

Raad 29-11-2022

RIB.22.067

raadsinformatiebrief

van : Burgemeester en wethouders
portefeuillehouder : E. Beurskens
aan : De leden van de gemeenteraad
datum : 27/10/2022
status : Actieve informatie
openbaar : Ja

Onderwerp

RIB Evaluatie Samenwerkingsovereenkomst Werklandschap Greenport Venlo

Aanleiding

In de op 1 februari 2017 gesloten Samenwerkingsovereenkomst voor de ontwikkeling van het Werklandschap Greenport Venlo is afgesproken dat partijen regelmatig maar in ieder geval eens per 4 jaar een evaluatie van de samenwerking uitvoeren, onder meer naar de doelstellingen en de realisatie daarvan.

In deze Rib wordt uw Raad geïnformeerd over:

- De conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de uitgevoerde evaluatie;
- De reactie van het college van B&W naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport;
- Een terugkoppeling van het Informele Strategisch Aandeelhoudersoverleg d.d. 14 september jl., waarin de rapportage is besproken.

Sinds 2017 werkt het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo op basis van een (mede door provincie Limburg en gemeenten Venlo, Horst aan de Maas en Venray ondertekende) samenwerkingsovereenkomst aan de gebiedsontwikkeling van het Werklandschap Greenport Venlo. In de samenwerkingsovereenkomst (hierna: SOK) is afgesproken dat tenminste eens per vier jaar gezamenlijk een evaluatie van de samenwerking wordt uitgevoerd, waarbij wordt gekeken in hoeverre de doelstellingen zoals in de SOK vastgelegd, worden gerealiseerd en hoe de samenwerking verloopt.

In de Aandeelhoudersvergadering van 15 december 2021 is besloten tot de uitvoering van de evaluatie en daarvoor een aanpak vastgesteld. Adviesbureau Berenschot is gevraagd dit onderzoek uit te voeren in samenwerking met een ambtelijke werkgroep, de directie van de BV en de voorzitter van de Raad van Commissarissen. De evaluatie vond plaats in de periode april tot en met juni 2022.

Er zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op de vijftien specifieke onderwerpen waarover in 2017 in de SOK afspraken zijn gemaakt:

1. Wat heeft het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo bereikt?
2. Wat is afgewerkt en wat staat nog open? Waarom staan punten nog open?
3. Wat gaat/ging goed of minder goed in de samenwerking en uitvoering, en waarom?

De vijftien specifieke onderwerpen waarbij Berenschot heeft stil gestaan, betreffen:

Categorie	Thema
Hoofddoelen SOK	1. Werkgelegenheid
	2. Duurzaamheid
	3. Landschap
Specifieke aspecten in SOK	4. Uitgifte gronden
	5. Parkmanagement
	6. Onderhoud en beheer openbare ruimte
	7. Spoorse aanpassingen ten behoeve van de railterminal
	8. Parc Zaarderheiken
	9. Greenportlane
	10. Dassenplan
	11. Ontwikkelruimte Venray
	12. Financieel:
	a. Financieel arrangement
	b. Financiële resultaten
	13. Invulling van de samenwerking
Aanvullende relevante thema's	a. Governance
	b. Communicatie/rapportage
	14. Omgevingsmanagement
	15. Huisvesting internationale werknemers

Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 7 van het evaluatierapport worden de conclusies en aanbevelingen besproken.

Samenvattend concludeert adviesbureau Berenschot ten aanzien van de status van de voortgang van de onderdelen uit de SOK als volgt:

Status van alle onderdelen uit de SOK			
	Onderwerp	Status	Toelichting
Hoofddoelen	1. Werkgelegenheid		Kwantitatief goede resultaten, kwalitatief wisselend beeld
	2. Duurzaamheid		Zeer veel duurzame opwek gerealiseerd, circulair bleek lastig
	3. Landschap		Landschapsplan voor groot deel gerealiseerd of in ontwikkeling
Specifieke aspecten	4. Uitgifte gronden		Voortvarende uitgifte, 80% reeds uitgegeven, vooral op grote kavels
	5. Parkmanagement		Focus op veiligheid en beheer, minder op C2C en sluiten ketens
	6. Onderhoud/beheer openbare ruimte		Kwaliteit openbare wordt hoog gewaardeerd
	7. Spoorse aanpassingen Railterminal		Project opgeleverd en railterminal wordt goed gebruikt
	8. Parc Zaarderheiken		Bestemmingsplan onherroepelijk en kan worden gerealiseerd
	9. Greenportlane		Conform SOK gerealiseerd
	10. Dassenplan		Meerdere dassenroutes gerealiseerd en 550 bomen geplant
	11. Ontwikkelruimte Venray		Bestemmingsplan door raad Venray afgewezen, vervolg ongewis
	12. Financieel arrangement en resultaten		Arrangement hoofdzakelijk positief beoordeeld, goede resultaten
	13. Governance en samenwerking		Governance positief beoordeeld, met enkele aandachtspunten
Overig	14. Omgevingsmanagement		Veel georganiseerd, maar draagvlak omgeving blijft aandachtspunt
	15. Huisvesting intern. werknemers		Opgave nog niet opgelost, maar formeel geen taak Ontwikkelbedrijf

De conclusies en aanbevelingen luiden als volgt:

Conclusies op realisatie van de doelstellingen / ambities

1. Het Ontwikkelbedrijf heeft de beoogde gebiedsontwikkeling van het werklandschap zoals geformuleerd in kader stellende documenten overall succesvol uitgevoerd, met een voortvarende gebiedsontwikkeling, een hoge kwaliteit en positieve financiële resultaten.
2. Er zijn goede resultaten geboekt op het gebied van duurzaamheid en groenontwikkeling, maar nog niet alle ambities zijn gerealiseerd.
3. De grote vraag vanuit de logistieke sector en de beperkte vraag vanuit de (grootschalige) agrofood en maakindustrie heeft geleid tot een beperkte vertegenwoordiging van bedrijven uit de agrofood en maakindustrie op de gronden die door het Ontwikkelbedrijf zijn ontwikkeld.
4. De maatschappelijke context verandert en de gebiedsontwikkeling heeft neveneffecten; dit heeft impact op de maatschappelijke en politieke waardering van de bereikte resultaten.
5. Voor de resterende gebiedsontwikkeling leeft in de gemeenten Venray en Horst aan de Maas de wens om meer kleinere kavels te ontwikkelen met meer aandacht voor lokale en regionale bedrijven. Een dergelijke aanpassing heeft een negatief effect op het financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling.

Conclusies ten aanzien van de samenwerking

1. De governance in de vorm van een bv met raad van commissarissen op basis van een samenwerkingsovereenkomst functioneert op hoofdlijnen goed en heeft geleid tot een voortvarende ontwikkeling.
2. Rolzuiverheid is een belangrijk aandachtspunt voor de samenwerkingspartners: de rol als aandeelhouder wordt in de praktijk soms vermengd met de (lokale) verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering.
3. Een (informeel) overleg voor strategische bestuurlijke afstemming kan bijdragen aan een meer transparante scheiding van rollen en het (sneller) oplossen van slepende discussies.
4. Het Ontwikkelbedrijf geeft op professionele wijze invulling aan zijn taak.
5. Het overkoepelende belang is gaandeweg meer naar de achtergrond verschoven en het lukt samenwerkingspartners onvoldoende om langlopende bestuurlijke discussies af te hechten.

Aanbevelingen

1. Het is opportuun om als publieke partners opnieuw te bezinnen op welke manier zij invulling kunnen geven aan de resterende ontwikkeling. Daarin staan twee strategische vragen centraal:
 - Welke werkgelegenheid is het meest van toegevoegde waarde voor de regio en hoe kan daarin binnen Greenport Venlo worden voorzien?
 - In hoeverre is het noodzakelijk – dan wel van toegevoegde waarde – om de resterende ontwikkeling gezamenlijk en via het Ontwikkelbedrijf te blijven uitvoeren?
2. Verken exit scenario's voor uittreding of beëindiging van de samenwerking, waarbij ook aandacht is voor de toekomstige financiering.
3. Organiseer een platform voor strategische bestuurlijke afstemming, waar bovenstaande vraagstukken aan de orde kunnen komen, maar ook lopende discussies over huisvesting van arbeidsmigranten, de ontwikkelruimte van Venray en de resterende opgave voor natuurontwikkeling.

Bevindingen en gezamenlijke reactie colleges.

De rapportage is tussen de bestuurlijk vertegenwoordigers van de aandeelhouders, de directie van de BV en de Raad van Commissarissen besproken in het Informeel Strategisch Aandeelhoudersoverleg van de BV Ontwikkelbedrijf op 14 september jl.

De conclusies zoals omschreven in het rapport zijn voor de aandeelhouders herkenbaar en kunnen worden onderschreven door de gezamenlijke colleges. Dit geldt in hoofdzaak ook voor de aanbevelingen.

Het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo is effectief, heeft veel bereikt maar staat ook voor uitdagingen mede door een veranderde maatschappelijke context. De samenwerking wordt in algemene zin als positief beoordeeld.

In reactie op aanbeveling 1 en 2:

De ontwikkeling van Greenport Venlo is een complexe intergemeentelijke gebiedsontwikkeling die om die reden bewust op afstand is gezet. Gelet daarop is het naar onze mening dan ook om inhoudelijke en financiële redenen wenselijk de laatste fase van deze ontwikkeling gezamenlijk en integraal uit te blijven voeren. Immers uit de uitgifte van de resterende ontwikkeling van de bedrijventerreinen moet nog een groot deel van de opbrengsten worden gehaald, om de voor de gebiedsontwikkeling gemaakte kosten te compenseren. Daarnaast heeft het, mede gelet op de fase waarin de ontwikkeling zich nu bevindt, ook niet de voorkeur de wijze van samenwerking in financiële of juridische zin hierop aan te passen. Zoals blijkt uit de conclusies is hier ook op dit moment ook geen aanleiding toe. Bovendien is de SOK tot 2027 niet eenzijdig door partijen opzegbaar. Omdat de gebiedsontwikkeling inmiddels ver gevorderd is, is het tijdig verkennen van afbouw en/of exit scenario's wel van belang. Een zorgvuldige afronding van de ontwikkeling als ook de afwikkeling van het Ontwikkelbedrijf zelf zal te zijner tijd immers de nodige tijd en voorbereiding vergen. En aangezien de gebiedsontwikkeling voortvarend is verlopen is de verwachte einddatum van de grondexploitatie op basis van de huidige inzichten al tegen 2030 in beeld.

In reactie op aanbeveling 3:

Om grip op de (voortgang van de) samenwerking en ontwikkeling te houden is het van belang op een aantal belangrijke dossiers waar binnen de samenwerking patstellingen zijn ontstaan, af te hechten (onderdeel 5 van de conclusies). Het betreft in het bijzonder de dossiers extra inzet Landschapsplan en de ontwikkeling van de bedrijventerreinen Klaver 15 in Venray en Klaver 7 in Horst aan de Maas. Concreet wordt ook uitvoering gegeven aan deze aanbeveling om het Informeel Strategisch Aandeelhoudersoverleg weer in het leven te roepen.

Mede naar aanleiding van de bespreking van het evaluatierapport in het Informeel Strategisch Aandeelhoudersoverleg, kan in dit verband over deze dossiers het volgende worden opgemerkt.

Landschapsplan / vervallen realisatie 200 ha EHS Provincie

De Provincie heeft in het kader van de vervlechting van de diverse entiteiten binnen het gebied Greenport Venlo in 2017, aangegeven dat men de bij de totstandkoming van het oorspronkelijke Landschapsplan overeengekomen inspanningsverplichting om 200 ha Ecologische Hoofdstructuur te realiseren, niet kan nakomen. Dit is een gevolg van het gewijzigde Rijksbeleid en daardoor ontbreken van de daarvoor benodigde Rijksmiddelen. In het kader van de vervlechting is in de SOK in 2017 de afspraak gemaakt dat de mate waarin deze wijzigingen worden geaccepteerd en worden opgenomen in nieuwe (geactualiseerde) ambities voor de aandeelhouders van het Ontwikkelbedrijf nog een punt van discussie is en hierover nog overeenstemming moet worden bereikt.

Tot dusver is tussen de aandeelhouders nog geen sprake van overeenstemming over gewijzigde ambities als gevolg van op Rijksniveau gewijzigd natuurbeleid. De aandeelhouders hebben in het Informele Strategisch Aandeelhoudersoverleg naar elkaar uitgesproken hierover met elkaar opnieuw in overleg te treden met als doel te komen tot een gedragen uitkomst.

Klaver 15 Venray

De gemeente Venray is sinds begin 2017 aandeelhouder van de BV Ontwikkelbedrijf. Onderdeel van de toetreding was het (op verzoek van Venray) toekennen van 30 hectare ontwikkelruimte aan Venray. Na een uitgebreide analyse kwam De Spurkt naar voren als geschikte locatie voor het realiseren van deze 30 hectare bedrijventerrein. In 2018 heeft de gemeenteraad hiervoor het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht op de gronden binnen het gebied bekrachtigd en in de periode 2018-2020 is door het Ontwikkelbedrijf in samenspraak met de gemeente de grondverwerving gestart en zijn alle noodzakelijke stappen doorlopen in het kader van (de voorbereiding van) de bestemmingsplanprocedure.

In maart 2021 heeft de gemeenteraad van Venray een weigeringsbesluit genomen ten aanzien van het bestemmingsplan de Spurkt. Er bestonden vraagtekens ten aanzien van de al dan niet aanwezige marktvraag, geschiktheid van de locatie, de omvang van het terrein en de verkaveling.

Gelet op bovenstaande en om richting te kunnen geven aan een vervolg, is door een extern bureau een onderzoek uitgevoerd naar de marktbehoefte voor bedrijventerreinen in Venray. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek is Venray in het voorjaar gestart met het bepalen van scenario's voor het vervolg. Welke locaties zijn onder voorwaarden in beeld, op welke wijze vindt de ontwikkeling plaats (al dan niet in samenwerking met het Ontwikkelbedrijf) en welke consequentie heeft de keuze voor het een of het ander in financiële en juridische zin? Dit proces vindt plaats in afstemming met het Ontwikkelbedrijf. Voor het Ontwikkelbedrijf is het van belang dat in een vervolgfase planologische zekerheid kan worden geboden, en of er sprake is van een meerwaarde voor het Ontwikkelbedrijf mede in relatie tot de eerder gemaakte kosten. In aandeelhoudersverband is het van belang zicht te krijgen op de vraag hoe Venray haar toekomstige rol ziet in de verdere ontwikkeling van Greenport. Deze scenario's zijn (zoals hierboven geschetst) op dit moment in onderzoek binnen de gemeente Venray. Afhankelijk van de uitkomst van dit onderzoek zal op een later moment binnen aandeelhoudersverband gesproken moeten worden over een vervolg- dan wel afrondingsscenario en de eventuele consequenties daarvan.

Klaver 7 Horst aan de Maas

In de gemeente Horst aan de Maas speelt een discussie over de Ontwikkelstrategie voor Klaver 7, met name over de grootte van de kavels en de doelgroepen. In het najaar van 2021 is in de gemeenteraad van Horst een motie aangenomen. Deze motie komt er kort gezegd op neer dat voordat het bestemmingsplan Klaver 7 aan de raad van Horst aan de Maas kan worden voorgelegd, aan diverse (ruimtelijke) aspecten die samenhangen met de gebiedsontwikkeling (in het bijzonder de verkeersontsluiting, regionale afspraken over arbeidsmigrantenhuisvesting en voortgang realisatie Landschapsplan) invulling moet worden gegeven. Recent is in de gemeenteraad van Horst een tweede motie aangenomen, waarin is verzocht verschillende scenario's uit te werken voor de ontwikkeling van Klaver 7. De uitkomsten van het onderzoek worden betrokken bij de in het kader van de aangenomen motie uit te werken scenario's.

Voor Horst aan de Maas is eveneens aan een extern adviesbureau opdracht verstrekt voor het uitvoeren van een onderzoek naar marktvraag en aanbod bedrijventerreinen in relatie tot de ontwikkeling van klaver 7. Het onderzoek is vergelijkbaar met het onderzoek zoals dat voor Venray is uitgevoerd. De bedoeling is dat het onderzoek behulpzaam is en feiten aandraagt in de discussie en afwegingen over de Ontwikkelstrategie voor

klaver 7, zoals kavelgrootte en doelgroepen. De resultaten van het marktonderzoek zijn naar verwachting in november beschikbaar.

Gezamenlijk met de overige aandeelhouders, directie en RvC zullen we uitvoering geven aan de aanbevelingen en informeren wij uw raad periodiek via de kwartaalrapportages over de voortgang van de BV Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo.

Bijlagen

1. Rapport adviesbureau Berenschot: Evaluatie Samenwerkingsovereenkomst Werklandschap Greenport Venlo
2. Samenvatting Evaluatierapport



EVALUATIE

Samenwerkings- overeenkomst Werklandschap Greenport Venlo

67744 – Vertrouwelijk – 11 juli 2022

EVALUATIE

Samenwerkings- overeenkomst Werklandschap Greenport Venlo

67744 – Vertrouwelijk – 11 juli 2022

Ralph Kohlmann
Niek Overgaauw
Noortje van Velthoven

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4	7. Analyse, conclusies en aanbevelingen.....	39
1.1 Achtergrond: evaluatie samenwerkingsovereenkomst gebiedsontwikkeling Greenport Venlo	5	7.1 Introductie.....	40
1.2 Opdracht	5	7.2 Wat is er bereikt en welke opgave resteert?	40
1.3 Onderzoeksmethodologie	5	7.3 Hoe verliep de samenwerking en uitvoering?.....	42
1.4 Leeswijzer.....	7	7.4 Vooruitblik en aanbevelingen.....	43
2. Uitgangssituatie en tijdlijn.....	8	Bijlage 1	
2.1 Achtergrond.....	9	Doel van het Ontwikkelbedrijf.....	45
2.2 Tijdlijn	10	Bijlage 2	
3. Publieke waarde – ambities en resultaten ..	12	Evaluatiekader.....	46
3.1 Feitelijke beschouwing	13	Bijlage 3	
3.2 Beelden.....	17	Gesprekspartners.....	47
3.3 Bevindingen	19	Bijlage 4	
4. Capaciteit.....	20	Literatuurlijst.....	48
4.1 Feitelijke beschouwing	21	Bijlage 5	
4.2 Beelden.....	24	Interviewleidraad	49
4.3 Bevindingen.....	26		
5. Legitimiteit – draagvlak en legitimatie.....	27		
5.1 Feitelijke beschouwing	28		
5.2 Beelden.....	29		
5.3 Bevindingen.....	31		
6. Processen en projecten	32		
6.1 Omgevingsmanagement.....	33		
6.2 Parkmanagement en onderhoud en beheer openbare ruimte	33		
6.3 Uitgifte gronden	34		
6.4 Ontwikkeldruimte Venray	35		
6.5 Huisvesting internationale werknemers.....	36		
6.6 Railterminal en Greenportlane	37		
6.7 Dassenplan en Parc Zaarderheiken	37		
6.8 Bevindingen.....	38		



HOOFDSTUK 1

Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de aanleiding en achtergrond van de evaluatie en gaat in op de aanpak en onderzoeksmethodiek.

1.1 Achtergrond: evaluatie samenwerkingsovereenkomst gebiedsontwikkeling Greenport Venlo

Sinds 2017 werkt Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo op basis van een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) aan de gebiedsontwikkeling van het werklandschap Greenport Venlo. Onderdeel van de samenwerking zijn de provincie Limburg, gemeente Venlo, gemeente Horst aan de Maas en gemeente Venray. De gebiedsontwikkeling is gericht op drie hoofdthema's: werkgelegenheid, duurzaamheid en landschap/natuur. In de SOK zijn afspraken vastgelegd over het inhoudelijke kader van de gebiedsontwikkeling en de juridische uitwerking van de samenwerking.

Onderdeel van de SOK is de afspraak dat tenminste eens per vier jaar gezamenlijk een evaluatie van de samenwerking wordt uitgevoerd, waarbij wordt gekeken in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en hoe de samenwerking verloopt. De uitkomst van de evaluatie kan aanleiding geven tot een bestuurlijk gesprek over de toekomst van de samenwerking in Greenport Venlo. Tegen bovenstaande achtergrond is een gezamenlijke werkgroep gevormd met vertegenwoordigers vanuit het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo en vertegenwoordigers vanuit de aandeelhouders en de raad van commissarissen van het Ontwikkelbedrijf. Deze werkgroep heeft een opdracht geformuleerd om de SOK te evalueren. Berenschot is geselecteerd om deze evaluatie uit te voeren. De evaluatie vond plaats de periode april tot en met juni 2022, met dit rapport als resultaat.

1.2 Opdracht

De werkgroep heeft in maart 2022 de onderzoeksvragen voor de evaluatie vastgesteld. Drie hoofdvragen zijn geformuleerd, die betrekking hebben op vijftien specifieke onderwerpen (tabel 1). De hoofdvragen die zijn geformuleerd, zijn:

1. Wat heeft het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo bereikt?
2. Wat is afgewerkt en wat staat nog open? Waarom staan punten nog open?
3. Wat gaat/ging goed of minder goed in de samenwerking en uitvoering, en waarom?

De vijftien specifieke onderwerpen zijn afkomstig uit de SOK en betreffen onderwerpen waarover in 2017 afspraken zijn gemaakt. De werkgroep heeft aan Berenschot gevraagd bij elk van de onderwerpen stil te staan.

Tabel 1. Onderwerpen SOK gebiedsontwikkeling Greenport Venlo.

Categorie	Thema
Hoofddoelen SOK	1. Werkgelegenheid
	2. Duurzaamheid
	3. Landschap
Specifieke aspecten in SOK	4. Uitgifte gronden
	5. Parkmanagement
	6. Onderhoud en beheer openbare ruimte
	7. Spoorse aanpassingen ten behoeve van de railterminal
	8. Parc Zaarderheiken
	9. Greenportlane
	10. Dassenplan
	11. Ontwikkelruimte Venray
	12. Financieel: <ul style="list-style-type: none"> a. Financieel arrangement b. Financiële resultaten
	13. Invulling van de samenwerking <ul style="list-style-type: none"> a. Governance b. Communicatie/rapportage
	14. Omgevingsmanagement
	15. Huisvesting internationale werknemers
Aanvullende relevante thema's	

1.3 Onderzoeksmethodologie

Onderzoekskader

Als basis voor het onderzoek is het Publieke waardemodel¹ van Mark Moore gehanteerd. Aan de hand van dit model hebben wij het onderzoek verder gestructureerd en uitgewerkt. Dit eenvoudig en praktisch toepasbare model kent een 'strategische driehoek' met drie samenhangende domeinen, te weten:

- **Publieke Waarde:** dat wat de samenwerkende partijen nastreven. Is de uitkomst van de gebiedsontwikkeling in overeenstemming met de doelstellingen vooraf?
- **Capaciteit:** de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en wordt bestuurd, welke activiteiten worden ondernomen en welke capaciteit en middelen beschikbaar zijn.
- **Legitimiteit:** de rechtmatigheid en het draagvlak bij achterbannen, stakeholders en omgeving.

