

Masterscriptie Urban Planning
G. F. de Bruin

2011

Herstructurering van de woningmarkt en bedrijventerreinen in Parkstad Limburg

Innovatieve Planologie in Krimpende Gebieden



Universiteit Utrecht – Faculteit Geowetenschappen

Herstructurering van de woningmarkt en bedrijventerreinen in Parkstad Limburg

Innovatieve Planologie in Krimpene Gebieden

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Master Urban Planning
Utrecht, juni 2011

Scriptie begeleider
Prof. Ir. Luuk Boelens

Auteur:
Guido de Bruin
Rubenslaan 71-1
3582 JD Utrecht
Tel: 06-45368582
Email: G.F.deBruin@students.uu.nl
Student nummer: 0428639

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Begrippenlijst	6
Samenvatting	7
Lijst met tabellen en figuren	11
1. Aanleiding	12
1.1 Introductie	12
1.1.1 Krimp: economisch en demografisch	13
1.1.2 krimp: planologie	14
1.1.3 Relatie tussen economie en bevolking: 2 scholen	14
1.3 Doel en Centrale vraagstelling	15
1.4 Leeswijzer	15
2. Theoretisch kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Bevolking	18
2.2.1 Banen en mensen	18
2.2.2 Regionale arbeidsmarkten	18
2.2.3 Arbeidsmarktbeleid	19
2.2.4 Regionale woningmarkt	20
2.2.5 Woon- en leefklimaat en human capital	20
2.2.6 Conclusie bevolking	22
2.3 Evolutionaire economie	23
2.3.1 Pad afhankelijkheid	23
2.3.2 Clusters en netwerken	24
2.3.4 Meetbaar maken van clusters en netwerken	26
2.3.5 Groei en ontwikkeling	26
2.3.6 Conclusie evolutionaire economie	27
2.4 Planologie: de Actor Relationele Methode	29
2.4.1 Planning theorie en praktijk	29
2.4.2 Planologie in de netwerksamenleving	30
2.4.3 Naar actor relationele planning	31
2.4.4 Conclusie planologie	33
2.5 Conclusie theoretisch kader	34
3 Operationalisering	37
3.1 Van theorie naar empirie	37
3.3.1 Onderzoeksgebied	37
3.3.2 Opbouw case studies	38
4.3.3 Operationeel plan	40
4. Empirisch onderzoek case study 1: Ouseburn	41
4.1. Achtergrond	41
4.2 Procesaanpak	43
4.2.1 Problematisering	43
4.2.2 Belangen (interest)	45
4.2.3 Werving (enrolment)	45
4.2.4 Mobilisatie van bondgenoten (mobilization of allies)	46
4.3 Wat heeft het ontwikkelingsproces in Ouseburn opgeleverd	47
4.3.1 Op het gebied van werkgelegenheid?	47
4.3.2 Cluster en Netwerk	48
4.3.3: Op het gebied van woningmarkt?	48
4.3.4 Op het gebied van duurzame ontwikkeling?	49
5. Empirisch onderzoek case study 2: Bathgate	51
5.1 Achtergrond	51
5.2 Procesaanpak	52
5.2.1 Problematisering	53

5.2.2 Belangen (interest)	53
5.2.3 Werving (enrolment) en Mobilisatie van bondgenoten (mobilisation of allies)	54
5.3 Wat heeft het ontwikkelingsproces in Bathgate opgeleverd?	55
5.3.1 Op het gebied van werkgelegenheid	55
5.3.2 Op het gebied van de woningmarkt	56
5.3.4 Op het gebied van duurzame ontwikkeling?	57
6. Conclusies case studies Het Verenigd Koninkrijk	60
6.1 Ouseburn en Bathgate	60
6.2 Conclusies BID onderzoek	61
7. Case study 3: Parkstad Limburg	62
7.1 Achtergrond	62
7.2 Procesaanpak	62
7.2.1 Problematisering	62
7.2.2 Actoren en belangen	63
7.2.3 Werving (enrolment)	63
7.2.4 Mobilisatie van bondgenoten (mobilisation of allies)	64
7.3 Wat heeft het ontwikkelingsproces in Parkstad Limburg opgeleverd?	68
7.3.1 Op het gebied van werkgelegenheid	68
7.3.2 Op het gebied van de woningmarkt	69
7.3.3 Op het gebied van duurzame ontwikkeling?	69
7.4 vergelijking tussen case studies Ouseburn, Bathgate en Parkstad Limburg	71
8. Conclusies en aanbevelingen	73
8.2 Aanbevelingen	76
Referenties	78
Bijlage 1 operationeel plan	82
Bijlage 2 lijst met interviews	87
Bijlage 3 samenvattingen interviews	88
Bijlage 4 SWOT tabel en uitwerking BIDs in het Verenigd Koninkrijk	104

Voorwoord

Met het schrijven van het voorwoord ben ik toegekomen aan de laatste fase van het schrijven van mijn masterscriptie. De scriptie is de afronding van mijn Master Urban Planning aan de universiteit Utrecht. Het onderzoek in de scriptie is gedaan in het kader van de onderzoeksreis 'Mobile Assets IV' naar het Verenigd Koninkrijk in samenwerking met Prof. Ir Luuk Boelens, het ministerie van VROM en de stadsregio Parkstad Limburg. Het onderzoeksproces bestond uit verschillende meetings in Nederland en een onderzoeksreis van vier weken in Newcastle en Glasgow. Het doel van de reis was om het planningsinstrument 'Business Improvement Districts' te onderzoeken. Het onderzoeksproject is afgesloten met een nationaal symposium over BID's.

Het onderzoek en mijn scriptie zouden niet mogelijk zijn geweest zonder de inzet van diverse mensen die ik daarvoor graag wil bedanken. In de eerste plaats bedank ik mijn begeleider Prof. Ir Luuk Boelens voor de begeleiding, de bijsturing en het geduld dat nodig was bij het schrijven van mijn scriptie. In de tweede plaats wil ik graag drs. Kees Werkhoven en drs. Erik Schreuders als vertegenwoordigers van Parkstad Limburg en het Liof NV bedanken voor de specifieke informatie over Parkstad Limburg en de tijd en het enthousiasme waarmee ik in Heerlen ben ontvangen. Daarnaast bedank ik ook Willemijne Moes en Martin Odijk van het ministerie van VROM voor de samenwerking in 'ons' onderzoek en de feedback op verschillende stukken. Ook bedank ik alle personen die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek in de vorm van interviews en literatuur en data verstrekking.

Het schrijven van deze scriptie heeft mij veel tijd en energie gekost en was niet altijd even eenvoudig. Nu de laatste hand aan het werk gelegd is ben ik trots op het resultaat. Ik bedank dan ook iedereen die in deze laatste fase heeft geholpen met het aanbrengen van verbeteringen en structuur. Tijdens het schrijven van mijn scriptie heb ik inhoudelijk geleerd over planologie, economie, politiek en herstructurering. Ik hoop dat deze ervaringen hebben bijgedragen aan een bruikbaar werk en wens u veel plezier met lezen.

Utrecht, juni 2011

Guido de Bruin

Begrippenlijst

- **Algemeen welzijn:** *Het algemene welzijn is een begrip waaronder - in deze scriptie - een duurzame regionale, economische en demografische ontwikkeling wordt verstaan. Het algemene welzijn staat hierdoor in relatie tot het woonleefklimaat en de arbeidsmarkt. Duurzame ontwikkeling kan aan de hand van veerkrachtige groei worden bereikt;*
- **Duurzame ontwikkeling:** *Duurzame ontwikkeling wordt in deze scriptie opgevat in de oorspronkelijke definitie waarbij ontwikkelingen die aansluiten op de behoeften van het heden de behoeften van toekomstige generaties niet in gevaar brengen (WECD, 1987). Er is sprake van een ideaal evenwicht tussen sociale, ecologische en economische belangen (dit is de people-planet-profit gedachte);*
- **Veerkrachtige groei:** *Het begrip veerkrachtige groei wordt gedefinieerd als economische en demografische ontwikkeling die mee 'veert' met economische en sociale veranderingen.*
- **Hardware, software en orgware:**
 - *Hardware: is de fysieke gebouwde en gegroeide omgeving. Het omvat zowel landschappen als huizen, kantoren, bruggen, bomen en mensen;*
 - *Software: is het geprogrammeerd gebruik van de hardware. In de gebouwde ruimte betekent dit het gebruik van fysieke ruimte voor activiteiten, bewegingen en deelneming van mensen, goederen en informatie;*
 - *Orgware: verwijst naar het management in het gebruik van de hardware. Het omvat de politieke, bureaucratische en organisatorische processen die onmisbaar zijn in het handelen van ruimtelijke ordening (Urban Unlimited, 2010);*
- **Stuwende en volgende werkgelegenheid:** *Stuwende werkgelegenheid is niet bevolkingsvolgend of grondgebonden, terwijl de volgende werkgelegenheid is gebaseerd op de spreiding van de bevolking over gebieden (Van Oort et al, 2007 pp: 40-46). Bedrijven in de stuwende werkgelegenheid zijn bijvoorbeeld technische industrie en zakelijke dienstverlening. Bedrijven in de categorie volgende werkgelegenheid zijn bijvoorbeeld horeca en detailhandelszaken;*
- **Inside-out en outside-in:** *Een inside-out benadering van planning wil zeggen; binnenin bepaalt de publieke sector de richtlijnen en de beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen en via doorwerking naar buiten krijgen groepen actoren meer invloed in de vorm van participatie. Bij een inside-out benadering is dit omgekeerd. Op basis van participatie van andere actoren worden actoren aan elkaar verbonden en worden ontwikkelingsdoelen opgesteld waarna de publieke sector als actor in het ruimtelijk proces wordt betrokken;*
- **Related variety:** *het resultaat van gezamenlijke leerprocessen tussen aan elkaar gerelateerde bedrijven die binnen een kennisnetwerk functioneren. Het gaat om de meerwaarde voor product- en procesinnovatie en om de competenties van werknemers.*

Samenvatting

Aanleiding

Parkstad Limburg is een van de eerste regio's in Nederland waar de bevolking krimpt. Niet alleen het aantal inwoners neemt af, ook het aantal huishoudens krimpt. Daarnaast heeft Parkstad Limburg te maken met een veranderende bevolkingssamenstelling. Er is sprake van vergrijzing en van ontgroening. Vooral hoogopgeleide jongeren verlaten de regio en keren niet meer terug.

Deze ontwikkelingen hebben een negatief effect op de regionale ontwikkeling. De woningvoorraad is te groot voor de vraag, en bovendien niet goed afgestemd op de vernieuwde vraag. De demografische krimp leidt tot leegstand en verpaupering van (delen van) woonwijken in Parkstad. Ook de economische ontwikkeling in Parkstad heeft last van de demografische krimp.

De vraag waarom de krimp als eerste in Parkstad neerdaalt, kan deels worden beantwoord door een gebeurtenis in het verleden. Tussen 1965 en 1975 werden de mijnen in Parkstad Limburg (de voormalige Oostelijke Mijnstreek) gesloten. Hiermee verdween de belangrijkste bron van arbeid uit de regio. De rijksoverheid heeft destijds geïnvesteerd in het gebied door middel van werkgelegenheidsinjecties (diverse overheidsdiensten werden naar Parkstad verhuisd) om nieuwe werkgelegenheid te creëren. Ook het uitgebreide sociale vangnet zorgde ervoor dat voormalige mijnwerkers in de regio konden blijven wonen.

Tegenwoordig zijn de effecten van deze periode nog steeds voelbaar in Parkstad. De werkgelegenheidsinjecties hebben geleid tot een grotere diversiteit maar niet tot een stabiele nieuwe arbeidsmarkt. Mede als gevolg van de huidige economische crisis is ook de economische ontwikkeling van Parkstad Limburg in zwaar weer terecht gekomen. Daar komt nog eens bij dat er na de sluiting van de mijnen veel bedrijven en industrieterreinen zijn ontwikkeld die tegenwoordig door leegstand en achterstallig onderhoud een ruimtelijk probleem zijn geworden. Het vestigingsklimaat op deze terreinen is slecht en sloop of herstructurering zijn noodzakelijk.

Vraagstelling

Tegen deze achtergrond kunnen verschillende vragen worden gesteld. Een van de eerste vragen gaat over de relatie tussen economie en de bevolking. *Volgen mensen banen of volgen vanen mensen?* Deze vraag is een belangrijk onderdeel van de theorie van deze scriptie en staat aan de basis van de centrale vraag:

Wat is de relatie tussen economie en bevolking in krimpende regio's, hoe kan de planologie een rol spelen bij de betere interactie tussen beiden, teneinde het algemene welzijn van de regio te vergroten?

Hierbij worden de volgende deelvragen gesteld:

- 1 In welke mate wordt het algemene welzijn beïnvloed door herstructurering van bedrijventerreinen?
- 2 In welke mate wordt het algemene welzijn beïnvloed door herstructurering van woningbouw?
- 3 Wat is de relatie tussen beide, zijn er alternatieven ingangen denkbaar en zo ja, wat voor soort nieuwe planologische instrumenten kunnen dan op krimpende gebieden worden toegepast, teneinde een meer duurzame en/of veerkrachtige regio te stimuleren?

Aan de hand van deze vragen kan het doel van deze scriptie worden gedefinieerd: onderzoeken of er een manier is waarop planologie kan worden ingezet om in een krimpende regio het tij de keren. Om een antwoord op de vragen te kunnen geven wordt over de grens gekeken. Er is een onderzoeksreis ondernomen naar een referentieregio die met vergelijkbare problematiek in aanraking is gekomen. Noord Engeland en Schotland zijn als gevolg van de-industrialisatie al eerder (net als Parkstad Limburg nu) terecht gekomen in een periode van economische en demografische krimp. De procesaanpak en inzet van instrumenten is daarom onderzocht.

Theorie

Op basis van de centrale vraag is een theoretisch kader opgesteld. Dit kader gaat in op de verschillende elementen uit de centrale vraagstelling. De relatie tussen economie en bevolking is behandeld aan de hand van theorieën over woningmarkt en arbeidsmarkt. Ook wordt hier de vraag: *volgen mensen banen of volgen banen mensen* behandeld.

Economische ontwikkeling wordt behandeld op basis van de evolutionaire economische theorie. Deze stelt dat regionale economische ontwikkeling een padafhankelijk proces is, en dat dit niet eenvoudig door overheidsingrijpen te sturen is. De economische ontwikkeling van een regio gebeurt in clusters en netwerken. Het belang van economische netwerkvorming wordt in dit hoofdstuk behandeld als randvoorwaarde voor regionale economische ontwikkeling.

Ook wordt in het theoretisch kader de planologie behandeld. Een 'nieuwe' vorm van planologie waarbij in tegenstelling tot traditionele planologie, de eindgebruiker van de ruimte centraal wordt gesteld. De theorie die wordt gebruikt is de Actor Network Theorie en de daarop gebaseerde *actor relationele benadering* van planning.

Aan het einde van dit hoofdstuk worden elementen uit de theorieën samengevat in een theoretisch model. In dit model wordt een manier van omgang met bevolkingskrimp voorgesteld waarbij duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei in theorie kan worden bewerkstelligd.

Regionaal (planologisch) beleid moet vooral worden gericht op het vinden en versterken van clusters en netwerken in de stuwende werkgelegenheidssector en daarnaast op een woonleefklimaat dat ondersteunend is aan de behoefte van de stuwende werkgelegenheid. Regionale netwerkvorming is het geheime ingrediënt voor regionale ontwikkeling. De woningmarkt functioneert hierbij ondersteunend aan de werkgelegenheid, maar dienen wel integraal te worden aangepakt.

Operationalisering

De methode die in het theoretisch model wordt voorgesteld wordt in hoofdstuk drie (operationalisering) vertaald in onderzoeksvragen. Deze vragen worden schematisch gekoppeld aan de theorie om ervoor te zorgen dat ieder deel van het theoretisch model kan worden onderzocht. Deze vragen vormen de basis voor het empirisch onderzoek. Het betreft een kwalitatief onderzoek in de vorm van een multiple case study. Er worden meerdere cases onderzocht. Een case bestaat uit een secundaire analyse van diverse soorten data (statistieken, publicaties en bijv. Nota's) en semigestructureerde interviews met experts en wetenschappers.

In dit hoofdstuk staat een korte omschrijving van de referentieregio's waar de onderzoeksreis naar toe gaat. Newcastle en Glasgow zijn beide steden in het noorden van het Verenigd Koninkrijk waar de industrialisatie eind 18^e eeuw is begonnen. Deze regio's hebben sinds dien een enorme demografische en economische groei doorgemaakt, maar als gevolg van de industrialisatie is deze groei omgeslagen in heftige krimp. Ook hier is er sprake geweest van overheidsingrijpen maar dit kon geen duurzame weerstand bieden aan de krimp. De beide steden zijn tegenwoordig door het diepste dal heen (mede door grote en continue overheidssubsidies) en er zijn 'nieuwe' ontwikkeling en beheersinstrumenten toegepast. Waarvan het *Business Improvement District* (BID) – een van oorsprong Canadees instrument waarbij lokale ondernemers verplicht zijn verenigd en een extra belasting betalen – één van de voorbeelden is. Dit instrument is een belangrijk object dat in het empirisch onderzoek wordt onderzocht.

Empirie

De eerste uitgebreide case studie van het empirisch hoofdstuk gaat over een stadsdeel in Newcastle: Ouseburn. In Ouseburn is een bijzonder proces ontstaan waarbij bewoners en ondernemers uit het stadsdeel zich hebben verenigd in een Trust. Het doel van de Trust was oorspronkelijk het behouden van de cultuurhistorische waarde van de bebouwing. Het stadsdeel betreft een in verval en verpaupering geraakt industrieel havengebied. Door de lage vastgoedprijzen is het rond 1960 een aantrekkelijke vestigingsplaats voor kunstenaars en artiesten. De motivatie om de cultuurhistorische waarde van het stadsdeel te willen conserveren is een reactie op grootschalige herstructureringsprojecten aan het waterfront van Newcastle. De industriële victoriaanse gebouwen

worden met bulldozers verwijderd en er verschijnen standaard twee en drie kamerappartementen voor in de plaats.

De Ouseburn Trust wordt een procespartner van de lokale overheid en de herstructurering van het stadsdeel gebeurt in nauwe onderlinge samenwerking. De rol van de Trust groeit, en de populariteit van het stadsdeel groeit mee. De Trust waakt voor het artistieke en creatieve karakter van het stadsdeel en dit heeft als gevolg dat er een cultureel cluster ontstaat waarbij kleine creatieve ondernemingen elkaar opzoeken. Er vestigen zich kleine ateliers, architecten, ontwerpers en andere creatieve beroepen en ook het voorzieningen aanbod groeit. De herstructurering van het stadsdeel gaat door en de Trust blijft een belangrijke procespartner, die waakt voor de integrale ontwikkeling van wonen en werken (immers iemand die hier werkt moet hier kunnen wonen). Nieuwe ontwikkelingen en herstructureringsprocessen worden getoetst aan de visie van de Trust. Daarnaast ontwikkelt de Trust vrijwilligerprogramma's en maatschappelijke projecten.

In Ouseburn is een artistiek-cultureel netwerk ontstaan rondom de Ouseburn Trust. De herstructurering van dit stadsdeel is buitengewoon succesvol en wonen en werken worden integraal aangepakt. Deze case study is een voorbeeld van een succesvol proces van herstructurering waarbij de eindgebruiker van de ruimte een centrale rol vertolkt. Wel moet de kanttekening worden gemaakt dat deze ontwikkeling niet mogelijk was geweest zonder grote financiële steun van de lokale, rijks- en Europese overheid.

De tweede case study gaat over het Schotse stadje Bathgate. Bathgate ligt precies tussen Glasgow en Edinburgh in en is een ideale forensenstad. De werkgelegenheid in Bathgate is instabiel, het is een komen en gaan van buitenlandse productiebedrijven (bijvoorbeeld Motorola) die weinig binding hebben met het gebied. Het stadscentrum van Bathgate bestaat vooral uit winkels en kleine bedrijfjes en moet concurreren met de centra van de grote steden en met een recent ontwikkeld *out of town shopping centre: Livingstone*. Het aantal bezoeken van de bewoners aan het stadscentrum neemt hierdoor af, en dit heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van het centrum.

Een groep lokale ondernemers zagen deze ontwikkeling als bedreiging voor het centrum en hebben een voorstel voor een BID geschreven. Deze ondernemers waren al eerder actief betrokken bij de lokale politiek in een *Town Centre Management* organisatie (waarbij burgers en ondernemers meepraten over de inrichting van de publieke ruimte). De stuurgroep startte een uitgebreide lobby voor de BID en door middel van een stemmingsronde is de BID *Enterprising Bathgate* in 2008 als eerste BID in Schotland opgericht. *Enterprising Bathgate* heeft een vijftal doelen gesteld, naast de gebruikelijke doelen als *schoon en veilig* richt de BID zich ook op ondernemersondersteuning en herstructurering.

Met name de nadruk op herstructurering is interessant want hiermee neemt een niet-politieke actor het initiatief voor ruimtelijke ordening. *Enterprising Bathgate* heeft met de *Public Realm Design Guide* een herstructureringsnota opgesteld voor het stadscentrum van Bathgate. De lokale en regionale overheid hebben de nota overgenomen en vastgesteld als richtlijn voor de lokale ruimtelijke ordening. Een nadeel van de nota is dat er vooral een focus ligt op de (her) ontwikkeling van de publieke ruimte en winkelpanden en geen aandacht wordt besteed aan wonen. Deze case study toont aan de het instrument BID (als vertegenwoordiger van de eindgebruiker van de ruimte) van toegevoegde waarde kan zijn voor de ruimtelijke ordening. Maar het instrument kent ook nadelen waarvan vooral door de korte termijn focus het niet voor de hand liggend is dat een BID zich richt op ruimtelijke ordening.

In Parkstad Limburg wordt de aanpak van de demografische krimp vooral gezien als een taak van de (regionale) overheid. Wonen en werken worden als twee losse sectoren van elkaar behandeld en er is in het overheidsbeleid geen sprake van interactie tussen beide. Ook worden de eindgebruikers van de ruimte nauwelijks betrokken in het proces van ruimtelijke ordening. De aanpak van de demografische krimp manifesteert zich enerzijds in de ontwikkeling van vier masterplannen voor de herstructurering van bedrijventerreinen in Parkstad Limburg en anderzijds in een woningbouwstrategie de woningcorporaties.

Hiermee is een verschil waarneembaar tussen de case studies in het Verenigd Koninkrijk en Parkstad Limburg. Dit verschil betekent niet dat de procesaanpak in het Verenigd Koninkrijk per definitie ‘goed’ is en de procesaanpak in Parkstad Limburg ‘fout.’ Het betekent slechts dat de procesaanpak van de case studies in het Verenigd Koninkrijk (en vooral in Ouseburn) meer aansluiting hebben met het theoretisch model van deze scriptie.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de theorie en empirie van deze scriptie wordt de centrale vraag beantwoord. *Wat is de relatie tussen economie en bevolking in krimpende regio's, hoe kan de planologie een rol spelen bij de betere interactie tussen beiden, teneinde het algemene welzijn van de regio te vergroten?*

In theorie is de belangrijkste relatie tussen economie en bevolking uit te drukken in de stelling: mensen volgen banen in de stuwende werkgelegenheid, mits de woningmarkt in balans is met de stuwende werkgelegenheid. De manier waarop planologie een rol kan spelen bij een betere interactie tussen beiden is door te veranderen van inside-out naar outside-in planologie. Door dit te doen en (op basis van de hardware, software, en orgware benadering) de gebruikers van de ruimte (bedrijven en bewoners) eerder en meer te betrekken in het besluitvormingsproces, ontstaat een breed gedragen en geïntegreerde strategie. Ontwikkelingen op de woningmarkt en economische ontwikkelingen zullen moeten worden geïntegreerd. Het organiseren van dit proces is de nieuwe inhoud voor de planologie.

De empirie heeft laten zien dat in de case study in Ouseburn deze theorie opgaat maar dat de uitvoering niet eenvoudig stuurbaar is. Netwerkvorming kan bijvoorbeeld niet door een beleidsmaker worden bedacht maar moet ontstaan. Uit de case study over Parkstad Limburg blijkt dat de procesaanpak van demografische krimp niet lijkt op de in deze scriptie geschetste mogelijke aanpak van demografische krimp. Daarom wordt tot slot een aanbeveling gegeven. Om meer duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei te kunnen bereiken moet worden toegewerkt naar een outside-in aanpak van planologie. Het gaat over de werkwijze van de planoloog, en daarmee het planologisch proces. De planologie kan een bijdrage leveren aan een meer duurzame ontwikkeling in Parkstad Limburg door in een eerder stadium de eindgebruiker van de ruimte in het planningsproces betrekken.

Gezien het huidige Nederlandse planningstelsel betekent dit een grote en niet voor de hand liggende verandering. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan en de overgang van inside-out naar outside-in kan niet zomaar in één keer worden gemaakt. Daarom wordt in het laatste deel van deze scriptie een stappenplan geschetst waarmee een dergelijke overgang mogelijk kan worden gemaakt.

Lijst met tabellen en figuren

Figuur	Titel	Pagina
Figuur 1.1	Prognose bevolkingsontwikkeling Parkstad Limburg 2005-2035	5
Figuur 2.1	Typen clusters en netwerken	18
Figuur 2.2	Theoretisch model	26
Figuur 3.1	Theorie en operationalisering	28
Figuur 3.2	Opbouw case studies	30
Figuur 4.1	Kaartje Newcastle en Ouseburn	32
Figuur 4.2	Bevolkingsontwikkeling Newcastle 1801 – 2008	33
Figuur 4.3	Industrieel erfgoed aan de Ouseburn River en The Cluny met op de achtergrond Seven Stories	45
Figuur 4.4	De toffee fabriek, toekomst en de huidige vorm	38
Figuur 4.5	Effecten van het planningsproces in Ouseburn op duurzame ontwikkeling	41
Figuur 5.1	Bathgate tussen Glasgow en Edinburgh	43
Figuur 5.2	Prognose bevolkingsontwikkeling Schotland en West Lothian 2015 -2030	47
Figuur 5.3	Een schets uit de Public Realm Design Guide naast twee foto's van de huidige situatie	48
Figuur 5.4	Effecten van het planningsproces in Bathgate op duurzame ontwikkeling	49
Figuur 7.1	Twee sporenaanpak pilot herstructurering bedrijventerreinen Parkstad Limburg	56
Figuur 7.2	Financiering herstructurering bedrijventerreinen	57
Figuur 7.3	Effecten van het planningsproces in Parkstad Limburg op duurzame ontwikkeling	62

Tabel	Titel	Pagina
Tabel 4.1	Werkgelegenheid en werkloosheid in %, Newcastle, Gateshead & Verenigd Koninkrijk (jul 2008 - jun 2009)	34
Tabel 4.2	Werkgelegenheid en werkloosheid in %, Newcastle, Gateshead & Verenigd Koninkrijk (jul 2009 - jun 2010)	34
Tabel 5.1	Werkgelegenheid en werkloosheid in %, Glasgow, Scotland & Verenigd Koninkrijk (jul 2008 - jun2009)	42
Tabel 5.2	Werkgelegenheid en werkloosheid in %, Glasgow, Scotland & Verenigd Koninkrijk (jul 2009 - jun2010)	43

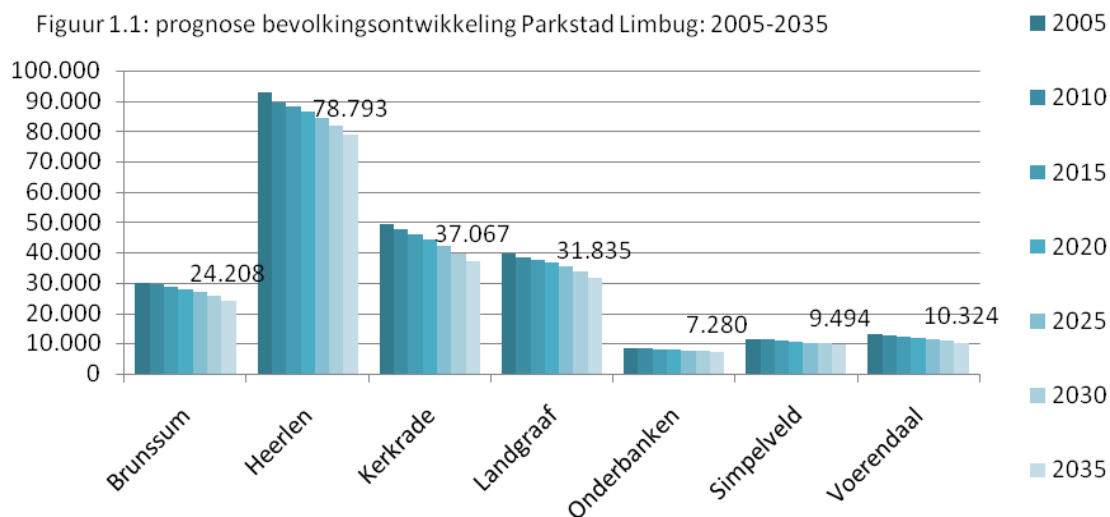
Kader	Titel	Pagina
Kader 1	Human capital theorieën	13
Kader 2	BIDs als planologisch instrument?	24
Kader 3	Herstructurering in Het Verenigd Koninkrijk	29
Kader 4	Uniek projec? C-Mill	59

1. Aanleiding

1.1 Introductie

Een van de eerste (demografisch) krimpende gebieden in Nederland ligt in het zuidoosten. Parkstad Limburg is een stadsregio die bestaat uit acht gemeenten. De west- en zuidkant van de regio zijn sterk verstedelijkt en vloeien door bebouwing in elkaar over, in het noorden is er meer open landelijk gebied. Parkstad Limburg is de voormalige steenkolenmijnenregio. Sinds de sluiting van de mijnen is het gebied terechtgekomen in een neerwaartse beweging. De bevolking krimpt en de economie is instabiel.

Direct na het sluiten van de mijnen is er door de rijksoverheid fors geïnvesteerd in economische structuurversterking en banencreatie om de economische tegenslag weerstand te bieden. Nu echter 25 jaar later, blijken deze investeringen geen uitsluitend duurzaam effect te hebben gehad. De regionale economie verkeert in zwaar weer. De mijnen zijn tussen 1965 en 1975 stuk voor stuk gesloten waardoor de enige grote werkgevers verdwenen. De rijksoverheid vond dat de arbeidsmarkt vernieuwd moest worden (Dijkstal, H. & J. Mans, 2009 pp: 23). De effecten van het sluiten van de mijnen waren weliswaar voelbaar, maar er was niet meteen sprake van een afname van de bevolking toen het aantal banen drastisch afnam (Van Dam et al, 2006 pp: 28). Sterker nog: de eerste jaren na het sluiten van de mijnen is de bevolking in Parkstad Limburg blijven groeien. Toch is de prognose voor Parkstad Limburg dat de bevolkingskrimp die rond 2000 is ingezet zal doorzetten tot ongeveer 2035, zoals blijkt uit figuur 1.1. De krimp die wordt voorspeld zal het meest voelbaar zijn in de urbane gebieden van Heerlen en Kerkrade. De kleinere gemeenten krijgen volgens figuur 1.1 minder met krimp te maken. Figuur 1.1 beschrijft de ontwikkeling van zeven gemeenten, Parkstad Limburg bestaat sinds 2010 uit acht gemeenten omdat Nuth aan de stadsregio is toegevoegd. Nuth staat om deze reden niet in figuur 1.1 beschreven.



Bron: Universiteit van Maastricht, 2005 eigen bewerking

Hoe is het mogelijk dat bij een drastische afname van de werkgelegenheid de bevolking niet massaal naar andere plaatsen is verhuisd om werk te vinden? Hiervoor zijn met betrekking tot Parkstad twee belangrijke redenen. Ten eerste is door ingrijpen van de rijksoverheid een nieuwe arbeidsmarkt gecreëerd door diverse afdelingen en kantoren van overheidsdiensten te verplaatsen uit succesvolle regio's naar Parkstad Limburg (baneninjectie). Dit leverde een directe vraag naar arbeid op (Van Dam et al, 2006 pp: 29). Gemeenten gaven veel grond uit met de functie bedrijventerrein. Een groot deel van deze bedrijventerreinen is inmiddels verouderd en op veel terreinen is sprake van leegstand. De grond op de kavels is over het algemeen in handen van particuliere bedrijven en sommige stukken zijn ook nog in het beheer van gemeenten. Het verval op deze terreinen veroorzaakt verpaupering en

criminaliteit. Een deel van de economische staat van de regio is afhankelijk van de bedrijvigheid op de terreinen omdat de terreinen werk bieden aan veel mensen.

De tweede reden dat de regio niet direct is leeggestroomd was het uitgebreide Nederlandse sociale vangnet waar de meeste ex-mijnwerkers in terecht zijn gekomen.

Ondanks de forse investering van de rijksoverheid in infrastructuur en economische herstructurering heeft Parkstad echter nooit meer het economisch gemiddelde van Nederland gehaald (Dijkstal, H. & J. Mans, 2009 pp: 23). Volgens Van Dam is het voor regio's die drijven op één arbeidsmarktsector bijna onmogelijk om te heroriënteren op de arbeidsmarkt als die ene sector wegvalt, en precies dit is er tussen 1965 en 1975 in Parkstad Limburg is gebeurd. Toch is het niet zo dat er tegenwoordig een eenzijdige arbeidsmarkt is. In Parkstad Limburg en in de afgelopen decennia is er een grotere diversiteit ontstaan. Niet alle gevolgen van het overheidsingrijpen zijn negatief. Nadat de laatste mijn in Limburg sloot is DSM (De Staats Mijnen) verder gegaan in het specialiseren richting de productie van industriële chemicaliën en vezels. DSM is uitgegroeid tot een multinationale onderneming met innovatieve producten in de farmaceutische, kunststof en voedingsmiddelen industrie. DSM is in 1989 geprivatiseerd en is nog steeds een van de grootste innovatieve bedrijven in Limburg (DSM, 2011).

Studiereis

Bevolkingskrimp is voor de Nederlandse ruimtelijke ordening een 'nieuwe' opgave. In de buurlanden is meer ervaring met krimp. Vooral in het Verenigd Koninkrijk en in voormalig Oost-Duitsland zijn de demografische effecten van de-industrialisatie groot (geweest). Om van de buitenlandse ervaringen te kunnen leren is een studiereis naar het Verenigd Koninkrijk gemaakt waarbij empirische data is verzameld. Deze data wordt gebruikt als basis voor de twee uitgebreide case studies in de hoofdstukken 4 en 5.

1.1.1 Krimp: economisch en demografisch

In Parkstad is er merkbare demografische krimp, dit kent grofweg drie oorzaken: sociaal-culturele ontwikkelingen, regionaal-economische ontwikkelingen en planologische beslissingen. De sociaal-culturele ontwikkelingen zoals individualisering en emancipatie, zijn niet of nauwelijks te beïnvloeden. De regionaal-economische ontwikkelingen gaan over werkgelegenheid en bedrijvigheid in de regio en de planologische beslissingen zijn vooral de beslissingen over woningbouw en bedrijventerreinen (Van Dam & Verwest, 2010 p: 13). Planologie, economie en bevolking zijn meer beïnvloedbaar en daarom in deze scriptie belangrijke onderwerpen omdat deze met name zijn verbonden aan demografische krimp.

De regionaal-economische ontwikkeling speelt zich in Parkstad voor een groot deel af op bedrijventerreinen (Parkstad, 2005 pp: 8). Een deel van de bedrijventerreinen in Parkstad is van lage kwaliteit en wordt gekenmerkt door leegstand en achteruitgang. Herstructurering van bedrijventerreinen is één deel van de ruimtelijke opgave in Parkstad.

Naast demografische krimp is er in Parkstad sprake van een verandering van de vraag naar woningen. Als gevolg van vergrijzing en ontgroening ontstaat een toenemende discrepantie tussen de vraag en het aanbod van woningen (Aarnouds, 2011). Naast een afname van de vraag naar woningen als gevolg van krimp bestaat er daarom ook een transformatieopgave (Parkstad Limburg, 2010). Afname van de vraag naar woningen resulteert in een lagere vastgoedwaarde in de regio en dit heeft weer gevolgen op zich. Mensen die zich geen dure huisvesting kunnen veroorloven komen terecht in de woongebieden met het minst goede leefklimaat. Dit brengt mogelijke gevolgen als sociale segregatie en verpaupering met zich mee. De woningvoorraad in Parkstad Limburg is in slechte conditie: 22% van de totale woningvoorraad moet tussen nu en 2040 worden gesloopt of vervangen (Pilot Parkstad, 2010; Renooy et al, 2009). Daarnaast ontstaat er een financieel probleem als gevolg van de afnemende woningvraag. Dit uit zich vooral bij woningcorporaties. Zij zijn afhankelijk van de huur- en verkoopinkomsten maar door een ruime woningmarkt worden deze inkomsten minder. Dit beïnvloedt het investeringsbudget van corporaties waardoor onderhoudswerkzaamheden aan de bestaande woningvoorraad moeilijker te betalen zijn. Herstructurering van verpauperde wijken is een probleem

in een demografisch krimpend gebied omdat de terugverdiencapaciteit zeer klein is (Renooy et al, 2009).

1.1.2 krimp: planologie

In Nederland is planologie voornamelijk een taak van de gemeentelijke, provinciale-, regionale- en rijksoverheid. In de eerste plaats lijkt de ruimtelijke problematiek die ontstaat als gevolg van demografische krimp dan ook vooral een probleem van beleidsmakers te zijn. De beleidsreactie van Parkstad Limburg is voornamelijk gericht op het verbeteren van de gebouwde omgeving door bijvoorbeeld het aanleggen en verbeteren van infrastructuur en het revitaliseren en herstructureren van bedrijventerreinen en woonwijken (Parkstad Limburg, 2009 pp: 19). De focus is vooral gericht op de *hardware* van het vraagstuk –dwz. De gebouwde structuur en fysieke uitleg- en niet zozeer op het gebruik en de organisatie (*soft- en orgware*). De vraag is of herstructurering van een bedrijventerrein een stimulans geeft aan bedrijven om te gaan groeien, en of de herstructurering van woonwijken een reden is voor mensen om daar (weer) te gaan wonen. Zou deze strategie genoeg zijn om krimp af te remmen en om te buigen in groei of is hier meer voor nodig? Meer inzicht is nodig in de precieze relatie tussen economie en bevolking: waar werken mensen, waar wonen deze mensen dan en waarom?

1.1.3 Relatie tussen economie en bevolking: 2 scholen

De relatie tussen economie en bevolking is onder invloed van de toenemende aandacht voor economische geografie een *hot item* in het wetenschappelijk discours (Steinnes, 1977; Storper & Scott, 2009; Florax, Hoogstra & Van Dijk, 2005). Economie wordt in dit geval kort vertaald in banen en bevolking wordt kort vertaald in mensen. De relatie die nu wordt onderzocht is dus de relatie tussen banen en mensen. De vraag die veel wetenschappers bezig houdt is dan ook: volgen mensen banen of volgen banen mensen?

De eerste school stelt: mensen volgen banen (*people follow jobs*). Dit is gebaseerd op onderzoek van onder andere Patridge en Rickman (2003). Zij beweren dat *een impuls op de arbeidsmarkt als gevolg heeft dat de geschikte werknemers vanzelf afkomen op de nieuwe werkgelegenheid*. Deze denkwijze impliceert daarmee dat een instrument als bijvoorbeeld een baneninjectie, dat leidt tot een werkgelegenheidsgroei, een positief effect heeft op demografische ontwikkeling.

Freeman (2001) stelt dat krimpende regio's sneller banen verliezen dan mensen, en dat groeiende regio's eerder mensen aantrekken dan banen. Dit leidt tot de tweede school die stelt: banen volgen mensen (*jobs follow people*). Deze school is vooral gebaseerd op onderzoek van Steinnes (1978 en 1982), Vias (1999) en Boarnet (1994). Ook in Nederland wijzen diverse onderzoeken in deze richting¹ (Van Dam et al, 2006 pp: 28-29). Er zijn tevens onderzoekers die stellen dat het niet eenvoudig is om een positie in deze discussie te nemen, maar dat ook zeker in acht moet worden genomen dat de relatie kan verschillen per land, per situatie, per sector en per tijd (Florax, Hoogstra & Van Dijk, 2005).

¹ Zie ook Bruinsma et. Al. 2002; Vermeulen & Van Ommeren, 2006

1.3 Doel en Centrale vraagstelling

In het voorgaande is er geconstateerd dat er in Parkstad Limburg sprake is van demografische krimp. Aannemende dat krimp in verband staat met planologie, economische ontwikkeling en bevolkingsontwikkeling is de vraagstelling die aan de orde komt in deze scriptie: is de huidige aanpak van krimp in Parkstad Limburg de meest duurzaam mogelijke aanpak?

Op basis van de relatie tussen economie en bevolking wordt naar de planologie gekeken. Het doel van deze scriptie is het vinden van een mogelijk meer veerkrachtige en duurzame methode van planologie in krimpende gebieden (toe te passen in Parkstad Limburg). Hierbij gaat speciale aandacht uit naar arbeidsmarkt en bedrijventerreinen en woningmarkt en woningbouw. Daaruit volgt de volgende centrale vraagstelling voor dit onderzoek.

Wat is de relatie tussen economie en bevolking in krimpende regio's, hoe kan de planologie een rol spelen bij de betere interactie tussen beiden, teneinde het algemene welzijn van de regio te vergroten?

Deelvragen

- 4 In welke mate wordt het algemene welzijn beïnvloed door herstructurering van bedrijventerreinen?
- 5 In welke mate wordt het algemene welzijn beïnvloed door herstructurering van woningbouw?
- 6 Wat is de relatie tussen beide, zijn er alternatieven ingangen denkbaar en zo ja, wat voor soort nieuwe planologische instrumenten kunnen dan op krimpende gebieden worden toegepast, teneinde een meer duurzame en/of veerkrachtige regio te stimuleren?

1.4 Leeswijzer

Nu de centrale vraag van de scriptie duidelijk is wordt er in de volgende delen een literatuurstudie en een empirisch onderzoek beschreven. In hoofdstuk twee is de literatuurstudie uitgewerkt. Verschillende theoretische invalshoeken worden beschreven en gebruikt voor het opstellen van een theoretisch model aan het einde van hoofdstuk twee. Hierbij worden theorieën over woningmarkt en arbeidsmarkt behandeld en wordt de vraag: *volgen mensen banen of volgen banen mensen* andermaal bestudeerd. Ook wordt er ingegaan op de evolutionair economische theorie om groei in krimp van regio's te verklaren. Ten slotte worden in hoofdstuk twee ook planologische theorieën behandeld (Actor Network Theorie en de actor relationele benadering van planning).

In hoofdstuk drie (operationalisering) wordt het theoretisch model als uitgangspunt gebruikt voor het onderzoekbaar maken van de centrale vraag. De conclusies uit het theoretisch kader hebben zijn vertaald in onderzoeksvragen. Deze vragen worden in een schema verbonden aan het theoretisch model. Dit schema vormt de uitgangspositie voor het empirisch onderzoek. Het empirisch onderzoek bestaat uit diverse case studies in het Verenigd Koninkrijk en de data wordt verkregen door middel van semigestructureerde interviews en een secundaire analyse van diverse data bestanden en publicaties.

Hoofdstuk vier en vijf beschrijven twee case studies die gedaan zijn in Newcastle en in Schotland. Het betreffen de case studies over Ouseburn in Newcastle en Bathgate in Schotland. In de eerste case studie wordt een herstructureringsproces omschreven waarbij de eindgebruikers van de ruimte zijn betrokken in de vorm van een Trust (vrijwillige vereniging van lokale bewoners en ondernemers). In de tweede case studie wordt een proces behandeld waarbij de eindgebruikers van de ruimte (in de vorm van een BID) initiatiefnemers zijn van de herstructureringsvisie. In hoofdstuk zes worden de resultaten van de hoofdstukken vier en vijf met elkaar vergeleken.

Hoofdstuk zeven gaat over Parkstad Limburg. De ontwikkeling sinds de sluiting van de mijnen, en de gevolgen van de reactie van de rijksoverheid worden behandeld. Ook de aanpak van het huidige

proces, de omgang met bevolkingskrimp en de rol van planning, wordt behandeld en vergeleken met de ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk.

In hoofdstuk acht worden de centrale vraag en de onderzoeksvragen beantwoord. Dit zijn de conclusies van de scriptie. Op basis van deze conclusies en de resultaten van het empirisch onderzoek en het theoretisch model worden aanbevelingen over planologie en de aanpak van krimp gedaan.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drie concepten uit de centrale vraagstelling theoretisch ingekaderd. Dit gebeurt in drie delen. Het eerste deel richt zich op de bevolking. De nadruk ligt hierbij op theorieën over de regionale woningmarkt en de manier waarop beleid hiermee om kan gaan. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan arbeidsmarkttheorie. De arbeidsmarkt is in mijn optiek de verbinding tussen de bevolkingsontwikkeling en de economische ontwikkeling. In dit deel van het hoofdstuk wordt aandacht aan besteed aan de relatie tussen banen en mensen en deze relatie wordt vervolgens geprojecteerd op de arbeidsmarkt en de woningmarkt.

In het tweede deel van het theoretisch kader wordt regionale economische ontwikkeling onderzocht. Hiervoor wordt de theorie van de evolutionaire economie gebruikt. De regionale economie wordt geanalyseerd en de groeipotentie beschreven aan de hand van clusters en netwerken. Cluster en netwerkvorming is aan de hand van een schema meetbaar gemaakt zodat dit kan worden toegepast in het empirisch onderzoek.

In het derde deel wordt gezocht naar een alternatieve methode van planning. Een planningmethode die hierbij aansluit is de actor relationele benadering. Aan de basis van deze planningmethode staat de Actor Netwerk Theorie (ANT). Ook deze wordt behandeld en stappenplan gehandeld waarmee een actor-netwerk inzichtelijk kan worden gemaakt.

