinen gekozen die ook in de discussienotitie van 50PLUS en SP worden belicht, te weten Waarderpolder, Oude Veiling en Hembrugterrein⁹.

5.1 De Oude Veiling Hoorn

In 2009 is een HIRB-subsidie toegekend voor het meerjarige (2009-2015) project 'Duurzame revitalisering Oude Veiling Hoorn'. Activiteiten zijn aanpassing bestemmingsplan om de ruimte intensiever te kunnen benutten, beeldkwaliteitsplan en -fonds (zie ook verderop), camerabeveiliging, aanpassing infrastructuur, aanleg glasvezel, herontwikkeling, verbetering entree, uitbreiding parkmanagement, procesmanagement. Echter, alleen voor de verbetering infrastructuur is 140.000 euro HIRB-subsidie toegekend (35 procent van de totale kosten van € 398.000). De andere onderdelen waren niet subsidiabel. Doel van de infrastructuuraanpassingen was om het wegprofiel te verbeteren en door extra groenstroken een scheiding tussen private en openbare ruimte aan te brengen en het terrein een kwaliteitsimpuls te geven.

⁹ Zie: Discussienota 'De bedoeling van de subsidieregeling Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen' uit oktober 2016.

In een ander traject, revitalisering, was ca. € 300.000 beschikbaar voor alle werkzaamheden. Daarvan is minimaal de helft aan de beeldkwaliteit van de bedrijven besteed, waarmee ongeveer € 1 miljoen aan investeringen is bereikt. Zonder deze subsidies zou minimaal 50 procent van de investeringen niet of veel soberder zijn gedaan, zo wordt aangegeven door het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord.

In 2012 is een HIRB-subsidie van € 747.300,- toegekend voor het project 'Herprofilering voormalige gemeentewerf' op het terrein van de Oude Veiling. Met dit geld is de sloop van de gemeentewerf mogelijk gemaakt en zijn twee private units uitgekocht. Met het slopen van de gemeentewerf is een 'rotte kies' verwijderd op het bedrijventerrein De Oude Veiling en kwam ruim 7.500 m² grond



Foto: Streetview Google Maps

beschikbaar. Het terrein van de oude gemeentewerf is momenteel voor de helft opnieuw uitgegeven, 20 procent is inmiddels bebouwd. De rest is in aanleg.

In 2014 is 1,5 miljoen euro HIRB-geld toegekend aan het Beeldkwaliteitsfonds West-Friesland. De Oude Veiling is een van de 10 bedrijventerreinen in dit fonds. Doel is om het aanzicht van bedrijfspanden te verbeteren als onderdeel van een brede revitalisering van verouderde bedrijventerreinen in de regio. Van deze gelden is circa € 40.000 op de Oude Veiling besteed, waarmee circa 160.000 euro aan private investeringen is gemoeid. De gemeente constateert dat er regelmatig aanvragen binnenkomen en dat de regeling voorziet in de behoefte van ondernemers. Desondanks is het totale budget in 2018 nog niet uitgeput.

De Oude Veiling wordt al circa 10 jaar beheerd door de Stichting Parkmanagement Hoorn (PMH), die dat ook voor Hoorn80 doet. Naast bijdragen van de gemeente heeft PMH inkomsten uit aanvullende diensten. PMH doet het beheer van de openbare ruimte (inclusief het groen), verzorgt de beveiliging, regelt de bewegwijzering en houdt de wegen ijs- en sneeuwvrij.

Onze conclusie is - in lijn met die van 50PLUS en SP - dat De Oude Veiling in Hoorn er mede dankzij de HIRB-subsidies aantrekkelijk en overzichtelijk uitzielt, maar dat dat eigenlijk vooral de verdienste is van een actieve parkmanagementorganisatie

die met gelden van de gemeente en inkomsten uit betaalde diensten ervoor zorgt dat het terrein schoon, heel en veilig is. De HIRB- en recent ook de OTW-gelden zijn wel een voorname steun in de rug om ondernemers te verleiden hun panden een opknabbeurt te geven en om met hun energievoorziening aan de slag te gaan, om de wegenstructuur te verbeteren en om herontwikkelingen (waarbij sloop nodig is) die geen sluitende businesscase hebben, mogelijk te maken.

5.2 Middenhavengebied IJmuiden

Voor het Middenhavengebied in IJmuiden zijn in de loop der jaren meerdere subsidies aangevraagd en toegekend, onder andere voor zonnepanelen (€ 263.000, 2014), procesmanagement beeldkwaliteitsfonds (€ 10.000, 2015), camerabeveiliging en bewegwijzering (€ 95.000, 2016). Voor deze casus richten we ons op een eerder project, namelijk de subsidie van € 1,36 miljoen (op € 13,3 miljoen totale subsidiabele projectkosten, de totale projectkosten bedroegen meer dan € 17 miljoen) om van het Middenhavengebied een 'Deepsea International Frozen Fish Centre Europe (DIFE)' te maken. Later is daar nog € 1,46 miljoen HIRB-subsidie bijgekomen en op 2 december 2009 nog eens € 674.000, waarmee de totale provinciale bijdrage op € 3,5 miljoen kwam). Dit was een meerjarenproject, waarbij de provinciale subsidie als hefboom werkte om rijks gelden (Topper) ten bedrage van € 5,0 miljoen te verkrijgen en om private investeerders en de gemeente Velsen (subsidie van € 1,5 miljoen) over de streep te trekken. De DIFE-plannen sloten aan bij de regionale ambitie zoals neergelegd in het document *Visie Noordzeekanaalgebied; kracht door diversiteit*. De provinciale subsidie is gebruikt om het droge distributiecentrum VOMAR aan te kopen en te slopen, om een kade te realiseren waar eerst een talud was en om de wegen en verlichting aan te pakken. Op de verwerving en sloop van het VOMAR-pand zat een onrendabele top¹⁰, doordat VOMAR een marktconforme



¹⁰ De onrendabele top is de som van de marktwaarde in het reguliere maatschappelijke verkeer minus de waarde van de opstallen, minus de sloopkosten. De marktwaarde is kortom de grondwaarde en de waarde van de opstallen, waarde voor Zeehaven IJmuiden was alleen de grondwaarde die resteerde voor herontwikkeling.

prijs wilde en het pand gesloopt moest worden om andere ontwikkelingen mogelijk te maken. De VOMAR heeft inmiddels zijn distributiecentrum op de Boekelermeer in Alkmaar.