¹ Moore, M. Creating public value, Strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

Figuur 1. **Mark Moore Publieke waardemodel (onderzoeksmodel).**



De politiek en bestuurlijke context van de gebiedsontwikkeling maakt dat het Publieke waardemodel (figuur 1) een toepasselijk model is voor dit onderzoek. Vanuit een goede balans tussen deze drie domeinen, ontstaat publieke waarde op een effectieve, efficiënte en gelegitimeerde wijze.

Onze bevindingen, analyse en conclusies hebben wij, als onderzoekers, gebaseerd op de feitelijke informatie, gesprekken en werksessies, met een *onderzoekskader* als raamwerk. In het onderzoekskader zijn aan de hand van het denkraam ‘Publieke Waarde’ de onderzoeksvragen per thema geordend en aangevuld. Ook zijn de vragen vertaald naar informatiebronnen; op basis van welke informatie wordt de onderzoeksvraag geanalyseerd en beantwoord? De twee type informatiebronnen die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn de bureaustudie en interviews. De bureaustudie is een studie van bestaande documenten met feitelijke informatie. Interviews zijn gesprekken met relevante gesprekspartners, waarbij beelden worden verkregen. Het onderzoekskader is voorgelegd aan de werkgroep en na instemming gebruikt voor het verzamelen van informatie, het structureren van de bureaustudie, het opstellen van de interviewleidraad en het analyseren van de resultaten. Het evaluatiekader is bijgevoegd in bijlage 2.

Begeleiding en ondersteuning onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een werkgroep die is samengesteld met ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie en de drie gemeenten, de directeur van het Ontwikkelbedrijf en een vertegenwoordiger van de raad van commissarissen. De werkgroep heeft de documentatie voor de bureaustudie aangeleverd en heeft op aanvraag nog aanvullende documenten nagestuurd. Daarnaast heeft de werkgroep meegedacht over mogelijke gesprekspartners en hiervoor de contactgegevens verschaft. Ook heeft de werkgroep in een validatiesessie onze bevindingen getoetst op feitelijke onjuistheden. Tot slot zijn de definitieve bevindingen en conclusies middels een conceptrapport en eindsessie aan de werkgroep voorgelegd. In deze fase heeft de werkgroep de laatste opmerkingen/feedback kunnen geven, waarna wij het rapport definitief hebben gemaakt.

Proces en onderzoeksmethoden

In het onderzoek maken we onderscheid tussen een feitelijke beschouwing, beelden en bevindingen.

De *feitelijke beschouwing* is informatie hoofdzakelijk verkregen vanuit beschikbare documentatie. Dit zijn documenten zoals kwartaalrapportages, jaarverslagen, presentaties, plannen, visiedocumenten, en onderzoeken. De documenten zijn op voorhand aangeleverd door de werkgroep. Naar aanleiding van werkgroepsessies en/of interviews, hebben we nog extra documenten opgevraagd bij de werkgroep en/of specifieke aandeelhouders. Hierbij valt te denken aan brieven die zijn gestuurd aan raads- en statenleden en die betrekking hebben op onderwerpen uit dit onderzoek. Alle documenten zijn gecodeerd met behulp van de digitale tool ATLAS.ti. De codering is gebaseerd op het onderzoekskader.

De *beelden* zijn ervaringen, inzichten, overwegingen en meningen van personen en bedrijven, betrokken bij de gebiedsontwikkeling. Deze beelden zijn middels individuele gesprekken verkregen. In totaal hebben we dertien gesprekspartners gesproken. De lijst met gesprekspartners hebben we met de werkgroep besproken en aangevuld. In de groep van gesprekspartners zijn personen uit de provincie, gemeentes, bedrijven, ondernemingsverenigingen en het Ontwikkelbedrijf vertegenwoordigd. Een lijst met gesprekspartners is in bijlage 3 opgenomen. Hierin hebben we ook aangegeven welke gesprekken geen doorgang hebben gevonden, en hoe we hiermee zijn omgegaan.

Elk van de gesprekspartners heeft een interviewleidraad ontvangen ter voorbereiding op het interview. Deze is bijgevoegd in bijlage 5. De leidraad geeft in het kort de belangrijkste onderwerpen per thema weer. Deze leidraad is gevormd op basis van het onderzoekskader. Van de gesprekken zijn aantekeningen gemaakt voor ons eigen (intern) gebruik. De beelden zijn geanonimiseerd en niet herleidbaar naar individuen.

Door de feitelijke informatie en beelden naast het onderzoekskader te leggen, hebben wij als onderzoekers bevindingen geformuleerd. Dit is onze interpretatie en weging van de feitelijke informatie en beelden (van de betrokkenen) uit de documenten, gesprekken en werksessies.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is grofweg opgebouwd langs de lijnen van het onderzoekskader zoals opgenomen in bijlage 2. In het volgende hoofdstuk schetsen we op hoofdlijnen de uitgangssituatie, de voorgeschiedenis en context. Vervolgens behandelen we in de hoofdstukken 3, 4 en 5 de invalshoeken van het Publieke waardemodel: Publieke Waarde, Capaciteit en Legitimiteit. In elk hoofdstuk starten we met een feitelijke beschouwing. Daarna vatten we de beelden uit de interviews samen. Elk hoofdstuk sluit af met bevindingen. Dat geldt ook voor hoofdstuk 6, waar we specifiek ingaan op een aantal processen en projecten. Tot slot lichten we in hoofdstuk 7 de analyse, conclusies en aanbevelingen toe.





HOOFDSTUK 2

Uitgangssituatie en tijdlijn

Dit hoofdstuk beschrijft het plangebied, de (historische) context en tijdlijn van de gebiedsontwikkeling van het werklandschap Greenport Venlo.

2.1 Achtergrond

Voorgeschiedenis

In 2009 is de basis gelegd voor de gebiedsontwikkeling van Greenport Venlo. Op basis van een Masterplan en een Strategisch Businessplan Klavertje 4/Greenport Venlo sloten de gemeenten Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en de provincie Limburg een bestuursakkoord met de ruimtelijke en organisatorische kaders voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Om daar uitvoering aan te geven zijn in 2009 twee nv's opgericht: nv/cv werklandschapsonwikkelingsmaatschap Klavertje 4 (WOMK4) en nv/cv Trade Port Noord (TPN).

In 2012 is het bestuursakkoord vastgesteld in de vorm van een intergemeentelijke structuurvisie, in nauwe samenwerking met de publieke partijen en het Ontwikkelbedrijf. Rond 2015 werd geconstateerd dat er sprake was van een versnipperende en complexe samenwerkingsstructuur, mede door de veelheid aan samenwerkingsverbanden actief in de regio. Naast de bv/cv WOM K4 en nv/cv TPN waren dat op het voormalige Floriadeterrein de GR Venlo Greenpark, de bv Villa Flora en de Innovatoren. Toen is besloten om de juridische structuur te vereenvoudigen via een vervlechting², waarmee in 2015 de nv WOM K4 werd omgezet naar een bv, zonder raad van commissarissen (RvC). Uiteindelijk hebben in 2016 de gemeenteraden en Provinciale Staten een definitief besluit genomen over de vervlechting. Dat heeft geleid tot het samenvoegen van de twee ontwikkelbedrijven tot de bv Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, met raad van commissarissen. Vanaf dat moment is aandeelhouder Peel en Maas uitgetreden en de gemeente Venray toegetreden. Apart daarvan werden de grond- en vastgoedposities op het voormalige Floriadeterrein gebundeld in een nieuwe bv Campus Vastgoed Greenport Venlo.

De bv Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo

De bv Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo (hierna genoemd het Ontwikkelbedrijf) is opgericht in 2017 en werkt samen met de provincie Limburg en de gemeenten Venray, Venlo en Horst aan de Maas aan de gebiedsontwikkeling Greenport Venlo. Greenport Venlo is van oorsprong een gebiedsconcept dat in de structuurvisie (2012) is gedefinieerd als duurzaam en innovatief economisch netwerk.³

De Samenwerkingsovereenkomst (SOK) bevat het inhoudelijke kader waarbinnen het Ontwikkelbedrijf kan opereren, aangevuld met afspraken over specifieke processen, activiteiten en projecten. Een belangrijke bijlage die is toegevoegd aan de SOK is de zogenaamde Verschillenanalyse 2016.⁴ In de Verschillenanalyse zijn door de stuurgroep Vervlechting⁵ de verschillen samengevat tussen het Masterplan, het Strategisch Businessplan en de thans geldende Structuurvisie in 2016. Naast de verschillen, heeft de stuurgroep het beleidskader geactualiseerd passend bij de huidige en toekomstige ontwikkelingen. De verschillenanalyse geeft op deze manier op een aantal thema's opnieuw duiding aan de betreffende vooropgestelde doelstellingen/ambities. Over de documenten staat in de SOK opgenomen: *"Partijen zijn akkoord met, conformeren zich met en zullen handelen in lijn met het Masterplan, de Verschillenanalyse-2012, de Verschillenanalyse - 2016, de Meerjarenraming, het Jaarplan, de Jaarbegroting en de GREX."*⁶

De uitvoering van de realisatie en exploitatie van het werklandschap ligt in handen van het Ontwikkelbedrijf, waarbij de overheidspartijen - de provincie Limburg en de gemeenten Venlo, Horst aan de Maas en Venray - aandeelhouder zijn van het bedrijf. Naast het aandeelhouderschap heeft het Ontwikkelbedrijf ook een drietal deelnemingen. De verdeling van de aandeelhouders en deelnemingen zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Verdeling aandeelhouderschap en deelnemingen Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo.

Overheidspartij	% aandeelhouderschap
Provincie Limburg	58,6%
Gemeente Venlo	27,7%
Gemeente Horst aan de Maas	8,3%
Gemeente Venray	5,4%
Deelnemingspartij	% deelneming
Grondeexploitatie maatschappij Californie B.V.	33%
Ontwikkelbedrijf voor glastuinbouw	
Etriplus B.V.	45%
Energiebedrijf	
WILG B.V.	25%
Warmte infrastructuur Limburg Geothermie.	

2 Vervlechting van de vijf entiteiten in het Greenportgebied (Klavertje 4, Trade Port Noord, Venlo Greenpark, Villa Flora en Innovatoren).

3 Het concept streeft naar waardecreatie voor economische bedrijven en het behalen van een maatschappelijk rendement. Hier wordt invulling aan gegeven door het ontwikkelen van werklandschappen, vastgoed, gebiedsbrede voorzieningen en een robuuste groenstructuur. Daarnaast is het streven gericht op optimale kennisontwikkeling, innovatie en gezamenlijk (economisch) voordeel door samenwerking tussen bedrijven.

4 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Verschillenanalyse 2016 en actualisatie beleidskader, september 2016.

5 Stuurgroep Vervlechting bestaat uit de voorzitters van de werkgroepen Grondeexploitatie (GREX) en Juridisch en de programmamanager van de provincie Limburg.

6 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Samenwerkings- en aandeelhoudersovereenkomst Werklandschap, 2017.

Brightlands Campus

Naast het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo zijn sinds 2017 ook de bv's Campus Vastgoed Greenport Venlo en Brightlands Campus Greenport Venlo actief in de regio. Brightlands Campus richt zich op het beheer en gebruik van de 'campus'. Campus Vastgoed is gericht op de grond- en vastgoed-exploitatie. Onderdeel van het campus-gebied zijn de Villa Flora, de Innovatoren, Brightworks en Brighthouse. Inmiddels zijn op de campus ruim zeventig organisaties gevestigd waar plusminus 700 mensen werken.⁷

Campus Vastgoed is verantwoordelijk voor het beheer en eigendom van de gronden en het vastgoed. Het aandeelhouderschap is in handen van de provincie Limburg (76 %) en de gemeente Venlo (24 %). Het gebruik en organisatie ligt in handen van Brightlands Campus. Het aandeelhouderschap lag oorspronkelijk voor twee derde in handen van de provincie Limburg en voor een derde in handen van Universiteit Maastricht. Op 1 januari 2020 is ook BASF Vegetable Seeds toegetreten als aandeelhouder; sindsdien beschikken de provincie, universiteit en BASF ieder over een derde van de aandelen. De directeur van de bv Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo was in de periode 1 februari 2017 tot 1 februari 2022 tevens de directeur van de bv Campus Vastgoed Greenport Venlo.

Aan de bv's Brightlands Campus en Campus Vastgoed liggen andere Samenwerkingsovereenkomsten ten grondslag. Deze organisaties maken daarom geen onderdeel uit van deze evaluatie.

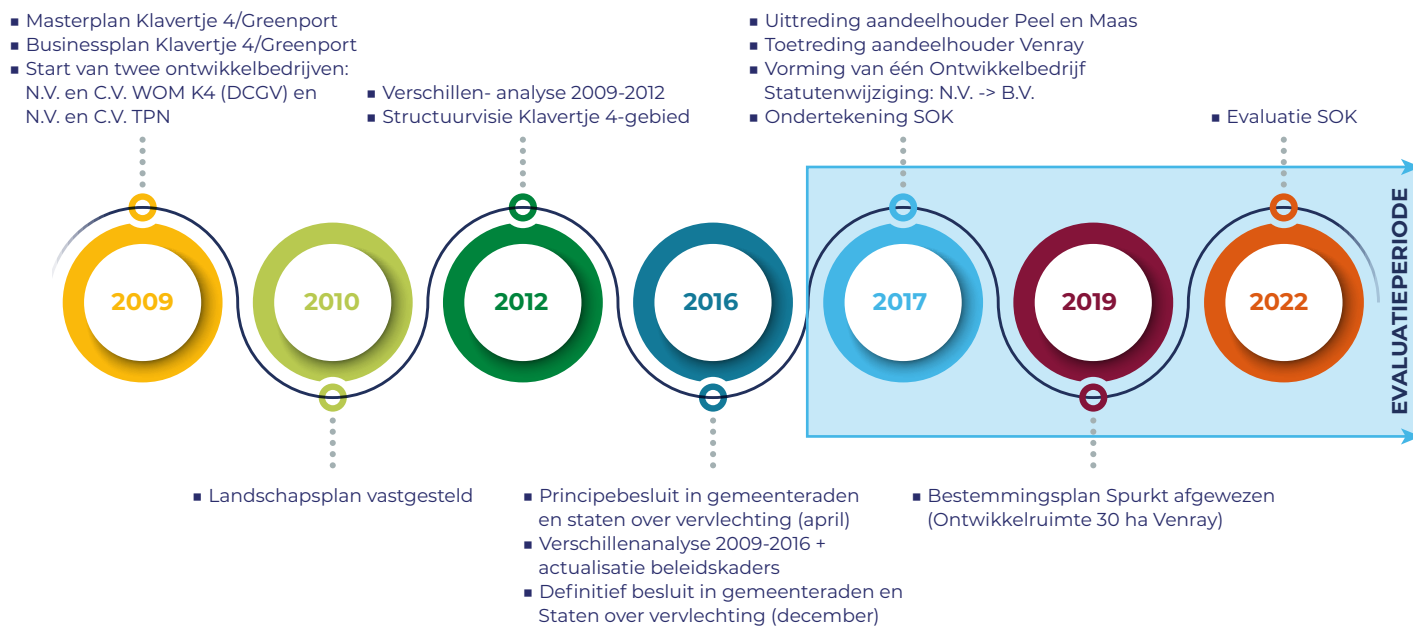
2.2 Tijdlijn

In figuur 2 staat een tijdlijn van 2009 tot en met 2021 waar samengevat het proces van de vorming van de gebiedsontwikkeling in staat. De benoemde mijlpalen zijn kaderstellende documenten die leidend zijn geweest in de uitvoering van de gebiedsontwikkeling. De belangrijkste documenten daarin zijn:

- het Masterplan (2009). Dit plan vormt het taakstellende kader voor het Ontwikkelbedrijf. Daarin zijn onder andere ruimtelijke beleidskaders uitgewerkt
- het Businessplan (2009). Dit plan vloeit voort uit het Masterplan en beschrijft op strategisch niveau de doelstellingen van de nv en op welke wijze de nv dit realiseert
- het Landschapsplan (2010). Dit plan vormt een uitvoeringskader voor de vastgestelde natuur- en landschappelijke doelstellingen van het Klavertje 4 C2C landschap
- De Structuurvisie (2012). Dit plan geeft de planologische sturing weer inclusief beleidsmatige basis, dat intergemeentelijk samen met de provincie en het Ontwikkelbedrijf is vastgesteld
- De Verschillenanalyse 2009-2016. Dit plan is in 2016 opgesteld. Naast de verschillen die in kaart zijn gebracht tussen het Masterplan, Strategisch Businessplan en de Structuurvisie, is in de uitwerking ook een actualisatie van beleidskader op verschillende thema's aangebracht
- De Samenwerkingsovereenkomst, of 'SOK', (2017). Deze overeenkomst omvat de statutaire uitwerking van de afspraken die gemaakt zijn tussen de aandeelhouders en het Ontwikkelbedrijf. Afspraken gaan over de governance, openstaande projecten/activiteiten, het financieel arrangement en het inhoudelijke kader. In de SOK is opgenomen dat de betrokken partijen zich conformeren en in lijn zullen handelen met het Masterplan en de verschillenanalyses.

⁷ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Werkbezoek Raads- en Statenleden, juni 2021.

Figuur 2. **Tijdslijn mijlpalen vóór 2017 en na 2017 (evaluatieperiode).**





HOOFDSTUK 3

Publieke waarde – ambities en resultaten

Dit hoofdstuk behandelt de beoogde en gerealiseerde publieke waarde bij de ontwikkeling van het werklandschap Greenport Venlo. We gaan in op de nagestreefde doelstellingen, de beoogde resultaten, de mate waarin deze zijn gerealiseerd en de feiten en omstandigheden die daarop van invloed waren.

3.1 Feitelijke beschouwing

Ambities en doelstellingen

In figuur 3 zijn de ambities en doelstellingen voor de ontwikkeling van het werklandschap Greenport Venlo samengevat. Daarin is te zien dat de doelstellingen drie thema's omvatten: groei van de werkgelegenheid, realiseren van een duurzame gebiedsontwikkeling en realiseren van de ambities in het Landschapsplan. Uit de figuur blijkt dat de ambities en doelstellingen uit verschillende documenten zijn ontleend.

Figuur 3. **Ambities en doelstellingen van de samenwerking. Voor betekenis afkortingen, zie voetnoot⁸.**



Om de ambities en doelstellingen uit figuur 3 te verwezenlijken, heeft het Ontwikkelbedrijf op grond van de structuurvisie en de SOK de te ontwikkelen terreinen geïnventariseerd. De doelstelling voor de totale ontwikkeling van het gebied ziet er als volgt uit:

Tabel 3. **Inventarisatie ontwikkeling terreinen gebiedsontwikkeling Greenport Venlo inclusief glastuinbouw, Fresh Park Venlo en R&D-campus.⁹**

Te ontwikkelen terreinen	Hectare
(Grootschalige) agro, maakindustrie en logistiek	380
Agro (food) business (Freshpark)	180
Mkb	20
Glastuinbouw	500
R&D-campus	30

⁸ Betekenis afkortingen figuur 3: MP = Masterplan (2009); VA = Verschillenanalyse (2016); SOK = Samenwerkingsovereenkomst werklandschap Greenport Venlo; PP RS 2017 = presentatie Greenport Venlo voor Staats- en radenleden, 14-09-2017.

⁹ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, juli 2020.

De ontwikkelingen van het *glastuinbouwcluster*, het Freshpark en de R&D-campus zijn wel onderdeel van het werklandschap, maar niet van de Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Voor het landschap is de ontwikkeling van 400 hectare in 2025 geraamd. De (grootschalige) ontwikkelingen op het gebied van agrofood, maakindustrie en logistiek zijn voornamelijk voorzien in het gebied Trade Port Noord. Voor Trade Port Noord is circa 400 hectare opgenomen.¹⁰

Groei en zeker stellen toekomstige werkgelegenheid

Het overkoepelende doel op het gebied van werkgelegenheid is groei van werkgelegenheid en het zeker stellen van toekomstige werkgelegenheid.¹¹ Deze ambitie is verder uitgewerkt in het type werkgelegenheid dat hieronder wordt verstaan: ten eerste de werkgelegenheid op het gebied van agro/food, agribusiness, logistiek en maakindustrie.¹² en ten tweede de werkgelegenheid die het innovatieve karakter van de agro-kolom versterkt en zorgt voor een evenwichtige opbouw van de beroepsbevolking. Om hier toe te komen moet voornamelijk worden geïnvesteerd in het aantrekken van werkgelegenheid in de agrosector op hbo- en wo-niveau.¹³ Met de focus op een evenwichtige opbouw van de beroepsbevolking wordt tegelijkertijd gewerkt aan werkgelegenheid die aansluit bij het economisch profiel (het 'DNA') van de regio.¹⁴

Naast de overkoepelende ambities zijn ook meer concrete doelstellingen geformuleerd. Tot 2040 zouden 10.000 tot 15.000 banen (nieuwe en vervangende werkgelegenheid) moeten worden gecreëerd.¹⁵ Daarnaast wordt gestreefd naar gemiddeld dertig werknemers per hectare.¹⁶

Duurzaamheid als belangrijke doelstelling

Voor duurzaamheid zijn in de SOK voornamelijk ambities opgenomen (zie figuur 3). Het streven is om het gebied zoveel mogelijk zelfvoorzienend te maken, te verduurzamen en ketenvorming/uitwisseling van (rest)stof tussen bedrijven te realiseren. In de SOK zijn geen concrete doelen opgenomen over hoeveel megawatt via duurzame energiebronnen wordt opgewekt. Deze zijn wel vindbaar in de presentatie¹⁷ die in 2017 door het Ontwikkelbedrijf aan de raads- en statenleden is gegeven (zie figuur 3).

Het C2C-principe, kort voor cradle to cradle, wordt als inspiratie beschouwd. Dit principe gaat uit van het creëren van continue kringlopen waarbij geen verlies optreedt. Daarnaast wordt in de SOK gestreefd naar het creëren van meer duurzame efficiency binnen (logistieke) ketens) en niet alleen tussen verschillende ketens.