Aan de hand van deze drie theoretische elementen wordt een theoretische aanpak van ruimtelijke ordening in krimpende regio's voorgesteld. Dit vormt de basis voor het verdere empirisch onderzoek. Hoe demografische krimp teruggedrongen kan worden en eventueel omgezet in duurzame ontwikkeling is dan ook de vraag die in de conclusie van dit hoofdstuk zal worden beantwoord.

2.2 Bevolking

Het onderwerp bevolking wordt opgedeeld in arbeidsmarkt en woningmarkt. Wat zijn de voorwaarden voor demografische groei? Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt dieper ingegaan op de vraag *volgen banen mensen of volgen mensen banen?*

2.2.1 Banen en mensen

Deze vraag is voor het eerst aan de orde gesteld door Arthur Steinnes in 1977 en is mede door het denken over de nieuwe arbeidsmarktgeografie in relevantie toegenomen en veel onderzocht (zie paragraaf 1.1.3), vooral met het oog op het herstructureringsvraagstuk. De groei van werkgelegenheid is voor een groot deel afhankelijk van bevolkingsgroei (De Graaff et al., 2009 pp: 3). Als gevolg van deze algemene bevinding ontstaat de vraag of dit in een (demografische) krimpende regio impliceert dat de economie alleen maar kan krimpen. En als dit het geval is, op welke manier (enige vorm van) herstructurering hetzij van bedrijventerreinen, of van de woningmarkt, dit effect kan veranderen.

Bij onderzoek naar regionale bevolkingsontwikkeling en werkgelegenheidsdynamiek ligt de focus op sectorale verschillen. Er zijn aan de hand van dit onderzoek belangrijke conclusies te trekken.

- Bevolkingsgroei is een van de oorzaken van groei in de sectoren transport en distributie en consumentenservice. Dit impliceert: banen volgen mensen. Dit kan eenvoudig worden verklaard. Meer inwoners hebben een grotere gezamenlijke behoefte aan basis producten als levensmiddelen, dit betekent nieuwe winkels, extra personeel en meer transport om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Groei in deze sectoren is zeer belangrijk aangezien ze gezamenlijk ongeveer 50% van de nationale werkgelegenheid vormen, echter moet ook in acht worden genomen dat dit geen stuwende werkgelegenheid betreft;
- Werkgelegenheidsgroei in de sector productie wordt nauwelijks beïnvloed door bevolkingsgroei (of krimp) maar juist meer door groei in andere sectoren. Deze conclusie werpt een interessant nieuw licht op de wetenschappelijke discussie: namelijk, banen volgen banen.
- In termen van dynamiek concluderen De Graaff en anderen (2009) dat de structuur van de sectoren een grotere invloed heeft op werkgelegenheidsgroei dan bevolkingsgroei. Dit kan worden vertaald in de conclusie: banen en mensen volgen banen.

Alvorens verder op in te gaan op arbeidsmarkttheorieën moet in acht worden genomen dat er een verschil bestaat tussen stuwende en volgende werkgelegenheid. Stuwende werkgelegenheid is niet bevolkingsvolgend of grondgebonden terwijl de volgende werkgelegenheid is gebaseerd op de spreiding van de bevolking over gebieden (Van Oort et al, 2007 pp: 40-46). Stuwende werkgelegenheid is wat een krimpende regio kan helpen. De volgende vraag is dan of en hoe stuwende werkgelegenheid door beleid kan worden gestimuleerd. Werkgelegenheid is niet iets dat binnen een door de overheid afgebakend gebied kan worden gezien maar is natuurlijk verdeeld over de ruimte. Ruimtelijk arbeidsmarktbeleid op gemeentelijk niveau moet hier rekening mee houden (Louter, 2006 pp: 4).

2.2.2 Regionale arbeidsmarkten

Theorieën over de regionale arbeidsmarkt zijn van belang voor het wetenschappelijk kader van deze scriptie, immers de arbeidsmarkt en vooral de stuwende werkgelegenheid bieden kansen voor krimpregio's. Institutionele verhoudingen in de moderne samenleving, bijvoorbeeld de verandering van 'werk' zelf, vormen de oorzaak van een vernieuwde visie op traditionele arbeidsmarkttheorieën (Martin & Morisson, 2003 pp 4-6). Ook spelen bijvoorbeeld de-industrialiseren van regio's, mondialisering, technologische veranderingen en privatisering in de wereld van het werk een rol bij de ontwikkeling van nieuwe theorie (Martin & Morisson, 2003 pp 5-7). Er is sprake van een vernieuwde interesse in de relatie tussen geografie en economie in de vorm van arbeidsmarktgeografie.

Volgens de ‘nieuwe’ arbeidsmarktgeografie blijven arbeidsmarkten regiogebonden en is het vooral de aard van de arbeid die verandert. Vaardigheden die in het verleden een bepaalde regionale arbeidsmarkt domineerden kunnen onder invloed van de-industrialisatie nutteloos worden. Een prangende vraag die hierbij speelt is hoe er onder deze omstandigheden nog invloed uitgeoefend kan worden op lokale arbeidsmarkten.

Om hierop antwoord te kunnen geven wordt er een onderscheid gemaakt tussen verschillende theorieën over de lokale arbeidsmarkten. Traditionele arbeidsmarkttheorieën gaan over het in evenwicht brengen van vraag en aanbod (Martin & Morisson, 2003 pp: 14). Tot de traditionele theorieën behoren de ‘*competitive market perspective*’ en het ‘*imperfect market perspective*’. Deze theorieën gaan uit van een evenwichtsituatie waarbij vraag naar en aanbod van arbeid in balans zijn. Traditioneel overheidsingrijpen wat is gebaseerd op deze theorieën heeft dan als strategie het creëren van nieuwe vraag naar arbeid door bijvoorbeeld bedrijventerreinen uit te geven of een baneninjectie toe te passen.

‘Nieuwe’ arbeidsmarkttheorieën gaan niet uit van een perfecte evenwichtsituatie, maar plaatsen de regionale arbeidsmarkt in een sociale en ruimtelijke context. Het eerste voorbeeld hiervan is het ‘*institutionalist perspective*.’ Hier wordt de lokale arbeidsmarkt in verband gebracht met institutionele, maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia. De lokale arbeidsmarkt is in dit perspectief een constructie van sociale instituties, ingebed in lokale netwerken en systemen van formele en informele conventies, routines, gebruiken etc., inclusief de geïnstitutionaliseerde gebruiken die gezamenlijk patronen van positieve en negatieve discriminatie produceren en in stand houden (Hanson & Pratt, 1992). Het ‘*regulation perspective*’ sluit hierop aan. De lokale arbeidsmarkt is in dit perspectief een constructie van sociale en politieke regulering, als een systeem waarbinnen bestaande sociale relaties en instituties die samen de lokale arbeidsmarkt samenstellen (Martin, 1996). Alle institutionele tradities, politieke (sociale) instrumenten en processen spelen een rol bij de constructie van de lokale arbeidsmarkt. Uitkeringen en ontwikkelingsprogramma’s beïnvloeden bijvoorbeeld de werkloosheid en de condities op de lokale arbeidsmarkten.

De boodschap van de twee laatste theorieën is dat een lokale of regionale arbeidsmarkt bestaat uit sociale relaties en interacties, waarbij verschillende (f)actoren in netwerken invloed hebben. De economische theorie die hierop aansluit is de evolutionaire economische geografie (evolutionaire economie), die in het volgende deel van het theoretisch kader wordt behandeld.

2.2.3 Arbeidsmarktbeleid

Vooraf is evenwel gesteld dat lokaal arbeidsmarktbeleid door beleidsmakers vaak gebruikt wordt om invloed uit te oefenen op de werkgelegenheid in een gebied. De wijze waarop een lokale arbeidsmarkt reageert op prikkels van buiten, door bijvoorbeeld een injectie van banen (external shocks), is van belang voor regionale ontwikkeling. Hierbij is daarom ook de rol van de politiek interessant, omdat die invloed kan uitoefenen op de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktbeleid wordt ingezet om werkloosheid te bestrijden. Er zijn twee soorten werkloosheid. De frictiewerkloosheid is een onderdeel van de conjuncturele schommelingen op de totale arbeidsmarkt of als gevolg van een banenwissel waardoor mensen even tijdelijk geen werk hebben. Structurele werkloosheid is meer problematisch. Het gaat hierbij om mensen die niet kunnen (of willen) deelnemen op de arbeidsmarkt omdat er bijvoorbeeld geen vraag is naar arbeid in het kenniskunde segment waarin zij zich bevinden. Deze werkloosheid wordt veroorzaakt door tekortkomingen op de vraagkant van de banenmarkt waarbij bepaalde groepen arbeiders worden getroffen.

Beleidsmakers reageren doorgaans op deze situatie op basis van traditionele (Keynesiaanse) arbeidsmarkttheorie. Het instrument dat hierbij hoort is een injectie van banen te creëren in de regio. Deze beleidsreactie is echter doorgaans niet duurzaam voor een regio en daarom niet de meest gewenste oplossing. In de eerste plaats zijn de kosten die gepaard gaan met een injectie van banen in een regionale arbeidsmarkt hoger dan de baten die het voor een regio met zich mee brengt (Gordon, 2003). Ten tweede werkt een baneninjectie niet effectief omdat er regionale ‘leakages’ ontstaan, wat resulteert in een veel lagere verandering van de regionale werkloosheid dan vaak aanvankelijk de bedoeling was. Werknemers uit naburige regio’s komen af op de nieuwe werkgelegenheid en houden

zodoende de werkloosheid op de regionale arbeidsmarkt in stand (Louter, 2004; Olden, 2010). Ten derde is het instrument een afleidende oplossing van het echte probleem. Er zijn andere interventies nodig om structureel benadeelde werklozen op een concurrerend niveau terug te brengen op de arbeidsmarkt (Gordon, 2003 pp:78). Hier gaat het deel over evolutionaire economie verder op in.

2.2.4 Regionale woningmarkt

De regionale woningmarkt kan grofweg worden opgedeeld in een aantal sectoren. Er bestaat onderscheid tussen sociale huur- en koopwoningen, en de huur- en koopwoningen in de private sector. De regionale woningmarkt in een krimpende regio is verstoord, er is sprake van huishoudenskrimp. In Parkstad Limburg spelen twee demografische ontwikkelingen die hieraan bijdragen. Ten eerste is er sprake van selectieve migratie. Kansrijke jongeren trekken naar andere regio's vanwege studie of werk en keren niet meer terug, er is sprake van een re-allocatie van menselijk kapitaal (Latten, 2009; Koopman, 2010). Ten tweede is er sprake van een sterke vergrijzing in krimpregio's. Jongere ouderen hebben meer te besteden dan bejaarden, hierdoor ontstaat een vraag naar betere woningen (Koopman, 2010; Vermeulen & Rouwendaal, 2009). Deze demografische processen veroorzaken een daling van de woningprijzen, waardoor de woningmarkt wordt verstoord.

Tevens ontstaat door krimp structurele leegstand. Deze leegstand is het eerst merkbaar aan de onderkant van de woningmarkt vanwege het de afname van het aantal starters, later wordt ook de koopsector getroffen omdat een deel van de woningvoorraad niet meer verkoopbaar blijkt te zijn (Koopman, 2010). Structurele leegstand heeft een negatief effect op de regionale woningmarkt. Leegstand en verpaupering leiden tot leefbaarheidsproblemen waardoor het woonleefklimaat negatief wordt beïnvloed. Uiteindelijk leidt structurele leegstand tot een afname van de waarde van alle woningen. Dit levert financiële problemen op voor de woningeigenaren. Dit leidt tenslotte tot een kwantitatief woningoverschot en een kwalitatief woningtekort. Dit komt door doorstroomproblematiek. Doorstromers kunnen (wegens het risico van dubbele woonlasten) pas doorstromen als de huidige woning verhuurd is. Doordat de woningmarkt niet (meer) aansluit op de behoeften van de bewoners lijkt de situatie te verslechteren. Volgens Koopman is er om de woningmarkt weer vol te trekken een combinatie van sloop en nieuwbouw nodig. De woningmarkt moet overeenkomen met de woonwensen van de bewoners om zodoende het woonleefklimaat te verbeteren.

Vervangende nieuwbouw is in krimpende regio's te kostbaar om huishoudenskrimp te laten stagneren. Daarom gaat de voorkeur uit naar goedkopere en innovatieve oplossingen. Poulus en Visser (2010) stellen dat dit kan worden bewerkstelligd door de bestaande voorraad in het middensegment te verbeteren door bijvoorbeeld woningen samen te voegen of te verduurzamen. De sloop van leegstaande woningen wordt betaald door gemeenten en corporaties. De baten die dit oplevert zijn stagnatie van de daling van de woningwaarde en stijging van het woon- en leefklimaat. Deze baten komen ten goede van woningeigenaren en huurders, en niet aan gemeenten en corporaties.

2.2.5 Woon- en leefklimaat en human capital

Het woonleefklimaat is één van de aspecten van de regionale woningmarkt die als gevolg van krimp kwalitatief afneemt. Er bestaat een aantal (Amerikaanse) theorieën die stellen dat juist dit woonleefklimaat een voorwaarde is voor (economische) groei in een regio (zie Kader 2). Deze theorieën gaan over *Human Capital*. Het human capital is vooral uit te drukken in kennis die werknemers hebben verkregen via scholing, uit leren door te werken en uit het leren van anderen. Dat '*leren*' vormt de basis voor innovaties die bedrijven maken in het productie proces of van de producten zelf en is een motor voor regionale economische groei (Storper & Scott, 2008 pp: 148) Kennis is uitermate mobiel en daardoor vluchtig. Met dit principe als basis zijn er de afgelopen decennia verschillende theorieën ontwikkeld over human capital en urban growth. Storper en Scott geven een kritische analyse van deze urban growth theorieën. Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat een van de problemen van een krimpende regio bestaat uit het verliezen van human capital. De vraag die in deze paragraaf wordt gesteld is dan ook: wat is het belang van human capital

voor een regio, en kan het aantrekken van human capital door middel van planologisch handelen worden gestimuleerd.

Human capital en lokale *amenities* zijn met elkaar verbonden. Een goed functionerend woon- en leefklimaat wordt gekenmerkt door aanwezigheid van amenities, bijvoorbeeld de nabijheid van scholing, uitgaansgelegenheden en culturele centra (Storper & Scott, 2008). De hoge mate van ondernemerschap, creativiteit en innovatieve kracht die human capital met zich mee brengt kan functioneren als een economische motor voor steden. Kader 2 geeft een korte schets van drie (Amerikaanse) theorieën waarbij het aantrekken van human capital wordt gezien als het ingrediënt voor regionale economische en demografische groei.

Kader 1: Human Capital theorieën

De Amerikaanse planningsfilosoof Richard Florida heeft een theorie ontwikkeld over het aantrekken van mensen met hoge mate van 'human capital' in relatie tot economische groei. Zijn theorie gaat in op het ontstaan en aantrekken van een creatieve klasse die door de ultieme combinatie van kennis en creativiteit een motor kan zijn voor economische groei. De kennisintensieve sectoren vormen volgens de '*creative class theory*' een groeipotentie voor achtergebleven gebieden. Creativiteit is volgens Florida het resultaat van sociale interactie, authenticiteit en identiteit. Dit samen genereert 'the power of place' en zodoende regionale dynamiek en uiteindelijk economische groei (Florida, 2002 pp: 794). Het aantrekken van werknemers in de creatieve klasse gebeurt via een bepaalde combinatie van amenities: technology, talent en tolerance (Florida, 2003). Tolerantie (tolerance) is de belangrijkste randvoorwaarde voor het ontstaan en aantrekken van een creatieve klasse. Tolerantie wordt hierbij vertaald naar diversiteit omdat dit eenvoudiger valt toe te passen in een regio of stad (Storper & Scott, 2008 pp: 148). Dit is een meetbare mix van '*bohemian life style*' (artiesten), homoseksuelen en buitenlanders die samen een tolerante evenwichtssituatie vormen. Volgens Florida is dit de ultieme broedplaats voor de creatieve klasse. Het aantrekken van de creatieve klasse leidt tot een groei van het human capital in een regio, wat leidt tot een groeiende diversiteit. Deze combinatie reflecteert in de regio in een groei van de werkgelegenheid en stijgende inkomens (Storper & Scott, 2008 pp: 150).

Een tweede en derde theorie die ingaan op amenities en human capital zijn van Glaeser (neoclassical resurgence theory, 2005) die kritiek levert op de theorie van Florida en Clark & co (city as entertainment machine 2002). Beide theorieën gaan over het aantrekken van human capital door regio's en steden. Amenities ontstaan vooral rond bestaande economische centra (Glaeser, 2005 pp: 1). Technologische ontwikkelingen stimuleren het ontstaan van nieuwe economische centra bijvoorbeeld door infrastructurele innovaties wordt de bereikbaarheid van plaatsen beter. De combinatie van innovaties en business climate is de graadmeter voor urban growth (Clark, 2002 pp: 497). Volgens deze theorieën is het stimuleren van amenities en het aantrekken van human capital een motor voor regionale economische groei.

Glaeser stelt dat de creatieve klasse van Florida niet bestaat, omdat Florida handelt over hoog opgeleide *bohemians* die in tolerante groepen samenkomen, maar volgens Glaeser is de gemiddelde hoogopgeleide niet jong en heeft andere woonvoorkeuren. Amenities spelen wel een rol in groei maar ze vormen een bijproduct. De meerwaarde van human capital is volgens Glaeser het opleidingsniveau. Betere opleidingskansen zijn volgens hem de motor achter groei, hoogopgeleide mensen zoeken elkaar op plekken waar scholing en werk sterk vertegenwoordigd zijn. Een gevolg van een groeiend aantal hoogopgeleide werknemers en ondernemers is dat ook de woningmarkt gaat groeien en huizenprijzen stijgen, immers een hoogopgeleide kan (en zal) meer geld betalen voor een woning dan een gemiddelde werknemer (Glaeser, 2005, pp: 3-7).

De theorieën over urban growth en human capital worden ook bekritiseerd door Storper & Scott. Zij stellen dat amenities weliswaar een belangrijk onderdeel zijn van economische groei en welvaart maar dat het sturen op ontwikkeling van amenities geen effect heeft op economische groei (Storper & Scott, 2008 pp: 156). Alle economisch vooraanstaande gebieden in de wereld hebben een gezamenlijk kenmerk: het zijn namelijk allemaal sterk verstedelijkte regio's. De voornaamste oorzaak hiervan is dat het kapitaal en de werkgelegenheid ontstaan op de plaatsen waar verschillende sectoren bij elkaar komen en een '*inter connected system*' van bedrijven en werknemers vormen (netwerk). De pad afhankelijkheid van economische en demografische ontwikkelingen is belangrijk voor groei of krimp in een regio. De stedelijke economische agglomeraties zijn ingebed in de geografische ruimte, hier ontstaat kennis en daarmee netwerken. Kennis intensieve regio's kunnen groeien maar ook krimpen als gevolg van bijvoorbeeld het wegvallen van een markt of ingrijpende technologische

veranderingen, deze ontwikkelingen zijn onvermijdelijk en niet eenvoudig te plannen (Storper & Scott, 2008 pp: 157). De samenstelling van de bevolking en de voorraad banen zijn de belangrijkste oorzaak voor stedelijke welvaart en groei. Dit de oorzaak is van het ontstaan van sociale en materiële amenities en niet het gevolg (Storper & Scott, 2008 pp: 158).

2.2.6 Conclusie bevolking

Uit deze eerste beschouwing kunnen we de volgende tussentijdse conclusies trekken.

1. Onder invloed van mondiale trends, technologische innovaties, globalisering, politieke en sociale instituties verandert de wereld van het werk. Dit heeft effect op regio's. Enkele regio's weten zich te onderscheiden en profiteren, andere ondervinden echter vooral nadelen van deze veranderingen. Tegen deze achtergrond is het niet eenvoudig om voor demografisch krimpende gebieden oplossingen of aanpassingen te vinden. Als deze al te vinden is, dan ligt de oplossing in de politieke hoek aangezien dit op het eerste gezicht de enige prikkel lijkt waarop - op een eenvoudige manier - invloed is uit te oefenen. Niettemin is dat overheidsingrijpen niet voor de hand liggend en er is (nog) geen standaardoplossing, die tot een duurzame groei in termen van banen en mensen kan leiden. In deze paragraaf is geconcludeerd dat een baneninjectie nog niet altijd de gewenste effecten heeft.
2. Demografische krimp heeft een negatief effect op de regionale woningmarkt. Afname van de vastgoedwaarde en de kwaliteit van het woonleefklimaat zijn hiervan twee negatieve effecten. Een negatief woonleefklimaat maakt een regio onaantrekkelijk. Een voorwaarde voor herstel op de woningmarkt is dat het woonleefklimaat verbeterd.
3. Werknemers met een lagere of hogere waarde van human capital hebben individuele woonvoorkeuren en mogelijkheden. Deze woonvoorkeuren worden door een veelheid aan factoren beïnvloed bijvoorbeeld door sociale instituties en positie op de arbeidsmarkt. Huisvesting van werknemers is daarom belangrijk in een regio maar het stimuleren van alleen de woningmarkt is geen duurzame oplossing voor krimpende gebieden. Hierbij wordt uitgegaan van de theorie dat mensen banen (in de stuwende werkgelegenheid) volgen en niet andersom.
4. Cruciaal hierbij is het onderscheid tussen stuwende en volgende werkgelegenheid en het begrip 'related variety' tussen beide om een meer veerkrachtige ontwikkeling mogelijk te maken. Aansluitend op het institutionele en het regulationistische arbeidsmarkt perspectief gaat het volgende deel daarom in op die evolutionair economische benadering m.b.t. de complexe relaties tussen bedrijven en bevolking; hun clusters en netwerken.

Op basis van deze conclusies worden operationele vragen gesteld die in het empirisch onderzoek zullen worden gesteld en beantwoord. Deze vragen determineren de waarde van de theoretische conclusies voor het empirisch onderzoek.

1. Hoe gaat de regionale politiek om met veranderingen op de arbeidsmarkt? Is er sprake (geweest) van een baneninjectie of is er een andere manier gevonden om invloed uit te oefenen op de arbeidsmarkt?
2. Hoe is het in de regio gesteld met het woonleefklimaat en hoe is de invloed van demografische krimp daarop te herkennen?
3. Hoe gaat de regionale politiek om met kwalitatieve veranderingen van het woonleefklimaat? Op welke manier wordt er rekening gehouden met (individuele) woonvoorkeuren van werknemers in de regio? Is het regionale arbeidsmarkt- en woningmarktbeleid aan elkaar verbonden of worden het als losse elementen behandeld?
4. Hoe wordt er in regionaal beleid onderscheid gemaakt tussen stuwende en volgende werkgelegenheid?

2.3 Evolutionaire economie

Het ontstaan van de evolutionaire economische theorie is een gevolg van veranderingen in de wetenschappelijke benaderingen van zowel de economie als de geografie. De evolutionaire economie is als een innovatie in de economische geografie, waarin economie en geografie (banen, ruimte en mensen) niet los van elkaar kunnen worden gezien.

De evolutionaire economische geografie beschrijft de ruimtelijke evolutie van bedrijven, industrieën, netwerken, steden en regio's vanuit de elementaire processen zoals het ontstaan, de groei, het verdwijnen en de verhuizing van bedrijven. De theorie is aantrekkelijk voor de sociale wetenschappen, en in het bijzonder de geografie omdat het een gaat om een theorie van verandering terwijl het toepasbaar is in empirisch onderzoek naar specifieke processen in tijd en ruimte (Boschma & Frenken, 2007). In deze benadering wordt economische ontwikkeling niet als een groot geheel beschouwd maar wordt de nadruk gelegd op het bedrijf (als gebruiker van ruimte) als uitgangspunt voor groei of krimp (Boschma, 2007).

2.3.1 Pad afhankelijkheid

De verdeling van economische activiteiten over de ruimte is niet evenredig. De economische ontwikkeling van een plaats of een regio is volgens de evolutionaire theorie pad afhankelijk. De historie van plekken, bedrijven (c.q. bevolking) en regio's zijn van groot belang voor de huidige en toekomstige ontwikkelingen (Boschma, 2006). De huidige economische situatie wordt bepaald door sociale en ruimtelijke processen die in het verleden hebben plaatsgevonden. Tijd en ruimte zijn daarom van groot belang in de evolutionaire theorie (Boschma & Frenken, 2007). Pad afhankelijkheid kan twee belangrijke gevolgen met zich mee dragen, positieve pad afhankelijkheid werkt door in economische ontwikkeling (evolutie), echter wanneer het historische evolutieproces op een doodlopend spoor terecht komt is er sprake van een lock-in situatie (Besselaar, 2000 pp:10).

Een tekortkoming van de in kader 1 behandelde *urban growth* theorieën is dat bepaalde ruimtelijke entiteiten als onderwerp van onderzoek worden gebruikt, bijvoorbeeld de verdeling van bedrijven en personen (Boschma, 2006). Het bedrijf zelf, of de verdeling binnen een bedrijf is een betere entiteit voor het economisch onderzoek omdat bedrijven kunnen worden omschreven als *the agents of change* (Boschma, 2004). Dit is de reden waarom in de theorie de nadruk ligt op het micro-economische niveau: het bedrijf (Boschma, 2006). Het bedrijf als losstaand element is de motor achter ontwikkeling en de (individuele of gezamenlijke) bedrijfsvoering, speelt daarom ook een grote rol.

Een bedrijf maakt in de bedrijfsvoering volgens de theorie gebruik van organisatieroutines met betrekking tot productie- en besluitvormingsprocessen. Deze routines zijn in de loop der tijd gecreëerd en behoren tot de kernwaarden van het bedrijf, ze zijn gebaseerd op kennis vergaard uit ervaring en bevatten tactische kennis. De routines bepalen de concurrentiewaarde van het bedrijf en zijn door andere bedrijven nauwelijks te kopiëren (Boschma, 2006).

Het zijn de routines die bepalen wat voor producten er op welke manier worden geproduceerd en als er veranderingen in de productcategorie plaatsvinden dan gaat het in de meeste gevallen om kleine veranderingen in de routines. Als een bedrijf groeit of als er delen van een bedrijf afsplitsen is er sprake van routine replicatie, hiervan zijn drie verschillende vormen te onderscheiden.

- De eerste vorm van routine replicatie wordt uitgevoerd door het moeder bedrijf in de vorm van dochterondernemingen of de ontwikkeling van nieuwe divisies, de routines blijven zodoende binnen het bedrijf;
- De tweede vorm is de spin-off bedrijven, dit zijn afsplitsingen van het moederbedrijf waar de routines worden *geërfd* van het moederbedrijf;
- Een derde vorm is als gevolg van arbeidsmobiliteit, medewerkers van bedrijven die van baan wisselen nemen bewust en onbewust ervaring mee uit het vorige bedrijf. Dit is gebaseerd op de routines waarmee gewerkt werd, het komt daarom voor dat de routines worden meegenomen naar een volgend bedrijf.

Het repliceren van routines is in de meeste gevallen slechts maar deels ook echt een replica van een bepaald bedrijf, het is over het algemeen maar een klein deel van de routines die gerepliceerd wordt en bovendien is de replicatie van routines imperfect (Boschma, 2006). Over het algemeen gebeurt het repliceren van routines op lokale schaal, als er dochterondernemingen ontstaan dat is dit meestal binnen het bedrijf, spin-offs kiezen in veel gevallen een locatie in de buurt van het moederbedrijf en de arbeidsmarkt mobiliteit beperkt zich in veel gevallen tot eenzelfde regio.

2.3.2 Clusters en netwerken

Het concept van economische clusters in regionale economische geografie is ontwikkeld door de econoom Michael Porter³, hij stelde dat regionale clusters van aan elkaar gerelateerde sectoren en industrieën een stimulerende werking hebben voor productiviteit, innovatiekracht en onderlinge concurrentie (Visser & Atzema, 2008). Het ontstaan van economische clusters is een belangrijk element van de evolutionaire economie. Bedrijven ontwikkelen zich met een evolutionair patroon, door middel van product en procesinnovaties kunnen enkele bedrijven groeien en anderen verdwijnen die niet kunnen innoveren of mee ontwikkelen met de concurrentie. Deze evolutionaire groei van een bedrijf of een sector werkt door in andere sectoren en bedrijven die bijvoorbeeld grondstoffen of halffabricaten aanleveren voor groeiende bedrijven. Op deze manier ontstaat er co-evolutie van andere bedrijven in een specifieke sector, deze bedrijven innoveren ook wat kan leiden tot het ontstaan van economische clusters (Boschma, 2006).

Clustervorming van bedrijven en of sectoren heeft gevolgen voor de ontwikkeling van een stad of gebied. De ruimtelijke concentratie kent drie dimensies.

- In de eerste plaats kan een concentratie van industriële activiteiten leiden tot het ontstaan van een agglomeratie-economie die het aantal starters, innovaties en wellicht zelfs het ontstaan van een nieuwe aanverwante sector in de regio stimuleert;
- In de tweede plaats stimuleert geografische concentratie van bedrijven de concurrentie onderling dit verhoogt het *exit* niveau van de bedrijven en stimuleert daarom dat bedrijven zullen innoveren met als doel het gemiddelde niveau van de routines te verbeteren;
- De derde dimensie van geografische clustering heeft betrekking op de mogelijkheden voor bedrijven om gezamenlijk actie te ondernemen (Boschma & Frenken, 2007).

Hoewel clustervorming hier wordt geschetst als een positieve ontwikkeling voor regionale economieën moet er wel een kanttekening worden gemaakt bij het clusterconcept. Visser en Atzema stellen dat het clusterconcept als basis voor overheidsbeleid te eenvoudig wordt overgenomen. Het clusterconcept van Porter wordt door beleidsmakers uit de context getrokken waardoor diverse problemen kunnen ontstaan. Toch vormt de theorie (stimuleren van *learning* en innovaties en het creëren van regionale clusters) de basis van ontwikkeling en stimuleringsbeleid over de hele wereld. De reden hiervoor is het groeiperspectief dat een cluster binnen een innoverend regionaal en in interregionaal biedt. Beleid dat focust op het stimuleren en ontwikkelen van clusters zal in zeer weinig gevallen succesvol kunnen zijn en er worden vier duidelijke knelpunten onderscheiden (Visser & Atzema, 2008).

- Het gevaar van strategisch falen: innovaties zijn niet van te voren te bepalen of te sturen. Wanneer een plaats of een regio een bepaalde sector of een bepaald bedrijf gaat stimuleren om sterk te gaan innoveren dan bestaat het risico dat er op het verkeerde paard gewed wordt. De *trial and error* eigenschap van innoveren is niet te plannen, wanneer dit verkeerd gaat onder een stimulering vanuit publieke besluitvorming gaat er publiek geld verloren;
- Het gevaar van collectief falen: wanneer beleidsmakers stimuleren op economische regionale ontwikkeling (groei) worden er al snel pogingen gedaan om andere succesvolle hightech regio's in de wereld (zoals bijvoorbeeld Silicon Valley in California, USA) te copieren in de eigen regio. Beleidsmakers in bijna iedere regio richten zich op trendgevoelige economische ontwikkelingen zoals bio- en nanotechnologie, Life Sciences, alternatieve energie en andere

³ Zie hiervoor o.a:

- Porter, M.A. (1990), *The competitive advantage of nations*. London: MacMillan Press;
- Porter, M.A. (1998), *On competition*. Boston: Harvard Business School;
- Porter, M.A. (2000), *Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy*, *Economic Development Quarterly*, 14, no. 1, pp.15-34.

vormen van hightech clusters. Het risico van overinvestering in deze sectoren is groot, geld wordt verkeerd besteed, niet aan innovatie maar aan het bijhouden van concurrentie. In zijn theorie over het cluster concept stelde Porter dat beleidsmakers moeten focussen op de bijzondere en traditionele sectoren, en niet het succes van andere regio's moeten imiteren;

- Het complexiteit probleem. Clusters ontstaan niet in iedere regio, het antwoord op de vraag in welke regio wel of geen cluster kan ontstaan is zeer complex. De historische context van de regio, de pad afhankelijke ontwikkeling en de daar aan verbonden relaties en processen spelen hierbij een bepalende rol. Een regio die geen clustervorming kent zal vanaf nul moeten beginnen met het ontwikkelen van een cluster. Volgens de evolutionaire economische geografie is het een kwestie van kansen of er in een bepaalde regio of plaats een drempelwaarde wordt bereikt waardoor een zelfontwikkeld proces start, dat uiteindelijk aan de basis staat van clustervorming (Visser & Atzema, 2008);
- Het probleem van *high opportunity costs*: het risico om veel geld uit te geven aan een innovatieproces dat wellicht niet werkt. De mondialisering en innovatieliteratuur benadrukt dat verschillende bedrijven verschillende innovatiestrategieën aanhouden. Het is voor beleidsmakers een enorm risico om innovatie te willen stimuleren omdat er sprake is van complementariteit en een gebrek aan synergie.

Derhalve introduceren Visser en Atzema een nieuw begrip: netwerkvorming. Netwerkvorming is het ontstaan van een onderliggend systeem van relaties tussen bedrijven, mensen en dingen in een regio. Het gaat verder dan clustervorming in de evolutionaire economie en is vooral gebaseerd op '*learning*' (Visser en Atzema, 2008). Netwerken waarin bedrijven, plaatsen, regio's, gebruiken en instituties met elkaar verbonden zijn. Een netwerk is een basisstructuur voor de economische ontwikkeling. Netwerken worden in de theorie beschouwd als een motor voor kenniscreatie en de verdere verdeling hiervan, het ontstaan van netwerken hangt daarom samen met de beschikbare kennis in de regio. De relaties binnen netwerken zijn over het algemeen lokaal, de arbeidsmobiliteit is hierdoor ook sterk lokaal gebonden en gekanaliseerd binnen de structuur van het netwerk. Het resultaat van gezamenlijke leerprocessen die in een netwerk van bedrijven ontstaan is '*related variety*.' Het ontstaan van '*related variety*' is daarmee een belangrijk resultaat van netwerkvorming. Hoe meer bedrijven in een netwerk aan elkaar zijn verbonden, hoe groter de waarde van een gezamenlijk leerproces. Het ontstaan van '*related variety*' binnen een netwerk is een voorwaarde van veerkrachtige regionale groei (Frenken et al, 2007; Boschma & Frenken, 2011). Om de verdeling van kennis en arbeidskrachten binnen netwerken te kunnen begrijpen is het daarom inzicht in de onderliggende sociale netwerken vereist (Boschma & Frenken, 2007; Visser & Atzema, 2008).

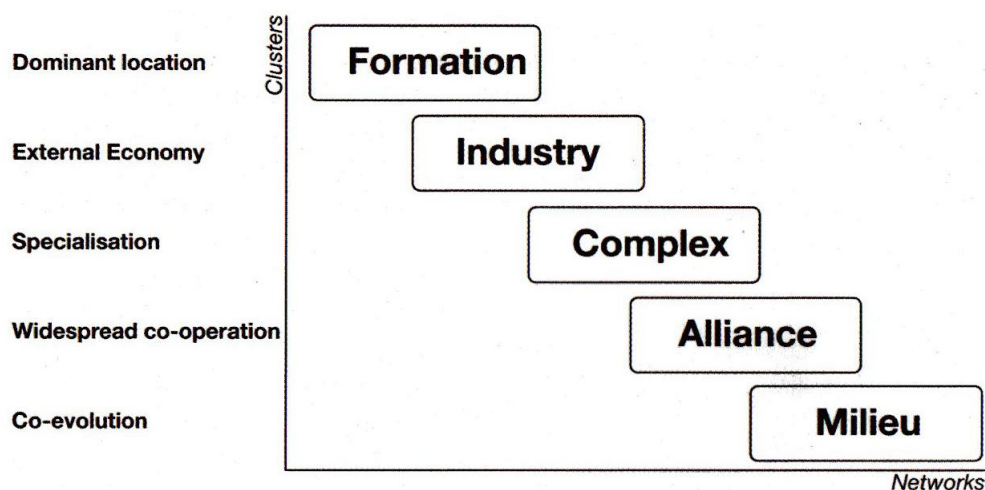
De ontwikkeling van sectoren en netwerken in een regio (micro en mesoniveau) kan worden doorgetrokken naar het macro-economisch niveau. Netwerken spelen een bepalende rol in de positie van de regio in het mondiale ruimtelijk economische systeem. Als steden en regio's in staat zijn om nieuwe producten en de daarbij horende productlevenscycli en toenemende vraag te creëren dan zullen deze steden en regio's in een situatie van economische groei terecht komen. Steden en regio's die in specialisaties uit het verleden komen vast te zitten, omdat bijvoorbeeld er geen nieuwe producten zijn gecreëerd en de vraag naar de oude producten is verdwenen, zullen echter terecht komen in een situatie van economische krimp (Boschma & Frenken, 2007). Deze situatie is de lock-in en vormt een gevaar voor ieder netwerk.

Kortom, er bestaat geen automatisch politiek of economisch systeem dat kan voorspellen of bepalen dat steden en regio's groeien of krimpen. Er kan echter op basis van eerdere waarnemingen worden gesteld dat de plaatsen die in het verleden sterk gespecialiseerd zijn geraakt in een bepaald product of een bepaalde sector dat deze regio's zich volledig naar de productie en distributie van deze sector hebben ontwikkeld. De routines, instituties en *localities* zijn in veel gevallen volledig afgestemd op dat specifieke product of die specifieke sector. Het kost veel tijd en ook geld om deze situatie te doorbreken en het is vaak niet de meest ideale situatie voor het ontstaan en ontwikkelen van innovaties (Pellenbarg, 2006; Boschma & Frenken, 2007).

2.3.4 Meetbaar maken van clusters en netwerken

Om te kunnen bepalen in hoeverre clusters zich tot netwerken ontwikkelen wordt een typologie van Visser en Atzema gebruikt. Deze typologie is schematisch weergegeven in figuur 2.2. De mate van verbondenheid en samenwerking van bedrijven is een belangrijke graadmeter voor de positiebepaling in het schema. Linksboven (de formatie) is een cluster met maar één reden voor de concentratie en dat heeft te maken met de gezamenlijke oriëntatie op een dominante vestigingsplaats. Rechtsonder is het milieu het hoogst haalbare waarin samenwerking en innovatie tussen bedrijven ver gaat in de zin van bijvoorbeeld een gezamenlijke research and development afdeling.

Figuur 2.1: Typen clusters en netwerken



Bron: Visser en Atzema, 2008, bewerking door Boelens en Atzema, 2009

De *industry* is een geografische concentratie van bedrijven die gebruik maken van de gemeenschappelijke 'external economies': lokale pool van gespecialiseerde arbeid, goedkoop aanbod van gespecialiseerde diensten en informatie spillovers. Er bestaan verder geen directe onderlinge relaties maar wel indirecte relaties door het gezamenlijk gebruik van de 'external economies.' De volgende stap in het schema is het *complex* het gaat dan om een geografische concentratie van gerelateerde bedrijven waarbij ruimtelijke nabijheid wordt gebruikt om verregaande specialisering mogelijk te maken. Deze samenwerkingsrelaties gaan niet verder dan het oplossen van technische problemen, kwaliteitsmanagement en logistieke knelpunten en er is hier geen sprake van gezamenlijke leerprocessen.

In de volgende fase die in het model wordt weergegeven 'Alliance' spelen gezamenlijke leer- en innovatie doelen een belangrijke rol. Het gaat om samenwerking tussen twee of meer bedrijven in dezelfde bedrijfskolom, de zelfde markt of uit verschillende sectoren die is bedoeld om proces en product innovaties te realiseren. In de laatste fase uit het schema 'milieu' werken private en publieke partijen bilateraal of multilateraal samen om kennisnetwerken te verbeteren. De samenwerking op het gebied van leren en innoveren kent hier dus een hoogtepunt en de co-evolutie van bedrijfsmatige, organisatorische en institutionele processen leidt tot systeeminnovaties die de kans op het voortbestaan en verdere groei van een cluster op langere termijn vergroten (Atzema, Boelens & Veldman, 2009 pp: 32).

2.3.5 Groei en ontwikkeling

Het ontstaan van bedrijven is in de meeste gevallen als een bedrijf aan huis. Als een bedrijf aan huis te groot wordt is bedrijfsverhuizing een belangrijk proces. Dit bepaald namelijk of een bedrijf in de regio blijft of niet. Per jaar verhuizen er in Nederland ongeveer 18.000 bedrijven (4% van de totale populatie) in 94% van alle verhuizingen blijft een verhuizend bedrijf binnen de regio en 75% van de verhuizende bedrijven blijft binnen dezelfde gemeente (Van Oort et al, 2007b pp: 5). Spin-offs zijn in de meeste gevallen niet ver van het moederbedrijf. De historische context en de contacten binnen de regio, met bijvoorbeeld leveranciers, dochterbedrijven en in de institutionele context beïnvloeden de locatiekeuze van bedrijven. Voor economische ontwikkeling is de het ontstaan en verdwijnen van

bedrijven om deze reden een belangrijk gegeven (Boschma, 2006; Pellenbarg, 2006 pp: 3). De groei van bedrijven en ontwikkeling van nieuwe producten (door innovatie) leidt volgens deze theorie tot ruimtelijke en economische groei (Pellenbarg, 2006). De kans op radicale productinnovaties is groter in steden of regio's met een industrie en productiemilieu, deze gebieden hebben door de aanwezigheid van veel verschillende routines een grotere innovatiekracht, dit wordt door Jacobs (1969) beschreven als de *externalities*. De elementen die de evolutionair economische geografie aanduidt als mogelijke oorzaken van groei zijn: pad afhankelijkheid, innovatiekracht en netwerkvorming.

Beleidsmakers moeten zich volgens Visser en Atzema richten op een gedecentraliseerd, proces gebaseerd, regiospecifiek, ruimtelijk uiteenlopend, multi-level systeem van innovatie. Dit betekent dat er wellicht toch mogelijk planologische invloed kan worden uitgeoefend op stuwende werkgelegenheid. Decentralisatie is noodzakelijk om het risico van strategisch falen te vermijden. De kans op strategisch falen ontstaan als er top-down ontwikkelingslocaties bepaald worden aangewezen als de *winner of tomorrow*. Het stimuleren van ontwikkelingen moet gebeuren op plaatsen waar al ontwikkelingen aan de gang zijn. Het heeft geen duurzaam perspectief om vanaf een tabula rasa ergens zomaar een ontwikkeling te stimuleren. In plaats van te werken met vastgestelde doelen moet innovatiebeleid gericht zijn op de procesgang. Dit heeft als reden dat innovaties nauwelijks te sturen zijn. Het innovatiebeleid moet specifiek worden afgestemd op de regio zodat het beleid past binnen de bestaande regionale (economische en sociale) netwerken. Daarom is het belangrijk dat er publieke en semipublieke '*procesmediators*' in het leven worden geroepen. Dit zijn de sleutelactoren in regionaal innovatiebeleid. Zij moeten beschikken over specifieke kennis van de historie, de institutionele en sociale context, de sectoren, organisatie, cognitieve, en economische veranderingen in de regio.

Deze procesmediators koppelen -door specifieke kennis van productie, arbeidsaanbod, succes en faalfactoren etc.- regiospecifieke benaderingen aan tekortkomingen en knelpunten. Ze koppelen bedrijfsvoeringstrategieën aan het innovatiebeleid om zo innovatie te stimuleren. Door innovatiebeleid regiospecifiek aan te pakken ontstaan verschillende ruimtelijke ontwikkelingen van economische groei in verschillende regio's. Het innovatiebeleid van de publieke sector moet bedrijfsvoering van specifieke bedrijven als uitgangspunt nemen in plaats van specifieke territoria (Visser & Atzema, 2008).

2.3.6 Conclusie evolutionaire economie

1. De eerste conclusie is dat het kopiëren van gevestigde clusters niet (duurzaam) werkt en dat beleid niet gericht moet zijn op het kopiëren van clusters. Beleidsmakers moeten gebruik maken van de ontwikkelingsstrategieën van bedrijven en zelf een meer facilitaire rol aannemen door middel van het aanstellen van lokale procesmediators (Visser & Atzema, 2008).
2. Bij regionale economische ontwikkeling moet de focus worden verlegd van het terrein naar het bedrijf. Hierdoor wordt de gebruiker van de ruimte centraal gesteld in het economisch beleid en gaat het niet meer om de specifieke locatie;
3. Netwerkontwikkeling op regionaal niveau is de drijfveer achter economische ontwikkeling. Hiermee is de (stuwende) werkgelegenheid direct van invloed op de demografische ontwikkeling (uitgegaan van de theorie dat in de stuwende werkgelegenheid mensen banen volgen). Zoals blijkt uit dit hoofdstuk kan (theoretisch) een oplossing voor regionale demografische krimp worden gevonden in een evolutionair economische benadering. Wanneer netwerkvorming een positieve uitwerking heeft op het woonleefklimaat is dit de mogelijkheid om beleidsmatig krimp te kunnen bestrijden.

Op basis van deze conclusies worden operationele vragen gesteld die in het empirisch onderzoek zullen worden gesteld en beantwoord. Deze vragen determineren de waarde van de theoretische conclusies voor het empirisch onderzoek.

1. Hoe wordt er op regionaal niveau omgegaan met cluster en netwerkvorming? Is er sprake van kopiëren van bestaande clusters of wordt er uitgegaan van eigen kracht en hoe uit zich dit in regionaal economisch beleid?
2. Wordt het regionaal economisch beleid afgestemd op het (bedrijven)terrein of op individuele bedrijven? Hoe verloopt de communicatie tussen bedrijven en beleidsmakers?
3. Valt er in de regio (evolutionaire) netwerkvorming te constateren?

Dit leidt tot de vraag die in het volgende hoofdstuk wordt behandeld. Hoe kan worden gestimuleerd dat clusters en netwerken kunnen ontstaan, zonder deze inside-out te ontwerpen? En wat is hierbij de rol van de planner?

2.4 Planologie: de Actor Relationele Methode

2.4.1 Planning theorie en praktijk

De ruimtelijke ordening is in Nederland bovenal een overheidstaak. In de nota op de ruimtelijke ordening worden op het nationaal niveau richtlijnen en beleidsdoelen bepaald die vervolgens doorwerken in de lagere overheidslagen. De provincie maakt streekplannen waaraan de gemeentes de bestemmingsplannen afstemmen (Spit & Zoete, 2003 pp:23).