De kade betrof openbare infrastructuur, waardoor het voor Zeehaven IJmuiden mogelijk werd om de natte functie van het Middenhavengebied uit te bouwen en te versterken en in te kunnen spelen op de voortgaande containerisatie in de vislogistiek. Dit is mede van belang door de schaarste aan haven- en kadeterreinen in het Noordzeekanaalgebied. De extra kaderuimte draagt er verder aan bij dat Zeehaven IJmuiden (dat een hoge kadebezettingsgraad heeft) beter op onvoorziene calamiteiten kan reageren. Zoals recent met een cruiseschip dat motorproblemen had en niet weg kon. Zonder de extra kade hadden ze hier veel minder goed op kunnen anticiperen. In het projectgebied zit nu onder meer Breman Offshore, een innovatief bedrijf dat onderdelen en constructies bouwt voor offshore-toepassingen. Deze nieuwe vestiging vormt een verdere versterking van het aanwezige offshore windcluster in IJmuiden.

De HIRB-subsidie was volgens Zeehaven IJmuiden cruciaal om het DIFE-project rond te krijgen en om het rijk mee te laten betalen. Voor een deel gaat het om openbare infrastructuur, een ander deel betrof het mogelijk maken van een herontwikkeling waardoor het natte gebruik van het Middenhavengebied met zijn schaarse ruimte is bevorderd. Daarnaast is de verkeersafhandeling verbeterd door de aanpak van de wegen in het gebied. Van de ingrepen hebben zowel de leisure (cruisevaart), als de food (vis) en de offshore profijt. Dit zijn de speerpuntclusters in de havenstrategie van Zeehaven IJmuiden en de samenwerkende partijen in het Noordzeekanaalgebied.

Conclusie is dat mede dankzij de HIRB-subsidie het Middenhavengebied een impuls heeft gekregen, zowel voor het functioneren als havengebied als op het vlak van economisch duurzaam omgaan met de schaarse (natte) ruimte. Het DIFE-project heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de groei van Zeehaven IJmuiden in termen van havenactiviteiten, omzet en bedrijfsresultaat. De subsidie is deels ingezet voor publieke investeringen en deels voor een herontwikkeling in een gebied dat een aanzienlijk economisch belang voor Noord-Holland vertegenwoordigt.

5.3 Waarderpolder Haarlem

In 2006 is een subsidie van € 1,5 miljoen gevraagd waarvan € 507 duizend is toegekend voor herstructurering van het noordoostelijk deel van de Waarderpolder.

Het project omvatte verwerving en sloop, bodemsanering, bouw- en woonrijp maken en proceskosten. De Schoterbrug werd ook in die periode gerealiseerd, waardoor dit deel van het terrein beter bereikbaarheid werd en daardoor geschikt om uit te gaan geven.

In 2012 deed de gemeente Haarlem een aanvraag voor 'Herstructurering bedrijventerrein Figee-terrein en Nieuwe Energie' voor € 500.000. De subsidie werd gevraagd voor de voorbereiding en voor uitvoering van maatregelen voor verlichting, groen, afwatering, inrichting en een fietsbrug. Hierdoor is de bereikbaarheid voor fietsers verbeterd en is dit deelgebied van de Waarderpolder geschikt gemaakt om in gebruik te nemen.

In 2014 is een aanvraag gedaan van een subsidie van € 490.000 voor de realisatie van een centrale watergang op de Waarderpolder. Doel was om een "robuust, klimaatbestendig en aantrekkelijk oppervlaktewatersysteem" te realiseren, waarvan de watergang de hoofdas is. De waterloop zorgt ook voor een aantrekkelijker openbare ruimte en (daarmee) vestigingsklimaat voor bedrijven en is een 'secundaire blusvoorziening' en biedt de mogelijkheid om het hemelwater van het gemengde rioolstelsel af te koppelen.



Sinds 2004 wordt door gemeente Haarlem en bedrijfsleven samengewerkt om het toen sterk verouderde terrein aan te pakken. Sinds 2002 is het beheer van de Waarderpolder in handen van Stichting Parkmanagement Waarderpolder (SPW) (50/50 gefinancierd door gemeente en bedrijfsleven), die naast het reguliere beheer actief is om samenwerking te bevorderen op het gebied van veiligheid, afvalinzameling, vervoermanagement en duurzaamheidsinitiatieven (recent bijvoorbeeld door het doen van energiescans). Sinds 2012 is op bedrijventerrein Waarderpolder bovendien de grootste Bedrijven Investeringszone (BIZ) van kracht, deze BIZ is in 2017 verlengd.

De Waarderpolder is de grootste werklocatie in Haarlem en omstreken. En ruimte is schaars in Haarlem. Herstructurering en het beter toegankelijk maken van delen van de Waarderpolder betekent dat de ruimte intensiever wordt benut en dat wordt bijgedragen aan het niet verder verstoren van de negatieve woon-werkbalans (grotere uitgaande dan inkomende pendel). De centrale watergang draagt bij aan een grotere klimaatbestendigheid en kwaliteit van de Waarderpolder. In afwijking van de notitie van 50PLUS en SP constateren we dat de projecten Centrale Watergang en Figee wel zijn gerealiseerd. Dergelijke projecten vergen vaak meer tijd dan vooraf (vaak bewust optimistisch) ingeschat.

Conclusie is dat de provincie in de afgelopen 15 jaar met circa € 1,5 miljoen de herstructurering van de Waarderpolder substantieel heeft ondersteund. De gesubsidieerde projecten hebben een positief effect op bereikbaarheid voor fietsers, op ruimtegebruik, op verblijfs- en vestigingskwaliteit en op klimaatbestendigheid op de voor Haarlem economisch belangrijke Waarderpolder. De actieve inzet van zowel bedrijfsleven als gemeente, onder andere in de vorm van parkmanagement, is hierin een belangrijke succesfactor. Momenteel is de ondersteuning vanuit OTW van het project Groene Connecties van belang om het energiegebruik bij bedrijven te helpen verminderen en te verduurzamen.