Natuur en landschap als belangrijke waarde voor het gebied

Met de ontwikkeling van natuur en landschap wordt ingezet op een aantrekkelijke omgeving (groen én stedelijk) om in te werken en te recreëren, waarbij kansen worden benut voor ruimtelijke kwaliteit die zorgen voor onderscheidend vermogen en identiteit van de gebiedsontwikkeling. Hiervoor is in 2010 een landschapsplan opgesteld, waarin de kaders van het landschap zijn vormgegeven.¹⁸ Daarin staat over natuurontwikkeling het volgende opgenomen: 'De NV is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van circa 400 ha. natuur en landschap in de Provinciale Ontwikkelingszone Groen. Provincie Limburg staat aan de lat voor de realisatie van circa 200 ha. EHS¹⁹'. In de SOK hebben de betrokken partijen zich gecommitteerd aan het uitvoeren van het Landschapsplan. Verder staat daar in de SOK (artikel 13.3) het volgende over aangegeven: 'In principe wordt vastgehouden aan de oorspronkelijke ambities van het Masterplan met betrekking tot groen en landschappelijke inpassing met een totaal oppervlak van zeshonderd hectaren (600 ha). Echter, uit de Verschillenanalyse-2016 komt naar voren dat deze ambities mede als gevolg van het gewijzigde natuurbeleid ten aanzien van NNN en onder druk van kostenbeheersing op onderdelen anders wordt ingevuld. Een voorbeeld hiervan is dat de 200 hectaren landschappelijke inpassing door de Provincie Limburg niet langer wordt gerealiseerd. De mate waarin deze wijzigingen worden geaccepteerd en worden opgenomen in nieuwe (geactualiseerde) ambities is voor de aandeelhouders van het Ontwikkelbedrijf-BV nog een punt van discussie. Hierover moet nog overeenstemming worden bereikt.'

10 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, juni 2018.

11 Greenport Venlo, Masterplan Gebiedsontwikkeling Klavertje 4, augustus 2009.

12 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, september 2017.

13 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Verschillenanalyse 2016 en actualisatie beleidskader, september 2016.

14 Greenport Venlo, Masterplan Gebiedsontwikkeling Klavertje 4, augustus 2009.

15 Greenport Venlo, Masterplan Gebiedsontwikkeling Klavertje 4, augustus 2009 + Greenport Venlo, Structuurvisie Klavertje 4, 2012.

16 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, september 2017 + Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Verschillenanalyse 2016 en actualisatie beleidskader, september 2016.

17 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, september 2017.

18 Greenport Venlo, Landschapsplan Klavertje 4, juli 2010.

19 EHS staat voor Ecologische Hoofdstructuur. Deze naam werd in 2013 gewijzigd naar Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Naast voornoemde afspraken gelden er doelstellingen rondom de realisatie van de Oostelijke Staander en de Westelijke Staander met verbindingzones, en de realisatie van drie eco-passages, één over de A73, één over of onder de Greenportlane en één over de A67.

Resultaten

Hoog tempo uitgifte terreinen en gronden

De gronden zijn de afgelopen jaren met een hoog tempo uitgegeven. Het Ontwikkelbedrijf rapporteert in de kwartaalrapportage over de uitgifte van gronden die het zelf heeft ontwikkeld binnen het in de SOK gedefinieerde en op kaart ingetekende Werklandschap. Vanaf 2007 tot en met 2021 is verder voor de regio Trade Port Noord 296 hectare grond geleverd, 61 hectare grond verkocht en 7 hectare in optie (tabel 4). Dit komt in totaal neer op 78 % van de gronden. De resterende 22 % van de gronden zijn deels uitgeefbaar, deels nog te ontwikkelen.

Tabel 4. **Uitgifte gronden door het Ontwikkelbedrijf binnen het werklandschap conform de SOK.²⁰**

Werklandschap (dec 2021)	Hectare
Geleverd	296
Verkocht (nog te leveren)	61
Optie/aanbieding	7
Subtotaal	364
Uitgeefbaar	22
Subtotaal	386
Nog te ontwikkelen (inclusief dertig hectare ontwikkelruimte Venray)	83
Totaal	469

Toegenomen werkgelegenheid als resultaat

Tot en met kwartaal 4 van 2021 zijn circa 7.500 banen gecreëerd in het werklandschap, met ongeveer 33 werknemers per hectare.²¹ Over het type bedrijvigheid (logistiek, agro of maakindustrie) en de bijbehorende werkgelegenheid zijn geen actuele cijfers beschikbaar. Dit geldt ook voor het aandeel op hbo- en wo-niveau geschoolde arbeiders werkzaam in de regio. De afgelopen jaren zijn weliswaar twee onderzoeken uitgevoerd die over dit thema iets zeggen. Het Werkgelegenheidsonderzoek Trade Port Noord (2020)²² toont aan dat in dat gebied 42% logistieke dienstverleners gevestigd zijn en 58% werkzaam is in de overige sectoren.

Het Stec-rapport Arbeidsmarkt Venlo – Venray (2019) laat zien dat 23% van de totale beroepsbevolking van Venlo en Venray een niveau 4 (hbo-wo) achtergrond heeft. Deze niveau-4-groep vervult functies als directielid of supply chain-specialist. Deze onderzoeken zijn van het jaar 2019 en 2020 en niet specifiek gericht op Greenport Venlo. Dit maakt dat het lastig is om een uitspraak te doen over de representativiteit van de cijfers voor de gebiedsontwikkeling in Greenport Venlo en daarmee of de werkgelegenheid daadwerkelijk aansluit bij het economische profiel van de regio.

Inzet van internationale werknemers

Aan het werklandschap is een grote hoeveelheid internationale werknemers verbonden. Deze werknemers zijn voor een belangrijk deel werkzaam bij logistieke bedrijven en tuinbouw-bedrijven. Dit heeft onder andere te maken met de seizoens-gebonden arbeid en het tekort aan werknemers in bepaalde sectoren. Door de arbeidskrapte wijken veel van de bedrijven die actief zijn in de regio uit naar internationale arbeidskrachten. Er zijn geen cijfers bekend over het totaal aantal internationale werknemers die actief zijn in Greenport Venlo. Cijfers die beschikbaar zijn, gaan over Trade port Noord en de regio Noord-Limburg. Het Werkgelegenheidsonderzoek Trade Port Noord toont aan dat in Trade Port Noord 62% van de werknemers een andere afkomst heeft dan Nederland. 20% hiervan is Duits en 42% behoort tot de categorie 'overig'. Dit percentage van 42% is inclusief de circa 10% aan niet Oost-Europese werknemers, zoals expats. Het onderzoek Internationale werknemers in Limburg geeft een beeld van de internationale werknemers in de hele provincie, met daarbij het onderscheid tussen arbeidsmigranten en kenniswerkers.²³ Noord-Limburg is de regio waar het aantal arbeidsmigranten het hardst is gegroeid tussen 2011 en 2018. In 2018 had Noord Limburg circa 38.000 arbeidsmigranten.

Realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen

Etriplus is als ontwikkelaar ingezet voor de realisatie van duurzame energieprojecten in het gebied. Succesvolle resultaten zijn geboekt op het gebied van zonne-energie. Eind 2021 waren er 262.000 zonnepanelen in gebruik met een opwek van 92 MW; substantieel meer dan vooraf beoogd. Gemiddeld gebruiken de bedrijven hiervan 23% zelf en worden de overige 70 MWh terug geleverd aan het net.²⁴

20 Het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.

21 Idem.

22 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Werkgelegenheidsonderzoek Trade Port Noord (2020). Onderzoek is uitgevoerd in voorjaar van 2020 en geeft situatie begin 2020 weer. 17 van de 19 bedrijven zijn geïnterviewd.

23 Kenniswerker: een economisch-actieve internationale werknemer, waarbij een minimale looneis is gesteld (fiscaal loon: loon voor belastingen) voor twee leeftijdsgroepen. Arbeidsmigrant: een economisch-actieve internationale werknemer. Indien deze geen kenniswerker is, dan is deze gerekend tot de groep arbeidsmigranten.

24 Het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.

In totaal zijn er in het gebied acht windmolens geplaatst met een opwek van circa 35 MW (vijf turbines van 4,8 MW en drie turbines van 3,675 MW). De haalbaarheid van de negende wordt nog onderzocht. Het bestemmingsplan dat deze ontwikkeling mogelijk moest maken is in 2018 niet aangenomen door de gemeenteraad van Venlo. Uiteindelijk heeft de provincie de verantwoordelijkheid hiervoor overgenomen en een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) vastgesteld.

In de volgende tabel staat het aantal Megawatt (MW) dat werd beoogd, en dat uiteindelijk is behaald.

Tabel 5. **Prognose opwek MW per energiebron en behaalde resultaten.**

Energiebron	Beoogd MW	Behaald MW
Windmolens	40 MW	35 MW
Zonnepanelen	30 MW	92 MW
Geothermie	10 MW	0 MW

De exploitatie van twee bronnen voor geothermie ligt momenteel stil. Dit heeft te maken met lichte aardbevingen in het gebied waardoor de vergunning niet definitief is geworden. Hierdoor is de bron van Californië Lipzig Gielen Geothermie B.V. (CLG) eind 2020 failliet gegaan. De bron van Wijnen CWG kampt met een defecte injectieput.²⁵

Over resultaten die zijn behaald op het gebied van de overige ambities is geen feitelijk materiaal beschikbaar in de door ons bestudeerde documenten.

Landschapsplan is voor een groot deel gerealiseerd of in ontwikkeling

Van de voorgenomen 400 hectare landschap is in kwartaal 4 van 2021 158 hectare gerealiseerd en nog 138 hectare in ontwikkeling (tabel 6).²⁶ Tabel 6. Status landschap in percentages en hectare uitgedrukt.

Status landschap	In procenten	In oppervlakte
Gerealiseerd	40%	158 ha
In ontwikkeling	34%	138 ha
Compensatie/derden	5%	19 ha
Nog te ontwikkelen	21%	84 ha

Van de hectare in ontwikkeling maken onder andere Parc Zaarderheiken en projecten Groote Molenbeek onderdeel uit. Voor Parc Zaarderheiken geldt de ambitie om, in combinatie met een golfterrein, ruim 100 hectare nieuwe natuur en landschap te realiseren. Lees hierover meer in paragraaf 6.7. De Groote Molenbeek begrenst de westzijde van het ontwikkelgebied. Het Ontwikkelbedrijf werkt aan de herinrichting van sommige plekken van het beekdal, waardoor meer ruimte ontstaat voor waterberging, natuur en recreatie zoals wandelen. Momenteel werkt het Ontwikkelbedrijf ook met Waterschap Limburg, gemeente Horst aan de Maas en de provincie Limburg aan een samenwerkingsovereenkomst Groote Molenbeek. Op deze manier willen de partijen de realisaties van ambities concreet vormgeven. In het Noordelijke deel wordt al op die manier samengewerkt aan gebiedsdoelen.²⁷ Projecten die onder Groote Molenbeek al gerealiseerd zijn of nog lopen, zijn opgenomen in tabel 7.

Op basis van de voornoemde activiteiten, zijn in de Oostelijke Staander en Westelijke Staander resultaten zichtbaar en projecten nog in ontwikkeling. Daarnaast zijn twee eco-passages ontwikkeld en is het proces rondom de ecoduct Rijksweg A73 gestart. In het gebied zijn, volgens het rapport Dasseninrichtingsplan²⁸, ook voorzieningen voor dassen ontwikkeld. Het Dassenplan is een specifiek onderwerp binnen de SOK en wordt daarom onder projecten behandeld (paragraaf 6.7).

25 Het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.
26 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.

27 Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, juni 2021.
28 Econsultancy, Dasseninrichtingsplan, 2015.

Tabel 7. Overzicht activiteiten Oostelijke en Westelijke staander.²⁹

Landschap	Status	Landschap	Status
Oostelijke Staander		Westelijke Staander	
Aanleg natuur en landschap Kraaijhelheide	Gerealiseerd	Project Natuurbrug Eerselberg	In ontwikkeling
Ecologische verbinding tussen toekomstige ecoduct over A73 en bestaande ecoduct over de Greenportlane	Gerealiseerd 11 ha	Verbinding Groote Moolenbeek richting Natuurbrug	Gerealiseerd
Ecoduct over A73	In ontwikkeling	Inventarisatietraject met eigenaren in het beekdal	In ontwikkeling
Ven herstel project Kraaijhelheide	In ontwikkeling	Inrichting Dal van de Groote Molenbeek (o.a. sloop oude kas)	In ontwikkeling, 24 ha gerealiseerd

200 hectare natuurontwikkeling Provincie Limburg

Met betrekking tot de invulling van 200 hectare natuurontwikkeling door de Provincie, is in oktober 2021 een briefwisseling geweest tussen Gedeputeerde Staten van provincie Limburg en de directeur van het Ontwikkelbedrijf. Op 5 oktober 2021 schrijft de provincie het volgende: *‘Inhoudelijk onderkennen Gedeputeerde Staten de ontwikkeling van het Landschapsplan, zoals ze ook eerder haar instemming heeft gegeven op het gehele Landschapsplan. De afspraken die de Provincie over haar bijdrage aan het Landschapsplan heeft gemaakt zijn nagekomen. De bijdrage van € 2 miljoen voor het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo zoals opgenomen in de oorspronkelijke Businesscase Greenport Venlo (2009) is door de Provincie Limburg verstrekt. Discussie blijft bestaan over het door de Provincie Limburg niet realiseren van extra 200 ha EHS en een mogelijk financiële compensatie hiervoor. Hierbij laten wij u weten dat het wegvallen van de rijksfinanciering voor de 200 ha EHS voor Gedeputeerde Staten geen aanleiding is voor financiële compensatie door de Provincie Limburg’*

De directeur van het Ontwikkelbedrijf reageert per brief op 18 oktober 2021. Daarin haalt hij nogmaals de afspraken uit de SOK (artikel 13) omtrent het Landschapsplan aan, en vervolgt met: *‘Dat betekent dat in het verlengde van eerder gevoerde discussies in aandeelhoudersvergaderingen en het daaropvolgende bestuurlijke overleg er tot dusver nog geen sprake was van overeenstemming zoals in lid 13.3 bedoeld. Ik wil u dan ook vragen om via bestuurlijk overleg tussen u en de colleges van burgemeester en wethouders van Venlo, Horst aan de Maas en Venray te komen tot een gedragen uitkomst die als besluit in de aandeelhoudersvergadering van 15 december a.s. kan worden bekrachtigd. Ik zal daarom deze brief en uw brief d.d. 5-7 okt. 2021 met uw standpunt in afschrift toesturen aan de genoemde colleges van B & W. Een en ander heb ik ook zo besproken met de betreffende ambtelijke vertegenwoordigers.’*³⁰

3.2 Beelden

Werkgelegenheid en structuurversterking worden als belangrijkste doelstellingen beschouwd

In verreweg de meeste gesprekken worden het creëren van werkgelegenheid en versterken van de economische structuur als belangrijkste doelen beschouwd. Veel gesprekspartners benoemen daarbij ook dat dit samen moet gaan met duurzaamheidsdoelstellingen en ontwikkeling van het landschap. Deze doelstellingen worden in de gesprekken *an sich* niet ter discussie gesteld, maar er wordt wel door veel respondenten gewezen op de noodzaak om andere accenten te leggen.

Uit de gesprekken blijkt de nodige onduidelijkheid over de uitwerking/interpretatie van de doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling. Zo stellen sommigen dat de ontwikkeling sneller verloopt dan beoogd, terwijl anderen aangeven dat er geen einddatum is vastgelegd, alleen een inschatting. Ook wisselen de beelden of er duidelijke afspraken waren over het aantal te realiseren banen, en of er wel of geen sprake zou moeten zijn van een balans tussen logistiek, agrofood en maakindustrie.

Positief oordeel over resultaten gebiedsontwikkeling

Veel gesprekspartners geven aan dat het Ontwikkelbedrijf zijn taak voortvarend heeft uitgevoerd. De uitgifte van gronden is voorspoedig verlopen, 80% van de gronden is uitgegeven, met een positief financieel resultaat. Het plan wordt (tot dusverre) zo gerealiseerd als ooit was beoogd in de structuurvisie, op enkele onderdelen na.

Diverse gesprekspartners plaatsen hier wel de kanttekening bij dat het Ontwikkelbedrijf sterk is gericht op het boeken van resultaten in de gebiedsontwikkeling, en daarbij minder oog heeft voor de maatschappelijke impact die daarmee samengaat. Sommigen vinden dat het hoge ontwikkeltempo en de focus op logistieke bedrijvigheid leidt tot een disbalans.

²⁹ Ontwikkelbedrijf, kwartaalrapportage Q4 2021.

³⁰ Brief provincie Limburg, Standpunt Limburg inzake Landschapsplan, oktober 2021.

Toename van de werkgelegenheid, wisselende beelden over maatschappelijke waarde

Door nagenoeg alle gesprekspartners wordt positief geoordeeld over de groei van werkgelegenheid in het gebied. Het vooraf ingeschatte aantal banen per hectare wordt daadwerkelijk gerealiseerd. Over de resultaten die zijn behaald met betrekking tot het type werkgelegenheid, bestaan er verschillende meningen. Veel gesprekspartners wijzen op de dominantie van logistieke bedrijven, terwijl op voorhand ook andere sectoren in beeld waren. Ontwikkelingen in de agrofood en maakindustrie bleken lastiger te acquireren, terwijl de logistieke sector zich zeer snel ontwikkelde en in Greenport Venlo een uitstekende locatie vond, goed gelegen en multimodaal ontsloten. De grote vraag vanuit de logistiek was vooraf niet voorzien, en daarmee ook niet het snelle tempo waarin de gebiedsontwikkeling zich voltrok.

Sommige gesprekspartners zien dat deze ontwikkeling heeft geleid tot een eenzijdige werkgelegenheid, met veel laag-geschoolde banen, vooral in de logistieke sector en met een hoog aantal internationale werknemers. Dit roept de vraag op of deze banen aansluiten op de behoefte die er is vanuit de regio en of deze economische ontwikkeling nog aansluit bij wat oorspronkelijk was beoogd. Dit leidt onder meer tot de politieke wens in Horst aan de Maas en Venray om sterker in te zetten op kleinere kavels, meer gericht op lokaal gevestigde bedrijven.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat deze beeldvorming niet altijd correct is en stellen dat de internationale werknemers noodzakelijk zijn voor deze bedrijven en dat op die manier er ook veel banen voor regionale werkzoekenden worden gecreëerd. Bovendien zijn diverse logistieke bedrijven in het gebied afkomstig uit andere locaties in de regio. Veel bedrijven hebben ook een breder profiel dan alleen logistieke dienstverlening, waarbij volgens enkele gesprekspartners er steeds meer sprake is van werk voor hoger opgeleiden, bijvoorbeeld in de IT of marketing. Deze ontwikkeling sluit goed aan bij de economische structuur in de regio, waarbij twee gesprekspartners wijzen op versterking van het onderwijsaanbod in de regio, met doorlopende leerlijnen van mbo tot wo-niveau, bijvoorbeeld vanuit de HAS, Universiteit Maastricht en Fontys.

Wisselende resultaten op het gebied van duurzaamheid

In de meeste interviews wordt in het algemeen positief geoordeeld over de verduurzaming van de energievoorziening. Dit werd vooraf als belangrijke randvoorwaarde beschouwd en er zijn ook mooie resultaten geboekt, met name in de vorm van gerealiseerde windturbines en een groot areaal aan zonnepanelen op de daken.

Veel gesprekspartners schetsen dat de focus voor wat betreft duurzaamheid vooral was gericht op duurzame energie-opwek. De ambities rondom ketenvorming, geothermie en *cradle-to-cradle* zijn in de loop der tijd meer naar de achtergrond verdwenen, zonder dat hierover expliciet is gecommuniceerd of besluiten zijn genomen. In een aantal gesprekken wordt hiervoor als reden gegeven dat het sluiten van ketens lastig is met het type bedrijven dat is aangetrokken (logistiek) en de benodigde financiële investering. Sommige gesprekspartners geven aan dat bepaalde vooraf gestelde doelen achteraf misschien niet realistisch waren en dat deze ambities wellicht herijkt zouden moeten worden.

Landschappelijke inpassing deels gerealiseerd

Ook over de realisatie van de ambities rondom landschappelijke inpassing wisselen de beelden. Diverse gesprekspartners stellen dat het landschapsplan voor een groot deel is gerealiseerd. Er wordt gewezen op de groene buffers rondom de kavels en de landschappelijke structuur door het gebied heen, inclusief uitvoering van het dassenplan. De structuur krijgt stap voor stap vorm, op basis van de structuurvisie. Als aandachtspunt wordt genoemd dat het lastig is om gronden te verwerven voor landschapsontwikkeling.

Anderen zijn kritischer en zouden graag zien dat de landschappelijke inpassing meer aandacht krijgt. Sommigen hebben het beeld dat dit de laatste periode minder voortvarend wordt uitgevoerd. Ook plaatsen sommige gesprekspartners vraagtekens bij de realisatie van een golfbaan als invulling van de ambities rondom natuurontwikkeling.

Een specifieke discussie betreft de realisatie van 200 hectare natuur door de provincie. De provincie geeft aan dat dit alleen aan de orde was indien daarvoor rijksmiddelen beschikbaar zouden zijn, hetgeen niet het geval is. Gemeenten zien nog steeds dat de provincie een verantwoordelijkheid c.q. inspanningsverplichting heeft voor het realiseren van de groenambities.

3.3 Bevindingen

Op basis van een analyse van de feiten en beelden komen wij in ons onderzoek tot de volgende bevindingen over het thema publieke waarde:

- De gronden zijn door het Ontwikkelbedrijf met een hoog tempo uitgegeven: voor Trade Port Noord is circa 364 van de 469 hectare grond (circa 78%) reeds geleverd, verkocht of nog in optie. Er is nog circa 105 hectare grond (ongeveer 22% van het totaal) uitgeefbaar of te ontwikkelen.
- Een helder en concreet overzicht van de doelstellingen op de hoofdthema's ontbreekt en moest worden geconstrueerd uit meerdere documenten met wisselende status. Hierdoor ontbreekt een concreet vertrekpunt en bestaat het risico van wisselende verwachtingen en beelden over het doel van de gezamenlijke gebiedsontwikkeling.
- In kwantitatieve zin ligt de gebiedsontwikkeling op koers om de vooraf gestelde doelstellingen met betrekking tot de groei en het zeker stellen van werkgelegenheid te behalen. Tot en met 2021 zijn circa 7500 banen gecreëerd; het doel was 10.000 tot 15.000 banen in 2040. Het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen per hectare is hoger dan het oorspronkelijke streefgetal, namelijk 33 werknemers per hectare.
- Over het type werkgelegenheid zijn geen concrete doelstellingen vastgelegd, waardoor de verwachtingen betreffende dit thema verschillen. Daarnaast is het moeilijk, door het gebrek aan actuele en representatieve cijfers, om een goed beeld te hebben van de actuele situatie.
- Ondanks dit gebrek aan harde cijfers kan worden vastgesteld dat veel van de bedrijven in Trade Port Noord actief zijn in de logistieke sector. Een deel van de betrokkenen is niet tevreden over de balans in het type bedrijven en werkgelegenheid en de consequenties daarvan voor de ambities rondom een evenwichtige opbouw van de beroepsbevolking.
- Op het gebied van duurzame energievoorziening (zonne- en windenergie) zijn succesvolle resultaten geboekt. Er wordt aanzienlijk meer energie opgewekt via zonnepanelen dan vooraf is beoogd. De plannen voor geothermie zijn door externe omstandigheden niet van de grond gekomen. Overige duurzaamheidsambities, zoals Cradle to Cradle, zijn meer op de achtergrond geraakt. Het is onduidelijk in hoeverre daarvoor expliciet keuzes genomen en gecommuniceerd zijn.
- Het landschapsplan is voor een flink deel gerealiseerd of in ontwikkeling. Van de voorgenomen 400 hectare (doel 2025) resteert nog 84 hectare (21%). Gezien de vooraf gestelde doelstelling, is de realisatie van dit onderdeel goed op weg.
- Er is geen bestuurlijke consensus onder de aandeelhouders over de consequenties van het niet realiseren van 200 hectare natuurontwikkeling door de provincie Limburg. Een aantal aandeelhouders verwacht dat er hiervoor nog een inspanning zal komen vanuit de Provincie.