Het ruimtelijk beleid in Nederland is afgestemd op groei en uitbreiding en er is geen rekening gehouden met eventueel krimpende gebieden. Het probleem van de beleidsmakers op vrijwel alle niveaus is dat lange tijd het beleid op groei gericht is en de omschakeling naar krimp nog niet doordringt (Dijkstal & Mans, 2009; Rieniets, 2006).

De eerste beleidsreacties op demografische krimp zijn verkennend van aard en hebben de neiging om krimp om te buigen in iets positiefs. Krimp biedt kansen voor herstructurering van verouderde gebieden waardoor de achtergebleven gebieden zich kunnen ontwikkelen tot aantrekkelijke locaties. De aanpak die in *het intergemeentelijk actieplan krimp* wordt voorgesteld is dan ook voornamelijk gericht op herstructurering op de woningmarkt en de bedrijventerreinen. De nadruk ligt hierbij op samenwerking tussen publieke en semipublieke actoren (BZK, 2009 pp:4; Diekerhof, 2006 pp:2). De private actoren blijven buiten beschouwing terwijl publieke actoren een groot probleem hebben met het betalen van herstructurering, want bij achterblijvende inkomsten kunnen er ook geen grote investeringen gedaan worden. Er ontstaat een kloof tussen de praktijk van ruimtelijke planning en de planologische wetenschap.

Het lijkt erop dat de huidige beleidsreactie te veel focust op één aspect van planning, namelijk de hardware. Er is behoefte aan een accentverschuiving richting software en orgware:

- **Hardware:** is de fysieke gebouwde en gegroeide omgeving. Het omvat zowel landschappen als huizen, kantoren, bruggen, bomen en mensen;
- **Software:** is het geprogrammeerd gebruik van de hardware. In de gebouwde ruimte betekent dit het gebruik van fysieke ruimte voor activiteiten, bewegingen en deelneming van mensen, goederen en informatie;
- **Orgware:** verwijst naar het management in het gebruik van de hardware. Het omvat de politieke, bureaucratische en organisatorische processen die onmisbaar zijn in het handelen van ruimtelijke ordening (Urban Unlimited, 2010).

In de context demografische krimp is ruimtelijke ordening die focust op hardware alleen niet genoeg. Ruimtelijke ordening in krimpende regio's is anders dan in groeiende regio's er is een andere opgave. In plaats van het bouwen van nieuwe woningen en bedrijventerreinen moet er ook worden gesloopt en geherstructureerd (Dijkstal & Mans, 2009). Ook moet er dan dieper nagedacht worden over de achterliggende gebruiks- en organisatie processen.

Op sommige plekken moet de hardware opnieuw worden geprogrammeerd of georganiseerd, daarom is het van belang dat de planologie verbreed wordt met software en orgware. Het heeft geen zin om alleen een bedrijventerrein of een woonwijk aan te pakken zonder te kijken naar de behoeften van bedrijven of van potentiële bewoners. Dit is echter eenvoudiger gezegd dan gedaan, het beslaat namelijk een verandering in het proces van ruimtelijke ordening en er moet worden gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking en besluitvorming tussen verschillende (groepen) actoren. In deze scriptie worden de verschillende actoren ingedeeld in drie groepen.

- De **public society**: dit zijn de publieke (overheid) actoren. Hieronder vallen onder andere de rijksoverheid, de provincie, de gemeente en de stadsregio;
- De **civic society**: sociale actoren en burger belangengroepen, ook scholen, vakbonden en NGO's;
- De **business society**: dit zijn de private actoren zoals ontwikkelaars, banken en woningcorporaties (Boelens, 2009).

2.4.2 Planologie in de netwerksamenleving

De clusters en netwerken die in het vorige deel van dit hoofdstuk als belangrijke groei motoren werden gezien beïnvloeden de ruimte. Ruimte is een constructie die wordt gebouwd door zijn gebruikers. Een ruimte kan zodoende door veel mensen anders worden beschouwd en beoordeeld, ruimte is geconstrueerd door mensen en is altijd open en relationeel. Ook de objecten binnen de ruimte bepalen wat de ruimte is. De strijd tussen verschillende percepties en gebruikers construeert hoe ruimte eruit ziet. Ruimte is geen onafhankelijk gegeven, maar iets wat gecreëerd wordt door en binnen netwerken (Boelens, 2009 pp:2; Castells, 1996, pp: 410-412; Graham & Healy, 1999, pp: 634-627).

In de conclusie van paragraaf 2.3 is gesteld dat regionale economische ontwikkeling kan ontstaan in clusters en netwerken, maar ook dat een cluster of een netwerk niet zomaar te plannen is. De planningmethode die het meest aansluit op de evolutionaire economie is de *actor relationele planningmethode*.

De uitgangspunten van deze planningmethode zijn associatieve democratie, participatie en zelforganisatie. Participatie is het betrekken van mensen (actoren) in processen. In de Nederlandse planningsgeschiedenis is dit ontstaan in inspraakrondes bij het opstellen het nationale ruimtelijk plan (derde nota ruimtelijke ordening) tussen 1960 en 1990. De volgende stap richting meer participatie tussen *public-business* en *civic-society* ontstond in de periode tussen 1970 en 2005 in de vorm van publiekprivate samenwerkingsprojecten, hierbij worden verbonden gesloten tussen diverse partijen en de overheid om gezamenlijke beleidsdoelen te verwezenlijken. De derde stap om meer participatie te bereiken is het *participatory budgeting* vanaf 1975 tot op heden. In deze vorm krijgen bepaalde groepen (actoren) geld om (publieke) ruimte te ontwikkelen naar de wensen van de groep maar volgens de regels en beperkingen van de overheid (Boelens,2009).

De beschreven stappen (governance) richting meer participatie zijn volgens Boelens nog veel te veel bepaald door de (rijks) overheid (*government lead*) en zijn daarmee nog steeds *inside-out*. Dit wil zeggen; binnenin bepaalt de overheid de richtlijnen en de beperkingen en via doorwerking naar buiten krijgen groepen actoren meer invloed in de vorm van participatie. Om een optimale besluitvorming (en planning) systeem te verkrijgen moet dit worden omgedraaid naar *outside-in*. Outside-in participatie is volgens Boelens en Boonstra (2011) zelforganisatie. Zelforganisatie vindt zijn wortels in de creatieve sector en vormt de basis voor een 'nieuwe vorm van planning.' De literatuur onderscheid drie theoretische interpretaties:

1. De ruimtelijke interpretatie van zelforganisatie door Portugali (2000). De rol van planning is hierin neutraal. Steden zijn zelforganiserende systemen die werken op een bestaande infrastructurele onderlaag van wegen, huizen, kantoren etc. en een bovenlaag van vrije agenten;
2. De sociaal-politieke interpretatie door Fuchs (2006), hij onderscheidt in de samenleving in zelforganiserende coöperatieve en dynamische netwerken die gezamenlijk een gezonde oppositie vormen tegenover de politieke macht;
3. De economische interpretatie van Krugman (1996) waarin economie wordt gezien als een zelforganiserend systeem waarbinnen verschillende initiële gebeurtenissen zichzelf organiseren over plaats en tijd in gespecialiseerde gebieden.

Peter Hirst (1994) stelt dat *selfgovernance* de democratische legitimiteit van overheidsbeleid kan versterken, door groepen stemrecht te geven en zo besluitvorming te ontwikkelen. Door deze groepen vervolgens ook de beschikking over subsidies te geven ontstaat *outside-in* ontwikkelingsbeleid. *Associative democracy* probeert doo rmiddel van groeprepresentatie en associatie de besluitvorming te beïnvloeden op een manier die los staat van neoliberale pluralistische besluitvormingspraktijk (Cohen & Rogers, 1992). Veit Bader en Paul Hirst stellen in '*The real third way*' (2001) dat associatieve democracy de enige echte middenweg is tussen het neoliberale vrije markt principe en de centrale overheidsregering. *Associative democracy* moet worden gezien als een aanvulling op representatieve democratie, omdat het aansluiting biedt met de culturele normen en waarden van de individuele bevolking en de wereldwijde business society. Een methode om volgens de besproken democratie theorieën bestuurlijke invulling te geven aan besluitvorming (planning) is

door middel van *netwerk governance*; het betreft hiervan het uitbesteden van (planning/besluitvorming) activiteiten binnen een netwerk van partners op het micro/meso niveau (Hirst, 2000; Rhodes, 2000).

Dit alles is nauw verwant met de *actor-netwerk theorie* (ANT), een theorie die oorspronkelijk vanuit de sociologie komt. De sociologen Law, Latour en Callon hebben de afgelopen twintig jaar de basis gelegd voor deze theorie. Mensen en dingen -(f)actoren- en hoe deze entiteiten in wisselwerking en zogeheten *associations* vormen zijn de basis van deze theorie (Wissink & Van Drunen, 2009, pp: 5). De wisselwerking tussen menselijke en niet menselijke actoren bepaalt en verklaart ruimtelijke ontwikkelingen (Law, 1987, pp: 129). Niet-menselijke actoren zijn bijvoorbeeld regels, processen en objecten. Actoren, associaties en netwerken zijn aan elkaar verbonden en creëren elkaar. Door de veelzijdigheid van (f)actoren (lees de menselijke en niet-menselijke entiteiten) en de brede betrokkenheid ervan zijn associaties per definitie heterogeen.

Er bestaat binnen een netwerk geen hiërarchische verdeling van (f)actoren, en iedere (f)actor is onmisbaar in het netwerk (Murdoch, 2006, pp: 73). De entiteiten behoren gezien en geanalyseerd te worden als het resultaat van processen in *associations*. Volgens ANT wordt de ruimtelijke omgeving (en de maatschappij) daarom gevormd door onderlinge interacties tussen netwerken (Murdoch, 2006, pp: 58). *Associations* creëren zogezegd de ruimte. Dit gebeurt in een proces waarin *intermediare actoren* (*heterogeneous engeneers*) proberen de verschillende entiteiten op een lijn te krijgen en zodoende een richting aan het netwerk te geven (Law, 1987, pp: 129). Als er binnen de '*associations*' een vertaalslag is gemaakt dan zijn onderlinge tegenstellingen geneutraliseerd en gaat het netwerk een stabiele eenheid vormen. Wanneer de onderlinge belangen van de actoren minder van elkaar verschillen is het netwerk stabiel(er) (Murdoch, 2006, pp: 66).

Een actor-netwerk bepaalt zodoende de ruimtelijke ordening. De manier waarop planologie werkt heeft in dit geval veel minder te maken met tijd en ruimte en veel meer met actoren en netwerken. Planologie verandert in netwerk bouwen waarin verschillende entiteiten zijn vertegenwoordigd die vervolgens in staat zijn het netwerk bepaalde functies te geven en te ontwikkelen (Murdoch, 1977). Als planoloog is het daarom van groot belang om een volledige actor-netwerkanalyse te kunnen maken. Michel Callon (1986) onderscheidt vier stappen in het analyseren en vertalen van een actor-netwerk:

1. *Problemativering (problematization)*
Wat is de uitgangspositie, voor welke situatie met er een oplossing worden gevonden? Wie zijn de belangrijke actoren? Kunnen er vertegenwoordigers voor belangengroepen worden aangewezen?
2. *Belangen (interest)*
Kunnen relevante actoren worden geïnteresseerd in de oplossing van het probleem? Welke voorwaarden voor engagement zijn er en of hoe kunnen de actoren worden overtuigd dat hun belangen worden behartigd?
3. *Werving (enrolment)*
Hoe kunnen de gemeenschappelijke belangen worden geconverteerd in mogelijke associaties? Accepteren de verschillende actoren hun rol en/of kunnen ze worden afgestemd op de beschikbare middelen?
4. *Mobilisatie van bondgenoten (mobilization of allies)*
Zijn de verwachte uitkomsten breed gedragen? Hebben de vertegenwoordigers daadwerkelijk hun achterban vertegenwoordigd, of hoe kan de actor-netwerk associatie worden ingebed in de bredere context?

2.4.3 Naar actor relationele planning

Het voorgaande maakt duidelijk dat onder invloed van internationale sociale en economische processen de besluitvorming en planologie zijn veranderd. Volgens de ANT kan ruimte niet los worden gezien van de samenleving, en elke (planologische) ingreep in de fysieke ruimte is in feite een ingreep in gevestigde '*associations*'. Een gevolg van deze ontwikkelingen op de planologie is dat de gebruiker van de ruimte een belangrijkere positie krijgt in het planningproces en de rol van de overheid kleiner

wordt. Een analyse van actoren, associaties en netwerken is daarom een belangrijke stap in ‘nieuwe’ planologie.

De actor relationele planningmethode stelt in planning de eindgebruiker centraal samen met een aantal andere (f)actoren. Boelens en Mommaas (2005) spreken van een nieuw regionalisme dat de context creëert voor een planningprogramma. Dit is het eerste kenmerk van de actor relationele methode. Het nieuwe regionalisme is gefocust op regionale revitalisatie, is op zoek naar *windows of opportunity* d.w.z. ontwikkelingskansen die eerder in de regio niet naar voren zijn gekomen. Dit gebeurt op basis van de eigen sterkten *unique selling points* (USP's) van regio's. Revitalisering in regio's kan worden bewerkstelligd door nieuwe combinaties of allianties te maken tussen verschillende (f)actoren. De rol van de overheid is niet leidend maar facilitair (Boelens & Mommaas, 2005).

Een tweede kenmerk van de methode is dat het product van planning verder gaat dan een plan. Hierin komt de eerder besproken netwerk-governance terug, in de actor relationele methode moet via allianties binnen netwerken ruimtelijke planning worden uitgevoerd. De allianties zijn belangrijker dan het plan.

Het derde kenmerk is dat de planning outside-in wordt uitgevoerd, de methode is georiënteerd op transsectorale allianties. De overheid doet mee in planning maar niet meer of meer dan als een van de vele de actoren. In plaats van subsidies wordt er in gebieden geïnvesteerd zowel van binnen als van buiten, in en over verschillende sectoren. Economisch sterkere (f)actoren kunnen waar mogelijk de zwakkere meenemen in ontwikkeling. Pas dan ontstaat ‘related variety’ en duurzame ontwikkeling.

Kader 2: BIDs als planologisch instrument?

Het Business Improvement District (BID)concept is een instrument van planning dat wordt toegepast in het Verenigd Koninkrijk maar afkomstig is uit Canada en de VS. Een BID is een vereniging van vastgoedeigenaren en ondernemers op een geografisch afgebakende ruimte met als doel een extra laag publieke service aan te bieden op bijvoorbeeld een bedrijventerrein. Dit wordt betaald door een extra belasting die de eigenaren (of gebruikers) van de panden en grond betalen (Mitchell, 1999 pp:18). Deze extra belasting moet door alle gebruikers van de ruimte worden betaald, ook als er tegen BID gestemd is. De BID en diens bestuur worden opgericht en verkozen in een stemmingsronde onder alle eigenaars en gebruikers van een bepaald gebied. Er zijn op dit moment 1400 BIDs wereldwijd.

De BIDs kunnen verschillende doeleinden nastreven. In de opstartende fase lijkt een BID erg op de in Nederland wel bekende parkmanagement organisaties met de focus op gezamenlijke inkoop van energie en beveiliging. Er zijn echter ook belangrijke verschillen aan te merken. Doordat een BID een eigen gekozen (en betaald) bestuur heeft is de maatschappelijke positie van bijvoorbeeld een bedrijventerrein groter aan het worden. De doelstellingen van BIDs kunnen verder gaan dan schoon en veilig en in uiterste gevallen kunnen BIDs zich bemoeien met herstructurering en ruimtelijke inrichting. In dit geval kan het BIDs concept als voorbeeld bij de actor relationele planningmethode worden gebruikt. Daarom wordt de BID ook een onderdeel van het empirisch onderzoek als voorbeeld van een moderne (in Nederland: innovatieve) planologische strategie. De vraag of dit (of een afgeleide ervan) kan bijdragen aan een algemeen gedragen en duurzame herstructureringsstrategie is interessant, zeker in een krimpende regio waar weinig geld voor herstructurering beschikbaar is.

2.4.4 Conclusie planologie

1. Ruimtelijke planning moet naast de hardware opgave van planning worden afgestemd op de software en orgware. De gebruikers van de ruimte en de organisatie hiervan zijn belangrijke elementen die invloed hebben op de hardware;
2. De actor relationele benadering van planning stelt de eindgebruiker van de ruimte centraal. Zo wordt een meer outside-in planning bewerkstelligd. In deze methode wordt de focus van planning verlegd van alleen hardware naar ook software en orgware.
3. De rol van de planner verandert. Ruimtelijke planning volgens de actor relationele benadering is gericht op het maken van allianties tussen actoren en niet op het maken van plannen. Hierbij is ruimte voor zelforganisatie, de rol van de planologie is minder sturend en meer facilitair.

Op basis van deze conclusies worden operationele vragen gesteld die in het empirisch onderzoek zullen worden gesteld en beantwoord. Deze vragen determineren de waarde van de theoretische conclusies voor het empirisch onderzoek.

1. Wordt ruimtelijke planning in de regio afgestemd op de hardware of worden ook software en orgware in het planningsproces behandeld? Hoe verloopt dan de communicatie tussen de public- de civic- en de business-society?
2. Kan de planologie in de regio actor relationeel worden benaderd? Hoe ziet het planningsproces er uit, en is er eerder sprake van outside-in of van inside-out planning?

2.5 Conclusie theoretisch kader

De verschillende concepten die in dit theoretisch kader zijn behandeld vormen de theoretische basis van deze scriptie en zijn in het theoretisch model (figuur 2.2) in relatie tot elkaar opgesteld. Het concept veerkrachtige groei, duurzame ontwikkeling is het doel dat bereikt moet worden door middel van de concepten: planologie, woningmarkt en werkgelegenheid.

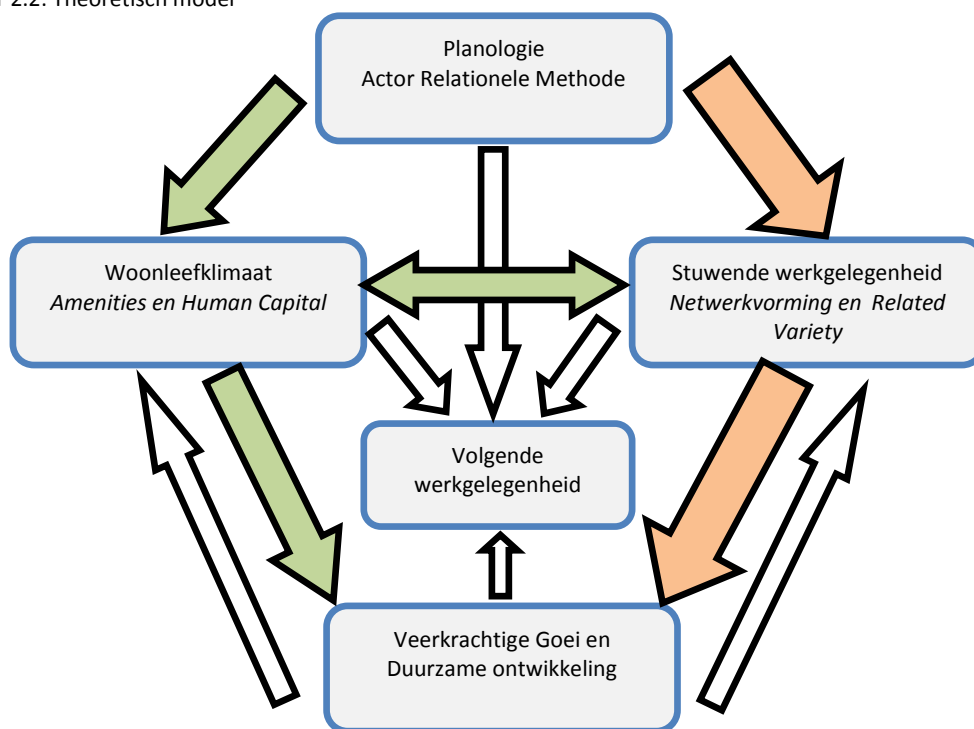
Hoe kunnen demografie en economie zodanig op elkaar worden afgestemd (door middel van planologie) dat in een krimpende regio veerkrachtige groei ontstaat en de regionale economie en bevolking duurzaam ontwikkelt? Dit is de vraag die op basis van het theoretisch model wordt beantwoord. Hiervoor worden de conclusies van de theorie opgesomd.

1. Onder invloed van mondiale trends, technologische innovaties, globalisering, politieke en sociale instituties verandert de wereld van het werk. Dit heeft effect op regio's. Enkele regio's weten zich te onderscheiden en profiteren, anderen ondervinden echter vooral nadelen van deze veranderingen. Tegen deze achtergrond is het niet eenvoudig om voor demografisch krimpende gebieden oplossingen of aanpassingen te vinden. Als deze al te vinden is, dan ligt de oplossing in de politieke hoek aangezien dit op het eerste gezicht de enige prikkel lijkt waarop - op een eenvoudige manier - invloed is uit te oefenen. Niettemin is dat overheidsingrijpen niet voor de hand liggend en er is (nog) geen standaardoplossing, die tot een duurzame groei in termen van banen en mensen kan leiden;
2. Demografische krimp heeft een negatief effect op de regionale woningmarkt. Afname van de vastgoedwaarde en de kwaliteit van het woonleefklimaat zijn hiervan twee negatieve effecten. Een negatief woonleefklimaat maakt een regio onaantrekkelijk. Een voorwaarde voor herstel op de woningmarkt is dat het woonleefklimaat verbeterd;
3. Werknemers met een lagere of hogere waarde van human capital hebben individuele woonvoorkeuren en mogelijkheden. Deze woonvoorkeuren worden door een veelheid aan factoren beïnvloed bijvoorbeeld door sociale instituties en positie op de arbeidsmarkt. Huisvesting van werknemers is daarom belangrijk in een regio maar het stimuleren van alleen de woningmarkt is geen duurzame oplossing voor krimpende gebieden. Hierbij wordt uitgegaan van de theorie dat mensen banen (in de stuwende werkgelegenheid) volgen en niet andersom;
4. Cruciaal hierbij is het onderscheid tussen stuwende en volgende werkgelegenheid en het begrip 'related variety' tussen beiden om een meer veerkrachtige ontwikkeling mogelijk te maken;
5. Het kopiëren van gevestigde clusters leidt niet automatisch tot groei. Beleid zal daarom anders moeten worden vorm gegeven. Beleidsmakers moeten gebruik maken van de ontwikkelingsstrategieën van bedrijven en zelf een meer facilitaire rol aannemen door middel van het aanstellen van lokale procesmediators;
6. Bij regionale economische ontwikkeling moet de focus worden verlegd van het terrein naar het bedrijf. Hierdoor wordt de gebruiker van de ruimte centraal gesteld in het economisch beleid en gaat het niet meer om de specifieke locatie;
7. Netwerkontwikkeling op regionaal niveau is de drijfveer achter economische ontwikkeling. Hiermee is de (stuwende) werkgelegenheid direct van invloed op de demografische ontwikkeling (uitgegaan van de theorie dat in de stuwende werkgelegenheid mensen banen volgen). Theoretisch kan een oplossing voor regionale demografische krimp worden gevonden in een evolutionair economische benadering. Wanneer netwerkvorming een positieve uitwerking heeft op het woonleefklimaat is dit de mogelijkheid om beleidsmatig krimp te kunnen bestrijden;

8. Ruimtelijke planning moet daarom naast de hardware opgave van planning meer worden afgestemd op de software en orgware. De gebruikers van de ruimte en de organisatie hiervan zijn belangrijke elementen die invloed hebben op de hardware;
9. De actor relationele benadering van planning stelt de eindgebruiker van de ruimte centraal. Zo wordt een meer outside-in planning bewerkstelligd. In deze methode wordt de focus van planning verlegd van alleen hardware naar ook software en orgware.
10. De rol van de planner verandert. Ruimtelijke planning volgens de actor relationele methode is gericht op het maken van allianties tussen actoren en niet op het maken van plannen (actor-netwerk theorie). Hierbij is ruimte voor zelforganisatie, de rol van de planologie is minder sturend en meer facilitair.

Op basis van deze conclusies is een theoretisch model opgesteld. De relaties tussen Planologie, het woonleefklimaat, de werkgelegenheid en veerkrachtige groei zijn hierin met pijlen weergegeven. De rode pijlen beschrijven de relaties die de meeste invloed hebben, de groene pijlen zijn de relaties die hieraan ondersteunend (en noodzakelijk) zijn. De witte pijlen zijn de relaties die voor het beantwoorden van de centrale vraag minder relevant zijn. Deze relaties zijn echter niet onbelangrijk.

Figuur 2.2: Theoretisch model



Zoals uit het theoretisch model blijkt heeft planning (planologie) geen directe invloed op veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling. Planning heeft wel indirecte invloed hierop via de stuwende werkgelegenheid en het woonleefklimaat. De invloed via de stuwende werkgelegenheid is het grootst. Het ontstaan van netwerkvorming heeft de grootste invloed op veerkrachtige groei.

De relatie tussen stuwende werkgelegenheid en het woonleefklimaat is belangrijk. Het gaat hierbij om afstemming van de woonbehoefte van bedrijven en burgers. Deze behoeften vormen daarin de basis voor woningmarkt beleid. Als deze afstemming goed gemaakt is, heeft het woonleefklimaat invloed op veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling.

Veerkrachtige groei kan invloed uitoefenen op de stuwende werkgelegenheid en het woonleefklimaat. De mate van veerkrachtige groei heeft invloed op de context van economische en demografische ontwikkeling. Omdat in deze scriptie wordt gezocht naar juist het tegenovergestelde zijn deze relaties wit gekleurd en daarmee minder relevant voor het beantwoorden van de centrale vraag.

Ten slotte hebben zowel de planning als de stuwende werkgelegenheid, het woonleefklimaat en veerkrachtige groei invloed op de volgende werkgelegenheid. De volgende werkgelegenheid heeft geen effect op veerkrachtige groei maar wel op het woonleefklimaat.

Theorie

Het voorgaande leidt concreet tot een theorie over veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling in krimpende regio's. In krimpende regio's heeft de planologie twee 'knoppen' om aan te draaien en daarmee de economische en demografische ontwikkeling te beïnvloeden. Ten eerste is de stuwende werkgelegenheid belangrijk. Gezamenlijk leren en netwerkvorming ontwikkelen *related variety*, dit is een randvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei. Netwerkvorming is niet te plannen, en is pad afhankelijk. Door bedrijven (als gebruikers van ruimte) bij besluitvorming te betrekken en daarmee allianties te vormen ontstaat een grotere betrokkenheid van de gebruikers van de ruimte in het planningsproces. Deze allianties zijn een methode om netwerkvorming te faciliteren.

De tweede 'knop' is het woonleefklimaat. De gebruikers van de ruimte zijn in dit geval burgers en bedrijven die woonvoorkeuren hebben. Wanneer de woningmarkt aansluit bij de behoefte van burgers en bedrijven die personeel willen huisvesten verbetert de kwaliteit van het woonleefklimaat. Een goed leefklimaat is een voorwaarde voor veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling.

Met betrekking tot planologie moet daarom in een veel eerder stadium worden gekeken naar de doorslaggevende (f)actoren van betekenis in de stuwende werkgelegenheid en het woonleefklimaat (meer dan naar de actoren in woningbouw en bedrijventerreinen uitleg en herstructurering), evenals naar de democratische context waarbinnen deze actoren zich bevinden en zo nodig deze democratische context vernieuwen. De actor relationele benadering legt de focus voorbij het plan. Er is geen allesomvattend plan dat een krimpende regio kan stimuleren om te stoppen met krimpen, maar het is een proces waarbij inzet en alliantievorming tussen belangrijke actoren centraal staat.

3 Operationalisering

In dit hoofdstuk wordt de vertaalslag tussen de theorie en het empirisch onderzoek van deze scriptie gemaakt. De theorie over krimp, woningmarkt, arbeidsmarkt en planologie heeft geresulteerd in een theoretisch model. Dit model, samen met de conclusies en operationele vragen uit het theoretisch kader worden in dit hoofdstuk als leidraad gebruikt.

3.1 Van theorie naar empirie

Met de resultaten van het empirisch onderzoek zal de centrale vraag van de scriptie worden beantwoord.

Wat is de relatie tussen economie en bevolking in krimpende regio's, hoe kan de planologie een rol spelen bij de betere interactie tussen beiden, teneinde het algemene welzijn van de regio te vergroten?

Volgens de conclusies van het theoretisch kader wordt regionale groei vooral beïnvloed door de stuwende werkgelegenheid, in relatie tot een daarop afgestemd woonleefklimaat. De elementen uit het model zijn in de tabel in figuur 3.1 gekoppeld aan de centrale vraag en de subvragen gestructureerd weergegeven.

Figuur 3.1: Theorie en operationalisering

Concepten en theorieën	Subvragen
Bevolking <i>Woonleefklimaat</i> Economie <i>Clusters en Netwerken</i> Planologie <i>Actor Netwerk Theorie</i> Veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling <i>Actor gerichte benadering</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In welke mate wordt duurzame ontwikkeling beïnvloed door herstructurering van woningvoorraad? ▪ In welke mate wordt duurzame ontwikkeling beïnvloed door herstructurering van bedrijventerreinen? ▪ Wat is de rol van planologie in de aanpak van herstructurering in krimpende gebieden? ▪ Wat is de meest geschikte planningstrategie voor herstructurering in krimpende gebieden? En draagt deze strategie bij aan een betere interactie tussen economie en bevolking?

Op basis van een korte inventarisatie naar mogelijke nieuwe planningsinstrumenten, ben ik gestuit op het *Business Improvement District* model, waarbij in plaats van de overheid vooral ook bedrijven in samenwerking met andere belangen en partners een cruciale rol kunnen vervullen. Daarmee kom ik tot de volgende meer gerichte hypothese die verder kaderend heeft gewerkt voor de onderwerpen van mijn empirisch onderzoek.

Het Business Improvement District is wellicht een voorbeeld van een instrument en een vernieuwde planningmethode waarmee een meer veerkrachtige en duurzame ontwikkeling van krimpgebieden bevorderd kan worden.

Hier heb ik vooral gekeken naar enkele voorbeelden in de HET VERENIGD KONINKRIJK (vooral Engeland en Schotland) en bezien in hoeverre dat ook een werkbaar model zou kunnen zijn voor Parkstad.

3.3.1 Onderzoeksgebied

In de volgende hoofdstukken worden twee case studies uitgelicht. Voor het onderzoek is een onderzoeksreis naar Het Verenigd Koninkrijk ondernomen, daar zijn de gebieden rond Newcastle en Glasgow gebruikt als referentiecasses. De keuze voor deze gebieden is niet alleen gebaseerd op de aanwezigheid van het instrument BIDs maar ook op de mogelijkheid tot vergelijking met de

Nederlandse regio Parkstad Limburg. Noord Engeland en Schotland vormen de bakermat van de industriële revolutie en hebben een zwaar industrieel verleden waarbij steenkolenmijnen (net zoals in Parkstad) een belangrijk deel uitmaakten van de werkgelegenheid. De aanwezigheid van mijnen heeft in deze regio's langer standgehouden dan in Nederland, maar er zijn overeenkomsten in demografische ontwikkeling te herkennen. Noord Engeland en Schotland zijn decennia lang het toneel geweest van demografische en economische krimp. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat Parkstad Limburg een veel kleinere krimp kent dan in die in Noord Engeland en Schotland, en dat ook de gevolgen voor de ruimte, de economie en de maatschappij minder groot zullen en kunnen zijn in Nederland. Niettemin is in Newcastle en Glasgow veel ervaring met herstructurering en dit lijkt (duurzame) effecten op te leveren (Madanipour; Turok, 2010). De daarbij gehanteerde aanpak van herstructurering in de HET VERENIGD KONINKRIJK staat beschreven in kader 3. Voor dit onderzoek is vooral gefocust op twee deelgebieden. De eerste case studie is uitgevoerd in Newcastle in een voormalig (zwaar) industrieel haven terrein genaamd Ouseburn. De tweede case studie is gedaan in Schotland, in een klein stadje tussen Glasgow en Edinburgh genaamd Bathgate waar de plaatselijke BID (zie kader 2) een ruimtelijke ordeningsvisie heeft opgesteld.

Vervolgens komen we terug bij Parkstad Limburg, hier zal een vergelijking worden gemaakt tussen Het Verenigd Koninkrijk en de Nederlandse situatie. Op basis van de overeenkomsten en verschillen kunnen in hoofdstuk 6 conclusies (lessen) worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

Kader 3: Herstructurering in het Verenigd Koninkrijk

Bijna iedere industriële stad op de wereld wordt geconfronteerd met heftige groei van handel productie en welvaart, gevolgd door zware economische achteruitgang. De-industrialisatie is de oorzaak van demografische en economische achteruitgang, de belangrijkste factoren die hierbij spelen zijn het verlies van banen en de deconcentratie van economische activiteiten (Turok, 2007). Economische en demografische neergang verandert de sociaal economische structuur van steden en vooral de voormalige industriële hoofdsteden worden geconfronteerd met sociale en economische problemen. Dit is ook precies wat er is gebeurd in Newcastle en Glasgow. Niet alle gevolgen van deze ontwikkelingen zijn negatief er ontstaan ook nieuwe vormen van groei. De krimpende steden worden creatieve incubators en innovaties zorgen voor een lichte verbetering. Echter dit zorgt vooral voor een toename van hoge salarissen binnen een bepaalde sector maar het creëert geen werkgelegenheid (Turok, 2007).

Tegen deze achtergrond is door de lokale en centrale overheid een groot aantal herstructureringsprojecten opgestart. Miljarden ponden worden geïnvesteerd in diverse projecten, sociale uitkeringen en herstructurering (Kempton & Veldhuizen, 2010). Ook zijn er diverse overheidsdiensten verplaatst naar de krimpende regio's maar de subsidies en baneninjectie lijken niet erg duurzaam (idem, 2010). Het herstructureringsbeleid van het Verenigd Koninkrijk is de afgelopen decennia vooral ingesteld op sociale programma's op wijkniveau maar het ontbrak aan een integrale aanpak (Turok, 2008). Er zijn verschillende ontwikkelingsbedrijven opgericht zoals One North East in Newcastle (Kempton & Veldhuizen, 2010). Dit is een organisatie die regionale economische ontwikkeling stimuleert in de regio rond Newcastle.

Dit is een van de merkbare veranderingen in het herstructureringsbeleid in de richting van een meer integraal gecoördineerde economisch gerichte aanpak, verbetering van de economische structuur en werkloosheid zijn de nieuwe beleidsdoelen. BIDs is een instrument dat hierbij zou kunnen aansluiten (Kempton & Veldhuizen, 2010; Madanipour, 2010; Turok, 2010).

3.3.2 Opbouw case studies

De case studies zijn opgebouwd aan de hand van het theoretisch model (figuur 2.2). De belangrijkste relaties komen in de case studies het eerst aan bod nadat er een schets van verschillende economische en demografische ontwikkelingen in het onderzoeksgebied is gemaakt. Deze inleiding wordt gebruikt om de case te plaatsen binnen de regionale context.

In de tweede stap wordt op basis van een actor-netwerk analyse een schets van de procesaanpak gemaakt. De analyse gebeurt aan de hand van de vier stappen van Michel Callon (1986) zoals behandeld in paragraaf 2.4.2.

1. Problematisering (*problematization*)
2. Belangen (*interest*)
3. Werving (*enrolment*)
4. Mobilisatie van bondgenoten (*mobilization of allies*)

In deze stap zal ook gekeken worden op welke wijze de planologie hierbij een (flankerende, intermediaire) rol heeft gespeeld bij de bevordering van stuwende werkgelegenheid en het woon- en werkklimaat (zie theoretisch model). In het derde deel wordt beschreven hoe de case evolutionair economisch is ontwikkeld. Met andere woorden *in welke mate is er sprake van cluster en netwerkvorming en in welke staat verkeert deze?* Het economisch effect van de planologische methode wordt hier onderzocht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van figuur 2.2 waarin de typen clusters en netwerken staan weergegeven.

De vierde stap bestaat uit een analyse van de woningmarkt, er wordt onderzocht wat de huidige staat van de markt is, welke behoeften er zijn en wat er met betrekking tot herstructurering al bereikt is, of te gebeuren staat. De belangrijkste vraag die hier speelt is of de woningmarkt aansluit bij de regionale werkgelegenheid. En of dit gecombineerd is bereikt of dat werkgelegenheid en woningbouw los van elkaar zijn aangepakt. Ook zal worden gekeken naar de staat van de voorzieningen in het onderzoeksgebied, en of dit in verloop van tijd is veranderd en zo ja hoe. Ten slotte worden er per case studie conclusies getrokken met betrekking tot het succes c.q. de bereikte veerkrachtigheid/duurzaamheid. Deze conclusies vormen de basis voor de lessen die worden geleerd en op Parkstad Limburg van toepassing kunnen zijn. De opbouw van de case studies is weergegeven in figuur 3.2.

Figuur 3.2: Opbouw case studies

Stap	Onderdeel	Vragen
1	Achtergrond	Wat is de sociaal-economische en demografische achtergrond van de case study?
2	Procesaanpak <i>Actor Netwerk Benadering</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wordt ruimtelijke planning in de regio afgestemd op de hardware of worden ook software en orgware gebruikt? Hoe verloopt dan de communicatie tussen de public- de civic- en de business-society? ▪ Kan de planologie in de regio actor relationeel worden benaderd? Hoe ziet het planningsproces er uit, en is er eerder sprake van outside-in of van inside-out planning?
3	Werkgelegenheid <i>Clusters en Netwerken Related variety</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe gaat de regionale politiek om met veranderingen op de arbeidsmarkt? Is er sprake (geweest) van een baneninjectie of is er een andere manier gevonden om invloed uit te oefenen op de arbeidsmarkt? ▪ Hoe wordt er in regionaal beleid onderscheid gemaakt tussen stuwende en volgende werkgelegenheid? ▪ Hoe wordt er op regionaal niveau omgegaan met cluster en netwerkvorming? Is er sprake van kopiëren van bestaande clusters of wordt er uitgegaan van eigen kracht en hoe uit zich dit in regionaal economisch beleid? ▪ Wordt het regionaal economisch beleid afgestemd op het (bedrijven)terrein of op individuele bedrijven? Hoe verloopt de communicatie tussen bedrijven en beleidsmakers?
4	Woonleefklimaat <i>Human Capital & Amenities</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is het in de regio gesteld met het woonleefklimaat en hoe is de invloed van demografische krimp daarop te herkennen? ▪ Hoe gaat de regionale politiek om met kwalitatieve veranderingen van het woonleefklimaat? Op welke manier wordt er rekening gehouden met (individuele) woonvoorkeuren van werknemers in de regio? Is het regionale arbeidsmarkt- en woningmarktbeleid aan elkaar verbonden of worden het als losse elementen behandeld?
5	Duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conclusie van de case study met betrekking tot de interactie tussen wonen en werken.

4.3.3 Operationeel plan

Nu de theorie aan de centrale vraagstelling is gekoppeld en aan de hand van vragen onderzoekbaar is gemaakt kan het empirisch onderzoek beginnen. Dit gebeurt aan de hand van het operationeel plan dat in bijlage 1 is toegevoegd. Hierin ga ik in op het empirisch onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en Limburg en op de wetenschappelijke onderbouwing van de onderzoeksmethode.

4. Empirisch onderzoek case study 1: Ouseburn

Deze case study is geselecteerd uit het geheel van veertien case studies omdat in Ouseburn de effecten van herstructurering al goed merkbaar zijn. In Ouseburn is de herstructurering anders aangepakt dan in andere cases, er is geen sprake van een BID maar van een ‘gemeenschap’ (Ouseburn Trust) die in samenwerking met verschillende (publieke en private) actoren de herstructurering kon stimuleren en bepalen. Cultuur en creativiteit zijn in Ouseburn de belangrijkste sectoren. De *civic*- en *business-society* zijn vertegenwoordigd in het planningsproces. Deze case study sluit goed aan bij de centrale vraagstelling van deze scriptie. De case study is gebaseerd op interviews met de directeur van de Ouseburn Trust (Peter Kay), de gemeente ambtenaar verantwoordelijk voor het stadsdeel (Dale Bolland) en mensen van de regionale en stedelijke ontwikkelingsorganisaties (Vicky Cuthbertson, Louise Kempton & Olav Veldhuizen), evenals lokale bewoners en bedrijven.

4.1. Achtergrond

Ouseburn is een voormalig industrie en havengebied in Newcastle van ongeveer 100 hectare. Figuur 4.1 is een kaartje waar het gebied op is ingetekend. Het stadsdeel was rond 1960 een van de meest vervallen delen van de stad door vervuiling en verpaupering. Nu is het een bruisende culturele gemeenschap waar wonen en werken naast elkaar ontwikkelen. Dit gebeurt in harmonie met het industriële verleden waarbij creativiteit en cultuur als randvoorwaarde gelden (Bolland, 2010; Cuthbertson, 2010; Kay, 2010; Ouseburn Trust, 2010).

Figuur: 4.1 Kaart Newcastle en Ouseburn



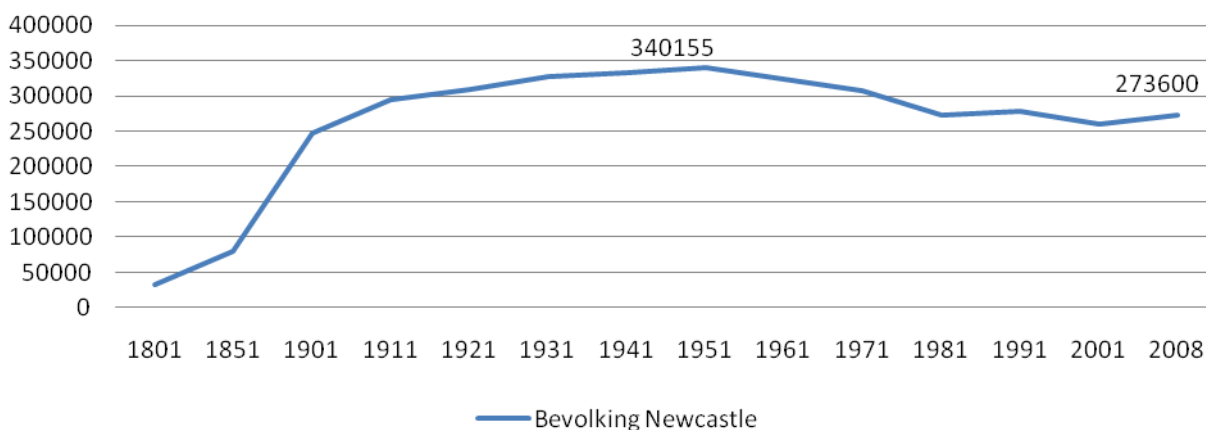
Bron: www.ouseburn-newcastle.gov.uk

Het gebied rond Newcastle wordt van oudsher gekenmerkt door landbouw en lichte industriële werkgelegenheid. Newcastle bestaat eigenlijk uit twee concurrerende steden, aan de noordkant van de Tyne is het Newcastle en aan de zuidkant is het Gateshead, daarom worden in deze paragraaf beide steden beschreven.

Het gebied is de bakermat van het industriële tijdperk. De aanwezigheid van steenkool in de bodem en de groeiende vraag vanuit de industrie zijn de redenen dat het gebied één van de grootste mijnregio's van Het Verenigd Koninkrijk is geworden. De regio stond daarnaast bekend om de productie van glas, zware industrie, chemische industrie, scheepsbouw, mijnbouw, wapenfabricage en export (OECD, 2006; Madanipour, 2010). Deze nieuwe werkgelegenheid stimuleerde veel werkzoekende Britten om zich in deze regio te vestigen. De arbeiders woonden voornamelijk in Newcastle in kleine, goedkope woningen. Het stadcentrum ontwikkelde zich als centrum voor kapitaalkrachtigen door de hoge inkomsten uit export. Er ontstond een welvarend stadcentrum omringd door goedkope arbeiderswoningen.

Door de invloed van technologische ontwikkeling en innovaties werden de sectoren transport en industrie minder arbeidsintensief. Door de uitvinding van de elektrische turbine werd de vraag naar steenkolen kleiner en vanaf 1950 begon de economie van de regio te krimpen. Na een bloeiperiode van 100 jaar trekken de inwoners weg uit de stad als gevolg van groeiende werkloosheid. De demografische ontwikkeling is weergegeven in figuur 4.2.

Figuur 4.2: bevolkingsontwikkeling Newcastle:1801-2008



Bron: Office for National Statistics (2001); Normis (2010): eigen bewerking

Het hoogtepunt van de bevolkingsomvang was in 1951. De jaren daarvoor zorgde de wapenindustrie voor de laatste bevolkingsgroei. Toen na de Tweede Wereldoorlog deze vraag weg viel is ook direct de bevolkingsdaling ingezet (Madanipour, 2010). Tegen het einde van de 20^e eeuw is bijna alle zware industrie verdwenen uit de regio, verplaatst naar goedkopere productiemilieus. De mijnen werden 1980 gesloten (OECD, 2006; Madanipour, 2010, Kempton & Veldhuizen, 2010). Dit betekende een keerpunt in de regionale economische ontwikkeling die vanaf nu gaat krimpen.

Om nieuwe werkgelegenheid te creëren zijn er diverse overheidsdiensten naar de regio geplaatst en er zijn er twee universiteiten opgericht. Dit diende naast een injectie van banen ook een tweede doel want de aanwezige beroepsbevolking was laag geschoold. Afgestudeerden moeten er zo voor zorgen dat er een aanbod van gekwalificeerde werkgelegenheid ontstaat.

Er ontstonden ook kleine nieuwe industriële sectoren in de chemie, autofabricage, kleding en voedsel fabricage (OECD, 2006; Kempton & Veldhuizen, 2010; Cuthbertson, 2010). Als gevolg van lage vastgoedprijzen trokken ook andere sectoren richting de regio zoals toerisme en gastvrijheid, callcenters, creatieve en culturele industrieën en kennisintensieve bedrijven (OECD, 2006; Madanipour, 2010).