5.4 Hembrugterrein Zaanstad

In 2013, 2014, 2015 en 2016 heeft de gemeente Zaanstad HIRB-subsidies aangevraagd en toegekend gekregen voor met name inrichting van de openbare ruimte, verbetering toegang en bewegwijzering van het Hembrugterrein. Het hiermee gemoeide subsidiebedrag was in totaal € 337.845:

- In 2013 vroeg de gemeente Zaanstad een HIRB-subsidie aan van € 145.750 (25 procent van de totale kosten) voor het inrichten van de buitenruimte (openbare verlichting, camera's, nieuwe toegangspoort, bewegwijzering, bestratings- en hovenierswerkzaamheden) en voor het inpassen van

bovengrondse leidingen in de openbare ruimte van het Hembrugterrein. Doel van deze activiteiten was om het Hembrugterrein gebruiksklaar te maken: “De gebouwen en de openbare ruimte op het Hembrugterrein verkeren in slechte staat waardoor het terrein niet veilig gebruikt kan worden door bedrijven. De herstructurering is noodzakelijk om het terrein klaar voor gebruik te maken. Door de herstructurering wordt der openbare ruimte veilig en gebruiksvriendelijk ingericht waardoor deze geschikt is om gebruikt te worden als bedrijventerrein.”

- De aanvraag in 2014 betref een subsidie van € 55.000 voor herinrichting openbare ruimte deelgebied blauw A. Het doel is het bereikbaar en daarmee verhuurbaar maken van 13 gebouwen (7.000 m² BVO) door de bestrating opnieuw aan te leggen, verlichting aan te brengen en het plaatsen van nieuwe hekken.
- De gemeente Zaanstad vroeg in 2015 voor de ontwikkeling van het Hembrugterrein opnieuw een HIRB-subsidie aan, nu voor “kortlopende creatieve projecten/initiatieven ter bevordering van synergie en ondernemerschap op het terrein”. Daarop is een subsidie van € 44.000 toegekend voor openbare ruimte fiets- en autoparkeervoorzieningen aanleggen, straat- en groenwerkzaamheden, straatmeubilair aanbrengen, verplaatsen hekwerken, poorten en het realiseren van een “uitnodigend, aandachttrekkend object om bezoekers te trekken”.
- De aanvraag uit 2016 lijkt op die van 2014 en heeft als doel het bereikbaar en daarmee verhuurbaar maken van 13 gebouwen (4.100 m² BVO) in de deelgebieden Blauw en Groen door het opnieuw inrichten van de openbare ruimte. Verhuur was pas mogelijk na aanpak van de openbare ruimte. Voornaam onderdeel is het verbeteren van de toegang via de poort aan de Zaan voor bezoekers die met de veerpont komen. Ook hier gaat het weer om bestrating, verlichting en nieuwe hekken.



Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) werkte als eigenaar (het terrein is inmiddels verkocht) van het Hembrugterrein nauw samen met de gemeente en de provincie om het gebied verder te ontwikkelen. Van de gemeente en de provincie werd bestuurlijke en planologische ondersteuning verwacht. Ook heeft de gemeente

enkele investeringen buiten het terrein gedragen, om het geschikt te maken voor herontwikkeling. Het RVB zit risicodragend in het project, maar onder strikte voorwaarden. De HIRB-subsidies worden gebruikt om lastige onderdelen te realiseren die wel van belang zijn voor de veiligheid, uitstraling en toegankelijkheid van het gebied en ondersteunend aan de gewenste multifunctionele ontwikkeling met onder meer creatieve bedrijvigheid. De subsidie helpt niet alleen in financiële zin, maar ook naar Den Haag (afgeven signaal dat de ingezette stappen in lijn zijn met de wensen en ambities van gemeente en provincie) en naar het gemeentebestuur om de vaart erin te houden. Het helpt daarnaast om zaken naar voren te halen, extra kwaliteit toe te voegen en functies aan te trekken.

Conclusie is dat het RVB in principe de ontwikkeling financieel zelf zou hebben kunnen dragen. De subsidies zijn echter in omvang beperkt en helpen om onderdelen te realiseren die mogelijk anders later, in mindere mate of niet zouden worden gerealiseerd. Ook geeft het feit dat de provincie meebetaalt (en gemeente) volgens het RVB een belangrijk bestuurlijk signaal af naar Den Haag. De doelen van de gesubsidieerde projecten lopen grotendeels parallel aan die van de provincie met de HIRB, namelijk om intensiever ruimtegebruik te stimuleren en om de aantrekkelijkheid van de Noord-Hollandse werklocaties te vergroten. Een kritische opstelling naar de noodzaak van financiële steun (op termijn zullen er ook opbrengsten zijn) en naar het toekomstig gebruik van het gebied als werkgebied is in onze visie vanuit HIRB-perspectief op zijn plaats. Dit geldt ook voor andere terreinen waar gemeenten zich bezinnen op (gedeeltelijke) transformatie naar wonen.

5.5 Assendelft-Noord en Molletjesveer Zaanstad

Voor Assendelft-Noord en Molletjesveer-Noorderveld zijn in de afgelopen 13 jaar meerdere subsidies verleend:

- 2006 en 2007. Project Revitalisering Bedrijventerreinen Molletjesveer en Assendelft-Noord fase I en II (75 ha verouderd terrein). Gesubsidieerde activiteiten betroffen het opstellen van een plan van aanpak, implementatie parkmanagement en Keurmerk Veilig Ondernemen, en fysieke verbeteringen (openbare ruimte, uitstraling bedrijfspanden, intensivering ruimtegebruik, duurzame maatregelen, infrastructurele aanpassingen). Totale subsidie € 3.150.000, waarvan € 50.000 voor onderzoek en € 100.000 voor procesmanagement. Bereikte resultaten zijn:
 - Hogere kwaliteit openbare ruimte.
 - Wegenstructuur is overzichtelijker en veiliger.
 - Entrees zijn aantrekkelijker.

- Verbeterde uitstraling bedrijfspanden.
- Ruimtegebruik is geïntensiveerd, leegstand afgenomen.
- Bewustzijn en kennis ondernemers duurzame maatregelen is vergroot.
- Bereikbaarheid OV en Fiets is verbeterd.
- Bewegwijzering.
- KVO is ingevoerd.
- Vergroting organiserend vermogen bedrijven en versterking onderlinge samenwerking.
- Op Assendelft-Noord is een ondernemersvereniging opgericht, Molletjesveer heeft sinds 2009 parkmanagement.
- 2015 en 2016. Aanvragen voor in totaal € 957.000 HIRB-subsidie voor Molletjesveer-Noorderveld. Doelen: Revitaliseren 15 ha Molletjesveer-Noord, Noorderveld beter bereikbaar maken voor fietsverkeer en het gebied duurzamer maken, waartoe in oktober 2014 de Stichting Alliantie Energievoorziening Noordelijk Zaanstad (SAENZ) is opgericht. Kosten betroffen fietsinfrastructuur, revitaliseringsmaatregelen en opzetten duurzaamheidsfonds(en).