HOOFDSTUK 4

Capaciteit

Dit hoofdstuk behandelt de wijze waarop het Ontwikkelbedrijf is georganiseerd, de beschikbare middelen en andere randvoorwaarden voor het op efficiënte en effectieve wijze realiseren van doelstellingen.

4.1 Feitelijke beschouwing

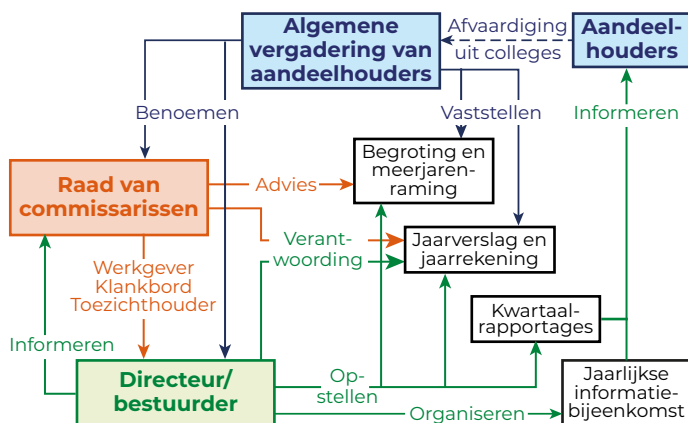
In de samenwerkingsovereenkomst (SOK), die is ondertekend door de gemeenten Venlo, Horst aan de Maas en Venray en de provincie Limburg, is vastgelegd hoe de governance en financiering is georganiseerd.

Governance

Organisatiestructuur

Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, statutair gevestigd te Venlo. Het Ontwikkelbedrijf wordt geleid door een directeur. De huidige directeur is vanaf de start van het Ontwikkelbedrijf als bv in functie. De vier aandeelhouders in het bedrijf zijn de colleges van B en W van gemeente Horst aan de Maas (8,3%), gemeente Venlo (27,7%), gemeente Venray (5,4%) en het college van GS van Provincie Limburg (58,6%). De aandeelhouders hebben kapitaal ingebracht en delen mee in de winst. Ook stellen zij ieder een afgevaardigde wethouder/gedeputeerde aan die hen vertegenwoordigt in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De governancestructuur staat weergegeven in figuur 4 hiernavolgend.

Figuur 4. De governancestructuur conform de SOK.



De raad van commissarissen

Het Ontwikkelbedrijf heeft een raad van commissarissen (RvC) die bestaat uit minimaal twee en maximaal vier leden (in de praktijk zijn dit er drie, waarvan een openstaande vacature). De RvC-leden worden benoemd door de AVA en fungeren als werkgever en klankbord van de directeur van het Ontwikkelbedrijf. Ook dient de RvC toezicht te houden op het beleid van het bestuur, mede gelet op grote investeringen die gemoeid gaan met verwerving van grond en verkoop van percelen, en op de algemene gang van zaken in de vennootschap.

Concreet betekent dit dat de RvC erop dient toe te zien dat het Ontwikkelbedrijf uitvoering geeft aan het doel van de SOK, conform de geldende afspraken en kaders. De RvC geeft daarnaast advies over de besluiten en rol van de directeur richting de aandeelhouders, de begroting en meerjarenraming en is, samen met de directeur, verantwoordelijk voor de jaarstukken. Tussen de RvC en het Ontwikkelbedrijf is regelmatig contact: zeven keer per jaar is er formeel overleg en driewekelijks is er bilateraal overleg tussen de RvC-voorzitter en de directeur van het Ontwikkelbedrijf.

Opdracht van het Ontwikkelbedrijf?

Het Ontwikkelbedrijf heeft geen formele opdracht maar in de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd wat de taak is van het Ontwikkelbedrijf, welke doel deze dient na te streven en welke kaders daarbij gelden.

De taak staat als volgt omschreven: 'Het Ontwikkelbedrijf-BV heeft tot taak uitvoering te geven aan realisatie en exploitatie van het Werklandschap. Daartoe zal het Ontwikkelbedrijf-BV onder meer worden belast met de (verdere) verwerving van de Gronden'.

Het doel is onderverdeeld in dertien subdoelen, waarvan de voor dit onderzoek meeste relevante hiernavolgend (geparafraseerd) zijn opgesomd. De volledige en oorspronkelijke beschrijving is te vinden in bijlage 1.

- Het (her)ontwikkelen, realiseren en beheren van werklandschappen, vastgoed en gebiedsbrede (nuts)voorzieningen, en het uitvoeren van beheers- en ontwikkelingsactiviteiten.
- Het bundelen en vergaren van kennis met betrekking tot de ontwikkeling en herstructurering van het werklandschap.
- Regionale, nationale en internationale promotie van het werklandschap.
- Stimuleren van ondernemingen (passend bij het door de overheden vastgestelde profiel) om zich te vestigen in het werklandschap.
- Advisering en begeleiding van de overheden en (semi-) particuliere instanties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en herstructurering werklandschap, onder meer met betrekking tot financiering en de vestigingsplaats van ondernemingen, alsmede de advisering van bedrijven.
- Het verlenen van financiële ondersteuning en verstrekken van garanties aan bedrijven die zich vestigen of zijn gevestigd in het werklandschap indien dat nodig is voor realisatie van het doel van het Ontwikkelbedrijf.

Overleggremia

Twee keer per jaar vindt er een *Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA)* plaats met de (afgevaardigden van de) aandeelhouders. De AVA wordt voorgezeten door de voorzitter van de RvC. Daarbij zijn ook de directeur van het Ontwikkelbedrijf, de manager financiën en de overige leden van de RvC aanwezig. In de AVA worden de begroting, meerjarenraming en overige jaarstukken door de aandeelhouders vastgesteld. De stemverhouding onder de aandeelhouders is gelijk aan de aandeelhoudersverhouding: de provincie Limburg (58,6%) en gemeenten Horst aan de Maas (8,3%), Venray (5,4%) en Venlo (27,7%). Daarbij geldt dat alle financiële besluiten over GREX en jaarbegroting een besluit vergen van de provincie en ten minste één gemeente. Dit geldt ook voor de programmering van het grondgebied. De directeur en commissarissen hebben een raadgevende stem. De AVA dient formeel voor het bespreken van het functioneren van de bv. In de praktijk worden hier ook zaken besproken omtrent de gebiedsontwikkeling die de overheden vanuit hun andere rollen aangaan.

Op onregelmatige basis vinden informele strategische overleggen plaats met de directeur van het Ontwikkelbedrijf en de aandeelhouders. Daarnaast heeft de directeur periodiek informeel bilateraal overleg met de bestuurlijke vertegenwoordigers van de aandeelhouders. Tijdens de COVID-pandemie heeft dit minder vaak plaatsgevonden.

In de SOK is opgenomen dat er een periodiek *accounthouders-overleg* plaatsvindt met een ambtelijk vertegenwoordiger van elke aandeelhouder. De frequentie, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en inhoudelijke agenda zijn in de SOK niet uitgewerkt. In de praktijk vindt het accounthoudersoverleg eens per vier á vijf weken plaats en wordt het voorgezeten door de directeur van het Ontwikkelbedrijf.

Verskillende rollen overheden

Binnen de overheden fungeren de colleges van B en W en GS als aandeelhouders. Zij zijn vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, die verantwoordelijk is voor aansturing van het Ontwikkelbedrijf zoals weergegeven in het governance-schema (zie figuur 4). De betrokken overheden hebben echter meer rollen omtrent de gebiedsontwikkeling dan die van de aandeelhouders. In de SOK is een aantal resultaats- en inspanningsverplichtingen opgenomen waaraan de colleges van de betrokken overheden zich committeren, waaronder de verplichting om *'medewerking te verlenen aan het realiseren van het doel van de [samenwerkings]overeenkomst'* (zie tekstkader). Ook zijn de overheden als bevoegd gezag verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en (omgevings)vergunningen in het gebied.

De gemeenteraden en Provinciale Staten (PS) hebben altijd een *volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende* rol in interbestuurlijke samenwerkingsconstructies (zie volgende tekstkader). Zo hebben de gemeenteraden en Provinciale Staten vanuit de rol van bevoegd gezag een bevoegdheid in de vaststelling van bestemmings- en inpassingsplannen. Ook kunnen zij altijd hun eigen college als aandeelhouder ter verantwoording roepen, vragen stellen en (bijvoorbeeld met moties) tot handelen oproepen. Gemeenteraden en PS hebben geen formele rol in de *aansturing* van het Ontwikkelbedrijf. In de SOK is opgenomen dat het aandeelhouders (colleges) vrij staat om de betreffende gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten te raadplegen, maar dat dat niet tot onnodige vertraging in de besluitvorming van de AVA mag leiden.

De positie van gemeenteraden en Provinciale Staten³¹

Sinds de dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur is het college (van B en W respectievelijk GS) belast met uitvoerende taken, terwijl gemeenteraad en Provinciale Staten belast zijn met volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken. Zij kunnen kaders stellen via verordeningen, en controleren het college wanneer hij deze verordeningen of wettelijke bevoegdheden uitvoert. Raad en Staten houden dus als horizontaal toezichthouder toezicht op het college. Deze rolverdeling tussen de raad/Staten en het college werkt ook door bij bestuurlijke samenwerking. Zo is het college bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, dus ook voor het sluiten van overeenkomsten of het oprichten van of deelnemen in stichtingen, vennootschappen of verenigingen. Raad en Staten hebben daarbij formeel slechts een controlerende en 'adviserende' rol. Het college is normaliter vertegenwoordigd in bijvoorbeeld algemene ledenvergaderingen, algemene vergaderingen van aandeelhouders of juist in het bestuur, de raad van toezicht of raad van commissarissen. Bij de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals een bv) hebben raden en Staten de mogelijkheid wensen en bedenkingen kenbaar te maken, maar het college beslist. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen hebben raadsleden bovendien geen individueel informatierecht. Deze werkwijze duwt de rol van de raad en Staten meer naar een toezichthouder op afstand. In de praktijk betekent dit vooral dat de verschillende volksvertegenwoordigers hun eigen bestuurders in de samenwerking aanspreken op wat binnen een samenwerking gebeurt. En dat ze op een aantal formele momenten een beslissing moeten nemen, bijvoorbeeld over het eigen budget en over toe- of uittreding.

31 SDU, Grip op regionale samenwerking 'Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers', 2015.

Informatievoorziening

Het Ontwikkelbedrijf informeert (conform de SOK) de colleges en volksvertegenwoordigers van deelnemende overheden met kwartaal- en jaarrapportages over de voortgang. Daarnaast wordt een jaarlijkse informatiebijeenkomst op locatie in het werklandschap georganiseerd voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. De jaarstukken van het Ontwikkelbedrijf zijn openbaar (online) beschikbaar. De begroting en meerjarenraming zijn vertrouwelijke stukken.

Tabel 8. **Opkomst jaarlijkse informatiebijeenkomst.**

Jaarlijkse bijeenkomst voor colleges, raads- en statenleden	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal aantal deelnemers (exclusief ambtenaren)	15	23	28	28	25
• Provincie Limburg	4	5	2	7	1
• gemeente Venlo	4	4	11	7	9
• gemeente Horst ad Maas	4	8	10	8	9
• gemeenten Venray	3	6	5	6	6

Financiën

Financieringsarrangement

In de samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken vastgelegd over het financieringsarrangement van het Ontwikkelbedrijf. Afsproken is dat de overheden (aandeelhouders) zorgdragen voor financiële inbreng (zowel eigen als vreemd vermogen) in het Ontwikkelbedrijf. Het vreemd vermogen bestaat uit twee onderdelen:

- Langlopende lening: een vaste geldlening van € 70 miljoen die na zes jaar lineaire afgelost wordt over twaalf jaren (eind 31 december 2034).
- Kortlopende lening: een (flexibele) kredietfaciliteit van maximaal € 24 miljoen, waarvan de precieze hoogte per periode van vijf jaar wordt afgesproken. Hiermee kan het Ontwikkelbedrijf tot een bepaald bedrag 'rood staan' en garanties afgeven. De kredietfaciliteit heeft een looptijd tot 31 december 2040.

Daarnaast heeft het Ontwikkelbedrijf eigen vermogen in de vorm van een agiostorting door de aandeelhouders van € 46,5 miljoen. Daarvan is in januari 2022 ruim € 26 mln aan agio teruggestort naar aandeelhouders. Over het agio wordt dividend uitgekeerd aan de aandeelhouders. Op financieel vlak is geen exitscenario aan de voorkant overeengekomen, behoudens een preferent dividend voor de gemeentelijke aandeelhouders.

Financiële informatievoorziening

Het Ontwikkelbedrijf actualiseert jaarlijks de meerjarenraming. Een vertrouwelijk onderdeel daarvan is de grondexploitatie (GREX), waarin grondkosten en grondopbrengsten van de gebiedsontwikkeling in beeld worden gebracht. De meerjarenraming en GREX worden jaarlijks ter vaststelling voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

In de kwartaalrapportages worden bestuurders en volksvertegenwoordigers van de betrokken overheden op hoofdlijnen geïnformeerd over de financiële stand van zaken.

Daarnaast heeft het Ontwikkelbedrijf een informatieplicht betreffende de solvabiliteitsratio: de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen (ook wel het balanstotaal). Bij een solvabiliteitsratio lager dan 25% dient het Ontwikkelbedrijf de aandeelhouders te informeren.

Financiële resultaten

Bij de vervlechting en de start van de BV in 2017 sloot de GREX op een verwacht eindresultaat van nul. De markt-omstandigheden waren in de periode sinds 2017 gunstig voor de gebiedsontwikkeling. Na moeilijke jaren tijdens de financiële crisis was er economische groei en veel vraag naar bedrijfskavels. Daarnaast heeft het Ontwikkelbedrijf sterk gestuurd op kostenbeheersing in de bedrijfsvoering en grondverwerving. Dit heeft zich geuit in positieve financiële resultaten, zoals te zien in tabel 9. Het verwachte eindresultaat van de samenwerking in de bv is € 39,1 miljoen. Het uiteindelijke resultaat is echter nog afhankelijk van een factoren als de toekomstige marktomstandigheden en (politieke) keuzes rond bestemmingsplannen en de gronduitgifte. Zo levert een focus op kleinere kavelgroottes (zie paragraaf 5.1) in de praktijk lagere grondprijzen en hogere uitvoeringskosten op, en dus een lager eindresultaat.

Door de goede financiële resultaten is een overliquiditeit ontstaan. Er was echter onvoldoende flexibiliteit in de financiering: het vreemd vermogen kon niet vervroegd worden afgelost. Daarom is uiteindelijk door de partijen gekozen voor een niet voorziene vervroegde agio-uitkering. Daardoor is een disbalans ontstaan tussen de zekerheid in de vorm van hypotheek op nog uitgegeven gronden en het niveau van het vreemd vermogen.

Tabel 9. **Financiële resultaten Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo** (bedragen in € mln.).

Financiële resultaten	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Netto omzet	61,0	40,1	49,1	16,9	93,5	260,7
Netto resultaat na belastingen	13,0	2,6	-0,8	3,2	21,1	39,2
Dividenduitkering	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93	4,7
Verwacht eindresultaat GREX						87,7
Verwacht eindresultaat Vennootschap						39,1

4.2 Beelden

Governance

Governancevorm wordt positief beoordeeld, met enkele aandachtspunten

Verreweg de meeste gesprekspartners geven aan dat de governance op papier goed in elkaar steekt. Er is instemming met de keuze voor een bv met RvC. De kaders zijn vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst en het is aan het Ontwikkelbedrijf om daar uitvoering aan te geven. De respondenten zien dat er goede resultaten worden geboekt en de taak voortvarend wordt uitgevoerd.

De gesprekspartners oordelen in het algemeen positief over de wijze waarop de aandeelhoudersvergadering wordt voorbereid en verloopt: zakelijk, goed voorbereid en strak geleid. Daar worden tegelijk enkele kanttekeningen bij geplaatst (zie de volgende uitwerking):

- Er is weinig ruimte voor discussie of strategische reflectie.
- Aandeelhouders houden hun lokale verantwoordelijkheid en die van aandeelhouder van de BV niet altijd zuiver gescheiden.

Behoeftte aan meer ruimte voor informeel/strategisch overleg

In de huidige werkwijze wordt weinig ruimte ervaren voor een gesprek over strategie, buiten de kaders van de SOK. Daar is wel behoefte aan, om verschillende redenen:

- De kaders sluiten niet altijd aan bij de uitvoeringspraktijk.
- De maatschappelijke context verandert, wat invloed heeft op het draagvlak voor bepaalde onderdelen in de SOK. Dit vraagt volgens sommigen om reflectie op de strategische koers van de gebiedsontwikkeling.
- Bepaalde afspraken in de SOK stagneren. Dit roept vragen op over het evenwicht in de uitvoering van de SOK. Als er bepaalde onderdelen niet door kunnen gaan, wat wordt daar dan voor in de plaats geboden?

Veel betrokkenen geven aan dat er in het verleden regelmatig een 'strategische aandeelhoudersvergadering' werd gepland, waar ruimte was voor dit type gesprek. Dit heeft nu al enige tijd niet plaatsgevonden. Dit had onder meer te maken met bestuurlijke wisselingen bij aandeelhouders. Het uitblijven van het strategische aandeelhoudersoverleg wordt door de meeste gesprekspartners als een gemis beschouwd. Tegelijkertijd wijzen sommigen erop dat goed bewaakt moet worden dat het strategische aandeelhoudersoverleg weg moet blijven van besluitvorming: dat moet in de reguliere AVA plaatsvinden.

Naast het strategische aandeelhoudersoverleg kunnen deze thema's ook in het ambtelijk overleg en in bilateraal overleg met de directeur van het Ontwikkelbedrijf worden besproken. Dergelijk informeel overleg leent zich ook goed voor wederzijdse afstemming en begrip over keuzes in de gronduitgifte.

Rolzuiverheid is aandachtspunt

Veel gesprekspartners geven aan dat de governance op papier goed in elkaar steekt, maar er in de praktijk meer aandacht nodig is voor de zuiverheid van de rollen. Er wordt geconstateerd dat de deelnemers aan de aandeelhoudersvergadering regelmatig hun eigen, lokale belang centraal stellen, in plaats van het gezamenlijke belang van de bv. Daardoor werken politieke invloeden te sterk door in de aansturing van de bv. Dit brengt als risico met zich mee dat dit leidt tot een diffuse taak voor het Ontwikkelbedrijf. Sommigen geven aan dat het om die reden te verkiezen is om portefeuillehouders Financiën af te vaardigen in de AVA, zodat beleidssturing minder snel aan de orde zal zijn. Anderen brengen daartegen in dat het financiële resultaat geen primaire doelstelling is van de bv, maar dat er een maatschappelijk resultaat is afgesproken.

Er wordt ook gewezen op de rol en positie van de raad van commissarissen. De RvC functioneert op dit moment als klankbord, toezichthouder en adviesorgaan, dicht op de directeur van het Ontwikkelbedrijf. De beelden variëren over deze rolinvulling. Meerdere respondenten geven aan dat dit goed functioneert en dat het voor de directeur belangrijk is om van een dergelijk klankbord gebruik te kunnen maken. Enkele gesprekspartners zien graag een steviger rol van de RvC, meer op afstand van de directeur en met meer beslissingsbevoegdheid. Op die manier zou de RvC ook meer tegenwicht kunnen bieden in terugkerende discussies over kaders en invulling van bepaalde planonderdelen.

Positief over Ontwikkelbedrijf

De gesprekspartners zijn in het algemeen zeer positief over het functioneren van het Ontwikkelbedrijf. Er wordt gesteld dat deze de taak binnen de kaders succesvol uitvoert. Daar waar sprake is van vertraging of uitval van planonderdelen, is dat doorgaans het Ontwikkelbedrijf niet aan te rekenen. Het Ontwikkelbedrijf spant zich in om de beeldvorming, wanneer onjuist, te corrigeren.

Sommige respondenten zien daar wel een spanningsveld ontstaan: zij vinden dat het Ontwikkelbedrijf zich inzet om de gebiedsontwikkeling snel en conform zijn taak af te ronden, terwijl tegelijk steeds meer signalen de kop opsteken dat de uitgangspunten en kaders ter discussie staan.

Samenwerking onder druk door lokale keuzes en niet gerealiseerde plandelen

Diverse gesprekspartners geven aan dat de samenwerking meer onder druk is komen te staan door een meer individuele koers van sommige aandeelhouders. Er wordt gewezen op diverse onderdelen van de SOK die niet of anders worden ontwikkeld:

- In Venray heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan De Spurkt niet vastgesteld, waardoor het nu onduidelijk is op welke wijze de dertig hectare ontwikkelruimte die daar ontwikkeld zou worden, wordt ingevuld.
- In Horst aan de Maas leeft de wens om het resterende plandeel met kleinere kavels te ontwikkelen, met minder nadruk op grootschalige logistiek en meer gericht op lokale bedrijven.
- Er is verschil van inzicht over het niet realiseren van 200 hectare natuurontwikkeling als gevolg van het ontbreken van rijksfinanciering.

Sommige gesprekspartners constateren dat er geen doorzettingskracht is bij (de aandeelhouders van) het ontwikkelbedrijf wanneer bepaalde onderdelen niet worden gerealiseerd. Bovendien is sprake van een inspanningsverplichting, waarbij de norm onduidelijk is wanneer die inspanning is uitgevoerd.

Diverse respondenten geven bovendien aan dat te lang verzuimd is om de veranderende omstandigheden en het afnemende draagvlak te agenderen in de AVA. Het is belangrijk om een eventuele bijstelling van de plannen (bijvoorbeeld door kleinere verkaveling) zorgvuldig in de AVA te bespreken, met een gezamenlijk besluit tot gevolg. Bovendien lopen discussies over het kwetsen als het niet realiseren van de aanvullende 200 hectare natuurontwikkeling en de ontwikkelruimte in Venray lang door. Opschaling naar bestuurlijke gesprekken is daarvoor gewenst.

Sommige gesprekspartners geven aan dat, nu 80% van de gronden is uitgegeven, het goed is om na te gaan denken over een exitstrategie. Onder welke omstandigheden is het te verkiezen om de samenwerking af te bouwen of te ontmantelen? Het wordt als een optie gezien om de resterende ontwikkelopgave door de individuele gemeente zelf te laten uitvoeren.