Niettemin, als gevolg van de economische krimp is er veel leidinggevende (management) en technische expertise verdwenen uit de regio. De bedrijven die nu de werkgelegenheid bepalen zijn voornamelijk vestigingen van grote Britse en Amerikaanse bedrijven waarvan het hoofdkantoor op

een andere plaats is gevestigd. De beslissingen worden niet meer lokaal genomen, dit maakt de regio economisch niet stabiel (OECD, 2006; Kempton & Veldhuizen, 2010; Cuthbertson, 2010).

Tabel 4.1: werkgelegenheid en werkloosheid in %, Newcastle, Gateshead & Verenigd Koninkrijk (jul 2008-jun2009)

	Newcastle	Gateshead	Verenigd Koninkrijk
Economisch actief	71,5	77,3	78,9
werkend	62,8	70,9	77,3
werknemers	55,6	65,1	63,9
ondernemers	6,4	5,5	9,1
Economisch inactief	28,5	22,7	21,1
werkzoekend	8,4	6,7	5,6
Niet werkzoekend	20,1	16,0	15,5

Bron: Normis, 2010: eigen bewerking

Tabel 4.2: werkgelegenheid en werkloosheid in %. Newcastle, Gateshead & Verenigd Koninkrijk (jul 2009- jun 2010)

	Newcastle	Gateshead	Verenigd Koninkrijk
Economisch actief	70,5	75	76,4
werkend	61,9	68	70,4
werknemers	55,2	61,9	60,9
ondernemers	5,9	5,8	9,0
Economisch inactief	29,5	25	23,6
werkzoekend	7,5	6,9	5,7
Niet werkzoekend	22,0	19	18,0

Bron: Normis, 2011: eigen bewerking

De cijfers uit tabel 4.1 laten zien dat het percentage economisch actieve mensen in Newcastle achterblijft bij het landelijk gemiddelde wat gereflecteerd wordt in het percentage werklozen. Opvallend is dat het deel van de werklozen wat niet op zoek is naar werk bijzonder hoog is. Deze mensen krijgen een uitkering en hebben niet de behoefte (of zijn niet in staat) te werken. De cijfers in Gateshead liggen dicht bij het landelijk gemiddelde. Het percentage zelfstandig ondernemers is zowel in Newcastle als in Gateshead lager dan het landelijk gemiddelde. Tabel 4.2 laat zien dat het de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid negatief is in de periode tussen 2009 en 2010. Over de hele linie is een daling van de economisch actieve mensen, en een stijging van de economisch inactieve mensen waar te nemen. De daling van het aantal werkende mensen en de stijging van het aantal werklozen is in Newcastle echter wel minder sterk dan het landelijk gemiddelde.

4.2 Procesaanpak

In deze paragraaf wordt op basis van de interviews en de secundaire analyse onderzocht hoe het voormalige industriële havengebied Ouseburn zich heeft kunnen ontwikkelen tot de bruisende populaire woon, werk en leef plaats die het nu is. Om dit te kunnen beschrijven wordt de context geanalyseerd. Vervolgens is de keuze voor de ontwikkelingsstrategie van groot belang om te kunnen begrijpen waarom het gebied zich zo heeft kunnen ontwikkelen.

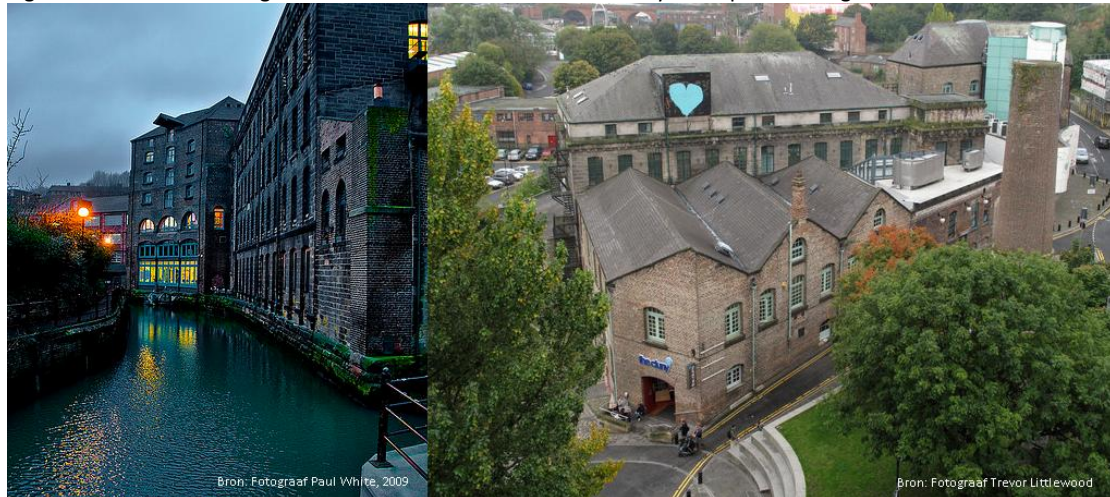
4.2.1 Problematisering

Achtergrond

Aanvankelijk was Ouseburn niet veel anders dan andere voormalige industriële delen van Newcastle. Na de de-industrialisatie is door de lokale en nationale overheid veel geld geïnvesteerd in herstructurering, verbetering van de infrastructuur en sloop van oude fabrieken en panden. Een belangrijke gebeurtenis voor de ontwikkeling van het stadsdeel vond plaats in 1982 toen de *Bruwers Theatre Company* zijn intrek nam in een oude katoenfabriek in het centrum van Ouseburn. Dit is de

eerste creatieve invloed in het stadsdeel. Het pand is erg groot en er bleef veel ruimte onbenut. Deze ruimtes werden verhuurd aan muzikanten en kunstenaars. Hier beginnen de creatieve roots van Ouseburn (Bolland, 2010; Kay, 2010). Het was tegelijkertijd (begin jaren '80) dat de Quayside werd herontwikkeld, dit is het *waterfront* van Newcastle. Functies die volgens de ontwikkelaars niet thuis hoorden in dit gebied werden verplaatst naar Ouseburn. Zo is er een industrieel sloopbedrijf (Sheppards Scrap Yard) en een duivenvereniging (Homing Pigeon Association) in Ouseburn geplaatst. De prijzen van grond en vastgoed waren op dat moment erg laag, herstructurering ging niet verder dan het aanbrengen straatverlichting en verbetering van het wegdek.

Figuur 4.3: Industrieel erfgoed aan de Ouseburn River en The Cluny met op de achtergrond Seven Stories



Probleem

De creatieve sector groeide en er ontstond een gemeenschap van mensen die wonen en werken in het gebied. Tegelijkertijd werden op kleine schaal oude industriële panden en pakhuizen opgeknapt en werden woningen gerealiseerd. De gemeenschap zag de ontwikkelingen langs de Quayside en hoe daarbij monumentale Victoriaanse panden (hoewel zeer vervallen, leegstaand en functioneel) stuk voor stuk verdwenen en vervangen werden door moderne flatgebouwen en appartementencomplexen (Cuthbertson, 2010; Kay 2010).

Dit werd beschouwd als een bedreiging voor Ouseburn en de bewoners wilden dit niet zien gebeuren in het gebied. Daarom is in de loop van de jaren '80 een voorloper van de Ouseburn Trust opgericht. Op dat moment was het belangrijkste doel om de karakteristieke bouwstijl van het gebied te conserveren en niet onder het motto van herstructurering te laten slopen (Ouseburn Trust, 2010).

The Cluny

The Cluny is de naam van de plek waar *The Brewers Theatre Company* zijn intrek in had genomen. Het werd een ontmoetingsplaats (en een pub) voor deze nieuwe mensen in Ouseburn, daarom is het een cruciale niet menselijke actor. De leegstaande fabriek veranderde van overbodig industrieel erfgoed in een magneet voor nieuwe bewoners en beroepsbeoefenaars.

Aanvankelijk waren de eerste *leading actors* de oprichters van de Ouseburn Trust. Deze werd gevormd door (nieuwe) bewoners en ondernemers uit het stadsdeel en de beleidsmakers van de lokale overheid die zich schaarden achter de ideeën van de vertegenwoordigers van de gemeenschap. De Trust is gestart op initiatief van de bewoners en ondernemers, de civic- en business society. Later zijn er, doordat het aantal bedrijven en bewoners in Ouseburn is gaan groeien, steeds meer actoren aangeschoven in het proces, waaronder uiteindelijk ook de lokale overheid (public society). De lokale overheid was enthousiast om ontwikkelingspartner te worden omdat het sturen op creatieve klasse ontwikkeling op dat moment een van de nationale herstructureringspeerpunten was (Cuthbertson, 2010).

4.2.2 Belangen (interest)

Trust

De belangen van de ondernemers en bewoners van Ouseburn zijn in de eerste instantie het behouden van het industriële karakter en het conserveren van het erfgoed in het stadsdeel. De belangen van de ondernemers en bewoners worden door de Trust behartigd.

Overheid

De lokale overheid is de partij die herstructurering plant en uitvoert. Ouseburn is aangewezen als Newcastle's eerste industriële herstructureringslocatie. Ouseburn paste perfect in de ontwikkelingsstrategie van de nationale overheid. Het stimuleren van het ontstaan van *urban villages* met behulp van de creatieve sector (Ouseburn Trust, 2010). In tegenstelling tot de herstructurering van de Quayside werd in Ouseburn de alliantie met de trust gemaakt in plaats van met private ontwikkelingsbedrijven.

4.2.3 Werving (enrolment)

Ouseburn Trust

De Ouseburn Trust heeft weinig middelen om herstructurering te realiseren is om deze reden afhankelijk van de lokale overheid. Deze beschikt over zowel het geld als de capaciteit om herstructurering uit te voeren. De bedrijven en bewoners van Ouseburn betalen zelf niet aan de plannen voor herstructurering. Ook later is er geen bijdrage van de ondernemers voor het werk dat door de Trust gedaan wordt.

Overheid

Binnen de verschillende lagen overheid is in Het Verenigd Koninkrijk veel geld beschikbaar voor herstructurering (geweest). Zo is er een centraal budget maar bestaan er ook decentrale ontwikkelingsbedrijven van de overheid die regionale stimuleringsubsidies uitkeren. De lokale overheid heeft ook herstructureringsbudget en voor Ouseburn kwam snel geld uit deze verschillende potjes beschikbaar (Cuthbertson; Kay, 2010).

One North East

Een voorbeeld hiervan is de *enrolment* regionaal (economisch) ontwikkelingsbedrijf One North East. Deze publieke actor is een van de acht grote ontwikkelingsbedrijven in Het Verenigd Koninkrijk met als belangrijkste doel regionale economische groei te stimuleren. De visie van One North East is dat duurzame groei in de regio kan worden bereikt door herstructureringsprojecten te versnellen, de inwoners van de regio beter op te leiden, duizenden banen te creëren en ondernemerschap te stimuleren. De steun vanuit One North East is voor innovatieve en creatieve ondernemingen en draagt als shareholder bij aan herstructureringsprojecten (Kempton & Veldhuisen, 2010; One North East, 2011).

1NG

Ook de intergemeentelijke organisatie 1NG (1 Newcastle Gateshead) is als gevolg van *enrolment* terecht gekomen in het proces. 1NG is een publiekprivaat ontwikkelingsbedrijf dat in 2007 in het leven is geroepen door de lokale overheden van Newcastle en Gateshead. Het doel van deze organisatie is om herstructureringsprojecten te initiëren en te ondersteunen ten einde economische en demografische groei te stimuleren. 1NG wordt betaald door de publieke sector maar werkt ook met private investeringspartners (Cuthbertson, 2010; 1NG, 2011). In Ouseburn is 1NG partner in verschillende herstructureringsprojecten zoals meest recentelijk het project *The Toffee Factory*.

Homes and community agency

De *Homes and Communities Agency* is ook een ontwikkelingspartner van de Ouseburn Trust geworden. Het is een nationale publieke organisatie die zich richt op woningbouw, herstructurering en wijkontwikkeling die lokale projecten (zoals Ouseburn) ondersteunt (HCA, 2011). In Ouseburn heeft de HCA in samenwerking met de Trust het project 'the Media Exchange' ontwikkeld. In dit project is een voormalig industrieel perceel geherstructureerd. Met gebruik van de oorspronkelijke

materialen zijn er vijf kleine kantoorpanden gebouwd. Deze werkplekken zijn bestemd voor kleine media bedrijven van mensen die wonen in Ouseburn (HCA, 2009).

ERDF

Het *European Regional Development Fund* (ERDF) heeft in 1998 een subsidie stroom van 250 miljoen pond toegezegd aan Noord Engeland. Deze subsidie is bedoeld om wetenschap, technologie en het bedrijfsleven aan elkaar te koppelen en op deze manier de regionale economie te stimuleren. Een deel van dit budget is bedoeld om ondernemerschap en *mixed use* wijken te stimuleren.

4.2.4 Mobilisatie van bondgenoten (mobilization of allies)

Herstructurering in Ouseburn werd niet alleen betaald met subsidies van de lokale overheid maar ook door landelijke opererende ontwikkelingsbedrijven van de centrale overheid. *One North East* is het ontwikkelingsbedrijf waar ook Newcastle onder valt (Kempton & Veldhuizen, 2010). De bestuurders van de Ouseburn Trust hebben altijd actief de relaties met zowel de lokale overheid als One North East goed onderhouden om ook hier goede subsidies voor ontwikkelingsprojecten te verdienen.

De lokale overheid heeft in samenwerking met 1NG en de Trust heeft een ontwikkelingsplan en strategie voor Ouseburn opgesteld. De speerpunten van de Trust zijn als uitgangspunten gebruikt bij het opstellen van de nota. Het conserveren van het unieke karakter van het gebied, de bepalingen waaraan de nieuwbouw moet voldoen en de bijdrage aan de artistieke en culturele sector staan hoog op de lijst. De bondgenoten vormen in verschillende projecten herstructureringsallianties. De kracht van de Ouseburn Trust is het maken van verschillende allianties op verschillende projecten.

Resultaat

De Trust functioneert als een filter tussen de gebruikers van de ruimte en de verschillende overheden. Door aanspraak te maken op verschillende fondsen voor ontwikkeling en herstructurering lukt het de Trust om in het begin van de jaren '90 enkele miljoenen ponden aan subsidies te krijgen. Door deze middelen is de Trust in staat een kantoor te betrekken en een aantal mensen in vaste dienst te nemen. Er wordt geïnvesteerd in een ecologisch leercentrum bij de plaatselijke boerderij waar kinderen uit de hele stad schoolreisjes naartoe kunnen maken, een nieuwe bar/restaurant in het theater en een nieuwe werk en expositieruimte voor ondernemers. Daarnaast begint de Trust een sociaal stimuleringsprogramma waar verschillende sociale en maatschappelijke projecten worden ontwikkeld om jongeren te helpen bij het vinden van een baan of opzetten van een eigen bedrijf etc. en worden verschillende culturele evenementen georganiseerd om Ouseburn binnen Newcastle op de kaart te zetten (Kay, 2010). Naast het pand waar de theatervereniging begon in 1980, is in 1983 begonnen met de ontwikkeling van het nationale kinderboekenmuseum. Sinds de opening hiervan in begin jaren'90 is het aantal bezoekers van de wijk gegroeid en meer divers geworden (Cuthbertson, 2010).

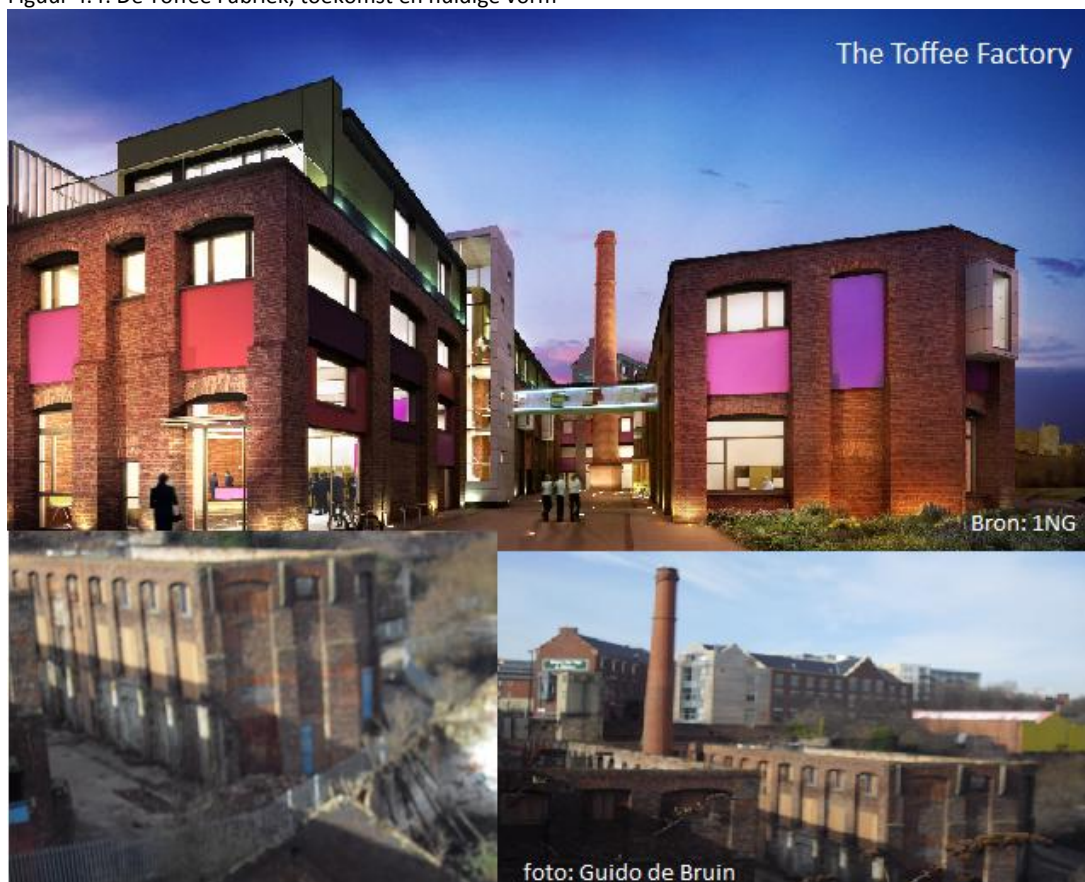
Het belangrijkste resultaat is dat de Ouseburn Trust (initiatief van civic- en business society) er in is geslaagd om met diverse partners allianties te smeden die hebben geleid tot herstructurering en groei in het stadsdeel. Daarnaast wordt het model van de Ouseburn Trust bij nieuwe herstructureringsprojecten als voorbeeld van geslaagde ontwikkeling gebruikt (Ouseburn Trust, 2010)

Een recent resultaat van een nieuw actor-netwerk is een samenwerkingsverband tussen de Ouseburn Trust, One Northeast en 1NG (One Newcastle Gateshead). In dit verband is een plan ontwikkeld om de oude, totaal uitgebrande en vervallen toffee fabriek in het zuiden van de Ouseburn Valley te herstructureren.

Peter McIntyre, directeur planning en programma management van 1NG stelt dat dit onderdeel van herstructurering in Ouseburn bijzonder belangrijk is en vooral omdat de afgelopen 10 jaar de meeste aandacht aan de noordelijker gelegen delen van Ouseburn is gewerkt. Dit project dat voor het grootste deel betaald wordt door drie (publieke) ontwikkelingsbedrijven moet een katalysator worden voor private investeringen in het stadsdeel. Er is ruimte voor 12 nieuwe bedrijven en dit staat garant voor 111 nieuwe banen in de creatieve industrie.

David Cramond, directeur ontwikkeling van One North East stelt over deze ontwikkeling *'de toffee factory is een grote toevoeging aan het creatieve cluster en maakt de Ouseburn Valley nu al een unieke investeringslocatie. Herstructureren van het zuidelijke deel van Ouseburn zal het stadsdeel nog aantrekkelijker maken om te wonen, werken en bezoeken.'*

Figuur 4.4: De Toffee Fabriek, toekomst en huidige vorm



4.3 Wat heeft het ontwikkelingsproces in Ouseburn opgeleverd

4.3.1 Op het gebied van werkgelegenheid?

Tegenwoordig zijn er in het stadsdeel ongeveer 350 kleine ondernemingen gevestigd die werk bieden aan 2000 mensen. De werkgelegenheid in het gebied concentreert zich vooral in de creatieve en artistieke beroepen. Behalve aan kunstenaars, artiesten en muzikanten is er ook werkgelegenheid in de grafische en ontwerp sector, architectuur en nieuwe media. Er zijn verschillende pubs en restaurants, het nationaal kinderboeken museum, een ecologische (natuuronderwijs) boerderij, expositieruimtes en theaters (Ouseburn, 2010; Cuthbertson, 2010). In 2001 is de laatste gepubliceerde statistische meting gedaan. In deze meting zijn sociale beroepen, vastgoed en handel en retail en reparatie de grootste sectoren in Ouseburn (Census, 2001). Horeca, maatschappelijk werk en onderwijs volgen hierop. Deze doorsnede van sectoren bevestigt de aanwezigheid van de creatieve klasse (creatieve beroepen vormen geen onderdeel van de meting) en zijn verdeeld over deze sectoren. De samenstelling van de beroepsbevolking in 2001 (3519 actief werkende inwoners) is als volgt verdeeld. De hogere beroepen en professionals zijn in Ouseburn vertegenwoordigd met 1.240 mensen en 2.177 mensen werken in de middelhoge beroepen (dit zijn de junior managers, supervisors en administratieve banen). In Ouseburn werken 602 opgeleide beroepswerkers en 1.384 lager opgeleide beroepsbeoefenaars. In 2001 waren in Ouseburn 1.561 mensen die leefden van een uitkering en geen werk hebben (ONS, 2011). De diversiteit in het gebied is ondanks het artistieke culturele karakter groter dan alleen kunstenaars en theatergroepen, zo zijn er bedrijven uit het hele artistieke culturele scala. Door de vrijwillige acties vanuit de Ouseburn Trust wordt er actief gewerkt aan het bouwen van de gemeenschap en het creëren van een culturele broedplaats, zoals in paragraaf 2.2.3 behandeld is dit een van de voorwaarden van clustervorming. Andere voorbeelden

van acties die door de Ouseburn Trust worden bewerkstelligd zijn onder andere het organiseren van een aantal sociale en maatschappelijke projecten voor bewoners en werknemers in het gebied maar ook voor andere mensen in Newcastle. Met een vrijwilligersprogramma worden werkzoekende mensen gedetacheerd bij verschillende culturele ondernemingen om zodoende werkzoekenden aan een baan te helpen. Ook worden deze mensen ingezet bij het organiseren van diverse culturele evenementen in het gebied en het organiseren en geven van rondleidingen en wandelingen aan een groter publiek.

Leren

Er is tevens een programma waarin in een internationaal samenwerkingsprogramma wordt gewerkt aan het stimuleren van pas afgestudeerde jongeren om een creatieve onderneming te starten. Het Making it_ programma is erop ingesteld dat jongeren een traject doorlopen waarin hun eigen ideeën worden gebruikt om een business op te starten, de trust zorgt voor coachen, opleiding, stages en gastcolleges van gevestigde ondernemers (Kay, 2010; Ouseburn Trust, 2010). Ook krijgen de jongeren een ruimte aangeboden in een van de panden van de Trust, zo creëert de Ouseburn Trust haar eigen creatieve broedplaats voor jonge ondernemers. Dit verbond tussen starters, lokale bedrijven en de Trust laat zien dat gezamenlijk leren plaatsvindt in Ouseburn. Dit alles wordt mede mogelijk gemaakt door grote subsidies van diverse publieke instellingen waaronder de Europese Unie.

4.3.2 Cluster en Netwerk

De bedrijvigheid in Ouseburn is in ieder geval een cluster waar creativiteit, cultuur en ondernemerschap de basis ingrediënten zijn. Nieuwe bedrijvigheid moet passen binnen het bestaande netwerk en daar wordt zowel door de lokale overheid als de gemeenschap op toegezien (Bolland, 2010; Kay, 2010). Er ontstaat in Ouseburn een artistiek- cultureel netwerk door de samenwerking tussen publieke en private actoren. Het culturele cluster van Ouseburn kan worden getypeerd als een 'alliantie' zoals behandeld in het theoretisch kader. De samenwerking tussen de Trust en de bedrijven gaat verder dan alleen het gebruiken van gemeenschappelijke *external economies* en onder andere door het making it_ programma is er sprake van gezamenlijke leer en innovatie doelen. Daarmee ontwikkelt het cluster zich sterk richting een netwerk.

4.3.3: Op het gebied van woningmarkt?

De oorspronkelijke bewoners waren arbeiders die in het gebied werkzaam waren en de huizen waren niet duur en van lage kwaliteit. Tussen 1900 en 1950 stond Ouseburn bekend als een van de slechtste woonlocaties van Newcastle door overlast van rook, stank en criminaliteit. In 1960 zijn bijna alle woningen gesloopt als gevolg van een herstructureringsproject maar na een paar jaar was het geld op en kon er niet meer worden gebouwd (Ouseburn Trust, 2010). In verschillende volgende projecten, gefinancierd met overheidsgeld, zijn originele woningen verdwenen en mondjesmaat oude industriële panden omgebouwd tot woonruimte. Uit cijfers van *the office for national statistics (neighbourhood statistics)* valt op te maken dat in 2001 in totaal 7.912 mensen in Ouseburn woonden. In 2008 was het aantal inwoners gegroeid naar 10150 (ONS, 2011). Van deze inwoners zijn er in 2008 2063 student. In 2001 zijn er 3692 huishoudens in Ouseburn, in 2010 is dit aantal gegroeid naar 4689 huishoudens. Van de 4689 huishoudens wonen er 1046 in een eigen huis. De sociale huursector bestaat uit huizen van de lokale overheid en van de Ouseburn Trust, deze huizen bieden woonruimte aan 1719 huishoudens, en de overige 1600 huishoudens huurt bij een private verhuurder (ONS, 2011). De afstand die de inwoners van Ouseburn vanaf het werk wonen is over 2001 bekend. Van de werkende beroepsbevolking (3519 personen in 2001) werken er 207 vanuit huis, en wonen 1.082 mensen binnen 2 kilometer van het werk af. Nog eens ongeveer 1.100 mensen wonen binnen een straal van 2 tot 10 kilometer van het werk af (en werken in Ouseburn). Van de inwoners van Ouseburn werken in 2001 639 mensen verder dan 10 kilometer van de woonplaats vandaan inclusief mensen die in het buitenland werken (ONS, 2011).

Woonleefklimaat

De eerste nieuwe bewoners van Ouseburn waren acteurs en kunstenaars die afkwamen op *The Cluny*. Deze artiesten waren de eerste nieuwe bewoners van het stadsdeel. Deze levendigheid had grote aantrekkingskracht op publiek uit het centrum en ook andere sectoren werden hierdoor naar Ouseburn getrokken. Zo zijn er restaurants, pubs, galerieën en ateliers naar Ouseburn gekomen

(Bolland, 2010; Ouseburn, 2010). Door de levendigheid van theater, een bar en een restaurant werden *amenities* vanzelf gecreëerd ook de combinatie met een redelijk groene omgeving en een boerderij in de wijk maakten Ouseburn bijzonder. Tegenwoordig wordt door de Trust in diverse maatschappelijke projecten zoals Making it_ creatief talent aangetrokken om te wonen en werken in het stadsdeel, dit kan worden beschouwd als een kweekvijver voor human capital.

Er werd veel overheidsgeld gebruikt om de infrastructuur en het aanwezige vastgoed te verbeteren, en dit geld was beschikbaar omdat de creatieve industrie een hoge waarde (speerpunt) had in het landelijk beleid. Doordat de wijk populairder werd onder de jonge en rijkere inwoners van Newcastle veranderd ook de woonwens. De creativiteit waarmee het gebied groot en bekend is geworden bestaat nog wel maar is niet meer de belangrijkste attractie en motor van de groei. Tegenwoordig zijn er veel private ontwikkelaars die graag willen bouwen in Ouseburn omdat er geld te verdienen valt. Ouseburn is een populaire woonlocatie geworden.

4.3.4 Op het gebied van duurzame ontwikkeling?

Ouseburn is een interessante case in het licht van deze scriptie. Het is een voorbeeld van een zwaar verpauperd industrieel gebied dat d.m.v. herstructurering er weer goed bovenop is gekomen en zelfs tot een van de meest populaire woon en werklocaties van Newcastle behoort. De culturele artistieke sector is hierbij zeker een motor geweest en in de case van Ouseburn kan worden gesteld dat de theorie van Richard Florida opgaat. In de ontwikkeling is een amenity rijk gebied ontstaan met een artistiek- cultureel- cluster. Het stadsdeel is de afgelopen decennia evolutionair gegroeid. Dit zet zich nog steeds voort wat zich uit in een bruisende Trust die met vernieuwende plannen en projecten de gemeenschap vertegenwoordigd (Bolland, 2010; Cuthbertson, 2010; Kay, 2010). Dit innovatieve, breed gedragen proces draagt bij aan de duurzame ontwikkeling van het stadsdeel.

De opbouw van een gemeenschap zoals de Ouseburn Trust is vooral interessant voor de actor relationele benadering. Het is een *outside-in* organisatie waarin de gebruikers van de ruimte zijn verenigd. Ook de ondernemers en de bewoners zijn hierin verenigd en dat maakt de Trust een zelforganiserende actor en een geschikte samenwerkingspartner voor de lokale overheid. Deze organisatie die is ontstaan op initiatief van bewoners en ondernemers (civic- en business society), is nooit gepland maar ontstaan als gevolg van de binding van de mensen met de plek en de zorg dat het karakter van het stadsdeel zou verdwijnen in grote herstructureringsprojecten. Dit toont aan dat herstructurering in Ouseburn niet alleen een *hardware* zaak is, maar dat ook de gebruikers (*software*) en de organisatie van het gebruik van de ruimte (*orgware*) onderdeel uitmaken van het planningsproces.

De Trust is bovendien succesvol gebleken in het binnenslepen van subsidies voor herstructurering, gemeenschapsontwikkeling en economische ontwikkeling. Hierdoor wordt ook duidelijk dat de ontwikkeling van Ouseburn nooit zo had kunnen zijn zonder grote financiële steun uit de publieke sector. Zelforganisatie van actoren blijkt in deze case weliswaar mogelijk maar er is (nog) weinig privaat geld gebruikt om dit te bereiken. Nu het stadsdeel een populaire woon en werklocatie is geworden beginnen private partijen zich te interesseren in het investeren in woningen. Deze partijen zijn echter (nog) geen onderdeel van de gemeenschap en hebben als belangrijkste drijfveer geld verdienen (Kay, 2010). Hoewel er wordt aangetoond dat de werkwijze van de Ouseburn Trust werkt in het ruimtelijke ordeningsproces blijkt ook dat het zonder subsidies waarschijnlijk niet zo ver was ontwikkeld. De subsidies van de verschillende publieke ontwikkelingsactoren hebben een hefboom effect bereikt, private actoren willen mee doen, maar de kans bestaat dat juist hierdoor het unieke culturele netwerk verloren gaat.

De eerste herstructurering vond plaats op straatniveau met het verbeteren van de infrastructuur en later met het geschikt maken voor economische ontwikkelingen. Mensen volgen banen in deze casestudy, er is een grote vraag naar woonruimte, er wordt nieuw gebouwd en er is momenteel weinig aanbod. Niettemin is die herstructurering door de betrokkenheid van de Trust een interactief en gedragen proces waarbij de eindgebruiker van de ruimte uitgebreid gehoord wordt, en de kans krijgt mee te werken aan besluitvorming. Wellicht is het daarom een succesverhaal en wordt het concept dat Ouseburn nu ook toegepast in andere herstructureringsprojecten in Newcastle.

Daarnaast heeft de herstructurering van Ouseburn de balans tussen wonen en werken terug gebracht in het stadsdeel. Ook is het gelukt om een totaal nieuwe (groeïende) vitale werkgelegenheidssector te creëren. Dit is niet gedaan vanuit een visie of een plan maar dit is op een natuurlijke manier ontstaan en gaan ontwikkelen. Tegenwoordig is het artistiek- cultureel- cluster een onderdeel van lokaal beleid en wordt de evolutionaire ontwikkeling geïnstitutionaliseerd en gecontinueerd. Hierbij is de mix van wonen en werken van grote relevantie. De filosofie is zo dat de mensen die werken in het stadsdeel hier ook moeten kunnen wonen. Het gaat om een gemengde bevolking van zowel starters als ervaren mensen, hierdoor ontstaat een gevarieerde bouwopgave. Door de woon- en werklocatie lokaal te oriënteren wordt er in het stadsdeel gewaarborgd dat het *human capital* in hoge mate is vertegenwoordigd. Dit is oorzaak en resultaat van een positief woonleefklimaat in het stadsdeel waar volop te doen en te beleven is.

Figuur 4.5: Effecten van het proces in Ouseburn op duurzame ontwikkeling

Effecten van het proces in Ouseburn op duurzame ontwikkeling	Positief of negatief
Procesaanpak: actor relationele benadering	
Het ontstaan van de outside-in georiënteerde Ouseburn Trust waarin ondernemers en bewoners uit het stadsdeel zijn vertegenwoordigd.	Positief
De ontwikkelingen (en herstructurering in Ouseburn) op basis van een alliantie tussen de Trust en de lokale overheid waarin wonen en werken integraal worden aangepakt. Hierbij wordt niet alleen geredeneerd vanuit de <i>hardware</i> van herstructurering maar juist ook vanuit de <i>software</i> en <i>orgware</i> van herstructureringsprojecten.	Positief
Werkgelegenheid: clusters, netwerken en related variety	
De ontwikkeling van een natuurlijk artistiek- cultureel- cluster, toename van het aantal creatieve ondernemingen en het creëren van een broedplaats voor talent en jonge ondernemers in het stadsdeel.	positief
Evolutionaire ontwikkeling van het cluster naar een netwerk door bijvoorbeeld in te zetten op samenwerking, <i>learning</i> en een vrijwilligersprogramma. De fase waarin het netwerk zich bevindt is nu de 'alliantie.'	positief
Woningmarkt: woonleefklimaat	
Wonen en werken worden onder invloed van de Ouseburn Trust (en de nieuwe ontwikkelingsnota) integraal gepland.	positief
Het artistiek- cultureel- netwerk groeit, en daarmee groeit de stuwende en volgende werkgelegenheid. Het amenityrijke gebied wat hierdoor ontstaat, draagt bij aan de toename van de kwaliteit van het woonleefklimaat. De procesaanpak in Ouseburn draagt zodoende zeker bij aan veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling.	positief
Duurzame ontwikkeling	
In een alliantie is een van de ontwikkelingsnota Ouseburn ontstaan. Hierin wordt de filosofie van de Trust (conserveren van industrieel erfgoed en het artistiek- cultureel- netwerk) als leidraad is gebruikt. Wonen en werken worden hierin integraal behandeld. Dit draagt bij aan een meer veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling.	positief
De procesaanpak van de Ouseburn Trust als voorbeeld wordt gebruikt voor herstructureringsprojecten op andere plaatsen in Newcastle.	positief
De publieke investeringen werken als een hefboom voor private investeerders en ontwikkelaars. Hierin schuilt het gevaar dat private ontwikkelaars te veel de nadruk willen leggen op winst maken waardoor het unieke artistieke en culturele aspect van het stadsdeel onder druk komt te staan. De ontwikkelingen in Ouseburn hadden niet kunnen plaatsvinden zonder enorme financiële subsidies vanuit verschillende publieke instellingen.	negatief

5. Empirisch onderzoek case study 2: Bathgate

De tweede case is eveneens een voorbeeld van outside-in planning in een krimpend gebied. In deze case kijk ik naar het nieuwe instrument BID, als kader voor gebiedsontwikkeling. Bathgate is een klein stadje tussen Glasgow en Edinburgh. De case study is gebaseerd op interviews met Susan McCardle (BID verantwoordelijke bij de lokale overheid) en Sam Crawford (bestuurslid van de BID), een interview met Scott Wilson (eigenaar van een kledingwinkel in het *town centre*) en op een focusgroep van de nationale organisatie BID Scotland waar meerdere deskundigen aanwezig waren.

5.1 Achtergrond

Rond 1700 begon in Glasgow de scheepvaart en handel met de Verenigde Staten te groeien. Vooral tabak en katoen waren belangrijke handelswaren. In Glasgow ontwikkelde er een grote katoenindustrie. De ruwe katoen werd aangevoerd vanuit de VS en dit werd in de stad bewerkt en verhandeld. De groeiende katoenindustrie werkte als een magneet op laag geschoolde arbeiders die massaal naar de stad trokken. Ook de vraag naar werknemers in aanverwante sectoren nam toe. De katoenindustrie kwam tot een abrupt einde toen de Amerikaanse Burgeroorlog uitbrak, er was geen handel in katoen meer mogelijk (Glasgow City Council, 2007; Manson, 2010). Nieuwe handel werd gevonden in de zware industrie, scheepsbouw, glas en staalproductie en locomotiefproductie. Als gevolg van deze nieuwe golf van werkgelegenheid begon Glasgow weer migranten aan te trekken. Rond 1900 was Glasgow de tweede stad van het Britse rijk maar de decennia die volgden stonden in het teken van economische achteruitgang. De wereldwijde vraag naar stoomlocomotieven nam snel af. De economische krimp stagneerde tijdens de tweede wereldoorlog toen er in Glasgow marineschepen werden gebouwd. Nadat in 1972 het laatste marineschip werd opgeleverd was het industriële tijdperk echter ten einde gekomen (Glasgow City Council, 2007).

De regio kreeg te maken met economische en demografische krimp. Verpaupering van oude industriële gebieden, havens en scheepswerven kamen op grote schaal voor. Dit resulteerde in leegstand van oude fabrieken en onbewoonbare huizen. Glasgow veranderde in een gevaarlijke, criminele stad met een enorme herstructureringsopgave (Manson, 2010). Met hulp van nationale en Europese subsidies is er begonnen met het bouwen van nieuwe woningen en het slopen van onbewoonbare stadsdelen. Er is groots ingezet op de revitalisering van het centrum van de stad door veel winkels te ontwikkelen en culturele evenementen te organiseren. In 1990 was Glasgow culturele hoofdstad van Europa wat verschillende succesvolle herstructureringsprojecten heeft opgeleverd. Tegenwoordig heeft Glasgow één van de beste winkelcentra van het land en is beroemd om het culturele uitgaansleven (Glasgow City Council, 2007).

Tabel 5.1 laat de werkgelegenheid en werkloosheidscijfers zien. Het valt op dat in Glasgow de werkgelegenheid lager is dan het Schots gemiddelde. Het Schots gemiddelde ligt een paar punten hoger dan het Engels gemiddelde. De werkloosheid in Glasgow is hoger dan in Newcastle, en het deel van de bevolking wat niet opzoek is naar werk is hoog. De huidige economische positie van de stad is niet goed als er wordt gelet op de werkgelegenheid en werkloosheidscijfers.

Tabel 5.1: werkgelegenheid en werkloosheid in %, Glasgow, Scotland & Verenigd Koninkrijk (jul 2008-jun2009)

	Glasgow	Scotland	Verenigd Koninkrijk
Economisch actief	72,1	79,7	78,9
werkend	65,5	74,8	73,3
werknemers	58,5	66,9	63,9
ondernemers	6,3	7,5	9,1
Economisch inactief	27,9	20,3	21,1
werkzoekend	6,4	5,7	5,6
Niet werkzoekend	21,5	14,6	15,5

Bron: Normis, 2010: eigen bewerking

Tabel 5.2: werkgelegenheid en werkloosheid in %, Glasgow, Scotland & Verenigd Koninkrijk (jul 2009-jun2010)

	Glasgow	Scotland	Verenigd Koninkrijk
Economisch actief	69,3	76,9	76,4
werkend	61,8	71,0	70,4
werknemers	56,1	6,1	60,9
ondernemers	5,0	7,3	9,0
Economisch inactief	30,7	23,1	23,6
werkzoekend	5,9	5,8	5,7
Niet werkzoekend	24,8	17,3	18,0

Bron: Normis, 2010: eigen bewerking

Uit de tabel in Tabel 5.2 blijkt dat de verschillen tussen Glasgow en het Brits en Schots gemiddelde niet enorm zijn veranderd. Maar er blijkt wel uit het figuur dat over de hele linie een krimp in de werkgelegenheid en een stijging in de werkloosheid valt waar te nemen. Het aantal ondernemers krimpt en het aantal werklozen groeit. In Glasgow is het opvallend dat het aantal werklozen dat op zoek is naar werk krimpt en dat het aantal werklozen dat niet op zoek is naar werk groeit. Bathgate is gelegen in het zuidelijke deel van Schotland, tussen Edinburgh en Glasgow in (figuur 5.1). Het is een typisch Schots stadje met ongeveer 15.000 inwoners (Scorl, 2010). Dit stadje wordt pas interessant (voor dit onderzoek) vanaf de 19e eeuw, wanneer Bathgate een industriële kern is in de regio West Lothian. De belangrijkste werkgelegenheid wordt gecreëerd in de mijnen waarvoor grote industriële afnemers steenkolen worden gewonnen. Ook wordt een van 's werelds eerste chemische olie verwerkende fabrieken geopend in dit gebied.

Figuur 5.1: Bathgate tussen Glasgow en Edinburgh



Bron: www.maps.google.com

Als gevolg van de-industrialisatie verdwijnt de werkgelegenheid snel uit de stad. Het banenverlies wordt gecompenseerd door nieuwe industrieën zoals de autofabricage en later door Motorola als productiebedrijf van mobiele telefoons. Deze nieuwe fabrieken zijn onlangs gesloten en dit drukt wederom op de economische positie van de stad. De bewoners van de stad zijn nu vooral forensen die werken in Edinburgh of Glasgow. Bathgate heeft tegenwoordig een regionale functie die bestaat uit het bieden van diensten en een winkelcentrum. Echter ondervindt het centrum van Bathgate veel concurrentie met nieuwe 'out of town shopping centres', zoals Livingstone (het grootste winkelcentrum in Schotland) en met de twee grote steden Edinburgh en Glasgow (Enterprising Bathgate, 2008).

5.2 Procesaankpak

In deze paragraaf wordt op basis van de interviews en secundaire analyse onderzocht hoe het *traders forum* in Schotse stad Bathgate zich heeft kunnen ontwikkelen tot één van de eerste Schotse BIDs. En

hoe dit vervolgens een proces in gang zet waarbij een ruimtelijke ontwikkelingsnota is ontwikkeld. Om dit te kunnen beschrijven moet de context worden geanalyseerd waarbij de belangrijkste actoren en de allianties die hierbij gemaakt zijn aan bod komen.

5.2.1 Problematisering

Achtergrond en probleem

Bathgate heeft te maken met een kwakkelende economische ontwikkeling en wordt te weinig als *'retail & leisure area'* gebruikt door de eigen inwoners. Het gevaar voor de stad is dat het niveau van voorzieningen gaat krimpen als gevolg van concurrentie met nabijgelegen *retail area's* en de stadscentra van Glasgow en Edinburgh. Daarnaast is er een disbalans tussen mensen die wonen en werken in de stad.

Town centre

Het *'town centre'* van Bathgate is onderhevig aan een kwalitatieve en kwantitatieve waardevermindering. Dit wordt versterkt door het bestaan van het *'out of town shopping centre Livingstone.'* Er bestaat een concurrentiestrijd tussen Bathgate en Livingstone. Deze strijd gaat over winkels en winkelend publiek. Het *'town centre'* en het *'out of town shopping centre'* vormen samen een cruciale niet menselijke actor. Bathgate is vooral een woonplaats voor forensen geworden, weinig van deze bewoners kiezen ervoor om in het stadscentrum boodschappen te doen. Dit heeft een negatieve invloed op het woonleefklimaat.

BTF

BIDs zijn in 2007 in Schotland ingevoerd, maar daarvoor had Bathgate al een *business-forum* (Bathgate Traders Forum), dat betrokken was bij *Town Centre Management*, de inrichting en het beheer van het stadscentrum. In dit platform zijn verschillende lokale ondernemers vertegenwoordigd. Dit forum was vier jaar voordat de BID werd geïnitieerd actief en had daarom veel tijd om zich voor te bereiden op het opzetten.

Schotse overheid

In 2007 werd Bathgate een van de zeven *pathfinder BIDs* in Schotland, als gevolg van een lobby van de lokale overheid. Bathgate was een pilot voor het concept in Schotland en vertegenwoordigde hiermee de kleine Schotse, krimpende stad. De lokale overheid betrok vanaf moment één het *business-forum* bij het formeren van de BID omdat de bestaande organisatie de geschikte kennis en ervaring in huis had, dit samen vormde een stuurgroep (Crawford, 2010; McCardle, 2010). Bathgate kreeg naast de pilot status ook een extra startkapitaal financiering van 50.000 pond van de Schotse overheid.

5.2.2 Belangen (interest)

BID

De belangen van de stuurgroep zijn eensgezind: de bezoekersaantallen van het stadscentrum moeten omhoog. Ook moet de ruimtelijke kwaliteit van het centrum verbeteren door onder andere meer inwoners in het centrum te krijgen en door het uiterlijk van de openbare ruimte en sommige panden aan te pakken (Crawford, 2010). Tevens moet de werkgelegenheid groeien en de leegstand in het centrum worden teruggedrongen. De ondernemers hebben baat bij een bruisend centrum omdat dit kan resulteren in betere omzetcijfers.

Overheid

De lokale overheid heeft belang bij een bruisend centrum en bij een stijging van de werkgelegenheid. De ruimtelijke kwaliteit van het winkelcentrum moet worden verbeterd maar aanvankelijk is hier eigenlijk geen geld voor beschikbaar. Het concurreren met de grote steden is voor een gemiddelde gemeente als Bathgate zwaar en de concurrentie met de grote *'out of town shopping centres'* is een extra probleem (McCardle, 2010). De lokale overheid en de stuurgroep hebben daarom gezamenlijke belangen.