De ruim € 4 miljoen die de provincie heeft gestoken om de verouderde terreinen Assendelft-Noord en Noorderveld-Molletjesveer een kwaliteits- en duurzaamheidsimpuls te geven, is aanzienlijk. Op andere terreinen is dit doorgaans veel lager. De gemeente geeft in haar aanvraag aan dat ze maatregelen niet zonder subsidie kan realiseren en dat het om serieus verouderde terreinen gaat met een groot werkgelegenheidsbelang voor Zaanstad. Ook zijn de middelen besteed aan ingrepen die in lijn zijn met wat de provincie met HIRB beoogt zoals kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte, versterking organiserend vermogen, verduurzaming mobiliteit en intensivering ruimtegebruik.

5.6 Outcome

Hoewel de werkgelegenheidscijfers uit LISA te algemeen zijn (daar zijn immers zoveel factoren op van invloed en niet alleen herstructureringsprojecten vanuit de

provincie) en data over WOZ-waarde en investeringen wordt niet verzameld/bijgehouden is het aannemelijk dat HIRB-subsidies een positieve invloed hebben op banen, vastgoedwaarde en investeringen. Andere relevante indicatoren zijn cijfers over veiligheid en duurzaam energiegebruik. Dit zijn immers ook – in toenemende mate – belangrijke vestigingsplaatsfactoren voor bedrijven op bedrijventerreinen. Echter, vaak is niet hard aan te tonen of en in welke mate de veiligheid en duurzaamheid zich positief ontwikkelen dankzij de HIRB. Hierbij moet kritisch worden gekeken naar de what if not-vraag, oftewel zou het project ook zonder HIRB zijn doorgegaan. Ook moet het effect niet worden overschat, markt en economie zijn bepalender dan een eenmalige subsidie. Verder moet worden nagegaan of het echt nieuwe werkgelegenheid is of een verplaatsing van elders.

We hebben een analyse gedaan van de werkgelegenheidsontwikkeling op de in dit hoofdstuk behandelde terreinen, zie tabel 5.1. Daaruit komt naar voren dat op alle geselecteerde bedrijventerreinen de werkgelegenheid is gegroeid in de afgelopen jaren, dat is in de provincie Noord-Holland als geheel ook het geval. Het is het lastig een relatie te leggen tussen de HIRB-subsidie en de banengroei, dat komt doordat andere factoren daar een veel grotere rol in spelen, zoals de bedrijvigheidsstructuur, de economische conjunctuur en transitie van werkprocessen.

Tabel 5.1. Procentuele ontwikkeling werkgelegenheid vier bedrijventerreinen

	De Oude Veiling	Hembrugterrein	Midden- havengebied	Waarderpolder	Noord- Holland
2005	35%	25%	0%	7%	
2006	-6%	0%	5%	2%	
2007	0%	0%	6%	2%	
2008	3%	0%	4%	2%	
2009	-8%	100%	-3%	-3%	
2010	7%	-10%	2%	-3%	
2011	0%	44%	-22%	4%	1%
2012	18%	15%	0%	-6%	-2%
2013	-3%	13%	5%	0%	1%
2014	-9%	-18%	1%	-7%	1%
2015	15%	21%	6%	1%	1%
2016	-1%	0%	-1%	2%	2%
2017	2%	53%	1%	0%	2%
2018	-5%	42%	1%	7%	
Gemiddeld:	3,4%	20,5%	0,3%	0,6%	1,0%
Totaal 2004-2018	48%	825%	0%	7%	7%

Bron: LISA; bewerking Decisio

De impuls van het beschreven project in het Middenhavengebied was op 'vernatting' van het gebruik, met het verwerven van VOMAR gingen ook banen weg, dus zie je de effecten niet in de werkgelegenheidscijfers terug. Voor zowel Waarderpolder en Oude Veiling als Hembrugterrein geldt dat ongebruikte delen mede dankzij de HIRB-gelden in gebruik konden worden genomen. De ingrepen hadden daarmee een positief effect op de bedrijvigheid en werkgelegenheid op deze terreinen. Dergelijke ontwikkelingen tonen aan dat HIRB wel degelijk van positieve invloed is op banengroei op bedrijventerreinen. In andere projecten, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en openbare ruimte, is de relatie met banenontwikkeling niet vast te stellen. HIRB wordt echter niet alleen ingezet om een groei van het aantal banen te stimuleren, het gaat ook om toekomstbestendigheid in brede zin: van kwaliteitsverbetering in de openbare ruimte tot duurzame mobiliteit, veiligheid, energiegebruik en waterbeheer.

Een andere manier om de outcome te meten is in hoeverre er met de subsidies extra investeringen zijn gemoeid. Aangezien er een cofinancieringseis aan de regelingen is verbonden worden er altijd andere investeringen gedaan, waarbij het bij de beeldkwaliteitsfondsen om private gelden gaat. (Zie kader)

Bij de outcomebepaling is de vraag relevant of de projecten zonder de HIRB-gelden niet zouden zijn doorgegaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de herontwikkelingsprojecten in het Middenhavengebied en de Oude Veiling, maar niet voor het Hembrugterrein en ook bij andere projecten is het de vraag. Op het moment dat maatregelen mooier of beter worden uitgevoerd of naar voren worden gehaald, moet er geen effect in termen van banen of uitgelokte investeringen aan de HIRB-subsidie worden toegekend.

Een interessante indicator van de kwaliteit op bedrijventerreinen is de WOZ-waarde. Naar wij hebben begrepen is bijvoorbeeld de WOZ-waarde op het terrein Hoorn80 toegenomen na de forse impuls die rond 2010 mede met HIRB-gelden aan dit terrein is gegeven. We hebben deze cijfers helaas niet, van bedrijfspanden zijn momenteel de WOZ-waarden niet openbaar, zoals dat bij woningen wel het geval is. Daarbij zou de waardeontwikkeling ook afgezet moeten worden tegen die zonder interventie.

We concluderen uit bestudering van de cases dat verschillende typen projecten op verschillende manieren bijdragen aan de ambities van de provincie. Verder is de conclusie dat HIRB-subsidie een (niet onbelangrijk) onderdeel is van een breder traject dat ingezet wordt als het gaat om succesvolle herstructureringsprojecten. Een project wordt nooit op zichzelf opgepakt omdat er een HIRB-subsidie

beschikbaar is. Belangrijk is dat er ook een strategie / visie is van de gemeente, met bijhorend uitvoeringsprogramma, dat met ondernemers afgestemd wordt over wat zij van belang vinden en dat aan het herstructureringsproject een gedegen plan van aanpak ten grondslag ligt. Op die manier past een HIRB-bijdrage in een breder pallet van instrumenten die gemeenten en provincie in kunnen zetten om bedrijventerreinen toekomstbestendiger te maken.