Financiën

Financieel arrangement wordt positief beoordeeld

Het financieel arrangement wordt door alle gesprekspartners hoofdzakelijk positief beoordeeld. Men ziet dat er goede resultaten worden geboekt en dat de risico's beperkt zijn. Daarbij wordt veelvuldig gewezen op de gunstige markt-omstandigheden, met name in de logistieke sector, die in schril contrast staan met de lastige beginfase van de gebiedsontwikkeling. Wel geven enkele gesprekspartners aan dat de financiering met vreemd vermogen door de aandeelhouders achteraf onvoldoende flexibel is gebleken.

Ontwikkelingen bij deelnemende overheden hebben impact op de begroting

Veel gesprekspartners wijzen er op dat de keuzes die gemeenten lokaal maken invloed hebben op de begroting van de bv. Daar wordt een spanningsveld gezien. De in Horst aan de Maas geuite wens om kleinere kavels te ontwikkelen heeft, wanneer in de praktijk gebracht, sterke invloed op de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. Ook het (vooralsnog) niet doorgaan van de gebiedsontwikkeling van dertig hectare in Venray heeft, uiteraard, invloed op de begroting.

4.3 Bevindingen

Op basis van een analyse van de feiten en beelden komen wij in ons onderzoek tot de volgende bevindingen over het thema *organisatie en middelen*:

- De governance is op papier goed uitgewerkt. In de praktijk zit er een spanningsveld tussen de autonomie van het Ontwikkelbedrijf en de verschillende interne belangen die de deelnemende overheden hebben vanuit hun verschillende rollen (aandeelhouder, bevoegd gezag, uitvoerder). Die belangen moeten ergens samenkomen. Nu gebeurt dat op bestuurlijk niveau in de AVA en op ambtelijk niveau in het accountmanagersoverleg. De AVA is idealiter echter zuiver gericht op de sturing van het Ontwikkelbedrijf als bv.
- Bestuurders en volksvertegenwoordigers worden regelmatig geïnformeerd met kwartaalrapportages en een jaarlijkse bijeenkomst. Dit verloopt conform afspraken.
- Discussies over gevoelige onderwerpen in de samenwerking (zoals natuurontwikkeling door de provincie Limburg en ontwikkelruimte Venray) kunnen lang doorlopen zonder te worden beslecht. Opschaling naar bestuurlijk niveau is hiervoor vereist.
- Het strategisch overleg van de aandeelhouders zou meer benut kunnen worden voor het (informeel) bestuurlijk bespreken van de belangen van overheden en de hierboven beschreven gevoelige onderwerpen.
- De RvC heeft drie formele rollen: werkgever, klankbord en toezichthouder van de directeur van het Ontwikkelbedrijf. De RvC zit dicht tegen de directeur aan, wat ten goede komt aan de invulling van de eerste twee rollen. Richting de AVA heeft de RvC een adviserende rol, waardoor het soms lastig is om voldoende tegenwicht te kunnen bieden in terugkerende discussies over kaders en invulling van bepaalde planonderdelen.
- De organisatie van het Ontwikkelbedrijf functioneert goed en naar tevredenheid van de aandeelhouders: de formele taak en doelen worden voortvarend, binnen de gestelde kaders, uitgevoerd. De politieke en maatschappelijke opvattingen over de wenselijkheid van die taak, doelen en kaders verschuiven echter (zie ook hoofdstuk 5).
- Betrokkenen zijn tevreden over het financieel arrangement. De financiële resultaten zijn goed. De GREX is (zeer) positief, hoewel het daadwerkelijke eindresultaat nog afhangt van marktontwikkelingen en politieke keuzes. De enige kanttekeningen zijn dat er vooraf geen financieel exitscenario is afgesproken en dat is gebleken dat de flexibiliteit van het financiële arrangement beperkingen kent.





HOOFDSTUK 5

Legitimiteit – draagvlak en legitimatie

Dit hoofdstuk gaat in op de bestuurlijke legitimatie en het draagvlak bij (achterbannen van) de stakeholders bij de ontwikkeling van het werklandschap Greenport Venlo.

5.1 Feitelijke beschouwing

Om inzicht te krijgen in het draagvlak voor de gebiedsontwikkeling onder volksvertegenwoordigers zijn relevante vergaderingen en vergaderstukken van de gemeenteraden en Provinciale Staten bestudeerd, veelal van besluitvorming over bestemmingsplannen (zie bijlage 4). Hierin komen een aantal terugkerende thema's naar voren, die wij hieronder behandelen.

Type bedrijven en werkgelegenheid

In de afgelopen jaren werd op verschillende momenten in de raden van betrokken gemeenten gesproken over het type bedrijven in Greenport Venlo en de werkgelegenheid die zij met zich meebrengen.

Zo komt bij de behandeling van de herziening van Klaver 3 van Trade Port Noord (28 november 2018) vanuit de Venlose gemeenteraad een motie met het verzoek aan het college om de balans tussen logistiek en maakindustrie te bewaken, waarbij de boodschap is dat deze teveel naar logistiek dreigt te verschuiven. Ook wordt opgeroepen om bij het aantrekken van werkgelegenheid rekening te houden met de lokale arbeidsmarkt.

In de gemeente Horst aan de Maas wordt die wens al eerder geuit en komt die ook vaker terug. Op 20 december 2016 neemt de gemeenteraad van Horst aan de Maas unaniem een motie aan waarin de raad het college oproept om de directie van het Ontwikkelbedrijf te laten focussen op acquisitie van bedrijven uit de primaire agrarische sector. Op 21 januari 2020 volgt de motie Klaver 3 die wederom met brede steun van de gemeenteraad wordt aangenomen. Met de motie worden verschillende verzoeken gedaan aan het college. Ten aanzien van het type bedrijven en werkgelegenheid wordt het college verzocht om samen met het Ontwikkelbedrijf en de andere aandeelhouders te stimuleren dat ook bedrijven uit de maakindustrie en agribusiness zich vestigen in Klaver 3, en om in de nog te ontwikkelen klavers hier ook rekening mee te houden. Ook roept de gemeenteraad op om bij de komst van bedrijven uit de logistieke sector te streven naar hoogwaardige logistieke bedrijvigheid.

Bijna twee jaar later, op 23 november 2021, wordt in de raad van Horst aan de Maas met brede steun de motie 'beleidslijn Greenport Venlo' aangenomen. Hierin doen de indieners de volgende constatering: *'Door voortvarende gronduitgifte in Greenport Venlo voor met name de sector logistiek is een maatschappelijk en politiek debat ontstaan, omdat het landschap en leefbaarheid onder druk is komen te staan.'* De motie verzoekt het college om er scherp op toe te zien dat acquisitie door het Ontwikkelbedrijf gericht is op bedrijven met een economische of maatschappelijke binding óf te verkrijgen binding met Horst aan de Maas.

(Huisvesting van) internationale werknemers³²

De discussie over het gewenste type werkgelegenheid richt zich enerzijds op het opleidingsniveau en anderzijds op de balans tussen internationale en Nederlandse, het liefst lokale, werknemers. Deze balans is onderwerp van gesprek in de politiek, alsmede de noodzaak om huisvesting te organiseren voor de internationale werknemers. In de hiervoor genoemde motie Klaver 3 (21 januari 2020) constateert de gemeenteraad Horst aan de Maas bijvoorbeeld: *'De komst van arbeidsmigranten plaatst ons voor nieuwe uitdagingen, waaronder huisvesting en integratie.'* De raad roept het college op om samen met het Ontwikkelbedrijf en de medeaandeelhouders afspraken te maken met bedrijven over de huisvesting en taalonderwijs van arbeidsmigranten en over het beschikbaar stellen van informatie over het aantal internationale werknemers.

Duurzaamheid

Ook het thema duurzaamheid komt een aantal keer in de betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten ter sprake. Zo nu en dan in negatieve of positieve zin.

Onderdeel van de duurzaamheidsambities van Greenport Venlo was om een windpark in het werklandschap aan te leggen. Dit Windpark Greenport Venlo zou op de grondgebieden van gemeente Horst aan de Maas en gemeente Venlo worden geplaatst. Op 12 maart 2018 werd het bestemmingsplan voor het windpark echter unaniem verworpen door de Venlose gemeenteraad. Het ontwerp ervan leidde namelijk tot ruim honderd zienswijzen, waarna de gemeenteraad concludeerde dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak was. Ook waren er zorgen over de gezondheidseffecten voor omwonenden.

³² Deze paragraaf bevat een korte, niet-uitputtende beschrijving van politieke besprekingen over de komst en huisvesting van internationale werknemers in Greenport Venlo. Paragraaf 6.5 gaat nader in op de ontwikkelingen rond de huisvesting van internationale werknemers.

In 2019 concludeerde de Raad van State in een beroeps-procedure dat de gemeenteraad van Venlo het bestemmingsplan op foutieve gronden heeft geweigerd, waarmee het besluit van de gemeenteraad werd vernietigd. Intussen had Provincie Limburg echter al het initiatief genomen voor een provinciaal inpassingsplan. Op 28 september 2018 stelden Provinciale Staten dit inpassingsplan vast (met 25 stemmen voor en 19 tegen), op basis waarvan het windpark alsnog is gerealiseerd.

Voor zonne-energie op daken is de animo groter. De gemeenteraad van Horst aan de Maas neemt op 31 oktober 2017 een motie aan die het college oproept om zich er voor in te zetten dat bedrijven op Greenport hun daken voorzien van zonnepanelen. Ook wordt gevaagd dit te verankeren in de gemeentelijke energievisie die op dat moment wordt voorbereid.

Ontwikkelruimte Venray

Bij toetreding als aandeelhouder van het Ontwikkelbedrijf, is afgesproken dat de gemeente Venray dertig hectare ontwikkelruimte mocht inbrengen. Het college van Venray beoogde na een locatie- en haalbaarheidsstudie om het gebied De Spurkt hiervoor aan te wijzen. In 2018 heeft de gemeenteraad dit bevestigd door de Wet Voorkeursrecht Gemeenten voor De Spurkt in te stellen. Daarna is hier een bestemmingsplan voor opgesteld. Dat werd echter op 30 maart 2021 met 72% tegenstemmen verworpen door de Venrayse gemeenteraad. Een aantal raadsleden beargumenteert dat de ontwikkeling van De Spurkt een negatieve impact op flora en fauna zal hebben. Bovendien vinden ze dat de natuurcompensatie tekort schiet. Tegelijkertijd worden kanttekeningen gesteld bij de beoogde omvang van de kavels: deze zou te groot zijn en daarmee niet goed aansluiten bij de lokale behoeften.

Het verwerpen van het bestemmingsplan voor De Spurkt gaat niet onopgemerkt. Op 28 april 2021 worden vragen gesteld aan het Venlose college over de financiële gevolgen van het niet vaststellen van het bestemmingsplan De Spurkt door de Venrayse gemeenteraad.

5.2 Beelden

Doelstellingen worden nu anders gewogen, neveneffecten ontwikkeling meer aandacht

Veel gesprekspartners geven aan dat er bij aanvang van de gebiedsontwikkeling veel steun was voor de doelstellingen. De regio kampte met werkloosheid en vreesde economische stagnatie. Er was een gezamenlijk gevoeld probleembesef: urgentie om te investeren in werkgelegenheid en een sterkere economische structuur, aansluitend bij het 'DNA van de regio'. Die urgentie wordt nu veel minder gevoeld. Het gaat de regio goed en er is juist sprake van een tekort aan arbeidskrachten. Dit leidt tot een andere waardering van de doelstellingen achter de gebiedsontwikkeling, met veel meer aandacht voor de neveneffecten. Er worden diverse redenen aangedragen voor afnemend maatschappelijk en politiek draagvlak:

- De ontwikkeling is erg snel gegaan, het hoge tempo heeft volgens sommigen het acceptatievermogen van de omgeving onder druk gezet.
- De grote kavels leiden tot een discussie over 'verdozing', grote logistieke ontwikkelingen met veel impact op het landschap.
- Het beeld bestaat dat de logistieke complexen de regionale economie weinig bieden: bedrijven van buiten met weinig arbeidsplaatsen.
- Daaraan gerelateerd wordt gesteld dat het grote aantal buitenlandse werknemers impact heeft op de leefomgeving en gemeenschappen en bovendien tot problemen met huisvesting leidt.

Sommige gesprekspartners geven aan dat de veranderende maatschappelijke waardering onvoldoende doorklinkt in de aansturing van het Ontwikkelbedrijf. In de AVA wordt volgens hen slechts beperkt gesproken over de implicaties van de veranderende omgeving voor het restant van de gebiedsontwikkeling en de vraag of dit aanleiding zou moeten zijn tot heroverweging van de kaders.

Beeldvorming niet altijd correct

Diverse gesprekspartners stellen dat de beeldvorming, zoals hierboven geschetst, niet altijd op feiten berust. Het aantal buitenlandse arbeidskrachten is volgens hen lager dan vaak gesteld en de bedrijven bieden meer banen voor hoger opgeleiden dan vaak verondersteld. Ook wordt ingebracht dat er nauwelijks bedrijven van buiten de regio komen, veel bedrijven zijn al jaren in de regio actief en groeien door. Bovendien wordt er in de berichtgeving over Greenport Venlo zelden het complete beeld geschetst: er is weinig aandacht voor de andere onderdelen in de gebiedsontwikkeling, zoals de natuurontwikkeling, hoge duurzaamheidseisen en de ontwikkelingen op de campus en de nieuwe vestigingen in het tuinbouwcluster en het Freshpark. Het Ontwikkelbedrijf geeft aan werkbezoeken te hebben georganiseerd om stakeholders daarover beter in te lichten.

Politieke dynamiek in gemeenteraden en Provinciale Staten

Ook in de gemeenteraden en Provinciale Staten was het draagvlak voor de ontwikkeling bij aanvang groot, maar zien gesprekspartners dat het draagvlak inmiddels is afgenomen. In de gesprekken wordt gesteld dat dit in het bijzonder geldt voor de gemeenteraden van Horst aan de Maas en Venray, waar in de loop der tijd meer nadruk is gekomen op ontwikkeling voor lokale bedrijvigheid, op kleinere kavels en met minder externe neveneffecten. Ook in Provinciale Staten speelt deze discussie, waar in een sonderend stuk wordt voorgesteld om bij nieuwe ontwikkelingen de kavelgrootte te maximeren op 5 hectare.

Gesprekspartners geven aan dat deze wens voor kleinere kavels één van de redenen is voor het afwijzen van het bestemmingsplan in Venray, hoewel daar volgens diverse respondenten ook andere (politieke) dossiers een rol bij speelden.

In Venlo is de ontwikkeling grotendeels afgerond, waardoor de ontwikkeling op Greenport Venlo daar volgens enkele gesprekspartners geen groot politiek issue is. De meeste raadsvoorstellen over Trade Port Noord werden zonder veel discussie aangenomen, in tegenstelling tot discussies over Parc Zaarderheiken en de Golfbaan. Het windpark was een uiterst gevoelig dossier, maar dat wordt in de beeldvorming niet direct verbonden aan de Greenport Venlo.

Veel gesprekspartners wijzen er op dat het bij een langjarige ontwikkeling als deze lastig is om het kennisniveau en de betrokkenheid op peil te houden, mede vanwege de vele wisselingen van raads- en Statenleden bij verkiezingen. Het wordt steeds lastiger om gevoelige besluiten te nemen als de politieke achterbannen de voorgeschiedenis niet hebben meegemaakt en de achtergrond van de oorspronkelijke afspraken en uitgangspunten niet kennen. Daarbij speelt ook mee dat de successen door aandeelhouders minder worden uitgedragen.

Weerstand bij omwonenden in directe omgeving

In veel gesprekken wordt aangegeven dat er met name weerstand tegen de ontwikkeling is onder de direct omwonenden van Greenport Venlo. Daarbij richten de klachten zich vooral op de impact op het landschap en het (vrije) uitzicht. Enkele gesprekspartners geven aan dat daarbij mogelijk een rol speelt dat de groene inbedding van het bedrijventerrein nog niet overal volledig is gerealiseerd.

Meer in het algemeen is er volgens diverse respondenten sprake van een toegenomen maatschappelijke discussie over de grenzen aan de groei, waarbij ook zorgen over de huisvesting van internationale werknemers een rol spelen.

Gevestigde bedrijven zijn zeer tevreden over het Ontwikkelbedrijf en het werklandschap

De vertegenwoordiger van een groot, op Greenport Venlo gevestigd, bedrijf en de voorzitter van ondernemersvereniging Ondernemend Venlo zijn zeer tevreden over de kwaliteit van het bedrijventerrein. De omgevingskwaliteit, bereikbaarheid, beveiliging en het parkmanagement worden hierbij in het specifiek geprezen. Ondernemend Venlo waardeert daarbij de in hun ogen goede en constructieve samenwerking met het Ontwikkelbedrijf. Bedrijven ervaren minder steun vanuit de betrokken gemeenten, specifiek voor de huisvesting van internationale werknemers verlangen zij meer inzet. Ook is er behoefte aan meer transparantie over de voorwaarden voor gronduitgifte.

5.3 Bevindingen

Op basis van een analyse van de feiten en beelden komen wij in ons onderzoek tot de volgende bevindingen over het thema *legitimiteit*:

- Al vroeg na het sluiten van de SOK zijn er zichtbare signalen (onder meer in raadsvergaderingen) dat gemeenteraden minder vestigingen van logistieke bedrijven wensen en juist een sterkere focus op de agrarische sector en maakindustrie. Dit speelt sterk in Horst aan de Maas maar komt ook in Venlo aan de orde. Ook worden meer banen voor hoogopgeleiden en lokale werknemers gewenst. Gezien de blijvende aandacht voor deze kwestie werden de zorgen van de gemeenteraden niet weggenomen.
- De politieke en maatschappelijke weerstand tegen de gebiedsontwikkeling is in de loop der jaren gegroeid. Dit komt deels door externe neveneffecten van de gebiedsontwikkeling (groei internationale werknemers en landschappelijke impact grote kavels en bedrijfsgebouwen), maar ook door autonome ontwikkelingen als de economische conjunctuur ('waarom werkgelegenheid van buiten aantrekken als de arbeidsmarkt al krap is?'). Mede als gevolg daarvan is in de politiek meer nadruk komen te liggen op het stimuleren van lokale bedrijvigheid.
- Bij deelnemende overheden is de focus verschoven van nadruk op regionaal belang naar nadruk op lokale belangen. De organisatievorm levert daarbij een spanningsveld op: volksvertegenwoordigers willen grip op de aansturing maar hebben daar eigenlijk geen positie in. Door het niet vaststellen of wijzigen van bestemmingsplannen laten zij alsnog hun invloed gelden.
- Gevestigde bedrijven zijn zeer positief over het beheer van het werklandschap, de aanwezige faciliteiten en het contact met het Ontwikkelbedrijf. Zij ervaren echter minder steun vanuit de gemeenten op het vlak van huisvesting van internationale werknemers.





HOOFDSTUK 6

Processen en projecten

In dit hoofdstuk worden enkele relevante specifieke processen en projecten belicht.

6.1 Omgevingsmanagement

Feitelijke beschouwing

Het Ontwikkelbedrijf voert verschillende activiteiten uit om inwoners, bedrijven en betrokken overheidspartijen op de hoogte te houden van ontwikkelingen en besluiten, het dialoog over relevante thema's aan te gaan en input op te halen. De afgelopen vijf jaar is het bedrijf actief geweest in het organiseren van informatiebijeenkomsten, open publiekdagen, bewonersavonden en -overleggen, dorpsraadbijeenkomsten, overleggen met Ondernemingsverenigingen uit de regio en raadsbijeenkomsten (zie tabel 10). Het Ontwikkelbedrijf werkt standaard met een aantal buurtgroepen: Heierhoeve, Sevenumseweg, Grubbenvorsterweg, Grubbenvorsterweg/ Californië en Zeesweg. Voorheen werkte het Ontwikkelbedrijf met het model van een brede klankbordgroep. Vanwege de uiteenlopende belangen heeft het Ontwikkelbedrijf ervoor gekozen om het gesprek met omwonenden te organiseren in aparte (buurt-)groepen.

Tabel 10. Aantal activiteiten omgevingsmanagement Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo periode 2017-2021.

Activiteiten	2017	2018	2019	2020	2021
Bewonersoverleg/avond ³³ (Heierhoeve, Sevenumseweg, Grubbenvorsterweg, Horsterweg)	1	11	6	5	5
Dorpsraadbijeenkomst (Grubbenvorst, Horst, Sevenum)	3	1	1	1	1
Informatiebijeenkomst *Veilig Venlo, railterminal, Windpark	4	1	2		
Open publieksdag		1	1		
Raadsbijeenkomst/werkgroep *Windpark Venlo	1	1	4	2	
Ondernemersverenigingsoverleg *Venray, Venlo, TPN, regiobeurs	1		3	1	1
Totaal	10	15	17	9	7

Vanwege Covid-19 hebben in 2020 en 2021 minder bijeenkomsten plaatsgevonden. Naast bovenstaande activiteiten vinden er gemiddeld per jaar circa vijftig bilaterale 'keukentafelgesprekken' met omwonenden plaats. Dit gesprek wordt veelal gevoerd door projectleider omgevingsmanagement van het Ontwikkelbedrijf. Tot slot is het Ontwikkelbedrijf in 2019 twee keer bijeengekomen met een stuurgroep over het thema 'Omgevingsdialoog' en levert het Ontwikkelbedrijf vanaf 2019 een bijdrage aan de regiobeurs 'Connected'.

Beelden

De meeste gesprekspartners oordelen in hoofdzaak positief over de inzet op omgevingsmanagement door het Ontwikkelbedrijf. Zij geven aan dat vertegenwoordigers regelmatig op transparante wijze met dorpsraden, buurtgroepen en andere belanghebbenden in gesprek gaan. Dit leidt soms ook tot bijstelling van de plannen, waarbij een herziene verkaveling bij Horst aan de Maas als voorbeeld wordt genoemd.

Dat neemt niet weg dat diverse respondenten zien dat deze inspanningen niet altijd tot positieve beeldvorming of draagvlak in de omgeving leiden. Enkele gesprekspartners geven aan dat hier in de eerdere planfasen, bij het uitwerken van de structuurvisie en het bestemmingsplan meer aandacht voor had kunnen zijn. Ook zou er meer tijd en aandacht mogen worden besteed aan informatievoorziening over de behaalde positieve resultaten van het gebied. Een sterker 'ambassadeurschap' van de aandeelhouders zou de algemene beeldvorming positief beïnvloeden. Een enkeling stelt dat er ook nu meer inspanning op omgevingsmanagement kan worden ingezet, bijvoorbeeld door een omgevingsfonds op te zetten naar voorbeeld van omgevingsfondsen die voor windparken in het leven worden geroepen.

6.2 Parkmanagement en onderhoud en beheer openbare ruimte

Feitelijke beschouwing

Het onderhoud en beheer van de openbare ruimte ligt voor een deel (nog) in handen van het Ontwikkelbedrijf. In de SOK staat hierover opgenomen dat het Ontwikkelbedrijf voornemens is het onderhoud en beheer gedeeltelijk te laten verzorgen door de aannemer die de betreffende Openbare Ruimte heeft aangelegd. Daarbij is aangegeven dat het Ontwikkelbedrijf, na de onderhoudstermijn van de aannemer, het onderhoud en beheer bij de betreffende gemeente kan onderbrengen.

De openbare ruimte bestaat uit een gebiedsoppervlakte van circa dertig procent, tegenover circa veertig procent aan gebouwen en circa dertig procent terreinen.³⁴ Grote civieltechnische werkzaamheden betreffen de aanleg van grondwallen, de inrichting van bermen, het planten van bomen, het plaatsen van straatlantaarns en borden en het aanleggen van waterbassins. Als resultaat is er veel groen en wateropvang tussen de kavels door terug te zien.

³³ Hiertoe behoort ook de brede klankbordgroep, die in 2018 en 2019 is georganiseerd.

³⁴ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Werkbezoek Raads- en Statenleden, juni 2021.

Het parkmanagement wordt uitgevoerd door het Ontwikkelbedrijf; het Ontwikkelbedrijf hanteert een integrale aanpak om kwaliteit van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen op lange termijn te handhaven of verbeteren. Dit doet het onder andere door bewegwijzering en collectieve beveiliging. Bedrijven zijn verplicht om bij te dragen aan parkmanagement.

Een concreet resultaat van parkmanagement is het collectieve beveiligingssysteem Veilig Venlo. Dit is een beveiligingssysteem voor de openbare ruimte van alle Venlose bedrijventerreinen, dat door het Ontwikkelbedrijf is opgezet en in is geïnvesteerd. Vanaf 2020 is Veilig Venlo ondergebracht in de stichting Veilig Venlo, waarin Ondernemend Venlo en het Ontwikkelbedrijf samen deelnemen. De operationele uitvoering van de camerabewaking en surveillance is opgedragen aan een externe partij. Via het Ontwikkelbedrijf doen alle bedrijven in de klavers op Trade Port Noord en Greenport Business Park mee aan Veilig Venlo als onderdeel van het verplichte parkmanagement. Voor de overige Venlose bedrijventerreinen is deelname optioneel.

Beelden

De ambities op het gebied van parkmanagement waren in het verleden hoog, ook op het gebied van formulebeheer, C2C-voorwaarden en koppelen van grondstoffen en energiestromen. Die ambities zijn in de loop der tijd omwille van de haalbaarheid naar beneden bijgesteld. Veel respondenten oordelen wel positief over de kwaliteit van de openbare ruimte. In sommige gesprekken wordt het als een toekomstig issue gezien dat de beheerkwaliteit in Greenport Venlo nu hoger ligt dan gangbaar is in de betreffende gemeenten. Wanneer de openbare ruimte in de toekomst wordt overgedragen aan de gemeente, zal de vraag aan de orde zijn of die hoge kwaliteit blijvend kan worden gewaarborgd.

Daarnaast wordt in gesprekken gerefereerd aan de samenwerking met Ondernemend Venlo op het gebied van beveiliging (camerabewaking), in de vorm van stichting Veilig Venlo. Dat functioneert naar behoren en is ook naar andere Venlose bedrijventerreinen uitgebreid.

6.3 Uitgifte gronden

Feitelijke beschouwing

Het Ontwikkelbedrijf is verantwoordelijk voor de uitgifte van de gronden. Het uitgiftebeleid is dat alleen grond wordt verkocht aan partijen die een concreet en haalbaar bouwplan hebben en die aan kunnen tonen dat zij een gebruiker/huurder voor het pand hebben. Hiermee wordt voorkomen dat gronden worden gekocht voor speculatie of dat gebouwen worden gebouwd en vervolgens leeg komen te staan.

Vanaf 2007 tot en met 2020 is 233 hectare grond geleverd door het Ontwikkelbedrijf. Met 63 hectare aan geleverde grond in 2021, was dit een succesvol jaar. Dit geldt tevens voor de jaren 2017, 2018 en 2019. In 2020 lag de uitgifte van gronden substantieel lager, met een totaal aantal van 11,8 hectare.³⁵

Tot dusver heeft COVID-19 (nog) geen negatief effect gehad op de marktvraag. Het lijkt er eerder op dat er sprake is van een positief effect vanwege de toegenomen vraag naar logistieke ruimte als gevolg van de gestegen online verkopen.

Beelden

Diverse gesprekspartners geven aan dat de gronduitgifte voorspoedig verloopt, maar dat afstemming en rolverdeling rondom gronduitgifte regelmatig tot discussies leidt. Hoewel partijen aangeven er in de praktijk doorgaans goed uit te komen worden meerdere terugkerende thema's benoemd. Dit zijn de volgende thema's:

- **Planhorizon.** Enkele gesprekspartners stellen dat de ontwikkeling tot 2040 zou doorlopen en vragen een minder snel ontwikkeltempo. Het Ontwikkelbedrijf brengt daartegenin dat er over het tempo van uitgifte geen harde afspraak is gemaakt; op basis van de SOK is de eindtermijn van 2040 alleen gekoppeld aan de looptijd van het vreemd vermogen.
- **Type bedrijf.** Gemeenten hebben voorkeuren voor het type bedrijf. Horst aan de Maas wil meer inzet op agribusiness, en Venlo ziet op Klaver 14 graag een relatie met de bedrijvigheid op de campus. Het Ontwikkelbedrijf geeft aan geen kader te hebben om logistieke bedrijven, wanneer die in het profiel passen, te weigeren. Dit leidt regelmatig tot discussie over interpretatie van het bestemmingsplan.

³⁵ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.

- **Kavelgrootte.** Horst aan de Maas en Venray zouden graag meer in kleinere kavels willen ontwikkelen, hoewel het Ontwikkelbedrijf aangeeft hier ook al deels in te voorzien. Dit heeft echter een negatieve invloed op de kosten, het tempo en de grondopbrengst van ontwikkeling.
- **Afstemming.** Gemeenten zouden graag eerder zicht hebben op potentiële vestigers, en daarover met het Ontwikkelbedrijf tijdig afstemming hebben. Er is behoefte aan eerdere betrokkenheid om te voorkomen dat in een later stadium discussies ontstaan, bijvoorbeeld over interpretatie van het bestemmingsplan.

Diverse (gemeentelijke) gesprekspartners geven aan dat tijdig overleg over de voorwaarden voor gronduitgifte eerder tot bijstelling van de kaders had kunnen leiden, wat discussies in de gemeenteraad bij vaststelling van bestemmingsplannen mogelijk had kunnen voorkomen. Bij Venlo speelt de discussie rondom verkaveling minder, omdat alle gronden al zijn uitgegeven.

Vanuit het bedrijf waarmee is gesproken, is behoefte aan duidelijkheid over toekomstige beschikbaarheid van kavels en duidelijkheid over de opstelling van de partners rondom (huisvesting van) arbeidsmigranten. Er wordt aangegeven dat er geen transparantie is in de gronduitgifte, waardoor het voor gevestigde bedrijven onduidelijk is waarom vergunningen niet worden verleend.

6.4 Ontwikkelruimte Venray

Feitelijke beschouwing

Met het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst in 2017 trad de gemeente Venray toe als aandeelhouder in het Ontwikkelbedrijf. Op dat moment vielen de plannen voor de gebiedsontwikkeling buiten het grondgebied van de gemeente Venray. In de SOK is toen de volgende afspraak opgenomen: *‘Aan Venray wordt de mogelijkheid geboden om dertig hectare (30 hectare) uitbreiding van bedrijventerrein specifiek voor de reeds in Venray gevestigde bedrijvigheid te ontwikkelen’.*

Op 30 maart 2021 legt het college van Venray hiervoor een bestemmingsplan aan de gemeenteraad voor, dat met 72% tegenstemmen verworpen wordt (zie ook paragraaf 5.1. ‘Ontwikkelruimte Venray’). Als reactie heeft het Ontwikkelbedrijf (mede op verzoek van de andere aandeelhouders) beroep tegen het weigeringsbesluit ingesteld. De gemeente Venray heeft in 2021 onderzoek laten uitvoeren naar de lokale marktbehoefte en hoe de ontwikkelruimte alternatief kan worden ingevuld. Dit onderzoek is inmiddels klaar en de resultaten zijn gedeeld met de gemeenteraad. Daarin wordt aangegeven dat Buck Consultants International (BCI) heeft becijferd dat er voor Venray een ontwikkelopgave is van vijftien tot 22 hectare. BCI adviseert de gemeente om vaart te maken met de ontwikkeling van nieuw aanbod voor bedrijventerreinen en bij deze ontwikkeling uit te gaan van eigen groei­kracht.³⁶ Het is vooralsnog onbekend welke vervolgstappen de gemeente Venray in dit dossier gaat zetten.

Beelden

Uit de interviews blijkt dat er wisselende beelden bestaan rondom het niet realiseren van het voornemen om in Venray dertig hectare aan bedrijventerrein te ontwikkelen. Hoewel de ontwikkelruimte in de SOK staat opgenomen als mogelijkheid, wordt dit door een aantal gesprekspartners als een harde afspraak ervaren. Argumenten hiervoor zijn dat de ontwikkelruimte de enige betrokkenheid van Venray is bij de gebiedsontwikkeling én dat in de ogen van een aantal deze afspraak is ervaren als toetredingsvoorwaarde voor deelname van gemeente Venray. Het niet nakomen van de afspraak leidt tot gemengde gevoelens tegenover de samenwerking en de dividenduitkering aan Venray. Dat brengt de vraag met zich mee in hoeverre (het college van) Venray te verwijten valt dat het bestemmingsplan, dat aan de raad is voorgelegd, niet is aangenomen.

Enkele gesprekspartners geven aan dat hier vanuit zowel de andere aandeelhouders als het Ontwikkelbedrijf te vrijblijvend over wordt gedaan. Een goed gesprek op bestuurlijk en ambtelijk niveau over ‘hoe nu verder’ lijkt in de praktijk niet goed van de grond te komen. Daarnaast heeft het niet nakomen van de afspraak impact op de financiële resultaten. Gesprekspartners zien het als een gemis dat hierover geen heldere sancties zijn afgesproken.

³⁶ Buck Consultants International, Onderzoek lokale markt­vraag bedrijventerreinen Venray, April 2022.

6.5 Huisvesting internationale werknemers

Feitelijke beschouwing

Met de komst van nieuwe bedrijvigheid in Greenport Venlo is de werkgelegenheid gegroeid. Een deel van de banen wordt uitgevoerd door internationale werknemers. Zoals in paragraaf 3.1 is uitgewerkt, is het exacte percentage hiervan niet bekend en is bovendien sprake van fluctuatie gedurende de seizoenen. Het percentage arbeidsmigranten (exclusief de in Duitsland wonende arbeidskrachten en expats) ligt vermoedelijk rond de dertig à 35 procent. De huisvesting van deze internationale werknemers is geen onderdeel van de SOK en daarmee formeel geen taak van het Ontwikkelbedrijf. Het is wel een thema dat leeft binnen de maatschappij en waarover afgelopen jaren veel politieke discussies zijn gevoerd (zie ook paragraaf 5.1). Niet alleen Greenport Venlo, maar de hele provincie Limburg kampt met het vraagstuk. Noord-Limburg is daarbij een arbeidsmarktregio die de belangrijkste woonregio vormt voor arbeidsmigranten.³⁷

Door Buck Consultants International is in het “Meerwaarde onderzoek” uit 2019 al aangegeven dat de door groei van de economie en de vergrijzing een regionale langetermijnstrategie vraagt voor de mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten. In de tussentijd zijn hierover geen afspraken expliciet vastgelegd. Wel hebben de gemeenten in regioverband een zogenaamde ‘bouwsteen’ opgesteld over de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten. Diverse regiogemeenten hebben dit lokaal nader uitgewerkt.

Afgelopen jaren zijn er door de gemeentes en het Ontwikkelbedrijf verschillende activiteiten ondernomen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- Het Labour House gelegen in Klaver 8 in gemeente Horst aan de Maas biedt sinds het voorjaar van 2019 onderdak aan ongeveer 400 internationale medewerkers en wordt 24/7 beheerd. Er lag een plan voor uitbreiding van het Labour House in Klaver 8 van circa 400 naar circa 500 plaatsen. Dit plan is echter afgewezen wegens strijdigheid met beleid van Gemeente Horst aan de Maas.³⁸
- Ten zuiden van kassengebied Siberië heeft Work and Stay een huisvestingslocatie voor 750 internationale medewerkers. De locatie is gevestigd in gemeente Peel aan de Maas.³⁹

- Voor de Venrayseweg (Venlo/Horst aan de Maas) ligt vanuit Kafra Housing een plan om een verouderde tuibouwkas te slopen en hier fasegewijs een chaletpark te realiseren voor in totaal 700 plaatsen. Dit plan is nog afwachting van een vergunningverlening.⁴⁰
- Na een wijziging van het beleid in de gemeente Venlo om huisvesting toe te staan op bedrijventerreinen, is VidaXL een plan aan het uitwerken voor ongeveer 600 plaatsen voor internationale medewerkers.⁴¹

Beelden

Respondenten geven aan dat vanaf het begin van de samenwerking onvoldoende is nagedacht over huisvesting en problematiek die hieromtrent had kunnen ontstaan. Achteraf is het volgens een meerderheid van de gesprekspartners niet handig geweest dat dit onderwerp niet in de SOK is meegenomen. Er is hierdoor door alle betrokkenen te laat op geacteerd.

In diverse interviews wordt aangegeven dat het niet altijd even duidelijk is wat precies het probleem is, wat de beste oplossing voor het vraagstuk is, wie er verantwoordelijk voor is en of iedereen zich voldoende inzet op dit thema. Dit is ook van invloed op de beeldvorming die er is ontstaan. De huisvesting van internationale werknemers is formeel een verantwoordelijkheid van de gemeenten, maar vanuit de gemeenten wordt het vraagstuk ervaren als een gezamenlijk probleem. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het, vanwege het bovenlokale karakter van het vraagstuk, van meerwaarde zou zijn als de provincie een sterkere rol zou innemen, maar men ervaart dat de provincie zich op dit punt wat meer op afstand houdt.

Uit interviews blijkt dat Horst aan de Maas voorop liep in de ontwikkeling van het faciliteren van huisvesting. Venray en Venlo liepen daarop achter omdat hun beleid dit nog niet mogelijk maakte, wat tot stagnatie leidde. Vanuit Horst aan de Maas zit hierdoor enige spanning op dit thema; deze gemeente ziet een gezamenlijke inspanningsverplichting waarin Venlo en Venray nog een achterstand hebben in te halen.

Gesprekspartners geven in het algemeen aan dat huisvesting in formele zin niet de verantwoordelijkheid is van het Ontwikkelbedrijf. Het Ontwikkelbedrijf zou meer kunnen bijdragen door bijvoorbeeld op voorhand bij uitgifte van gronden met vestigende bedrijven in gesprek te gaan over manieren om hun internationale werknemers te huisvesten, of door specifieke gronden vrij te houden voor huisvesting.

³⁷ Decisio, rapport ‘Onderzoek Internationale werknemers Limburg, 2020.

³⁸ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, presentatie Werkbezoek Raads- en Statenleden, juni 2021.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.

⁴¹ Idem.

Daarvoor heeft het Ontwikkelbedrijf kaders nodig van de overheden.

Een groot aantal van de bedrijven in het werklandschap is afhankelijk van internationale werknemers. Dit komt door het tekort aan mensen in de regio over de hele linie. Naast het regelen van huisvesting voor deze medewerkers, vraagt dit ook om begeleiding. Het bedrijf dat is gesproken, geeft aan dat gemeentes meer zouden moeten doen en bedrijven kunnen bijstaan op het gebied van huisvesting.

6.6 Railterminal en Greenportlane

De railterminal ligt gelegen tussen Klavers 6b en 4a en is ontwikkeld voor de aan- en afvoer van containers via trein. Voor de realisatie van de railterminal waren aanpassingen aan het spoor nodig. In de SOK is vastgelegd dat het Ontwikkelbedrijf hiervoor het project 'Spoorse Aanpassingen' zou uitvoeren in opdracht van Provincie Limburg.⁴² In 2019 is het project opgeleverd en in 2020 is de railterminal definitief in gebruik genomen. De bouw en exploitatie van de railterminal is uitbesteed aan Cabooter.

Een ander belangrijk bereikbaarheidsproject binnen de SOK was de centrale gebiedsontsluitingsweg 'Greenportlane'. Deze weg is in 2012 aangelegd om te zorgen voor een goede gebiedsontsluiting voor het werklandschap en het minimaliseren van benodigde verkeersbewegingen. Voor de periode 2017-2021 lagen er nog een aantal verplichtingen vanuit de provincie Limburg⁴³:

- Het realiseren van een fietsbrug bij Klaver 1 tot en met 3 over de Greenportlane en een ongelijkvloerse fietsverbinding ter hoogte van de Eindhoveneweg (N556), of alternatieve fietsverbindingen indien partijen daarover overeenstemming hebben bereikt.
- Een inspanningsverplichting ten aanzien van het toelaten van terminaltrekkers op de Greenportlane; deze inspanningsverplichting is tot dusverre niet ingevuld.
- Een bijdrage aan eventueel noodzakelijke maatregelen aan de Eindhoveneweg (N556) als gevolg van het niet doortrekken van de Greenportlane naar A67.

Daarnaast is in 2019 de fietsviaduct Greenportlane aangelegd. Ook is er een Greenport Bikeway aangelegd die door Trade Port Noord loopt en zorgt voor een verbinding tussen station Horst en het centrum van Venlo. Daarnaast is er een fietstunnel onder het spoor aangelegd. De complexe en kostbare doortrekking van de Greenportlane naar de A67 bleek niet langer noodzakelijk omdat de verbindingen voorlopig voldoende robuust bleken te zijn en in de toekomst eventueel robuuster zijn te maken.⁴⁴

Beelden

De railterminal, Spoorse aanpassingen en Greenportlane zijn niet bij alle gesprekspartners aan bod gekomen. Door een aantal gesprekspartners is vermeld dat het project van de railterminal en de exploitatie ervan soepel is verlopen. Daarnaast is benoemd dat de verhoogde bereikbaarheid aantrekkelijk is voor bedrijven, en in sommige gevallen een doorslaggevende vestigingsvoorwaarde is. Ook draagt de terminal bij aan een *modal shift*: meer transport per spoor in plaats van per vrachtauto. Een enkeling plaatst daarbij de kanttekening dat de railterminal hinder voor de omgeving teweegbrengt in de vorm van licht en geluid. Ook wordt een kanttekening geplaatst bij de capaciteit van de railterminal, met beperkte mogelijkheden om uit te breiden.

Over Greenportlane wordt door gesprekspartners ingebracht dat dit conform de SOK is gerealiseerd. Een enkele gesprekspartner geeft aan te twifelen of het juiste besluit is genomen om de Greenportlane niet langer door te trekken naar de A67, omdat er daardoor nog maar beperkte ruimte zou zijn om op toekomstige verkeerskundige knelpunten te acteren. Daarnaast geeft een enkeling aan meer aandacht te wensen voor ontsluiting en verkeersveiligheid van fietsers. Er ontbreken fietspaden van klaver naar klaver waardoor er in sommige gevallen langs de weg moet worden gefietst waar ook vrachtwagens rijden.

6.7 Dassenplan en Parc Zaarderheiken

Voor de bescherming van dassen in het werklandschap is in 2015 een Dasseninrichtingsplan opgesteld door Trade Port Noord en gemeente Venlo. Het plan heeft als doel om adequate mitigerende maatregelen in kaart te brengen, zodat negatieve gevolgen aangaande de das voorkomen kunnen worden.

⁴² Voor het project 'Spoorse Aanpassingen' is een subsidiebudget van € 49,6 miljoen verstrekt. Het project is in 2021 ook administratief afgerond voor € 43,2 miljoen, waarmee de subsidie € 6,4 miljoen lager is uitgevallen.

⁴³ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Samenwerkings- en aandeelhoudersovereenkomst Werklandschap, 2017.

⁴⁴ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Verschillenanalyse 2016 en actualisatie beleidskader, september 2016.

De ambitie met betrekking tot de dassen is het realiseren van de dassenroutes volgens het inrichtingsplan, voor zover dat nog niet is gebeurd.⁴⁵ In de periode 2017-2021 is er op verschillende manieren invulling gegeven aan de dassenvoorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn de dassenverbindingen onder Greenport Venlo (Ecozone), dassentunnels bij de Venrayseweg en de A73, en de Ecoduct Greenportlane.⁴⁶ Ook zijn er al 550 bomen gepland, ter bevordering van de dassenroutes.

Parc Zaarderheiken is een gebied met de ambitie om ruim honderd hectare nieuwe natuur en landschap met recreatief medegebruik te realiseren. In de SOK staat opgenomen dat het Ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is voor de exploitatie en realisatie van de golfbaan en het evenemententerrein, al dan niet door derden uitgevoerd. Daarnaast is Venlo aangesteld als verantwoordelijke voor de aankoop van gronden, het opstellen en vaststellen van het bestemmingsplan en de bijbehorende onderzoeken, en het aanleggen van een fietspad in het park. Als resultaat hiervan is op 29 januari 2020 het bestemmingsplan Parc Zaarderheiken vastgesteld. Voorlopige voorziening van dit plan is afgewezen. Vervolgens is het plan twee jaar in procedure geweest en heeft op 28 januari 2022 hierover een zitting plaatsgevonden met de Raad van State. Het plan is nu onherroepelijk en kan worden gerealiseerd.

Beelden

Over het Dassenplan en de dassenvoorzieningen is tijdens de interviews slechts summier gesproken. In het algemeen wordt aangegeven dat er goed wordt omgegaan met het Dassenplan en dat de omgeving hierbij goed betrokken is. Discussies en procedures die op dit onderwerp worden gevoerd, komen vanuit de Dassenwerkgroep Limburg. Uit een aantal interviews blijkt dat niet alle aandeelhouders volledig enthousiast zijn met de groeninvulling van Parc Zaarderheiken. De vraag die wordt gesteld, is of een golfpark kan worden beschouwd als natuurcompensatie. Verder geven een aantal gesprekspartners aan dat het plan erg lang heeft stil gelegen.

6.8 Bevindingen

Op basis van een analyse van de feiten en beelden komen wij in ons onderzoek tot de volgende bevindingen over de thema's *processen en projecten*:

- De afgelopen vijf jaar heeft het Ontwikkelbedrijf diverse bijeenkomsten georganiseerd voor bewoners,

dorpsraden, buurtgroepen, ondernemersverenigingen en volksvertegenwoordigers. Betrokkenen ervaren hiermee adequate inzet vanuit het Ontwikkelbedrijf op het omgevingsmanagement. Er worden kansen gezien voor verdere versterking van het omgevingsmanagement. Hierbij valt te denken aan positievere informatievoorziening naar de omgeving toe en een verkenning naar de wenselijkheid van een omgevingsfonds.