5.2.3 Werving (enrolment) en Mobilisatie van bondgenoten (mobilisation of allies)

De stuurgroep schreef een concept businessplan en presenteerde deze aan de lokale bedrijven. Hiermee heeft de stuurgroep door middel van duidelijke communicatie de lokale ondernemers weten te verenigen. De lobby bestond uit bijeenkomsten met onder andere videopresentaties en gastsprekers van de Schotse overheid maar ook uit het rondsturen van nieuwsbrieven en interviews. Bij het opstellen van het concept businessplan is de input uit de interviews centraal gesteld om zodoende een breed gedragen plan te kunnen opstellen (Crawford, 2010). In maart 2008 als kreeg de BID in Bathgate als eerste in Schotland een positieve stemming met 93% van de stemmen voor het voorstel. Pas rond juli 2008 waren ze echt operationeel omdat het 3 tot 4 maanden duurde voordat de organisatie gestructureerd was opgezet.

Het ontwikkelen van de BID (Enterprising Bathgate) is gebeurt op initiatief van de *business society* in nauwe samenwerking met de lokale overheid (public society). Doordat deze samenwerking vanaf het startpunt intensief is ingezet zijn de stuurgroep en de lokale overheid gezamenlijk naar het concept businessplan toe gegroeid. Dit is het sterkste punt van Enterprising Bathgate en dit wordt ook bevestigd door de directeur van de overkoepelende centrale overheidsafdeling BID Scotland, Ian Davison Porter: *'The BID in Bathgate is very well connected with the businesses, and businesses are in the lead.'* In Enterprising Bathgate zijn 429 ondernemingen verenigd en de totale inkomsten uit de ondernemersbijdrage is 70.000 pond. Enterprising Bathgate wordt gesteund door de lokale *West Lothian Council (WLC)*. De helft van de inkomsten van de BID worden namelijk door de council betaald. Deze alliantie heeft er toe geleid dat de *enrolment* van Enterprising Bathgate op verschillende niveaus binnen de Schotse overheid tot resultaten leidt.

Door deel te nemen aan de BID-pilot is de samenwerking met de Schotse (nationale) overheid bewerkstelligd. Naast BID Scotland zijn er ook andere (publieke) actoren door middel van *enrolment* betrokken bij het proces. Een voorbeeld is *Skills Development Scotland (SDS)*, deze publieke organisatie investeert, op verzoek van het BID bestuur, in trainingen van personeel van het midden en kleinbedrijf. Deze subsidie is onderdeel van een stimuleringsprogramma van de Europese Unie (*European Social Fund*).

Het bestuur van de BID bestaat uit winkeliers, ondernemers uit het nachtleven, de vrijwilligerssector en servicegerichte bedrijven (Enterprising Bathgate, 2010). Gezamenlijk hebben zij een alliantie gevormd waardoor een door de lokale ondernemers en politiek breed gedragen samenwerkingsverband is ontstaan. Deze samenwerking is in staat om een herstructureringsnota op te stellen en uit te voeren.

Resultaat

Het resultaat van de ontwikkeling van de BID Enterprising Bathgate is een business plan waarin vijf belangrijke doelstellingen zijn opgesteld:

1. Safe & Secure
2. Clean & Attractive
3. Marketing & Promotion
4. Business Support
5. Regeneration

De inkomsten moeten volgens het businessplan worden verdeeld over deze vijf doelen. De eerste drie doelen zijn standaarddoelen van een BID een gaan over de veiligheid op straat en de kwaliteit van de openbare ruimte. De doelstellingen *'business support'* en *'regeneration'* zijn voor deze scriptie het meest interessant. Met de laatste twee doelstellingen is in de afgelopen twee jaar immers succes geboekt. Een van de belangrijkste ontwikkelingen tot nu toe is het *'premises improvement scheme'* (gevel verbeteringsprogramma). In dit programma kunnen ondernemingen een toelage krijgen van 500 pond om de verbetering van de architectonische uitstraling van de gevel te betalen. Daarbij werkte dit instrument als een multiplier. Er hebben 110 ondernemingen gebruik gemaakt van deze regeling, wat in totaal voor de BID 55.000 pond gekost heeft. Maar de toelage was voor veel ondernemingen ook een reden om zelf mee te investeren. In totaal is er 240.000 pond geïnvesteerd. Dit effect wordt zelfs door de Schotse overheid gezien als het beste BID-effect dat tot nu toe bereikt is (Crawford; McCardle; Porter, 2010). Een tweede positief effect van de BID is dat er *free riders* worden

uitgesloten. Iedereen betaalt maar ook iedereen profiteert. Door de vereniging van ondernemers en het actieve bestuur daarvan is er daarnaast tevens een duidelijk beeld van wat de wensen en doelen van de ondernemers zijn en wat er hiermee bereikt kan worden.

Een derde resultaat van het ontwikkelingsproces dat Enterprising Bathgate is ontwikkeld tot een sterke actor met een duidelijk beleid. Doel vijf is herstructurering van het stadscentrum (town centre). De sterke lobby van de BID bij de Schotse overheid heeft geresulteerd in een subsidie van 600.000 pond uit het 'city centre regeneration fund' (Crawford; McCardle; Porter, 2010). De subsidie is bestemd voor herstructurering van het stadscentrum.

Enterprising Bathgate heeft de 'Bathgate Town Centre Design Guide' opgesteld. Dit is een ruimtelijke ordeningsvisie voor het stadscentrum (Enterprising Bathgate, 2008; Crawford; McCardle, 2010). Deze nota gaat over de publieke ruimte de toekomstige ontwikkelingsstrategie en de herstructurering van het centrum. De nota is aangenomen door de Westlothian Council. Dit maakt de nota officieel en een legitieme handleiding voor ruimtelijk beleid (Crawford; McCardle, 2010). De nota bevat de strategisch economische doelen voor de ontwikkeling van het stadscentrum. Verbetering van de mix van het winkelaanbod, herstructurering van de openbare ruimte en een betere mix tussen wonen en werken in het stadscentrum zijn de belangrijkste onderwerpen. De subsidie van 600.000 pond voor herstructurering wordt gebruikt om de *main street* te herstructureren, de lokale geschiedenis moet meer integraal terugkomen in de stad, en bovendien worden enkele leegstaande panden aangepakt. De grote (leegstaande) kerk midden in deze straat wordt omgebouwd tot theaterrestaurant en nachtclub. Ook wordt het voor diverse doelgroepen aantrekkelijk gemaakt om in het centrum (boven winkels) te gaan wonen. Daarnaast worden er op deze plekken kleine kantoorruimtes ontwikkeld.

Deze ontwikkelingen moeten de ruimtelijke kwaliteit van het stadscentrum verbeteren, de diversiteit vergroten en uiteindelijk leiden tot grotere uitgaven in het centrum. Uiteindelijk zou het ook moeten leiden tot het ontstaan van meer banen en een verbetering van de economische structuur in Bathgate (Crawford; McCardle, 2010). Naast herstructurering ontwikkelt de BID ook een aantal sociale en maatschappelijke projecten om het stadscentrum in een beter daglicht te zetten. Zo is er bijvoorbeeld veel aandacht voor evenementen, sportwedstrijden en andere festiviteiten.

5.3 Wat heeft het ontwikkelingsproces in Bathgate opgeleverd?

5.3.1 Op het gebied van werkgelegenheid

De werkgelegenheid is sinds het wegvallen van de industriële activiteiten instabiel. De werkgelegenheid wordt gecreëerd door grote buitenlandse bedrijven die komen en gaan en geen binding hebben met de plek, het meest recente voorbeeld hiervan is Motorola. Na het vertrek van Motorola in 2001 gingen er ongeveer 3100 banen verloren. De Schotse regering reageerde hierop met een werkgelegenheidsinjectie door een departement van de belastingdienst naar Bathgate te verplaatsen.

De plannen voor herstructurering zijn nog in een vroeg stadium van uitvoering en daarom kan er nog weinig gezegd worden over de precieze werkgelegenheids- en economische effecten. Vooralsnog staat de werkgelegenheid volgens de beschikbare cijfers in Bathgate onder druk. Daarnaast blijkt ook uit het interview met McCardle en Crawford dat het percentage leegstand (in zowel de woningen als de winkels) de afgelopen jaren niet is afgenomen. Daarbij is de omzet in het centrum is niet toegenomen afgelopen jaren. Dit neemt niet weg dat er met de BID een nieuw elan onder de ondernemers is ontstaan, en dat er weer krachtig in het centrum wordt geïnvesteerd door overheid en bedrijfsleven.

Leren

Doordat de werkgelegenheid in Bathgate onder druk staat is er belang bij een oplossing voor de werkgelegenheid. Deze oplossing kan volgens Crawford het beste worden gevonden in het versterken van de positie van de stad. De belangrijkste werkgelegenheidssector van de stad is het winkelcentrum en de kleine service gerichte bedrijven die boven en naast de winkels zijn gevestigd. Een ander

kenmerk is dat Bathgate een forensen stad is, en daar ligt volgens McCardle en Crawford een nog onontdekte kans. Het stadscentrum moet voor de forensen een aantrekkelijke leisure en retail plek worden. Het aantal bezoeken aan (en de omzet in) het centrum kan hierdoor toenemen.

In het samenwerkingsproces tussen verschillende actoren (lokale overheid, ondernemers en bewoners) is er sprake van een gezamenlijk leerproces. Het gaat dan specifiek om het bezig zijn met het bestuur en ontwikkeling van het stadscentrum.

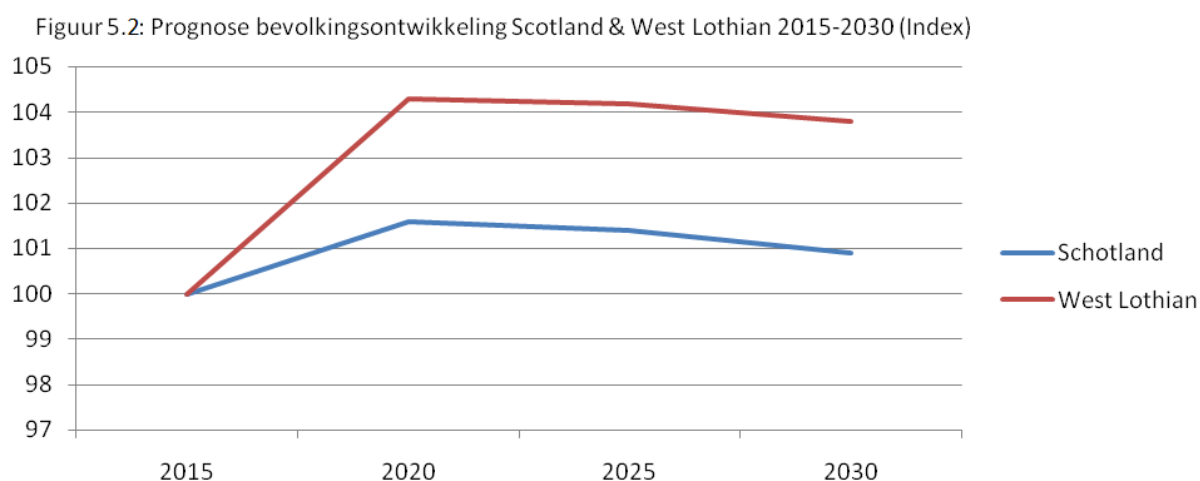
De meest recente ontwikkeling van de het BID bestuur is het aanbieden van een *trainingsbonus*. Kleine bedrijven (tot 75 medewerkers) kunnen aanspraak maken op een budget van de BID dat maximaal 500 pond aan training per medewerker subsidieert. Een bedrijf mag tien medewerkers op een bepaalde training sturen en zodoende kan een werkgever 5000 pond subsidie krijgen. Hierin probeert de BID een multiplier effect op het gebied van scholing en training te bewerkstelligen. Dit is een stap in de richting van gezamenlijk leren en innovatie.

Cluster netwerk

Dit leren is niet een leerproces waarin bedrijven gezamenlijk op zoek zijn naar product en procesinnovaties en is daarom lastig te categoriseren als het gaat om clusters en netwerken. Bathgate heeft een retail en voorzieningen cluster in het stadscentrum en zet zich in om dit door middel van herstructurering te verbeteren. Samenwerking in het retail cluster in het stadscentrum van Bathgate gaat weinig verder dan het gebruiken van dezelfde '*external economies*.' Maar omdat er een aantal bedrijven zich zodanig heeft verenigd in een BID is er in Bathgate sprake van een *complex*. De bedrijven zijn door middel van de BID bezig met het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit met als doel om een beter vestigingsklimaat voor inwoners en ondernemers en om meer aanloop in het retail centrum te bereiken.

5.3.2 Op het gebied van de woningmarkt

De stad Bathgate valt onder de West Lothian Council, en is één van de snelst groeiende demografische gebieden in Schotland. De Council heeft tussen 2001 (159.030) en 2009 (171.040) een groei van ruim 12.000 inwoners gekend (GROS, 2011). Uit figuur 5.2 blijkt dat deze bovengemiddelde groei van het aantal inwoners van de WLC zal doorzetten in de middellange termijn.



Bron: General Register Office for Scotland, 2011 (eigen bewerking)

Uit het interview met Crawford en McCardle blijkt dat Bathgate ook een aantrekkelijke woonlocatie is voor mensen die of in Glasgow of in Edinburgh werken omdat het voor beide steden in een half uur te bereiken is met het OV en met de auto. Er is geen sprake van demografische krimp en woningbouw is ook een potentieel onderdeel van de het beleid van de BID (McCardle,2010).

Het bestuur van de BID is zich bewust van de belangrijke relatie tussen (volgende) economie en bevolking. Nu de stuwende werkgelegenheid verdwenen is, is de mening: 'geen economische groei zonder een toename van het aantal inwoners.' Het lange termijn doel is derhalve om meer mensen aan de binnenstad te binden. Het gaat dan om ondernemers die boven hun zaak wonen mogelijk maken. Deze visie is gebaseerd op de filosofieën dat meer bewoners het centrum bruisender, gezelliger en voornamelijk ook veiliger zal maken. Ook zal het aantrekken van meer bewoners meer omzet betekenen voor de winkeliers. Niettemin is het opvallend dat er over wonen als speerpunt niets staat gemeld in de herstructureringsnota van de BID. Dit geeft wellicht aan dat het korte termijn karakter van de BID wellicht een bedreiging is voor een goede integratie tussen snelle (her)ontwikkelingen en de afstemming hiervan op de woningmarkt. In Bathgate wordt door de BID de nadruk gelegd op economische ontwikkeling en stimulering. Het belang van meegroeien (en herstructureren) van de woningvoorraad wordt erkend maar door de BID in de 'Public Realm Design Guide' niet opgenomen. Herstructurering op de woningmarkt wordt nu uitgevoerd door de Council, de private eigenaren en woningcorporaties (West Lothian, 2011).

Figuur 5.3: Een schets uit de Public Realm Design Guide naast twee foto's van de huidige situatie

George Street Outline Design



Bron: Bathgate Town Centre Public Realm Design Guide (eigen bewerking)

5.3.4 Op het gebied van duurzame ontwikkeling?

De ontwikkeling door Enterprising Bathgate is van groot belang voor het centrum. Het meest interessante aan de ontwikkeling is de manier waarop publieke en private actoren samen werken en zijn gekomen tot de ontwikkelingsvisie die er nu ligt (figuur: 5.3). Het proces is wellicht duurzamer dan het resultaat omdat de 'Public Realm Design Guide' vooral ingaat op ruimtelijke implicaties van herstructurering en minder op de economische en demografische processen. Uit de interviews in Bathgate blijkt (twee jaar na de publicatie van het plan) dat deze filosofie wel degelijk een rol speelt bij de beleidsvoering van de lokale overheid en de BID. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren belangrijke koersen verzet. Of de resultaten ook veerkrachtig en duurzaam zullen zijn zal komende jaren moeten blijken. Niettemin heeft de procesaanpak in Bathgate heeft al een grote waarde voor de

stad, hoewel er nog steeds een inhaalslag te maken is op het terrein van integratie van wonen en werken.

Bathgate is namelijk nog steeds een stad waar de naweeën van de-industrialisatie nog goed merkbaar zijn. Vooral de overheidsreactie toen de werkgelegenheid uit de mijnindustrie wegviel heeft zijn stempel gedrukt op de huidige situatie. Het komen en gaan van grote internationale productiebedrijven en het uitplaatsen van overheidsdiensten heeft een nadelige invloed uitgeoefend op de stuwende werkgelegenheid. De werkgelegenheid in Bathgate is in die zin instabiel en volgend geworden. De voornaamste werkgelegenheid in het stadscentrum bestaat uit retail en kleine ondernemingen uit de service industrie. Wonen en werken zijn nog niet in balans in Bathgate, en in de *Public Realm Design Guide* ligt de nadruk vooral op werkgelegenheid. De interactie tussen wonen en werken is onder invloed van de alliantie niet verbeterd. Hoewel zowel de BID als de lokale overheid erkennen dat herstructurering (en daarmee) versterking van de woningmarkt van groot belang is, en er ook initiatieven zijn ontplooid om bewoners aan de binnenstad te binden ondermeer door wonen boven bedrijven/winkels te stimuleren, is dit in het huidig beleid en de BID nog niet terug te vinden. De economie en demografie worden los van elkaar gezien en zo ook behandeld.

Figuur 5.4: Effecten van het planningsproces in Bathgate op duurzame ontwikkeling

Effecten van het proces in Bathgate op duurzame ontwikkeling	Positief of negatief
Procesaanpak: actor relationele benadering	
Het eerste effect van de procesaanpak in Bathgate is het ontstaan van de outside-in georiënteerde BID Enterprising Bathgate waarin ondernemers uit de stad zijn vertegenwoordigd.	Positief
Het tweede effect van de procesaanpak is dat de BID, die voornamelijk gevormd is uit ondernemers die eerder actief zijn geweest in het TCM, haar doelen breder stelt dan <i>safe and clean</i> maar zich ook richt op herstructurering en economische ontwikkeling. Hierbij ligt de focus niet alleen op de hardware van het <i>town centre</i> maar ook op de software (gebruikers) en de orgware. Dit is echter wel specifiek toegespitst op ondernemers.	Positief en negatief
Het derde effect van de procesaanpak is dat er een nota door Enterprising Bathgate is opgesteld, deze <i>public realm design guide</i> wordt overgenomen door de lokale overheid.	Positief
Werkgelegenheid: clusters, netwerken en related variety	
Door de vereniging van alle ondernemers in Bathgate in de BID Enterprising Bathgate ontwikkelt het <i>retailcluster</i> gestaag richting een netwerk en is in de fase 'complex.'	Positief
Door het probleem als één actor aan te pakken wordt geprobeerd de aantrekkelijkheid van het centrum te vergroten. Meer bezoekers in het centrum zal ook meer werkgelegenheid betekenen. Aan de hand van verschillende projecten investeert het BID bestuur in de kwaliteit van de ondernemingen in het centrum. Voorbeelden zijn de gevels en trainingvergoedingen.	Positief
Bathgate richt zich vooral op de volgende werkgelegenheid (retail). Er is (wellicht daardoor) nog geen daling van de werkloosheid in Bathgate gemeten.	Negatief
Woningmarkt: woonleefklimaat	
Wonen en werken worden onder invloed van de BID Enterprising Bathgate (en de nieuwe ontwikkelingsnota) niet integraal gepland. Hiervan is de geplande herstructurering van het stadscentrum een voorbeeld.	Negatief
Het woonleefklimaat is onder invloed van het proces nog niet bijzonder in kwaliteit veranderd. Qua amenities is er door acties van de BID iets meer groen in de publieke ruimte aanwezig en worden er evenementen georganiseerd. Hoewel dit geen effect heeft op de woningmarkt is het een positieve verandering voor de inwoners van Bathgate	Positief
Duurzame ontwikkeling	
Enterprising Bathgate is voor een groot deel afhankelijk van publiek geld. De publiekprivate projecten gaan op dit moment niet verder dan het aanpakken van de winkelgevels.	Negatief
Het vijfde effect van de procesaanpak is dat wonen en werken niet worden geïntegreerd in ruimtelijk beleid.	Negatief

6. Conclusies case studies Het Verenigd Koninkrijk

6.1 Ouseburn en Bathgate

De belangrijkste overeenkomst tussen de twee cases is dat de procesaanpak van ruimtelijke ordening afwijkt van de traditionele paden. In Bathgate is de BID een invloedrijke actor in het planningsproces, in Ouseburn is dit de Trust. In beide vormen van vereniging van ondernemers (en bewoners) blijkt dat er een sterke besluitvormingspartner is ontstaan waar de lokale overheid graag mee samenwerkt. Doordat de ondernemers en bewoners zijn verenigd kunnen ze anticiperen op herstructurering etc. Daarmee verandert de richting van planning van inside-out naar outside-in. De eindgebruikers van de ruimte hebben zowel in Enterprising Bathgate als in de Ouseburn Trust een invloedrijke positie. Dit blijkt uit de belangrijkste resultaten die er zijn geboekt. Voor Enterprising Bathgate betreft dit de *Public Realm Design Guide* en voor de Ouseburn Trust betreft dit onder andere de ontwikkelingsnota Ouseburn en de tot nu toe gerealiseerde projecten.

Er zijn ook verschillen tussen de beide casestudies. Het eerste belangrijke verschil is het leeftijdsverschil tussen de Ouseburn Trust en Enterprising Bathgate. De Ouseburn Trust is ontstaan uit (zelf-) organisatie van de eerste creatieve ondernemers en bewoners in begin jaren '80 van de vorige eeuw. De BID Enterprising Bathgate is opgericht in 2008. Dit verschil is onder andere terug te vinden in de geboekte resultaten. Outside-in planning is blijkbaar van lange adem. Nu de *public realm design guide* in Bathgate twee jaar oud is gaan de meeste fysieke resultaten niet verder dan de verbetering van de gevels van winkels in het stadscentrum (premises improvement scheme). Er zijn weliswaar grote plannen voor herstructurering (en het geld is ook beschikbaar), maar er zijn nog geen resultaten zichtbaar. In beide cases is outside-in planning anders vormgegeven en daarom zijn ook de effecten anders.

In Enterprising Bathgate zijn vanaf het begin ondernemers vertegenwoordigd die door middel van een extra 'heffing' geld betalen aan de organisatie van de BID. Door deze investering is vanaf het begin privaat geld (en engagement van de ondernemers) betrokken bij onder andere herstructurering. In combinatie met overheidssubsidies wordt het beleid van de BID uitgevoerd. Deze alliantie geeft de BID een duurzaam karakter, er ontstaat namelijk een sterk publiekprivaat samenwerkingsverband met gemeenschappelijke herstructureringsdoelen. Het instrument BID biedt daarmee perspectief voor een breed gedragen visie en betreft de gebruiker van de ruimte in het proces van ruimtelijke ordening. Niettemin richt Enterprising Bathgate richt zich vooral op het *retailcluster* en heeft de BID buiten de verzameling van winkels in het stadscentrum geen hogere innovatieve doelstellingen. De vorm van werkgelegenheid die hier vooral mee wordt bereikt is die van de volgende werkgelegenheid. Dit maakt de evolutionair economische positie van de BID instabiel. Enerzijds lijkt de BID daarmee een uitermate geschikt instrument om evolutionaire ontwikkeling in een bepaalde richting te focussen door bijvoorbeeld het stimuleren van samenwerkingsprojecten, gezamenlijke inkoop etc. Anderzijds biedt de BID als een alliantie tussen de ondernemers, inwoners en de lokale overheid geen garantie voor veerkrachtige groei of duurzame ontwikkeling.

De resultaten van veerkrachtige groei in Ouseburn zijn wat dit betreft duidelijker zichtbaar. Herstructurering is in volle gang en veel plekken in het stadsdeel zijn al geherstructureerd. Er is een artistiek- cultureel- cluster ontstaan en dit is onder invloed van de Ouseburn Trust ontwikkeld richting een netwerk. Dit strookt met de evolutionaire economie en deze case toont aan dat - wanneer de basis van een cluster eenmaal is ontstaan - de verdere uitgroei van een clusternetwerk kan worden begeleid door een institutie (Ouseburn Trust). Het artistiek- cultureel- cluster is nu een *unique selling point* van Ouseburn en trekt vele nieuwe ondernemers en inwoners naar het stadsdeel, het clusternetwerk creëert een basis van stuwende werkgelegenheid. De groei van het culturele netwerk creëert ook volgende werkgelegenheid zoals winkels, pubs en musea hierdoor ontstaat een ameniteitsrijk gebied met een kwalitatief hoogstaand woonleefklimaat. Daarnaast worden wonen en werken zorgvuldig en integraal aangepakt in nieuwe herstructureringsprojecten. De procesaanpak van de Ouseburn trust is vanaf het begin af aan breed gedragen en is uitgegroeid tot een voorbeeld

aanpak voor de stad Newcastle. De procesaanpak wordt ook toegepast in andere delen van de stad waar herstructurering op de planning staat. De Ouseburn Trust, de lokale overheid en de regionale ontwikkelingsbedrijven zijn er in geslaagd om van een verpauperd industrieel havengebied een van de meest populaire woon en werklocaties van de stad te maken, zonder daarbij de karakteristieke unieke waarden van het gebied uit het oog te verliezen.

Niettemin is dit model ook nog steeds sterk afhankelijk van beschikbare fondsen van de overheid. Om de voorgenoemde resultaten te bereiken zijn grote subsidies vanuit verschillende fondsen noodzakelijk geweest. Nu het stadsdeel verandert in een populaire woon en werklocatie beginnen private investeerders en ontwikkelaars zich in het gebied te interesseren. De overheidssubsidies hebben in dit geval als een hefboom gewerkt, maar daarmee dreigt nu ook nieuw free-riders gedrag. Nu er private interesse in het gebied ontstaat, betekent dat ook dat de authentieke waarde van het gebied evenals de oorspronkelijke actor-netwerken onder druk komen te staan. Het artistiek-cultureel- cluster heeft zich juist hier ontwikkeld omdat de ruimte goedkoop en verouderd was, nu de populariteit van het stadsdeel enorm gegroeid is, en er private interesse ontstaat, bestaat de kans dat ook de waarde van het vastgoed en de panden gaan groeien, en dat het stadsdeel te duur wordt voor de artistieke en creatieve sector. Tot nu toe wordt dit nog voorkomen door de wakende houding van de Ouseburn Trust. Maar voor hoelang nog? Niettemin heeft de Trust bewezen dat outside-in planning in een krimpend gebied kan leiden tot herstructurering met een breed gedragen visie. Dit is de basis van de populariteit en de (voorlopig) duurzame en veerkrachtige groei van het stadsdeel.

6.2 Conclusies BID onderzoek

De twee case studies zijn dieper uitgewerkte voorbeelden van 14 case studies tijdens een onderzoeksreis. Tijdens deze onderzoeksreis is vooral onderzoek gedaan naar BID als mogelijk nieuw instrument van planning in Nederland. De vraag of BID een instrument is dat wordt gekenmerkt door een outside-in werkwijze bijdraagt aan duurzame ontwikkeling is in deze onderzoeksreis aan de orde gekomen. De resultaten van de semigestructureerde interviews en secundaire analyse zijn in een SWOT analyse behandeld. De uitgewerkte SWOR analyse is te vinden in bijlage 4. In deze paragraaf geef ik een korte toelichting op de sterkste en zwakte punten van het instrument BID.

Een BID is een instrument dat zorgt voor een robuuste samenwerking tussen publieke en private actoren. De publieke actoren hebben één gesprekspartner (de BID) waarin alle private actoren zijn verenigd. Het instrument is zeer geschikt om *free ridersgedrag* van actoren uit te sluiten. Als er eenmaal voor een BID is gestemd dan is iedere ondernemer 'lid.' Doordat in de BID alle gebruikers van de ruimte worden betrokken is er sprake van een verbetering van het democratisch niveau in besluitvormingsprocessen.

Daarnaast heeft het instrument ook een aantal zwakte punten waarvan de meest belangrijke hier kort worden toegelicht. Het formaat van de BID is belangrijk er is een minimaal aantal leden nodig want vooral de kleinere BIDs hebben beperkte financiële daadkracht. Een BID is daarom ook geen instrument dat publiek geld kan vervangen. De BIDs in Het Verenigd Koninkrijk zijn allemaal gefocust op de korte termijn. Dit is voor de hand liggend omdat een BID doorgaans een looptijd van 5 jaar kent. Hierdoor is het ambitieniveau vaak niet erg hoog. Het instrument kan worden ingezet om tot ruimtelijke vernieuwing te komen maar dan is er wel een ambitieus bestuur nodig.

7. Case study 3: Parkstad Limburg

7.1 Achtergrond

In Parkstad Limburg is sprake van een onbalans in de vraag en het aanbod van bedrijventerreinen. Hetzelfde is het geval op de woningmarkt. Er is leegstand op verschillende bedrijventerreinen waardoor de ruimtelijke kwaliteit onder druk komt te staan. Ook op de woningmarkt is er sprake van een overaanbod tegenover een veranderende vraag. De manier waarop de stadsregio Parkstad Limburg daar op dit moment mee omgaat wordt in dit hoofdstuk behandeld. De informatie die wordt gebruikt is afkomstig uit interviews met actoren, uit verschillende rapporten van onderzoeksinstellingen en uit beleidsnota's van Parkstad Limburg⁴.

Na de sluiting van de mijnen vond in de regio Parkstad Limburg de-industrialisatie plaats er ontstond hierdoor een grote herstructureringsopgave. De reactie van de nationale overheid was onder meer gericht op het verplaatsen van diverse overheidsinstellingen en diensten naar de regio. Daarnaast zijn er in Parkstad door verschillende gemeenten bedrijventerreinen uitgegeven. Dit had twee redenen. Ten eerste om werkgelegenheid te creëren en in de tweede plaats om inkomsten te genereren. Deze ingrepen hebben niet tot effect gehad dat de regio duurzaam is ontwikkeld gezien de huidige economische en demografische samenstelling.

7.2 Procesaanpak

Wat is de procesaanpak die in Parkstad Limburg is gehanteerd om beleid af te stellen op demografische krimp en welke actoren zijn hierbij betrokken? En in hoeverre is er sprake van interactie tussen wonen en werken in dit beleid? Deze vragen behandel ik in de volgende actor-netwerkanalyse.

7.2.1 Problematisering

Achtergrond

Demografische krimp drukt zijn stempel op de regio. Er is sprake van vergrijzing en ontgroening (hoogopgeleide jongeren verlaten de regio). Hierdoor bestaat een mismatch op de woningmarkt die wordt gekenmerkt door een grote transformatie- en sloopopgave. Daarnaast bestaat er een overaanbod van oude bedrijventerreinen. Verpaupering dreigt. Prognoses voorspellen geen grote groei op bedrijventerreinen waardoor de herstructureringsopgave moeilijk is geworden (Parkstad Limburg, 2010a). Er is weinig geld voor herstructurering of sloop beschikbaar.

Probleem

Het probleem in Parkstad Limburg is het vinden van een beleidsstrategie die de regio uit de negatieve spiraal van demografische krimp kan leiden. De procesinrichting van de herstructureringsopgave van de woningmarkt en de markt van bedrijventerreinen is voor de planologie (en regionale overheid) nieuw terrein.

4

Aarnouds, J. M. (2011). Interview met dhr. Aarnouds, senior accountmanager en projectleider krimp bij Aedes. Heerlen, 16 mei 2011.

Kijk in de Vegte, A. (2009). Interview met dhr. Kijk in de Vegte, voorzitter BTM Parkstad Limburg en directeur Silvertand BV. Hoensbroek, 13 oktober 2009.

Schreuders, E. (2009). Interview met dhr. Schreuders, projectmanager LIOF en projectmanager van BTM Parkstad Limburg. Heerlen, 13 oktober 2009.

Simonis, G. (2009). Interview met dhr. Simonis, TCN Charlemange. Heerlen, 12 oktober 2009.

Smit, M. (2009). Interview met mev. Smit, Adviseur en projectmanager regiostimulering Parkstad, Kamer van Koophandel Limburg. Maastricht, 13 oktober 2009.

Thomas, P. (2009). Interview met dhr. Thomas, lid bestuur BTM en wethouder gemeente Kerkrade. Kerkrade, 14 oktober 2009.

Werkhoven, C.J. (2009, 2010), Interview met dhr. Werkhoven, coördinator herstructurering bedrijventerreinen Parkstad Limburg. Heerlen, 1 oktober 2009; Heerlen, september 2010.

Dijkstal, H.F., J. Mans (2009) Krimp als structureel probleem, rapportage topteam krimp voor Parkstad Limburg. AVANT GPC: Werkendam

Parkstad Limburg, (2010) Pilot Parkstad: onorthodoxxxx & de PARKSTAD 5. Parkstad Limburg: Heerlen

7.2.2 Actoren en belangen

Universiteit

Demografische krimp wordt door Wim Derks (voormalig onderzoeker aan de universiteit van Maastricht, en mede initiatiefnemer van het kenniscentrum bevolkingsdaling en beleid) vanaf 1995 behandeld maar in 2006 echt op de kaart gezet. Met het verschijnen van het rapport 'Structurele bevolkingsdaling, een urgente invalshoek voor beleidsmakers' van de Universiteit van Maastricht (Derks, Hovens & Klinkers, 2006) wordt krimp een belangrijk onderwerp in de regionale en nationale politiek.

Woningcorporaties

Diverse woningcorporaties in Parkstad Limburg zijn sinds midden jaren '90 bezig met het agenderen van krimp. Het heeft lang geduurd voordat 'krimp' ook door de lokale en regionale overheid werd erkend (Aarnouds, 2011). De corporaties reageerden als eerste op de publicatie van Derks. In 1994 is het regionaal orgaan woningcorporaties (ROW) opgericht. Vanaf dit moment is krimp binnen de corporatiewereld een belangrijk onderwerp maar het is in de lokale politiek niet bespreekbaar (Aarnouds, 2011).

Nationale overheid

In de eerste instantie was de houding van de rijksoverheid dat er vooral veel gebouwd moest worden in Parkstad Limburg. Dit uit zich tussen 2000 en 2005 als er in de provincie Limburg veel minder gebouwd wordt dan dat er met de minister was afgesproken. In de Randstad was een bouwopgave van 100.000 woningen terwijl er in Limburg weinig meer gebouwd werd (Aarnouds, 2011).

De voorspelde krimp in Zuid-Limburg is voor de rijksoverheid pas vanaf 2005 echt een reden om actie te ondernemen. Dit wordt onder andere bewerkstelligd door de secretarissen van de Raad van Verkeer en Waterstaat en van de VROM raad. Zij geven diverse opdrachten voor toekomstverkenningen en het opstellen van beleidsadviezen. Door inbreng van de toenmalige minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (Eberhart van der Laan) in 2009 is de demografische krimp in Parkstad Limburg zelfs hoog op de politieke agenda geplaatst. Het Plan Bureau voor de Leefomgeving heeft daarna het rapport Krimpen met Kwaliteit gepubliceerd waarin krimp wordt geprojecteerd als kans voor innovatieve ontwikkelingen.

Parkstad Limburg

Parkstad Limburg is de stadsregio (WGR+) waarin de Parkstad gemeenten zich hebben verenigd. Deze samenwerking is ontstaan in 1999. Het oorspronkelijke hoofddoel van Parkstad Limburg was het bewerkstelligen van economische structuurversterking (Werkhoven, 2010). Toen tussen rond 2003 de voorspellingen en de effecten van demografische krimp duidelijker worden groeit bij de Parkstad gemeenten het besef dat een aanpak op regionaal niveau gewenst is. Parkstad Limburg is uitgegroeid tot een krachtige regionale actor. De huidige herstructureringsopgave is voornamelijk de verantwoordelijkheid van Parkstad Limburg. Het belang voor Parkstad is dat er een strategie (van planning) gevonden moet worden waardoor de negatieve gevolgen van demografische krimp kunnen worden afgeremd. Er moet worden gezocht naar een duurzame regionale ontwikkeling van de woningmarkt, de voorzieningen en de regionale economie.

Veel verschillende instituties houden zich bezig met onderzoek en advies over krimp. De hoeveelheid rapporten en beleidsadviezen over hoe beleid moet omgaan met krimp is groot, en het merendeel is gemaakt door (of in opdracht van) de lokale, regionale, provinciale of nationale overheid. Een overzicht van deze rapporten en beleidsadviezen is samengevat in bijlage 1.

7.2.3 Werving (enrolment)

De werving voor deze krimp strategie is ingezet door de 'leading actors'. De vorige voorzitter (Toinne Gresel) van Parkstad Limburg heeft in zijn ambtsperiode bijgedragen aan de eerste successen van Parkstad Limburg, zo stond hij aan de basis van het Pact van Parkstad (zie: 8.2.4) en is hij verantwoordelijk voor de recent afgesloten overeenkomst tussen het Duitse Aachen en Parkstad. Het 'Pact van Parkstad' kan worden gezien als een keerpunt in de regionale samenwerking. De eerste

resultaten van *enrolment* hadden vooral betrekking op bewustwording en acceptatie van de gevolgen van krimp en de mogelijke problemen daarvan. Deze problemen moeten worden opgelost. De problemen uit zich vooral op de bedrijventerreinen en op de woningmarkt. De oplossing is niet meteen voorhanden, maar wordt gevonden in een gescheiden aanpak van economische structuurversterking enerzijds en herstructurering op de woningmarkt anderzijds. Zo ontstaat aan de economische kant BTM (bedrijventerreinen management) en aan de kant van de woningmarktontwikkeling het ROW (regionaal orgaan woningcorporaties).

7.2.4 Mobilisatie van bondgenoten (mobilisation of allies)

Pact van Parkstad

In het 'Pact van Parkstad' zijn in 2010 nieuwe afspraken gemaakt over verdergaande samenwerking en verzwaring van de bevoegdheden van Parkstad Limburg. Vooral op het gebied van regionale economische structuurversterking en herstructurering wordt nu meer verantwoordelijkheid neergelegd bij de stadsregio. De gemeenschappelijke regeling wordt verzaamd, Parkstad Limburg verandert hiermee van een beleidmakende- naar een uitvoeringsorganisatie. Met mensen, middelen en mandaten wordt dit onder leiding van een nieuwe onafhankelijke Parkstadvoorzitter en een geleidelijke verdubbeling van de gemeentelijke bijdragen aan de stadsregio bewerkstelligd.

BTM

'Bedrijven Terreinen Management' is een stichting die zich sinds 2004 bezig houdt met onderhoud en collectieve acties op bedrijventerreinen in Parkstad, opgezet als uitvoeringsorganisatie bij de bestuurlijke samenwerking Parkstad Limburg (Werkhoven, 2010). Ook doet de stichting voorbereidend werk voor herstructurering en bovendien publiceert zij jaarlijks een rapport over de staat van de terreinen, de gevestigde ondernemers en de leegstandscijfers. BTM heeft veel contact met de op de terreinen gevestigde ondernemers en streeft naar het behalen van collectieve schaalvoordelen. Het is een parkmanagement organisatie voor de hele regio maar bedrijven bepalen zelf of ze wel of geen lid zijn van BTM. Voor bedrijven op de nieuwe terreinen geldt een verplicht lidmaatschap van BTM (Kijk in de Vegte, 2009; Werkhoven, 2010). Met het ondertekenen van het 'Pact van Parkstad' heeft de regio de verantwoordelijkheid gekregen voor het beleid op de bedrijventerreinen die van regionaal belang zijn (Parkstad, 2010). Een andere belangrijke ontwikkeling die invloed heeft op de stichting komt voort uit een alliantie tussen Parkstad Limburg, BTM, Liof en de Rijksoverheid (VROM en EZ). Parkstad Limburg is aangewezen als pilot voor het project Mooi Nederland.

ROW

Regionaal Orgaan Woningcorporaties. Elf woningcorporaties in Parkstad hebben in samenwerking met de stadsregio en maatschappelijke en private organisaties, de woonvisie Parkstad Limburg ontwikkeld (Buro 5, 2009, Aarnouds, 2011). Met deze visie wordt de woningbouwregie bij Parkstad Limburg neergelegd om de woningmarktontwikkeling integraal aan te pakken. De woningcorporaties zijn verenigd omdat er belang is bij een gecoördineerde (en integraal afgestemde) ontwikkeling op de regionale woningmarkt. Er is een woningoverschot en daarnaast een transformatie opgave. De woningen in Parkstad hebben veel verschillende publieke en private eigenaars, om free-riders gedrag te voorkomen is coördinatie nodig omdat het gaat om regionale doelstellingen voor lokale corporaties. De corporaties hebben daarom meer belang bij samenwerken dan bij concurrentie. De woonstrategie wordt uitgevoerd door de corporaties. Private eigenaars en ontwikkelaars doen hier niet aan mee (Aarnouds, 2011).

Resultaat

Werken en wonen worden niet integraal maar als losse eenheden behandeld. Economisch beleid focust op herstructurering van bedrijventerreinen op basis van nationaal beleid en subsidies. Woningmarktbeleid focust op afstemming van sloop en herstructurering van de voorraad en doet dit vooral in de sociale huursector. Deze twee strategieën worden kort beschreven.

Strategie economie en werkgelegenheid

Bij het opstellen van deze paragraaf heb ik veel gebruik gemaakt van de afstudeerscriptie van mijn studiegenoot Stijn Dietz. De specifieke herstructurering van bedrijventerreinen in Parkstad Limburg is in deze scriptie bestudeerd.

Sinds de oprichting van BTM in 2004 is er veel gebeurd met betrekking tot bedrijventerreinenbeleid in Parkstad. Parkstad Limburg is aangewezen als pilot project voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Als uitgangspunt voor de pilot zijn drie beleidsaanbevelingen van de commissie Noordanus genomen. Ten eerste moeten private actoren en ondernemers (meer) participeren en worden betrokken in het proces van herstructurering. Ten tweede moet herstructurering van bedrijventerreinen worden aangepakt op het regionale niveau en ten derde moeten de kosten van onderhoud van terreinen worden verdeeld tussen publieke en private actoren (provincie Limburg, 2009). Het pilot project is opgezet op basis van een twee sporenaanpak. Deze twee sporen zijn omschreven in tabel 7.1.

Figuur 7.1 Twee sporenaanpak pilot herstructurering bedrijventerreinen Parkstad Limburg

Spoor 1: Algemeen	Spoor 2: Specifiek
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe kan herstructurering van bedrijventerreinen op regionale schaal worden aangepakt? ▪ Wat voor soort organisatievorm is noodzakelijk om dit mogelijk te maken? ▪ Wat zijn de verantwoordelijkheden en taken van een dergelijke organisatie? ▪ Hoe moet herstructurering van bedrijventerreinen worden gefinancierd? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat zijn de belangrijkste problemen op de bedrijventerreinen? ▪ Welke instrumenten zijn er nodig om deze problemen te kunnen aanpakken? ▪ Hoe kunnen de gestelde doelen op een efficiënte manier worden verwezenlijkt? ▪ De uitwerking van deze vragen toegespitst op 4 masterplannen.

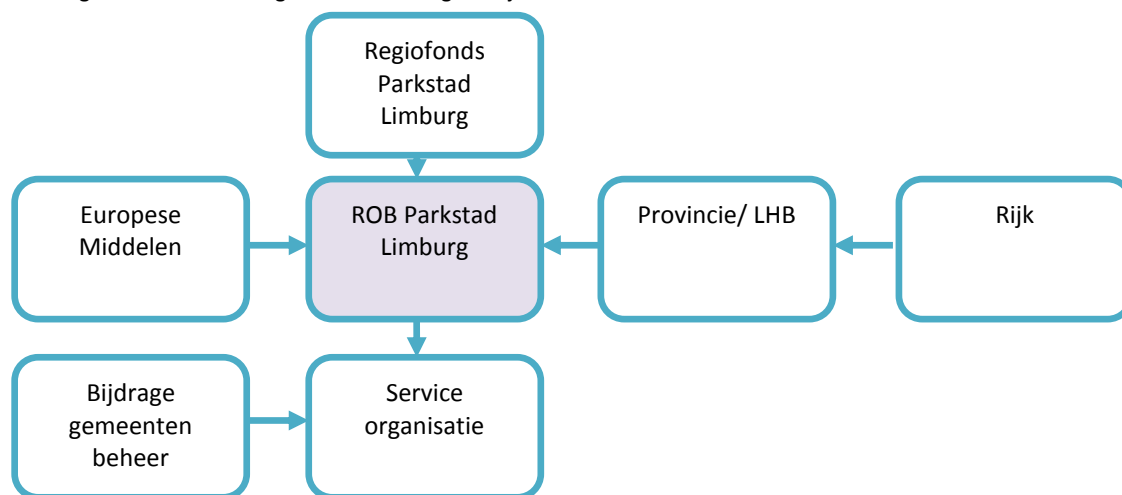
Bron: Dietz, 2010

Door middel van een tender is er aan verschillende adviesbureaus gevraagd om masterplannen op te stellen. Een masterplan voor spoor één en vier masterplannen voor spoor twee. De tender voor spoor één is gewonnen door Buck Consultants International (BCI) uit Nijmegen. Hieruit is de nieuwe bedrijventerreinenstrategie voortgekomen. De belangrijkste aanbeveling is hierbij de verandering van de stichting BTM in een regionaal ontwikkelingsbedrijf. Deze transformatie is volgens BCI noodzakelijk omdat er op korte termijn behoefte is aan het uitvoeren van de regionale herstructureringsopgave van bedrijventerreinen. Herstructurering van bedrijventerreinen heeft volgens BCI een positief effect op de werkgelegenheid. Door herstructurering van bedrijventerreinen kan werkgelegenheid worden behouden en mogelijk een afname van krimp kan worden bewerkstelligd. Herstructurering van bedrijventerreinen heeft dan een dempend effect op de krimp in de regio (BCI, 2010). Hierbij wordt het aantrekken van werknemers van buiten de regio gezien als een gevolg van herstructurering van bedrijventerreinen. Bij deze strategie gaat men uit van de theoretische school die stelt dat mensen banen volgen.

Bij herstructurering van bedrijventerreinen moet rekening worden gehouden met het clusteren van bepaalde sectoren (BCI, 2010). Zo is er behoefte aan het clusteren van de recyclingbedrijven in Parkstad Limburg. Voordelen hiervan zijn de mogelijkheden tot betere samenwerking, en het implementeren van hoogwaardige technologie en een duurzame landschappelijke inpassing. De verschillende recycling en afvalverwerkingsbedrijven zitten nu verspreid over de verschillende terreinen in Parkstad (BCI, 2010). De praktijk in Parkstad wijst uit dat de mogelijkheden om clusters en netwerken te stimuleren en faciliteren aanwezig zijn. De medische technologie en de recyclingbedrijven hebben deze potentie, echter bij de herstructureringsplannen van de terreinen waarop deze bedrijven zijn gevestigd zijn de behoeften van de bedrijven niet meegenomen. Herstructurering op terrein niveau gebeurt doormiddel van een top-down opgesteld plan waarbij de behoeften van de gebruikers van deze ruimte niet worden meegenomen (Dietz, 2010).