6. Thema's en rolinvulling

Toekomst

- In hoeverre worden de vier thema's door ondernemers en gemeenten gezien als de belangrijkste bedrijventerreinopgaven tot 2023? Mist men bepaalde thema's of worden bepaalde thema's juist als minder urgent gezien? Bieden de thema's voldoende sturing aan de ene kant en vrijheid aan de andere kant om initiatieven in aanmerking te laten komen voor subsidie?

Rolinvulling

- Hoe beoordelen de partners de rolinvulling door de provincie, is er behoefte aan extra ondersteuning, bijvoorbeeld het inbrengen van kennis, procesmanagement of koppeling met andere beleidsterreinen?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een eventueel UVP HIRB 2020-2022 qua inhoudelijke thema's, rollen en inrichting? Zelfde of andere pijlers?

6.1 Thema's

De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat de volgende vier thema's in een eventuele volgende subsidieregeling een belangrijker rol krijgen. Wij hebben deze thema's getoetst in de externe gesprekken en externe werksessie.

- Fysieke herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.
- Het circulair maken/verduurzamen van bedrijventerreinen en kantorenlocaties.
- Ruimte voor bedrijvigheid/transformatie andere economische functies.
- Duurzaam beheer/versterken organisatiegraad ondernemers.

Alle vier de thema's kwamen uitgebreid en spontaan aan de orde in de gesprekken. Het voornaamste thema dat nu speelt en dat naar men verwacht ook de komende jaren aandacht zal vragen is verduurzaming. Vooral in termen van energietransitie, maar op grote bedrijventerreinen ook circulaire economie, klimaatbestendigheid, waterberging.

Herstructurering en revitalisering van verouderde bedrijventerreinen blijft voor sommige terreinen actueel, maar niet als geïsoleerd thema. Een toekomstbestendig terrein is niet alleen functioneel en visueel toegesneden op de eisen van deze tijd en schoon, heel en veilig, maar heeft ook een adequate vorm van beheer, heeft een passende functiemix, is klimaatbestendig en is CO₂- en energieneutraal - of zet forse stappen op weg daar naartoe. Het samenwerken aan verduurzaming kan daarbij als vliegwiel fungeren voor een bredere kwaliteitsimpuls.

(Gedeeltelijke) transformatie is een zeer actueel thema, dat op veel bedrijventerreinen speelt. Ook op terreinen waar dat vanuit milieuregels en hinderrooipunt minder voor de hand ligt, zoals op de Waarderpolder (gemeente Haarlem), in de Achtersluispolder (gemeente Zaanstad), de Pijp (gemeente Beverwijk) en in de Amsterdamse haven-stadgebieden. Woningbouw kan een bedreiging zijn voor het vestigingsklimaat, maar kan ook kansen bieden doordat het de levendigheid en veiligheid vergroot, waardoor mensen er ook eerder willen werken en verblijven. Dit zijn complexe vraagstukken met een hoge politieke component. Sommigen kijken naar de provincie om ook in dergelijke processen ondersteuning te bieden. De provincie Overijssel doet dat voor binnensteden bijvoorbeeld met goed resultaat in het Stadsbeweging-programma.

Stadsbeweging Overijssel

De Overijsselse (binnen)steden worden net als elders in het land geconfronteerd met toenemende leegstand, als gevolg waarvan vitaliteit, leefbaarheid en toekomstperspectief van de steden onder druk staan. De provincie Overijssel heeft in dit kader het programma Stadsbeweging opgezet dat zich op de ontwikkeling van stadscentra in de brede zin van het woord richt. Het doel van de Stadsbeweging is om stadscentra ook voor de toekomst vitaal te houden. Inwoners, overheden, vastgoedeigenaren en ondernemers spelen hierin een actieve rol; de kracht van de Stadsbeweging zit in het 'van onderop bouwen' en niet opleggen vanuit de overheid. Het programma beschikt over diverse ondersteuningstools zoals Stadscafés en -cheques en fondsen- en visieontwikkeling. Ook bij grotere investeringen wordt soms vanuit het programma bijgedragen.

Bron: Decisio (2018), *Evaluatie retaildeal Overijssel*

De vraag is of dat vanuit de HIRB- en OTW-regelingen moet. In de externe sessie werd bijvoorbeeld gesteld: “Wanneer keuzes gemaakt moeten worden in thematiek, dan is de vraag of onderzoeken en visies over transformatie naar andere economische functies nog moeten worden ondersteund. Bij prioritering zijn duurzaamheid en beheer belangrijker dan transformatie.”

Uit de gesprekken en de externe sessie komen naast duurzame energie, *samenwerking op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt* en *duurzame mobiliteit* naar voren als gebieden waarop slagen gemaakt moeten worden in het verder toekomstbestendig maken van de Noord-Hollandse werklocaties. ICT/breedband is een minder relevant thema, zoals ook al bleek uit het aantal aanvragen op dit gebied.

6.2 Provinciale prioriteiten

In hoofdstuk drie werd duidelijk dat op dit moment in HIRB-projecten in beperkte mate een combinatie wordt gezocht met andere provinciale opgaven. Gemeenten varen hun eigen koers en laten zich niet altijd evenveel gelegen liggen aan provinciale doelen en prioriteiten.

De Omgevingsvisie benoemt in dit verband acht ‘meest urgente ontwikkelingen’ op de thema’s: Klimaatverandering: bodem, water en luchtkwaliteit; biodiversiteit; economische transitie; energietransitie; verstedelijking en landschap en formuleert ambities die daarop aansluiten¹¹. Deze thema’s of daaraan verwante onderwerpen komen in veel HIRB- en OTW-projecten wel aan bod, zoals energie, water, duurzame mobiliteit e.d., dat is meer omdat dat overal spelende thema’s zijn dan dat de provincie hier (pro)actief op stuurt. De indruk bestaat dat een meer inhoudelijke dialoog tussen de beleidsmedewerkers van gemeenten en provincie - zowel bij de aanvraag als bij de evaluatie - eraan kan bijdragen dat projecten enerzijds meer in lijn zijn met wat de provincie wil en anderzijds dat de regelingen beter aansluiten bij wat er bij gemeenten speelt. Hierbij gaat het altijd om een balans tussen sturen op eigen prioriteiten en aansluiten op ontwikkelingen en behoeften in het veld.

De komende jaren, en nu al, ligt veel (beleids)aandacht bij de energietransitie. Dit is een opgave, maar werklocaties bieden ook (milieu)ruimte en kansen om activiteiten met elkaar te verbinden en daarmee tot duurzame manieren van energiegebruik en -productie te komen. Op dit moment wordt in verschillende regio’s binnen de provincie gewerkt aan de Regionale Energiestrategieën (RES). De ontwikkeling van deze strategieën bevindt zich echter nog in een vroegtijdig stadium van verkennen en inventariseren. In dat kader wordt gesproken met stakeholders op en rondom bedrijventerreinen. Duidelijk is dat in de strategieën uiteindelijk een belangrijke rol wordt weggelegd voor bedrijventerreinen om een deel van de energieopwekking te faciliteren. Hoe en wat precies is nog niet bekend en zal uiteindelijk ook per gemeente uitgewerkt worden, mogelijk wel met ondersteuning vanuit de RES en provincie.

Beleid in andere provincies

Een korte verkenning leert dat ook andere provincies beleid hebben dat erop is gericht om hun bedrijventerreinen op niveau te houden en om processen te ondersteunen (zie bijlage 2). Voor een deel lijkt het beleid elders op de HIRB en OTW-regelingen, voor een deel is er een andere focus (meer op transformatie en kantoren) of wordt ervoor gekozen om te

¹¹ Omgevingsvisie NH2050, pagina 8-9.

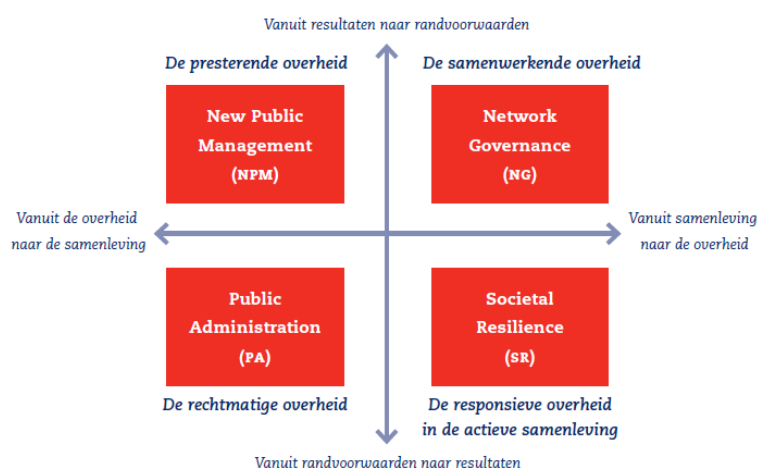
participeren in (her)ontwikkeling. De verschillende aanpakken blijken allemaal op hun eigen manier resultaat op te leveren; het is niet te zeggen of de ene regeling effectiever is dan de andere.

- De provincie **Gelderland** heeft evenals Noord-Holland een subsidieregeling voor planontwikkeling en fysieke maatregelen.
- De OTW-regeling vertoont veel parallellen met de **Zuid-Hollandse Subsidieregeling Planvorming Bedrijventerreinen**. Met deze regeling stelt de provincie Zuid-Holland jaarlijks 600.000 euro subsidie beschikbaar om de toekomstbestendigheid, duurzaamheid en het organiserend vermogen van de werklocaties binnen haar grenzen te vergroten. Energie, duurzaamheidsmaatregelen en breedband komen naar voren als meest urgent en in het oog springend in deze regeling. Deze regeling sluit aan op wat er bij gemeenten en ondernemers speelt en geeft een impuls aan het organiserend vermogen en de duurzaamheid van de bedrijventerreinen.
- De provincies **Utrecht, Noord-Brabant en Overijssel** kiezen voor een model om risicodragend (mee) te investeren in (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, met daarbij als eis dat een deel van de gelden weer terugvloeien in de provinciekas. In Utrecht ligt naast herstructurering de focus op transformatie. In Noord-Brabant gaat een groot deel van het werklocatiebudget naar participatie in campussen. In Overijssel en Utrecht is de uitvoering van het beleid belegd bij zelfstandig opererende organisaties (respectievelijk HMO en OMU) die zoals PHB en ONHN op afstand van de provincie staan, maar provincies hebben wel invloed op doelstellingen en programmering. Uit evaluaties blijkt dat zowel HMO als OMU resultaat oplevert en dat revolverendheidsdoelen worden gehaald.

6.3 Provinciale sturing en rolinvulling

De overheid kan op verschillende manieren sturen (zie figuur 6.1). Hierbij speelt de afweging tussen enerzijds de behoefte van het veld en anderzijds hoeveel grip de provincie wil hebben en wat bij de Noord-Hollandse bestuurscultuur past. De *Omgevingsvisie NH2050* stelt hierover: “Als opgaven niet gehaald worden, verstevigen we onze inzet of veranderen we van rol en instrumenten. De inzet en rol van de provincie varieert, de ontwikkelprincipes blijven hetzelfde.”

Figuur 6.1. Vormen van overheidssturing



Bron: Van der Steen et al.

De provincie speelt verschillende rollen in het bedrijventerreinenbeleid. Via de omgevingsvisie en -verordening stuurt ze op wat wel en niet mag – de rechtmatige overheid, het kwadrant linksonder in figuur 6.1. De voornaamste rol waar deze evaluatie over gaat is die van subsidiënt (het kwadrant linksboven, de ‘presterende overheid’) die financiële steun geeft aan maatregelen die helpen provinciale doelen te bereiken. Bij deze rol hoort ook die van aanjager/stimulator. Denk daarbij aan de prijsvraag/challenge en het initiëren van onderzoek naar de herstructureringsopgave, waar overigens ook elementen van de netwerkkende overheid in zitten (element rechtsboven). Meer indirect heeft de provincie een faciliterende rol door de opdrachten aan het Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen (PHB) en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (ONHN) die gemeenten en bedrijven helpen bij subsidieaanvragen en het opzetten van projecten. Deze rol is die van de ‘samenwerkende overheid’ die via kennisoverdracht gemeenten en bedrijven faciliteert. Dit sluit ook aan op de geluiden vanuit gemeenten dat er ook van hun kant behoefte is om met de provincie in gesprek te zijn. Deze rolinvulling en vooral die van de ‘responsieve, participerende overheid’ betekent beperkte sturingsmogelijkheden, waardoor het ook lastiger is om sterk programmatisch te werk te gaan. Het risico is “dat er uiteindelijk weinig zicht is op wat er precies gebeurt en de ‘delivery’ in de vorm van prestaties achterblijft”¹².

¹² Van der Steen et al. (2014), *Sedimentatie in sturing; systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, p. 24.

Rolinvulling

De HIRB en OTW zijn efficiënte instrumenten voor de provincie om gemeenten en ondernemers te helpen dingen te doen die zij ook van belang acht voor het Noord-Hollandse vestigingsklimaat. Daarmee bedoelen we dat er wel substantieel geld mee is gemoeid, maar dat de uitvoering een beperkte inzet vergt. De 'samenwerkende overheid' is het model zoals dat bijvoorbeeld in Overijssel met de Stadsbeweging wordt gehanteerd. Met dit instrument heeft de provincie meer grip op processen dan met een subsidieregeling waarbij zij afhankelijk is van initiatieven van anderen. Dit vergt wel een andere werkwijze en een groter beslag op de middelen van de provincie.

Een belangrijke meerwaarde van HIRB en OTW is dat eruit spreekt dat de provincie bedrijventerreinen van belang acht voor het economisch klimaat en anderen wil stimuleren om de kwaliteit en duurzaamheid (en daarmee toekomstbestendigheid) ervan verder kan brengen. Daarbij is het zaak dat bestuurders en Statenleden dit standpunt ook uitdragen.

Rolinvulling binnen HIRB en OTW

Uit gesprekken met gemeenten, ONHN en PHB blijkt dat de door de provincie gekozen en ingevulde rollen positief worden gewaardeerd. De ter beschikking gestelde subsidiemiddelen werken aanjagend/stimulerend. Herstructurering komt zo op de agenda (en begroting) van gemeenten, visies op bedrijventerreinen (en transformatie) worden opgesteld en processen rondom duurzaamheid en beheer op bedrijventerreinen geïnitieerd. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat een belangrijke rol voor de provincie is weggelegd om te zorgen dat kennis (over duurzaamheid en beheer op en herstructurering van bedrijventerreinen) wordt verspreid. Dit hoeft ze niet zelf te doen, maar ze kan dit faciliteren zoals voorheen gebeurde door parkmanagers ervaringen te laten delen of door onderzoek te initiëren zoals is gedaan naar de herstructureringsopgave in de MRA. Nu wordt deze rol ook ingevuld vanuit de opdrachten aan PHB en ONHN. De bijeenkomst die de provincie organiseert als er een nieuwe HIRB/OTW-regeling aankomt wordt in dat kader bijvoorbeeld ook gewaardeerd door de aanwezigen, net als overigens de externe sessie in het kader van deze evaluatie. Tot slot is de provinciale opdracht aan PHB en ONHN rond beheer en verduurzaming van bedrijventerreinen ook in meer algemene zin een effectieve rolinvulling zo geven gesprekspartners te kennen. Gesprekken met deze organisaties zorgen voor het aanjagen en versnellen van projecten en dragen bij aan een verhoging van kennis over processen en werkingsmechanismen op bedrijventerreinen.

Bijlage 1. Bronnen

Geïnterviewden

Extern

- Annemiek Adams - gemeente Heerhugowaard
- Bashar al Badri - Westfriese Bedrijvengroep
- Remko Barkhuis - Havenbedrijf Amsterdam
- Frans van de Beek - Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen
- Sandra de Boer - gemeente Alkmaar
- Cees Brinkman - Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord
- Harry Buseman - gemeente Purmerend
- Gerard Fit - Energiecombinatie West-Friesland
- Kees Goedknecht - Parkmanagement Waarderpolder
- Jolanda Hohensteijn - gemeente Zaanstad
- Wouter Hol - gemeente Beverwijk
- Henk Jan Jansen - gemeente Heerhugowaard
- Els Kruijt - gemeente Hilversum
- Peter van de Meerakker - Zeehaven IJmuiden
- Martijn Mantel - gemeente Medemblik
- Nico Meester - Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord
- Ruud Meijer - gemeente Haarlem
- Gosse Bijlenga - gemeente Haarlemmermeer
- Patrick Rentinck - gemeente Heerhugowaard
- Paul Smit - gemeente Weesp
- Peter Vermeer - Rijksvastgoedbedrijf
- Stan Verstraete - Parkmanagement Waarderpolder
- Frank Voorbergen - Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen

Geraadpleegde betrokkenen provincie Noord-Holland

- Ton Berkhout
- Ans Bos
- Robert Cornfield
- Marlieke Heck
- Irena Molenaar-Sztachelska
- Margot Recter
- Edwin Rem
- Kim Ruijs
- Ivon Soldaat
- Martine Trachter

- Hans Vonk
- Michel van Wijk

Rapporten en beleidsstukken

- 50PLUS en SP (2016), *Discussienota - De bedoeling van de subsidieregeling Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen*
- Bureau Buiten en RIGO (2016), *Evaluatie HIRB 2014-2016 & beleidsvarianten 2017-2019*
- Decisio (2018), *Evaluatie retaildeal Overijssel*
- Decisio (2018), *Evaluatie subsidieregeling bedrijventerreinen Zuid-Holland.*
- Provincie Noord-Holland (2015), *Structuurvisie Noord-Holland 2040 - Kwaliteit door veelzijdigheid*
- Provincie Noord-Holland (2016), *Strategisch Beleidskader Economie - Noord-Holland duurzaam, vernieuwend en ondernemend*
- Provincie Noord-Holland (2017), *Toekomstbestendige werklocaties – Uitvoeringsprogramma voor HIRB 2017-2019*
- Provincie Noord-Holland (2017), *Toelichting doeltreffendheid subsidies van de uitvoeringsregelingen HIRB en OTW*
- Provincie Noord-Holland (2017), *Uitvoeringsregeling HIRB 2017*
- Provincie Noord-Holland (2018), *Monitor werklocaties Noord-Holland 2018*
- Saxion, *Vraaggericht werken leidt tot vitale, toekomstbestendige en duurzame werklocaties*
- Stec Groep (2018), *Herstructureringsopgave bedrijventerreinen MRA*
- Aanvragen, voortgangsrapportages, vaststellingen etc. van met HIRB- en OTW-subsidies ondersteunde projecten

Bijlage 2. Beleid andere provincies

Provincie	Beleid	Doelen	Budget	Instrument	Werking	Bronnen:
Utrecht	Herstructurering/ transformatie op bestaande werklocaties door OMU	Herstructurering/transformatie op bestaande werklocaties met als resultaat verbetering van het economisch klimaat in de provincie. De Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) richt zich op werklocaties (bedrijven- en kantoorterreinen) en kantoorgebouwen. Daarbij is het streven om, voor zover mogelijk, de ingebrachte gelden in stand te houden. Door de inbreng van OMU moet een nieuwe economische dynamiek op werklocaties ontstaan.	Werkkapitaal van OMU is € 15 miljoen. Provincie is enig aandeelhouder. Maximaal bedrag per participatie € 2 miljoen. Binnen 6 jaar moeten de in een project ingebrachte middelen terugvloeien	Risicodragende participaties door de OMU door private ondernemingen in staat te stellen zich verder bedrijfsmatig te ontwikkelen, anderzijds transformatie van kantoorgebouwen de leegstand van disfunctioneel vastgoed te beperken. Tegelijk dient de herontwikkeling/transformatie de ruimtevrage in de provincie naar nieuwe werklocaties (bedrijfsterreinen en kantorenlocaties) te beperken, dit door het aanbieden van particulier ontwikkelde c.q. getransformeerde locaties binnen bestaand (binnenstedelijk) gebied.	Uit <i>Directieverslag OMU 2016</i> : De ruimtelijke en financiële doelstellingen zijn gerealiseerd. Er is een goede start gemaakt met de nieuwe taak op het gebied van transformatie van kantoren en er werden een aantal financieringen verstrekt, zowel ten aanzien van kantoortransformaties als ten aanzien van bedrijfsruimten. Het ter beschikking gestelde kapitaal ter grootte van 15 mln. euro is inmiddels een keer volledig ingezet.	Provincie Utrecht (november 2015), <i>Participatiecriteria NV Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht</i> . OMU (2017), <i>Directieverslag OMU 2016</i>
Noord-Brabant	Uitvoerings- programma Werklocaties	1. Het Uitvoeringsprogramma werklocaties draagt bij aan een optimaal leef- en vestigingsklimaat in Brabant door te zorgen voor vitale, kwalitatief hoogwaardige en toekomstbestendige werklocaties. 2. Het Uitvoeringsprogramma werklocaties draagt er aan bij dat elk bedrijf in Brabant zich kan vestigen op de juiste plek.	Totale budget Programma Werklocaties periode 2016-2019 is € 10,56 miljoen voor kennisontwikkeling, regie bij regionale afstemming, stimulering vergroening en duurzaamheid en het grootste deel € (7,8 mio) voor stimuleren van, en participeren in economische clusters en campussen	1. Subsidieregeling voor gemeenten om vestigingskwaliteit bedrijventerreinen te verbeteren. 2. Risicodragende herontwikkeling van terreinen en panden	Financieren herstructureringsprojecten werklocaties via het participatiefonds BHB Capital dat risicodragend kapitaal verstrekt aan projecten en lokale of regionale herstructureringsfondsen. BOM Bedrijfslocaties is uitvoerder van de provinciale subsidieregeling PHP (Provinciaal Herstructureringsprogramma). Via deze regeling ondersteunt de BOM gemeenten bij het realiseren van fysieke maatregelen, bijvoorbeeld ter verbetering van de ontsluiting van bedrijventerreinen. Sinds 2016 doet de BOM geen participaties meer.	Provincie Noord-Brabant (februari 2016), Uitvoeringsprogramma werklocaties

Provincie	Beleid	Doelen	Budget	Instrument	Werking	Bronnen:
Overijssel	Subsidieregeling voor publieke delen bedrijventerreinen, HMO voor private delen	De Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) is door de provincie Overijssel opgericht vanuit het Meerjarenprogramma Vitale Bedrijvigheid 2009-2015. In plaats van te sturen op het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen, werd daarmee sturing ingezet op vernieuwing van bestaande terreinen om er opnieuw interessante vestigingslocaties voor bedrijven van te maken. HMO werkt aan deze herstructurering in samenwerking met ondernemers en bestuurders in de 25 Overijsselse gemeenten.	Kapitaalstorting door de provincie Overijssel (enig aandeelhouder) bij oprichting was € 22 miljoen. Intrinsieke waarde HMO per 1 december 2016 is € 26,8 miljoen	Risicodragend participeren in herontwikkeling, daarnaast verstrekt de HMO leningen. De HMO richt zich op de private delen van bedrijventerreinen. Een gerichte aanpak van een deel van het bedrijventerrein moet als katalysator werken voor een kwaliteitsimpuls voor de andere delen van het gebied, zodat de economische vitaliteit van het terrein als geheel op peil wordt gebracht.	De HMO-aanpak werpt zijn vruchten af, doelen voor aantallen te herstructureren ha's worden gehaald en er worden extra investeringen uitgelokt. De beoogde revolverendheid van 50 procent wordt ruimt gehaald. Door de goede resultaten heeft de HMO haar opdracht uitgebreid zien worden met kantoren en recent ook detailhandel.	Bron: www.hmo.nl , Decisio, <i>Tussenevaluatie REB Overijssel</i>
Gelderland	Subsidieregeling Herstructurering van een bedrijventerrein	Subsidie (alleen voor gemeenten) voor het opstellen van een herstructureringsplan voor een bedrijventerrein (50 procent kosten tot max € 25.000) en voor de uitvoering van maatregelen op het bedrijventerrein ((50 procent kosten tot max € 500.000), zoals omschreven in het herstructureringsplan. Daarnaast is er een subsidie voor samenwerking aan de fysieke bedrijfsomgeving, meer specifiek haalbaarheidsonderzoek naar de oprichting van een rechtspersoon voor het beheer van een bedrijventerrein (50 procent met max van € 50.000)				Provincie Gelderland, Subsidieverordening, Paragraaf 6.22 Herstructurering van een bedrijventerrein en Paragraaf 6.24 Samenwerking fysieke bedrijfsomgeving
Provincie	Beleid	Doelen	Budget	Instrument	Werking	Bronnen:
Zuid-Holland	Subsidieregeling Planvorming Bedrijventerreinen	Doelen: vergroten van duurzaamheid , toekomstbestendigheid en organiserend vermogen van bedrijventerreinen. Aanvragen kleiner dan 10.000 euro kunnen 90 procent subsidie ontvangen. Projecten die groter zijn kunnen 50 procent subsidie aanvragen, met een maximum subsidiebedrag van 35.000 euro per project.				Provincie Zuid-Holland. Uitvoeringsregeling Planvorming Bedrijventerreinen en evaluatie Decisio (2018).