- Het parkmanagement en het onderhoud van de openbare ruimte is in goed beheer. Aandachtspunt voor de toekomst is dat, nadat het beheer en onderhoud is overgedragen aan de gemeenten, de kwaliteit hiervan op een structurele wijze behouden blijft.
- De gronden zijn in een hoog tempo uitgegeven: circa een vijfde van het grondgebied (18%) is nog te ontwikkelen. Deze gronden zijn voornamelijk gelegen in de gemeente Horst aan de Maas en Venray. Bij het proces van uitgeven is een aantal kanttekeningen geplaatst. Vanuit de gemeente Horst aan de Maas en Venray is behoefte aan kleinere kavels en een sterkere inzet op lokale bedrijvigheid, wat zou leiden tot vermindering van opbrengsten en lagere snelheid van ontwikkeling. Overeenstemming is hierop nog niet bereikt.
- Bovendien zouden gemeenten graag meer betrokken worden bij het uitgifteproces. Gemeenten zouden graag eerder zicht hebben op potentiële vestigers, en daarover met het Ontwikkelbedrijf tijdig afstemming hebben. Daarbij hebben gevestigde bedrijven behoefte aan transparantere criteria waarop gronden worden uitgegeven.
- Het bestemmingsplan voor dertig hectare ontwikkelruimte in Venray is in maart 2021 verworpen in de Venrayse gemeenteraad. De overige aandeelhouders ervaren de ontwikkelruimte als harde afspraak die is gemaakt bij toetreding en verwachten duidelijkheid van Venray over de deelname in en bijdrage aan de samenwerking.
- De huisvesting van internationale werknemers is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten, waarbij ook naar de provincie wordt gekeken. Het vraagstuk reikt verder dan de samenwerking in Greenport Venlo. Ook vanuit bedrijven is er de wens dat ze meer worden bijgestaan door gemeentes. Het Ontwikkelbedrijf kan bijdragen door bij de uitgifte van de gronden bewuster om te gaan met het huisvestingsvraagstuk, door bijvoorbeeld een gesprek met de bedrijven hierover aan te gaan over manieren om hun internationale werknemers te huisvesten, of door specifieke gronden vrij te houden voor huisvesting. Daarvoor heeft het Ontwikkelbedrijf kaders nodig van de overheden.
- Over het algemeen wordt er positief gekeken naar de railterminal, de Spoorse aanpassingen ten behoeve van de railterminal en Greenportlane.

⁴⁵ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Samenwerkings- en aandeelhoudersovereenkomst Werklandschap, 2017.

⁴⁶ Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.



HOOFDSTUK 7

Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen we op basis van de voorgaande hoofdstukken tot een overall-analyse van de feiten, beelden en bevindingen en worden onze hoofdconclusies toegelicht. Op basis daarvan worden enkele aanbevelingen gedaan voor te nemen vervolgstappen.

7.1 Introductie

Voor deze evaluatie zijn door de werkgroep van samenwerkende partijen drie hoofdvragen geformuleerd:

1. Wat heeft het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo bereikt?
2. Wat is afgewerkt en wat staat nog open? Waarom staan punten nog open?
3. Wat gaat/ging goed of minder goed in de samenwerking en uitvoering, en waarom?

In dit hoofdstuk geven we antwoord op deze hoofdvragen, in de vorm van een onderbouwende analyse en conclusies. Omdat vraag 1 en 2 sterk aan elkaar gerelateerd zijn, worden die vragen gezamenlijk behandeld in paragraaf 7.2. De derde vraag komt aan de orde in paragraaf 7.3.

Tot slot blikken we in paragraaf 7.4 vooruit op het vervolg van de samenwerking en komen we tot enkele aanbevelingen.

7.2 Wat is er bereikt en welke opgave resteert?

Er is veel bereikt

De Samenwerkingsovereenkomst voor de gebiedsontwikkeling van Greenport Venlo zet in op drie ambities: het faciliteren van werkgelegenheid, het ontwikkelen van duurzame bedrijventerreinen en het ontwikkelen van een robuust raamwerk van natuur en landschap. Niet op alle onderdelen bevat de SOK een scherpe uitwerking van deze ambities in concrete doelstellingen. Voor een deel was deze uitwerking door ons te reconstrueren op basis van andere documenten, maar de status van de daarin opgenomen (kwantitatieve) doelstellingen was niet altijd duidelijk. Ook is er niet voor alle doelstellingen – zoals het aantal hogeropgeleiden en het type bedrijvigheid – informatie beschikbaar om vast te stellen in welke mate de beoogde resultaten zijn bereikt.

Niettemin kan op basis van ons onderzoek worden gesteld dat het Ontwikkelbedrijf er binnen de kaders van de Samenwerkingsovereenkomst in geslaagd is om in een relatief korte periode veel te bereiken:

- In Trade Port Noord is een groot deel (circa 80%) van de grond inmiddels uitgegeven, voornamelijk aan bedrijven op zeer grote kavels die actief zijn in de logistiek- en/of distributiesector. De omgevingskwaliteit van het bedrijventerrein wordt hoog gewaardeerd. Daarnaast waren er nieuwe vestigingen in de tuinbouwclusters, het Freshpark en op de campus, die niet onder de SOK vallen maar wel onderdeel zijn van het werklandschap Greenport Venlo.
- Het aantal gecreëerde banen en arbeidsplaatsen per hectare voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen, waarbij het aantal arbeidsplaatsen per hectare hoger is uitgekapt dan vooraf ingeschat.
- Er worden positieve financiële resultaten geboekt, met een aanzienlijke verwachte plus op de begroting. Dit is te danken aan de gunstige marktomstandigheden, een effectieve verwerving en uitvoering (door een gezamenlijke, professionele organisatie) en een goede kostenbeheersing.
- Er zijn succesvolle bereikbaarheidsprojecten gerealiseerd, zoals de railterminal, de Greenportlane en de Greenport Bikeway.
- Op het gebied van duurzame energievoorziening (zonne- en windenergie) zijn zeer positieve resultaten geboekt. Er wordt aanzienlijk meer energie opgewekt via de zonnepanelen dan vooraf is beoogd en er zijn acht windturbines gerealiseerd.
- Het Landschapsplan en Dassenplan zijn voor een flink deel gerealiseerd of in ontwikkeling. Van de in de SOK voorgenomen 400 hectare natuurontwikkeling (doel 2025) resteert nog 84 hectare (21%).

Groot aandeel van logistieke bedrijven

- Ten aanzien van de *werkgelegenheid* ontbreken harde cijfers om scherpe conclusies te trekken over het type werkgelegenheid. Niettemin overheerst het beeld bij veel stakeholders dat de sectoren maakindustrie en agro/food beperkt zijn vertegenwoordigd. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt het ontbreken van een marktvraag vanuit deze sectoren en tegelijkertijd de zeer grote marktvraag vanuit de logistieke sector naar (zeer) grote kavels, die in Greenport Venlo konden worden gefaciliteerd.
- De ontwikkeling van *dertig hectare bedrijventerrein in Venray* is onzeker geworden nadat de gemeenteraad van Venray besloot om het bestemmingsplan dat daarvoor was opgesteld niet vast te stellen. De achterliggende discussie over het profiel van het bedrijventerrein en de grootte van de kavels speelt ook in de uitwerking van het plandeel in Horst aan de Maas.

Niet alle ambities zijn gerealiseerd

- De doelstellingen rond duurzame opwek zijn zeer succesvol gerealiseerd met het grote aandeel zonnepanelen en de gerealiseerde windturbines. De inzet op geothermie, C2C en het sluiten van kringlopen (reststromen, warmte) heeft ondanks inspanningen van het Ontwikkelbedrijf vooralsnog niet tot succes geleid. Bij C2C en het sluiten van kringlopen heeft dit (voornamelijk) te maken met het ontbreken van een goede businesscase. Ook maakt het feit dat veel bedrijven actief zijn in de logistieke sector het lastiger om grondstofketens aan elkaar te verbinden. Voor geothermie speelde een probleem rond de vergunningverlening, wat vervolgens resulteerde in een faillissement van de initiatiefnemer.
- Ten aanzien van de *groenambities* resteert nog een opgave van 83 hectare. Daarnaast blijft sprake van discussie onder de aandeelhouders over de consequenties van het niet realiseren van 200 hectare natuurontwikkeling door provincie Limburg. De provincie Limburg heeft middels een brief aan het Ontwikkelbedrijf laten weten dat het intrekken van de Rijksfinanciering geen aanleiding is voor financiële compensatie door de provincie.

Neveneffecten en veranderende context spelen belangrijke rol in waardering resultaten

Uit de analyse komt nadrukkelijk naar voren dat de maatschappelijke en economische context bij de start van de gebiedsontwikkeling een heel andere was dan heden ten dage. In 2009 bevond de regio zich in een economische crisis, met hoge werkloosheid en zorgen over de robuustheid en veerkracht van de economische structuur. Dat verklaart de sterke inzet op werkgelegenheid. Er was een sterk gevoel van urgentie en regionale saamhorigheid. Het Ontwikkelbedrijf is daarop voortvarend aan de slag gegaan met de gebiedsontwikkeling, sinds 2016 op basis van de afspraken in de SOK.

Inmiddels gaat het de regio Noord-Limburg economisch voor de wind, en is er geen overschot maar groot tekort aan arbeidskrachten. De COVID-pandemie heeft de digitalisering van de economie een impuls gegeven en geleid tot versnelling van de groei van logistiek en distributie, met name als gevolg van online verkopen. Bovendien worden er maatschappelijk steeds nadrukkelijker vragen gesteld over de grenzen aan onze economische groei, met een inzet op 'brede welvaart'. In het verlengde daarvan heeft zich (landelijk) een discussie ontwikkeld over de impact van grootschalige XXL-ontwikkelingen (distributiecentra, datacenters) op het landschap.

Deze veranderende context heeft twee belangrijke effecten:

1. Het tekort aan arbeidskrachten en de sterke groei van de logistieke sector dragen bij aan een grote afhankelijkheid van buitenlandse werknemers, waarop in de regio al sinds lange tijd een groot beroep wordt gedaan in onder meer de tuinbouwsector. Op deze ontwikkeling is in de SOK niet geanticipeerd, met name waar het gaat om de huisvesting van deze internationale arbeidskrachten. Hoewel formeel de gemeenten primair verantwoordelijk zijn en het geen taak is van het Ontwikkelbedrijf, is er onder de aandeelhouders geen eenduidig beeld over wie welke verantwoordelijkheid heeft bij het oplossen van dit vraagstuk.
2. De maatschappelijke en politieke waardering voor de doelen in de SOK en geboekte resultaten is veranderd. De genoemde neveneffecten (internationale werknemers, landschappelijke impact) krijgen meer aandacht en roepen vragen op over de maatschappelijke meerwaarde van de (op zichzelf succesvolle) gebiedsontwikkeling. Redenerend vanuit de publieke waardedriehoek van Mark Moore heeft dit invloed op de legitimiteit van het handelen vanuit de SOK.

Conclusies

1. Het Ontwikkelbedrijf heeft de beoogde gebiedsontwikkeling van het werklandschap zoals geformuleerd in kaderstellende documenten overall succesvol uitgevoerd, met een voortvarende gebiedsontwikkeling, een hoge kwaliteit en positieve financiële resultaten.
2. Er zijn goede resultaten geboekt op het gebied van duurzaamheid en groenontwikkeling, maar nog niet alle ambities zijn gerealiseerd.
3. De grote vraag vanuit de logistieke sector en de beperkte vraag vanuit de (grootschalige) agrofood en maakindustrie heeft geleid tot een beperkte vertegenwoordiging van bedrijven uit de agrofood en maakindustrie op de gronden die door het Ontwikkelbedrijf zijn ontwikkeld.
4. De maatschappelijke context verandert en de gebiedsontwikkeling heeft neveneffecten; dit heeft impact op de maatschappelijke en politieke waardering van de bereikte resultaten.
5. Voor de resterende gebiedsontwikkeling leeft in de gemeenten Venray en Horst aan de Maas de wens om meer kleinere kavels te ontwikkelen met meer aandacht voor lokale en regionale bedrijven. Een dergelijke aanpassing heeft een negatief effect op het financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling.

- Tegelijkertijd is er behoefte aan meer ruimte voor een informeel bestuurlijk gesprek over bestuurlijke vraagstukken die betrekking hebben op de context waarbinnen het Ontwikkelbedrijf zijn taak moet uitvoeren. Op dit moment is daar onvoldoende mogelijkheid voor, wat eraan bijdraagt dat sommige kwesties blijven voortslepen of dat er onvoldoende wordt geanticipeerd op een veranderende maatschappelijke of politieke context.
- De raad van commissarissen functioneert op dit moment enerzijds als klankbord en toezichthouder richting de directeur, en anderzijds als adviesorgaan richting directie en aandeelhouders. Er ligt relatief veel beslissingsbevoegdheid bij de AVA, wat het risico met zich meebrengt dat door de raad van commissarissen onvoldoende tegenwicht kan worden geboden in terugkerende discussies over kaders en invulling van bepaalde planonderdelen.

Positief over Ontwikkelbedrijf, spanningsveld rond gronduitgifte

Het Ontwikkelbedrijf geeft op voortvarende wijze invulling aan de doelstellingen zoals vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst. De gronduitgifte loopt voorspoedig, de financiële resultaten zijn goed en ook op het gebied van duurzaamheid en natuur en landschap is al veel bereikt. Betrokkenen oordelen positief over de professionaliteit van het Ontwikkelbedrijf en diens uitvoering van projecten en processen.

Met name rond de gronduitgifte is wel regelmatig sprake van een spanningsveld tussen de autonome positie van het Ontwikkelbedrijf en de lokale wensen en belangen van de deelnemende gemeenten. In Horst aan de Maas en Venray leeft de politieke wens om kleinere kavels uit te geven, meer gericht op lokale bedrijven en met een minder groot aandeel van logistieke bedrijven. Gemeenten zouden graag eerder geïnformeerd worden over afwegingen rond gronduitgifte en potentiële nieuwe bedrijfsvestigingen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat in een later stadium discussies op tafel komen over de interpretatie van het bestemmingsplan.

7.3 Hoe verliep de samenwerking en uitvoering?

Governancevorm wordt positief beoordeeld, met enkele aandachtspunten

De samenwerking in de bv Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo wordt in het algemeen positief beoordeeld. Deelnemers zijn in hoofdlijn positief over de governancevorm en het financieel arrangement. In de wijze waarop de governance in de praktijk functioneert komen wel enkele aandachtspunten naar voren:

- De rollen van aandeelhouder van het Ontwikkelbedrijf enerzijds en van lokale overheid, bevoegd gezag en beleidsuitvoerder anderzijds lopen soms door elkaar. Op die manier wordt de bestuurlijke/politieke dynamiek onderdeel van de AVA, terwijl die bedoeld is voor aansturing van de bv. Dit kan leiden tot een diffuse taak voor het Ontwikkelbedrijf.

Samenwerking onder druk door politieke dynamiek, lokale keuzes en niet gerealiseerde plandelen

Het sterke gevoel van gezamenlijkheid zoals dat bij de start van het Ontwikkelbedrijf werd gevoeld komt de laatste jaren meer onder druk. Daarin spelen twee – onderling samenhangende – mechanismen een rol:

- Ten eerste leidt de veranderende economische en maatschappelijke context en de daarmee samenhangende lokale politieke dynamiek ertoe dat de aandeelhouders anders kijken naar sommige uitgangspunten in de Samenwerkingsovereenkomst en naar de wijze waarop daar door het Ontwikkelbedrijf invulling aan wordt gegeven. Het draagvlak voor de invulling van de Samenwerkingsovereenkomst neemt af. Daarmee neemt ook de legitimiteit van de SOK af.
- Ten tweede is het stilvallen of wegvallen van planonderdelen van invloed op de gezamenlijkheid. De Samenwerkingsovereenkomst is te zien als een totaalpakket en de balans wijzigt wanneer bepaalde onderdelen niet worden gerealiseerd. Dit geldt zeker wanneer dergelijke (lokale) keuzes doorwerken in de (gezamenlijke) grondexploitatie.

Het lukt de samenwerkingspartners onvoldoende om een aantal hieruit voortvloeiende slepende bestuurlijke discussies af te ronden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de consequenties van het (vooral nog) niet ontwikkelen van dertig hectare in Venray, voor de vraag hoe en door wie het vraagstuk van huisvesting van internationale medewerkers moet worden opgelost en voor de vraag in hoeverre er nog een verantwoordelijkheid ligt bij de provincie voor het niet ontwikkelen van 200 hectare natuur.

7.4 Vooruitblik en aanbevelingen

Vijf jaar na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst kan worden geconstateerd dat de uitvoering ervan op veel onderdelen voortvarend is verlopen, maar ook dat het draagvlak voor de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de SOK is afgenomen.

Redenerend op basis van het publieke waardemodel van Mark Moore is langs drie lijnen de vraag aan de orde op welke wijze de samenwerkingspartners invulling willen geven aan de resterende opgave:

Publieke Waarde versus Legitimiteit

De te realiseren publieke waarde wordt anno 2022 anders beleefd dan bij de start van de samenwerking. Om hierover in gesprek te gaan, heeft de directeur van het Ontwikkelbedrijf de aandeelhouders reeds uitgenodigd voor een (informeel) strategisch overleg in september, samen met de raad van commissarissen.⁴⁷ Werkgelegenheid an sich is geen passende doelstelling, gezien het tekort aan werknemers in de regio en (de effecten van) het grote aantal internationale arbeidskrachten dat wordt ingezet. Voor de resterende opgave roept dit de vraag op welke werkgelegenheid het meest van toegevoegde waarde is voor de regio en hoe daarin binnen Greenport Venlo kan worden voorzien. Die vraag kan niet los worden gezien van de economische strategie van de regio Noord-Limburg en de samenwerkingspartners in het regionaal-economische ecosysteem, zoals de in Venlo gevestigde hogescholen, de Universiteit van Maastricht en het regionale bedrijfsleven.

Publieke waarde versus Capaciteit

Een groot deel van de voorgenomen ontwikkeling in Greenport Venlo is inmiddels afgerond. Het merendeel van de gronden is uitgeven en de randvoorwaardelijke infrastructuur is gerealiseerd. De resterende ontwikkeling vindt voor het grootste deel plaats op het grondgebied van gemeenten Horst aan de Maas en (mogelijk) Venray. Dit roept de vraag op in hoeverre het noodzakelijk – dan wel van toegevoegde waarde – is om de resterende ontwikkeling gezamenlijk te blijven uitvoeren. Die vraag volgt op de eerste vraag: welke publieke waarde wordt geambieerd? Het is hoe dan ook verstandig om na te gaan denken over verschillende exitscenario's. Wat gebeurt er als een van de gemeenten of de provincie zich uit de samenwerking wenst terug te trekken?

⁴⁷ Brief directeur Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo aan aandeelhouders, uitnodiging voor informeel strategisch overleg met aandeelhouders, raad van commissarissen en directie in september, februari 2022.

Conclusies

1. De governance in de vorm van een bv met raad van commissarissen op basis van een Samenwerkingsovereenkomst functioneert op hoofdlijn goed en heeft geleid tot een voortvarende ontwikkeling.
2. Rolzuiverheid is een belangrijk aandachtspunt voor de samenwerkingspartners: de rol als aandeelhouder wordt in de praktijk soms vermengd met de (lokale) verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering.
3. Een (informeel) overleg voor strategische bestuurlijke afstemming kan bijdragen aan een meer transparante scheiding van rollen en het (sneller) oplossen van slepende discussies.
4. Het Ontwikkelbedrijf geeft op professionele wijze invulling aan zijn taak.
5. Het overkoepelende belang is gaandeweg meer naar de achtergrond verschoven en het lukt samenwerkingspartners onvoldoende om langlopende bestuurlijke discussies af te hechten.

Hoe worden de kwalitatieve ambities en de realisatie van de resterende natuurontwikkeling geborgd? Hoe worden de financiële consequenties van eventuele keuzes over een alternatieve invulling van de gebiedsontwikkeling (tempo, profiel, kavelgrootte) verrekend?

Capaciteit versus Legitimiteit

De afgelopen periode lag de focus op voortvarende uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst. Dit heeft tot resultaat geleid, maar tegelijkertijd zien veel betrokkenen een spanningsveld tussen de autonome positie van het Ontwikkelbedrijf en de maatschappelijke en politieke dynamiek daaromheen. Deze dynamiek kwam nu geregeld samen in de AVA, terwijl die vergadering bedoeld is voor het zakelijk aansturen van de bv. Er is behoefte aan een ander platform, waar het bestuurlijke gesprek kan plaatsvinden over de (soms conflicterende) belangen van de samenwerkingspartners. In het verleden gebeurde dit in een informeel strategisch overleg, maar dat is al enige tijd niet samengekomen.

Aanbeveling 1

Het is opportuun om als publieke partners opnieuw te bezinnen op welke manier zij invulling kunnen geven aan de resterende ontwikkeling. Daarin staan twee strategische vragen centraal:

- Welke werkgelegenheid is het meest van toegevoegde waarde voor de regio en hoe kan daarin binnen Greenport Venlo worden voorzien?
- In hoeverre is het noodzakelijk – dan wel van toegevoegde waarde – om de resterende ontwikkeling gezamenlijk en via het Ontwikkelbedrijf te blijven uitvoeren?

Aanbeveling 2

Verken exitscenario's voor uittreding of beëindiging van de samenwerking, waarbij ook aandacht is voor de toekomstige financiering.

Aanbeveling 3

Organiseer een platform voor strategische bestuurlijke afstemming, waar bovenstaande vraagstukken aan de orde kunnen komen, maar ook lopende discussies over huisvesting van arbeidsmigranten, de ontwikkelruimte van Venray en de resterende opgave voor natuurontwikkeling.



BIJLAGE 1

Doel van het Ontwikkelbedrijf

Artikel 2.2 van de samenwerkingsovereenkomst beschrijft wat het doel van de vennootschap (het Ontwikkelbedrijf) is:

- *Het (her)ontwikkelen, realiseren en beheren van werklandschappen, vastgoed en gebiedsbrede (nuts) voorzieningen, alsmede het uitvoeren van beheers- en ontwikkelingsactiviteiten;*
- *Het bundelen en vergaren van kennis met betrekking tot de ontwikkeling en herstructurering van het gebied waar de vennootschap actief is;*
- *Regionale, nationale en internationale promotie van het gebied waar de vennootschap actief is;*
- *Stimuleren van ondernemingen om zich te vestigen in het gebied waar de vennootschap actief is, welke ondernemingen passen in het profiel dat door de overheden die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het desbetreffende gebied is of zal worden vastgesteld;*
- *Advisering en begeleiding van de overheden en (semi-) particuliere instanties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en herstructurering van het gebied waar de vennootschap actief is, onder meer met betrekking tot financiering en de vestigingsplaats van ondernemingen, alsmede de advisering van bedrijven;*
- *Het verlenen van financiële ondersteuning aan bedrijven die zich vestigen of zijn gevestigd in het gebied waar de vennootschap actief is, alsmede het verstrekken van garanties ten behoeve van bedrijven, indien en voor zover zulks nodig is ter realisatie van het doel van de vennootschap;*
- *Het oprichten van, het deelnemen in, het bestuur voeren over, het toezicht houden op en het zich op enigerlei andere wijze financieel interesseren bij andere vennootschappen en ondernemingen;*
- *Het optreden als vennoot in commanditaire vennootschappen of personenvennootschappen die een doel hebben dat gelijk of vergelijkbaar is met dat van de vennootschap;*
- *Het verlenen van diensten op administratief, technisch, financieel, commercieel, industrieel, economisch of bestuurlijk gebied aan andere vennootschappen, personen en ondernemingen;*
- *Het verkrijgen, bezitten, bezwaren, beheren, exploiteren, vervreemden, leasen, (ver)huren en ontwikkelen van goederen waaronder begrepen registergoederen ;*
- *Het verkrijgen, vervreemden, beheren en exploiteren van intellectuele eigendomsrechten, daaronder begrepen patenten, merkrechten, licenties, vergunningen, know how en andere industriële eigendomsrechten;*
- *Het lenen en uitlenen van gelden, het aantrekken van gelden en in het algemeen het aangaan van financiële transacties, en het aangaan van daarmee samenhangende overeenkomsten;*
- *Het verstrekken van garanties, het hoofdelijk naast of voor anderen verbinden van de vennootschap en het verstrekken van zekerheid en voor schulden en andere verplichtingen van de vennootschap of van derden.*

Het vorenstaande al of niet in samenwerking met derden en met inbegrip van het verrichten en bevorderen van alle handelingen die daarmee direct of indirect verband houden, alles in de ruimste zin van het woord. Het doel van de vennootschap is voorts het optreden als beherend vennoot van WOM K4 CV en TPN CV in het kader van de beëindiging van deze vennootschappen en de afwikkeling van de vereffening van het vermogen van elk van deze vennootschappen.

BIJLAGE 2

Evaluatiekader

Onderzoeksaspect	Onderzoeksvragen	Informatiebronnen
1. Publieke Waarde		
Hoofddoelen SOK: <ul style="list-style-type: none"> • Werkgelegenheid • Duurzaamheid • Landschap 	1. In hoeverre zijn de hoofddoelen uit de SOK geconcretiseerd en geoperationaliseerd? 2. Wat is bereikt van de in de SOK benoemde hoofddoelen? 3. Wat is niet bereikt en wat zijn de achterliggende redenen?	Bureaustudie, interviews en analyse
2. Capaciteit		
Governance	1. Hoe is de samenwerking georganiseerd? Zijn onderlinge rollen en taakverdeling helder? 2. Hoe zijn de stakeholders aangehaakt? 3. Hoe werkt de afgesproken governance uit in de praktijk? En in hoeverre draagt de governance bij aan het behalen van de doelen? 4. In hoeverre draagt de informatievoorziening bij aan een goede besluitvorming/sturing binnen de samenwerking? 5. Welke verbeterpunten zijn er nog in de governance?	Bureaustudie, interviews en analyse
Financiën	1. Hoe ziet het financieel arrangement eruit? Welke afspraken zijn hierover gemaakt? 2. In hoeverre zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar? 3. Wat zijn de financiële risico's en hoe zijn die verdeeld? 4. Draagt het financieel arrangement bij aan het behalen van de doelen? 5. Welke financiële resultaten zijn er behaald? Hoe verhouden deze zich tot prognoses en de begroting?	
3. Legitimiteit		
Draagvlak	1. In hoeverre wordt de gebiedsontwikkeling (doelen en samenwerking) gedragen door de volksvertegenwoordigers? 2. In hoeverre is er draagvlak vanuit de omgeving?	Interviews en analyse
4. Processen		
Operationele processen <ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsmanagement; • Parkmanagement; • Onderhoud en beheer openbare ruimte; • Uitgifte gronden. 	1. Hoe is de uitvoering van deze operationele processen georganiseerd? 2. Hoe is de uitvoering van deze processen verlopen? 3. Hoe dragen de processen bij aan de hoofddoelen? 4. Zijn er processen die extra aandacht vergen of andere manier van aanpak? Wat zijn specifieke succesfactoren?	Bureaustudie, interviews en analyse
5. Projecten		
<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelruimte Venray; • Dassenplan; • Greenportlane; • Parc Zaarderheiken; • Spoorse aanpassingen ten behoeve van de railterminal; • Huisvesting internationale werknemers.* 	1. In hoeverre zijn er concrete doelstellingen voor de projecten geformuleerd? En in hoeverre zijn deze doelstellingen helder voor de betrokkenen? 2. Hoe is de uitvoering van de projecten en daarbij onderdelen van de samenwerking verlopen? 3. Wat zijn de succesfactoren? 4. Wat ging minder goed? Welke lessen kunnen we daaruit trekken? 5. Welke uitdagingen zijn er nog?	Bureaustudie, interviews en analyse

* De huisvesting van internationale werknemers is geen onderdeel van de SOK maar wel als een relevant onderwerp in de evaluatie meegenomen.

BIJLAGE 3

Gesprekspartners

Organisatie	Functie
Het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo	Directeur Greenport Venlo
Het Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo	Twee leden van raad van commissarissen
Provincie Limburg	Gedeputeerde
Provincie Limburg	Accounthouder
Gemeente Horst aan de Maas	Wethouder
Gemeente Horst aan de Maas	Accounthouder
Gemeente Venlo	Wethouder
Gemeente Venlo	Accounthouder
Gemeente Venray	Wethouder
Gemeente Venray	Accounthouder
Gevestigd bedrijf	Vertegenwoordiger van een bedrijf
Ondernemingsvereniging	Voorzitter

BIJLAGE 4

Literatuurlijst

- Bestemmingsplan Bedrijventerrein de Spurkt Venray, 2021.
- Bestemmingsplan Parc Zaarderheiken Venlo, 2020.
- Bestemmingsplan Windpark Greenport Venlo, 2018.
- Brief directeur B.V. Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo aan aandeelhouders, uitnodiging informeel strategisch overleg met aandeelhouders, RvC en directie in september, februari 2022.
- Brief Provincie Limburg, Standpunt Limburg inzake Landschapsplan, oktober 2021.
- Buck Consultants International, Greenport Venlo op Koers, mei 2019.
- Decisio, rapport 'Onderzoek Internationale werknemers Limburg, 2020.
- Econsultancy, Dasseninrichtingsplan, 2015.
- Greenport Venlo, Strategisch Businessplan Gebiedsontwikkeling Klavertje 4, februari 2009.
- Greenport Venlo, Landschapsplan Klavertje 4, juli 2010.
- Greenport Venlo, Masterplan Gebiedsontwikkeling Klavertje 4, augustus 2009.
- Greenport Venlo, Structuurvisie Klavertje 4, 2012.
- Moore, M, Creating public value, Strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Kwartaalrapportage Q4 2021, 2021.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Open dag, april 2019.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Werkbezoek Raads- en Statenleden, juni 2021.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, juli 2020.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, juni 2018.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Presentatie Raads- en Statenleden, september 2017.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Samenwerkings- en aandeelhoudersovereenkomst Werklandschap, 2017.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Verschillenanalyse 2016 en actualisatie beleidskader, september 2016.
- Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo, Werkgelegenheidsonderzoek, september 2020.
- Provinciaal inpassingsplan (PIP) windpark Venlo, Provincie Limburg, 2018.
- SDU, Grip op regionale samenwerking 'Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers', 2015.

BIJLAGE 5

Interviewleidraad

De volgende onderwerpen kunnen in het gesprek aan bod komen, waarbij de focus van het gesprek afhangt van de specifieke achtergrond en kennis van de geïnterviewden.

- Hoofddoelen SOK: werkgelegenheid, duurzaamheid en landschap.
 - In hoeverre zijn de hoofddoelen gerealiseerd?
 - Wat zijn obstakels (geweest) voor het realiseren van de doelen?
- Governance
 - Hoe beoordeelt u de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd?
 - Hoe zijn de stakeholders aangehaakt?
 - Welke verbeterpunten ziet u in de governance en organisatie?
- Financiën
 - Hoe beoordeelt u het financieel arrangement van de samenwerking?
 - Hoe kijkt u aan tegen de financiële resultaten die zijn behaald?
- Draagvlak
 - In hoeverre wordt de gebiedsontwikkeling gedragen door de volksvertegenwoordigers?
 - In hoeverre is er draagvlak vanuit de omgeving?
- Processen - *Omgevingsmanagement, Parkmanagement, Onderhoud en beheer openbare ruimte en Uitgifte gronden*
 - Wat loopt er goed in de uitvoering van deze operationele processen en wat waren de succesfactoren daarvoor?
 - Welke verbeterpunten ziet u nog?
- Projecten - *Ontwikkelruimte Venray, Dassenplan, Greenportlane, Parc Zaarderheiken, Spoorse aanpassingen ten behoeve van de railterminal en Huisvesting internationale werknemers⁴⁸*
 - Wat loopt er goed in de uitvoering van de projecten en wat waren de succesfactoren daarvoor?
 - Welke verbeterpunten ziet u nog?

⁴⁸ De huisvesting van internationale werknemers is geen onderdeel van de SOK maar wel als een relevant onderwerp in de evaluatie meegenomen.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl



Samenwerkingsovereenkomst Werklandschap Greenport Venlo

Evaluatie

BEKNOPTE SAMENVATTING VAN HET EINDRAPPORT
11 JULI 2022

Achtergrond evaluatie

- Sinds 2017 werkt Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo aan de gebiedsontwikkeling van het werklandschap Greenport Venlo.
- Op basis van een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen Provincie Limburg, gemeente Venlo, gemeente Horst aan de Maas en gemeente Venray.
- In de SOK is afgesproken dat tenminste eens per vier jaar wordt geëvalueerd in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en hoe de samenwerking verloopt.
- Berenschot heeft deze evaluatie uitgevoerd in de eerste helft van 2022.
- Op basis van documentanalyse en interviews zijn feiten en beelden onderzocht, geanalyseerd. Op basis daarvan zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksvragen

- Een werkgroep vanuit de partners en het ontwikkelbedrijf formuleerde drie hoofdvragen:
 1. Wat heeft het Ontwikkelbedrijf bereikt?
 2. Wat is afgewerkt en wat staat nog open?
Waarom staan punten nog open?
 3. Wat gaat/ging goed of minder goed in samenwerking en uitvoering en waarom?
- Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van het *publieke waarde*-model van Mark Moore.



Publieke waarde-model

PRESENTATIE

Met feiten en beelden komen tot bevindingen

- In het rapport is een onderscheid gemaakt tussen een *feitelijke beschouwing, beelden* uit de interviews en onze *bevindingen*.
- In deze samenvatting staan de *bevindingen* per thema weergegeven. Dit is een interpretatie en weging van de feitelijke informatie en beelden (van de betrokkenen) uit de documenten, gesprekken en werksessies.
- Voor volledige context en toelichting, is het aan te raden het rapport te lezen.

PRESENTATIE

Voorgeschiedenis en evaluatieperiode



PRESENTATIE

Ambities en doelstellingen SOK





Bevindingen

PRESENTATIE

Publieke waarde (1/3)

In hoeverre zijn de doelstellingen tot dusverre gerealiseerd?

- Een groot deel van de gronden voor de Werklandschappen is uitgegeven: circa 364 van de 469 hectare grond is geleverd, verkocht of in optie.
- Een helder overzicht van de doelstellingen op de hoofdthema's ontbreekt. Dit kan leiden tot wisselende verwachtingen over het doel van de gebiedsontwikkeling.

PRESENTATIE

Publieke waarde (2/3)

In hoeverre zijn de doelstellingen tot dusverre gerealiseerd?

- Er zijn tot 2021 circa 7.500 banen gecreëerd op de door het Ontwikkelbedrijf verkochte kavels; het doel is 10.000 tot 15.000 2040. Er zijn 33 werknemers per hectare, hoger dan het oorspronkelijke streefgetal.
- De verwachtingen over het type werkgelegenheid verschillen, en het ontbreekt aan cijfers voor een goed beeld van de actuele situatie. Veel van de bedrijven in Trade Port Noord zijn actief in de logistieke sector. Er waren nieuwe vestigingen in de tuinbouwclusters, het Freshpark en op de campus, die niet onder de SOK vallen maar wel onderdeel zijn van het werklandschap Greenport Venlo.
- Een deel van de betrokkenen is niet tevreden over de balans in het type bedrijven en de consequenties daarvan voor de opbouw van de beroepsbevolking.

PRESENTATIE

Publieke waarde (3/3)

In hoeverre zijn de doelstellingen tot dusverre gerealiseerd?

- Op het gebied van duurzame energievoorziening zijn succesvolle resultaten geboekt. Er wordt aanzienlijk meer energie opgewekt dan vooraf is beoogd.
- De plannen voor geothermie zijn door externe omstandigheden niet van de grond gekomen. Overige duurzaamheidsambities, zoals Cradle to Cradle, zijn meer op de achtergrond geraakt.
- Het landschapsplan is voor een flink deel gerealiseerd of in ontwikkeling. Van de voorgenomen 400 hectare (doel 2025) resteert nog 84 hectare (21%).
- Er is geen bestuurlijke consensus onder de aandeelhouders over de consequenties van het niet realiseren van 200 hectare natuurontwikkeling door Provincie Limburg, als gevolg van een weggevalen Rijksbijdrage. Een aantal aandeelhouders verwacht hiervoor nog een inspanning van de Provincie.

PRESENTATIE

Capaciteit (1/2)

Hoe wordt de samenwerking georganiseerd en bestuurd?

- De governance is op papier goed uitgewerkt. In de praktijk is er een spanningsveld tussen de autonomie van het Ontwikkelbedrijf en de verschillende rollen en belangen van de partners.
- Die belangen komen nu op bestuurlijk niveau samen in de AVA. De AVA is idealiter echter zuiver gericht op de sturing van het Ontwikkelbedrijf als bv.
- Discussies over gevoelige onderwerpen kunnen lang doorlopen zonder te worden beslecht. Het (informeel) strategisch overleg van aandeelhouders kan meer benut worden.
- De RvC functioneert op dit moment enerzijds als klankbord en toezichthouder richting de directeur, en anderzijds als adviesorgaan richting directie en aandeelhouders.
- Er ligt relatief veel beslissingsbevoegdheid bij de AVA, met het risico dat de RvC onvoldoende tegenwicht kan bieden in terugkerende discussies over kaders en bepaalde planonderdelen.

PRESENTATIE

Capaciteit (2/2)

Hoe wordt de samenwerking georganiseerd en bestuurd?

- Bestuurders en volksvertegenwoordigers worden regelmatig geïnformeerd met kwartaalrapportages en een jaarlijkse bijeenkomst. Dit verloopt conform afspraken.
- Het Ontwikkelbedrijf functioneert goed en naar tevredenheid van de aandeelhouders: de formele taak en doelen worden voortvarend, binnen de gestelde kaders, uitgevoerd.
- Betrokkenen zijn tevreden over het financieel arrangement. De financiële resultaten zijn goed. De GREX is (zeer) positief, hoewel het daadwerkelijke eindresultaat nog afhangt van marktontwikkelingen en politieke keuzes.
- De enige kanttekeningen zijn dat er vooraf geen financieel exitscenario is afgesproken en dat is gebleken dat de flexibiliteit van het financiële arrangement beperkingen kent.

PRESENTATIE

Legitimiteit

Hoe is het draagvlak bij de betrokken stakeholders en hun achterban?

- Al vroeg na het sluiten van de SOK bleek dat gemeenteraden minder vestigingen van logistieke bedrijven wensen en juist een sterkere focus op de agrarische sector en maakindustrie.
- De politieke en maatschappelijke weerstand tegen de gebiedsontwikkeling is in de loop der jaren gegroeid. Er is meer nadruk komen te liggen op het stimuleren van lokale bedrijvigheid.
- Bij deelnemende overheden is de focus verschoven van regionale naar lokale belangen.
- Volksvertegenwoordigers willen grip op de aansturing maar hebben daar eigenlijk geen positie in. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen laten zij alsnog hun invloed gelden.
- Gevestigde bedrijven zijn zeer positief over het beheer van het werklandschap, de aanwezige faciliteiten en het contact met het Ontwikkelbedrijf. Zij ervaren echter minder steun vanuit de gemeenten op het vlak van huisvesting van internationale werknemers.

Processen en projecten (1/2)

- Betrokkenen ervaren een adequate inzet vanuit het Ontwikkelbedrijf op het omgevingsmanagement, al worden er kansen gezien voor verdere versterking.
- Het parkmanagement en het onderhoud van de openbare ruimte is goed. Aandachtspunt is om de kwaliteit hiervan te behouden, ook nadat het is overgedragen aan de gemeenten.
- De gronden zijn in een hoog tempo uitgegeven: circa 18% is nog te ontwikkelen.
- Vanuit Horst aan de Maas en Venray is behoefte aan kleinere kavels en meer inzet op lokale bedrijvigheid. Dit zorgt voor lagere opbrengsten. Overeenstemming hierop is nog niet bereikt.
- Gemeenten zouden graag meer betrokken worden bij het uitgifteproces.
- Gevestigde bedrijven hebben behoefte aan transparantere criteria waarop gronden worden uitgegeven.

Processen en projecten (2/2)

- Het bestemmingsplan voor 30 ha ontwikkelruimte in Venray is in maart 2021 in de raad verworpen. De overige aandeelhouders ervaren deze ontwikkelruimte als harde afspraak.
- De huisvesting van internationale werknemers is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten, waarbij ook naar de provincie wordt gekeken. Het vraagstuk reikt verder dan de samenwerking in Greenport Venlo. Het Ontwikkelbedrijf kan bijdragen, maar daarvoor zijn kaders nodig van de overheden.
- Over het algemeen wordt er positief gekeken naar de railterminal, de Spoorse aanpassingen ten behoeve van de railterminal en Greenportlane.



Conclusies en aanbevelingen

PRESENTATIE

Wat is er bereikt?

Conclusies

1. Het Ontwikkelbedrijf heeft de beoogde gebiedsontwikkeling van het werklandschap overall succesvol uitgevoerd, met een voortvarende gebiedsontwikkeling, hoge kwaliteit en positieve financiële resultaten.
2. Er zijn goede resultaten geboekt op het gebied van duurzaamheid en groenontwikkeling, maar nog niet alle ambities zijn gerealiseerd.
3. De grote vraag vanuit de logistieke sector en de beperkte vraag vanuit de (grootschalige) agrofood en maakindustrie heeft geleid tot een beperkte vertegenwoordiging van bedrijven uit de agrofood en maakindustrie op de gronden die door het Ontwikkelbedrijf zijn ontwikkeld.
4. De maatschappelijke context verandert en de gebiedsontwikkeling heeft neveneffecten; dit heeft impact op de maatschappelijke en politieke waardering van de bereikte resultaten.
5. Voor de resterende gebiedsontwikkeling leeft in de gemeenten Venray en Horst aan de Maas de wens om meer kleinere kavels te ontwikkelen met meer aandacht voor lokale en regionale bedrijven. Een dergelijke aanpassing heeft een negatief effect op het financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling.

PRESENTATIE

Hoe verliep de samenwerking en uitvoering?

Conclusies

1. De governance in de vorm van een bv met raad van commissarissen op basis van een Samenwerkingsovereenkomst functioneert op hoofdlijn goed en heeft geleid tot een voortvarende ontwikkeling.
2. Rolzuiverheid is een belangrijk aandachtspunt voor de samenwerkingspartners: de rol als aandeelhouder wordt in de praktijk soms vermengd met de (lokale) verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering.
3. Een (informeel) overleg voor strategische bestuurlijke afstemming kan bijdragen aan een meer transparante scheiding van rollen en het (sneller) oplossen van slepende discussies.
4. Het Ontwikkelbedrijf geeft op professionele wijze invulling aan zijn taak.
5. Het overkoepelende belang is gaandeweg meer naar de achtergrond verschoven en het lukt samenwerkingspartners onvoldoende om langlopende bestuurlijke discussies af te hechten.

PRESENTATIE

Status van alle onderdelen uit de SOK

		Onderwerp	Status	Toelichting
Hoofddoelen	1.	Werkgelegenheid		Kwantitatief goede resultaten, kwalitatief wisselend beeld
	2.	Duurzaamheid		Zeer veel duurzame opwek gerealiseerd, circulair bleek lastig
	3.	Landschap		Landschapsplan voor groot deel gerealiseerd of in ontwikkeling
Specifieke aspecten	4.	Uitgifte gronden		Voortvarende uitgifte, 80% reeds uitgegeven, vooral op grote kavels
	5.	Parkmanagement		Focus op veiligheid en beheer, minder op C2C en sluiten ketens
	6.	Onderhoud/beheer openbare ruimte		Kwaliteit openbare wordt hoog gewaardeerd
	7.	Spoorse aanpassingen Railterminal		Project opgeleverd en railterminal wordt goed gebruikt
	8.	Parc Zaarderheiken		Bestemmingsplan onherroepelijk en kan worden gerealiseerd
	9.	Greenportlane		Conform SOK gerealiseerd
	10.	Dassenplan		Meerdere dassenroutes gerealiseerd en 550 bomen geplant
	11.	Ontwikkelruimte Venray		Bestemmingsplan door raad Venray afgewezen, vervolg ongewis
	12.	Financieel arrangement en resultaten		Arrangement hoofdzakelijk positief beoordeeld, goede resultaten
	13.	Governance en samenwerking		Governance positief beoordeeld, met enkele aandachtspunten
Overig	14.	Omgevingsmanagement		Veel georganiseerd, maar draagvlak omgeving blijft aandachtspunt
	15.	Huisvesting intern. werknemers		Opgave nog niet opgelost, maar formeel geen taak Ontwikkelbedrijf

Vooruitblik en aanbevelingen

1. Het is opportuun om als publieke partners opnieuw te bezinnen op welke manier zij invulling kunnen geven aan de resterende ontwikkeling. Daarin staan twee strategische vragen centraal:
 - Welke werkgelegenheid is het meest van toegevoegde waarde voor de regio en hoe kan daarin binnen Greenport Venlo worden voorzien?
 - In hoeverre is het noodzakelijk – dan wel van toegevoegde waarde – om de resterende ontwikkeling gezamenlijk en via het Ontwikkelbedrijf te blijven uitvoeren?
2. Verken exitscenario's voor uittreding of beëindiging van de samenwerking, waarbij ook aandacht is voor de toekomstige financiering.
3. Organiseer een platform voor strategische bestuurlijke afstemming, waar bovenstaande vraagstukken aan de orde kunnen komen, maar ook lopende discussies over huisvesting van arbeidsmigranten, de ontwikkelruimte van Venray en de resterende opgave voor natuurontwikkeling.



Berenschot
www.berenschot.nl
linkedin.com/berenschot