De financiering van herstructurering van bedrijventerreinen is op basis van een speciaal regiofonds. Het ROB krijgt het beheer over een deel hiervan, het Limburgs Herstructureringsbedrijf LHB treedt op als cofinancier. Ook wordt er rekening gehouden met een private bijdrage van ondernemers en ontwikkelaars in de vorm van OZB en afroaming van de opbrengsten van ontwikkelaars. Deze drie actoren vormen de belangrijkste inkomensbronnen van het ROB, daarnaast wordt er rekening gehouden met extra verdienmogelijkheden (grondprijzen), rijksmiddelen (bijvoorbeeld bodemsanering) en Europese middelen (BCI, 2010).

Figuur 7.2: financiering herstructurering bedrijventerreinen



Bron: Buck Consultants International, 2010

De geraamde kosten voor herstructurering van de verouderde bedrijventerreinen bedragen tussen de € 121 en € 158 miljoen. Deze kosten worden voor het grootste deel gedekt door de geraamde opbrengsten van herstructurering door verkoop van kavels, ontwikkeling van uitbreidingen en het afroemen van winsten bij private partijen (BCI, 2010). De geraamde opbrengsten liggen tussen de € 72 en € 95 miljoen. De financiële herstructureringsopgave van de regio ligt tussen de € 29 en € 83 miljoen.

Het masterplan dat bij spoor één is opgesteld door BCI heeft een aantal elementen dat (op basis van de theorie van deze scriptie) niet direct bijdraagt aan duurzame ontwikkeling of veerkrachtige groei. De nieuwe regionale herstructureringsaanpak is te weinig actor georiënteerd en juist erg top-down ingestoken. Ook is de stelling dat herstructurering van bedrijventerreinen zal leiden tot het afremmen van de krimp en juist nieuwe werknemers naar de regio zal trekken (en daarmee regionale economische groei te stimuleren) te kort door de bocht en niet realistisch. De strategie is te veel gericht op de hardware van bedrijventerreinen en te weinig op de software en orgware (Dietz, 2010). Daarnaast focust voornamelijk op de publieke ruimte. De private ruimte blijft grotendeels buiten beschouwing. Volgens Dietz is er geen sprake van een actor georiënteerde aanpak en wordt er geen rekening gehouden met de behoeften van de uiteindelijke gebruikers van de ruimte (de bedrijven op de terreinen). De herstructureringsstrategie besteedt geen aandacht aan de soft- en orgware van herstructurering op bedrijventerreinen en draagt daarmee niet bij aan een betere samenwerking tussen bedrijven. Netwerkvorming en *related variety* worden zodoende niet gestimuleerd. De vraag die gesteld moet worden is of een kwalitatief hoogwaardig bedrijventerrein de belangrijkste reden voor een bedrijf is om te groeien en uit te breiden (Dietz, 2010).

Strategie woningmarkt

De strategie voor de transformatie van de woningmarkt in Parkstad Limburg gaat uit van krimp, vergrijzing en ontgroening. Er is sprake van een groter aanbod van woningen dan dat er vraag naar is, in vrijwel alle sectoren. Een belangrijk probleem dat hierbij de kop opsteekt is de daling van de waarde van het vastgoed. De transformatiestrategie is uitgebreid opgesteld in de herstructureringsvisie voor de woningvoorraad Parkstad Limburg (Parkstad Limburg, 2010b), de visie is opgesteld door Parkstad Limburg en het ROW. Het doel van de visie is een kwaliteitsslag te maken

op de woningmarkt. De verouderde woningen slopen of herstructureren en terugbouwen voor de toekomstige vraag. De verkenning van deze toekomstige vraag is gebaseerd op huishoudenprognoses en eerdere onderzoeken (Buro5, 2009).

In cijfers komt het erop neer dat Parkstad tot 2020 een sloopopgave van 13.157 woningen heeft. In die periode zullen er 6.912 worden teruggebouwd. Van 2020 tot 2040 zullen er nog 15.500 woningen aan de voorraad worden onttrokken en 7.000 worden terug gebouwd (RIGO & EIB, 2010). Volgens een maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) zullen de baten van de transformatie opwegen tegen de kosten. De baten worden dan vooral uitgedrukt als de niet verdere daling van de vastgoedwaarde en de maatschappelijke waarde (het tegengaan van verpaupering en sociale segregatie) (RIGO & EIB, 2010).

De kosten voor de uitvoering van de herstructureringsopgave liggen voor het grootste deel bij de woningcorporaties en de publieke sector, de baten komen vooral ten gunste van bewoners van goedkope woningen en particuliere woningbezitters (Parkstad Limburg, 2010c). De gedachte uit de herstructureringsopgave en het regioprogramma van Parkstad Limburg is dat herstructurering wordt uitgevoerd (niet alleen door de publieke sector) maar ook in samenwerkingsverbanden tussen de private en publieke sector. In een interview met dhr. Aarnouds (projectleider krimp bij Aedes) komt naar voren dat corporaties in Parkstad met moeite in staat zijn om de helft van de geraamde kosten voor het uitvoeren van de transformatieopgave bij elkaar te krijgen (Aarnouds, 2011). Zolang er sprake is van een economische situatie waarin er op de woningmarkt amper gekocht en verkocht wordt dan zal het financieringsprobleem van de transformatieopgave alleen maar groter worden.

De leegstand in de goedkope sectoren is een probleem waar vooral de corporaties in Parkstad mee te maken hebben. De leegstand van duurdere koopwoningen maakt het probleem gecompliceerd. De zichtbare en verborgen leegstand in de duurdere sector is een belangrijke oorzaak van de waardedaling van het vastgoed. Woningen worden structureel minder waard en of niet of te goedkoop verkocht. Er is in Parkstad een hoog aantal leegstaande duurdere woningen waar de eigenaars (of erfgenamen) er alles aan doen om het er bewoond uit te laten zien, maar waar in werkelijkheid geen bewoning plaatsvindt (Aarnouds, 2011). Dit drukt op de vastgoedwaarde maar het probleem kan niet door corporaties worden opgelost (met een transformatieopgave) omdat de corporaties geen probleemeigenaar zijn.

Er is geen onderlinge afstemming tussen het woningmarkt en het economisch beleid (Aarnouds, 2011). De reden hiervoor is wellicht het overaanbod van woningen in vrijwel alle sectoren van de markt. De vastgoedwaarde is laag, en voor nieuwe bewoners (en werknemers) heerst een gunstig woonleefklimaat. De huizenprijzen zijn laag, er is een groot voorzieningenaanbod, de woonomgeving is mooi (veel groen en in de heuvels) en er zijn voldoende scholen aanwezig.

Grote bedrijven in de zakelijke dienstverlening hebben de grootste moeite met het vullen van vacatures waar hoog opgeleid personeel voor nodig is. Dit heeft een negatieve invloed op het vestigingsklimaat maar de reden hiervoor is helder. De hoogopgeleide werknemer ziet weliswaar de voordelen in van het wonen en werken in Parkstad (goedkope huisvesting, goed voorzieningen aanbod etc.). Maar hij of zij ziet ook nadelen. De vastgoedwaarde kent een negatieve ontwikkeling en dit schrikt mensen af om in Parkstad te gaan wonen. Wanneer men een volgende stap in de carrière wil maken, en wellicht wil verhuizen naar de Randstad is de vastgoedwaarde in de Randstad enorm gestegen terwijl de waarde in Parkstad is achter gebleven. Het gaat slecht met de economie en daarom gaat het slecht met de woningmarkt. Deze relatie is duidelijk. Een groot probleem is de werkloosheid onder de lager opgeleiden. Door de economische recessie gaat het slecht met de productiebedrijven en dit veroorzaakt in deze sector werkloosheid. Mensen zijn bang of niet in staat om een (nieuwe) woning te kopen en ook dit remt nieuwe ontwikkelingen en herstructureringsprojecten.

Kader 4: Uniek project? C-mill

Het bedrijventerrein Molenberg in Heerlen is een bedrijventerrein waar Phillips een vestiging had. Het terrein met vooral jaren '50 en '60 panden is vervallen en moet worden geherstructureerd. Het hele terrein is gekocht door projectontwikkelaar TCN Charlemagne en wordt volgens een integrale wonen, werken, leren en recreëren visie geherstructureerd.

Op het terrein moet een unieke mix van wonen en werken ontstaan met een diverse groep grote en kleine ondernemingen. Het terrein moet een stedelijk park worden wat past binnen de functies en bebouwing die om het terrein heen gegroeid is. De bedoeling is dat het terrein (wat voortaan C-Mill heet) een mixed-use karakter krijgt en een eigen economie ontwikkelt (Simonis, 2010). Deze ontwikkeling is gepland om tussen 10 en 15 jaar plaats te vinden, het moet geleidelijk gaan in samenwerking met ondernemers en bewoners. Het terrein heeft een eigen parkmanagement organisatie die het contact met de bewoners en de ondernemers onderhoudt. Er is geen specifieke doelgroep en het doel is om een creatief en innovatief terrein te ontwikkelen waar mensen graag willen wonen en werken (C-Mill, 2010; Aarnouds, 2011).

De herstructurering van het terrein gebeurt niet volgens een plan met bestemmingen en functies maar volgens de visie dat alles mogelijk moet zijn, de (potentiële) gebruikers van de ruimte hebben zo veel invloed in de inrichting en ontwikkeling, 'het gaat meer om de mensen dan om de gebouwen.' Dit private herstructureringsinitiatief legt sterk de nadruk op het mengen van diverse functies zoals, wonen, werken, leren, recreatie, evenementen en horeca (C-mill) en is daarmee de eerste vertaling van herstructurering in een positieve enthousiaste visie. In 2010 is de herstructurering van Molenbeek naar C-Mill door VROM gekozen als nationaal voorbeeld voor de verzakelijking van de kantorenmarkt (VROM,2010).



Bron: C-Mill, 2010 (eigen bewerking)

7.3 Wat heeft het ontwikkelingsproces in Parkstad Limburg opgeleverd?

7.3.1 Op het gebied van werkgelegenheid

De werkgelegenheid in Parkstad wordt beschreven aan de hand van een aantal verschillende bronnen waaronder het vestigingsregister van de Kamer van Koophandel. De KvK biedt inzicht in de bedrijfsvestigingen in de regio in de periode tussen 2004 en 2010. In 2008 telde Parkstad Limburg 11.445 bedrijfsvestigingen waarbij handel de belangrijkste sector is (Parkstad Limburg, 2009). Het aantal bedrijfsvestigingen is in de periode tussen 2004 en 2010 gestegen. Deze toename zegt niet veel over de werkgelegenheidscijfers want het gaat hierbij over het algemeen om vestigingen van eenmanszaken en zzp-ers waarbij er geen sprake is van een groei in de werkgelegenheid (Werkhoven, 2011). De beroepsbevolking is tussen 2004 en 2008 gegroeid. Er blijft sprake van een lichte toename in de actieve beroepsbevolking, er ontstaat echter wel een groeiend verschil met het Nederlands gemiddelde (Rail, 2010). De werkloosheid wordt uitgedrukt in niet-werkende werkzoekenden. Er bestaat een klein verschil tussen het percentage in Parkstad Limburg en dat op het landelijk gemiddelde. Op dit moment zijn de werkloosheidspercentages vrij hoog dit zijn de directe gevolgen van de internationale economische crisis. Omdat er in Parkstad Limburg sprake is van vergrijzing en ontgroening (Rail, 2010) zijn de werkloosheidsvooruitzichten redelijk positief. Als gevolg van vergrijzing zal er op de middellange termijn meer ruimte op de arbeidsmarkt ontstaan (Ahn et al, 2010 pp: 5). Een groot deel van de niet werkende werkzoekende beroepsbevolking is laag geschoold en het aandeel hoog opgeleiden in deze groep laag.

De belangrijkste sectoren zijn zorg, industrie, handel, zakelijke dienstverlening en overheid. In de gezondheids- en welzijnszorg zijn ruim 21.000 personen werkzaam. De tweede grote werkgever in Parkstad Limburg is de industrie, hierin zijn ruim 15.000 mensen werkzaam, in 2000 was industrie nog de grootste werkgelegenheidssector met ruim 20.000 arbeidsplaatsen (Werkhoven, 2011). Detailhandel is de derde sector in Parkstad en staat op twee in de ranglijst met het meeste vestigingen. De stuwende werkgelegenheid neemt af en de volgende werkgelegenheid is een van de grootste sectoren. De werkgelegenheid op de bedrijventerreinen in Parkstad Limburg is sinds 2008 terug gevallen. De werkgelegenheid op stedelijke dienstterreinen is redelijk stabiel. In 2010 is het aantal nieuwe vestigingen groter dan het aantal bedrijfsopheffingen maar is het werkgelegenheidsresultaat dat dit oplevert negatief. Grote bedrijven vertrekken of vallen om en de nieuwe vestigingen zijn over het algemeen ZZPers (Werkhoven, 2011). Volgens Parkstad Limburg is er sprake van een aantal bestaande clusters, een financieel administratief- cluster (APG, CBS, AZL), een retailcluster (woon- en autoboulevard, stadiongebied en Heerlen centrum), een zorgvallei en een onderwijsboulevard. Deze clusters moeten door de economische structuurversterking worden uitgebreid met een cluster voor nieuwe energie op internationaal bedrijventerrein Avantis. Trilandis is een publiekprivaat bedrijventerrein dat zich vooral richt op value added logistics (Werkhoven, 2011).

7.3.2 Op het gebied van de woningmarkt

De eerste effecten van herstructurering op de woningmarkt zijn positief, in de periode tussen 2007 en 2009 is de leegstand van woningen gedaald van 4,9% naar 4,4%. Dit is het resultaat van het onttrekken van woningen aan de voorraad en het niet verder gaan met bouwen in de regio (Parkstad Limburg, 2010b). Dit is een resultaat dat kan worden toegeschreven aan de gezamenlijke actie van de samenwerkende woningcorporaties (Parkstad Limburg, 2010b).

Dit resultaat is alleen het gevolg van de bouwstop en start van de sloop opgave. De woningmarkt zelf verkeerd in zwaar weer, mede door de economische crisis. Het probleem dat ontstaat, is niet alleen op te lossen door de regionale overheid en het ROW. De reden hiervoor is de leegstand en de waardedaling van duurdere woningen. Corporaties hebben invloed op de goedkope huur en koopwoningen maar niet op de duurdere koopwoningen. Met de afnemende waarde van het vastgoed is Parkstad Limburg voor investeerders en private ontwikkelaars een gebied waar geen winst gemaakt kan worden. Daarom blijven investeringen van private partijen afwezig.

De woningmarktstrategie is een inside-out opgestelde visie waarbij vooral de hoofdrol in de uitvoering is weggelegd voor corporaties en de publieke sector. In de huidige situatie is de uitvoering vrijwel onbetaalbaar en hoewel er in visies wordt gesproken over creatieve oplossingen en samenwerkingsverbanden, zijn daarvan nog geen concrete voorbeelden te benoemen.

7.3.3 Op het gebied van duurzame ontwikkeling?

Sinds dat de demografische krimp in Parkstad Limburg door de politiek wordt erkend (2005) is er veel veranderd. De verschillende gemeenten hebben de handen ineengeslagen om dit probleem adequaat te kunnen aanpakken. Hierdoor is een krachtig regionaal orgaan ontstaan (de stadsregio Parkstad Limburg) dat er in is geslaagd om de regio op de kaart te zetten. Een belangrijke eigenschap van Parkstad Limburg is dat er een effectief beleid wordt gevoerd om subsidies voor herstructurering en economische ontwikkeling te verwerven. Hierdoor komt er geld beschikbaar voor de uitvoering van de plannen maar het blijft een grote publieke uitgave. Een opvallend resultaat van het proces is dat er op verschillende overheidsniveaus vooral erg veel onderzocht en gepubliceerd is over de toekomstige gevolgen van krimp en dat er niet één maar meerdere (ruimtelijke) beleidsstrategieën zijn ontwikkeld. Wonen en werken worden hierbij als losse eenheden gezien. Zo is er aparte aandacht voor herstructurering van de woningmarkt en aparte aandacht voor herstructurering van bedrijventerreinen. Het woonleefklimaat in Parkstad Limburg is door de aanwezigheid van vele voorzieningen, scholen en de groene ruimte helemaal niet slecht. Echter er is geen sprake van een balans tussen het woonleefklimaat en de stuwende werkgelegenheid. Volgens het theoretisch model van deze scriptie is een van de voorwaarden voor veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling juist de integratie van wonen en werken.

De woningcorporaties hebben in samenwerking met de stadsregio een woonvisie en programma opgesteld met als doel het verkleinen en transformeren van de woningvoorraad. Ook private ontwikkelingen moeten voldoen aan de woonvisie en dit zorgt voor een min of meer geïntegreerd programma. Private bouwers en ontwikkelaars bouwen echter vooral voor de winst op korte termijn en hebben zodoende geen grote bijdrage aan herstructurering en sloop. Momenteel lijkt het er echter op dat de grootste kosten voor herstructurering gemaakt zullen worden door de corporaties. De gebruikers van de ruimte worden niet bij besluitvorming betrokken en dit maakt het karakter van de woonvisie inside-out. Er wordt toch wel rekening gehouden met de toekomstige woonbehoeften in de regio door maatschappelijke en demografische trends en prognoses als uitgangspunt te nemen (huishoudenverdunding, vergrijzing etc.) (Stadsregio Parkstad Limburg, 2010).

Het werken gebeurt voor een groot deel op de bedrijventerreinen. Zoals bekend kampt Parkstad Limburg met een forse herstructureringsopgave op het gebied van bedrijventerreinen. Volgens de nieuwe strategie moet herstructurering van bedrijventerreinen worden uitgevoerd door het ROB dat voor het grootste deel publiek gefinancierd is. Echter er is voor het ROB nog een aantal verbeterpunten. De plannen voor herstructurering van bedrijventerreinen worden gemaakt door het ROB, waarbij een beperkte rol is weggelegd voor de gebruikers van de ruimte. Dit maakt de niet actor georiënteerde benadering inside-out. Wat betreft herstructurering van bedrijventerreinen ligt er een te grote focus op de hardware van bedrijventerreinen en is er te weinig aandacht voor de soft- en orgware (Dietz, 2010). Deze kenmerken vormen dan ook het uitgangspunt voor de stelling dat de huidige herstructureringsstrategie voor bedrijventerreinen in Parkstad Limburg (volgens het theoretisch model: figuur 2.2) niet bijdraagt aan veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling.

Er bestaat nog geen actieve interactie tussen het beleid dat is gericht op de woningvoorraad en het economisch beleid (Aarnouds, 2011). Een voorbeeld is het bedrijf Meditronic, om te kunnen groeien en door ontwikkelen heeft Meditronic behoefte aan een vestigingsklimaat waar hoog opgeleide technische mensen zich kunnen vestigen en er een centrum voor Life Sciences kan ontwikkelen (Dietz, 2010).

De herstructurering van het bedrijventerrein Molenberg (C-Mill) in Heerlen is een voorbeeld waar de interactie tussen wonen en werken bewust wordt gestimuleerd. Dit project is een voorbeeld voor herstructurering maar is vanwege complexe publiekprivate relaties moeilijk te realiseren. Deze specifieke ontwikkeling is wellicht een voorbeeld van een nieuwe alliantie die bijdraagt aan een meer veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling. Deze case is daarom een potentiële voorloper op het gebied van planologie in een krimpende regio, en dient daarom nader onderzocht te worden.

Figuur 7.3: Effecten van het planningsproces in Parkstad Limburg op duurzame ontwikkeling

Effecten van het proces in Parkstad Limburg op duurzame ontwikkeling	Positief of negatief
Procesaanpak: actor relationele benadering	
De procesaanpak wordt vooral door de publieke sector gestuurd. Hierdoor blijft besluitvorming inside-out. Dit heeft geen positieve invloed op duurzame ontwikkeling.	Negatief
De procesaanpak is dat de herstructureringsstrategie te veel focust op de hardware van het bedrijventerrein en niet (genoeg) op de gebruikers en de organisatie hiervan. Dit heeft geen positieve invloed op duurzame ontwikkeling.	Negatief
Parkstad Limburg is een van de pilotprojecten is geworden waarbij herstructurering van bedrijventerreinen in een krimpende regio wordt uitgevoerd op basis van de aanbevelingen van de commissie Noordanus.	Positief
Nog een effect van de procesaanpak in Parkstad is de publicatie van een grote hoeveelheid onderzoeken, rapporten en adviezen over de aanpak van regionale demografische krimp.	
Werkgelegenheid: clusters, netwerken en <i>related variety</i>	
Vanuit de wetenschappelijke stroming die stelt dat mensen banen zullen volgen wordt gesteld dat herstructurering van bedrijventerreinen een positief effect op de werkgelegenheid zal hebben. Op dit moment is dit effect nog niet zichtbaar. Er verdwijnen grote bedrijven en de werkgelegenheid op de bedrijventerreinen neemt af.	Negatief
In Parkstad Limburg is op dit moment (nog) geen sprake van actieve netwerkvorming. Er is een aantal clusters op verschillende bedrijventerreinen. Netwerkvorming in bijvoorbeeld de sectoren: recycling en nieuwe energie worden wel gepland, maar door de huidige procesaanpak (nog) niet gestimuleerd.	Negatief
Woningmarkt: woonleefklimaat	
Het woonleefklimaat is in Parkstad Limburg helemaal niet slecht. De aanwezigheid van voorzieningen, leisure, opleidingsmogelijkheden en de landschappelijke kwaliteit maken dit woonleefklimaat prettig.	Positief
Het woonleefklimaat is in Parkstad Limburg niet verbonden met economisch beleid. Zodoende bestaat er geen uitgebalanceerde verhouding tussen de stuwende werkgelegenheid en het woonleefklimaat	Negatief
Duurzame ontwikkeling	
Het bestaan van verschillende herstructureringsstrategieën heeft een negatief effect op duurzame ontwikkeling. Er bestaat een onderscheid tussen de herstructurering van de woningmarkt en de herstructurering van bedrijventerreinen.	Negatief
Er bestaat in Parkstad wel de ruimte om nieuwe, alternatieve vormen van planologie toe te passen. Dit wordt geïllustreerd door het voorbeeld C-Mill. Herstructurering vindt hier niet plaats vanuit een vastgesteld programma maar vanuit een ideologie.	Positief

7.4 vergelijking tussen case studies Ouseburn, Bathgate en Parkstad Limburg

De vergelijking tussen de drie behandelde case studies gebeurt op basis van de resultatentabellen. Het eerste dat dan opvalt, is het verschil in het aantal positieve en negatieve effecten van het proces op de tussen de verschillende case studies. Het gaat om de effecten van het proces op de concepten uit het theoretisch model (figuur: 2.4). Hierbij zijn in Ouseburn vooral positieve effecten van het proces geconstateerd, en in Parkstad Limburg meer negatieve dan positieve effecten. De case study over Bathgate is hier precies tussen in gepositioneerd. Dit betekent niet dat het proces van herstructurering in Ouseburn goed is, en dat in Parkstad Limburg fout, maar het betekent dat de resultaten van het onderzoek in Ouseburn beter aansluiten met de theoretische veronderstelling van deze scriptie.

In de vergelijking tussen Parkstad Limburg en de twee case studies uit Het Verenigd Koninkrijk moet het schaalverschil tussen de onderzoeksgebieden in acht worden genomen. Parkstad Limburg betreft een regio en Ouseburn en Bathgate betreffen een stadsdeel en een stadscentrum. Met dit verschil in het achterhoofd kan er een vergelijking gemaakt worden.

In de eerste plaats valt het op dat in de Nederlandse situatie veel publieke instituten zich bezighouden met onderzoek en advies over de oorzaken en gevolgen van bevolkingskrimp. Hierdoor wordt (en wellicht blijft) de aanpak van het probleem voornamelijk een taak van de publieke sector. De strategieën die zijn ontwikkeld zijn in Nederland nog steeds vooral gefocust op de publieke sector en blijven vooral gericht op de hardware van de planningsvraagstukken (woningvoorraad en bedrijventerreinen).

In de case studies in Het Verenigd Koninkrijk is de betrokkenheid van lokale ondernemers (gebruikers van de ruimte) bij het planningsproces groter dan in Nederland. Een duidelijke reden hiervoor is de aanwezigheid van de instrumenten (organisatievormen) BID en Trust. De instrumenten BID en Trust maken outside-in planning toegankelijk en meer voor de hand liggend. Zowel in Ouseburn als in Bathgate zijn associaties ontstaan tussen de public-, business- en civic-society. Overheid en bedrijfsleven werken daar per gebied actief samen. In Parkstad Limburg is het duidelijk dat de (regionale) overheid het beleid en besluitvormingsproces domineert. Wellicht is dit ook de reden waarom in Ouseburn en Bathgate veel meer dan in de Nederlandse situatie, wordt uitgegaan van zowel de hardware als de software en orgware van ruimtelijke planning (herstructurering).

De case study Ouseburn demonstreert dat evolutionaire (netwerk) ontwikkeling kan worden gestimuleerd door als overheid vooral een facilitaire rol aan te nemen. Wat is begonnen als een natuurlijke ontwikkeling is door de alliantie tussen de Trust en de lokale overheid verder gestimuleerd tot het netwerk (alliantie) die het nu is. Alleen in de case study Ouseburn worden wonen en werken integraal aangepakt. Daarmee is het ontwikkelingsproces in Ouseburn het meest duurzaam van dit onderzoek.

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt op basis van de theorie en de resultaten van het empirisch onderzoek antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Ook worden er aanbevelingen gedaan voor de planologie in Parkstad Limburg. De centrale vraag wordt daarom hier herhaald. *Wat is de relatie tussen economie en bevolking in krimpende regio's, hoe kan de planologie een rol spelen bij de betere interactie tussen beiden, teneinde het algemene welzijn van de regio te vergroten?*

Om deze vraag volledig te kunnen beantwoorden worden eerst de deelvragen beantwoord. Dit gebeurt in de volgende alinea's en op basis van het theoretisch model en de empirische resultaten van de case studies.

In welke mate wordt het algemene welzijn beïnvloed door herstructurering van bedrijventerreinen?

Theorie

Volgens het theoretisch model (figuur 2.2) kan het algemene welzijn in een regio worden beïnvloed door herstructurering op bedrijventerreinen. Daarbij geldt een aantal theoretische voorwaarden. De eerste voorwaarde is dat een bedrijventerrein niet moet worden gezien als puur de fysieke bebouwing (de hardware) maar dat de gebruikers van de ruimte (software) en de organisatie van de gebruikers van de ruimte (de orgware) ook een aspect van herstructurering vormen. Op basis van dit onderscheid kan de volgende voorwaarde voor duurzame ontwikkeling worden aangewezen. De gebruikers van de ruimte op bedrijventerreinen zijn ondernemers die werkzaam zijn in verschillende sectoren. Met betrekking tot deze sectoren wordt onderscheid gemaakt tussen de stuwende en de volgende werkgelegenheid waarbij een groei in de stuwende werkgelegenheid de meeste invloed heeft op duurzame ontwikkeling. Het algemene welzijn wordt sterk beïnvloed wanneer er cluster- en netwerkontwikkeling plaats vindt (kan vinden) op een bedrijventerrein, of verspreid over terreinen binnen (en buiten) de regio. Bedrijven worden hierdoor meer verbonden aan elkaar en aan het gebied. Het belang van netwerken is dat bedrijven snel informatie en producten kunnen uitwisselen, en zo toewerken naar gezamenlijk leren en innovaties. Het ontstaan van related variety tussen bedrijven is belangrijk om netwerkvorming te versnellen maar een netwerk kan niet uit het niets door beleidsvoering worden ontwikkeld.

Empirie

Het onderzoek in het Verenigd Koninkrijk is voor een deel gedaan naar herstructureringsprojecten van industrie en bedrijventerreinen. In de case studie in Ouseburn wordt ruimtelijke planning (en herstructurering) uitgevoerd met een brede focus. Het gaat niet alleen om het uiterlijk van de fysieke ruimte, maar juist om de gebruikers en de organisatie van de gebruikers. Er is sprake van een actor georiënteerde aanpak van planning waarbij een alliantie tussen de public-society, businesssociety en de civic-society aan de basis staan van besluitvorming. Herstructurering (en nieuwbouw) moeten voldoen aan de eisen van de filosofie van de Ouseburn Trust waarbij het doorontwikkelen van een artistiek- cultureel- netwerk een belangrijke rol speelt. Ouseburn is onder invloed van outside-in planning is veranderd in een van de meest bruisende delen van Newcastle. Ook wordt gericht op de stuwende werkgelegenheid in de artistieke en culturele sector, de positieve effecten hiervan zijn onder andere terug te zien in een stijgend aantal inwoners en een stijging van het aantal arbeidsplaatsen. Hier heeft herstructurering bijgedragen aan duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei.

Uit de case studie Bathgate blijkt dat herstructurering meer is dan alleen het aanpakken van de fysieke ruimte, en dat de overheid niet de enige actor is die dat moet plannen en betalen. Enterprising Bathgate is een BID (een alliantie tussen vooral de business- en de public-society) met herstructureringsambities. De eindgebruikers van de ruimte in deze BID zijn de lokale retail ondernemers. Deze worden intensief betrokken bij beleidsvorming en op basis hiervan is een ontwikkelingsnota voor de stad opgesteld. De herstructurering die hieruit voort komt is op dit moment terug te zien in het *premises improvement scheme* waarbij een kleine investering van de BID de lokale ondernemers stimuleerde om het uiterlijk van de winkels en bedrijfjes aan te pakken. De soft- en orgware aanpak van herstructurering werpt daar zijn vruchten af. In Bathgate wordt vooral

gericht op de volgende werkgelegenheid (retail). Er is in Bathgate geen daling van de werkloosheid geconstateerd sinds de oprichting van de BID.

In Parkstad Limburg wordt herstructurering van bedrijventerreinen uitgevoerd op basis van een andere strategie. Op basis van inside-out ontwikkelde masterplannen wordt herstructurering vooral gericht op de hardware van verouderde bedrijventerreinen. Er is nauwelijks sprake van een actor georiënteerde strategie en het zijn voornamelijk publieke partijen die zich bezig houden met herstructurering. De gebruikers van de ruimte worden te weinig betrokken in het planologisch proces. Door de afwezigheid van een software en orgware focus is het nauwelijks mogelijk om netwerkvorming te faciliteren. Op basis van de theorie en empirie van deze scriptie is de herstructureringsstrategie van Parkstad Limburg niet of nauwelijks duurzaam en veerkrachtig.

In welke mate wordt het algemene welzijn beïnvloed door herstructurering van woningbouw?

Theorie

Woningbouw en -markt hebben in theorie invloed op het algemene welzijn in een regio. In deze scriptie is dat theoretisch vertaald in het woonleefklimaat. Hierbij is het belangrijk dat de kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar en aanbod van woningen in balans zijn. De vraag wordt voor een deel gecreëerd door de huidige inwoners van een gebied en voor een ander deel door het bedrijfsleven. Een bedrijf dat graag wil groeien en daarvoor een bepaald soort werknemer met een bepaald soort woonwens zal aantrekken is medebepalend voor de woningvraag. Dit is gebaseerd op de theorie dat mensen banen volgen, in de categorie van de stuwende werkgelegenheid. Het is daarom van belang dat woningmarktstrategieën worden afgestemd op economische strategieën. Dit is een deel van het woonleefklimaat. Een ander deel is de aanwezigheid van amenities, zoals cultuur, sport, uitgaan en scholing. Een aantrekkelijk woonleefklimaat heeft een positieve invloed op duurzame ontwikkeling. Maar de invloed van een laagwaardig woonleefklimaat heeft een grotere negatieve invloed op duurzame ontwikkeling. Leegstand en verpaupering vormen geen aantrekkelijke (nieuwe) woonplaats. De balans op de woningmarkt is daarom erg belangrijk. Ook de afstemming op het bedrijfsleven is belangrijk, op deze manier worden (mogelijke) gebruikers van de ruimte betrokken in strategievorming.

Empirie

Alleen in de case studie in Ouseburn worden de woningmarktstrategie en de economische strategie echt op elkaar afgestemd. Dit gebeurt in grote lijnen in de ontwikkelingsnota en op projectniveau bij verschillende herstructureringsprojecten. Het verdere onderzoek in Engeland en Schotland toont aan dat vaak de woningmarkt en de economische ontwikkeling (bedrijventerreinenmarkt) als losse eenheden worden behandeld. In Bathgate is een herstructureringsvisie opgesteld waarbij de focus voornamelijk ligt op economische activiteiten. De woningbouw blijft buiten beschouwing binnen deze visie. Er zijn in Bathgate sinds het ontstaan van de BID en de eerste (economische) herstructureringsprojecten geen veranderingen van het aantal bewoners van het stadscentrum bekend.

In Parkstad Limburg is er geen sprake van interactie tussen het woningmarktbeleid en het economisch beleid. De transformatie en herstructureringsopgave is op basis van prognoses en de huidige woningvoorraad vastgesteld. Het woonleefklimaat in Parkstad Limburg is niet slecht. Er zijn veel amenities en de groene en rustige woonomgeving dragen hieraan bij. Toch is het vestigingsklimaat voor nieuwe (jonge hoogopgeleide) werknemers niet voldoende ontwikkeld. Hoewel werkgevers soms moeite hebben met het vullen van de vacatures speelt de waardeontwikkeling van vastgoed in andere regio's in vergelijking met Parkstad een rol bij de woonplaatskeuze. Tot nu toe is de vastgoedwaarde vooral gedaald. Dit komt enerzijds door het overschot van woningen en anderzijds door de afnemende vraag. De relatie tussen de stuwende werkgelegenheid en de woningmarkt is nog niet volledig in kaart gebracht en dient nader onderzocht te worden.

Het algemene welzijn in een regio wordt beïnvloed door de woningmarkt. Nu de woningmarkt in Parkstad niet goed functioneert, heeft dit een zelfversterkend effect. De woningwaarde neemt af en dit maakt het vestigingsklimaat minder aantrekkelijk. Het blijkt dat de aanwezigheid van een goed functionerend woonleefklimaat niet een direct versterkend effect heeft op het vestigingsklimaat.

Zijn er alternatieven gewenst en zo ja, wat voor soort nieuwe planologische instrumenten kunnen dan op krimpende gebieden worden toegepast, teneinde een meer duurzame en/of veerkrachtige regio te stimuleren?

Theorie

In de krimpende gebieden zijn alternatieven gewenst. In ieder geval wanneer er wordt uitgegaan van het theoretisch model. Planologische alternatieven in de vorm van aanpassingen in het doen en denken van planologen. De voorwaarden voor veerkrachtige groei die in het voorgaande behandeld zijn vereisen een omslag in de planologie. De kern van deze omslag ligt in het besluitvormingsproces. In dit proces is het cruciaal om de eindgebruiker van de ruimte te betrekken en te zoeken naar krachtige allianties tussen verschillende actoren. De actor-netwerk theorie en de actor relationele benadering van ruimtelijke ordening zijn het uitgangspunt van deze omslag, en daarbij ook de hardware, software en orgware benadering is belangrijk.

Planologie verandert daarmee van een taak van voornamelijk de public society in een proces waarbij de civic-society en de business-society allianties aangaan. Het proces (van idee, via allianties naar project) is de focus en niet het plan. Instrumenten die de outside-in benadering van ruimtelijke ordening als uitgangspunt hebben zijn de instrumenten die hierbij gebruikt kunnen worden.

Empirie

De instrumenten die in Ouseburn en Bathgate zijn uitgelicht zijn hiervan voorbeelden. Zowel de Trust als de BID zijn outside-in georiënteerde instrumenten en hebben beide sterke en zwakke punten. Deze instrumenten zijn weliswaar plaatsgebonden en hebben een uniek karakter maar laten zien dat deze vorm van ruimtelijke ordening in krimpende regio's tot een succes (d.w.z. veerkrachtige groei en duurzame ontwikkeling) kan leiden. De Ouseburn Trust laat zien dat wanneer ruimtelijke planning wordt uitgevoerd in een alliantie en met een focus op hardware, software, en orgware dit tot succesvolle herstructurering leidt. Ook het onderzoek naar de BIDs toont aan dat een outside-in benadering leidt tot breed gedragen besluitvorming. Een meer outside-in georiënteerd besluitvormingsproces houdt in dat de eindgebruikers van de ruimte centraal worden gezet, en als een van de actoren deelnemen in het ontwikkelingsproces.

Parkstad Limburg is een voorbeeld van de Nederlandse planologie waarbij de regie in handen is van de (regionale) overheid. Zoals blijkt uit hoofdstuk 8 is de besluitvorming in Parkstad (nog) te inside-out ingericht. Dit is het belangrijkste verschil tussen de Nederlandse planologie en de voorbeelden uit Het Verenigd Koninkrijk.

Wat is de relatie tussen economie en bevolking in krimpende regio's, hoe kan de planologie een rol spelen bij de betere interactie tussen beiden, teneinde het algemene welzijn van de regio te vergroten?

Theorie

In theorie is de belangrijkste relatie tussen economie en bevolking uit te drukken in de stelling: mensen volgen banen in de stuwende werkgelegenheid, mits de woningmarkt in balans is met de stuwende werkgelegenheid. De manier waarop planologie een rol kan spelen bij een betere interactie tussen beiden is door te veranderen van inside-out naar outside-in planologie. Door dit te doen en (op basis van de hardware, software, en orgware benadering) de gebruikers van de ruimte (bedrijven en bewoners) eerder en meer te betrekken in het besluitvormingsproces, ontstaat een breed gedragen en geïntegreerde strategie. Ontwikkelingen op de woningmarkt en economische ontwikkelingen zullen moeten worden geïntegreerd. Het organiseren van dit proces is de nieuwe inhoud voor de planologie.

Planologie verandert van het maken van plannen in het zoeken naar allianties tussen betrokken partijen en gebruikers van de ruimte. Op basis van deze outside-in planning kan (regionale) netwerkvorming worden gefaciliteerd. Netwerkvorming is volgens de evolutionaire economie de belangrijkste basis voor economische ontwikkeling. Om netwerkvorming te kunnen faciliteren is communicatie met de lokale en regionale ondernemers (als gebruikers van de ruimte) onmisbaar.

Empirie

Deze theorie wordt door het empirisch onderzoek van deze scriptie deels bevestigd. De stuwende werkgelegenheid die in het artistiek- cultureel- netwerk in Ouseburn is ontstaan trekt nieuwe bewoners naar het stadsdeel. Dit zijn mensen die specifiek afkomen op de werkgelegenheid. Het grootste deel van de mensen die in Ouseburn werken, wonen daar ook. Bij nieuwe ontwikkelingen en herstructureringsprojecten worden wonen en werken gecombineerd. Iedereen die in Ouseburn werkt kan daar ook wonen. Zo ontstaat een woonleefklimaat dat in balans is met de arbeidsmarkt. De Ouseburn Trust is een organisatie die met de lokale overheid een alliantie heeft gevormd. Het is een geslaagd voorbeeld van een situatie waar outside-in planning succesvol wordt uitgevoerd.

In Bathgate is de stuwende werkgelegenheid weggevallen. Hoewel de stad een aantrekkelijk woonleefklimaat kent, is het vooral een forensenstad. De werkgelegenheid is voornamelijk retail en leisure en daarmee volgend. De stad groeit op dit moment maar de nieuwe bewoners zijn vooral forensen. Het aantal bedrijven groeit niet. Woningmarktontwikkelingen worden in Bathgate niet gekoppeld aan economische ontwikkeling. Behalve dat men kan spreken van een retail cluster is er in Bathgate geen sprake van uitgebreide netwerkontwikkeling. Besluitvorming gebeurt in Bathgate in een alliantie tussen de BID en de lokale overheid. De gebruikers van de ruimte zijn door middel van de BID betrokken in het proces. De eindgebruiker van de ruimte wordt zodoende in het besluitvormingsproces betrokken.

In Parkstad Limburg worden economische ontwikkeling en bevolkingsontwikkeling gescheiden gezien en gepland. De daadwerkelijke herstructurering van op basis van de vier masterplannen heeft nog geen economische effecten laten zien. Uit de inhoud van de masterplannen komt wel naar voren dat er niet actief wordt gewerkt aan netwerkontwikkeling. De economische effecten in Parkstad zijn op dit moment nog niet positief. Door de inside-out besluitvorming worden de gebruikers van de ruimte te weinig betrokken bij ruimtelijke planning. In Parkstad Limburg is op dit moment geen sprake van een interactie tussen wonen en werken in het ruimtelijk beleid. De huidige economische en demografische koers is niet positief. De demografische krimp zet door en de economische groei op bedrijventerreinen neemt af.

8.2 Aanbevelingen

Hoe zou in Parkstad Limburg op basis van de conclusies van dit onderzoek de planologie meer kunnen bijdragen aan duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei? Gezien de uitkomsten van het empirisch onderzoek in Het Verenigd Koninkrijk ligt het antwoord wellicht in een verandering van het planologisch proces. Om meer duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei te kunnen bereiken moet worden toegewerkt naar een outside-in aanpak van planologie. Het gaat over de werkwijze van de planoloog, en daarmee het planologisch proces. De planologie kan een bijdrage leveren aan een meer duurzame ontwikkeling in Parkstad Limburg door in een eerder stadium de eindgebruiker van de ruimte in het planningsproces betrekken.

Gezien het huidige Nederlandse planningstelsel betekent dit een grote en niet voor de hand liggende verandering. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan en de overgang van inside-out naar outside-in kan niet zomaar in één keer worden gemaakt. Als laatste onderdeel van deze scriptie stel ik middels een stappenplan een proces voor waarbij naast het huidige planningssysteem kan worden gewerkt aan een meer outside-in georiënteerde aanpak van planning. Dit stappenplan is gebaseerd op de ervaringen die in Het Verenigd Koninkrijk zijn opgedaan en het geeft een mogelijke denkrichting aan. Of dit stappenplan een meer outside-in georiënteerde aanpak van planologie mogelijk maakt dient nader onderzocht te worden.

In het stappenplan wordt planologie niet gezien als het grote plaatje, de visies of strategieën, maar als een project gebaseerde bezigheid.

1. Actoren

In de eerste plaats zullen alle actoren moeten worden gevonden die zijn verbonden met een bepaald ruimtelijk vraagstuk in een bepaald gebied. Hierbij gaat het niet alleen om de actoren uit de publieke sector maar zeker ook over bedrijven (burgers) en maatschappelijke instellingen.

Belangrijk is het definiëren van stuwende en volgende werkgelegenheid. De stuwende werkgelegenheid is in het kader van de duurzame ontwikkeling van groot belang daarom moeten bedrijven uit deze sectoren zeker in het proces worden betrokken.

2. Doelen

Stel de gezamenlijke doelen van de verschillende actoren vast. Het is belangrijk dat hierbij de nadruk ligt op doelen van alle actoren en zoek naar gelijkgezindheid over een mogelijk ontwikkelingsproces van het ruimtelijke vraagstuk. Het gaat niet alleen om economische doelen (kan mijn bedrijf samen met andere bedrijven innoveren) maar ook om ruimtelijke en maatschappelijke doelen. In deze fase kunnen de economische doelen en de woningmarktdoelen al op elkaar worden afgestemd. De vraag die hierbij wordt behandeld is: kunnen de mensen die hier werken ook hier wonen?

3. Alliantie formeren

Het formeren van een alliantie is de volgende stap. Hierbij worden de gemeenschappelijke doelen geconcretiseerd in ontwikkelingsafspraken rondom het ruimtelijk vraagstuk. Bij het vormen van een alliantie kan (en moet) binding ontstaan tussen bedrijven, de ruimte, de bevolking en de publieke sector. Deze binding is namelijk een stap richting netwerkontwikkeling. Netwerkontwikkeling en bereiken van related variety is een belangrijke stap richting duurzame ontwikkeling.

In de ontwikkelingsalliantie worden afspraken gemaakt over bestaande ruimte en de eventuele ontwikkeling daarvan. Wat moet veranderen en wat wordt er nieuw gebouwd en wat zijn de langere termijndoelstellingen van het gebied. De ontwikkeling en beheerskosten worden berekend en verdeeld.

In deze stap kan worden gedacht aan het vormen van een vereniging zoals een BID of een Trust zoals is geconstateerd in Het Verengd Koninkrijk. De alliantie moet zelfbesturend kunnen functioneren met en naast - bijvoorbeeld een regionale- overheid. Als het nodig blijkt te zijn om hiervoor bestemmingsregels aan te passen dan moet dat mogelijk zijn. Dit is een voorbeeld van de faciliterende planologie.

4. Besluitvorming en ontwikkeling

Wanneer een alliantie is vastgesteld is er een ruimtelijke ontwikkelingspartner ontstaan met een brede visie. Het gaat niet zozeer om het ontwikkelen en met winst verkopen maar om de balans tussen economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen binnen een bepaald gebied. Ontwikkeling en beheerskosten zijn niet meer alleen voor de publieke sector en ook de ruimtelijke planning wordt 'uitbesteed' en meer outside-in. Een ontwikkelingsalliantie stopt niet na een project maar zet door op basis van de kracht van het zelfbesturend orgaan (zoals de Enterprising Bathgate in Bathgate en de Ouseburn Trust in Newcastle).

Met dit stappenplan is een gedachtegang gegeven die kan bijdragen aan een meer duurzame ontwikkeling en veerkrachtige groei in Parkstad Limburg. Het is niet zo een implementatie van deze stappen de oplossing is voor krimpproblematiek, het is een opstap.

Referenties

- Aarnouds, J. M. (2011). Interview met dhr. Aarnouds, senior accountmanager en projectleider krimp bij Aedes. Heerlen, 16 mei 2011.
- ABF Research, Primos Prognose, Delft 2007.
- Ahn, G, J. van den Berg, D. Hofs, S. IJzerman & M. Smoorenburg (2010) Regionale arbeidsmarktschetsen, Juni 2010. UWV Werkbedrijf Amsterdam.
- Atzema, O. L. Boelens & B.Veldman (2009) Voorbij de Lock-In. Een economisch institutionele herpositionering van de Rotterdamse haven. Stratgem Group: Den Haag.
- Besselaar, van den, P. (2000) De dynamiek van technologische ontwikkeling en innovatie. Universiteit van Amsterdam [beschikbaar op het WWW] <<http://hcs.science.uva.nl/usr/peter/publications/2000ettaTECH.pdf>> geciteerd op 20 oktober 2010.
- Boelens, L. & H. Mommaas (2005) Voorbij het Plan: de actorbenadering. [beschikbaar op het WorldWideWeb].[http://www.urbanunlimited.nl/uu/downloads.nsf/10/977BACC3773D3BF6C12571560054769F/\\$file/tekoop3.pdf](http://www.urbanunlimited.nl/uu/downloads.nsf/10/977BACC3773D3BF6C12571560054769F/$file/tekoop3.pdf) (geciteerd op 20 september 2010).
- Boelens, L. (2009) The Urban Connection: An actor-relational approach to urban planning. O10Publishers, Rotterdam.
- Boschma, R. A., K. Frenken & J. G. Lambooy (2002) Evolutionaire economie, een inleiding. Uitgeverij Coutinho, Bussum 2002.
- Boschma, R. A. (2004) The competitiveness of regions from a evolutionary perspective, *Regional Studies*, 38: 1001-1014.
- Boschma, R. A. & K. Frenken (2006) Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography, *Journal of Economic Geography*, 6: 273-302.
- Boschma, R. A. & K. Frenken (2007) A theoretical framework for evolutionary economic geography: industrial dynamics and urban growth as a branching process, *Journal of Economic Geography*, 7: 635-649.
- Bryman, A. (2008) *Social Research Methods*, third edition: Oxford University Press.
- Buro 5 Maastricht & Parkstad Limburg (2009) Herstructureringsvisie voor de woningvoorraad in Parkstad Limburg. Parkstad Limburg: Heerlen.
- Bureau onderzoek en statistiek Heerlen, (2007) Parkstad Monitor. Beschikbaar op het World Wide Web <www.parkstad-limburg.nl/buurtmonitor> [geciteerd op 11 januari, 15 februari, 22 februari 2010].
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society, the Information Age: Economy, Society and Culture Volume1*. Oxford: Blackwell.
- Census (2001) Factcard Newcastle. Office For National Statistics. Beschikbaar op het World Wide Web <www.statistics.gov.uk> [geciteerd op 20 december 2010].
- Centraal Bureau Statistiek, (2010) Statline databank. Beschikbaar op het World Wide Web <statline.cbs.nl> [geciteerd op 11 januari, 15 februari, 22 februari 2010].
- Centraal Bureau Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving (2009) Pearl regionale bevolkings- en huishoudenprognose 2009. Beschikbaar op het WWW <<http://kiwiproductie.qdelft.nl/pearl2009/Default.aspx>> [geciteerd op 20 november 2010].
- Chen, Y. & S. S. Rosenthal, (2006) Local amenities and life-cycle migration: Do people move for jobs or fun? *Journal of Urban Economics* no:64 (2008) pp: 519-537.

Cuthbertson, V. (2010), *Interview with Vicky Cuthbertson*, Newcastle, 8-3-2010.

Dam, F. Van, C. de Groot, F. Verwest, (2006) *Krimp en Ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Ruimtelijk Planbureau Den Haag, NAI Uitgevers: Rotterdam.

Derks, W, P. Hovens, L.E.M. Klinkers (2006) *Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. In opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROMRaad, Den Haag.

Deetman, W. J, J.H.H. Mans & P. Zevenbergen (2011) *Eindrapportage Adviescommissie Deetman Bevolkingskrimp Limburg*. Provincie Limburg: Maastricht.

Diekerhof, I. (2006) *Sorry, je zei smart shrinking?! KAW architecten en adviseurs*. Beschikbaar op het World Wide Web <http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1903&item_type=opinie&item_id=126> [geciteerd op 11 januari 2010].

Dijk, van J, R. J. G. M. Florax, G. J. Hoogstra (2005) *Do 'jobs follow people' or 'people follow jobs'? A meta-analysis of Carlino Mills studies*. A paper prepared for the 45th Congress of the European Regional Science Association, August, 2005 Amsterdam.

Dijkstal, H.F., J. Mans (2009) *Krimp als structureel probleem, rapportage topteam krimp voor Parkstad Limburg*. AVANT GPC: Werkendam.

Enterprising Bathgate & West Lothian Council (2009) *A BID in progress*, Bathgate: Scotland's First Business Improvement District. Enterprising Bathgate: Bathgate.

Fainstain, S. & N. Fainstain (1986) *Regime Strategies Communal Resistance, and Economic Forces*. In: Fainstain S. et a. (ed.) (1986) *Restructuring the City: The political economy of urban Redevelopment*, pp: 245-282.

Faludi, A. & A. van der Valk (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the twentieth century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publications.

Gerrichhauzen, L. & J. Dogterom (2007) *Krimp als Kans*. Gerrichhauzen en partners, Dordrecht.

Glaeser, E. L. (2005) *Smart Growth: Education, Skilled Workers and the Future of Cold-Weather Cities*. Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School, Policy Brief PB-2005-1.

Glasgow City Council (2007) *Urban Regeneration*. Beschikbaar op het World Wide Web <www.glasgow.gov.uk> [geciteerd op 4 maart 2010].

Graaff, T. de, J.G.F. Florax, & F. van Oort, (2009) *Sectoral differences in regional population-employment dynamics in the Netherlands*. November 2009. (nog niet gepubliceerd).

Graham, S. & P. Healy (1999) *Relational Concepts of Space and Place*, in *European Planning Studies*, no: 5.

Hirst, P. (2000) *Democracy and Governance*. In: J. Pierre, (ed) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 13-35.

Kempton, L. and O. Veldhuizen (2010), *Interview with Louise Kempton and Olav Veldhuizen*, Newcastle, 9-3-2010.
Latour, B. (1987) *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*, Harvard University Press.

Latten, J. & Musterd, S. (2009) *De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg*. Nicis Instituut: Den Haag.

Law, J. (1987) *Technology and Heterogeneous engineering: the case of Portuguese expansion*. In: W.E. Bijker e.a. (eds.) *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*, Cambridge (MA) etc. The MIT Press, pp: 111-134.

Louter, P (2006) *De agglomeratie als arbeidsmarkt*. In: *Arbeidsmarktjournal* nr: 3 2006 pp: 4-5. Centrum Werk en Inkomen.

Lloyd, M.G., J. McCarthy, S. McGreal & J. Berry, (2003) Business Improvement Districts, Planning and Urban Regeneration. *International Planning Studies*, Vol. 8, No 4, 295- 321, Carfax Publishing: Oxfordshire.

Madanipour, A. (2010), *Interview with Ali Madanipour*, Newcastle, 2-3-2010.

Martin, R. & P.S. Morrison (2003) *Geographies of Labor Market Inequality*. London: Routledge.

Murdoch, J. (2006) Spaces of heterogeneous associations. In: *Post-structuralist geography*. London: Sage, pp: 55-77.

Newcastle City Council (2005) *Ouseburn Urban Design Framework*. Newcastle 2005.

OECD (2006), *OECD Territorial Reviews: Newcastle in the North East, United Kingdom* OECD Publishing, Brussels.

Olden, H. (2010) Uit voorraad leverbaar, de overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen. *GeoMedia*, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.

Oort, van F, O. Raspe, T. Verburg, A. Weterings (2007) *Clusters en economische groei*. NAI Uitgevers: Rotterdam, pp: 40-46.

Oort, van, R. Ponds, J. van Vliet, H. van Amsterdam, S. Drecleck, J. Knobben, P. Pellenburg & J. Weltevreden, (2007b) *Verhuizingen van Bedrijven en groei van werkgelegenheid*, Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijkplanbureau.

Ouseburn Trust (2010) website Ouseburn Trust: <www.ouseburnnewcastle.org> [gecteerd op 29 november 2009, 4 maart 2010, 11 september 2010, 1 oktober 2010, 3 februari 2011].

Parkstad Limburg (2009) *Vestigingsregister Parkstad Limburg, Meting 2008*. Bureau Onderzoek en Statistiek: Heerlen.

Parkstad Limburg (2009): *Intergemeentelijke structuurvisie Parkstad 2030, ruimte voor park & stad*. Parkstad Limburg Heerlen.

Parkstad Limburg (2010a) *Pilot Parkstad: onorthodoxxxx & de PARKSTAD 5*. Parkstad Limburg: Heerlen.

Parkstad Limburg (2010b) *Herstructurering woningmarkt werpt vruchten af, leegstand woningen in Parkstad gedaald*. Persbericht [beschikbaar op het World Wide Web] < www.parkstad-limburg.nl> [gecteerd op 2 april 2011].

Parkstad Limburg (2010c) *Regioprogramma: naar een duurzame en vitale regio*. Parkstad Limburg: Heerlen.

Pellenburg, P. (2006) *Locatie of prestatie? Bedrijventerreinen en vestigingskeuze*. *Stedenbouw en Ruimtelijke ordening* 2006 Jg. 6 nr3, pp: 26-29.

Regionale Arbeidsmarkt Informatie Limburg, (2010). [beschikbaar op het World Wide Web] <www.railsitie.nl> [gecteerd op 6 februari 2010].

Renooy, P. M. de Groen, J. Klaver, *Regioplan Beleidsonderzoek* (2009) *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruime*. Ministerie van VROM: Den Haag.

Rieniets, T. (2006) *Shrinking cities, Growing Domain for Urban Planning?* Beschikbaar op het World Wide Web <http://aarch.dk/fileadmin/grupper/institut_ii/PDF/paper_presentation_EURA2005.pdf> [gecteerd op 11 januari 2010].

Rijk, VNG & IPO (2009) *Krimpen met kwaliteit, Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling*. BZK: Den Haag.

Spit, T. & P. Zoete (2003) *Gepland Nederland, Een inleiding in de ruimtelijke ordening en planologie*. Sdu Uitgevers bv: Den Haag.

Stone, C.N. (2005) *Looking Back to Look Forward- Reflections on Urban Regime Analysis*. In: E. Storm et al. (2007) *The Urban Politics Reader*, London etc.: Routledge, 130-140.

Storper, M. & A.J. Scott (2008) Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography* no: 9 (2009) pp: 147-167.

Turok, I. (2010), *Interview with Ivan Turok*, Glasgow, 12 maart 2010.

Turok, I. (2008), A New Policy for Britain's Cities: Choices, Challenges, Contradictions, *Local economy*, vol 20, No. 2, May 2008, 149-166.

Turok, I. & V. Mykhnenko (2007), *The Trajectories of European cities, 1960-2005*, *Cities*, Vol 24, No 3, p. 165-182, 2007.

Verwest, F. & Dam, F. (2010) Van bestrijden naar begeleiden, demografische krimp in Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag, Bilthoven.

Visser, E.J. & Atzema, O. (2008) With or Without Clusters: Facilitating Innovation through a Differentiated and Combined Network Approach, *European Planning Studies*, 16 no. 19: 1170-1188.

VROM (2009) Kennis-en Leertraject Mooi Nederland. Ministerie van VROM: Den Haag.

VROM, LNV, VenW & EZ (2006) Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Ministerie van VROM: Den Haag.

West Lothian Council (2008) BATHGATE TOWN CENTRE: Public Realm Design Guide. Ironside Farrar: Edinburgh.

Werkhoven, K. (2010) *Interview met Kees Werkhoven*. Heerlen: 28 juni 2010.

Werkhoven, K. (2011) Analyse Vestigingenregister 2010. Parkstad Limburg: Heerlen

Wissink, B. & D. van Drunen (2009). Transforming car-based Bangkok: The BTS Skytrain and the politics of urban restructuring. Paper presented at the 10th Asian Urbanization Conference, 16-19 August 2009, Hong Kong, China.

Bijlage 1 operationeel plan

In het operationeel plan bepaal ik de vorm en richting van het empirisch onderzoek. De keuze voor de onderzoeksmethode, het onderzoeksontwerp en de strategie horen hierbij. Ook stel ik een kader voor het gebruik van data en interviews en maak een planning van het empirisch onderzoek in Engeland en Schotland.

Verantwoording onderzoeksmethode

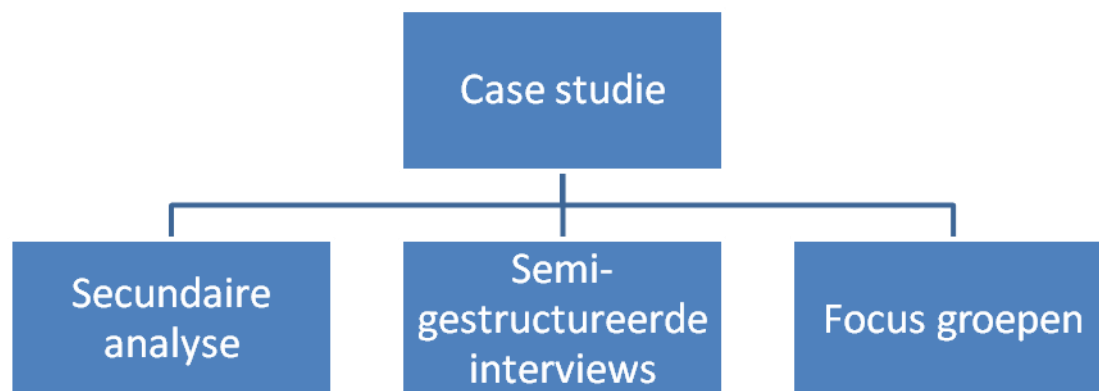
Het empirisch onderzoek dat in hoofdstuk 4, 5 en 6 wordt behandeld wordt uitgevoerd binnen enkele regels van het wetenschappelijk onderzoek. Hiermee wordt de validiteit en generaliseerbaarheid van het onderzoek gestructureerd en ingekaderd. Als eerste wordt er een onderzoeksstrategie bepaald. In deze scriptie is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie omdat het niet zozeer gaat om het bewijzen van een van te voren bedachte theorie maar om het beantwoorden van een centrale vraag, teneinde te komen tot een theorie die volgt uit de resultaten van theoretisch en empirisch onderzoek. Er is in dit geval sprake van een inductief onderzoek. Er wordt theorie verkregen uit onderzoek volgens een iteratief proces (Bryman, 2008 pp: 21-23).

Het onderzoeksontwerp dat is gekozen en volgt uit de strategie is een case studie, waarvan er verschillende zullen worden uitgevoerd. Het onderzoeksgebied, dat in de volgende paragraaf wordt besproken (Newcastle en Glasgow) is groot en bestaat uit verschillende kleinere gebieden, terreinen of regio's. De keuze voor deze gebieden is gebaseerd op het theoretisch model en de hypothese van deze scriptie. In deze gebieden is in een vergelijkbare situatie (krimp) gekozen voor nieuwe planningsinstrumenten en dit levert inzichten voor het onderzoek (en de reflectie in Nederland). Deze gebieden zijn allen het onderwerp van een case studie en zodoende worden er verschillende case studies uitgevoerd. Samen vormen de verschillende case studies een *multiple case study* waarin het empirisch onderzoek in Het Verenigd Koninkrijk wordt geanalyseerd. Een van de voordelen van het gebruik maken van meerdere cases is dat de externe validiteit van het onderzoek wordt verbeterd en het later eenvoudiger is om generaliseerbare conclusies en aanbevelingen te maken (Bryman, 2008 pp: 33).

De case studie wordt ingevuld met verschillende onderzoeksmethoden. Er wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van een *secundaire analyse* waarmee deskresearch wordt bedoeld. Hiervoor wordt een analyse gemaakt van beschikbare data zoals statistieken, prognoses en artikelen over het gebied of de regio. Dit draagt bij aan de beeldvorming, de positionering en de achtergrond van de case studie.

In de tweede plaats wordt er gebruik gemaakt van *semigestructureerde interviews* met sleutelactoren die werkzaam zijn in het gebied of op een andere professionele of wetenschappelijke manier te maken hebben met het onderzoeksgebied. In deze interviews wordt aan de hand van een topiclijst een gesprek gevoerd over het onderwerp van onderzoek zodat er verschillende aspecten van het gebied aan het licht komen. Ook kan in deze onderzoeksmethode de mening van verschillende actoren over het onderwerp worden ontdekt, de *semigestructureerde interviews* zijn daarom van grote waarde voor het empirisch onderzoek (Bryman, 2008 pp:435-438). Als derde onderzoeksmethode wordt er gebruik gemaakt van *focus groups*, dit zijn semigestructureerde interviews met meer dan vier personen waar de verschillende actoren samen informatie geven over het onderwerp en het gebied. De meerwaarde van deze onderzoeksmethode is onder andere de mogelijkheid

tot data triangulatie en discussie waardoor de validiteit van het onderzoek wordt vergroot (Bryman, 2008 pp: 472).



Selectie van de cases, documentatie en interviews

De onderzoeksreis is gepland in de maand maart van 2010. De eerste drie weken staan in het teken van kwalitatief empirisch onderzoek, de vierde week wordt gebruikt als expertweek. In deze laatste week komen de Nederlandse experts over naar Noord Engeland en Schotland om met eigen ogen te kunnen zien wat wij empirisch onderzocht hebben. Het grootste deel van het onderzoek gebeurt dus in de eerste drie weken. Er zijn twee locaties (regio's) waarin onderzoek wordt gedaan. De regio rond Newcastle en de regio rond Glasgow. De drie weken worden daarom opgesplitst in twee keer 10 dagen. In de regio rond Newcastle zijn slechts twee BIDs die zijn beide onderwerp van het onderzoek. Ook is er in Newcastle sprake van een andere (nieuwe) methode van planning en herstructurering waarbij de gebruikers (bewoners en ondernemers) een belangrijke rol spelen bij herstructurering en ontwikkeling. Dit is de Ouseburn Trust, en is ook een case studie in dit onderzoek. In de tweede onderzoeksperiode (in de regio rond Glasgow) worden vooral BIDs onderzocht. Naast BIDs en de Trust wil ik ook interviews met professoren van de lokale universiteiten om het wetenschappelijk kader te versterken. Daarnaast zijn gesprekken met de lokale en regionale overheid nodig om een duidelijk beeld van het proces van planning te krijgen.

Periode	Locatie	Wat
27 februari- 9 maart	Newcastle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Case studie Ouseburn Trust ▪ Twee interviews op de universiteit ▪ Twee interviews met beleidsmakers ▪ Een interview met medewerkers van het regionaal ontwikkelingsbedrijf
10 maart – 19 maart	Glasgow	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Drie interviews met BID boards ▪ Case studie Bathgate ▪ Zes interviews met BID boards ▪ Twee interviews op de universiteit ▪ Twee interviews met beleidsmakers
20 maart – 27 maart	Newcastle en Glasgow	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bezoek aan case studie Ouseburn; ▪ Bezoek aan drie BIDs; ▪ Deelname aan een conferentie over BIDs

De tijdsplanning is gemaakt. Het is duidelijk dat de tijd die voor het daadwerkelijke onderzoek staat niet heel ruim is. Daarom is er baat bij een gestructureerd overzicht van de mogelijk te onderzoeken case studies. De volgende tabel geeft aan welke gebieden er mogelijk onderzocht kunnen worden.

Regio	Case studie	Type organisatie
Noordoost Engeland	Ouseburn	Ouseburn Trust (gemeenschap)
	Newcastle BID	Stadscentrum BID
	Hartlepool BID	Industrieterrein BID
Schotland	Inverness	Stadscentrum BID
	Bathgate	Stadscentrum BID
	Clackmannanshire	Kantorenpark BID
	Falkirk	Stadscentrum BID
	Eddinburgh	Stadscentrum BID
	Alloa	Stadscentrum BID
	Dunfermline	Stadscentrum BID
	Elgin	Stadscentrum BID
	Clarkston	Stadscentrum BID
	Milngavie	Stadscentrum BID

De informatie die nodig is om een volledig beeld te krijgen van een case studie vraagt om sleutelactoren die vanuit een helicopterview kunnen kijken en spreken over de case. In het geval van de Ouseburn Trust gaat het dan over de directeur van de trust, of een van de bestuursleden. In het geval van de BIDs gaat het dan om de BID manager of een van de BID bestuursleden. De interviews die op de universiteit wil afnemen moeten een relevante bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek. Ik zoek daarom naar professoren in de regionale economische ontwikkeling of urban planning. De publieke actoren bestaan voornamelijk uit de lokale overheid en de regionale ontwikkelingsbedrijven. Hierbij worden de verschillende perspectieven en implicaties van de procesgang nader onderzocht.

Type actoren	Werkveld	Type persoon
Trust	Bestuur of onderdeel van Trust	Directeur, bestuurder, ondernemer en of bewoner
	Bestuur van de BID	BID manager
Universiteiten	Universiteit van Newcastle	Professor (regional development/ planning o.i.d.)
	Universiteit van Glasgow	Professor (regional development/ planning o.i.d.)
Overheid	Lokale overheid	Gemeente bestuur/ beleidsmakers
	Regionale overheid	Regionale ontwikkelingsbedrijven

De manier waarop ik in contact kom met deze actoren gaat over twee wegen. Via het netwerk professoren in Nederland moet het mogelijk zijn om mensen uit de juiste vakgroep van de juiste universiteit te bereiken. En deze kunnen dan via diens eigen netwerk mij helpen de juiste persoon te vinden. Deze methode heet *snowball sampling* (Bryman, 2008: 48). Deze methode pas ik ook toe bij het vinden van de juiste actoren bij de overheid en case studies. Veel informatie is op internet te vinden en doormiddel van email, en telefoon moet het lukken om een degelijk aantal interview afspraken te maken.

Een belangrijk deel van mijn onderzoek bestaat uit informatie uit semigestructureerde interviews. Hiervoor is behandeld hoe de informatie uit deze interviews tot stand komt. Daarnaast bestaat een ander deel van mijn onderzoek uit een secundaire analyse van

diverse data en (economische en demografische) statistieken. De informatie die hiervoor nodig is komt uit diverse bronnen. Een aantal van deze bronnen is nu al bekend. De tabel... Geeft een kader waarbinnen de bronnen moeten vallen. Dit is nodig omdat het aanbod van informatie groot en zeer divers is, wat een risico van het verliezen van de structuur met zich mee brengt. Naast de bronnen die in deze tabel genoemd worden neem ik aan dat via *snowball sampling* tijdens het onderzoek ook aanvullende data en documentatie zal worden gevonden.

Type data	Type informatie	Bron
Sociaal economische achtergrond case studie	Publieke website arbeidsmarkt statistieken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normis Labour Market Statistics ▪ Office for National Statistics
Demografische achtergrond case studie	Publieke website demografische statistieken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Homes and Community Agency ▪ Office for National Statistics ▪ Census ▪ Scotland Statistic Office ▪ General Register Office for Scotland
Achtergrond ontwikkeling- en herstructureringsbeleid	Publicaties diverse overheden en publicaties van BIDs en Trust	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OECD rapporten ▪ Ouseburn Trust ▪ BID publicaties ▪ BID Scotland ▪ Regionale overheid <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1NG ▪ One North East ▪ Locale overheid ▪ Interviews ▪ Wetenschappelijke artikelen

Onderzoek in Parkstad Limburg

Parkstad Limburg is ook een onderdeel van het empirisch onderzoek. Omdat krimp hier als eerste in Nederland plaatsvindt, is het interessant om te onderzoeken of lessen uit de case studies in Noord Engeland en Schotland kunnen worden toegepast in Parkstad Limburg. De case studie Parkstad Limburg is op dezelfde manier opgebouwd als de case studies in Het Verenigd Koninkrijk. Er wordt op basis van interviews met sleutelactoren en een secundaire analyse een case studie gebouwd.

Onderzoeksmethode	Actoren/ data
Secundaire analyse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoekspublicaties van Parkstad Limburg ▪ Onderzoekspublicaties van de Rijksoverheid ▪ Onderzoekspublicaties van onafhankelijke onderzoeksbureaus
Interviews	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ondernemers ▪ Onderzoekers ▪ Lokale overheid

Selectie uit de publicaties over krimp in Parkstad Limburg

- Dam, F. Van, C. de Groot, F. Verwest, (2006) Krimp en Ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag, Bilthoven;
 - Dijkstal, H.F., J. Mans (2009) Krimp als structureel probleem, rapportage topteam krimp voor Parkstad Limburg
 - Renooy, P. M. de Groen, J. Klaver, Regioplan Beleidsonderzoek (2009) Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruime;
 - Gerrichhauzen, L. & J. Dogterom (2007) Krimp als Kans. Gerrichhauzen en partners, Dordrecht;
 - Rijk, VNG & IPO (2009) Krimpen met kwaliteit, Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. BZK: Den Haag;
 - Latten, J. & Musterd, S. (2009) De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg. Nicis Instituut: Den Haag;
 - Verwest, F. & Dam, F. (2010) Van bestrijden naar begeleiden, demografische krimp in Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag, Bilthoven;
 - Parkstad Limburg (2009): Intergemeentelijke structuurvisie Parkstad 2030, ruimte voor park & stad. Parkstad Limburg Heerlen;
 - Parkstad Limburg (2010) Regioprogramma: naar een duurzame en vitale regio. Parkstad Limburg: Heerlen
-

Bijlage 2 lijst met interviews

Datum	Persoon/personen	Functie(s)
1 maart 2010	John McCarthy	Professor
2 maart 2010	Ali Madanipour	Professor Newcastle University
3 maart 2010	Dale Bolland	Newcastle City Council Ouseburn
3 maart 2010	John Goddard	Professor Newcastle University
3 maart 2010	Sean Bullick	CEO NE1 Newcastle BID
8 maart 2010	Maurice Brezell	Business Liaison Manager Hartlepool BID
8 maart 2010	Vicky Cuthbertson	Planning Strategy Manager 1NG
8 maart 2010	Peter Kay	Director Ouseburn Trust
9 maart 2010	Lousie Kempton Olav Veldhuizen	Economic strategy managers One North East (regionaal ontwikkelingsbedrijf)
11 maart 2010	Diane Brown	BID manager Dunfermline
11 maart 2010	Gordon Brown	BID manager Clarckston
12 maart 2010	Ian Davison Porter	National BID manager Scottish Government
12 maart 2010	David Adams	Professor Glasgow University
12 maart 2010	Ivan Turok	Professor Glasgow University
15 maart 2010	Iam Manson	CEO Clyde Gateway Regeneration
15 maart 2010	Andrew Mitchell	BID manager Alloa
16 maart 2010	Lisa Dransfield	Communication manager Edinburgh BID
17 maart 2010	Fraser Robb	BID manager Milngavie
19 maart 2010	Susanne McCardle Sam Crawford	BID manager & BID coordinator Bathgate
22 maart 2010	Israr Husain	Economic development officer Hartlepool
23 maart 2010	Susan Hughes Michael Maloco	BID manager Dunfermline & President of BID board Dunfermline
24 maart 2010	BID conference	12 Scottish BID managers
25	Mike Galagher Lisa Dransfield	Operations manager Edinburgh BID & communication manager Edinburgh BID

Bijlage 3 samenvattingen interviews

Deel 1 case studies Ouseburn Trust en BIDS

Ouseburn Trust	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voormalig industrieel havengebied ▪ Ongeveer 150 leden
Oprichting	De Ouseburn Trust is officieel opgericht in 1996. Daarvoor waren er al samenwerkingsverbanden. De belangrijkste reden voor de oprichting van de Trust was het conserveren van het unieke industriële karakter van het gebied door te voorkomen dat ook de standaard herstructurering hier zou worden uitgevoerd.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conserveren van het industriële erfgoed; ▪ Bouwen van een duurzame gemeenschap van bewoners en ondernemers; ▪ Stimuleren van het handhaven en uitbreiden van een artistiek-cultureel- cluster; ▪
Samenwerking	Binnen het gebied is er op verschillende fronten sprake van intensieve samenwerking. Deze samenwerking is niet alleen intern (tussen verschillende ondernemers) maar ook juist extern met de gemeente, ontwikkelingsbedrijven, projectontwikkelaars en maatschappelijke partijen.
Economische ontwikkeling	In Ouseburn is sinds de komst van nieuwe bewoners een artistiek- cultureel-cluster ontstaan. Door evolutionaire groei verandert dit cluster richting een netwerk. Dit is een voorwaarde voor duurzame economische ontwikkeling. Daarom wordt deze case studie uitgebreid behandeld in hoofdstuk vijf.
Woningmarkt ontwikkeling	Naast economische ontwikkeling houdt de Ouseburn Trust zich ook bezig met herstructurering en nieuwbouw in Newcastle. Er zijn specifieke woningdoelstelling, de belangrijkste doelstelling is dat mensen die in Ouseburn werken daar ook moeten kunnen wonen. Inmiddels is de Ouseburn Trust fors gegroeid en wordt het concept gebruikt om ook andere gemeenschappen te kunnen ontwikkelen.

(Bolland, Bijlage 2, Kay bijlage 2)

Newcastle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadscentrum ▪ Meer dan 1100 betalende leden ▪ Heffing: 1% van de 'rateable value'
Oprichting	De BID van Newcastle is eind 2008 opgericht. Het initiatief hiervoor kwam van de lokale overheid. De motivatie hiervoor was dat de BID werd gezien als instrument waar snel, meer (belasting) geld kon worden verdiend.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbeteren van de <i>early evening economy</i> d.w.z. winkelen publiek vasthouden in de stad in de periode tussen het sluiten van de winkels en het openen van het nachtleven; ▪ Herstructurering van het stationsgebied om een mooie en elegante verbinding tussen het station en het centrum te creëren; ▪ Collectieve marketing om als centrum (winkelgebied) meer bezoekers aan te trekken; ▪ Operationele doelen, zoals extra schoonmaken, bijhouden van groenvoorziening, beveiliging en bewegwijzering.
Samenwerking	Er is binnen de BID van Newcastle nauwelijks samenwerking tussen de leden. Het enige terrein waarop wordt samengewerkt is de collectieve marketing, dit komt omdat de BID hier actief mee bezig is.
Economische ontwikkeling	Er is sinds de oprichting van de BID nog geen duidelijk economisch effect geconstateerd. Bullick denkt dat een BID weinig effect heeft op economische ontwikkeling, maar dat na vijf jaar de een kleine economische verbetering zal hebben plaatsgevonden.

Woningmarkt ontwikkeling	De BID focust totaal niet op de woningmarkt. Er is sprake van herstructurering van het stationsgebied en <i>Pilgrimstreet</i> , daarbij ligt er geen focus op woningen maar op economische ontwikkeling.
(Bullick, bijlage 2; Goddard, bijlage 2)	
Hartlepool	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Industrierrein ▪ Ongeveer 200 betalende leden ▪ Heffing: 2% van de 'rateable value'
Oprichting	De BID is eind 2007 opgericht in een samenwerkingsverband tussen de gemeente en de bedrijven op het terrein. De reden voor het oprichten van de BID was het voorkomen van <i>free rider</i> problematiek bij het betalen van de jaarlijkse operationele kosten van een CCTV systeem op het terrein.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CCTV
Samenwerking	Samenwerking tussen de meeste bedrijven op het terrein is nauwelijks aanwezig. Toch ontstaat er een afvalverwerking en recyclingcluster waarbij samenwerking aan het ontstaan is. Onder andere door de inzet van <i>drop-outs</i> in de vorm van sociale stages.
Economische ontwikkeling	Het begeleiden en integreren van deze werk- en schoolloze jongeren is een samenwerkingsproject tussen de gemeente en de BID. Dit project werkt als werkloosheidsbestrijding en draagt daarmee bij aan economische ontwikkeling.
Woningmarkt ontwikkeling	Op het industrieterrein staan nauwelijks woningen. De BID heeft geen focus op integratie van wonen en werken.
(Brezell, bijlage 2; Hussain, bijlage 2)	
Dunfermline	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadscentrum ▪ Ongeveer 430 betalende leden ▪ Heffing: 1% van de 'rateable value'
Oprichting	De BID in Dunfermline is opgericht als opvolger voor het <i>Town Centre Management</i> . De gemeente heeft de oprichting betaald. Het TCM heeft niet veel opgeleverd in Dunfermline en de mogelijkheden die BID wetgeving bood leken een verbetering.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer diversiteit in het winkelaanbod om de <i>shopping experience</i> te verbeteren; ▪ Het imago van de binnenstad moet voor zowel de eigen inwoners als voor de rest van het land verbeteren; ▪ Gezamenlijke marketing om meer bezoekers te trekken; ▪ Operationele (dagelijkse) doelen zoals schoonmaken en beveiligen.
Samenwerking	Er bestaat nauwelijks samenwerking tussen de leden van de BID. Het enige wat wel op meer samenwerking lijkt is dat een paar jonge kapsters eigen zaken zijn gestart. Hierbij worden ze geholpen en begeleid door de ervaren kappers uit het centrum.
Economische ontwikkeling	Er zijn nog geen echte economische ontwikkelingen merkbaar.
Woningmarkt ontwikkeling	Vastgoedeigenaren zijn zelf geen lid van de BID. Het zijn slechts de huurders die lid van de BID zijn. Echte veranderingen of aandacht voor de woningmarkt in het BID gebied is daarom lastig te realiseren. De BID wil zich als doel gaan stellen dat de ruimtes boven de winkels (die nu vaak leegstaan) bewoond gaan worden door onder andere de ondernemers om zo het stadscentrum meer levendig te maken.
(D. Brown, bijlage 2; Hughes, bijlage 2, Maloco, bijlage 2)	
Clarkston	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadscentrum ▪ 132 betalende leden ▪ Heffing: 3,5% van de 'rateable value'
Oprichting	De BID in Clarkston is nog in oprichting. De lokale kamer van koophandel is de initiatiefnemer van de oprichting van de BID. Het lijkt een goed instrument te

	zijn om ondernemers meer te betrekken in beleidsvorming.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verhogen van het aantal bezoeken; ▪ Bereikbaarheid: er moet een meer winkelaar vriendelijk klimaat ontstaan; ▪ Een sterke lokale stem voor ondernemers faciliteren; ▪ Het verbeteren van het imago, de uitstraling en het gevoel binnen het gebied.
Samenwerking	Sinds de eerste plannen om de BID op te richten zijn er verschillende nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan. Zo is er een modeshow georganiseerd door diverse modezaken en werd het eten en drinken verzorgd door diverse delicatessenwinkels. Ook maken sommige ondernemers reclame voor elkaar.
Economische ontwikkeling	Met een totaal inkomen van 80.000 pond per jaar zal volgens Brown geen significante economische ontwikkeling kunnen ontstaan. Wel gelooft hij in een hefboomeffect waardoor meer in het gebied zal worden geïnvesteerd. De belangrijkste economische ontwikkeling voor Clarkston is het vergroten van de diversiteit van het winkel- en voorzieningenaanbod.
Woningmarkt ontwikkeling	Door de kwaliteit van het winkel- en voorzieningenaanbod te vergroten is het doel om ook de aantrekkelijkheid van het gebied voor bewoners te vergroten. Het doel is om op basis van deze economische verbetering ook de woningmarkt te verbeteren. Er wordt gericht op het aantrekken van nieuwe bewoners voor het centrum.

(G. Brown, bijlage 2)

Alloa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadscentrum ▪ 120 betalende leden ▪ Heffing: 1% van de 'rateable value'
Oprichting	Deze BID is in 2008 door de gemeente opgericht. De oprichting was een vervolg op een eerder publiek gestart <i>Business Liaison Project</i> . Dit project heeft weinig resultaten opgeleverd en daarom leken de voordelen van BID wetgeving een goed alternatief.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schoonhouden van de publieke ruimte; ▪ Veiligheid in de publieke ruimte; ▪ Het verbeteren van de bereikbaarheid; ▪ Gezamenlijke marketing en promotie; ▪ Algemene ondersteuning van ondernemers; ▪ Algemene verbeteringen van het stadscentrum.
Samenwerking	De ondernemers in de BID werken nauwelijks samen. Het bestuur van de BID probeert gezamenlijke afvalverwerking en recycling te organiseren maar is daarin nog niet zeer succesvol.
Economische ontwikkeling	Ondanks de economische crisis is de economie in Alloa niet gekrompen en is het aantal leegstaande panden niet toegenomen. Vooral de gevolgen van het verbeteren van de veiligheid en het schoonhouden van de publieke ruimte zullen een bijdrage leveren aan economische ontwikkeling omdat het centrum een aantrekkelijke plaats wordt.
Woningmarkt ontwikkeling	De BID heeft geen focus op verbeteringen op de woningmarkt. Dit komt onder andere door het gegeven dat de inkomsten van de BID hiervoor (veel) te laag zijn.

(Mitchell, bijlage 2)

Milngavie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadscentrum ▪ 140 betalende leden ▪ Heffing: 3% van de 'rateable value'
Oprichting	Deze BID is nog niet operationeel. De basis voor de BID is de uitbreiding van een bestaande samenwerking tussen de gemeente en lokale ondernemers. Dit samenwerkingsverband heeft geen werkbudget, daarom lijkt een BID een

	geschikt instrument.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bereikbaarheid en parkeren: momenteel is het stadscentrum niet makkelijk te bereiken en is er een parkeerprobleem. De belangrijkste parkeerplaats is bij het station en deze wordt vooral door treinrijzende forensen gebruikt; ▪ Marketing en promotie: er zijn in dit stadscentrum veel kleine ondernemers die behoefte hebben aan gezamenlijke promotie.
Samenwerking	Er is weinig formele samenwerking tussen de ondernemers in het BID gebied. Wel bestaan er informele relaties tussen ondernemers. Het BID bestuur heeft de ambitie om workshops en conferenties te gaan organiseren met de lokale ondernemers om zo netwerkvorming te stimuleren.
Economische ontwikkeling	Ook heeft het BID bestuur een economische doelstelling. Milngavie moet een veel duurzamere stad worden. Dit wil vooral zeggen dat de stad veel minder afhankelijk moet worden van nationale subsidies en veel meer zelfvoorzienend. Een manier waarop dit volgens Robb kan gebeuren is het aantrekken van jonge, nieuwe inwoners en ondernemers. De vraag is hoeveel invloed een BID hierop kan uitoefenen.
Woningmarkt ontwikkeling (Robb, bijlage 2)	Woningmarktontwikkeling (of herstructurering) is echter geen focus of doel van de BID. Er wonen weinig mensen in het stadscentrum.
Edinburg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadscentrum ▪ 470 betalende leden ▪ Heffing: 1% van de 'rateable value'
Oprichting	Deze BID is opgericht in juni 2008. De BID is de opvolger van Edinburgh City Centre Management (ECCM). Dit was een samenwerkingsverband tussen lokale ondernemers en de gemeente, en vooral een pot waarin veel publiek geld werd gestort. Nu wordt de BIG gezien als ultiem instrument om <i>free rider</i> problematiek tegen te gaan.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veiligheid in het BID gebied; ▪ Het BID gebied schoon houden; ▪ Promotie; ▪ Bereikbaarheid en toegankelijkheid.
Samenwerking	Het bestuur van de BID kan niet met zekerheid zeggen of er sinds de oprichting van de BID nieuwe of betere samenwerkingsverbanden tussen ondernemers zijn ontstaan. Het is zeker mogelijk. Het BID bestuur is van plan een congres te organiseren voor alle ondernemers uit de BID waarbij <i>future retail</i> het belangrijkste onderwerp wordt. Op deze manier moet samenwerking worden gestimuleerd.
Economische ontwikkeling	Het BID bestuur probeert een duurzaamheidssubsidie binnen te slepen. Als dit lukt kan er een duurzaamheidsmanager worden aangenomen. Er zijn verder (nog) geen echte resultaten die duiden op economische verbetering.
Woningmarkt ontwikkeling	Woningmarktontwikkeling is geen onderdeel van de doelen en focus van de BID. Dit kent twee redenen. Ten eerste zijn de eigenaars van het vastgoed geen leden van de BID wat ontwikkeling en herstructurering moeilijk maakt. Ten tweede is ongeveer al het vastgoed binnen het BID gebied onderdeel van UNESCO werelderfgoed en is ontwikkeling of herstructurering verboden.
	(Dransfield, bijlage 2; Gallagher, bijlage 2)
Bathgate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadscentrum ▪ 429 betalende leden ▪ Heffing: 1% van de 'rateable value'
Oprichting	Deze BID (Enterprising Bathgate) is opgericht in 2008 en was ook een vervolg op een <i>Town Centre Management</i> organisatie. Het initiatief is genomen door de gemeente in samenwerking met een groep actieve lokale ondernemers.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een veilig stadscentrum;

	<ul style="list-style-type: none">▪ Schoon en aantrekkelijk;▪ Marketing en promotie;▪ Ondernemers ondersteuning;▪ Herstructurering in het stadscentrum.
Samenwerking Economische ontwikkeling	Ondernemers in Bathgate werken alleen op BID onderwerpen echt samen. Enterprising Bathgate kijkt naar het grotere geheel. Naast de standaard doelen als schoon en veilig wil de BID bijdragen aan het ontwikkelen van een hoogstaand woon- werk- en leefklimaat. De gedachte is dat een goed leefklimaat ook betere staf en inwoners zal aantrekken.
Woningmarkt ontwikkeling	Herstructurering is een van de doelen van Enterprising Bathgate. Op basis van eigen onderzoek en in samenwerking met de gemeente heeft de BID een ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor het stadscentrum opgesteld. De nadruk van deze visie ligt vooral op economische ontwikkeling. Aan woningmarkt ontwikkeling wordt in deze visie geen aandacht besteed.

(McCardle, bijlage 2; Crawford, bijlage 2)

Deel 2 Wetenschap

Deze interview rapportages zijn de originele rapportages en daarom in het Engels geschreven.

Interview report

Ali Madanipour Professor Urban Design

Newcastle university

Tuesday 2nd of March, 2010

Regeneration in Newcastle and the BIDs concept

Regeneration projects in Newcastle started at the end of the 1970s of the past century. It was called the Conservation Led Regeneration (1979-1993), this regeneration projects where initiated and lead by the central government and this is nowadays still important for the structures of the public and private sector. During this period the Town Centre Management started which was initially the basis for the BIDs as now known. BIDs are public-private collaborations instead of the public lead regeneration programs.

The public sector is very large and powerful in the UK, while the business sector (private) is not very strong. This has everything to do with the industrial past of the country which is determined by the industrial revolution. Newcastle was one of the first industrial areas in the world, the region produced heavy industry, shipbuilding and coalmining. Most of this heavy industry is gone nowadays but the kind of labour is still industrial focussed. There are still a lot of industry workers the Nissan factory is an example. When the Newcastle region is compared to other regions it is not a very prosperous region.

In 1980 one of the biggest controversies in the British history took place. The nationalized coalmines were radically closed down by the national government of Margaret Thatcher as a result to high mining costs and cheaper energy alternatives like gas and North Sea oil. When the government closed the mines there were lots of trade unions and Labour disputes.

Economic decline begun in 1930 with the decreasing amount of shipbuilders and heavy industries but this radical brake was the start of huge amounts of public subsidies towards the region. A lot of former mining workers became jobless and got social benefits, the transition to other sectors was very hard. They became construction workers or security workers but the unemployment under former miners was very high. There are also various government agencies moved to the region after the closure of the mines to create employment. This is why there are relatively many hospitals and Universities in the region.

As a result of the ideological divide between the conservative national and the local Labour governments all planning activities were centralised to the national government which established Development Corporations. These corporations have a limited lifetime and performed property led regeneration by investing huge amounts of money in creating new market economies. The idea was that the business sector could operate on these new established markets. (public private cooperation). Economic growth was stimulated by the development companies, and the regeneration of the riverside of Newcastle is a successful example, it is part of the city centre now. The development companies do not exist anymore, the planning activities are back at the local government.

BIDs are different from the development companies, it is more like a management strategy than a developing actor BIDs have not enough money to proceed regeneration. The main businesses in BIDs are commercial (retail) and leisure companies.

Social economical situation

The current social economic situation in Newcastle is hampered by the financial economic crises. Many people and companies are in debts as a result of this crisis and the financial sector stays in bad weather. In the upcoming national elections every candidate's program aims at cutting on public expenditures, which implicates an increasing public sector. Now another problem emerges because of the lack of a powerful business society to compensate.

Decline

The population of Newcastle is declining since decades, one reason is suburbanization but there is also a continue stream of people leaving the city looking for jobs. The governmental reaction on the decline is the *sustainable communities initiative* which aim is to demolish 1 million houses in the north of the UK, renovating existing housing stock, creating private sector ownerships, process of rationalizing schools, management of decline and looking for other sources of income, looking for new kinds of labour market (stamcel research for instance). This is inspired by the shrinking cities approach.

The Newcastle governmental program *going for growth strategies 2000* got very much contradiction from the citizens, this is the reason that the project is performed in gradual change.

Without governmental help?

The city of Newcastle would be a poorer city without help governmental subsidies. It was a prosperous region during the industrialization. Products were created and sold, the income was earned and the process started again. Most of this prosperity is gone.

Private investors were starting to invest in Newcastle. Back offices, call centres and IT companies came to the city, because of the availability of lots of space and low hire prices. Also the costs of living are lower in this region than in the rest of the country, these aspects are major chances for economic development in the region. This relocation is good for the city, the public sector is inviting private sector parties to invest in the city. But with the emergence of the economic crises the private companies are leaving again.

Corporation between private sector and the universities

The combination of universities and the private sector is stimulating the knowledge economy, and that is one of the aims of the local government. The universities in collaboration with the local government and a development company bought the old

brewery, and redeveloped it into an area where business and university could start ventures. But it is not (jet) a great success, this is influenced by the financial crises.

Regeneration and housing

Private development companies developed many flats in British city centres. The target group of these buildings are small households and young people. But there is an oversupply of these houses in cities, because there is too much developed. It is not been built after a housing demand but after trend in spatial planning.

Housing demand is changing in the UK. While the population is not increasing, the demand is. Migration in the population is one reason for this, over the last years many eastern European people moved into the UK. In Newcastle is not such a population boost as in other regions of the UK, but the housing demand slightly grew.

The housing market in the UK is dominated by a few private very large construction companies that determine the residential development. Most of the new built houses are detached or semi-detached family houses.

In Newcastle a major housing development project is located on one edge of the city. This development is called *Great Park Development* and there are 4.000 houses under construction. These houses are built for a middle and higher quality class. The idea behind this development is to build higher quality houses to attract higher educated and richer people to the city. The project is realised on the *green belt* of the city while there is enough development space in the city centre. The development company choose for this location because of the higher level of safety and rest.

The public sector does not build anymore, social houses are realised by non profit sector social housing companies. As a result of decline of the quality of the social housing stock and due to demographic shrinkage there are high vacancy numbers in the social housing sector. The poorest people live in these houses which causes varying social problems. There is a high demand for affordable housing in Newcastle, but since the government stopped building it is hard to arrange building for this demand. The private building companies aim at the higher segments.

Interview report

Ivan Turok Professor Urban Economic Development

David Adams Professor Property and Urban Studies

Glasgow university

Tuesday 17th of March, 2010

History of Glasgow region

During the second half of the 20th century the Glasgow region was the fastest declining region in Europe. The decline of the heavy industries – mining, steel, ship building, manufacturing – was huge and affected the economy of this region dramatically. There was a lot of unemployment and poverty. It also had a devastating effect on physical surroundings, a lot of run down places.

The past decade the local authorities have been able to make some major improvements, especially in the city centre. A lot of regeneration has taken place with public money. The local authorities did not only invest a lot in the physical surroundings, but also on social services, education, health services and welfare. This all helped the region recover. Next to this the region has been able to attract a lot of back offices, call centres, shared services, data analysis services of big multinationals. Also, Glasgow made some significant improvements in consumer services like bars, restaurants, hospitality, tourism. This of course attracted a lot of visitors who let the economy grow.

BIDs

A lot of the regeneration of the city centre is done with public money and with the work of public institutes. They clearly did not need a BID. There was even a NO-vote recently, so business seem to be satisfied with the overall quality of the physical surroundings, cleanliness and safety of the city centre. The city council saw the city centre as their main asset and made sure that it was tip top. They made the city centre attractive for inhabitants, visitors, businesses and investors. So it was very top-down, purely driven by the local authorities. In Cape Town a BID has definitely worked, they turned around the vulnerable city centre with a lot of crime into a vibrant and safe city centre. So it can work, but do not overestimate the advantages of a BID.

BID is not self-organization. Businesses who really want to take up a leadership role would do it differently. A BID is a way to get businesses involved, a lot of public institutes face difficulties with getting businesses involved for regeneration on local level for example. In the United States that is different as the local authorities are much weaker. Over there businesses really need to do something about the environment to make sure that their business will survive.

A BID can definitely strengthen relationships between its members, but it does not happen that much till so far. Next to that a BID encourages a dialogue between public and private parties. But the biggest problem of a BID is that most of them have a very narrow agenda and all of them are for a very specific and small area. This means that a BID does often not really care about the environment outside the BID area, so BIDs are replacing the problem. Keeping homeless people and prostitutes out of the BID area does not make them disappear. So a BID in its current format is something which does not have a big effect on the socio-economic structure of a region.

Economic situation of Glasgow region

The Glasgow region has an economic history of heavy industries, like ship building, steel industries, coal mining and manufacturing. These industries are declining from the 1920s but were really declining from the 1960s. The government responded with a strong regional economic policy from the 1980s with a focus on attracting higher technology companies. Now, a lot of these companies are closed. The question is whether it is the right policy to bring foreign investment in.

Today the region is doing much better then in the second half of the 20th century. The main reason for this is the city of Glasgow. Both the city centre and the land near to the river Clyde are (being) regenerated. These projects are driven by the public sector in terms of strategy, and of course they invest a lot. However, also the private sector had a major role by investing in some run down areas. But, there are still huge amounts of former industrial land vacant in this region. Regeneration contains both economic and residential regeneration, all of the dwellings of the local authority are sold to a social housing association (GHA) the whole stock (80-100.000) dwellings have to be renewed or regenerated.

The biggest challenge nowadays is 'worklessness'. It is something different as unemployment. A lot of people in this region are on incapacity benefits because the doctor has signed them of. There is a general lack of skills and a lack of capacity in this region. This is partly because of the heavy industry history, partly because of the educational system and partly because of the unemployment culture. If your father and his father are unemployed you will most probably become unemployed as well.

BIDs

BIDs could evolve in something which would bring companies together to jointly innovate. But the concept of BIDs needs time, most of the UK BIDs are still very young. You cannot expect businesses to start cooperating from scratch. But a BID in general will not be the invention which will bring an economy back on track.

A BID is an excellent way to bring in money for the management of a particular area. With a BID it is easier to persuade the local authorities to invest in that area. It is also easier to get extra funding or grants. Next to that a BID levy is mandatory and that works much better than Town Centre Management. Most of the city councils want to spend their money on social services and education, not on the maintenance of an area. But the money a BID can spend is not that much.

Interview report
Ian Davison Porter
BIDS Scotland Project Director
12th of March 2010

Current state of BIDs in Scotland

In Scotland there are only 18 people who really know about BIDs and only 9 people have actually done a BID and know all the processes of developing a BID. In Scotland the BID concept started in 2006 with 6 pathfinders. Nowadays there are 9 operational BIDs, an additional 7 are being developed and another 14 will start developing between 2010 and 2011. Another 20 areas are seriously interested in developing a BID.

As BID Scotland project director Mr. Porter is everyone's contact person for both the running BIDs as those which are being developed. One important lesson he learned in the process is that the policy and strategy making in a BID is tougher and harder than the previous Town Centre Management. The BID concept requires more than just a partnership, it is a business and that is the way it has to be managed.

The establishment of the BID concept started in England which (unfortunately) determined the implementation in Scotland. As a consequence of that the Scottish businesses and government think that the concept is all about clean and safe town centres. But it is definitely not, it's much more than that. The BID concept is suitable on almost every possible location. For example on an industrial estate, on an island, in a tourist area etc. In Scotland the local authorities are starting to realise that since the government tries to learn them how BIDs can be used. Additional questions are now arising, for example: "how do you deal with projects which will run for longer than 5 years?"

In England the government is not involved like here in Scotland. In Scotland we have our own brand new legislation. In Scotland we involve property owners as well as occupiers and business owners in the BID. The government is included in the process from the beginning. The targets of the BID relate directly to what the city council and the Scottish government want to achieve. The main goal is sustainable economic development which also is an important goal of the central government. The BID concept is in this perspective a governmental instrument to achieve sustainable economic development. One other major difference between England and Scotland is that in Scotland are grants given to developers of BIDs, up to 20.000 pound.

Positive achievements of the BID concept

At first the 9 ballots and the winning of the voting is already a great achievement. Also the development and experiment of the brand new legislation, is a great achievement for Scotland. We needed to talk a lot to people to make them understand the benefits of a BID, and persuade them to pay an extra fee. It is a big change (improvement) that people want to do things in town centres, and are actually doing things.

As a second achievement is the emergence of a proper structure and framework in Scotland, the government is really involved. Which is really working.

But the possibilities of achievements for BIDs are higher than we are achieving now. BIDs can be really innovative and more businesses can be attracted. Edinburgh is for example involved in the Climate Change Agenda, they are reducing their carbon footprint. Normally small businesses are not interested in that, but when you unite the businesses it becomes different. The achievements of the BIDs has to go further for example: graduate internships is something we really want to do. There is a huge lack of good young businesses managers in Scottish businesses. We want to develop a program to cover this. Also developments in new economic sectors like renewable energy: hydro, wind, biomass. In general we are really enthusiastic about 'green issues'. Getting European funding is also more easy if you are a BID. We also even have good ideas about rural BIDs, Sweden is for example very interested in such BIDs.

Another aspect is that the government should be looking more into reducing operational costs for businesses. For example to make special deals for all the BID members. Barclays Bank wants to conquer with the local Scottish banks and could make special deals for all the businesses and reduce business costs. That is easy money and very useful for the various BIDs. A lot more of these kind of deals should be possible. You need to be able to double or treble the levy income, for example Falkrik has an income of 170.000 pounds and got 100.000 pounds extra in, without too much extra effort. Also, European funding is easy to get if you are a BID.

Challenges and possible improvements

Main challenges so far:

1. How can the government make the legislation even better. We currently have good managers with skills and knowledge about BIDs but how can we sustain that knowledge and skills for the future? And how can we deal with the different and needed knowledge and skills of the future? it is a challenge to bridge that gap;
2. Getting the BID recognised as the strongest partnership possible between businesses parks and town centres;
3. Partnership between local authorities and BIDs should be stronger, it is not a private sector project, it is a public-private partnership. The BIDs who do really well are the ones who closely work together with the local authority with shared goals and high levels of collaboration;
4. The BID brand needs to be stronger in Scotland, not everyone knows what it is. Certainly not all the people who should know what it is. BIDs are now too much associated with Town Centre Management but it is really something different;
5. The BIDs could be more effective in finding the right skills and making other collaborations as well, an example could be with housing partners and (re) develop the area.

BIDs future potential

There are several potentials for the future of BIDs in Scotland. First, Scotland has a town centre regeneration fund of 60 million. No BID is doing something with that. BIDs should also look into regeneration of areas as well. An example is a shop on the bottom floor of a property and apartments on the other floors. Like that you are stimulating the 'mixed use' of the area. BIDs are not that far yet, the BIDs and government really need to find the right people with the right skills to achieve this. The role of management of the BID could be extended to also some property management. This becomes easier to achieve by including the property owners in the BID.

The Germans are also looking into neighbourhood improvement districts (Hamburg) but that is maybe not a very good idea. It is stimulating inequality and could create gated communities so it should be a political nightmare. No one wants inequality but the fact is that some people are able to pay more than others.

BIDs as networks of innovation?

Businesses are currently not innovating and cooperating at all, in the Scottish BIDs they should do that. A striking example is one from Clackmannanshire; there were three companies who were buying stationary form different companies all over the country, while one company (just around the corner) produced it. So everyone was working with other businesses. Eventually they were brought together by Mr. Porter. These kind of collaboration (communication) should be covered and facilitated by a BID, they can let the local economy grow. Local authorities together with business clubs need to facilitate such a networking process. Especially in towns like Inverness you can win a lot on operational costs, as it is far away from the central BID. Every BID should make clear what kind of companies are in the area and what they exactly do (know your neighbours). In this way it is easy to make connections between businesses which otherwise never would be made. But there is a very long way to go, we need to get more clever generally.

Position of the public sector

Local authorities are very important in the beginning to accelerate the BID development process. They will lead the process for 4 to 5 months and then it must be taken over by the private sector. After one year or so the local authority should be part of the partnership but more on the background

(collecting the levy and simulating collaboration). The local authority is than a little bit facilitating, being a supporter and intermediary. Private and public sector can learn a lot from each other but they will never completely understand each other. Local authorities have a huge role to play in Scotland over 54% of the jobs in Scotland are in the public sector.

The government is trying to involve universities a lot professors for research and students to interest them in business and educate them in management functions. The ideal BID manager is marketer, manager, businessman, town planner, engineer etc. Men like Sean Bullick (Newcastle BID) have to manage 15million, they need to be a real businessman.

Interview report

Iam Manson – Chief Executive Clyde Gateway

Monday the 15th of march 2010

Role of industrial history in current situation

The industrial history plays a fundamental role in the current situation, and the regeneration challenges that we face every day. Locations in the East end area of Glasgow are influenced by 250 years of heavy industries and harbour activities. The way that locations, land use patterns and urban fabrics are today is heavily influenced by the industrial past. The area was for a long term dominated by steel manufacturing, plants and warehouses, the industrial period has lead to an enormous polluted ground which is still nowadays a problem in urban (re) development. The reason that the cities East end was the most important industrial area is because of the western wind, all the pollution and smoke from factories and plants was blown to the East end of the city. The area was a mining area before it developed as an industrial area, mostly the old mining shads are still under the properties. One other result of the industrial past is the division of land ownership in the area. Sometimes the land owners are living in other parts of the world without knowing that they own parcels of land in Glasgow.

An example of the influence of the industrial history is to be found in one of the most difficult regeneration sites in the area where 15 million pond was spent under the ground in cleaning up the ground and dealing with the former mines. At the current regeneration site 4 million pounds were needed to deal with the decontamination and another 5 million pounds to redevelop some infrastructure on the site. This one is mentioned as one of the easier regeneration sites.

The Eastern part of the city was very dense area with a lot of industry until the 1975 thereafter the heavy industries left the area but is was still a very unpleasant to live. Clyde Gateway is trying to put a new economy into place with new jobs and new residents but with a strong focus on the local development. Many of the residents need to be trained and educated to adopt new skills the employment has changed and that is a challenge for the labour supply.

Regeneration: economical, residential and cultural

The economic regeneration target is to create 21000 new jobs in the area the way how to achieve this is in collaboration with private sector parties. The area needs a regeneration of the infrastructure and many vacant sites. The Clyde Gateway regeneration agency cleans up vacant sites and properties and prepares grounds for building new business parks and office parks. There is a need for employment in almost every sector and the area can develop all kinds of business parks or small manufactors. The area has a few advantages to other regions which could make regeneration more easy and can stimulate private investments:

- The area has a good functioning transit system by trains and roads;
- The area is very closely to the city centre of Glasgow;
- The river Clyde is in the area;
- The N47 Highway is near the area;
- The Commonwealth Games will contribute to economical growth.

The area needs to attract new businesses as well as stimulating local businesses to grow. The new created buildings are all needed to be sustainable and without carbon pollution. The area won't

compete with the city centre because it is much cheaper, it will however compete with other out of town businesses. The employment sectors which will be focussed on are mainly the industrial and manufacturing sectors but also at least 20% of the area will be developed as normal offices.

The Clyde Gateway will be a kind of 'docklands' development area as known from a lot of other major city centres, when the city centre becomes too small several offices will move to an area close to the city centre. The Clyde Gateway area can be that area.

The residential regeneration target is 10.000 new dwellings in the area. These developments are all planned to be done by private sector development companies but since the worldwide financial crises it is difficult to say when they are going to be built. The development of housing in the area is stopped since the emergence of the crises. The Clyde Gateway regeneration agency is now preparing grounds by restructuring and bring it back to the market. Private sector need to come back on that market with new plans and new money to continue developing.

There are no specific regeneration targets for culture in the area but culture and community building are two very important aspects of the regeneration of the East end. Residents as well as outsiders, need to see the place more positively, there is a stigma of negativity over here and so is the image of the area.

The Olympia Cinema is an iconic building which was neglected for decennia. The regeneration association wants to bring this building back into public use. No dwellings or commercial activities as planned by private developers. The building could be for example a public library or a place for sports. In the near future artists will be bidding on new plans for the building. If culture can also be explained in terms of sports the sky is the limit in the area because of the Commonwealth Games and also the Scottish major Basketball team committed their selves to this area by using the stadium as base and some players are going into public schools and learn children about sports, drugs and ambition.

Regeneration so far

Over the last 30 years many attempts to regeneration of the East end are done and all of them has failed enormously. The former project which was called the Glasgow East Area Regeneration has managed to change the appearance of the area but has not achieved anything for the people living in the area. That is a lesson for the current strategy, to achieve results from regeneration together with the community. In general the regeneration agency does not promise the people anything unless we are very sure that we will achieve and the community is highly included in processes and determining master plan strategies.

Money

The Clyde Gateway regeneration agency is a public sector body with incomes from different kinds of national and local funding.

- 62 million from government (3 years)
- 41 million from Scottish Enterprise (5 years) Economic development agency, 300 million a year (former skills development Scotland, sds)
- Incomes out of land, the agency is the owner of many different parcels of land in the area, when an area is prepared for regeneration the land is sold and the profit money can be recycled. (there is no private sector money at the moment)

Roles of the public and the private sectors

The public sector is very important in the regeneration of the area. Nothing happened in Clyde Gateway whilst in the city centre a lot happened the past decades for this reason it is needed to come in to create a new market. That should be done by public sector by preparing the poor area for new developments. In a few years it should be different, when the public sector has created the market the private sector needs to come in and invest lots of money in the further development of the area. The public sector developments are used as a leverage to attract major investments. One first example is to be found in a recent development in the area where private developers are already investing in offices which will be taken by local authorities. Also the 'games village' for the CWG will

be built with private money. One other task for the public sector is changing the very strong negative perceptions of this area.

Relation of economy and population

The population of the area is not very high skilled which is a weakness of the area. We try to skill local people and to create opportunities for them. The community has to benefit of the regeneration that is why we make contracts with companies about hiring local people. It is required to take local people, the market has responded really well. But there is not a big focus on either attracting a new kind of population or focusing on the current people. We want to keep our options open we do want to attract 20.000 new people by creating 21.000 jobs, but we do not need the current population to leave. Before these people can move into the area first dwellings need to be built and jobs need to be created. One major challenge is the schools, the schools are very low quality and parents pick an area based on the quality of the schools as well. New built dwellings will be mid-market, no up-market.

Self organization

This area has a huge history of community life, there were a lot of housing associations, youth organizations, pension organizations. Almost every social program has been in the area. But in the end they just need to have employment opportunities, that is what all the people need. The community is included in the regeneration process an example is that the community picked 12 people to chose the whole design and architecture of this area. Regeneration in this area is not possible without collaboration with the local community, you have to come in and really work together with the local people. Otherwise you will not get respect and they will make you leave.

Verslag interview

Ing. Jelle Aarnoudse

Senior accountmanager en teamleider Krimp Aedes

Maandag 16 mei 2011, Heerlen

Als teamleider krimp bij Aedes onderhoudt Jelle Aarnoudse de relatie met de woningcorporaties in Limburg. Hij woont inmiddels ruim 35 jaar in Heerlen en is door zijn werk en binding met de regio bekend met de maatschappelijke en bestuurlijke achtergrond in de regio Parkstad. Dit gesprek gaat voornamelijk over de woningmarktstrategie die in Parkstad Limburg is opgesteld maar logischerwijs komt ook een aantal aanverwante onderwerpen (zoals economische ontwikkeling en de bestuurlijke problematiek) aan bod.

Achtergrond

Heerlen (en Parkstad Limburg) is de afgelopen 100 tot 150 jaar geregeerd door een uitgebalanceerde combinatie van de overheid, de mijnen en de kerk. Dit regime vormde het algemeen bestuur, en wanneer iemand daar vanaf week werd diegene buiten gesloten. De totale beheers en verzorgingscultuur die dit regime met zich mee bracht veroorzaakt een ingepalmde bevolkingsmentaliteit die nog steeds leeft in Parkstad. Sinds het wegvallen van de mijnen en later ook de afkalving van de invloed van de kerk bestaat er in Parkstad nog steeds een grote publieke afhankelijkheid. Deze mentaliteit is een van de redenen waarom krimp in Parkstad wordt gezien als een probleem van de publieke sector.

In Parkstad is creatieve industrie op dit moment *booming business*. Dit wordt omschreven als de Heerlense culturele lente. Dit kent grofweg twee oorzaken. Ten eerste is de enorme waardedaling van het vastgoed in Parkstad de oorzaak dat culturele en creatieve industrie voor lage huurprijzen zich goed kan huisvesten in Parkstad. De tweede oorzaak voor het ontstaan van de creatieve industrie is een omslag in het Heerlense beleid, 15 jaar geleden. Tot die tijd was ruimtelijk beleid puur gefocust op de ontwikkeling van kantoren en winkels, maar onder invloed van een verjonging van het stadsbestuur ging het roer om. Cultuur werd een van de nieuwe speerpunten en tot op heden is dit altijd zo gebleven.

Het ontstaan van een cultureel cluster heeft echter nog maar weinig bereikt in Parkstad wanneer er wordt gekeken naar de verdien capaciteit. Bovendien is er een taalbarrière tussen de creatieve industrie (voertaal Engels en gebruik van vakjargon) en de (oorspronkelijke) inwoners van Parkstad.

Woningmarktstrategie

In 1995 worden door de individuele woningcorporaties op basis van een rapport van Wim Derks de eerste verkenningen gemaakt voor de toekomstige demografische ontwikkelingen. De voorspelde krimp wordt in het beleid van de corporaties opgenomen. Op dit moment wil de politiek er nog niets van weten en is 'krimp' een besmet woord in Parkstad. Pas in 2005 is krimp in Parkstad bespreekbaar in het openbaar bestuur. Vanaf dit moment gaan de ontwikkelingen met betrekking tot het onderwerp snel. Er verschijnt een grote hoeveelheid onderzoekspublicaties en rapporten en in Parkstad groeit het besef dat gemeenschappelijke actie noodzakelijk is.

Een van de onderdelen van deze actie is het opstellen van een gezamenlijke woonvisie door Parkstad Limburg en het Regionaal Orgaan Woningcorporaties. Deze visie bevat een strategie (2008-2040) die is gebaseerd op een transformatie van de woningmarkt.

Deze transformatie is nodig omdat er niet alleen sprake is van krimp, maar ook van vergrijzing en ontgroening. De huidige woningvoorraad in Parkstad sluit niet aan op de huidige en toekomstige vraag. Daarom moet er geherstructureerd, gesloopt en opnieuw gebouwd worden. In een maatschappelijke kosten en baten analyse is berekend dat de maatschappelijke baten ruim opwegen tegen de kosten. Zo wordt er gesteld dat de transformatie ervoor zal zorgen dat de vastgoedwaarde in Parkstad niet nog verder zal dalen en dat de woningen in het hoogste segment geheel geen waarde daling zullen doormaken. Hier gelooft Aarnoudse niet in. Ervaring in Parkstad leert dat de waarde van de woningen in het hoogste segment al een tijd lang aan het dalen is, en dat dit onverminderd door gaat als er sprake is van een algemene daling van de vastgoedwaarden.

Woningmarkt en bedrijventerreinen

Er is geen onderlinge afstemming tussen het woningmarkt en het economisch beleid. Aarnoudse kan op dit moment geen concreet voorbeeld bedenken waarbij een groot bedrijf is gevraagd naar de woningmarktbehoefte van haar werknemers. De reden hiervoor is wellicht het overaanbod van woningen in vrijwel alle sectoren van de markt. De vastgoedwaarde is laag, en voor nieuwe bewoners (en werknemers) heerst een gunstig woonleefklimaat. De huizenprijzen zijn laag, er is een groot voorzieningenaanbod, de woonomgeving is mooi (veel groen en in de heuvels) en er zijn voldoende scholen aanwezig.

Grote bedrijven in de zakelijke dienstverlening hebben de grootste moeite met het vullen van vacatures waar hoog opgeleid personeel voor nodig is. Dit heeft een negatieve invloed op het vestigingsklimaat maar de reden hiervoor is helder. De hoogopgeleide werknemer ziet weliswaar de voordelen in van het wonen en werken in Parkstad (goedkope huisvesting, goed voorzieningen aanbod etc.). Maar hij of zij ziet ook nadelen. De vastgoedwaarde kent een negatieve ontwikkeling en dit schrikt mensen af om in Parkstad te gaan wonen. Wanneer men een volgende stap in de carrière wil maken, en wellicht wil verhuizen naar de Randstad is de vastgoedwaarde in de Randstad enorm gestegen terwijl de waarde in Parkstad is achter gebleven.

Het gaat slecht met de economie en daarom gaat het slecht met de woningmarkt. Deze relatie is duidelijk. Een groot probleem is de werkloosheid onder de lager opgeleiden. Door de economische recessie gaat het slecht met de productiebedrijven en dit veroorzaakt in deze sector werkloosheid. Mensen zijn bang of niet in staat om een (nieuwe) woning te kopen en ook dit remt nieuwe ontwikkelingen en herstructureringsprojecten.

Uitvoering: publiek en privaat?

De transformatieopgave in Parkstad Limburg moet gefaseerd worden uitgevoerd door de corporaties. Dit betekent ook dat de kosten voor het uitvoeren van de strategie terecht komen bij deze corporaties. De kosten zijn echter enorm hoog en zonder steun kunnen de corporaties in Parkstad amper de helft betalen. De transformatieopgave levert een groot financieel probleem op. Echter wanneer er geen transformatie van de woningmarkt plaatsvindt dan zullen de kosten, die de afname van de waarde van het vastgoed met zich mee brengt, hoger worden dan de kosten van de transformatieopgave. Aarnoudse denkt dat de transformatieopgave wel tot uitvoering zal komen, maar dat deze zeker vertraging zal gaan oplopen.

Er is vrij weinig groot particulier bezit in Parkstad. Daarnaast is er weinig tot geen particuliere interesse in projectontwikkeling in Parkstad. De financiële druk op de corporaties wordt hierdoor steeds groter.

Zelforganisatie?

Gezien de institutionele bestuurlijke context dat door het regime van overheid, mijnen en kerk de afgelopen 100 tot 150 jaar is gecreëerd, bestaat er nog steeds een grote afhankelijkheid van de publieke sector in Parkstad. Volgens Aarnoudse is dit wel aan het kantelen, maar zal het zeker nog twee generaties duren voordat dit volledig tot het verleden behoort. Binnen deze context is zelforganisatie geen voor de hand liggende beweging in Parkstad. Vanuit het rijksoverheidsbeleid wordt gehamerd op burgerparticipatie. Dit is volgens Aarnoudse voor een deel een positieve uitgangspositie, maar er moet voorlopig zeker niet te veel van verwacht worden. Over het algemeen resulteert burgerparticipatie in Parkstad vooral in de vraag naar mooie woningen, die in een mooie buurt liggen en die vooral weinig kosten. Dit is geen opbouwende input maar een lastige vraag.

Wel gelooft Aarnoudse in het zoeken (door corporaties) naar nieuwe en creatieve vormen van ruimtelijke ordening. Als gevolg van demografische krimp vallen er gaten in de stedelijke woonwijken. Door op een creatieve manier om te gaan met de leegstand door bijvoorbeeld gedeeltelijke sloop of samenvoeging en herbestemming kan de sloop worden uitgesteld. Hierbij moet een beroep worden gedaan op de creativiteit van corporaties en van publieke bestuurders om soepeler om te gaan met wet en regelgeving.

Een mooi voorbeeld van een creatieve manier van ruimtelijke ordening is het bedrijventerrein C-Mill. Dit voormalige Philips terrein is opgekocht door projectontwikkelaar Geert Simonis. In de gebouwen op het terrein huisvest hij zeer diverse, kleine (creatieve) ondernemingen. Hierbij heeft hij zich echt open gesteld voor de wensen van de jonge ondernemers. C-Mill is een pioniersproject dat een voorbeeld moet zijn voor de ruimtelijke ordening in Parkstad. Een ander recent voorbeeld is het Béta huis in Heerlen. En een derde voorbeeld is het voormalig CBS gebouw waar de onderste verdieping wordt verhuurd aan allerlei kleine (startende) bedrijven.

Een vierde bijzonder project is het Maankwartier in Heerlen. Heerlenaar Michiel Huisman tekende een plan waarbij het stationsgebied in Heerlen op de schop gaat. Er wordt in een pps verband een nieuw stationsgebied ontwikkeld dat de noord en de zuidkant van het centrum aan elkaar verbindt. Er is plaats voor winkels, kantoren, leisure, een nieuw station en seniorenwoningen.

Bestuurskracht

Krimp is in Parkstad niet het belangrijkste probleem, maar volgens Aarnoudse is dit de bestuurskracht. Het is nu (nog) niet zo dat de resultaten van het totaal de enige resultaten zijn die tellen. De acht gemeenten gaan nog te veel uit van eigen entiteiten.

Hierdoor is er in Parkstad sprake van een bestuurlijke lock-in. De acht gemeenten zijn niet in staat het probleem van de gevolgen van krimp te tackelen en Aarnoudse ziet veel voordelen van een bestuurlijke fusie. Maar het nadeel hiervan is dat – als de gemeenten fuseren in één gemeente: Parkstad Limburg – het minimaal tien jaar duurt voordat deze nieuwe gemeente op operationele sterkte is. Die tijd is er niet in Parkstad.

Besluitvorming in een complexe samenleving moet integraal zijn. Dit heeft alleen een slaagkans wanneer alle betrokken partijen de eigen verantwoordelijkheid nemen. In Parkstad is het te vaak zo dat besluitvorming vertraagd omdat men telkens afwacht welke actie een andere partij onderneemt. Er is behoefte aan een sterkere bestuurskracht waarmee effectieve stappen in de aanpak van krimp kunnen worden gezet.

Toevoeging naar aanleiding van een extra informatie

De corporaties in de –toenmalige- regio Oostelijke Mijnstreek (nu Stadsregio Parkstad Limburg) waren er inderdaad vroeg bij. Ik weet niet exact wanneer ze begonnen zich zorgen te maken over krimp, maar dat zal ergens rond 1995/1996 zijn geweest. De eer hier als eerste op te hebben gewezen komt toe aan Wim Derks. De corporaties in deze regio hebben dat signaal echter snel opgepakt. Maar: zoiets gaat in fases: Derks komt met zijn signaal; een enkele corporatiedirecteur begint zich achter de oren te krabben; stelt dat eens aan de orde in het ROW; een paar anderen nemen het serieus; en langzaam maar zeker wordt het een gezamenlijk gespreksonderwerp, waarna het ook met wethouders wordt besproken, die vervolgens furieus reageren: keiharde ontkenning, schandalig, onverantwoord, dat zal hem in zijn gemeente niet gebeuren, etc. Pas rond 2005 werd het vervolgens erkend door de Regio (= de samenwerkende gemeenten), en toen ging het snel: provincie, minister, departement, Tweede Kamer, publiek. Daar heeft ook Aedes overigens stevig aan bijgedragen. Tussen 2000 en 2005 gebeurden er rare dingen: een minister die afspraken met provincies, regio's en gemeenten had over bouwproductie, kwam hier donderpreken houden en dreigde rijkssubsidies terug te vorderen als er niet als de donder gebouwd werd, dat soort dingen. Ook binnen Aedes ging het aanvankelijk niet van een leien dakje, omdat in de Randstad nog steeds woningnood heerste en er 100.000 woningen per jaar moesten worden bijgebouwd. Dan is het moeilijk in te zien en te aanvaarden dat er in andere delen van het land juist minder woningen moesten komen.

Het ROW zal zijn ontstaan ergens in 1993/1994. Daarvoor waren er wel al enkele kleinere overlegverbanden (zoals het ODH, het Overleg Directeuren woningcorporaties Heerlen). In die periode hebben de toenmalige twee koepels van woningcorporaties er hard aan getrokken om regionale samenwerking tot stand te brengen in alle 57 (meen ik) WGR-regio's (Wet Gemeenschappelijke Regelingen). ROW is opgezet door mijn voorganger, die het al vrij snel aan mij overdroeg. In de eerste jaren was ik de drijvende kracht, als ambtelijk secretaris, organisator, communicator, maar ook vertegenwoordiger in regionale en provinciale commissies volkshuisvesting.

Naarmate de professionalisering toenam, heb ik me steeds verder teruggetrokken en sinds een aantal jaren is het ROW een zelfstandig functionerend orgaan.

Bijlage 4 SWOT tabel en uitwerking BIDs in het Verenigd Koninkrijk

sterkten	Zwakten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Robuuste samenwerking tussen publieke en private actoren; ▪ Uitsluiten van 'free riders' ▪ Verbetering van het democratisch niveau; ▪ Betrekken van gebruikers van de ruimte; ▪ Schone en veilige publieke ruimte; ▪ Operationele voordelen (gezamenlijke afvalregeling, energie inkoop, verzekering etc.); ▪ De mogelijkheid om te handelen als één actor; ▪ De mogelijkheid om legitieme gedragen beslissingen te nemen; ▪ Wetgeving; ▪ De mogelijkheid om lokale problemen aan te kaarten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beperkte financiële daadkracht; ▪ Topdown bestuursaanpak; ▪ Ambitieniveau; ▪ Korte termijn focus; ▪ Wetgeving m.b.t. de stemming (50% opkomst, 25 % voorstemmen betekent dat effectief 12,5% van de bedrijven een BID kan oprichten); ▪ Weinig onderlinge samenwerking en netwerkvorming; ▪ Afhankelijkheid van publiek geld; ▪ Communicatie; ▪ Weinig tot geen betrokkenheid van vastgoed eigenaren; ▪ Niet afhankelijk van (lokale) autoriteiten; ▪ De kostenverhoging (belasting) voor bedrijven; ▪ Verplaatsen van de 'echte' problematiek; ▪ BID belasting is gebaseerd op 'rateable value' (winst zou eerlijker zijn);
<p>Kansen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer bottom-up organisatie; ▪ Duurzame ontwikkeling (uitsluiten van 'free riders'); ▪ Verbetering van het ambitieniveau van de BID (bredere doelen formuleren); ▪ Meer private investeringen; ▪ Betrekken van de vastgoed eigenaren; ▪ Professionaliteit van BID bestuurders verbeteren; ▪ Bijdragen aan sociale en maatschappelijke programma's; ▪ Netwerkontwikkeling; ▪ Stimuleren van innovaties; ▪ Regionale problematiek aanpakken; ▪ Grote decentralisatie van overheidstaken; 	<p>bedreigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afnemen van het service niveau (publieke ruimte) van de lokale autoriteiten; ▪ Het buitensluiten van minderheden; ▪ Te hoge verwachtingen; ▪ Segmentatie van de maatschappij door het ontstaan van 'gated communities'; ▪ De afhankelijkheid van lokale autoriteiten; ▪ Het verplaatsen van maatschappelijke en economische problemen.

Achtergrond

Business Improvement Districts zijn in Engeland in 2004 voor het eerst toegepast. In Schotland gebeurde dit in 2007. In Het Verenigd Koninkrijk zijn BIDs vaak de opvolgers van Town Centre Management organisaties. Dit waren vrijwilligersorganisaties die zich bezighielden met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en veiligheid van stads en dorpscentra. In Het Verenigd Koninkrijk is een BID een vereniging van bedrijven waar (nadat er een positieve stemming heeft plaats gevonden) alle bedrijven binnen een bepaald gebied lid van zijn. Alle bedrijven betalen een bepaalde extra belasting aan het BID bestuur. Het grote voordeel hiervan is dat het probleem van 'free riders' wordt ontweken omdat iedereen meebetaald. De hoogte van de bijdrage van bedrijven wordt

vastgesteld op basis van de 'rateable value' (de waarde van het onroerend goed waarin de onderneming is gevestigd –vergelijkbaar met de OZB waarde) (McCarthy, 2010). De inkomsten die door deze belasting worden gegenereerd worden besteed door het BID bestuur. Het kan worden besteed aan verschillende doelen zoals: openbare ruimte, veiligheid, marketing, ruimtelijke ontwikkeling etc. Alle leden van de BID bepalen in een algemene vergadering hoe dit geld wordt besteed (Zweedkijk & Menger, 2006).

Interviews

In vier weken onderzoek heb ik (samen met een medestudent) 22 semigestructureerde interviews afgenomen bij 30 professionals. De groep met professionals bestaat onder andere uit professoren van diverse universiteiten, BID bestuurders, mensen van diverse overheidsdiensten, ondernemers en mensen die zich bezighouden met herstructurering in het onderzoeksgebied (Noord Engeland en Scotland). In bijlage 2 staan de interviews genoemd.

SWOT

Op basis van de gesprekken, interviewverslagen en de secundaire data analyse kan over het instrument BID een SWOT analyse worden opgesteld. Hierin worden de sterke en zwakte punten van het instrument behandeld evenals de bedreigingen en kansen. De SWOT is samengevat in bijlage 4 en wordt hier uitgewerkt.

Sterkten

In de eerste plaats is het BID concept een robuust publiekprivaat samenwerkingsinstrument. In Het Verenigd Koninkrijk is dit vooral bewezen in stads en dorpscentra en in mindere mate op industrie en bedrijventerreinen. Bedrijven en de lokale autoriteiten worden door de BID wetgeving 'gedwongen' om meer samen te werken. Het bestuur van de BID vertegenwoordigd alle bedrijven op een terrein (of ondernemers in een binnenstad) en zo wordt het democratisch gehalte van besluitvorming verbeterd. Individuele bedrijven en ondernemers worden nu bij monde van het BID bestuur vertegenwoordigd. Doordat na een positieve stemming alle bedrijven en ondernemers lid zijn van de BID wordt het probleem van 'free riders' uitgesloten. Iedereen betaald, iedereen profiteert.

Belangrijk is de scheiding tussen de lokale autoriteit en het BID bestuur. Omdat de BID zelf de belasting bepaald en incasseert en vervolgens bepaald het dit geld wordt besteed hebben de gebruikers van de ruimte 'meer' invloed op ruimtelijke inrichting van het gebied. Op deze manier worden lokale en regionale problemen sneller onderdeel van de politieke agenda. Meestal gaan de bestedingsdoelen van de BID niet veel verder dan het nastreven van een schoon en veilig gebied (op basis van de ervaring uit de bezoeken en interviews). Het schoonhouden van een terrein wordt over het algemeen gedaan door de lokale autoriteit die hiervoor betaald wordt door het BID bestuur. Veiligheid kan worden vergroot door een gezamenlijk CCTV systeem aan te leggen. Door collectieve inkoop van bijvoorbeeld energie, internet, verzekeringen etc. ontstaan schaalvoordelen. Dit heeft een kostenverlaging voor individuele bedrijven tot gevolg.

Omdat alle bedrijven uit een bepaald gebied vertegenwoordigd zijn is de BID een sterke actor. De BID is in staat sterke en gedragen besluiten te nemen en is daarom een interessante samenwerkingspartner voor (lokale) overheid. In Het Verenigd Koninkrijk zijn voorbeelden van samenwerkingsprojecten tussen BIDs en regionale ontwikkelingsbedrijven, de nationale overheid en ook de Europese Unie.

Zwakten

Een BID is afhankelijk van het inkomen uit de belasting die de leden moeten betalen. In BIDs met meer dan 200 leden is dit geen probleem maar in de kleinere BIDs blijven de inkomsten hierdoor laag. Een kleine BID kan hierdoor geen ambitieuze doelen (zoals herstructurering) nastreven. Een BID is daarom minder eenvoudig te ontwikkelen en te organiseren in kleinere gebieden. Daarnaast is het bestuur van de BID een top-down georiënteerde organisatie. Aan de basis van het beleid van de BID staat een vijfjarig business plan. In veel gevallen is de BID een initiatief van de lokale overheid en in het bestuur zijn vaak gemeente ambtenaren actief. Dit is enerzijds positief omdat het in veel gevallen extra financiële steun betekent, en anderzijds is een BID hierdoor niet onafhankelijk maar juist een verlenging van het overheidsbeleid. Vooral kleine BIDs zijn afhankelijk van overheidsgeld. Hierdoor is

een BID veel meer een publiek besluitvormingsinstrument dan een publiekprivaat samenwerkingsinstrument.

De BIDs die wij hebben bezocht in Het Verenigd Koninkrijk hebben (met uitzondering van Bathgate) geen ambitieuze doelstellingen. Herstructurering van het gebied, de koppeling tussen de economie en de woningmarkt en samenwerking en netwerkvorming komen nauwelijks voor. Dit is vooral te wijten aan de korte looptijd van een BID. Een keer in de vijf jaar moet er opnieuw gestemd worden voor een BID en dan blijven meer ambitieuze doelen onderbelicht. Het eerste jaar dat een BID bestaat wordt meestal besteed aan het opzetten en inwerken van het bestuur, dan blijft er effectief nog vier jaar over. Daarnaast bestaat het risico dat er na de eerste periode niet wordt gekozen voor het doorzetten van de BID, dit maakt het lastig om meer ambitieuze doelstellingen binnen een BID na te streven.

Een volgend zwak punt van BIDs heeft te maken met de stemming voor of tegen de BID. De randvoorwaarde voor het goedkeuren van een potentiële BID is dat minimaal 25% van de ondernemers een stem uitbrengt. En minimaal 50% van deze stemmen moet voor het voorstel zijn. Effectief is er dus maar 12,5% van de ondernemers nodig om een BID te bewerkstelligen. De grotere ondernemers hebben zwaarder stemrecht dan kleinere ondernemers waardoor ongelijkheid ontstaat en het democratisch gehalte (wat ook als sterkte wordt gezien) minder sterk wordt.

In veel BIDs is communicatie een heikel punt. Het BID bestuur communiceert daar onduidelijk of onvoldoende met de leden. Dit is een zwakte, want zonder de stem van de leden kan een BID niet bestaan. Ook de extra belasting is een zwakte van de BID. Doordat deze belasting extra komt boven op de belasting die ondernemers in ieder geval al moeten betalen lijkt het instrument vooral te dienen als instrument om nog meer privaat geld in te zamelen om overheidsuitgaven te subsidiëren. Ook de manier waarop de hoogte van de belasting bepaald wordt is discutabel. Hiervoor wordt de waarde van het onroerend goed van de onderneming als uitgangspunt gebruikt. Hierdoor kunnen grote ongelijkheden ontstaan omdat de waarde van het onroerend goed weinig zegt over de omzet of de winst van een onderneming. Meestal zijn de ondernemers niet de eigenaar van het onroerend goed. De eigenaars van de grond en de panden zijn hierdoor niet betrokken in de BID. Fysieke veranderingen in het gebied worden hierdoor erg moeilijk en worden daarom vaak niet in het businessplan opgenomen.

Een BID is een begrensd gebied. Als de doelen in het businessplan vooral gericht zijn op schoon en veilig impliceert dit niet direct dat een probleem van bijvoorbeeld overlast door diefstal wordt opgelost. Een BID kan wel helemaal worden volgehangen met camerasystemen waardoor de criminaliteit in dat gebied afneemt maar dit betekent niet dat het probleem van de overlast door criminaliteit is opgelost. Dit probleem verplaatst zich naar de volgende plek. In een stads of dorpscentrum geldt dat de zwervers en bedelaars die uit het centrum zijn verjaagd, dat deze mensen ergens anders weer opduiken. Een BID verplaatst dus vooral sociale en maatschappelijke problemen.

Ten slotte is in de BIDs die we bezocht hebben nauwelijks sprake van een hoger niveau van samenwerking als gevolg van de oprichting van een BID aan te wijzen. Er zijn geen nieuwe economische netwerken ontstaan als gevolg van het inzetten van het instrument. Daarmee is een zwakte van het instrument dat duurzame economische ontwikkeling niet haalbaar is.

Bedreigingen

Het grootste deel van de inkomsten van de BID wordt over het algemeen uitgegeven aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit wil zeggen de extra service die door de lokale overheid wordt verleend om het gebied schoon en aantrekkelijk te houden. Een gevaar dat hierin schuilt, is dat de kwaliteit van de service van de gemeente om laag gaat (immers voor extra service moet extra betaald worden) vooral in gebieden die niet bij de BID horen kan dit een bedreiging zijn voor de ruimtelijke kwaliteit. Een tweede bedreiging schuilt in het verwachtingspatroon van de BID. Wanneer een BID te hoge doelen stelt en deze niet waar kan maken dan zullen de leden niet overgaan tot een tweede stemronde en zal de BID verdwijnen.

Bedrijven die een grotere bijdrage belasting aan de BID betalen hebben meer stemrecht dan bedrijven die een kleinere bijdrage betalen. Hierdoor ontstaat een situatie waarin het BID bestuur sneller de kleinere bedrijven zal buitensluiten en vooral samenwerken met de grote bedrijven.

Een volgende bedreiging van BIDs is het ontstaan van gated communities als gevolg van de veiligheidsdoelstellingen. Doordat een BID een beperkt gebied betreft kan de situatie ontstaan dat er een hek om een bepaald gebied heen wordt gebouwd, en dat de CCTV alle bewegingen filmt. Dit brengt ook de volgende bedreiging met zich mee. Sociale segregatie van minderheden en verplaatsing van de echte problemen. De laatste bedreiging van een BID is de te grote afhankelijkheid van lokale autoriteiten. Het instrument is bedoeld om publiekprivate samenwerkingsprojecten te stimuleren en te verbeteren maar het lijkt er op dat de BID teveel wordt ingezet als overheidsinstrument.

Kansen

De belangrijkste kans voor het instrument BID is dat het een meer bottom-up bestuurd organisatie kan zijn. De nadruk moet hierbij liggen op samenwerking tussen de gebruikers van de ruimte en de beleidsmakers die zich met deze ruimte bezighouden. Zeker wanneer een BID een volgende termijn wordt herbenoemd dan is de kans groter dat er meer ambitieuze doelen kunnen worden gesteld.

Een BID kan op deze manier bijdragen aan een verbetering van de sociaal economische positie van een gebied. Wanneer de doelstellingen veranderen van schoon en veilig naar samenwerking, innovaties en herstructurering is dit een kans voor de BID. Hiermee kan het instrument bijdragen aan duurzame regionale ontwikkeling. Hiervoor zijn twee veranderingen noodzakelijk. Ten eerste moeten de korte termijn doelen geleidelijk worden vervangen door lange termijn doelen die meer zijn gericht op innovatie, netwerkvorming en herstructurering. Ten tweede moeten niet alleen de gebruikers van de ruimte maar ook de eigenaars van de ruimte deel gaan uitmaken van de BID zodat fysieke ingrepen ook daadwerkelijk mogelijk worden gemaakt, en het investeringsbudget kan worden vergroot.

Een kans die hiermee samenhangt, is dat de besteding van meer privaat geld kan leiden tot een minder grote afhankelijkheid van overheidssubsidies. Wanneer de BID minder afhankelijk is van publiek geld kan het zelforganiserend karakter van het instrument aanzienlijk groeien. De BID wordt dan een (stedelijke) ontwikkelingspartner van de lokale overheid. De BID heeft als volgende kans dat lokale en regionale problemen sneller op de politieke agenda worden geplaatst en aangepakt en opgelost in plaats van verplaatst naar BID-loze gebieden. Hierbij kan een BID een rol spelen in het zoeken naar (maatschappelijk) duurzame oplossingen. Hierbij moet worden gedacht aan de rol die voor bedrijven in een BID is weggelegd om (jonge) laag opgeleide werklozen als stagiair werk te bieden en zo meer te integreren in de maatschappij. Samenwerking en gezamenlijke leerprocessen kunnen binnen een BID worden bewerkstelligd. Hiervoor is een professioneel management nodig dat altijd zoekt naar nieuwe kansen en combinaties. De professionaliteit van de BID bestuurders is daarom een kans om een BID beter te laten functioneren. Als er sprake is van gezamenlijke leerprocessen etc. kan een BID een basis zijn voor verdergaande netwerkontwikkeling. Dit is een randvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling.