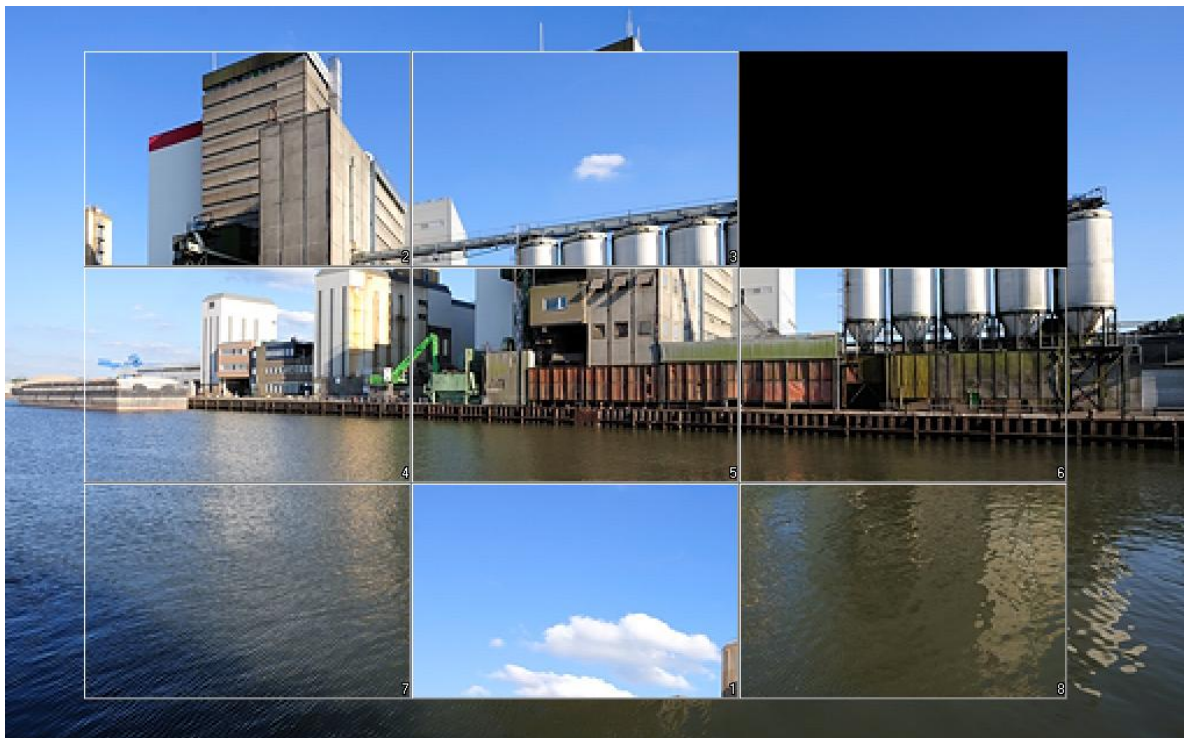


De herstructureringsaanpak herstructureren:

Een verkenning naar de mogelijkheden van een
bedrijvengestuurde bedrijventerreinplanning

Tim Lely, Utrecht, September 2012



De herstructureringsaanpak herstructureren: Een verkenning naar de mogelijkheden van een bedrijvengestuurde bedrijventerreinplanning	
Masterstudent	Tim Lely
Begeleider	Prof. Dr. Ir. L. Boelens
Utrecht, 14-09-2012	

Inhoudsopgave

Voorwoord	ii
Samenvatting	iv
1 Inleiding	1—1
1.1 Probleemanalyse	1—1
1.1.1 De omvangrijke herstructureringsopgave van bedrijventerreinen	1—1
1.1.2 Herstructurering in tijden van overheidsbezuinigingen	1—2
1.1.3 Een outside-in herstructureringsaanpak: bedrijvengestuurde herstructurering.....	1—3
1.2 Onderzoeksvraag	1—4
1.3 Onderzoekopzet	1—5
2 Huidige planningsaanpak en veroudering van bedrijventerreinen	2—1
2.1 Het traditionele planningmodel	2—1
2.2 Versnelde veroudering van bedrijventerreinen	2—4
2.2.1 Kenmerken van veroudering.....	2—4
2.2.2 Overheidsbeleid oorzaak van veroudering.....	2—8
2.3 Obstakels voor herstructurering	2—10
2.4 Conclusie	2—12
3 Theoretisch kader	3—14
3.1 Een Actor-Relationele benadering voor ruimtelijke planning	3—15
3.1.1 Een relationele tijd-ruimte benadering.....	3—15
3.1.2 De Actor-Netwerk Theorie	3—18
3.2 Evolutionaire economische geografische theorie	3—20
3.2.1 Pad-afhankelijkheid	3—21
3.2.2 Spill-over effecten.....	3—23
3.2.3 Related Variety.....	3—24
3.2.4 Clusternetwerken	3—24

3.3	Urban Regimes	3—30
3.4	De Actor-Relationele Aanpak	3—32
3.5	Zelforganisatie: een invulling van een outside-in benadering	3—34
3.6	Conclusie	3—36
4	Conceptueel kader	4—39
4.1	Theoretische veronderstellingen voor bedrijvengestuurde herstructurering	4—39
4.2	Conceptueel model bedrijvengestuurde herstructurering	4—44
5	Operationeel kader	5—45
5.1	Inleiding	5—45
5.2	Onderzoeksmethoden	5—45
5.2.1	Multiple case study research	5—45
5.2.2	Semigestructureerde interviews	5—46
5.2.3	Visuele observatie	5—47
5.2.4	Desk research	5—48
5.3	Operationalisatie	5—48
5.3.1	Selectiecriteria voor de case studies	5—48
5.3.2	Evaluatiecriteria voor de case studies	5—50
6	Case study 1: Urban Participation, Speke Garston, Engeland	6—52
6.1	Inleiding	6—52
6.2	Beschrijving van de herstructureringsaanpak	6—52
6.3	Estuary Commerce Park	6—54
6.4	Boulevard Industry Park	6—57
6.5	Succesfactoren van de herstructurering	6—60
6.6	Analyse van SGP & SGDC als bedrijvengestuurde organisatie voor vernieuwing en beheer	6—68
6.7	Conclusie	6—71

7	Case study 2: Business Improvement Districts (BID), Engeland.....	7—75
7.1	Beschrijving Business Improvement District (BID)	7—75
7.2	Brackmills Industrial Estate	7—77
7.2.1	De totstandkoming van de BID	7—78
7.2.2	Resultaten van de BID	7—80
7.3	Cannock Chase Industrial Estates	7—83
7.3.1	De totstandkoming van de BID	7—83
7.3.2	Resultaten van de BID	7—84
7.4	Hartlepool Industrial Estates.....	7—86
7.4.1	De totstandkoming van de BID	7—87
7.4.2	Resultaten van de BID	7—88
7.5	Conclusie.....	7—89
8	Case study 3: Lage Weide, Utrecht, Nederland	8—95
8.1	Inleiding	8—95
8.2	Beschrijving bedrijventerrein Lage Weide.....	8—96
8.3	Veroudering en herstructurering op Lage Weide	8—98
8.4	Actorenanalyse	8—103
8.5	Bedrijvengestuurde initiatieven voor beheer en vernieuwing	8—105
8.5.1	Mogelijkheden voor GPSV op Lage Weide.....	8—105
8.5.2	Het Ondernemersfonds Lage Weide	8—109
8.6	Mogelijkheden herstructurering private deel op Lage Weide	8—112
8.7	Conclusie.....	8—115
9	Conclusies.....	9—118
10	Aanbevelingen.....	10—123
11	Bronvermelding	11—125
12	Bijlages	12—132
12.1	De verouderingsproblematiek van bedrijventerreinen in cijfers	12—132

12.2	Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV).....	12—135
12.2.1	Inleiding	12—135
12.2.2	Aanleiding voor de propositie van GPSV voor herstructurering	12—136
12.2.3	Het huidige ontwerp van GPSV	12—139
12.2.4	GPSV en de outside-in benadering.....	12—148
12.3	De gedetailleerde overzichten van de geëvalueerde organisatievormen voor bedrijvengestuurde herstructurering.....	12—150
12.4	Interviewverslagen case study 1	12—154
12.5	Interviewverslagen case study 2	12—161
12.5.1	Brackmills industrial estate BID, Groepsinterview	12—161
12.5.2	Cannock Chase industrial estates BID, Groepsinterview	12—164
12.5.3	Hartlepool industrial states BID	12—166
12.6	Interviewverslagen case study 3	12—168
12.7	Vragenlijst interviews case study 3	12—171
12.8	Kenmerken van de actornetwerken op Lage Weide.....	12—173

Waar

*De woorden die ik schrijf zijn waar
Of in mijn denken 'waar' misschien*

*maar vraag mij nooit
of woorden metaforen zijn
en – wat ik werkelijk heb gezien.*

Louise van Santen (1980)

Voorwoord

Voor u ligt het lijvige resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de Master Planologie aan de Universiteit Utrecht. Een voorspoedige start van het onderzoek begon met mijn deelname aan een onderzoeksreis naar Groot-Brittannië in 2010, onder leiding van Prof. Ir. Luuk Boelens en in samenwerking met het Ministerie van VROM. Dit onderzoek legde de basis voor mijn afstudeerproject, waarbij mijn ambitie was om de vastgelopen en ontwrichte bedrijventerreinplanning te doorgronden en bij te dragen aan een innovatieve oplossing. De onderzoeksreis richtte zich op het zoeken naar voorbeelden van herontwikkelingen die zich zo veel mogelijk buiten de planninginstitutionele context van de overheid hielden.

Vanuit een theoretisch perspectief intrigeerde het inzetten van een post-structuralistische benadering van ruimte bij de oplossingsrichting voor de toekomst van bedrijventerreinen me het meest. Door deze, haast filosofische, kijk op ruimtelijke processen leert men te denken voorbij de institutionele en methodologische context. Het heeft mijns inziens daarom de grootste waarde bij een vernieuwende ‘out-of-the-box’ oplossingsstrategie. Maar juist deze combinatie, besef ik me nu in retrospectief, was voor mij ook de grootste uitdaging. De brug slaan tussen abstracte en ontologische theorieën en de praktische voorbeelden in de empirie van dit onderzoek, zodat er lessen te leren zijn voor een structureel en complex planologisch vraagstuk was een zeer lastige opgave. Het vertalen van de onderzoeksresultaten van praktische voorbeelden uit Engeland naar een degelijk antwoord op deze complexe materie heeft mij dan ook heel wat frustraties en tijd gekost. Ik hoop daarom temeer dat het uiteindelijke rapport een klein steentje bijdraagt aan een vernieuwend beleid voor verouderde bedrijventerreinen waarin de ingebedde Nederlandse ondernemersgeest het weet te winnen van de ingebedde Nederlandse paternalistische regelzucht.

Als laatste wil ik een aantal dankwoorden uitspreken. Ten eerste ben ik de geïnterviewde personen zeer dankbaar om hun gastvrijheid en bereidheid voor deelname aan het onderzoek. Ik ben positief verrast door de bereidheid van deze mensen, zowel in Engeland en in Nederland, om een groot deel van hun tijd te besteden aan mijn onderzoek. Ten tweede wil ik graag mijn begeleider, Prof. Ir. Luuk Boelens, bedanken voor het geduld en medewerking in de afronding van mijn onderzoek. Als laatste wil ik het in het bijzonder Marieke Lely en Daan van den Ende bedanken voor hun advies in de laatste fase van mijn onderzoek. De toewijding die zij aan mijn project hebben geleverd was erg bijzonder en was

voor mij van onschatbare waarde om al die ideeën in mijn hoofd in een logisch verband op papier te krijgen.

Tim Lely,

Utrecht, 10 september 2012.

Samenvatting

Dit onderzoek betreft een verkenning naar de mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak van verouderde bedrijventerreinen.

De veroudering van de bedrijventerreinen in Nederland zijn een groot maatschappelijk probleem. Eén derde, 30.000 hectare bedrijventereinoppervlak, wordt als verouderd aangemerkt (Olden, 2010). De grote, versnellende en structurele veroudering zorgt voor een verrommeling en verspilling van de schaarse ruimte in Nederland. De verouderingsproblematiek veroorzaakt een negatief effect op de (ruimtelijk-)economische ontwikkeling van Nederland, doordat bedrijven op een inefficiënte of ineffectieve manier gebruik maken van hun bedrijfspand en directe omgeving en doordat de waarde van vastgoed kan dalen. De kosten voor de herstructurering zijn in 2008 op 6,35 miljard euro ingeschat (THB, 2008). Deze kosten zullen waarschijnlijk door de omvang van de veroudering en de trage vorderingen met de herstructureringsopgave verder oplopen.

De vorderingen met de herstructurering verlopen zeer traag. De herstructurering van een verouderd bedrijventerrein blijkt lastig door de versnipperde private eigendomssituatie die bij de aanleg van het terrein is veroorzaakt. Het heeft gezorgd voor gevarieerd ruimtegebruik, waarbij succesvolle bedrijfsactiviteiten geografisch vermengd zijn met verpauperde of leegstaande kavels. Tevens maken de grote hoeveelheid eigenaren en de bestaande bedrijfsactiviteiten op een terrein een vernieuwingsaanpak van enige omvang op het terrein zeer lastig. Een succesvolle intensieve herstructurering moet daarom rekening houden met de verschillende private eigenaren, elk met hun verschillende belangen en bedrijfsactiviteiten. Een top-down overheidsgestuurde planningsaanpak voor de herstructureringsopgave, zoals tot nu toe wordt gehanteerd, wordt door het versnipperde eigendom daarom als onhaalbaar beschouwd. Dit onderzoek concludeert tevens dat een topdown overheidsgestuurde herstructureringsaanpak voor de middellange termijn financieel onhaalbaar is. De huidige economische crisis in Europa (en Nederland) heeft de beschikbare overheidsmiddelen drastisch verlaagd. Dit verhoogt de noodzaak voor een verkenning naar een andere planningsaanpak voor herstructurering.

Naast de noodzaak om af te wijken van een overheidsgestuurde herstructurering onderschrijft dit onderzoek ook het nut van een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak. De aanname is dat het beter aansluit op de huidige maatschappij en de verdeling van de

invloedsfeer die de ruimtelijke ontwikkelingen bepalen. Het leidt daarmee, zo stelt dit onderzoek, tot een grotere bijdrage aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de bestaande bedrijventerreinen. Er heeft namelijk een transitie plaatsgevonden van de een absoluut gebruik en beleving van ruimte naar een relationele benadering van ruimte, als gevolg van een fundamenteel veranderde maatschappij. Dit komt door de intrede van het Informatietijdperk; ofwel de ICT-revolutie en de toename in verplaatsingsmogelijkheden in de laatste vier decennia. In dit tijdperk heeft de overheid heeft aan invloed verloren. Economische actoren, met name de multinationals die gemakkelijk gebruik maken van zowel lokale inbedding en globale verbindingen, hebben veel meer invloed gekregen op de ruimtelijke ontwikkelingen. De economische vitaliteit van een regio is tegenwoordig afhankelijk van kennisoverdracht tussen actoren die zich zowel in een cluster als in een netwerk kunnen verenigen. De nabijheid tussen bedrijven (actoren), waardoor kennisoverdracht wordt gerealiseerd, is van belang voor de innovatiekracht en economische productie in een regio. Maar deze nabijheid hoeft niet geografisch te zijn. Cognitieve en organisatorische nabijheid zijn zeer belangrijk om bedrijven te laten leren van elkaar, of op een andere manier te profiteren. Een bedrijventerrein, als ruimtelijk concept, is een verzameling van bedrijfseconomische processen en bestuursnetwerken. De ruimtelijke ontwikkeling van het terrein is dus in grote mate afhankelijk van economische processen en bedrijfsmatige prestaties.

Naar aanleiding van de bovenstaande theoretische analyse heeft dit onderzoek een verkenning uitgevoerd hoe een bedrijvengestuurde herstructurering kan worden georganiseerd. Hiervoor is er eerst onderzoek verricht in Engeland, waarbij er verschillende praktijkvoorbeelden zijn geanalyseerd van bedrijvengestuurde herstructurering. Er zijn hierbij twee types herstructureringsorganisaties onderzocht. Ten eerste een Urban Partnership. Deze planningsorganisatie is interessant vanwege de intensieve en succesvolle herstructurering die is gerealiseerd, waarbij de lokale bedrijven hebben geparticipeerd in de herstructureringsorganisatie. Ten tweede is er onderzoek gedaan naar een instrument die een geheel zelfstandige bedrijvengestuurde organisatie voor ruimtelijk beleid mogelijk maakt: de Business Improvement District (BID). Dit instrument is relevant omdat het uitgaat van het zelforganiserend vermogen van bedrijven en daarmee volledig bedrijvengestuurd kan zijn.

Het onderzoek naar de Urban Partnership, de Speke Garston Partnership (SGP) & Speke Garston Development Company (SGDC) genoemd, heeft voornamelijk inzicht gegeven in

de meerwaarde van de sturing van een herstructurering vanuit de leidende bedrijven. Tevens waren er oorzaken aan te wijzen voor de grote vernieuwingsbijdrage van deze herstructureringsaanpak. De leiding en zeggenschap van de lokale bedrijven heeft geleid tot de vorming van een alliantie van publieke en private stakeholders. De relationele inbedding van deze alliantie, het vertrouwen en commitment die de actoren wisten op te bouwen, zorgde voor een vernieuwingsbijdrage die werd gestimuleerd door publieke en private bedrijfsmatige investeringen. Tevens zorgde de kennis en leiding van de leidende bedrijven ervoor dat de ruimtelijke ontwikkelingen een directe bijdrage hadden aan de economische ontwikkeling van het terrein. Het realiseren van nieuwe ontwikkelingsruimte leidde tot een versterking van de economische clusternetwerken op de bedrijventerreinen (en in de regio). Deze versterkte clusternetwerken dragen bij aan een grotere innovatiekracht en productie van de bedrijven op bedrijventerreinen. Desondanks was de herstructureringsorganisatie SGP & SGDC maar in beperkte mate bedrijvengestuurd. De herstructurering was nog steeds afhankelijk van de middelen vanuit de overheid, zowel in management, financiële middelen als grondeigendom. Het is daarmee niet direct toepasbaar voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak van bedrijventerreinen in Nederland.

Daarvoor levert het onderzoek naar de BID in Engeland meer inzicht. Dit is een zogenoemde zelforganisatie van bedrijven voor ruimtelijke verbeteringen. De regeling houdt in dat bedrijven op eigen initiatief en op basis van een stemming onder de bedrijven een organisatie kunnen oprichten voor ruimtelijke verbeteringen in hun bedrijfsomgeving. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de bedrijven. Het budget bestaat uit een extra heffing aan de bedrijven, die op basis van de stemming verplicht zijn deze te betalen. Er zijn drie verschillende BID's op bedrijventerreinen onderzocht. Daarbij is geanalyseerd in hoeverre ze bedrijvengestuurde organisaties zijn en welke bijdrage ze hebben geleverd aan de herstructurering van het terrein. De conclusie van dit onderzoek is dat een BID een bedrijvengestuurde organisatie is. Echter de bijdrage van een BID aan de herstructurering lijkt relatief beperkt. Een BID draagt het meeste bij aan een gezamenlijk collectief beheermanagement voor een bedrijventerrein. Daarmee kan het voornamelijk veroudering tegengaan. Een succesvolle BID kan in zeer bescheiden mate ook een bijdrage leveren aan de vernieuwing van het terrein of een bijdrage leveren aan de versterking van de economische prestaties van de bedrijven. Voornamelijk het beperkte budget van een BID en de nadruk op de gebruikers van het terrein belemmert de mogelijkheden voor een vernieuwingsaanpak.

De bovenstaande resultaten uit het onderzoek in Engeland zijn vervolgens toegepast op een case study in Nederland, betreffende de herstructurering van bedrijventerrein Lage Weide in Utrecht. Hierbij is er geanalyseerd welke mogelijkheden er zijn voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak voor bedrijventerrein Lage Weide, waarbij tevens een vergelijking met de cases in Engeland wordt gemaakt. De capaciteiten van het BID-instrument om freeridersgedrag te elimineren en een collectieve aanpak door bedrijven op een bedrijventerrein te introduceren is voor de Nederlandse problematiek interessant. Er is daarom in de case study van bedrijventerrein Lage Weide onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een instrument dat een vergelijkbare organisatiestructuur kent als de BID, maar een gezamenlijke exploitatie van kavels en vastgoed op bedrijventerreinen mogelijk maakt. De regeling, de Gemeenschappelijk Stedelijke Private Vernieuwing, is nu slechts een voorstel en heeft nog geen wettelijk mandaat. De aanname van dit onderzoek was dat deze regeling wellicht van de positieve eigenschappen van de BID-regeling gebruik kon maken en deze kon inzetten om een relatief grote vernieuwingsbijdrage op verouderde bedrijventerreinen te bewerkstelligen. Dit onderzoek concludeert echter op basis van de case study van bedrijventerrein Lage Weide dat de haalbaarheid van een dergelijk instrument zeer klein wordt geschat. Op basis van de interviews met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven blijkt dat de verplichte deelname op basis van stemming voor een gezamenlijke vernieuwing van het eigen private eigendom als zeer onwenselijk wordt beschouwd door ondernemers. Het brengt de continuïteit van hun bedrijf in gevaar en ondermijnt hun autonomie over de bedrijfsvoering. Er zal dus nooit de benodigde stemmen voor de oprichting van het instrument worden behaald. Een ander resultaat van het onderzoek in Lage Weide is dat de oprichting van het ondernemersfonds op Lage Weide tevens een vorm van zelforganisatie is en vergelijkbaar is met de BID-regeling in Engeland. Dit onderzoek schat de kansen voor een bijdrage van het ondernemersfonds aan het beheer van het terrein redelijk goed in. Het kan daarmee, gelijk aan de BID, een beperkte bijdrage leveren aan de herstructurering van het bedrijventerrein. Echter, voor een intensieve vernieuwingsbijdrage (van de private delen) op bedrijventerrein is een gehele bedrijvengestuurde opzet lastiger. Het versnipperde eigendom is als ingebodde institutie een zeer complexe belemmering. Ondanks de collectieve voordelen is een terreinbrede, gezamenlijke bedrijvengestuurde aanpak voor vernieuwing lastig te realiseren door het beperkte budget van bedrijven. Een aanpak die uitgaat van de grond- en vastgoedwaarde levert weer veel onzekerheid voor een ondernemer op.

Vernieuwing zal daarom veel meer op incidentele en (gebied)specifieke basis moeten plaatsvinden. De hechte en vertrouwelijke alliantievorming bij de herstructurering in de eerste case study (SGP & SGDC) kan als voorbeeld dienen. De zeggenschap en sturing die bedrijven kregen in die aanpak heeft veel ruimtelijke vernieuwing en economische herontwikkeling opgeleverd. In een dergelijke context is de oprichting van het ondernemersfonds een goede ontwikkeling. Het 'leert' de bedrijven de voordelen van een collectieve aanpak. Het zorgt voor een versterkte en meer gelijkwaardige communicatie en samenwerking tussen de bedrijven en de overheid. Tevens biedt het ondernemersfonds wellicht mogelijkheden om actief, vanuit een bedrijvengestuurde organisatie, op zoek te gaan naar ontwikkelingskansen voor gezamenlijke vernieuwing tussen ondernemers. Als de overheid dergelijke initiatieven ondersteunt leveren de publieke investeringen meer rendement op. Een dergelijke aanpak past bij een outside-in benadering, mits de overheid niet vooral het beleid invult en in gelijkwaardige partnerschap met de betrokken bedrijven wil herontwikkelen. Dit creëert kansen voor additionele private investeringen op het terrein en tot een versterking van de clusternetwerken, innovatiekracht en productie van de bedrijven.

1 Inleiding

1.1 Probleemanalyse

1.1.1 De omvangrijke herstructureringsopgave van bedrijventerreinen

In de dynamiek van steden nemen bedrijventerreinen sinds de tweede helft van de vorige eeuw een belangrijke positie in. Bovendien vertegenwoordigt de bedrijvigheid op bedrijventerreinen een zeer groot aandeel van onze Nederlandse economie. Het functioneren van deze bedrijventerreinen heeft daarmee veel invloed op de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Nederland. Juist het functioneren van deze bedrijventerreinen wordt de afgelopen decennia steeds meer bekritiseerd. Met name de signalering van de toename van de leegstand en de toename van verscheidene vormen van veroudering geven daar aanleiding toe. Het leeuwendeel van het onderzoek naar de veroudering van bedrijventerreinen geeft aan dat er met name problemen zijn op het gebied van de uiterlijke kenmerken, de bereikbaarheid, het ruimtegebruik en verschillende vormen van overlast die tot een kwalificatie van veroudering leiden (BRO/Heijdemij 1987, NEI 1998, CPB 2001, Louw et al., 2009). Vanaf 2000 hebben verscheidene onderzoeken een snel verouderingsproces in de vorige twee decennia van bedrijventerreinen aangetoond (Olden, 2010). De veroudering verloopt steeds sneller. Zowel het aantal verouderde kavels als het aantal bedrijventerreinen dat als verouderd valt aan te merken neemt toe. Daarmee wordt het probleem steeds groter.

De snelle veroudering van bedrijventerreinen heeft hoofdzakelijk twee oorzaken. Ten eerste zijn er door gemeenten structureel te veel nieuwe bedrijventerreinen ontwikkeld in relatie tot de totale vraag naar bedrijventerreinkavels en de totale bestaande voorraad van kavels/terreinen (Olden, 2010). Ten tweede zijn er in dezelfde periode nauwelijks herstructureringen uitgevoerd van verouderde bedrijventerreinen. Dit heeft te maken met de complexiteit, de lange doorlooptijden en de hoge kosten van dergelijke herstructureringen.

Er is behoefte aan een planningsstrategie die deze veroudering kan tegengaan, omdat de veroudering het functioneren van de terreinen ondermijnt. De verouderde bedrijventerreinen zullen moeten worden herontwikkeld volgens een innovatief beleid dat gebaseerd is op het ondersteunen van de bedrijvigheid in de toekomst en aansluiting vindt bij de moderne stedelijke ontwikkelingen en ruimtegebruik. Veel van de bedrijventerreinen die dienen te worden geherstructureerd zijn ontwikkeld in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Het is daarom niet verwonderlijk dat het ontwerp en concept van deze terreinen inmiddels niet meer aansluit op de wensen en werkwijze van hedendaagse bedrijven, omdat de gehele (wereld)economie aan zulke drastische veranderingen onderhavig is geweest.

Voor de slagingskans van een herstructurering is het van belang dat het totale aanbod van bedrijventerreinen de (toekomstige) vraag naar bedrijventerreinen niet zal overstijgen. Drastische inperking van de huidige harde en zachte plannen voor nieuwbouw is daarom een initiële voorwaarde voor het verhelpen van veroudering op bedrijventerreinen. Maar zeer belangrijk is hoe de veroudering op de bestaande bedrijventerreinen kan worden verminderd. Dit is dan ook de focus van dit onderzoek.

1.1.2 Herstructurering in tijden van overheidsbezuinigingen

De herstructurering en het tegengaan van veroudering op bedrijventerreinen is al decennia lang een belangrijk thema in de ruimtelijke ordening. Tevens is het onderwerp in de politiek al enige tijd een heet hangijzer. De herstructurering blijkt een complexe en kostbare planningsopgave. Daarom is er de ambitie, vanuit de wetenschap, praktijk en overheid, om tot nieuwe methoden en beleid te komen om de aanpak van deze herstructureringsopgave te versnellen en de kosten ervoor te verlagen. Zeker in de huidige tijden van crisis zijn er beperkte financiële middelen beschikbaar vanuit de overheid voor kostbare herstructureringsprojecten.

De crisis die sinds 2008 de wereldeconomie en de Nederlandse economie beïnvloedt heeft vergaande gevolgen voor de geraamde overheidsuitgaven in de komende 5 a 10 jaar. De kosten van herstructureringsopgave is voor de crisis geschat op 6,35 miljard euro (THB, 2008). Men kan verwachten dat in tijden van verminderde groei of zelfs recessie deze kosten alleen maar hoger zullen worden, aangezien de veroudering zal toenemen. Dit komt omdat er minder bedrijvigheid zal zijn of ontstaan die de het huidige overaanbod aan bedrijventerreinkavels zal invullen. De overheidsuitgaven zullen de komende jaren drastisch

worden verkleind. Hetgeen tot gevolg heeft dat de nodige miljarden voor de herstructureringsopgave niet beschikbaar zullen zijn. Het is dus noodzakelijk om nieuwe manieren te vinden om de herstructureringsopgave aan te pakken, die niet (geheel) afhankelijk zijn van publieke middelen. Daarom is in dit onderzoek gezocht naar een vorm van meer bedrijvengestuurde herstructurering in plaats van herstructurering die vooral overheidsgestuurd is. Hierbij is de ambitie om de slagingskans van herstructurering te vergroten en gelijktijdig de publieke kosten ervoor te verminderen. Dit vergt meer creatieve en coöperatieve manieren om veroudering te verminderen.

1.1.3 Een outside-in herstructureringsaanpak: bedrijvengestuurde herstructurering

Op basis van nieuwe planningtheoretische inzichten, met name de evolutionaire economische theorieën, zelforganisatie en de actor-relatieve benadering wordt gesteld dat het huidige ruimtelijke (overheids)beleid nauwelijks rekening houdt met de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen van de laatste 40 jaar (Boelens, 2010). Ontwikkelingen die met name het gevolg zijn van de vergaande globalisering en verstedelijking, en de opkomst van het informatietijdperk. Ook bedrijventerreinen worden door deze ontwikkelingen beïnvloed. In dit rapport wordt een nieuw bedrijventerreinenbeleid onderzocht dat is gebaseerd op een nieuwe planologische benadering, genaamd 'outside-in' benadering, wat een reactie is op de bovengenoemde sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen en de daaraan gerelateerde wetenschappelijke inzichten. Er is juist gekozen voor outside-in als een benadering voor een nieuw beleid voor bedrijventerreinen omdat deze benadering uitgaat van het zelfoplossend vermogen van de maatschappij, wat een vereiste is in tijden van beperkte financiële middelen vanuit de overheid.

In dit onderzoek zijn verschillende instrumenten geanalyseerd die passen binnen de outside-in benadering, uitgaan van het zelforganiserend vermogen van bedrijven en daardoor minder afhankelijk zijn van de financiële middelen van de overheid. Deze instrumenten zijn Urban Partnership, de BID (Business Improvement Districts) en de GPSV (Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing). Urban Partnership is een planningstrategie in Engeland die uitgaat van participatie van private en civiele actoren in projecten voor stedelijke gebiedsontwikkeling. De bedrijven en burgers hebben voor een deel verantwoordelijkheid en zeggenschap in de projecten, echter het initiatief voor de vernieuwing ligt bij de

overheid. De BID gaat uit van een zelforganisatie in ruimtelijke verbeteringen. Bij zelforganisatie ligt het initiatief nadrukkelijk wel in de maatschappij. De BID maakt het mogelijk dat lokale ondernemers zich kunnen inspannen om verbeteringen in hun fysieke bedrijfsomgeving aan te brengen. De GPSV is gebaseerd op gezamenlijke private samenwerking van alle grondeigenaren in een gebied. GPSV is daarmee ook een vorm van zelforganisatie van private eigenaren. In dit onderzoek is gekeken of de instrumenten kunnen bijdragen aan het tegengaan van de veroudering van bedrijventerreinen. Voor de instrumenten is de aanname dat ze met name geschikt zijn om een organisatorisch kader te vormen voor een bedrijvengestuurde herstructurering. De BID en GPSV maken beide gebruik van het zelfoplossend vermogen van de lokale betrokken (civiele en private) actoren.

Bij een herstructurering van een verouderd bedrijventerrein kan er een onderscheid worden gemaakt tussen een bijdrage aan vernieuwing en beheer. Enerzijds kan veroudering worden tegengegaan door de ruimte te vernieuwen, anderzijds door de ruimte goed te beheren of te onderhouden. In het eerste geval is er directe vermindering van de veroudering tot gevolg. In het geval van beheer wordt veroudering in theorie tegengegaan. Maar er kan ook een indirect effect optreden dat veroudering vermindert. Namelijk als het beheer de aantrekkelijkheid van het terrein verhoogt kan dat leiden tot meer investeringen van de gevestigde bedrijven in hun kavel of pand, of het kan investeringen genereren van nieuwe bedrijven. In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de BID en de GPSV kunnen bijdragen aan een beter beheer enerzijds en aan vernieuwing anderzijds.

1.2 Onderzoeksvraag

Het bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe kunnen bedrijven zelf de herstructurering van hun bedrijventerreinen ter hand nemen?

Deze onderzoeksvraag is geanalyseerd aan de hand van de volgende hypothesen:

1. Outside-in leidt tot een betere aanpak van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in verhouding tot de traditionele benadering (inside out).
2. Een bedrijvengestuurde organisatie is een praktische invulling van een outside-in benadering, die geschikt is voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

3. Urban Partnership, BID en GPSV zijn vormen van bedrijvengestuurde zelforganisaties die een oplossing bieden bij de verouderingsproces van bedrijventerreinen.
4. Wanneer bedrijven zelf de leiding nemen over de herstructurering (zelforganisatie) is het mogelijk om met minder publieke middelen toch voortgang te boeken met de herstructureringsopgave en kan tegelijkertijd een verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt worden bereikt.

1.3 Onderzoekopzet

Het onderzoek is opgedeeld in een theoretisch gedeelte en een empirisch gedeelte. In het theoretische deel is geanalyseerd in hoeverre de outside-in benadering uitkomst kan bieden voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Het theoretische deel is daarmee een onderbouwing voor de nut en noodzaak van een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak in plaats van overheidsgestuurd. In het empirisch onderzoek zijn er enkele praktijksituaties van een bedrijvengestuurde herstructurering onderzocht, waarbij de gehanteerde planningsaanpak voor het tegengaan van de veroudering op de betreffende bedrijventerreinen centraal staat. De herstructureringsorganisaties die onderzocht zijn waren een Urban Partnership en drie verschillende Business Improvement Districts (BID) op bedrijventerreinen.

Vervolgens sluit het empirische onderzoek af met een case study in Nederland om te kijken wat van de praktijkvoorbeelden in Engeland geleerd kan worden. Dit wordt onderzocht aan de hand van een herstructureringsaanpak voor bedrijventerrein Lage Weide in Utrecht.

GPSV is daarbij als praktische invulling van bedrijvengestuurde herstructurering onderzocht; als antwoord op de tekortkomingen van de herstructureringsaanpak in Engeland. Voornamelijk tekortkomingen met betrekking tot belemmeringen als gevolg van de versnipperde eigendomssituatie op bedrijventerreinen in NL.

Aan de hand van deze case studies zijn er dus verschillende processen van vernieuwing en/of beheer onderzocht. Tussen de cases is er een grote variatie van de mate van vernieuwing en/of beheer, en de mate van zelforganisatie van het bedrijfsleven. De analyse hiervan geeft een breed beeld van de mogelijkheden voor bedrijvengestuurde beheer en/of vernieuwing.

De drie case studies zijn:

1. Urban Partnership (SGP & SGDC): Speke-Garston, Engeland (Liverpool)
2. BID: Brackmills BID/ Cannock Chase BID/ Hartlepool BID, Engeland
3. Lage Weide: Vergelijking met Engeland en mogelijkheid toepassing GPSV, Nederland (Utrecht)

Aan de hand van de case studies zijn de volgende deelvragen behandeld:

1. Biedt een Urban Partnership, zoals de SGP & SGDC, mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak?
 - a. Op wat voor manier heeft de Urban Partnership SGP & SGDC bijgedragen aan het succes van de herstructureringsopgave en hoe groot was de rol van de bedrijven hierin?
 - b. Op wat voor manier heeft de participatie van de lokale bedrijven in de herstructurering van Speke-Garston bijgedragen aan de vernieuwing en/of beheer van de bedrijventerreinen Estuary Commerce Park en Boulevard Industry Park?
2. Biedt een BID op een bedrijventerrein als organisatie mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak?
 - a. In hoeverre kan een Business Improvement District (BID) bijdragen aan het beheer van een bedrijventerrein?
 - b. In hoeverre kan een Business Improvement District (BID) bijdragen aan de vernieuwing van een bedrijventerrein?
3. Welke kansen zijn er, op basis van de voorbeelden uit Engeland, voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak van bedrijventerrein Lage Weide?
4. In hoeverre zou de GPSV-regeling kunnen bijdragen aan vernieuwing en beheer voor Lage Weide en daarmee een praktische invulling kunnen zijn van een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak van Lage Weide?

De planningsaanpak in de verschillende case studies wordt geëvalueerd op basis van drie aspecten; [1] de mate van zelforganisatie van de bedrijven, [2] de bijdrage aan vernieuwing en beheer en [3] de mogelijke versterking van de clusternetwerken als gevolg van de bedrijvengestuurde vernieuwing en/of beheer.

2 Huidige planningsaanpak en veroudering van bedrijventerreinen

Om tot een oplossing te komen voor de veroudering op bedrijventerreinen is het nodig om de oorzaken en de specifieke problemen rondom de veroudering goed te kennen. In dit hoofdstuk zullen de huidige verouderingsproblematiek en de ontwikkeling daarvan in het verleden centraal staan. Er wordt ingegaan op het beleid rond bedrijventerreinen en de invulling van het concept van bedrijventerreinen in de aanloop naar de huidige stand van zaken. Hierbij wordt er getracht de proposities van het huidige beleid bloot te leggen, alsmede de kenmerken van (het) veroudering(sproces) en de problemen rond de uitvoer van herstructureringen.

2.1 Het traditionele planningmodel

Van oudsher is wonen en werken nauw met elkaar verbonden; tot 1900 vond het zelfs hoofdzakelijk in hetzelfde gebouw plaats. Aan het einde van de negentiende eeuw veranderde de verhouding tussen wonen en werken als gevolg van de industriële revolutie. In de Nederlandse steden verrezen grootschalige fabriekscomplexen. De compacte binnensteden konden geen ruimte bieden aan de expanderende industrieën. Daarom bouwden opkomende ondernemingen als Stork, Philips, Begeman en Heineken nieuwe fabrieken aan de rand van de 19^{de}-eeuwse woonwijken. Door verbeteringen in de mobiliteit werd het in de loop van de 20^{ste} eeuw mogelijk dat wonen en werken steeds verder uit elkaar konden groeien. Bedrijventerreinen werden daarbij gescheiden van andere functies om overlast van milieuhinderlijke bedrijven te voorkomen. Vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw tot nu, zijn het de gemeenten die actief beleid voeren voor bedrijventerreinen, met een nauwe betrokkenheid van provincies en de rijksoverheid.

Sindsdien is het bedrijventerreinenbeleid nog altijd gebaseerd op het traditionele monofunctionele concept uit de eerste helft van de vorige eeuw (Louw et al., 2009, pg 21). In dit concept staat het voorzien in de ruimtebehoefte van bedrijven en de locatiestrategie

ervan centraal. Hierbij is onveranderd gebleven dat de behoefte aan ruimte en locatie door de overheden wordt ingeschat en bepaald. De nadruk op dit beleid komt voort uit een tweetal onderliggende presumpties. Namelijk, dat de scheiding van bedrijventerrein-gerelateerde bedrijfsactiviteiten van ander ruimtegebruik en het actief aanbieden van bedrijventerreinen het welzijn van de burger zal verbeteren en de economie zal stimuleren. De overlastgevoelige bedrijven worden geconcentreerd en gescheiden van andere ruimtelijke functies, wat de milieuhygiëne in onze steden ten goede komt (Van 't Klooster, 2006). De beschikbaarheid van goedkope, aantrekkelijke ruimte op goed bereikbare bedrijventerreinen zal de economie stimuleren, omdat bedrijven zich kunnen vestigen waar ze graag willen (bijv. nabij hun afzetmarkt), gemakkelijk kunnen starten, uitbreiden of verplaatsen. Hiermee zou een dergelijk beleid belangrijke belemmeringen in het functioneren van bedrijven kunnen wegnemen of verminderen.

Binnen het kader van realisatie van een bedrijventerrein, kunnen eraan de hand van de belangrijkste stadia van het ontwikkelingsproces van een bedrijventerreinen verschillende modellen worden gedefinieerd. In de onderstaande tabel worden deze modellen schematisch weergegeven.

Figuur 2.1: Modellen voor ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen

Model	Grondexploitatie	Bouwen van bedrijfspand	Bouwexploitatie	Eindgebruiker	Beheer openbaren ruimte
A	Eindgebruiker regelt alles voor eigen gebruik				
B	Grond-exploitant	Eindgebruiker			Grondexploitant of vereniging van eigenaren
C	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Eindgebruiker (koper)		Grondexploitant of vereniging van eigenaren
D	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Grondexploitant of belegger/verhuurders
E	Ontwikkelaarsgrond-exploitant		Eindgebruiker (koper)		Grondexploitant of vereniging van eigenaren
F	Ontwikkelaarsgrond-exploitant		Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Belegger/verhuurder

Bron: Van 't Klooster, 2006, pg. 40

Bij de modellen B-C-D is er geen scheiding tussen de grond- en vastgoedmarkt. Dezelfde partij die de grondexploitatie voert, is verantwoordelijk voor de bouwontwikkeling. In deze modellen komt dan ook maar één prijs tot stand. Bij de andere modellen heeft zowel de grond als het pand een prijs. In Nederland worden bedrijventerreinen al decennia op dezelfde manier gerealiseerd; de gemeente koopt de ruwe bouwgrond binnen het plangebied, maakt deze bouwrijp, verkoopt bouwpercelen aan bedrijven (de eindgebruikers) en blijft eigenaar van de wegen, parkeerplaatsen, openbaar groen en dergelijke. Dit is gelijk aan model B in bovenstaande schema, waarbij de gemeente de rol van grondexploitant vervult. In het buitenland, zoals in Groot-Brittannië, zijn overheden vaak minder actief op de grondmarkt en worden er ook bedrijventerreinen ontwikkeld door private partijen (Louw et al., 2009, pg. 118). De actieve rol van gemeenten als grondexploitant, naast haar publieke beleidsvoering voor bedrijventerreinen, geeft extra mogelijkheden ter ondersteuning van het economisch en ruimtelijk beleid en het grondbeleid van gemeenten. Dit betekent dat het voorwaarden kan scheppen aan de bouw, percelen voordelig kan aanbieden, en via de verkoop van de grond extra gemeentelijke inkomsten derven (Louw et al., 2009, pg. 133). De uitgever van de percelen heeft de keuze om het grondeigendom te verkopen of slechts het erfpachtrecht daarop. In de Nederlandse praktijk, waarbij in bijna alle gevallen de gemeente de uitgever van de percelen is, komt enkel de verkoop van erfpachtrecht niet veel voor aangezien de meeste bedrijven de voorkeur aan koop geven (Needham, 2003). Slechts 12% van de gemeenten hanteert uitgifte in erfpacht als regel, met nog 5% die een gedifferentieerd systeem hanteert (De Jong et al., 1995). De conventie van de Nederlandse gemeenten om zelf de grondexploitatie uit te voeren en in de meeste gevallen het eigendom de percelen direct aan de individuele bedrijven te verkopen heeft ertoe geleid dat 72% van de bedrijven op bedrijventerreinen ook eigenaar van het perceel is, tegen 27% huurder en 1% lease (Stec Groep, 2005).

Kenmerkend voor de Nederlandse praktijk is dat er door gemeenten na de realisatie van het bedrijventerreinen nog maar weinig aandacht aan het terrein wordt besteed. Het onderhoud van het openbaar gebied wordt, net als de andere stedelijk openbare ruimte, uitgevoerd door de gemeentelijke dienst. Een apart beheerbeleid voor een bestaand bedrijventerrein komt niet veel voor. Het beheer van de private kavels wordt altijd aan de bedrijven op het bedrijventerrein overgelaten (Needham et al., 2005, p. 126). Zij onderhouden vaak individueel hun eigen kavels. Gevolg van de huidige praktijk is dat het onderhoud slecht is en dit bijdraagt aan de veroudering van het terrein. (Needham et al., 2005, p. 126). Bij de

aanleg van nieuwe bedrijventerrein wordt een dergelijk beheermanagement voor bedrijventerreinen steeds vaker ingevoerd, waarbij bedrijven steeds vaker verplicht worden bij te dragen. Parkmanagement is hier een voorbeeld van. Uit een studie van Gordijn et al. (2007) blijkt dat beheermanagement, zoals parkmanagement, ertoe leidt dat bedrijventerreinen veel minder snel verouderen (Gordijn et al., 2007).

Hoewel het beleid voor bedrijventerreinen voortdurend in ontwikkeling is, is dus de hierboven beschreven context sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw nagenoeg hetzelfde gebleven. Deze beleidsvoering, zo blijkt nu, heeft tot de volgende planologische kenmerken voor bedrijventerreinen geleid (Louw et al, pg 134);

- Ruim aanbod aan (nieuwe) bedrijventerreinen tegen lage prijzen
- Grondexploitatie (door gemeente) en gebouwexploitatie gescheiden
- Commerciële ontwikkelaars niet actief bij ontwikkeling van bedrijventerreinen
- Versnipperd eigendom op bedrijventerreinen. Percelen vaak in eigendom van eindgebruiker, veel verschillende eigenaren op één bedrijventerrein

Deze uitkomsten hebben nadere gevolgen gehad voor de toestand op bedrijventerreinen. Deze gevolgen worden in paragraaf verder toegelicht.

2.2 Versnelde veroudering van bedrijventerreinen

Vanaf 1970 begint men tekenen van veroudering op bedrijventerreinen te signaleren. Het onderzoek naar de veroudering, zowel door de overheden en de wetenschap, is dan nog zeer sporadisch. Vanaf jaren tachtig en negentig zijn de verouderingsverschijnselen breder onderkend en lijkt de veroudering duidelijker zichtbaar en ernstiger te zijn. Vanaf 1980 werd de verouderingsproblematiek onderdeel van de politieke agenda (Louw et al., 2009, pg. 140). Pas na 2000 begint er een helderder beeld te ontstaan van de ontwikkeling van de veroudering van bedrijventerreinen in heel Nederland. Daarmee ontstaat er steeds meer kritiek op het huidige beleid, met name op de structurele hoge uitgifte en planvoorraden voor nieuwe terreinen ten opzichte van de huidige voorraad en het aandeel veroudering van de totale voorraad.

2.2.1 Kenmerken van veroudering

Vanaf 1970 begint men tekenen van veroudering op bedrijventerreinen te signaleren. Het onderzoek naar de veroudering, zowel door de overheden en de wetenschap, is dan nog zeer

sporadisch. Vanaf jaren tachtig en negentig zijn de verouderingsverschijnselen breder onderkend en lijkt de veroudering duidelijker zichtbaar en ernstiger te zijn. Vanaf 1980 werd de verouderingsproblematiek onderdeel van de politieke agenda (Louw et al., 2009, pg. 140). Pas na 2000 begint er een helderder beeld te ontstaan van de ontwikkeling van de veroudering van bedrijventerreinen in heel Nederland. Daarmee ontstaat er steeds meer kritiek op het huidige beleid, met name op de structurele hoge uitgifte en planvoorraden voor nieuwe terreinen ten opzichte van de huidige voorraad en het aandeel veroudering van de totale voorraad.

Bij het beschrijven van de kenmerken van een verouderd bedrijventerrein is het belangrijk om op te merken dat in dit verband veroudering wordt beschouwd als een subjectief begrip. Dit houdt in dat of en in welke mate er veroudering wordt geconstateerd afhankelijk is van de waarnemer. Een krappe toegangsweg tot een bedrijventerrein kan bij het ene bedrijventerrein als hinderlijk worden beschouwd en kan dus een verouderingskenmerk zijn, terwijl dit bij het andere bedrijventerrein niet het geval is. Zelfs bij één specifiek bedrijventerrein kunnen er dus verschillende kwalificaties met betrekking tot veroudering worden opgemaakt door verschillende actoren. Ondanks dit subjectieve karakter van het begrip veroudering zijn er wel universele of veelvoorkomende verouderingskenmerken te onderscheiden.

Figuur 2.2: Overzicht van veelvoorkomende aspecten van veroudering op bedrijventerreinen

Ruimtegebruik	Aanzicht/uitstraling	Ontsluiting	Milieuhygiëne
Braakliggende (niet uitgegeven) kavels	Verpaupering openbare ruimte	Slechte bereikbaarheid van het terrein	Bodemvervuiling
Aanwezigheid (ongebruikte) strategische reserves/restruimte	Verpaupering kavels en panden	Slechte ontsluiting op het terrein/slechte interne infrastructuur	Geluidsoverlast
Inefficiënte/ongunstige verkaveling	Oneigenlijk gebruik ruimte (opslag en parkeren op de openbare weg)	Slechte wegen	Luchtvervuiling
Leegstand	Zwerfvuil/afval	Ondergrondse infrastructuur (riolering, telematica)	Geuroverlast
Gebrek aan uitbreidings-/ontwikkelingsruimte	Slechte bewegwijzering	Ontbreken modaliteiten	Stofoverlast
	Lelijk aanzicht voorterreinen (opslag)	Te weinig gebruik modaliteiten	Aanwezigheid risicovolle bedrijfsactiviteiten
	Criminaliteit	Verkeersonveilige situaties	
	Sociale onveiligheid	Gebrek aan parkeervoorzieningen	
	Ontbreken voorzieningen	Gebrek aan laad- en losmogelijkheden	

Bron: ETIN, 2003, pg. 31

In het schema zijn de verschillende aspecten op vier onderdelen ingedeeld. Als eerste kan de uitstraling van het terrein ondermaats worden beschouwd. Initiële investeringen kunnen al voor een onaantrekkelijk beeld zorgen (Louw et al., 2009, pg. 149). De meeste terreinen kennen bij aanleg al een monofunctioneel karakter waar bedrijfshallen en parkeerplaatsen het beeld domineren (Van 't Klooster, 2006, pg. 1). Voor veel ondernemers is het pand niet meer dan een omhulsel (Louw et al., 2009, pg. 164; Olden, 2007, pg. 29-31). Bij de keuze/bouw ligt de nadruk voor ondernemers voornamelijk op het productieproces en de daarmee gemoeide inrichting van het pand. De bedrijfspanden zelf zijn voor de ondernemer van minder belang en daarom tegen lage kosten gebouwd (Olden, 2007, pg. 31).

Door de specifieke, individuele eisen van ondernemers heeft het bouwen of kopen van een nieuw pand daarom de voorkeur. Ze hebben, door de ruime voorraad en de structurele hoge uitgifte van nieuw, al snel de keus om voor nieuw te gaan. Bestaand vastgoed is daarom snel

verouderd, aangezien het relatief snel als incourant aangemerkt ten opzichte van de beschikbare nieuwe kavels/vastgoed (Van Dinteren, 2008).

Pen en Hiethaar (Pen & Hiethaar, 1998, pg. 440) definiëren een verouderd bedrijventerrein als volgt: *"Een bedrijventerrein is verouderd als zich hier op infrastructureel, ruimtelijk, representatief, milieukundig, economisch en organisatorisch gebied elkaar versterkende problemen voordoen, die voortkomen uit de huidige eisen die aan moderne bedrijfsterrainen en de ruimtelijke omgeving worden gesteld."*

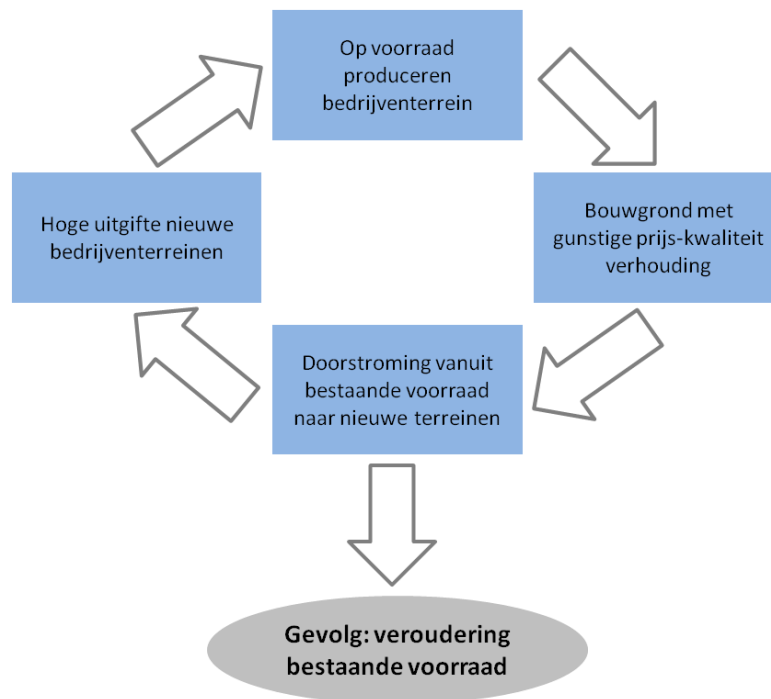
Veroudering, ook wat betreft de uitstraling, heeft vaak een versterkend effect. Panden die slecht worden onderhouden, zwerfafval of oneigenlijk gebruik zorgen voor een slechtere uitstraling waardoor men nog minder bereid is om te investeren in verbeteringen (Louw et al., 2009, pg. 149). Dit effect is waarneembaar voor alle aspecten van veroudering. Goede bereikbaarheid is voor de meeste bedrijven een belangrijke eis. Dit is dan ook een onderdeel waar verouderde bedrijventerreinen slecht scoren. Zowel de interne als de externe ontsluiting is van belang voor ondernemers op bedrijventerreinen. Bereikbaarheid is vaak verslechterd door stedelijke uitbreiding om het terrein. Tevens is kenmerkend voor de relatief oudere bedrijventerreinen dat de modaliteiten van vervoer niet meer aansluiten bij de huidige tijd. Deze terreinen kennen vaak oude, krappe waterverbindingen en in onbruik geraakte spoorlijnen, in combinatie met krappe ontsluitingswegen (Louw et al., 2009, pg. 150). Naast mogelijke leegstand of braakliggende terreinen zijn er nog andere vormen van inefficiënt grondgebruik op verouderde terreinen te constateren. Door de lage grondprijzen bij uitgifte hebben sommige bedrijven zeer ruime percelen gekocht, anticiperend op een eventuele uitbreiding. Deze ruimte kan, wanneer de uitbreiding uitblijft, onbenut blijven. Andersom kunnen bedrijven juist problemen ervaren met uitbreidingsmogelijkheden. Het perceel kan te klein geworden zijn. In dat geval kan uitbreiding lastig zijn omdat aangrenzende ruimte in eigendom is van andere, individuele eigenaren (Louw et al., 2009, pg. 151-152). Als laatste zijn er problemen omtrent de milieuhygiëne. Op de oudere bedrijventerreinen is vaak sprake van bodemverontreiniging. Vaak is niet meer helder wie voor deze verontreiniging verantwoordelijk is. Tevens zijn er, gelijk aan de moeilijkheden in fysieke schuifruimte op de terreinen, problemen met de ruimte voor overlastvergunningen. Er wordt in het bestemmingsplan van een bedrijventerreinen vergunningsruimte voor overlast gereserveerd. Dit geldt voor het hele terrein. Vervolgens kunnen bedrijven deze

ruimte ‘opkopen’. Deze versnipperde rechten voor milieubelasting leiden vaak op den duur ook tot inefficiënt gebruik ervan (Louw et al., 2009, pg. 152-153).

2.2.2 Overheidsbeleid oorzaak van veroudering

De invloed van de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen op de markt voor bestaande bedrijventerrein is lang onderbelicht gebleven. Na 2000 werd breed onderkend dat de gemeenten zelf, als gevolg van hun structurele hoge uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen in combinatie met het nagenoeg uitblijven van herstructureringen, de grootste bijdrage hebben geleverd aan de versnelling van het verouderingsproces op bedrijventerreinen (CPB, 2001; Louw et al., 2009; Provinciale Milieufederaties, 2007; Olden, 2007; Olden, 2010; PBL, 2009; Milieudefensie, 2007; THB, 2008; Van Dinteren & van der Krabben, 2008, 52–55; Van Dinteren, 2008). Meerdere onderzoekers gaan zelfs verder en constateren dat er sprake is van een zogenaamde ‘self-fulfilling prophecy’ of ‘negatieve vicieuze cirkel’ in het huidige bedrijventerreinenbeleid van de gemeenten en hogere overheden (Olden, 2010; Van Dinteren, 2008; Louw et al., 2009, pg 225). Daarmee stellen zij dat er niet meer veroudering ontstaan is als gevolg van een te grote aanvulling op het reeds bestaande aanbod. Dit heeft een zeer ruime markt gecreëerd waarbij de grondprijzen zeer laag zijn in vergelijking met andere vastgoedsegmenten (in sommige regio’s zelfs onder de kostprijs) (Van ‘t Klooster, 2006, pg. 3). Door de lage schaarste en de lage grondprijzen zullen bedrijven sneller naar een nieuw kavel trekken. De snelle doorstroming van oud naar nieuw en het lage rendement op de investeringen voor bedrijven (als gevolg van lage grondprijzen en veroudering) zorgt ervoor dat er weinig geld wordt besteed aan beheer en onderhoud van het bestaande pand op het bedrijventerrein (Van ‘t Klooster, 2006, pg. 4), met een snelle veroudering tot gevolg.

Figuur 2.3: De vicieuze cirkel van de huidige bedrijventerreinontwikkeling.



Bron: Van 't Klooster, 2006

De goedkope en ruime voorraad aan bedrijventerreinoppervlak heeft er tevens voor gezorgd dat er een trek ontstond van bedrijven van andere locaties, zoals de binnenstad, naar bedrijventerreinen. Ten tweede zorgde het goedkope en ruime aanbod van ruimte op bedrijventerrein ervoor dat bedrijven meer ruimte innamen. Overheden zagen vervolgens een “trend” en pasten de geraamde behoefte aan bedrijventerreinoppervlak daarop aan. Het beleid creëerde zelf een deel van die zogenaamde behoefte. Die behoefte werd dus onterecht beschouwd als een gegeven, waarbij de overheid met haar bedrijventerreinenontwikkeling in dienst zou staan van de Nederlandse maatschappij en haar economische ontwikkeling (Louw et al., 2009).

Het ruime en goedkope aanbod van relatief goedkope percelen (op nieuwe terreinen) heeft tevens een negatief gevolg op de slagingskansen van herstructurering. De lage prijzen hebben dientengevolge ook lagere inkomsten in het planontwerp van een herstructurering tot gevolg. Daarmee wordt het verschil in de begroting tussen nieuw en herstructurering nog groter. De aanleg van een nieuw bedrijventerrein levert voor een gemeente extra inkomsten op, terwijl de herstructurering door de hoge kosten van verwerving, sanering, sloop en nieuwbouw de gemeente enkel met kosten opzadelt. Het verschil in kosten en baten op de

korte termijn tussen herstructurering en nieuwbouw is de aanleiding dat gemeenten decennia lang elke keer weer voor de aanleg van een nieuw terrein kozen, ondanks dat er al sprake was van veroudering en leegstand op de reeds bestaande terreinen binnen de desbetreffende gemeente of regio. Er wordt in dit verband gesproken van een ingesleten institutionele planningpraktijk.

2.3 Obstakels voor herstructurering

Tot nu toe is het lastig gebleken om de herstructureringsopgave effectief te verminderen, alleen al omdat deze opgave zeer omvangrijk is (zie bijlage 1). Ongeveer een derde van alle bedrijventerreinen wordt als verouderd aangemerkt. De herstructurering van een verouderd bedrijventerrein is kostbaar en tevens duurder is dan nieuwbouw. De totale kosten voor de herstructureringsopgave wordt geschat op 6,35 miljard euro (THB, 2008). Maar daarnaast blijkt dat er naast de omvang van de herstructureringsopgave en de bijbehorende kosten, er nog een aantal andere obstakels zijn.

De oorzaken voor de hoge kosten

Bij de huidige grondprijzen leidt herstructurering zelden tot de vereiste rentabiliteit, omdat de residuele waarde van de grond daarvoor te laag is (Louw et al., 2009, pg. 166). Een aantal kenmerkende zaken voor een herstructurering van een verouderd bedrijventerrein voert de kosten op de balans snel op. Ten eerste is bij een herstructurering de sloop of verbouwing van verpauperde of leegstaande panden en/of percelen een gebruikelijke en noodzakelijke aanpak voor vernieuwing. Tevens is het vaak noodzakelijk om het ruimtegebruik aan te passen om de infrastructuur te verbeteren of percelen weer courant te maken. Met de sloop en nieuwbouw zijn uiteraard kosten gemoeid. De baten uit de herontwikkeling van het perceel zou wellicht deze kosten kunnen dekken, maar er zijn risico's aan verbonden. De kosten worden immers pas bij daadwerkelijke verkoop goed gemaakt. Een individuele eigenaar/gebruiker of eigenaar zal daarom niet snel dit risico willen nemen en deze voorinvestering willen doen, tenzij er een relatief hoog rendement is te behalen. Tevens heeft de lage schaarste van bedrijventerreinoppervlak (dat voornamelijk veroorzaakt is door het gemeentelijke bedrijventerreinenbeleid van de laatste 30 a 40 jaar) een lage gemiddelde grondprijs voor bedrijventerreinen opgeleverd. Dit heeft direct negatieve gevolgen voor de herstructureringskansen. Een herstructurering levert namelijk relatief lage opbrengsten op als gevolg van de relatieve lage grondprijs op bedrijventerreinen (Louw et al., 2009, pg. 166). Er zijn dus niet alleen hoge kosten gemoeid

bij herstructurering. Bij de huidige grondprijzen voor bedrijventerreinoppervlak kunnen de relatief lage opbrengsten de kosten ook opvoeren.

Bij herstructureringen tot nu toe is de gemeente, als gevolg van de desinteresse van overige (private) investeerders, vaak genoodzaakt grote delen van het bedrijventerrein op te kopen of te onteigenen om toch de plannen door te zetten. Deze grondaankopen brengen hoge kosten met zich mee. Wanneer de gemeente een perceel wilt aankopen dat geen leegstand betreft, maar een actief bedrijf, zal de gemeente vaak nog hogere kosten moeten maken voor de uitplaatsing van het desbetreffende bedrijf. Verouderde bedrijventerreinen kennen vaak ook een problematiek omtrent het milieubeleid. Met name bodemverontreiniging, decennia geleden veroorzaakt, is een veelvoorkomende vervuiling die bij een herstructurering ook tot hoge kosten leidt, aangezien deze zal moeten worden gesaneerd en de verantwoordelijk voor de vervuiling vaak niet meer is vast te stellen.

Als laatste moet worden opgemerkt dat de hoge kosten voor de baten uitgaan. Er zal dus voor een relatief hoog bedrag moeten worden voorgefinancierd, terwijl er een relatief hoog risico is op uitstel of verminderde baten bij afronding van de herstructurering (DHV Groep, 2007; Deloitte, 2010).

De complexiteit van de planningsopgave

Het decennia lang gehanteerde beleid van gemeenten omtrent de uitgifte van bedrijventerreinen, zoals beschreven in 2.1, heeft ertoe geleid dat bijna alle bedrijventerreinen die in aanmerking komen voor herstructurering te maken hebben met een context waarbij er sprake is van versnipperd eigendom, dat voornamelijk in handen is van individuele eigenaar-gebruikers (bedrijven). Deze situatie van versnipperd eigendom verhoogt de complexiteit van de herstructureringsplannen via verschillende wegen.

In de loop der jaren hebben de verschillende percelen en bijbehorende gebruikers (bedrijven) op een bedrijventerrein allen een verschillende ontwikkeling doorgemaakt. Daarbij kan een bedrijf voor lange tijd succesvol zijn geweest en daarom haar pand hebben uitgebreid en/of gemoderniseerd. Het tegenovergestelde kan uiteraard ook het geval zijn. Een bedrijf is weggetrokken of failliet gegaan en er is leegstand ontstaan of er is een marginale activiteit voor in de plaats gekomen. Een verouderd bedrijventerrein kent daarom een zeer gevarieerd grondgebruik, met gevarieerde economisch succes of ruimtelijke

kwaliteit. Deze verscheidenheid, gecombineerd met het versnipperde eigendom/gebruik, zorgt er tevens voor dat er in de plannen rekening gehouden moet worden veel en uitlopende, en vaak zelfs tegenstrijdige belangen van alle eigenaren en andere belanghebbenden, zoals investeerders, huurders, gebruikers, omwonenden, projectontwikkelaars en overheden. Bovendien is de veroudering niet homogeen in het gehele gebied. Dit betekent dat de ruimte die moet worden aangepakt verspreid ligt. De vele eigendomsrechten maakt het vervolgens nog lastiger om met deze verschillende belangen om te gaan, aangezien het eigendomsrecht wettelijk zeer goed beschermd is. Een integraal plan is daarom moeilijk te bereiken. Dit leidt er vaak toe dat er enkel een deel van het bedrijventerrein kan worden opgeknapt of dat men door middel van losse projecten over een lange periode het bedrijventerrein moet herstructureren. Veel herstructureringen die zijn uitgevoerd hebben een zeer lange planperiode gekend als gevolg van de noodzakelijke onteigeningen en uitkoopprocedures.

In de versnipperde eigendomssituatie zijn het dus vaak de eigenaar-gebruikers, met andere woorden individuele bedrijven, die eigenaar zijn van de bedrijventerreinkavels. Veelal hechten de bedrijven meer belang aan het succes van hun onderneming en de continuïteit van hun productieproces dan aan het investeren in hun vastgoed en het behalen van rendement daarop. Dit zorgt ervoor dat er bij elke herstructurering wel rekening gehouden moet worden met eigenaar-gebruikers die niet mee willen meewerken aan de plannen van een gemeente voor herstructurering, aangezien zij de kosten (verhuizing, sanering, verbouwingen, tijdelijke slechte bereikbaarheid) groter achten dan de baten (Van 't Klooster, 2006; DHV Groep, 2007).

2.4 Conclusie

Het planningmodel voor bedrijventerreinen is in Nederland altijd hetzelfde gebleven. Dit houdt in dat de gemeente altijd de rol heeft vervuld van grondexploitant en beheerder en in de meeste gevallen de kavels heeft verkocht aan individuele eigenaren. De individuele eigenaren zijn verantwoordelijk voor hun eigen kavels.

Het bedrijventerreinbeleid van de gemeenten in de laatste vier decennia heeft, o.a. door de structurele hoge uitgifte van nieuwe terreinen, zelf voor het grootste deel bijgedragen aan de huidige verouderingsproblematiek. Het aanbod van bedrijventerreinoppervlak is structureel veel groter geweest dan de vraag. Het ruime en goedkope aanbod van bedrijventerreinen

hebben gezorgd voor korte verhuisketens op bedrijventerreinenmarkt. Het hoge aanbod en de lage grondprijzen hebben ervoor gezorgd dat er geen belang ontstond voor waardebehoud. De verkoop van kavels aan individuele eigenaar/gebruikers heeft voor zeer versnipperde eigendomssituaties gezorgd op de bestaande terreinen. De versnippering heeft weer gezorgd voor een zeer gevarieerde ruimtelijke of economische eigenschappen van de kavels, zowel wenselijk als onwenselijk. Onwenselijke ontwikkelingen of kenmerken op een bedrijventerrein zijn daarom vaak ruimtelijk gefragmenteerd.

Ook blijkt dat herstructureren een complexe opgave is. Dit komt voornamelijk door de hoge kosten tegen lage grondprijzen, de milieuproblematiek, de gevarieerde ruimtelijke ontwikkelingen per kavel, en het versnipperde eigendom.

Het top-down gestuurde bedrijventerreinenbeleid van de overheid is gebaseerd op uitgifte van nieuwe terreinen en verwaarlozing van bestaande terreinen. Het overheidsbeleid is daarmee de veroorzaker geweest van veroudering van bedrijventerreinen.

Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen is tot nu toe weinig succesvol geweest. Het herstructureringsproces is bemoeilijkt en vertraagd door twee redenen; [1] door de hoge kosten voor herstructurering tegenover lage restwaarde van grond en vastgoed en [2] door de complexiteit als de versnipperde eigendomsverhoudingen en de gevarieerde en geografisch gefragmenteerde verouderingskenmerken

Een belangrijk kenmerk van een verouderd bedrijventerrein is dat het minder aantrekkelijk is voor (potentiële) bedrijven en de economische ontwikkeling van de bedrijven belemmert. Tevens kan het overlast veroorzaken of tenminste als onaanvaardbaar gebruik van schaarse Nederlandse ruimte beschouwd worden.

De overheid is niet in staat gebleken om met behulp van een top-down gestuurd herstructureringsbeleid een significante bijdrage te leveren aan het verminderen van de veroudering op bedrijventerreinen. De versnipperde private eigendomsverhoudingen zijn een belangrijke factor voor het verklaren van deze onmacht.

3 Theoretisch kader

In het voorgaande hoofdstuk, waarin de huidige planningcontext omtrent bedrijventerreinen wordt beschreven is reeds aangegeven dat het huidige beleid voor een halve eeuw grotendeels onveranderd is gebleven. Tevens is er geconcludeerd dat de snelle veroudering mede veroorzaakt is door dit (gemeentelijk) bedrijventerreinenbeleid. Tegelijkertijd heeft de planologie niet stilgestaan. Dit onderzoek betoogt dan ook dat het huidige bedrijventerreinenbeleid achterhaald is. Het sluit niet meer aan bij de huidige planningtheorieën en bij de ontwikkelingen van de moderne maatschappij. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke nieuwe planningtheorieën gebruikt worden voor de onderbouwing van een nieuw beleid voor de herstructurering van bedrijventerreinen, rekening houdend met beperkte beschikbaarheid van financiële middelen vanuit de overheid. Tevens wordt er beschreven hoe een dergelijk beleid zou kunnen worden vormgegeven.

De planningtheorie die hier wordt uiteengezet wordt gevat onder de term ‘outside-in’. Hiermee wordt bedoeld op het principe dat ruimtelijke ontwikkelingen niet kunnen/moeten worden geïnitieerd vanuit de publieke planninginstituten die in Nederland zo sterk vertegenwoordigd zijn. Dit komt omdat ruimtelijk ontwikkeling beïnvloed wordt door zeer gedifferentieerde en gefragmenteerde processen en entiteiten. Een outside-in aanpak voor planning betekent daarom een aanpak die niet haar startpunt vindt of al te zeer gestuurd wordt vanuit de Nederlandse planninginstitutionele context. Integendeel, het laat ruimte aan de ‘natuurlijk’ heersende heterogene netwerken die de ruimtelijke ontwikkelingen sturen. Daarbij moeten de publieke instituten proberen deze ontwikkelingen te ondersteunen en, waar nodig, voor een democratisch en collectief belang op te komen.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal deze outside-in aanpak door middel van actor-relatieve theorieën verder onderbouwd worden. Aangezien een bedrijventerrein voornamelijk, als gevolg van de nadruk op bedrijfshuisvesting, een ruimtelijk-economisch doel dient zal in de tweede paragraaf evolutionaire economisch geografische theorieën behandeld worden. Ook deze theorieën zijn duidelijk actor georiënteerd en proberen te verklaren hoe ruimtelijk-economische verschillen ontstaan en hoe bedrijven, economische actoren en/of plaatsen elkaar beïnvloeden. Dergelijk inzicht is onontbeerlijk in een

ruimtelijk beleid dat tot doel heeft de (lokale) bedrijvigheid te stimuleren of op zijn minst te ondersteunen.

De laatste paragraaf richt zich op het vraagstuk hoe een outside-in aanpak voor bedrijventerreinplanning, en voor de uitvoering van de herstructureringsopgave specifiek, kan worden uitgevoerd. Hierin staat het thema zelforganisatie centraal, dat het belang en mogelijkheden van een zelfstandig en maatschappelijk initiatief voor planning beschrijft. Hiermee wordt een herstructurering van bedrijventerreinen onder initiatief en leiding van de bedrijven zelf onderbouwd, waardoor de herstructurering minder afhankelijk is van de (sturing en subsidiëring van) de overheid en beter aansluit op de bedrijfseconomische (maatschappelijke) ontwikkelingen.

3.1 Een Actor-Relationele benadering voor ruimtelijke planning

3.1.1 Een relationele tijd-ruimte benadering

Zowel sociale relaties als de technologische infrastructuur van onze samenleving zijn in grote mate veranderd in de laatste vier decennia. Manuel Castells en anderen geven aan dat er een fundamenteel verschil is tussen de manier waarop relaties tussen personen, bedrijven, en vele andere actoren in de huidige tijd ontstaan dan een paar decennia geleden (Albrechts & Mandelbaum, 2005, pg. 2). Dit is wat Castells beschrijft als de “Information Age” of “Network Society” (Castells, 1996). Een eerste kenmerk van een netwerk samenleving is dat de sociale structuren open en gedecentraliseerd zijn. Dit betekent dat men actief is in verschillende netwerken op hetzelfde moment. Ten tweede zijn activiteiten steeds meer ruimtelijk onafhankelijk. Dit is ook het geval voor de economische activiteiten op bedrijventerreinen. Het is bijvoorbeeld steeds makkelijker om een groot bedrijf vanuit een hoofdkantoor te besturen. De geografische afstand voor het leiding geven aan een dochteronderneming of dependance is minder van belang. De ICT-revolutie heeft het mogelijk gemaakt dat een cognitieve afstand en geografisch afstand niet gelijk hoeven zijn. De interactie tussen de bedrijven op bedrijventerreinen en hun directe fysieke omgeving is daarom veranderd. De ICT-revolutie heeft ervoor gezorgd dat interactie steeds meer

plaatsvindt zonder een fysieke aanwezigheid (face-to-face) (Albrechts & Mandelbaum, 2005, pg. 2). Deze innovatie heeft wereldwijd en in alle facetten van de menselijke sociale interactie een structurele verandering veroorzaakt. Maar de online sociale interactie en instituties staan niet op zichzelf. De context zal altijd van belang blijven. Deze context kan verschillende vormen hebben; cultureel, sociaal, institutioneel of fysieke ruimtelijke factoren. Ook bij bedrijventerreinen blijft de context van belang. Zo is bij het bedrijventerrein Lage Weide in Utrecht de fysieke bereikbaarheid van het terrein van groot belang voor de bedrijven. Via die fysieke verbinding is Lage Weide onderdeel van een internationaal netwerk, waarin het producten levert en grondstoffen aangeleverd krijgt.

Bij regionale economische ontwikkelingen specifiek hebben de ICT ontwikkelingen een grote rol gespeeld. Meer dan eens staan regio's met elkaar in verbinding. Maar ook hier is de ruimtelijke component nog zeer belangrijk. Dit is voornamelijk door het feit dat kennisoverdracht nog steeds nabijheid vereisen, waaronder geografische nabijheid (Martin & Sunley, 2006). De ontwikkelingen die hierboven worden beschreven hebben de opvattingen over tijd en ruimte binnen de geografie en planologie veranderd en hebben geleid tot een relationeel begrip van tijd en ruimte. Thorsten Hägerstrand vormde zijn ideeën over individuele tijd-ruimte verspreidingen meer dan 30 jaar geleden, en David Harvey, Doreen Massey, Nigel Thrift en anderen hebben allen al geschreven over relationele ideeën van tijd-ruimte assemblages (Boelens, 2009, pg. 27-28). Deze auteurs hebben het belang voor de planologie van deze paradigmaverschuiving ten aanzien van tijd en ruimte al decennia geleden erkend. De planologie moet zich aanpassen aan deze nieuwe, complexere perceptie. Echter de inzichten in de wetenschappelijke wereld zijn nog nauwelijks opgepakt door de planning praktijk. Warren concludeert dat de Euclidische benadering van ruimte sterk ingebed is in de routine en denkwijze van de gehele planning praktijk; van de beleidsmakers tot aan de beleidsinstrumenten. Als grondslag van de planningpraktijk zal men zich maar moeizaam aanpassen aan de relationele benadering van tijd en ruimte, ondanks de herhaalde kritiek vanuit de wetenschappelijke wereld voor de laatste 30 jaar (King, 1996). Stephen Graham stelt dat een verschuiving naar een relationele perceptie hoogst belangrijk is; *“the challenge here is to move away from the essentialist, static, Euclidean, and object-oriented representations of space from above to more relational approaches”* (Graham, 1998, p. 186). Voornamelijk de stad wordt nog steeds benaderd op een objectgeoriënteerde manier en de tijd-ruimte van de stad is nog steeds gezien als een begrenzend kader dat alle activiteiten weet te vangen. Dit betekent dat steden en plaatsen gezien worden als compleet materialistische objecten die gestuurd moeten worden door

planninginstrumenten, met de onderliggende assumptie dat steden fysiek geïntegreerde plaatsen zijn die enkel vatbaar zijn voor en te sturen via door lokaal grondbeleid en ruimtelijk beleid (Graham & Healey, 1999, pg. 624). In deze context zijn tijd, ruimte en plaats automatische en bepalende krachten die de sociale en economische wereld via een simpele, lineaire causaliteit vormen. Deze ideeën passen in het tijdsbeeld van filosofische instrumentele rationaliteit, de hiërarchische technocratische politieke ideeën, en het gedachtegoed van fysiek determinisme (King, 1996). Warren voegt aan dit verouderde kader nog de gemakkelijke scheiding tussen mens en machine, of technologie en samenleving toe. In dit kader worden plaatsen gevormd door de omgeving en haar locatie. De geografische afstand is een zeer bepalende factor voor de bereikbaarheid en communicatie tussen plaatsen (Graham & Healey, 1999, pg. 624). Het resultaat van planning die gebaseerd is op deze euclidische benadering van tijd en ruimte is dat beleid wordt opgemaakt op een uniforme manier dat enkel rekening houdt met lokale problemen en voornamelijk een oplossing biedt door middel van fysieke aanpassingen (Cooke, 1983, pg. 39).

Ook het bedrijventerreinenbeleid in Nederland, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, kent een duidelijke traditionele objectgeoriënteerde en absolute benadering van ruimte. Bedrijventerreinen worden fysiekgeografisch gescheiden van andere functies om overlast te besparen ongeacht of er ook sprake van overlast is, of de beleidsmaker invloed heeft op de komst van al dan niet overlastgevoelige activiteiten en ongeacht het feit dat de fysieke scheiding in de loop de tijd steeds minder effect sorteert (door de stedelijke uitbreiding en de strengere milieueisen). Tevens wordt de beschikbaarheid van absolute fysieke ruimte door de overheid nog steeds als de beste en belangrijkste taak gezien om via ruimtelijke planning de (regionale) economie te stimuleren. Ongeacht het feit dat de kosten hiervan slechts 1% in de begroting van de bedrijven bedraagt. De bedrijven zelf andere, specifiekere en relationele vestigingseisen stellen die meer afhankelijk zijn van hun bedrijfsproces, regionale institutionele of locationele kenmerken als de bereikbaarheid en regionale kennisniveau. Ook de bedrijventerreinplanning is dus nog steeds sterk gebaseerd op een achterhaalde absolute benadering van tijd en ruimte en op een fysiek-deterministische verantwoording.

Aan de relationele benadering van ruimte worden door Graham & Healey drie kenmerken gegeven. Ten eerste is dat de heterogeniteit in de verschillende tijd-ruimte ervaringen in en

tussen steden: “Vele verschillende noties, ervaringen en representaties van tijd-ruimte botsen voortdurend en resoneren binnen individuele plaatsen. Dit is de essentie van leven in een hedendaagse stad” (Graham & Healey, 1999, pg. 627-628). Het tweede kenmerk vindt men in de sociale analyse van plaatsen. Plaatsen zijn namelijk in woorden uitgedrukte momenten in netwerken van sociale relaties (Graham & Healey, 1999, pg. 628). Het laatste kenmerk is voortgekomen uit academische hoek van economische geografie en technologische verandering. Hierbij wordt er geconcludeerd dat de ruimtelijke essentie van stedelijke en regionale economieën kan worden gevonden in de combinatie van intensief, recursief, face-to-face sociale interactie in de stedelijke ruimte die tegelijk ondersteund wordt door de netwerkstromen via alle vormen van communicatie en via technische media met willekeurige andere plaatsen (Graham & Healey, 1999, pg. 630).

3.1.2 De Actor–Netwerk Theorie

Ook in Nederland is er sprake van de hierboven bekritiseerde ingesloten planninginstitutionele context. Boelens constateert dat al sinds 1980 het modernistische, overheidsgeruleerde beleid wordt getypeerd als een zeer regulatief en autoritaire werkwijze die resulteert in een stroperig planningproces dat kostbaar, flexibel en inefficiënt is. Bovendien onderdrukt het alle originele en creatieve initiatieven die niet in dit vaste kader passen (Boelens, 2010, pg. 28). In vergelijking met de ontwikkelingen in de maatschappij (de groeiende defragmentatie en toenemende multi-actor en –dimensionale karakter van de netwerksamenleving), was de ruimtelijke ordening te bureaucratisch en procedureel geworden. Hierdoor is de ruimtelijke ordening geleidelijk aan haar eigen basisdoel voorbijgegaan; de bijdrage aan een omvattend sociaal ideaal (Boelens, 2010, pg. 31). Ook Giddens benadrukt dit sociale doel van ruimtelijke ordening, waarbij de welvaartstaat functioneert als een ‘sociaal investeringsinstituut’. De planninginstituten zijn daarbij gespecialiseerd in de taak om belangrijke, maar verzwakte en ineffectieve delen van de civiele en zakelijke maatschappij te ondersteunen bij een vernieuwende marktbenadering (Giddens, 1998).

De relationele benadering van tijd-ruimte zorgde voor nieuwe ideeën voor de benadering van de samenleving en haar leefomgeving, waaronder de Actor-Netwerk Theorie (ANT), ontwikkeld door de sociologen Bruno Latour, Michel Callon & John Law. De planologie, waarbij de interactie tussen de mens en haar ruimte en de mogelijkheden voor sturing daarin en -tussen centraal staat, is gebaat bij een goed begrip van het complexe en multi-

dimensionale begrip van tijd-ruimte configuraties. ANT bouwt voort op de relationele benaderingswijze van tijd-ruimte. Het gaat uit van meerdere tijd-ruimte configuraties die worden bepaald door de motieven en relaties in de heersende netwerken (Boelens, 2010, pg. 37). ANT stelt nieuwe assemblages op van de factoren die onze ruimte en samenleving vormgeven, op zo een manier dat ze meer innovatief, uitvoerbaar en associatief worden. Deze assemblages zijn vormgegeven in netwerken. In deze netwerken zijn verschillende stromen mogelijk, zoals macht of informatiestromen.

Boelens geeft aan dat er door de opkomst van de netwerksamenleving een behoefte ontstond voor een meer actieve, ontwikkelingsgerichte houding van overheid in plaats van de traditionele, passieve, toelatingsplanologie van de Nederlandse overheid (Boelens, 2010, pg. 33). De vanuit de sociologie geboren Actor-Netwerk Theorie probeert het sociale basisprincipe van planning binnen de nieuwe netwerksamenleving weer te ondersteunen. ANT stelt dat heden ten dage niet meer mogelijk is de ruimtelijke ordening geheel aan de overheid over te laten, laat staan dat het wenselijk moet worden geacht. Zoals Manuel Castells al betoogde zijn er een groot aantal actoren, verbonden in een complex netwerk, die de ruimte beïnvloeden. Een traditioneel overheidsgestuurd ruimtelijk beleid is vanuit deze veronderstelling al niet wenselijk. ANT bouwt verder op die notie en stelt dat de ruimte wordt beïnvloed door heterogene netwerken van menselijke en niet-menselijke (f)actoren (Bos, 2004). Bovendien kunnen de elementen in dit netwerk die invloed uitoefenen op de ruimte zowel menselijke als niet-menselijke elementen zijn. Elke sociale interactie is relationeel van karakter. Het kan alleen plaatsvinden als de uitkomst van een specifieke verbinding tussen personen, instituties en andere entiteiten. Op dat moment krijgt deze configuratie van actoren, instituties en andere entiteiten alleen betekenis binnen het ontstane netwerk (Law, 1986).

De interpretatie van ANT wordt het best verwoord door Bruno Latour: *“the urban form cannot solely be defined by social factors but the social factors can only be reconstructed when is recognized that associations of physical objects, social actors and institutions arise together. The focus of the Actor-Network Theory is therefore on the interconnection between human and non-human actors. This implies that ‘things’ can be actors as well as people not solely because they are the result of human interaction but also because they take part in shaping associations which make of for contemporary society. In this actors – human as*

well as non-human – are seen to solely exist within networks (Wissink & Van Drunen, 2009)”.

Een op voorhand bepaalde categorisering of karakterisering van de ruimte is aan de hand van deze veronderstelling niet mogelijk. De benadering van de ruimte is immers relationeel en ontstaat parallel aan de vorming van de heterogene netwerken en de interactie tussen de actoren. De actoren in het netwerk, menselijk of niet-menselijk, handelen en dat handelen vindt dus plaats binnen het netwerk. Er kan niet op voorhand bepaald worden wie of wat de meest invloedrijke positie inneemt in het netwerk en daarmee verantwoordelijk is voor een ontwikkeling of gebeurtenis; een persoon, instituut of andere bron van invloed. Ze zijn geen gegeven, maar ontstaat in het actor-netwerk (Law, 2004: 102). Maar zoals aangegeven kan een actor wel, doordat het meer macht heeft over de andere elementen binnen het netwerk, een dominante positie innemen en de meeste invloed op de (ruimtelijke) ontwikkelen te hebben. Deze dominante schakel wordt de actant genoemd (Latour, 2005). Latour noemt de Actor-Netwerk Theorie een sociale wetenschap van associaties. Door dit associatieve karakter verliezen gepolariseerde concepten aan kracht. Het idee van de heterogene netwerken die de ruimte bepalen maakt daarom een verdeling in ‘global’ and ‘local’ niet meer mogelijk. In ANT hebben grotere netwerken simpelweg een grotere reikwijdte qua actoren die verbonden worden (Murdoch, 2006, pg. 70). Dus wanneer men wil weten hoe ruimte, tijd en plaats worden gecreëerd moet men onderzoeken hoe de netwerken ontstaan en waartoe ze leiden (Murdoch, 2006, pg. 71). Ruimtelijk onderzoek moet zich vervolgens richten op het blootleggen van de verschillende actor-netwerken, om vervolgens na te gaan wat de invloed is van deze netwerken en welke netwerken of onderlinge verbindingen duurzaam standhouden en/of wenselijk geacht worden. Ruimtelijke ordening moet benaderd worden als een proces van netwerkvorming, waarin uiteenlopende entiteiten zijn verbonden die een bepaalde (ruimtelijke) functie bedienen (Murdoch, 1997).

3.2 Evolutionaire economische geografische theorie

Bedrijventerreinenplanning staat, door de aanwezigheid van bedrijven, voor een belangrijk deel in dienst van een bredere regionale economische ontwikkeling. Bedrijventerreinplanning is altijd gericht op de toekomst. Het moet daarom zo goed mogelijk in staat zijn om zich aan te passen aan toekomstige (ruimtelijk-economische) ontwikkelingen en voor waardebehoud in de toekomst te zorgen. Met behulp van de

planning van bedrijventerreinen zou de bedrijvigheid op deze terreinen moeten worden gestimuleerd. Het is daarom van belang om meer inzicht te hebben in de economische geografische processen die hieraan ten grondslag liggen. In deze paragraaf wordt de planning van bedrijventerreinen economisch onderbouwd vanuit een evolutionair economische perspectief. Deze discipline is met name gericht op processen achter economische ontwikkelingen door de tijd (Boschma, 2009) en is daarom een interessante onderbouwing voor een outside-in benadering voor bedrijventerreinplanning. Inzicht in de processen achter regionale economische ontwikkelingen levert daarom een raamwerk op om de economische vitaliteit van een bedrijventerrein te beoordelen en kan wellicht een onderbouwing geven hoe een ruimtelijk beleid moet worden vormgegeven zodat deze economische vitaliteit in de toekomst versterkt kan worden.

3.2.1 Pad-afhankelijkheid

Schumpeter legde al in 1911 de nadruk op dynamiek en cyclische processen, in tegenstelling tot eerdere theorieën die vooral gericht waren op maximalisatie van de winst. Hij wees er op dat technologische innovatie tijdelijke monopolies kan creëren en legde daarmee de basis voor padafhankelijke theorieën. De economie is onderhevig aan ‘creatieve destructie’ voornamelijk als gevolg van innovatie en ondernemerschap (Pol & Carrol, 2006).

De evolutionaire economische geografie is vooral geïnteresseerd in de ontwikkeling van economische regio's en van de werking daarvan. In het bijzonder met betrekking tot het voordeel van nabijheid voor bedrijven, zowel in geografische zin als de nabijheid in een netwerk. Dit kan leiden tot een versterkingsproces dat leidt tot een toename van economische activiteit, hoewel het soms ook een daling van activiteit als gevolg kan hebben, waarbij de regio kan niet concurreren met anderen. Volgens de evolutionaire economische theorie is economische ontwikkeling geen ipso facto. Het is altijd een effect van een eerdere ontwikkeling. Een dergelijke lijn van de ontwikkeling wordt een padafhankelijke ontwikkeling genoemd. Padafhankelijkheid betreft het onvermogen recente ontwikkelingen uit het verleden te doorbreken (Martin & Sunley, 2006, pg. 399). Een vorige gebeurtenis in deze padafhankelijke ontwikkeling heeft als gevolg dat de huidige gebeurtenis waarschijnlijker is dan een ontwikkeling die afwijkt van dit pad (Walker, 2001, 126). Een treffend voorbeeld is de ontwikkeling van het QWERTY toetsenbord voor computers (David, 1986). De samenstelling van dit toetsenbord vindt zijn oorsprong in de meest geschikte configuratie voor mechanische typemachines, zodat de letterstangen zo

weinig mogelijk tegen elkaar botsten. Deze beperking is bij computertoetsenborden niet langer relevant en er werden efficiëntere samenstellingen ontwikkeld. Echter, de QWERTY samenstelling werd in tussen al als standaard beschouwd zodat de nieuwe samenstellingen geen voet aan de grond kregen. De uitvinding van het toetsenbord maakt duidelijk dat een ontwikkeling de weg van de minste weerstand volgt, ook al is deze ontwikkeling suboptimaal ten opzichte van andere ontwikkelingen. Dit proces, waarbij de weg van de minste weerstand wordt gevolgd, kan in een regionale economie meerdere oorzaken hebben. Ten eerste kan het voorkomen, volgens David, dat een technologische padafhankelijkheid andere padafhankelijkheden af kan sluiten. Er kunnen drie kenmerken ten grondslag liggen aan deze technologische padafhankelijkheid:

- technische verwevenheid: de versterkende effecten van de complementariteit en de compatibiliteit tussen de verschillende componenten van een technologie en het gebruik ervan
- schaalvoordelen: de voordelen van het veelvuldig gebruik van een technologie, ten opzichte van meerdere verschillende systemen, met als gevolg een daling van de gebruikskosten
- quasi-onomkeerbaarheid van investeringen: voornamelijk door aanwezigheid van technologiespecifieke kapitaal en omscholingskosten van personeel (Martin & Sunley , 2006, p. 401).

Een tweede effect is het zelfversterkende effect, waarbij een toename in opbrengsten leidt tot het aantrekken van nieuwe activiteit wat op zijn beurt weer leidt tot meer ontwikkeling. Er zijn 4 verschillende soorten van toenemende opbrengsten:

- Hoge vaste kosten: Het voordeel van dalende kosten per eenheid bij een verhoogde output.
- dynamische leereffecten: Leren door te doen, leren door interactie en leren door gebruik hebben doorgaans positieve feedback.
- coördinatie effecten: Het voordelen om 'mee te gaan' met andere marktdeelnemers die soortgelijke acties ondernemen.
- zelfversterkende verwachtingen: De verhoogde verwachting van een product, proces of praktijk verbetert overtuigingen die op zijn beurt de verwachting verder versterkt.

Desalniettemin kan een padafhankelijkheid ook leiden tot een 'lock-in' situatie. Dit gebeurt wanneer dezelfde processen die in eerste instantie de padafhankelijkheid gestimuleerd hebben, uiteindelijk leiden tot starheid en inflexibiliteit. Dit ondermijnt de productiviteit, het aanpassingsvermogen en het concurrentievermogen van de regio, zodat de economische ontwikkeling van de regio kan stagneren en zich onvoldoende zal aanpassen aan de globale

ontwikkeling. Men kan concluderen dat een regio tijdelijk kan profiteren van een sterke padafhankelijkheid, maar gelijktijdig nieuwe padafhankelijkheden moet blijven ontwikkelen, om 'lock-in' situaties te voorkomen. Andere onderzoeken zijn gericht op lokale spin-offs en andere externaliteiten in het lokale netwerk (Foray, 1997, pg. 739). Padafhankelijkheid geeft in feite de invloed van de voorgeschiedenis van een bedrijventerrein weer. Het laat zien dat een nieuwe ontwikkeling altijd moet worden gezien in het licht van eerdere ontwikkelingen en de wil om te breken met oude praktijken. Het is een bestaand fenomeen waar de planner zich bewust van dient te zijn in zijn analyse en planningsaanpak.

3.2.2 Spill-over effecten

Ondanks verbeteringen in transport en communicatie hebben bedrijven nog steeds voordeel van nabijheid tot elkaar. Dit behelst niet alleen een geografische nabijheid: Boschma en Frenken benoemen de 5 dimensies van nabijheid (Boschma & Frenken, 2007):

1. Cognitieve nabijheid
2. Organisatorische nabijheid
3. Sociale nabijheid
4. Institutionele nabijheid
5. Geografische nabijheid

Geografische nabijheid is geen vereiste of voorwaarde voor innovatie omdat de andere vormen van nabijheid als vervangers kunnen functioneren voor het creëren van kennis en innovatie. Het bestuur van netwerken (organisatorische nabijheid) en de wederzijdse kennis en ervaring (cognitieve nabijheid) leiden tot een uitbreiding van de geografische afstand voor gezamenlijke interactie en kruisbestuiving. Door cognitieve nabijheid kunnen actoren elkaar makkelijker raadplegen, maar tegelijkertijd daalt de nieuwheid van de kennis (en daarmee het potentieel voor innovatie) naarmate de cognitieve nabijheid toeneemt (Atzema, Boelens & Veldman, 2009, pg. 14). Geografische nabijheid kan cognitieve nabijheid bevorderen omdat de actoren zich, letterlijk en figuurlijk, op gemeenschappelijke grond bevinden. Zij zijn daarom meer vertrouwd met bestaande kennis en praktijken en kunnen deze snel en effectief uitwisselen. Tegelijkertijd kan dit de lokale actoren verblinden voor innovatie buiten de cluster en daarmee de introductie van nieuwe ideeën en praktijken bemoeilijken. De netwerken van betrokken actoren kunnen bestaan uit sterke en zwakke banden. Het onderscheid tussen deze banden is ook belangrijk in het licht van ingebedde kennis en praktijken en de introductie van nieuwe ideeën, en daarmee het

aanpassingsvermogen van de regio. Sterke banden kunnen zorgen voor positieve lokale externaliteiten. Meer onderlinge verbondenheid stimuleert toenemende opbrengsten en kan daarom leiden tot betere economische prestaties. Maar te sterke banden kunnen na verloop van tijd ook inflexibiliteit als gevolg hebben. De regionale economie zal vast komen te zitten in zijn eigen praktijk en ideeën. Lossere netwerken van relatief autonome actoren kunnen veel flexibeler blijven en hebben daarom een groter aanpassingsvermogen. Binnen deze netwerken is de weg vrij voor nieuwe praktijken en spill-overs naar andere sectoren, maar ook naar andere arena's, zoals instellingen en beleid (Martin & Sunley, 2006, blz. 413; Visser & Atzema, 2008). Deze evolutionaire economische theorieën over clusters en hun spillovers tonen het belang van lokale leerprocessen en nieuwigheden van buiten het cluster.

3.2.3 Related Variety

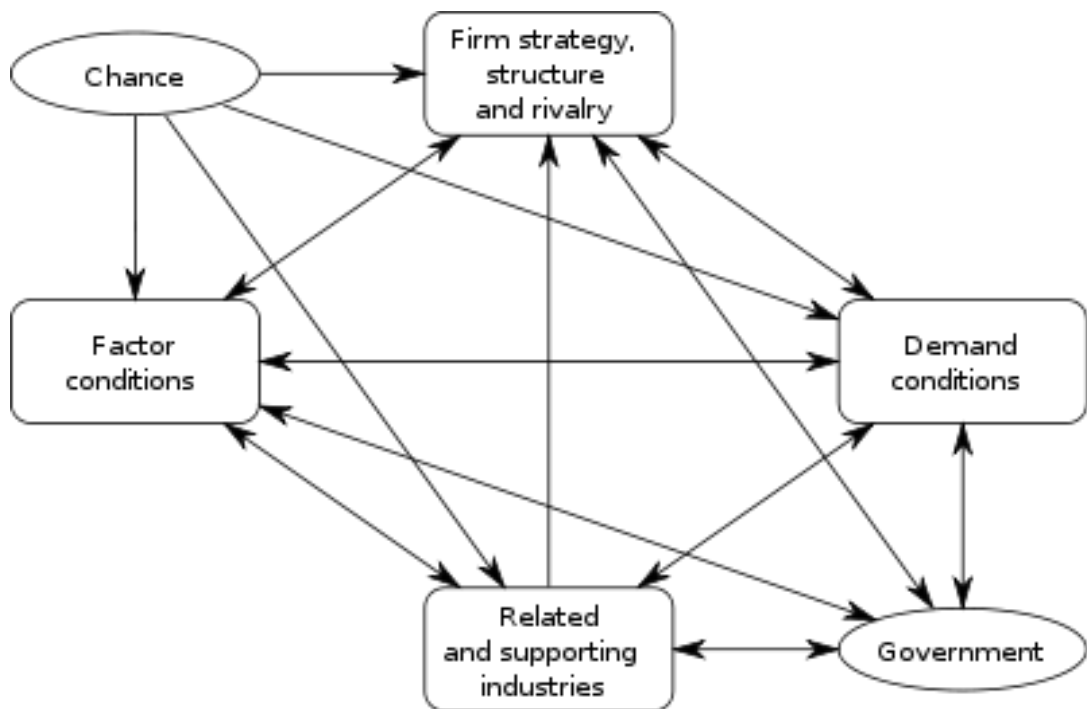
Naast spillovers tussen bedrijven in dezelfde sector kunnen bedrijven elkaar positief beïnvloeden als ze zich in andere, maar soortgelijke sectoren bevinden. Dit verschijnsel wordt 'related variety' genoemd. Als verschillende, aan elkaar grenzende sectoren, in een regionale economie aanwezig zijn kunnen deze elkaar op een positieve manier beïnvloeden. Het is bewezen dat regio's in Nederland met 'related variety' een hogere economische groei laten zien dan andere regio's (Frenken, et al., 2004). Bovendien is het van belang dat de bedrijven in de regio de mogelijkheid hebben om van elkaar te leren en met name dat zij het vermogen hebben om daarvoor open te staan. Hierbij vormt cognitieve nabijheid binnen de sector een mogelijk obstakel (Atzema, Boelens & Veldman, 2009, blz. 7). Enige mate van diversificatie zal een positiever effect teweeg brengen, daar de lock-in wordt vermeden door spillovers tussen de sectoren.

3.2.4 Clusternetwerken

Zoals hierboven reeds vermeld, is de focus op clusters een belangrijke factor in het wetenschappelijke veld voor evolutionaire economische geografie. De econoom Michael Porter heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek naar economische clusters en regionale concurrentievermogen (Porter, 1990; 1998). Hij stelt dat clustering van bedrijven niet kan worden begrepen vanuit een traditioneel economische theoretisch perspectief, waar regionaal concurrentievoordeel slechts wordt verkregen door eenvoudige factoren als arbeid, middelen en kapitaal (Porter, 1990; 1998). Deze traditionele factoren moeten worden uitgewerkt en gespecialiseerd. Bijvoorbeeld, de factor arbeidskrachten moet worden verdeeld in specifieke vaardigheden. In zijn theorie voor regionale economische

concurrentievoordelen nemen verschillende elementen een centrale plaats in, die worden weergegeven in de diamant van Porter (figuur 3.??). Regionaal economisch succes wordt bepaald door de interactie tussen deze elementen. Hoe meer geavanceerd en intensiever deze verbindingen tussen de elementen en de betrokken actoren zijn, hoe groter de productiviteit, innovatie en de uitvoer van de regionale sectoren zal zijn (Visser & Atzema, 2008, p. 1171).

Figuur 3.1: De diamant van Porter



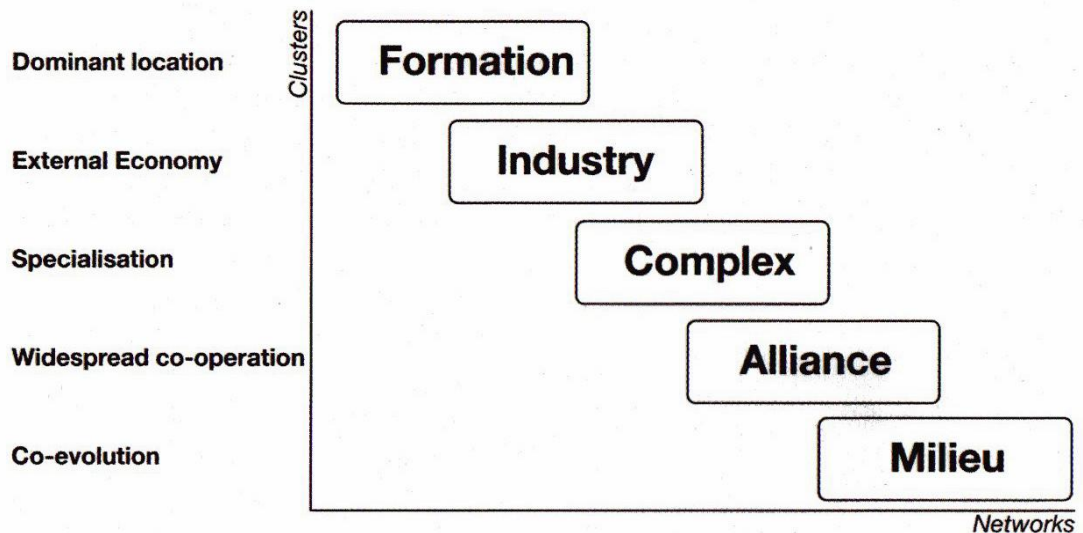
Bron: Porter, 1990.

In het model kan men duidelijk zien dat de nadruk van het model ligt op de kenmerken van de bedrijven, de cluster en de markt als geheel. De keuzes en acties van (regionale) bedrijven kunnen een grote invloed hebben op de ruimtelijk-economische toestand van de regio. Porter betoogt dat elke regio bestaat uit een unieke configuratie van factoren die het succes of falen van de regio bepaalt (Porter, 1990). De interacties tussen de elementen in bovenstaand schema zullen daarom per regio verschillen. Combinaties van verschillende factoren, bijvoorbeeld een bepaalde schaarste van een productiefactor, het niveau van innovatie van de betrokken bedrijven of de sterke binnenlandse vraag creëren kansen voor de regio om zich te ontwikkelen (Porter, 1990). Na de sterke wetenschappelijke focus op de regionale economische clusters heeft het Nederlandse ruimtelijk beleid geprobeerd om deze

inzichten te volgen en te implementeren in de planning beslissingen. Veel gemeentelijke diensten, en in het bijzonder de nationale overheid, hebben geprobeerd om economische clusters te maken of om te bevorderen met de bedoeling de regionale concurrentiepositie te handhaven en om een zichzelf versterkend effect voor de lokale economie teweeg te brengen. Op Nederlands nationaal niveau, is het "Pieken in de Delta Programma" een voorbeeld van een beleid dat gericht is op het creëren van economische clusters. Met dit programma probeert de nationale overheid zes regio's in Nederland te stimuleren (Ministerie van Economische Zaken, 2007). Echter, een cluster is niet per se een garantie voor economisch succes en bovendien kunnen clusters niet altijd even gemakkelijk worden gemaakt en zijn deze bovendien moeilijk te sturen (GORDIJN, ET AL., 2007, p. 81). Zoals Porter al had opgemerkt, bepalende unieke karakters van een regio en de interacties tussen de elementen in de diamant het economische succes van de regio. Bijgevolg is een succesvolle economische ontwikkeling van de ene regio geen garantie voor succes in een andere als men daar dezelfde aanpak volgt. Porter toont met zijn onderzoek en zijn totale diamant-schema aan dat, in een tijd van intense connectiviteit, concurrentievermogen en globaliserende krachten, het onderscheid tussen de configuraties van netwerken, actoren en instellingen het verschil maakt tussen het concurrentievermogen van verschillende economische regio's. De theorieën van Porter helpen om een beeld te geven waarom sommige regio's status quo economisch beter presteren dan anderen, maar het bieden weinig inzicht in de ontwikkeling in de tijd (zoals we hebben gezien in padafhankelijkheid). Het concept van clusters alleen is theoretisch oppervlakkig, conceptueel vaag, ruimtelijk niet te definiëren en empirisch niet verifieerbaar (Atzema, Boelens, & Veldman, 2009, blz. 13). Zonder een grondige conceptualisering van het beleid voor clustering wordt een kansspel (Atzema, Boelens, & Veldman, 2009, blz. 13). Het probleem met betrekking tot het beleid voor het verbeteren van de regionale economie treedt op wanneer de causaliteit te simpel wordt gemaakt. Het verzamelen van bedrijven (in dezelfde sector) op een plaats leidt niet altijd tot economische vooruitgang. Het is de variëteit en synergie tussen de bedrijven die een situatie creëert die meer bedrijven aantrekt en het economische concurrentievermogen van de regio bevordert. Deze synergie komt voort uit de manier waarop actoren communiceren. Deze communicatie tussen actoren kan worden geconceptualiseerd in netwerken. In tegenstelling tot de clusters, zijn netwerken interacties tussen actoren die strategisch, doelgericht, coöperatieve en soms repetitief zijn, maar niet noodzakelijk geografisch dicht bij elkaar liggen (Visser & Atzema, 2008, p. 15). Het is dan ook van vitaal belang om een onderscheid te maken tussen clusters en netwerken (Atzema, Boelens & Veldman, 2009). Op de kruising van deze twee concepten ligt een interessante

conceptualisering voor het analyseren en verbeteren van het regionale economische concurrentievermogen. Atzema & Visser te zien in deze combinatie tussen netwerken en clusters de mogelijkheid voor een regionale economie om aanpassingen en spill-overs van de onderling verbonden economische activiteit te combineren. Van de verschillende cluster-netwerken, is een lokaal 'Milieu' de meest wenselijke.

Figuur 3.2 Classificatie van de cluster-netwerken



Bron: Atzema, Boelens, & Veldman, 2009.

Een "Formatie" is een cluster bedrijven die niets met elkaar delen, behalve dezelfde locatie. De bedrijven kunnen dus alleen profiteren locatie-specifieke elementen. Een "Industrie" is een geografische concentratie van gerelateerde bedrijven die gebruik maken van gemeenschappelijke (Marshalliaanse) 'externe economieën': een lokale pool van gespecialiseerde arbeidskrachten, goedkoop aanbod van gespecialiseerde diensten en 'informatie' spillovers. Deze bedrijven hebben geen directe relatie met elkaar, maar hebben indirect relaties door middel van het gemeenschappelijk gebruik van de 'externe economieën'. Een 'Complex' is een geografische concentratie van bedrijven die gebruik maken van hun geografische nabijheid om meer specialisatie in hun activiteiten aan te brengen. Het moedigt aan tot uitbesteding en onderaanneming. De geografische nabijheid ondersteunt de toenemende behoefte aan technologische en logistieke afstemming. Er is geen aanwezigheid van interactief en collectief leren. De 'Alliantie' daarentegen, heeft deze kenmerken wel. Het is een samenwerking tussen 2 of meer bedrijven in dezelfde productieketen (verticaal), op dezelfde markt (horizontaal) of tussen bedrijven in

verschillende sectoren (diagonaal). Deze vorm van samenwerking is gericht op het creëren van product- of procesinnovatie. De creatie van dit geavanceerde cluster-netwerktipe is gebaseerd op de zogenaamde 'zachte transactiekosten', vertrouwen, gemeenschappelijke normen en waarden, sociale relaties, empathie en reputatie. De samenwerking is gericht op onderwijs, innovatie, marketing, export en infrastructuur (Atzema, Boelens & Veldman, 2009, pag. 32). Het meest geavanceerde type cluster-netwerk is een "Milieu". In deze configuratie bestaat een co-evolutie van lokale netwerken (kapitaal, arbeid en product) markten, instellingen en beleid. Dit vergroot de reikwijdte van de samenwerking binnen het cluster, met inbegrip van publieke en semipublieke instellingen. Er is ook meer openheid en flexibiliteit van specialisten, teams en netwerken, alsmede een verscheidenheid aan organisatievormen binnen en buiten het cluster, het induceren van de combinatie van lokale buzz en globale lijnen en een constante vernieuwing van cognitieve afstand, wat leidt tot voortdurende innovatie (Atzema & Visser, 2008, p. 1185). Deze classificatie van cluster-netwerken kan meer inzicht geven in de lokale concurrentiekracht en het geeft een duidelijk beeld waarnaar te streven in een regionaal herstructureringsproject, vooral wanneer het doel is om nieuwe bedrijven aan te trekken en een zichzelf versterkende regionale economie op te bouwen.

Tabel 3.3: Schema van de verschillende clusternetwerken en hun kenmerken

Clusternetwerk (laag>hoog)	Clustercriteria	Ruimtelijk-economische voordelen
Local Formation	Bedrijven kennen geen interactie. Ze maken enkel gebruik van de locationele voordelen	Statisch: afhankelijk van locationele voordelen
Local Industry	Competitie leidt tot betere economische prestaties. Competitie tussen bedrijven zorgt voor clustering door Marshall's externe schaalvoordelen in de markt. Regionale gespecialiseerde arbeidsmarkt, meer toegang tot gespecialiseerde diensten en infrastructuur en informatie-spillovers	Statisch: individuele voordelen in transport en productie. Geïnternaliseerde bedrijfsactiviteiten leveren voordelen door lagere transactiekosten tussen bedrijf en markt (Coase's transaction/search cost ↓) Voornamelijk voordelig voor kleine bedrijven
Local Complex	Specialisatie, outsourcing van niet-kernactiviteiten, en samenwerking bedrijven voor statische doeleinden (bv. samenwerking tussen bedrijven voor bepaalde managementtaken; informatie-uitwisseling voor logistieke optimalisatie	Statisch: logistieke en productievoordelen. Verbeterde flexibiliteit en kwaliteit voor bedrijven. Verbeterd voornamelijk de concurrentiekracht van internationale bedrijven
Local Alliance	Samenwerking tussen bedrijven leidt tot afname van interne en externe transactiekosten. Maar tevens tot bredere vormen van interactieve en collectieve leereffecten. Institutionele (contracten, normen en waarden) en relationele (vertrouwen, empathie, reputatie) ingebedde regionale bestuursnetwerken (governance) kunnen coördinatie-problemen oplossen die zich voordoen bij intensieve gezamenlijke (economische) processen en gezamenlijke investeringen	Statisch: nadruk op vermindering transactiekosten Dynamische effecten: 1st en 2de graad leereffecten (Bateson, 1972) ↑ Verbetering van concurrentiekracht bedrijven in andere markten
Local Milieu	Er bestaat een co-evolutie van lokale netwerken, (kapitaal-, arbeids-, en product-) markten, instituties en beleid. Dit vergroot de reikwijdte van de samenwerking in het cluster, met inbegrip van openbare en semi-openbare lichamen. Er is ook meer openheid en flexibiliteit van specialisten, teams en netwerken, alsmede een verscheidenheid aan organisatievormen binnen en buiten het cluster. Dit leidt tot een continue vermindering van de cognitieve afstand, en daarmee tot continue innovaties	Statisch: zie Local Complex en Alliances. Dynamisch: continue 2de graad leereffecten

Bron: Atzema & Visser, 2008, pg 1186-1187 (bewerkt).

3.3 Urban Regimes

Dicken betoogt dat de multinationale corporaties een sleutelrol hebben gespeeld in de coördinatie van productienetwerken en de nieuwe wereldeconomie (Dicken, 2007, pg. 17). De bestuurlijke organisatie van deze productienetwerken weerspiegelt de machtsstructuur binnen de multinationale corporaties (Dicken, 2007, pg 17). Grote bedrijven en multinationale corporaties opereren anders dan kleine, regionale bedrijven of publiek-bestuurlijke organisaties, zoals gemeentes. Ze zijn handelen zowel globaal als lokaal op hetzelfde moment. Dit is wat Unilever benoemt als ‘multi-local multinational’ of de bankinstelling HSBC benoemt als ‘local insight, global view’ (Dicken, 2007, pg. 139). De bestuurlijke macht van economische actoren kan daarom direct door politiek-bestuurlijke lagen van steden, regio’s en landen heen snijden. Binnen het eigen netwerk, direct of indirect, probeert de multinationale corporatie voordelen te behalen uit de verschillende lokale contexten waarin het ingebed is. Een internationaal bedrijf is een innovatief en effectief netwerk door haar flexibiliteit en reikwijdte. Het is in staat om zich gedeeltelijk onafhankelijk te maken van politiek-bestuurlijke grenzen, en tevens via lokale inbedding economische voordelen te behalen. Ook op een kleinere regionale schaal is deze verschuiving van macht waar te nemen. Ook het midden- en kleinbedrijf opereert steeds meer in netwerken die zich niet beperken tot de directe omgeving. Ook zij profiteren van de globaliserende effecten en verbeterde infrastructuur in hun regionale omgeving. Een goedlopende midden- of kleinbedrijf opereert ten opzichte van een paar decennia geleden in een grotere geografische regio, die zich zelden beperkt tot de omvang van de gemeentelijke bestuursgrenzen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de machtsverhoudingen in de gemeentelijke bestuurlijke grenzen zich ook meer heeft gediversifieerd.

Er zijn steeds meer private en civiele actoren, voornamelijk multinationale bedrijven en NGO’s, maar ook middelgrote bedrijven, die met hun unieke netwerken, die zowel lokaal ingebed als international verbonden zijn, op een geavanceerde en professionele manier veel invloed kunnen hebben op het lokale en zelfs nationale bestuurlijk beleid, en daarmee tevens op de ruimtelijke ontwikkelingen. De institutionele ontwikkeling, waarbij publiek bestuur aan macht moet inboeten en een top-down model voor publiek bestuur minder bruikbaar wordt, wordt gevat onder de term ‘governance’.

Governance refereert naar een publieke bestuursstijl waarbij de grenzen tussen de publieke sector en de private sector vervagen. Interne besluitvorming van economische actoren

hebben invloed op de ruimtelijke bestuurlijke besluitvorming en stedelijke ontwikkelingen. De arena waarin de strategische keuzes gemaakt worden die veranderingen in de ruimte tot gevolg hebben kan voortdurend veranderen en daarbij raken de grenzen tussen de publieke, civiele en private sectoren vager. De governance richt zich op een manier van publiek besturen dat minder zijn toevlucht zoekt in de autoriteit en sanctionerende mogelijkheden van een overheid (Stoker, 1998, pg. 17). Governance is altijd een interactief proces omdat geen enkele actor, publiek of privaat, de kennis en de middelen heeft om de huidige problemen eenzijdig aan te pakken (Stoker, 1998, pg. 22).

Ruimtelijk bestuur is daarom een samenwerkingsproces door een informele alliantie van publieke en private actoren (Hamilton, 2004, pg. 455). De relaties in deze informele allianties kunnen variëren in onderlinge afhankelijkheid en intensiteit. Er kan sprake zijn van een simpele opdrachtgever/-nemer relatie. Maar het is ook mogelijk dat verschillende partijen, met een meer gelijkwaardige positie, voor een gezamenlijk project samenwerken waarbij voordeel behaald wordt door de combinatie van capaciteiten, dat leidt tot een beter resultaat voor beide partijen. In de meest vergaande samenwerkingsverbanden is er een wederzijds begrip tussen de partijen dat elke partij in de alliantie opereert onder een gezamenlijke visie en gedeelde capaciteit (Stoker, 1998, pg. 22). Die samenwerking door informele allianties van publieke en private actoren worden 'urban regimes' genoemd.

Een dergelijk regime kan worden gedefinieerd als een informeel, maar relatief stabiele groep met toegang tot de institutionele middelen die het in staat stelt om een vasthoudende rol te hebben in de (openbare) bestuurlijke besluitvorming (Stoker, 1998, pg. 23).

Ook voor bedrijventerreinen zou een dergelijk 'regime' benadering uitkomst kunnen bieden. In tegenstelling tot het traditionele planningsmodel voor bedrijventerreinen dat uitgaat van een 'top-down' benadering waarbij voornamelijk gemeenten het beleid bepalen zonder daarin de private bedrijven op het bedrijventerrein, de actoren, daarin intensief te betrekken. Zoals aangegeven heeft het traditionele planningmodel de veroudering op bedrijventerreinen niet kunnen oplossen. Het is zelfs mede de oorzaak van de veroudering.

Het creëren van een regionaal regime is tevens zeer afhankelijk van de bereidheid van sleutelpersonen uit verschillende sectoren om te investeren in de relaties. De meest effectieve regionale regimes worden opgemaakt uit actoren met een hoge mate van politieke en wettelijke autoriteit en de grootste geografische reikwijdte van hun invloed (Hamilton,

2004, pg. 464). Bij de private sector is voornamelijk de aanwezigheid of het creëren van een actief betrokken en verenigde groep van (leidende) actoren zeer bevorderlijk voor het ontstaan van een effectief regionaal regime. Wanneer er in een regio een hoge mate van organisatie aanwezig is binnen de publiek en private sector, kan een verenigde en actieve groep van actoren binnen de civiele sector een zeer invloedrijk en effectief regionaal regime opleveren (Hamilton, 2004, pg. 464).

Een voorbeeld van een dergelijke actief betrokken en verenigde groep van actoren is te vinden op Lage Weide. Binnen de zogenoemde “Industrie Vereniging Lage Weide” zijn enkele sleutelpersonen van de bedrijven op Lage Weide actief betrokken. De “Industrievereniging Lage Weide” heeft over de jaren een sterke relatie opgebouwd met lokale overheid en zorgt er zo voor dat het belang van de aanwezige bedrijven kenbaar gemaakt wordt binnen de gemeente en provincie Utrecht en meegewogen wordt in de beleidsvorming voor het bedrijventerrein Lage Weide en omgeving.

3.4 De Actor-Relationele Aanpak

Bovenstaande theorieën hebben blootgelegd dat de traditionele planning sterk overheidsgestuurd is, uitgaat van een absolute benadering van ruimte en te weinig rekening houdt met de gedifferentieerde invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen waarbij de macht steeds meer is ingenomen door economische actoren die zowel lokaal als globaal zijn ingebed. Deze paradigmaverschuivingen leiden vervolgens tot een noodzaak voor een nieuwe planningsaanpak. Namelijk, alhoewel de bovenstaande theorieën een verklaring geven voor de ruimtelijke veranderingen, geeft het nog niet genoeg antwoorden met betrekking tot een ruimtelijk beleid. De Actor-Relationele Aanpak, die hieronder wordt beschreven, geeft juist een praktische invulling aan een huidig ruimtelijk beleid op basis van de theoretische, wetenschappelijke inzichten die in de vorige paragrafen beschreven zijn.

Boelens betoogt dat de van oorsprong sociologische Actor-Netwerk Theorie (ANT) nog niet veel duidelijke, effectieve en duurzame planning strategieën opgeleverd (Boelens, 2010, pg. 28). De Actor-Netwerk Theorie komt volgens Boelens op drie punten tekort om te voldoen als een volwaardige planningstrategie. Ten eerste is ANT voornamelijk gericht op het verklaren van ontwikkelingen in het verleden, en niet zozeer op het verkrijgen van inzicht in de ontwikkelingen van de toekomst en hoe we deze ontwikkelingen kunnen sturen of verbeteren. Dat is voor een proactieve wetenschap als planologie een onoverkomelijke

tekortkoming (Boelens, 2010, pg. 38-39). Ten tweede is het lastig om de menselijke en niet-menselijke actoren gelijk te behandelen in zowel ruimtelijk onderzoek als beleid, aangezien de niet-menselijk actoren vaak rigide en non-communicatief zijn. Ze zijn veelbetekenend in het netwerk. Maar op hetzelfde moment veroorzaken (enkel) een verandering, aanvulling of aanpassing, waardoor ze het beste gezien kunnen worden als bemiddelende factor (Boelens, 2010, pg. 39). De laatste tekortkoming gaat in op het democratisch belang van ruimtelijke planning. Kenmerkend voor ruimtelijke planning is dat zelfs de meest marginale acties van planners vaak verrassende effecten en belangen hebben over de lange termijn en in een brede context. Juist vanwege deze doorwerking op de lange termijn moet de ruimtelijke planning daarom bewust de mogelijke belangen van degenen die nog geboren worden of op een andere manier geen stem hebben bewaken en respecteren (Boelens, 2010, pg. 40). In reactie op deze tekortkomingen komt Boelens daarom met een kader voor een planningstrategie, de Actor-Relationele Aanpak. De ARA is een planningsstrategie die haar uitgangspunt niet heeft binnen de huidige planninginstitutionele context, maar bij de stakeholders van de betreffende regio of ruimtelijk probleem. De ARA laat omschrijven aan de hand van 5 kenmerken (Boelens, 2010, pg. 40-43). Als eerste probeert de ARA voorbij het plan te gaan. Er is geen nadruk op een specifiek plan. De ruimtelijke planning is omgekeerd; van buiten naar binnen. Er wordt niet eerst een objectief plan ontworpen om het vervolgens toe te passen op een specifieke situatie met de bijkomende concessies of onderhandelingen. Maar er worden eerst de mogelijke actoren geïdentificeerd, die wellicht bereid zijn om zich vanaf het begin te binden of te investeren in gedeelde ontwikkelingskansen. Ten tweede richt het zich voornamelijk op de leidende actoren, de stakeholders, aangezien zij de meeste capaciteit en motivatie hebben om te investeren in hun lokale omgeving. Ten derde, in het planningsproces wordt getracht een duurzaam ontwikkeling te implementeren door een goede afweging te maken tussen economische, ecologische en sociale belangen (people, planet, profit). Hierbij spelen de 'unique selling points' in een regio/ruimtelijke ontwikkeling een centrale rol. Niet als een ruilmiddel, maar als dominante actoren van gezamenlijk belang. Ze nemen dus een centrale positie in. Ten vierde, de ARA richt zich voornamelijk op een ruimtelijke planning buiten de grenzen van de overheid. Door de kennis over urban regimes is er de overtuiging dat de het model van de welvaartsstaat, de representatieve democratie, gedateerd lijkt te zijn. Tevens is er de overtuiging dat de overheid niet enige actor is binnen de ruimtelijke planning, en zelfs vaak niet de meest dominante (Kreukels & Van Vliet, 2001). Ondanks de minder dominante rol van de overheid in ruimtelijke planning, heeft de overheid wel een belangrijke taak om de

ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en een (beleids)kader te stellen. De laatste kenmerk is het associatieve karakter van de ARA. Het richt zich namelijk voornamelijk op het vormen van actor-netwerk allianties rond belangrijke, urgente thema's of problemen die het startpunt, methode en doel vormen. Het ontwijkt de focus op het hiërarchische, publieke domein als leider voor ruimtelijke ontwikkelingen en richt zich in plaats daarvan op een bottom-up, meer zelf-organiserend model. Dit alles is, in lijn met de theorie van associatieve democratie, gebaseerd op de fundamentele aanname dat individuele vrijheid en welzijn meer gediend worden wanneer zo veel mogelijk actoren/belangen van de samenleving betrokken worden als mogelijk, en gemanaged worden door vrijwillige en democratische bestuursorganisaties (Boelens, 2010, pg 40).

Voor de herstructureringsaanpak van een bedrijventerrein is een dergelijke aanpak uitermate geschikt. Een bedrijventerrein is een verzameling van invloedrijke, economische actoren met gewichtige, diverse en gezamenlijke belangen. Het ontwerpen van ruimtelijk plan vooraf is lastig door de hoge dynamiek op een bedrijventerrein en doordat de ruimtelijke ontwikkeling afhankelijkheid is van bedrijfseconomische processen. Het overgrote private eigendom vraagt tevens een concrete actie van private actoren bij ruimtelijke veranderingen. Vaststaat daarom, dat een overheid het nooit alleen kan. Sterker nog, waarschijnlijk is elke vorm van een leidende rol van de overheid hierom problematisch, waardoor de planning van bedrijventerrein zich voornamelijk buiten de grenzen van de overheid moet bevinden.

3.5 Zelforganisatie: een invulling van een outside-in benadering

De actor-relatieve aanpak, als praktische invulling van een postmodernistische en relationele planningtheorieën, richt zich op een bottom-up, meer zelforganiserend model. Dit is, zoals hierboven benoemd, gebaseerd op de fundamentele aanname dat individuele vrijheid en welzijn meer gediend worden wanneer zo veel mogelijk actoren/belangen van de samenleving betrokken worden als mogelijk, en gemanaged worden door vrijwillige en democratische bestuursorganisaties (Boelens, 2010, pg 40). Een dergelijk alliantievorming vanuit de maatschappij wordt noodzakelijk geacht bij ruimtelijke planning als gevolg van de veronderstelling dat de ruimte wordt bepaald door heterogene actornetwerken. In deze paragraaf zal vervolgens deze betekenis van vrijwillige en democratische

bestuursorganisaties meer betekenis worden gegeven door de introductie van het concept zelforganisatie in planning.

Zelforganisatie in planning kan worden gedefinieerd als initiatieven voor ruimtelijke interventies die ontstaan zijn vanuit de samenleving zelf, vanuit autonome civiele netwerken van burgers en/of bedrijven, buiten de controle van de overheid (Boonstra & Boelens, 2011, pg. 99-100). Prigogine en Strengers verwoorden zelforganisatie als volgt: “*Self-organisation is perceived to be the ability to develop a new system structure as a result of the systems internal constitution and not as the result of external management*” (Prigogine & Strengers, 1984). Zelforganisatie van burgers en bedrijven kan bijdragen aan het creëren van een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, markt en burger voor ruimtelijke ontwikkeling. Onder zelforganisatie wordt dus het opkomen en ontstaan van initiatieven verstaan. Die initiatieven ontstaan vanuit de samenleving; vanuit netwerken die zowel plaats- als themagebonden kunnen zijn, autonoom van overheidsinstanties en –processen zijn georganiseerd, maar wel degelijk een rol spelen in ruimtelijke veranderingsprocessen in de stad (Boonstra, 2010, pg. 24-25).

Het initiatief tot een organisatie voor ruimtelijke veranderingen geeft ook het beste het verschil aan met participatieve ruimtelijke planning. Bij participatieve planning ligt het initiatief bij de overheidsinstanties en is daarom in de meeste gevallen gegrond op de beleidsdoelen en –aannames van de overheidsinstanties. Bij participatieve ruimtelijke ontwikkelingen is het vaak de overheid die niet loskomt van haar controlebehoefte en normatieve beleid. Zuivere participatie komt daarom niet vaak voor, omdat de zeggenschap niet wordt verdeeld. De overheid kan niet accepteren dat haar controle over de uitkomsten vermindert (Boonstra & Boelens, 2011, pg. 106).

Lokale ondernemers, die zich gezamenlijk inspannen om verbeteringen in hun fysieke bedrijfsomgeving aan te brengen, kunnen ook een vorm van zelforganisatie zijn (Boonstra, 2010, pg. 26). Als belangrijkste gebruiker en vaak huurder of eigenaar van panden in een gebied kunnen zij immers ook gezien worden als ‘burgers’. Zonder dat ze omvangrijke grondposities of financiële middelen hebben om grootschalig te investeren (zoals projectontwikkelaars zouden doen), kunnen ondernemers vanuit hun eigen belang de ontwikkelingen in hun bedrijfsomgeving beïnvloeden of zelfs in eigen handen te nemen. Ook hier gaat het dus om initiatieven vanuit netwerken van burgers die zich autonoom van

overheidsprocedures hebben georganiseerd maar wel ruimtelijke ontwikkelingen initiëren en beïnvloeden (Boonstra, 2010, pg. 26).

Uitgaande van de bovengenoemde theorie zijn de belangrijkste begrippen om zelforganisatie te definiëren en te herkennen daarom het initiatief voor de organisatie en haar processen, en de

Eigenschappen zelforganisatie:

- Initiatief
- Zeggenschap / verantwoordelijkheid voor management en beleid
- Mate van vertegenwoordiging in samenleving

zeggenschap en verantwoordelijkheid over het management en beleid. Daarnaast is de vertegenwoordiging van de organisatie in de samenleving belangrijk; dit vertaalt zich naar de vraag hoe breed de organisatie is vertegenwoordigd en hoe dit is georganiseerd.

Bovendien zijn bij zelforganisatie vernieuwingsprocessen en beheer minder afhankelijk van overheidsmiddelen, wat de sleutel kan zijn om in deze tijden van crisis nog goede resultaten voor herstructurering te bereiken.

Juist de gedereguleerde en ongestructureerde bedoeling van het concept maakt dat er geen concrete omschrijving valt te geven. Er bestaan echter wel verschillende voorbeelden van zelforganiserende initiatieven die zijn te kwalificeren als zelforganisatie. Tevens zijn er instrumenten die zelforganisatie mogelijk maken, zoals het Britse instrument Business Improvement District (BID) (Boonstra, 2010, pg. 26). Ook het voorgestelde instrument voor gezamenlijke private vernieuwing en beheer op bedrijventerreinen, de GPSV, zou wellicht in de praktijk kunnen leiden tot een vorm van zelforganisatie in planning (zie bijlage).

In de volgende hoofdstukken wordt verder ingegaan op deze mogelijke vormen van zelforganisatie en wordt geanalyseerd of toepassing van zelforganisatie een oplossing kan zijn voor de veroudering op bedrijventerreinen.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn enkele poststructuralistische theorieën beschreven die allen het belang van een outside-in benadering voor planning onderschrijven. Voor de planning van bedrijventerreinen zou een outside-in benadering meer geschikt zijn dan de huidige traditionele manier van planning. In de traditionele manier van planning wordt een ruimtelijk beleid ‘top-down’ opgelegd door de overheid. Maar omdat tegenwoordig

ruimtelijke processen sterk beïnvloed worden door de aanwezige netwerkrelaties, die in geval van bedrijventerreinen vaak grensoverschrijdend zijn, is deze top-down benadering niet meer geschikt omdat de macht en kennis van de overheid, in geval van bedrijventerreinen is dit doorgaans de gemeente, niet ver genoeg reikt. De outside-in benadering is een reactie op fundamentele veranderingen in de samenleving en in de economie, bijvoorbeeld ontwikkeling op het gebied van ICT en globalisering. Het is tegenwoordig een configuratie van civiele, private en publieke actoren die gezamenlijk de relevante kennis en macht hebben en daarom invloed kunnen uitoefenen. Dit onderzoek concludeert dat een beleid opgelegd door de overheid niet meer geschikt is.

Deze benadering is in het bijzonder geschikt voor de planning van bedrijventerreinen, omdat de economische vitaliteit relatief belangrijk is voor de ruimtelijk ontwikkeling. Dit komt door het feit dat deze bedrijventerreinen per definitie de bedrijvigheid willen ondersteunen. Bij een outside-in benadering wordt rekening gehouden met deze economische ontwikkelingen. Ook sluit de nadruk op netwerken en de 'stromen' die daarin plaatsvinden heel goed aan op de werkwijze van bedrijven: het bedrijfsproces en –bestuur is sterk afhankelijk van de netwerken waarin de bedrijven actief zijn.

De Actor-Relationele Aanpak geeft invulling aan een beleidsproces dat gebaseerd is op de bovengenoemde moderne theorieën en gaat uit van perspectief gebruikers. Er kan worden geconcludeerd dat dit een geschikte aanpak is voor bedrijventerreinen.

Verouderde bedrijventerreinen hebben vaak te maken hebben met een complexe problematiek. Er is vaak sprake van verschillende vormen van overlast. Daarnaast raakt de economische waarde van terrein verslechterd als gevolg van verminderde aantrekkelijkheid, verminderd gebruik (door bv. leegstand of inefficiënt indeling) en marginale/suboptimale economische activiteiten. Bovendien is in de meeste gevallen het grondeigendom zeer versnipperd. Op verouderde bedrijventerreinen zijn de percelen vaak in eigendom van de eindgebruiker en zijn er een groot aantal (diverse) eigenaren op één bedrijventerrein. Hierdoor is het voor de overheid moeilijk om grip te krijgen op vernieuwingsprojecten en om eenduidige lijn voor de ontwikkeling en beheer van bedrijventerrein te volgen. Het succes van de herstructurering is grotendeels afhankelijk van de medewerking, in actieve of passieve vorm, van de betrokken actoren.

Vanuit de theorie kan worden geconcludeerd dat de oplossing voor de veroudering van bedrijventerreinen gezocht moet worden in een vorm van zelforganisatie van de bedrijven, en dus een intensieve betrokkenheid van de bedrijven op het bedrijventerrein. De zelforganisatie kan worden opzet volgens de Actor-Relationele Aanpak en past daarmee binnen de voor bedrijventerreinen geschikte outside-in benadering voor planning. De Urban Partnership, BID en GPSV die aan bod komen in de case studies van dit onderzoek zijn allen planologische instrumenten die uitgaan van een bepaalde mate van zelforganisatie en zijn allen gericht op bedrijventerreinen.

De outside-in benadering is zeer geschikt voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

In lijn met de Actor Relationele Aanpak bieden de initiatieven van bedrijven op een bedrijventerrein een goed startpunt voor de aanpak van een herstructurering. Een zelforganisatie van bedrijven op een bedrijventerrein kan een dergelijk initiatief meer zeggenschap, verantwoordelijkheid en slagkracht bieden.

Een bedrijvengestuurde herstructurering leidt tot een vlotter planningsproces dat meer is afgestemd op haar gebruikers en beter bijdraagt aan de regionale economische vitaliteit.

Een herstructureringsaanpak vormgegeven door de zelforganisatie van bedrijven zou een adequate oplossing kunnen bieden voor de veroudering van bedrijventerreinen, die daarmee een antwoord is op de huidige stagnerende en kostbare overheidsgestuurde herstructureringsaanpak.

4 Conceptueel kader

In hoofdstuk 2 is beschreven wat de grootste problemen zijn op een verouderd bedrijventerrein, dat er een grootschalige structurele veroudering is ontstaan als gevolg van het beleid zelf en dat het huidige top-down overheidsgestuurde beleid niet in staat is geweest de veroudering op bestaande bedrijventerreinen te verminderen. In hoofdstuk 3 is vervolgens een theoretisch kader beschreven dat de onderbouwing vormt voor de vraag hoe de planning bedrijventerreinen moet worden aangepakt en waar dit vervolgens voor moet dienen. Immers, het aanpakken van de veroudering op bedrijventerrein past in een bredere planningcontext voor bedrijventerreinen. Er moet niet alleen een probleem worden opgelost. Het verminderen van veroudering moet tevens leiden tot een positief effect, en niet enkel tot een afname van een negatief effect. In dit hoofdstuk worden de theoretische inzichten terugvertaald naar de vraagstelling en empirische opzet van dit onderzoek. Er wordt vanuit de theoretische inzichten aangegeven waarom een bedrijvengestuurde herstructurering meer geschikt is dan de huidige overheidsgestuurde aanpak. Er wordt uiteengezet welke factoren, variabelen en processen ervoor zorgen dat een bedrijvengestuurde herstructurering bijdraagt aan een adequate en innovatieve aanpak van de veroudering. Daarnaast wordt er vanuit de theorie een vertaling gemaakt hoe vervolgens een dergelijke bedrijvengestuurde herstructurering in de huidige (Nederlandse) planninginstitutionele context georganiseerd kan worden. Dit leidt tot een aantal aannames over de nut en noodzaak van een bedrijvengestuurde herstructurering en hoe dit moet worden aangepakt. Dit conceptueel kader vormt vervolgens de leidraad voor de operationalisatie voor het empirisch onderzoek, die in het volgende hoofdstuk uiteen wordt gezet.

4.1 Theoretische veronderstellingen voor bedrijvengestuurde herstructurering

In hoofdstuk 2 is betoogt dat het versnipperde private eigendom een groot obstakel vormt voor de herstructureringsaanpak op bedrijventerreinen. De aanname is daarom dat een bedrijvengestuurde herstructurering tot een intensievere herstructurering en een vlotter planningproces kan leiden aangezien de bedrijven gezamenlijk het eigendom van de kavels

in handen hebben. Hiermee wordt er aangenomen, ondanks dat de versnippering niet wordt weggenomen, dat er bij een bedrijvengestuurde herstructurering meer vernieuwing kan plaatsvinden op de kavels zelf. De actieve inzet van bedrijven in herstructurering en de verbeterde mogelijkheden voor vernieuwing op de kavels betekent ook dat er minder publieke middelen ingezet hoeven te worden, zoals in de inleiding van dit rapport als ambitie is benoemd.

Vanuit ActorNetwerk theorie wordt geconstateerd dat de benadering van ruimte, de processen die de ruimte beïnvloeden en de variabelen binnen deze processen fundamenteel veranderd zijn als gevolg van de drastische maatschappelijke veranderingen in de laatste halve eeuw. De ruimte wordt beïnvloed door heterogene actornetwerken. Bovendien valt te constateren dat economische actoren steeds meer invloed hebben. Voornamelijk bedrijven met een internationaal netwerk, maar soms ook met een interregionaal netwerk, weten beter om te gaan met het combineren van de voordelen in lokale netwerken en de voordelen in internationale of ‘non-geografische’ netwerken. Dit onderzoek neemt daarom aan dat bedrijven op bedrijventerreinen vanuit de kennis, netwerken en belangen die ze hebben uitermate geschikt zijn om leiding te geven aan de ruimtelijke ontwikkelingen op het terrein. Ze zijn degene die de meeste invloed hebben op de ruimtelijke ontwikkelingen.

De Actor-Relationele Aanpak borduurt voort op de ActorNetwerk Theorie en geeft aan hoe er in de planningpraktijk beter rekening gehouden kan worden met de veranderde maatschappelijke processen en krachten. Het geeft aan dat bij ruimtelijke planning het beginpunt nadrukkelijk in de maatschappij moet liggen. In planning moet men voorbij het plan gaan. Het initiatief van de actoren is het startpunt. Een alliantie van stakeholders bepaalt aan de hand van de ‘unique selling points’ of een urgent probleem een oplossingsrichting. Aangezien bedrijven de belangrijkste en meest invloedrijkste actoren op een bedrijventerrein zijn, is een bedrijvengestuurde herstructurering vanuit de Actor-Relationele aanpak het meest geschikt. Een dergelijke aanpak sorteert meer effect aangezien de bedrijven de meeste invloed hebben en bovendien beter weten wat voor ruimtelijke aanpassingen noodzakelijk zijn voor een effectief en efficiënt economisch ruimtegebruik.

Daarnaast betoogt dit onderzoek, vanuit de poststructuralistische planningtheorieën beschreven in paragraaf 3.1 en de evolutionaire economische theorieën in paragraaf 3.2, dat de ruimtelijke ontwikkeling nauw vervlochten is met de economische ontwikkeling. Dit is met name het geval voor een bedrijventerrein, wat als ruimtelijk concept is toegelegd op het huisvesten van bedrijven en hun activiteiten. Met name vanuit de evolutionaire economie

valt te verklaren welke eigenschappen er belangrijk zijn bij een regionale economische ontwikkeling en geeft daarmee een onderbouwing voor een ruimtelijk beleid voor bedrijventerreinen. De evolutionaire economische theorieën scheppen daarmee een kader voor een herstructureringsaanpak die niet alleen veroudering vermindert, maar tevens bijdraagt aan het ruimtelijk-economische rendement van het ruimtegebruik van een bedrijventerrein. In paragraaf 3.2 wordt duidelijk dat in de huidige maatschappij een sterke regionale economie, in relatie met andere regio's, een hoge mate van coöperatie kent. Doordat verschillende actoren breed ingebed zijn in zowel een cluster als een netwerk kan men maximaal gebruik maken van de voordelen van de eerdergenoemde verschillende nabijheden. Hierdoor ontstaat er een regionaal economische klimaat dat een hoge mate van innovativiteit, productiviteit en aanpassingsvermogen kent. Om een maximaal effect te bereiken is er een hechte en intelligente samenwerking nodig die zich niet beperkt tot de bedrijven. Ook de samenwerking met kennisinstututen, de overheidsinstututen, de non-profitinstututen en de samenwerking tussen verschillende sectoren spelen een belangrijke rol om een regionale economie verder te ontwikkelen. Het is deze co-evolutie die een bedrijvengestuurde herstructurering verder onderbouwt. Doordat bedrijven zelf de herstructurering ter hand nemen zijn ze in staat om de ruimte beter geschikt te maken voor de economische activiteiten. Maar belangrijker, de leiding van bedrijven leidt tot een samenwerking die spill-over effecten genereert. De aanname is dus dat een bedrijvengestuurde herstructurering ertoe leidt dat de ruimtelijke ontwikkeling beter aansluit op de economische processen van de gebruikers. Tevens is de aanname dat de samenwerking van bedrijven leidt tot meer kennis, innovatie en productie. Dit komt de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het terrein te goede. Als laatste betoogt dit onderzoek dat de beide theorieën, de relationele planningtheorieën en de evolutionaire economische theorieën, elkaar versterken in de aanname dat een bedrijvengestuurde herstructurering meer geschikt is dan een overheidsgestuurde herstructurering. Beide geven aan dat een geavanceerde, hechte en gediversifieerde alliantie, waarin de economische actoren de meest bepalende invloed hebben, de ruimtelijk-economische dynamiek van een bedrijventerrein bepalen. Ze zijn daarmee beiden een onderbouwing voor een herstructureringsaanpak die begint bij een sturing vanuit de lokale bedrijven en de ruimtelijke ontwikkeling met de bedrijfseconomische ontwikkeling integreert.

Vervolgens is in het theoretisch kader met behulp van de Actor-Relationele Aanpak en de zelforganisatie in ruimtelijke planning een onderbouwing gegeven hoe een

bedrijvengestuurde herstructurering moet worden georganiseerd. Hierbij is de aanname dat een planningsaanpak (voornamelijk) buiten de overheid vanwege de sterk ingebede planningeninstitutes in Nederland relatief moeilijke te realiseren is. Een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak zal daarom moeten worden georganiseerd vanuit een initiatief van bedrijven. Wanneer dit initiatief uitmondt in een organisatieverband is een de mate van zelfstandigheid in het bestuur en beleid van deze organisatie van belang om daadwerkelijk een bedrijvengestuurde herstructurering te organiseren. Het risico is dat de sterk ingebede overheidsgestuurde instituties anders een te grote invloed krijgen op de ruimtelijk-economisch uitwerking van de herstructurering.

De bovenstaande vertaling van het theoretisch kader naar de hoofdvraag en onderzoeksopzet van dit onderzoek leidt tot de volgende veronderstellingen over de mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde herstructurering in Nederland:

1. Ruimtelijk-economische ontwikkelingen gedragen zich padafhankelijk. Een nieuwe ruimtelijk-economische ontwikkeling in lijn met verleden heeft een betere kans van slagen. De huidige bedrijven op een bedrijventerrein zijn daarom zeer geschikt om een bestaand ontwikkelingspad verder uit te werken of om te buigen.
2. Bedrijven zijn het best in staat om de economische ontwikkeling en ruimtelijke ontwikkeling op een bedrijventerrein op elkaar af te stemmen en aan elkaar te laten bijdragen.
3. Bedrijvengestuurde herstructurering leidt tot een positieve bijdrage aan de clusternetwerkvorming van de betrokken bedrijven. Dit stimuleert en creëert meer kansen voor (economische) samenwerking. Deze samenwerking leidt tot spillovers wat weer leidt tot een verbeterde regionale economische innovatiekracht en aanpassingsvermogen.
4. Een bedrijvengestuurde herstructurering draagt door het zelforganiserende vermogen bij aan het vormen van een innovatief, open en gediversifieerde stedelijke alliantie. Een dergelijke alliantie leidt tot een goede afstemming van de maatschappelijke processen en belangen en het ruimtelijk beleid. Bovendien is een dergelijke alliantie, door de verbeterde institutionalisering van de bedrijven in planning, beter in staat de regionale economie te ontwikkelen.
5. Een bedrijvengestuurde herstructurering kost minder publiek geld. De medewerking en samenwerking bedrijven bespaart veel publiek geld; er hoeven minder subsidies, uitkoopregelingen en bedrijfsverplaatsingen worden aangewend. De regionale

economische versterking als gevolg van de bedrijvengestuurde herstructurering leidt tot en afname van de maatschappelijke kosten in brede zin.

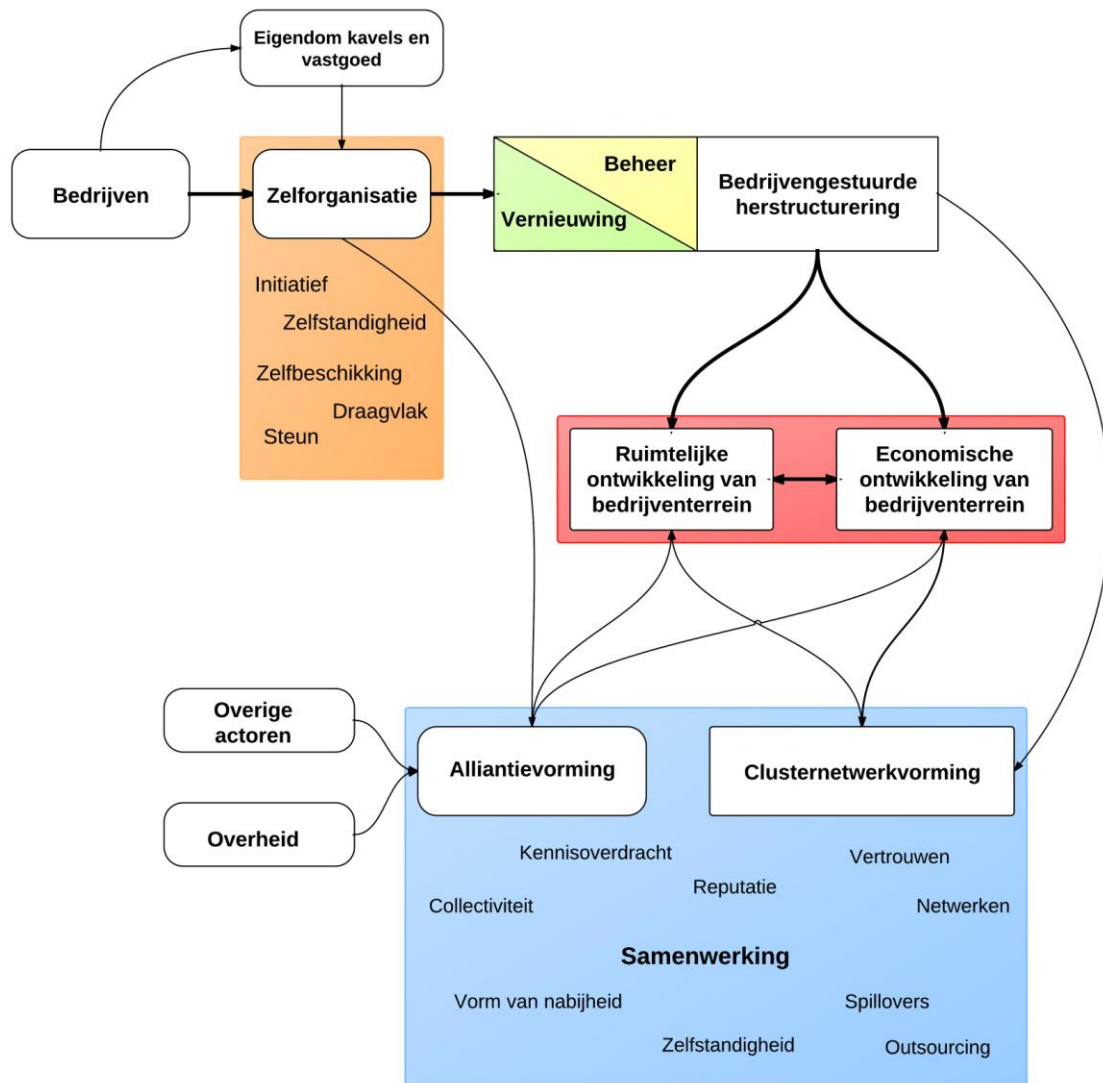
6. De versnipperde eigendomssituatie en het grote aandeel private eigendom hebben voor de grootste belemmering in de herstructureringsaanpak gezorgd; Een bedrijvengestuurde herstructurering biedt grotere kansen om deze belemmering te verminderen en meer vernieuwing te realiseren op de private delen (bedrijfskavels) van bedrijventerreinen.
7. Een bedrijvengestuurde herstructurering kan, als gevolg van de marktwerking en het belang van investeringsrendement bij bedrijven, zorgen voor een betere afstemming tussen vraag, aanbod en prijswerking op bedrijventerreinen. Het maakt een raming vanuit de overheid overbodig.
8. Een bedrijvengestuurde herstructurering biedt kansen voor een vlotter planningproces omdat het initiatief bij bedrijven ligt; Hiermee zijn de ontwikkelingskansen groter en is er bij aanvang al meer bereidheid onder stakeholders.
9. Zelforganisatie is als concept een goede invulling voor een bedrijvengestuurde herstructurering, omdat het initiatief bij bedrijven ligt en de invulling van het beleid niet door een overheid gestuurd wordt. Hiermee sluit het tevens aan bij een outside-in benadering voor ruimtelijke planning.
10. Bedrijven willen een optimaal ruimtegebruik realiseren voor hun bedrijfsactiviteiten. Bovendien zijn ze gebaat bij een hoge waarde/courantheid van hun eigendom. Bedrijven zijn daarom het meest gebaat bij een aantrekkelijk bedrijventerrein. Dit zorgt ervoor dat de kansen voor een bedrijvengestuurde herstructurering goed wordt ingeschat en tevens leidt tot een afname van de veroudering.
11. Een goed terreinbreed beheermanagement zorgt voor het tegengaan van veroudering van bedrijventerrein.

De bovenstaande theoretische veronderstellingen leiden tot de volgende hoofdhypothese:
Een bedrijvengestuurde herstructurering leidt tot een adequate en kostenefficiënte vermindering van de veroudering en leidt tevens tot een positieve bijdrage aan de ruimtelijk-economische dynamiek van het bedrijventerrein.

4.2 Conceptueel model bedrijvengestuurde herstructurering

De veronderstelde causaliteit die in de vorige paragraaf is beschreven is vervolgens uitgewerkt in onderstaand schema.

Figuur 4.1: Conceptueel model voor een bedrijvengestuurde herstructurering.



5 Operationeel kader

5.1 Inleiding

Het veldonderzoek in Engeland dat is opgenomen in dit onderzoek is onderdeel van een project voor Mooi Nederland. Mooi Nederland was een onderzoekstraject geïnitieerd door het Ministerie van VROM, dat liep van 2009 tot 2011. Het Mooi Nederland traject richtte zich op onderzoek naar nieuwe mogelijkheden om de verrommeling in Nederland en de veroudering op bedrijventerreinen tegen te gaan. In samenwerking tussen de Universiteit Utrecht en Mooi Nederland is er een veldonderzoek geïnitieerd dat de vernieuwing en onderhoud van bedrijventerreinen in Engeland bestudeerde, opdat dit nieuwe inzichten opleverde voor de Nederlandse problematiek rond bedrijventerreinen. Bij de vernieuwing van bedrijventerreinen stond het zelforganiserend vermogen en het belang van de bijdrage van de betrokken bedrijven in het succes van de vernieuwingsaanpak centraal. Daarbij bestond er extra aandacht voor het instrument “Business Improvement District” (BID). De ambitie was om dit instrument, wat al ongeveer een decennium op verschillende plaatsen ingevoerd en operatief is, te onderzoeken en daarbij te evalueren op welke manier dit instrument had bijgedragen aan de ruimtelijke planning. Het team bestond uit zes masterstudenten en zes professionals uit de praktijk. In totaal is er in drie regio’s onderzoek verricht; Liverpool, Birmingham en Hartlepool. Bij elke regio zijn er twee masterstudenten en twee professionals betrokken geweest.

5.2 Onderzoeksmethoden

5.2.1 Multiple case study research

Het empirisch onderzoek maakt gebruik van een multiple case study research design. Een case study is een gedetailleerd en intensief onderzoek naar bijvoorbeeld een regio, gemeenschap of organisatie. Het is voornamelijk gericht op het doorgronden van de complexe en specifieke eigenschappen van de case (Bryman, 2008, pg. 53). De externe

validiteit is niet sterk, maar is tevens niet de belangrijkste waarde van een case study research. De onderzoekswaarde ligt met name in het vergelijken van complexe theorieën met complexe praktijksituaties (Bryman, 2008, pg. 57). Een van de voordelen van het gebruik maken van meerdere cases is dat de externe validiteit van het onderzoek wordt verbeterd ten opzichte van een enkele case study. Dit maakt het eenvoudiger om generaliserende conclusies en aanbevelingen te doen (Bryman, 2008, pg. 33).

5.2.2 Semigestructureerde interviews

Bij alle cases zijn er semigestructureerde interviews gehouden met desbetreffende sleutelpersonen. Voor de case study Speke-Garston is er gesproken met de verantwoordelijke planners en bestuurders, vertegenwoordigers van de lokale leidende bedrijven en civiele actoren. Voor de tweede case study is er voornamelijk gesproken met de vertegenwoordigers van de desbetreffende BID, lokale openbaar bestuurders en de lokale bedrijven. De interviews voor de derde case study waren gericht op de bedrijvenvereniging van het onderzochte bedrijventerrein. Er is met twee bestuurders gesproken van deze vereniging die tevens voormalige eigenaar/gebruiker, directeur en bestuurder van twee grote bedrijven op het terrein zijn.

Overzicht van geïnterviewde personen voor case study 1; Herstructurering door de Speke Garston Partnership:

Afgenomen door	Geïnterviewde personen	Functie
Tim Lely	Rob Monaghan	Head of strategic developments for Liverpool Vision
Tim Lely	Andy Wallace	Projectleader strategic developments for Speke-Garston at Liverpool Vision
Tim Lely	David Wilson	Chair of Speke Garston Partnership, Former financial director at Halewood (Jaguar motors)
Tim Lely	Louise Morrissey	Projectleader for South-Liverpool for Peel Land Developments Limited
Tim Lely	Phil Linley	Chair of the South Liverpool Business Leaders Group (SLBLG)
Tim Lely	Mark Ord	Head of the STEC training centre
Tim Lely	Chris Couch	Professor at the department for Urban Planning at University of Liverpool
Tim Lely	Julie Marsh	Head of Neighbourhoodmanagement for South Liverpool Housing

Voor de tweede case study is er deels gebruik gemaakt van diepte-interviews afgenomen door collega-studenten tijdens de bovengenoemde onderzoeksreis (Benders, 2010; Dietz, 2010).

Overzicht van geïnterviewde personen voor case study 2; Business Improvement Districts:

Afgenomen door	Groepsinterview	Geïnterviewde personen	Functie
Astrid Benders	Brackmills BID Group Interview	1. Charlotte Patrick 2. Chris Barker 3. Katie Niall 4. John Trimble	1. Northampton Enterprise Limited 2. Estate Manager Brackmills Industrial Estate 3. Brackmills Borough Council 4. Northampton County Council
Astrid Benders	Cannock Chase Group Interview	1. Morag Pringle 2. Michelle Baker 3. Andy Evans	1. British Business Parks 2. Coordinator Cannock Chase BID 3. Chairman Cannock Chase BID
Stijn Dietz	-	Maurice Brezell	Business Liaison Manager Hartlepool BID
Tim Lely	-	Dr. John McCarthy	Researcher at Heriot Watt University, Edinburgh (UK), Spatial Planning and Urban Regeneration

Daarnaast is er nog advies ingewonnen per email bij Jacquie Reilly (BIDs director for the National BIDS Advisory Service from ATCM), op 21-08-2012 (Consult Reilly, 2012).

Voor de case study Lage Weide (Nederland) zijn de onderstaande diepte-interviews gehouden.

Overzicht van geïnterviewde personen voor case study 3; Mogelijkheden voor bedrijven-gestuurde herstructurering van Lage Weide:

Afgenomen door	Geïnterviewde personen	Functie
Tim Lely	Theo van Oijen	Bestuurslid Industrievereniging Lage Weide, en: Voormalig directeur CKB-Midwest BV (bedrijf voor productie-, op- en overslagbedrijf van meststoffen)
Tim Lely	Chris Bruggink	Voorzitter Industrievereniging Lage Weide, President-commissaris bij Herstructureringsmaatschappij Overijssel, Voormalig lid raad van bestuur Vitens, en diverse functies bij Rijkswaterstaat en Planologische Dienst Noord-Brabant

5.2.3 Visuele observatie

Op de bedrijventerreinen die opgenomen zijn in de case studies is geobserveerd om een algemeen en actueel beeld te krijgen van de staat van het terrein, de verouderingskenmerken en de gevestigde bedrijven.

5.2.4 Desk research

Voor het empirisch onderzoek is veelvuldig gebruik gemaakt van desk research. Veel geraadpleegde bronnen zijn: beleidsdocumenten van de verschillende overheidsinstanties, de beleidsdocumenten van de organisaties voor vernieuwing en beheer, wetenschappelijke onderzoeksrapporten, websites en beleid van de betrokken bedrijven, informatie over de bedrijventerreinen en adviesrapporten.

5.3 Operationalisatie

5.3.1 Selectiecriteria voor de case studies

Dit onderzoek richt zich op vormen van zelforganisatie in ruimtelijke planning op bedrijventerreinen als concept voor een bedrijvengestuurde herstructurering. Het empirische deel van dit onderzoek richt zich daarom op praktijkvoorbeelden van een dergelijke zelforganisatie in ruimtelijke planning op bedrijventerreinen. Praktijkvoorbeelden van zelforganisatie komen relatief weinig voor in de praktijk. Als eerste stap in de selectie van de cases is er daarom gekozen voor een selectie uit praktijkvoorbeelden in Groot-Brittannië. Daar is in 2004 de regeling Business Improvement District (BID) geïmplementeerd. Deze regeling wordt beschouwd als een vorm van zelforganisatie en kan daarom concrete praktijkvoorbeelden opleveren voor het empirische deel van dit onderzoek. Tevens bestaat de regeling relatief lang, waardoor de BID-organisaties ook langer de tijd hebben gehad om zich te ontwikkelen en hun ruimtelijk beleid uit te voeren. De BID-regeling is ook toepasbaar op bedrijventerreinen, aangezien de regeling geen uitsluiting maakt voor het soort bedrijf of de omgeving. Daarom is er vervolgens alleen geselecteerd uit de opgerichte BID's op bedrijventerrein. Als laatste is er enkel geselecteerd uit BID's in Engeland. Dit om de afstand tijdens de onderzoeksreis naar de BID's te beperken. De UK National BIDs Advisory Service heeft alle opgerichte BID's in Groot-Brittannië geregistreerd. Tevens is er opgenomen in wat voor soort stedelijke omgeving de BID van toepassing is; stadscentrum, commercieel, bedrijventerrein of regionaal/stadsbreed. Vervolgens zijn er uit dit register drie BID's op bedrijventerreinen geselecteerd waarvan verwacht werd dat deze relatief veel en gevarieerde activiteiten ontplooiden.

De BID-regeling legt zich niet specifiek toe op de herstructurering van bedrijventerreinen. Het is een vorm van zelforganisatie van bedrijven, maar heeft in het ontwerp geen specifieke

aandacht voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Aangezien dit onderzoek zich nadrukkelijk wel toelegt op de vraag hoe herstructurering van verouderde bedrijventerreinen moet worden aangepakt, is er tevens een case study geselecteerd waarbij er sprake is van een herstructureringsorganisatie die tevens bestuurd wordt vanuit het lokale bedrijfsleven. De Engelse context is hiervoor tevens interessant omdat er in Engeland ruime ervaring is met de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en er in de Engelse ruimtelijke planning meer invloed is van commerciële actoren. Voornamelijk de planningstrategie “Urban Partnerships” hadden betrekking op stedelijke gebiedsontwikkeling die in partnerschap tussen civiele, private en publieke actoren werd uitgevoerd. Deze Urban Partnerships richtte zich in de stedelijke gebiedsontwikkeling ook specifiek op de herstructurering van bedrijventerreinen. Het leverde daarmee een goed kader voor een geschikt praktijkvoorbeeld van een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak.

In eerste instantie is de regio Liverpool-Manchester in Engeland geselecteerd op de aanname dat deze regio, als gevolg van haar industriële karakter en sociaaleconomische neergang in de jaren 70-80, veel veroudering op bedrijventerrein (heeft) gekend en er tevens relatief veel herstructureringen zijn uitgevoerd van bedrijventerreinen. Vervolgens is er één herstructureringsprogramma geselecteerd waarbij de betrokkenheid van de lokale bedrijven in de herstructurering het grootst was. Een beeld van de uitgevoerde herstructureringen in de regio (en de betrokkenheid van de lokale bedrijven in de herstructurering) is verkregen via wetenschappelijke onderzoeken en rapportages van de betreffende overheidsinstanties in de regio. Daarnaast is er advies ingewonnen bij de geïnterviewde sleutelpersonen over de mate van betrokkenheid van lokale bedrijven bij de herstructurering.

De mogelijkheden voor GPSV bij een herstructurering is geanalyseerd aan de hand van een bedrijventerrein in Nederland. Voor de selectie van de laatste case is er ten eerste gefocust op de Nederlandse planning en problematiek, zodat de verschillen tussen de Engelse praktijk en de Nederlandse praktijk duidelijk worden en wellicht tot nieuwe inzichten leiden voor de Nederlandse herstructureringsaanpak. Daarnaast is er gezocht naar een geschikt voorbeeld van een verouderd bedrijventerrein, waar een herstructureringsbeleid voor is opgemaakt of wordt uitgevoerd. Tevens is van belang dat het bedrijventerrein een actieve ondernemersgemeenschap heeft, zodat de mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde vernieuwing en/of beheer kan worden geëvalueerd.

5.3.2 Evaluatiecriteria voor de case studies

In dit onderzoek is geanalyseerd in hoeverre bedrijven zelf de herstructurering van een bedrijventerrein invulling kunnen geven. Dit is onderzocht aan de hand van case study onderzoek naar verschillende bedrijventerreinen waar herstructurering is uitgevoerd, in Engeland en Nederland. Bij deze case studies is geëvalueerd op welke manier de lokale bedrijven betrokken zijn geweest en een bijdrage hebben kunnen leveren aan vernieuwing en beheer en daarmee herstructurering van het bedrijventerrein. Deze evaluatie is opgedeeld in drie aspecten; de mate van zelforganisatie, de bijdrage aan vernieuwing en beheer en de mogelijke versterking van de clusternetwerken als gevolg van de bedrijvengestuurde vernieuwing en/of beheer.

De mate van zelforganisatie wordt beoordeeld door:

1. Welke partij of sleutelpersoon het initiatief heeft genomen en de voorinvestering gedaan in het opzetten van de organisatie;
2. De mate van zelfstandigheid van het bestuur en de middelen van de organisatie;
3. De mate van zelfstandigheid in de uitvoering van het beheer en/of vernieuwing door de organisatie;
4. De hoogte van het draagvlak en de steun voor en tijdens het bestaan van de organisatie.

De bijdrage aan vernieuwing en beheer kent geen concrete beoordelingscriteria in dit onderzoek. De resultaten van de activiteiten door de verschillende organisaties worden met elkaar vergeleken. Hierbij wordt er gekeken naar de verschillende inhoudelijke projecten, de reikwijdte en continuïteit van deze maatregelen en de beschikbare middelen van de organisatie. Er is geanalyseerd in hoeverre de projecten hebben bijgedragen aan het verminderen van de verouderingskenmerken op de terreinen.

De bovengenoemde analyse van de bedrijvengestuurde organisaties voor vernieuwing en beheer levert een beoordeling op van de mate van zelforganisatie en de mate van vernieuwing en beheer.

Tenslotte is van het niveau van de economische vitaliteit van de verschillende bedrijventerreinen beoordeeld. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de analyse ontwikkelingsniveau van de aanwezige clusternetwerken. De beschrijving van de kenmerken van de verschillende schaalniveaus van clusternetwerken, weergegeven in de

tabel in paragraaf 3.2.4 van dit onderzoek, levert een raamwerk op voor deze analyse. Criteria van belang voor een dergelijke analyse zijn met name de mate van samenwerking en de tot stand gekomen leereffecten tussen de bedrijven en overige actoren. Daarnaast is er bekeken in hoeverre de bijdrage van de lokale bedrijven in de vernieuwing en beheer van het terrein ook tot een positieve ontwikkeling van de clusternetwerken heeft geleid.

6 Case study 1: Urban Participation, Speke Garston, Engeland

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het onderzoek naar de herstructurering van het gebied Speke-Garston in Liverpool centraal. Dit is een zeer groot industrieel stedelijk gebied, met veel bedrijventerreinen, wat in ongeveer 20 jaar tijd is veranderd van een van de meest verpauperde gebieden in Engeland naar een internationaal succesvol economisch hart van Liverpool. In dit onderzoek is de herstructurering van twee bedrijventerreinen binnen het gebied Speke-Garston die als succesvol zijn ervaren geanalyseerd. De herstructureringsaanpak van deze bedrijventerreinen, Estuary Commerce Park en Boulevard Industry Park, hebben veel betrokkenheid gekend van lokale bedrijven. Hoewel het initiatief voor de herstructurering niet bij de bedrijven maar bij de overheid lag, is herstructurering wel geleid door een organisatie met een intensieve participatie door vertegenwoordigers van de lokale leidende bedrijven. Deze organisatie is daarom een voorbeeld van participatie in ruimtelijke planning en van (deels) bedrijvengestuurde vernieuwing en beheer op bedrijventerreinen, maar is strikt genomen geen zelforganisatie.

6.2 Beschrijving van de herstructureringsaanpak

De beide bedrijventerreinen in deze case study zijn geherstructureerd vanuit de Speke-Garston Partnership (SGP) en de Speke Garston Development Company (SGDC). Deze organisaties waren speciaal opgericht om de herstructurering van het gebied te leiden en werkten nauw samen, waarbij de SGP zich richtte op het sociaal-economische aspect en de SGDC op de ruimtelijke herontwikkeling (Interview dhr. Wallace).

De SGP & SGDC waren onderdeel van het zogenoemde Britse Urban Partnership beleid. Dit beleid was gericht op langdurige, diepewortelde sociale, economische en ruimtelijke verbeteringen. Een Urban Partnership is een samenwerkingsorganisatie van de lokale overheden, bedrijven en vrijwilligersorganisaties die tot doel heeft een stedelijke

herstructurering uit te voeren. Groot-Brittannië heeft na de Thatcher-regering een traditie opgebouwd met de oprichting van dergelijke Urban Partnerships om stedelijke vernieuwingen te bereiken (Carley, 2000, pg. 273).

De herstructurering onder leiding van de SGP & SGDC kende een holistische benadering die gericht was op het aantrekken van grote private investeringen en trachtte de werkloosheid en andere sociale problemen aan te pakken (Interview dhr. Wilson). Het was daarmee een relatief coöperatieve planningsaanpak, die uitging van het principe van 'marktgeleide herontwikkeling'. De SGP & SGDC traden enkel als vertegenwoordigers van de overheid op en waren dus geen traditionele overheidsinstantie. Ze waren erop gericht om niet alleen private investering aan te trekken, maar ook om de commerciële expertise in te zetten in het beleid voor de ruimtelijke herontwikkelingen (Booth, 2005, pg. 260). Hun taakomschrijving was om de voorwaarden te creëren voor de commerciële projectontwikkelaars en investeerders om te investeren in de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit werd voornamelijk gedaan door het bouwrijp aanbieden van grond en door te investeren in infrastructuur (Booth, 2005). De participatie van de lokale private en civiele partijen kwam het meest naar voren door de samenstelling van de raad bestuur van de SGP (Interview dhr. Monaghan). Deze werd samengesteld uit 20 vertegenwoordigers van publieke, private en civiele actoren. De lokale bedrijven werden vertegenwoordigd door 4 leden in de raad, waaronder de twee grootste werkgevers van het gebied; Jaguar Motor Company en Eli Lilly. De vertegenwoordiger van Ely Lilly was voormalig algemeen directeur Joe Adamson. Voor Jaguar was dit David Wilson, de voormalig financieel directeur, die tevens de raad voorzat (Interview dhr. Wilson). Tevens was er een vertegenwoordiger van de grootste commerciële investeerder in het gebied, Peel Holdings. Dit was Louise Morrissey (Projectleader South-Liverpool for Peel Land Developments Limited). De SGP en de SGDC hebben twee periodes van 5 jaar, van 1995-2004, de herstructurering van Speke-Garston geleid, voordat het programma is overgenomen door Liverpool Vision (SGP, 2000). Liverpool Vision heeft door het succes in Speke-Garston de transformatie uitgebreid naar 5 strategische gebieden in Liverpool.

Figuur 6.1: Bekostiging en resultaten van SGDC, periode 1995-1999.

Budget (in pounds)		Output
Private investeringen	9.347.223	39 banen gecreëerd
Liverpool City Council	3.784.500	176 banen behouden
ERDF	3.662.904	6880 m2 netto nieuw vloeroppervlak
English Partnerships	24.341.347	3530 m2 netto vernieuwd vloeroppervlak
		73.50 hectare bouwrijp gemaakt
		2 monumentale gebouwen weer in gebruik
		1.16 km aan wegen gebouwd
		6.25 km aan wegen vernieuwd

Bron: SGP, 2000

6.3 Estuary Commerce Park

Na het vertrekken van het kleine Speke Airport naar de huidige ligging ongeveer een kilometer naar het westen en het wegtrekken van de bedrijven in de jaren 70 van de vorige eeuw raakte de omgeving van Estuary Commerce Park in verval. Monumentaal industrieel vastgoed stond leeg en verslechterde. Er was veel braakliggend terrein, soms met grondvervuiling. Het was een verlaten en verpauperd “brownfield” tussen het nieuwe vliegveld, Jaguar en de woonwijk van Speke in het westen en het centrum van Liverpool in het oosten (Interview dhr. Wallace). Het terrein is 40 hectare groot en het grondeigendom was ongeveer gelijk verdeeld tussen twee partijen. De provinciale overheid (North-West England) en de private investeringsmaatschappij Peel Holdings, die tevens eigenaar was van de nieuwe locatie en exploitatie van het vliegveld (Liverpool John Lennon Airport). Het publieke grondeigendom werd ter beschikking gesteld aan de SGDC & SGP. Deze paste haar beleid daarop aan en begon met een grondige modernisering van het deel waarover het eigendom had. Met Peel werd er in het eerste stadium al overlegd over een vergelijkbare herontwikkeling van het deel in hun eigendom. Dit leidde tot intentieverklaringen door Peel aan de SGDC. Vanaf de start van de herstructurering was er de ambitie om de bedrijventerreinen de hoogste kwaliteitsimpuls mee te geven. De gehele bedrijventerreinen, dus ook de ruimtelijke ontwikkelingen op de kavels zelf en die in eigendom van Peel Holdings, moest voldoen aan de hoogste kwaliteitseis volgens de BREEAM codering (Excellent) (BREEAM, 2012).

Figuur 6.2: Overzicht van Estuary Commerce Park (inmiddels zijn er meer kavels uitgegeven)



De SGDC & SGP is in 1998 begonnen met het bouwrijp maken van de grond en het uitvoeren van enkele bodemsaneringsprojecten. Vervolgens werd de infrastructuur gemoderniseerd en werden de monumentale gebouwen van het oude vliegveld herontwikkeld. De aanname was dat deze maatregelen de (visuele) aantrekkelijkheid van het gebied zo snel mogelijk zou verbeteren. Na de eerste fase in herstructureringsopgave en de gelijktijdige grondige uitbreiding en modernisering van het naastgelegen vliegveld, hebben een aantal multinationale corporaties zich gevestigd op Estuary Commerce Park, zoals Shop Direct Group, Lloyds Banking Group, DHL en de Riverside Housing Group. Inmiddels is het terrein voor het grootste deel uitgegeven. Vanaf 2002 is Peel Holding begonnen het zuidelijke deel, dat in hun eigendom is, bouwrijp te maken. Ook de infrastructuur is aangelegd op dit terrein. Dit alles volgens het beleid van SGDC voor een hoogwaardige, modern en duurzaam bedrijventerrein (BREEAM Excellent rating) (BREEAM, 2012). Het bedrijventerrein in eigendom van Peel is Liverpool International Business Park genoemd en is voor het grootste gedeelte gevuld, onder andere met grote internationale bedrijven in de logistieke en farmaceutische sector zoals B&M Retail en Prinovis.

De uitgifte van de kavels op Estuary Commerce Park gebeurt op basis van erfpachtovereenkomsten. De SGDC (en later Liverpool Vision) stelt ook aan de ruimtelijke

ontwikkelingen op de kavels dezelfde strenge en zeer gedetailleerde bouw- en kwaliteitseisen. Dit alles wordt in de erfpachtovereenkomst afgesproken. De grond blijft in eigendom van de provinciale staat. Liverpool Vision treedt op als hun vertegenwoordiger en heeft de herstructureringsopgave overgenomen van SGDC.

Figuur 6.3: Moderne, hoogwaardige uitstraling van private en openbare ruimte



Beheermanagement

Voor het beheer van het bedrijventerrein is een apart bedrijf opgericht door SGDC, de Estuary Management Company (EMC). Bij de herontwikkeling van de Estuary Commerce Park is elke kaveleigenaar verplicht om zich, naar rato van het grondoppervlak, door middel van aandelen in te kopen in de Estuary Management Company. Van de aandeelhouders worden servicekosten gevraagd, ook naar rato van hun grondoppervlak op het terrein. Na de volledige uitgave van alle kavels zal de SGDC (nu Liverpool Vision) zich terugtrekken uit het bedrijf door de overdracht van haar aandelen aan de bedrijven. Bij de ontwikkeling van het terrein werd er dus ingezet op een collectief beheermanagement. Tevens werd er bij de start door de SGDC bepaald dat dit beheermanagement al het onderhoud en beheer van het terrein zal uitvoeren én financieren. Het onderhoud en de services door EMC zijn daarom zeer uitgebreid; alle interne infrastructuur, groenvoorzieningen, watervoorzieningen, borden en bewegwijzering, toezicht en camerabeveiliging wordt door hen uitgevoerd. De BREEAM excellent classificatie functioneerde als leidraad voor de invulling en beoordeling van het

beheer en onderhoud. De doelstelling was om via dit collectieve beheer de hoge kwaliteitsstandaarden te behouden. Ook stelt het hoge eisen aan het onderhoud op de kavels zelf, tevens op basis van BREEAM-excellent. De eisen kunnen worden afgedwongen via de erfpachtovereenkomsten. Er bestaat dus geen opdeling tussen de algemene publieke diensten van de gemeente en de Estuary Management Company. Die laatste is voor alles verantwoordelijk.

Planningmodel

Als we kijken naar de ontwikkelingsmodellen voor bedrijventerreinen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, valt op te merken dat voor Estuary Commerce Park hetzelfde model wordt gehanteerd als in Nederland. De opzet waarbij de gemeente het eigendom heeft van de grond en de kavels uitgeeft aan individuele eigenaar/gebruikers is hetzelfde. Toch zijn er een aantal cruciale verschillen. Ten eerste is de grondexploitant niet de gemeente, maar een speciaal herstructureringsorgaan, waarin verschillende overheidslagen worden vertegenwoordigd. Ten tweede wordt enkel het erfpacht voor de kavels verkocht, voor een duur van 49 jaar. Ten derde wordt er door de grondexploitant ook veel regie gehouden over de ontwikkelingen op de kavels zelf, mede via de erfpachtcontracten. Ook de ontwikkelingen op de kavels moeten voldaan aan de BREEAM-excellent classificatie (BREEAM, 2012). Ten vierde is er door de grondexploitant een bedrijf (SPC = Special Purpose Company) opgezet voor de onderhoud van het terrein. De erfpachteigenaren worden verplicht tot aandeelhouder van deze organisatie en zijn daarmee zelf en gezamenlijk verantwoordelijk voor het onderhoud van het gehele bedrijventerrein.

6.4 Boulevard Industry Park

Boulevard Industry Park heeft een oppervlak van 26 hectare bruto. Bij aanvang van de herstructurering was er veel leegstand en braakliggende kavels op het terrein. De infrastructuur en het aanzien van het terrein waren zeer slecht. De herstructurering is begonnen in 1998. De provinciale overheid bracht het meeste eigendom van de grond op het terrein in bij de SGDC. Als eerste stap werden alle kavels in eigendom van de SGDC herverkaveld tot grotere kavels en opnieuw bouwrijp gemaakt. Tevens werd de infrastructuur geheel vernieuwd. Ontsluitingswegen op het terrein werden verbreed en de toegangsweg werd vernieuwd. De ingang kreeg extra aandacht, met een hoogwaardige en moderne uitstraling. Vanuit de SGDC werd er geëist dat het bedrijventerrein (inclusief het

vastgoed) aan de hoogste kwaliteitseis (Excellent) volgens de BREEAM codering moest voldoen (BREEAM, 2012).

Figuur 6.4: Overzicht van Boulevard Industry Park met rechts de Halewood autofabriek



De herstructurering stond geheel in het teken van het aanbieden voor bedrijfsruimte voor de automobielenindustrie en farmaceutische sector. Deze sectoren waren al sinds 1930 vertegenwoordigd in Speke-Garston. Het bedrijventerrein is gelegen naast de grote eigen fabrieksterreinen van Jaguar Motor Company, waarvoor moederbedrijf Ford Motor Company kort ervoor een eigen grootschalig renovatieprogramma had ingezet om de productielijn te moderniseren. Ook de productiefaciliteiten van de farmaceutische multinational Eli Lilly grenst aan Boulevard Industry Park.

Na de herstructurering is het grondeigendom op Boulevard Industry Park nog steeds in handen van de nationale overheid. In de komende jaren zal het grondeigendom waarschijnlijk worden overgedragen aan de gemeentelijke overheid. Het erfpacht is in eigendom van een commerciële vastgoedinvesteerder, UK Land & Property Ltd (voorheen MEC Ltd.). De kavels worden vervolgens door UK Land & Property Ltd. verhuurd aan de eindgebruikers. Liverpool Vision is verantwoordelijk voor openbare ruimte op terrein. UK Land & Property is eindverantwoordelijk voor alle kavels. Inmiddels zijn alle kavels op het terrein verhuurd aan verschillende gebruikers. Daaronder bevinden zich 5 bedrijven in de

automobiellindustrie en leveren aan Jaguar Motor Company, die ongeveer 375 banen hebben gecreëerd. Tevens heeft de komst van Novartis met 3 verschillende productiefaciliteiten en 700 werknemers op Boulevard Industry Park een grote impuls gegeven aan de lokale farmaceutische industrie.

Planningmodel

Het ontwikkelingsmodel voor Boulevard Industry Park lijkt het meest op model F in het schema in hoofdstuk 2. SGDC had het grondeigendom in handen en was verantwoordelijk voor het bouwrijp maken van de grond en het vernieuwen van de openbare ruimte. Zij vervulden de rol van grondexploitant. Vervolgens is het erfpacht volledig uitgegeven aan een commerciële vastgoedinvesteerder die op haar beurt de kavels verhuurt aan de bedrijven. De commerciële vastgoedinvesteerder doet dus de bouwexploitatie. Liverpool Vision is wel weer de beheerder van de openbare ruimte. Maar uiteraard heeft de commerciële vastgoedinvesteerder ook belang bij het onderhoud om de investering te waarborgen. Ook hier heeft de ontwikkelaar via de BREEAM-excellent classificatie weer invloed gehad op de ruimtelijke ontwikkelingen op de kavels zelf.

Figuur 6.5: Planningmodellen voor ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen

Model	Grondexploitatie	Bouwen van bedrijfspand	Bouwexploitatie	Eindgebruiker	Beheer openbare ruimte
A	Eindgebruiker regelt alles voor eigen gebruik				
B	Grond-exploitant	Eindgebruiker			Grondexploitant of vereniging van eigenaren
C	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Eindgebruiker (koper)		Grondexploitant of vereniging van eigenaren
D	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Grondexploitant of belegger/verhuurders
E	Ontwikkelaarsgrond-exploitant		Eindgebruiker (koper)		Grondexploitant of vereniging van eigenaren
F	Ontwikkelaarsgrond-exploitant		Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Belegger/verhuurder

Bron: Van 't Klooster, 2006, pg. 40 (bewerkt).

6.5 Succesfactoren van de herstructurering

De resultaten uit de interviews geven inzicht in de succesfactoren van de herstructurering van Speke-Garston.

Private investeringen

Om te beginnen noemen Rob Monaghan en Andy Wallace van Liverpool Vision en David Wilson van SGP & Jaguar Motor Company en Louise Morrissey van Peel Holdings de timing en de grootte van de bedrijfsmatige investeringen van de lokale bedrijven en hun commitment aan het gebied als een van de grootste succesfactoren voor de herstructurering (Interview dhr. Monaghan; Interview dhr. Wilson; Interview mevr. Morrissey). Hierbij wordt er met name gedoeld op drie belangrijke ontwikkelingen bij de start van de herstructurering rond 1998. Ten eerste de strategische keuze van Ford Motor Company om de Halewood Motor Plant in Speke-Garston grondig te renoveren voor de productie van Jaguar automobielen á 300 miljoen pond, die een garantie betekende van 3000 banen. Ten tweede heeft Peel Holdings het vliegveld geheel opgekocht en vervolgens voor 70 miljoen pond uitgebreid en gemoderniseerd. In 2000 is er via een publiek-private financiering voor een extra 130 miljoen pond geïnvesteerd in een grote uitbreiding van het vliegveld (LJLA, 2007). Daarbij zijn het aantal vervoerde passagiers gestegen van een half miljoen in 1989 tot 5 miljoen in 2006. Bovendien zijn de luchtverbindingen van 3 naar 59 gestegen tussen 1997 en 2007. Ten derde de bouw van het winkelcentrum New Mersey Retail Park voor de kosten van 91,9 miljoen pond door de commerciële projectontwikkelaar en investeerder British Land in Speke-Garston. Voornamelijk Louise Morrissey benadrukt het belang van de timing van deze grote investeringen in het gebied. Kort voor de start van de herstructurering, toen het gebied decennia lang werd geteisterd door economische neergang en ruimtelijke en sociale verpaupering, werd het vliegveld te koop aangeboden en was er een serieuze dreiging dat de grootste werkgever in het gebied, de Halewood Motor Plant door Ford zou worden afgestoten (Interview mevr. Morrissey).

Eén herstructureringsmaatschappij met marktgeleide en holistische benadering

Louise Morrissey zei dat om succes te boeken bij een gebiedsontwikkeling er nauwe communicatie moet bestaan tussen de fysieke verbeteringen, de private (bedrijfsmatige) investeringen en de lokale gemeenschap. De driedeling van SGDC, SGP en SLH was hier zeer succesvol in, mede dankzij de deelname van verschillende lokale partijen in deze organisaties (Interview mevr. Morrissey).

Julie Marsh van de SLH geeft aan dat de SGDC een grote positieve bijdrage hebben geleverd bij het succes van de transformatie. Doordat de SGDC de transformatie zichtbaar maakte, kwam er meer geloof dat de omgeving kon veranderen en verbeteren. De eerste ruimtelijke verbeteringen zorgde voor meer aantrekkelijkheid, wat de eerste nieuwe bedrijvigheid aantrok (Interview mevr. Marsh).

Rob Monaghan van de SGDC (Liverpool Vision) noemde de nauwe samenwerking SGP & SGDC als een belangrijk pluspunt in de herstructurering. De twee organisatie zaten zelfs fysiek dichtbij; ze hielden kantoor in hetzelfde gebouw. Elkaars belangen en doelen werden meegenomen in de eigen aanpak. Bij de onderhandeling met bedrijven voor de uitgifte van kavels werden er bijvoorbeeld eisen gesteld over de hoeveelheid banen voor lokale werknemers die het bedrijf zou garanderen (Interview Monaghan).

Phil Linley van de SLBLG geeft aan dat het betrekken van de grote bedrijven en de lokale gemeenschap in de SGP een belangrijke succesfactor was (Interview dhr. Linley). Daaraan gerelateerd gaf David Wilson aan dat de participatie van Jaguar en Eli Lilly in de Speke Garston Partnership ervoor heeft gezorgd dat de herstructurering van Boulevard Industry Park prioriteit kreeg (Interview dhr. Wilson). Door de nauwe banden tussen Jaguar en SGDC (onder andere via de voorzitter van de SGP en tevens Financial director bij Halewood Operations van Jaguar, dhr. David Wilson) kwam er een gericht beleid voor Boulevard Industry Park voor de automobielenindustrie. Door de directe participatie van deze actoren in de SGP zijn er verschillende grote bedrijven in de farmaceutische en automobielenindustrie aangetrokken en zijn deze sectoren daarmee uitgebreid en definitief veilig gesteld in de regionale economie van Liverpool.

De participatie van de lokale bedrijven in de herstructureringsaanpak van SGP heeft er ook voor gezorgd dat de aangetrokken bedrijven en werkgelegenheid een maximaal effect had op de lokale arbeidsmarkt. 'Partnership For Learning' was een initiatief van SGP en deels gesponsord vanuit de lokale bedrijvigheid om de lokale bevolking aan nieuwe kennis en vaardigheden te helpen (Interview dhr. Wilson). De lokale bedrijven waren actief betrokken, via (het netwerk) van de bedrijven in de SGP, bij het verlenen van werk en/of aanbieden van cursussen. Zo waren er onder de SGP nog 5 andere programma's die zich richtte op de bestrijding van lokale werkloosheid en het verbeteren van de kennis en vaardigheden van de lokale arbeidsmarkt en die tevens een kleine sponsoring uit het bedrijfsleven kregen. Tussen

1995-1998 werd de werkloosheid teruggedrongen van 21,3% naar 12,3%. De lange termijn werkloosheid werd zelfs met 24% verminderd (SGP, 2000).

Grondeigendom

Wat belangrijk is geweest voor het succes van de herstructurering van zowel Estuary Commerce Park als Boulevard Industry Park, was het feit dat een groot deel hiervan braakliggend terrein was. De overheid had veel grond in eigendom, maar ook was een groot deel van het eigendom in handen van een grote private investeerder, Peel Holdings. Het grote aandeel aan grond in eigendom bij de herstructureringsmaatschappij, dat ook nog eens voor een groot deel ongebruikt was betekende dat de SGDC veel vrijheid had in de invulling van de herstructureringsplannen. Bovendien hoefde het geen bedrijven uit te kopen of bedrijfsverplaatsingen te bekostigen. Het maakte het mogelijk om relatief snel een intensieve modernisering door te voeren. Hiermee was er snel zichtbaar resultaat en was er veel dynamiek mogelijk. Er konden immers veel nieuwe bedrijven gehuisvest worden. Het overige deel van het grondeigendom in handen van een strategische partner betekende dat de SGDC maar met één partij haar visie hoefde te bespreken. Een eenduidige en afgestemde visie en procesgang van de herstructurering werd hiermee mogelijk. De investeringsmaatschappij, Peel Holdings, was immers ook gebaat bij een zo groot mogelijk succes van de herstructurering. Er kon dus op grotendeels gezamenlijke belangen worden samengewerkt (Interview mevr. Morrissey; Interview dhr. Monaghan; Interview dhr. Wallace; Interview dhr. Couch).

Als laatste hebben de SGDC & SGP, en ook Peel Holdings, de strategische voordelen van het grondeigendom en de ongebruikte staat ervan ingezet om ook meer regie en beleid te implementeren over de ontwikkelingen en beheer op de kavels zelf. De kavels werden dus niet zomaar verkocht. De eigenaar ging daarmee ook een verplichting aan met betrekking tot de inrichting en het onderhoud ervan. Dit werd afgedwongen via erfpachtcontracten of de tussenkomst van één commerciële vastgoedinvesteerder.

Collectief beheermanagement

Het collectieve beheermanagement heeft in grote mate bijgedragen aan het succes van de herstructurering van Estuary Commerce Park. Door dit beheermanagement is het beleid dat bij de originele plannen werd ingezet ook vastgehouden bij het gebruik van het terrein. Na 10 jaar heeft het terrein nog dezelfde nieuwe, moderne en hoogwaardige uitstraling als direct na de realisatie. Bovendien heeft het beheerbeleid ervoor gezorgd dat er zowel op de kavels als in de openbare ruimte van het terrein dezelfde standaarden gelden. Dit is te

danken aan een tweetal aspecten. Ten eerste door de verplichting voor de kaveleigenaar om aandeelhouder te worden van het beheerbedrijf en de bedrijfsmatige benadering van beheer. Dit heeft ervoor gezorgd dat er geen freeridersgedrag mogelijk was. Hierdoor is er dus een garantie voor een relatief eerlijke verdeling van de kosten over de eigenaren(/gebruikers). Bovendien was iedereen van tevoren op de hoogte van en akkoord met de kosten en inhoud van het beheer. Dit gaf de ondernemers/eigenaren transparantie en zekerheid. En hoewel er geen publieke diensten werden verstrekt komen de servicekosten wel 1 op 1 ten goede aan de directe omgeving van de ondernemer. Als laatste zorgt de bedrijfsmatige benadering van het beheer en specifiek het aandeelhouderschap in de Estuary Management Company voor enige zeggenschap en sturing bij de ondernemers voor hun eigen beheer. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat op dit moment het bestuur voornamelijk wordt geleid door de rijksoverheid. De overheid zal zich terugtrekken uit de Estuary Management Company als alle kavels zijn uitgegeven.

Het tweede aspect voor de bijdrage van het beheermanagement aan het succes van de herstructurering is de reikwijdte en eenduidigheid van het beheer. Het managementbedrijf voor Estuary is verantwoordelijk voor het gehele terrein en alle taken van het onderhoud en beheer op het terrein. Ook het onderhoud van de wegen en waterwegen valt bijvoorbeeld onder haar taken. De BREEAM-excellent classificatie wordt gebruikt als 'service level agreement'. De erfpachtcontracten worden gebruikt om het kwaliteitsniveau op de individuele kavels te kunnen afdwingen.

Drie prominente clusternetwerken in Speke Garston

Op de bedrijventerreinen Estuary Commerce Park en Boulevard Industry Park zijn er drie sterke clusternetwerken vertegenwoordigd; de logistieke dienstverlening, biomedische industrie en automobieliindustrie. Daarvan waren de laatste twee al voor de Tweede Wereldoorlog aanwezig. De drie sectoren zijn nog steeds sterk groeiende in de regio. Op de beide bedrijventerreinen, Estuary Commerce Park en Boulevard Industry Park, zijn er vestigingen van leidende multinationals in de drie genoemde sectoren. Tevens zijn er verschillende bedrijven op de terreinen die de leveranciers zijn voor de grotere bedrijven. Ook zijn er cross-over activiteiten waar te nemen, zoals Medical Courier Service op Boulevard Industry Park, een gespecialiseerde bezorger en distributeur voor de medische sector.

In het gebied Speke-Garston lijkt de invloed van de lokale reeds ingebedde leidende bedrijven op de ontwikkeling van deze clusternetwerken zeer groot. De Halewood Motor Plant was, sinds de opkomst van de automobiellindustrie in 1930, de enige overgebleven autofabrikant in Liverpool. De renovatie van deze fabriek van 300 miljoen pond heeft voor de opleving van het clusternetwerk gezorgd. De modernisering heeft tenminste 10 directe leveranciers in Speke-Garston. De meeste leveranciers voor de gerenoveerde fabriek hebben accommodatie op Boulevard Industry Park gevonden, dat grenst aan de Halewood Motor Plant van Jaguar Motor Company.

De logistieke sector is sterk gegroeid in Speke-Garston na de herstructurering tussen 1995-1999. Het gebied heeft met name bedrijven in deze sector aangetrokken door de grote verbetering van de infrastructuur en de relatief centrale ligging van Liverpool in Groot-Brittannië. De hoofdwegen in Speke-Garston zijn gemoderniseerd. De herstructurering van de bedrijventerreinen hebben gezorgd voor uitstekende verbindingen op de terreinen en naar de ontsluitingswegen. De snelwegen van en naar het gebied Speke-Garston zijn gemoderniseerd. Het vliegveld, gelegen direct naast de twee bedrijventerreinen, is gemoderniseerd en uitgebreid, waardoor er nu een uitstekende luchtverbindingen zijn met heel Europa. Die laatste lijkt, door de nieuwe mogelijkheden voor luchttransport over geheel Europa, een relatief grote impuls te hebben gegeven aan het cluster van logistieke dienstverlening. De verwachting is dat het vliegveld in 2015 40.000 ton vracht per jaar zal verwerken (LJLA, 2007, pg 75).

Clusternetwerk logistiek dienstverlening

De bedrijfsstrategie van Peel Holdings, de grootste commerciële investeerder in Liverpool, was gericht op de gecombineerde ontwikkeling en exploitatie van het vliegveld en naastgelegen bedrijventerreinen. Deze combinatie van private investeringen leverde een grote economische meerwaarde op voor Peel Holdings. De investering in het vliegveld verbeterde de bereikbaarheid van Speke-Garston in grote mate. De bedrijventerreinen die Peel Holdings vervolgens ontwikkelde direct naast het vliegveld waren zeer aantrekkelijk voor de markt, met name voor de logistieke dienstverleningssector, door de goede multimodale bereikbaarheid en de groeiende economische activiteiten in Speke-Garston. De groei van de logistieke dienstverleningssector in Speke-Garston, maakte weer gebruik van de luchtverbindingen. Als exploitant en mede-eigenaar van het vliegveld was dit tevens een onderdeel van het verdienmodel van Peel Holdings.

Peel heeft dus, met haar eigen commerciële investeringen in het gebied, in grote mate bijgedragen aan de clusternetwerkvorming van de logistieke dienstverleningssector. Maar niet alleen de eigen investeringen waren van belang voor de ontwikkeling van dit clusternetwerk. Ook de bijdrage van Peel in de herstructureringsorganisaties SGP & SGDC was hierbij van groot belang. Juist de afstemming tussen de herstructureringsaanpak en de private investeringen door Peel leverde een succesvol resultaat op. Het zorgde ervoor dat de ruimtelijke plannen voor de herstructurering, de herontwikkeling van Estuary Commerce Park, Boulevard Industry Park en de bedrijventerreinen in eigendom van Peel Holdings, werden ondersteund door een economisch beleid dat de vraag naar bedrijventerreinkavels omhoog dreef. De beide bijdrages van Peel Holdings, de eigen commerciële investeringen en de participatie in de SGP & SGDC, waren dus voor hun succes van elkaar afhankelijk. De classificatie van dit clusternetwerk op de bedrijventerreinen is moeilijker te bepalen. Er lijkt tussen de bedrijven niet veel samenwerking te zijn die een hoge mate van cognitieve nabijheid vergt. Bedrijven lijken voornamelijk gebruik te maken van de externe economische schaalvoordelen. Ook is er door de hoge mate van automatisering en technologie van de lokale bedrijven in deze sector te verwachten dat men gebruik maakt van een lokale hoogopgeleide arbeidsmarkt. Hiermee kan het clusternetwerk ingeschaald worden als een local industry. Samenwerking door middel van outsourcing is niet vast te stellen uit de empirie, maar zou goed mogelijk zijn gezien het aantal bedrijven en hun internationale en moderne bedrijfsvoering in deze sector.

Clusternetwerk automobielandustrie

In de automobielandustrie lijkt er sprake te zijn van relatief intensieve samenwerking tussen de bedrijven in Speke-Garston. De Jaguar Motor Plant heeft hechte relaties met haar leveranciers. Deze leveren bijvoorbeeld de stoelen, bumpers en transmissiesystemen voor de auto's van Jaguar. Er zijn dus in hoge mate vormen van outsourcing en co-sourcing aanwezig. Deze hechte leveranciersrelaties vereisen ook op het gebied van productinnovatie en procesinnovatie veel samenwerking. Het is daarom aannemelijk dat er sprake is van gezamenlijke economische processen en gezamenlijke investeringen. In dit geval moeten er institutionele en relationele regionale bestuursnetwerken aanwezig zijn om de coördinatieproblemen die zich bij die samenwerking voordoen te kunnen oplossen. Dit clusternetwerk wordt daarom op basis van deze relaties geclassificeerd als een "local alliance" (zie paragraaf 3.2.4).

Clusternetwerk biomedische industrie

Het meest geavanceerde clusternetwerk waar de bedrijven op Estuary Commerce Park en Boulevard Industry Park aansluiting bij vinden is het biomedisch clusternetwerk. Groot-Brittannië is na de VS de grootste speler in de biomedische industrie en in Speke-Garston zijn al sinds de jaren 30 van de vorige eeuw een aantal farmaceutische bedrijven gevestigd. Sinds de jaren negentig is dit cluster in Speke-Garston sterk gegroeid met vestigingen van grote multi-nationals als Novartis, MedImmune, Unilever en Bristol-Meyers Squibb (Liverpool Life Sciences). In Speke-Garston vindt nu de grootste biomedische productie van Europa plaats (Liverpool Vision, 2010, pg. 5). Speke-Garston is daarmee onderdeel van een groot clusternetwerk dat zich uitspreidt over het gebied Liverpool-Manchester. De biomedische industrie kan geclassificeerd worden als de meest geavanceerde vorm van clusternetwerken, local milieu (zie paragraaf 3.2.4), zoals ook een studie in 2004 naar de kennisoverdracht binnen het biomedische cluster van Liverpool-Manchester onderschrijft: *“Thus through the combination of high quality basic science infrastructure, excellent research, a variety of specialist research centres in biosciences and medical science, a substantial concentration of large pharmaceutical R&D and production, and emergent dedicated biotechnology firms in special bio-incubators, the Merseyside-Manchester corridor is ranked highly in potential and can be considered as Great-Britain second most advanced lifesciences cluster-networks (Karlsson, Flensburg & Hörte, 2004, pg. 61).”* De positie van de regio Speke-Garston in het brede biomedische clusternetwerk van Liverpool-Manchester is relatief belangrijk. In deze zeer kennisintensieve industrie is er altijd sprake van een complex netwerk van overheid, wetenschap en industrie. In dit netwerk is de beschikbaarheid van kennis en de overdracht ervan de belangrijkste aanjager van economische ontwikkelingen. Voor het ontstaan en de ontwikkeling van dit clusternetwerk is de onderlinge afhankelijkheid tussen de ‘kennisexploratie’ en ‘kennisexploitatie’ van belang, net als de relatief grote afhankelijkheid voor kennisoverdracht van geografische nabijheid. De specialistische kennis vereist een intensief menselijk contact. Speke-Garston wordt gezien als de omgeving waar voornamelijk kennisexploitatie plaatsvindt, aangezien hier de nadruk ligt op productie (Karlsson, Flensburg & Hörte, 2004, pg. 63). Op de bedrijventerreinen Estuary Commerce Park en Boulevard Industry Park zijn de belangrijkste en grootste productiefaciliteiten gevestigd. Tevens is het commerciële hoogtechnologisch onderzoekscentrum “National Biomanufacturing Centre” ter waarde van 34 miljoen pond en een vloeroppervlak van 6000m² gerealiseerd op Estuary Commerce Park. Een verzamelgebouw met laboratoria, dat beoogt (kleinschalig) biomedisch onderzoek en productie te faciliteren (NWDA, 2010).

De directe interactie tussen de bedrijven in het biomedische cluster op de onderzochte bedrijventerreinen was moeilijker te achterhalen. Als het biomedische clusternetwerk op de onderzochte bedrijventerreinen wordt geëvalueerd is er door de nadruk op productiefaciliteiten en de relatief kleine geografische omvang niet sprake van een local milieu. Een local milieu kenmerkt zich door een hoge mate van samenwerking en cognitieve nabijheid tussen economische, (publiek) bestuurlijke en wetenschappelijke instanties. Een dergelijke samenwerking is dan ook onmogelijk op alleen een bedrijventerrein te vinden, aangezien een bedrijventerrein voornamelijk bedrijfsactiviteiten accommodeert.

Figuur 6.6: Het National Biomedical Centre op Estuary Commerce Park



De geherstructureerde bedrijventerreinen die onderwerp van onderzoek waren in deze case study hebben een bijdrage geleverd aan de versterking van het biomedische clusternetwerk. De herstructurering heeft ruimte geboden aan de faciliteiten van de biomedische bedrijven. Tevens hebben de beide bedrijventerreinen een hoogwaardige en moderne uitstraling, alsmede veel milieutechnische planruimte. De bedrijven in de biomedische industrie hechten waarde aan een moderne uitstraling van hun moderne productie- en onderzoeksfaciliteiten. De participatieve inbreng van de lokale bedrijven in de herstructureringsorganisatie (SGP), zoals Eli Lilly en Jaguar Motor Company, hebben bijgedragen aan de afstemming tussen planontwerp en –proces van de geherstructureerde bedrijventerreinen en het aantrekken van commerciële investeringen en activiteiten. De vertegenwoordigers van de leidende sectoren hebben daarmee het clusternetwerk kunnen versterken.

6.6 Analyse van SGP & SGDC als bedrijvengestuurde organisatie voor vernieuwing en beheer

In de vorige paragraaf is getracht een brede analyse te maken van de oorzaken voor het succes van de stedelijke herstructurering in Speke-Garston en de bedrijventerreinen Estuary Commerce Park. In deze paragraaf wordt er getracht deze bevindingen te vertalen naar de bijdrage van de bedrijvengestuurde vernieuwing en beheer in de herstructurering van bedrijventerreinen. Hierbij worden de drie aspecten geëvalueerd zoals uiteengezet in de onderzoeksstrategie van dit onderzoeksrapport.

Bijdrage aan vernieuwing

In Speke-Garston zijn er twee stedelijke herstructureringsorganisaties opgericht die voor een periode van 10 jaar de stedelijke herstructurering geleid hebben, waaronder de herstructurering van de twee bedrijventerreinen in dit onderzoek, Boulevard Industry Park en Estuary Commerce Park. Onder leiding van deze twee organisaties zijn de twee bedrijventerreinen vrijwel geheel vernieuwd. Zowel de kavels als de openbare ruimte zijn geheel opnieuw aangelegd. Tevens zijn de bedrijventerreinen, inclusief de bebouwing op de kavels zelf, aangelegd volgens de BREEAM-excellent classificatie. Dit heeft naast de kwantitatieve vernieuwingsbijdrage ook in grote mate bijgedragen aan een kwalitatieve vernieuwingsbijdrage als gevolg van het moderne karakter van de plannen. Er kan dus geconcludeerd worden dat de bijdrage van de SGP & SGDC aan vernieuwing van de bedrijventerreinen zeer groot was.

Bijdrage aan beheer

SGDC & SGP hebben veel nadruk gelegd op het beheer van de terreinen, om het rendement op de investeringen in de toekomst zo goed mogelijk te bewaren. Daarbij is het beheer op het Estuary Commerce Park het meest innovatief en intensief. De SGP & SGDC hebben vanaf het begin voor het gehele terrein een collectief en privaat beheermanagement ingevoerd. Tevens zijn er bindende afspraken gemaakt voor de ‘service level agreement’, zowel voor de openbare ruimte als voor de kavels en panden. Voor Boulevard Industry Park zijn er vergaande afspraken gemaakt met de commerciële investeerder in de kavels op het terrein. Door alle kavels aan één commerciële partij uit te geven via erfpachtovereenkomst heeft de SGP & SGDC bindende afspraken kunnen maken over het niveau van onderhoud en beheer op de kavels. De gemeente is verantwoordelijk gebleven voor het beheer van de

openbare ruimte, met een gelijkwaardig niveau. Ondanks deze verdeling in beheer tussen gemeente en commerciële investeerder is er wel dankzij het beleid van SGP & SGDC een collectief beheermanagement voor alle kavels. Tevens is de erfpachtovereenkomst een afdwingbaar instrument in de uitvoer van het beheer tussen zowel de gemeente - commerciële investeerder als commerciële investeerder (verhuurder) – ondernemer (huurder). De SGP & SGDC hebben dus in vergaande mate bijgedragen aan de implementatie van beheer op de terreinen en tevens gezorgd voor een privaat gestuurd en gefinancierd beheermanagement.

De mate van zelforganisatie

In relatie tot de mate van zelforganisatie in planning scoort de herstructureringsaanpak door SGP & SGDC niet goed. De organisaties kunnen niet worden beoordeeld als volledige zelforganisatie. Het initiatief lag bij de overheid. Tevens was het overgrote deel van de middelen, het budget en de grondposities, die de organisatie onder hun beschikking hadden door de overheidsinstanties ingebracht. De zeggenschap van de bedrijven was meer gewaarborgd in de Speke Garston Partnership (SGP), aangezien er in het bestuur 4 vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven zaten (inclusief de voorzitter). De Speke Garston Development Company, die de verantwoordelijkheid had over de ruimtelijke ontwikkeling van de bedrijventerreinen, was geheel bestuurd door vertegenwoordigers van de overheid. Ondanks deze verdeling geven wordt er zowel door het bedrijfsleven en de SGP, en door de overheid en de SGDC de nauwe samenwerking onderkend. Tevens wordt van beide kanten de (informele) invloed van de SGP op de ruimtelijke plannen van de SGDC benadrukt (Interview dhr. Monaghan; Interview dhr. Wilson). Concluderend kan daarom worden gesteld dat de (formele) mate van zelforganisatie, in relatie tot de andere case studies, laag is.

Bijdrage aan clusternetwerkvorming

De herstructureringsorganisaties SGP & SGDC hebben waarschijnlijk in relatief grote mate bijgedragen aan de versterking van de clusternetwerken. De bedrijventerreinen die zijn geherstructureerd door de SGP & SGDC hebben plaats geboden aan tientallen bedrijven in de automobielenindustrie, biomedische industrie en de logistieke dienstverleningssector. De locatie van deze bedrijventerreinen, Boulevard Industry Park naast de Halewood Motor Plant en Estuary Commerce Park naast het vliegveld en de hoofdontsluitingsweg (Speke Boulevard), waren aantrekkelijk voor bedrijven in deze sectoren. De komst van deze bedrijven op deze bedrijventerreinen betekende een versterking van de clusternetwerken in

absolute aantallen. Maar ook de netwerken tussen de bedrijven in de automobiellindustrie werden versterkt. De geografische afstand en de intensieve samenwerking betekende een verkleining van de cognitieve afstand en daarmee kennis-spillovers. Tevens kan worden geconcludeerd dat de vertegenwoordiging van de lokale bedrijven in de herstructureringsorganisatie specifiek, positief heeft bijgedragen aan de clusternetwerkvorming. De vertegenwoordiging van Jaguar Motor Company en Eli Lilly betekende meer inzicht in de economische (actor-)netwerken en meer garantie op het aantrekken van bedrijven in deze sectoren. De bijdrage van de bedrijvengestuurde organisatie (SGP & SGDC) aan de clusternetwerkvorming was dus relatief groot.

Figuur 6.7: Schematisch overzicht uitgebreide evaluatie bedrijvengestuurde organisatie SGP & SGDC

Evaluatiecriteria	Omschrijving	Score (goed, redelijk, matig, slecht)
Mate van zelforganisatie	- initiatief en oprichting bij overheid - participatie door bedrijven in bestuur + veel zelfstandigheid organisatie - enkel informele inbreng bedrijven in ruimtelijke plannen	slecht
Bijdrage aan beheer (Estuary Management Company)	+ verplichte deelname door alle bedrijven + bedrijven zijn gezamenlijk eigenaar van het managementbedrijf + zeer hoogwaardig en professioneel beheermanagement + van toepassing op de gehele openbare ruimte op het terrein en ten dele op alle kavels + garantie inkomsten obv verplichte bijdrage bedrijven + in uitvoer niet afhankelijk van publieke middelen of democratisch mandaat	Goed
Bijdrage aan vernieuwing	+ Zeer intensieve en volledige vernieuwing op bedrijventerreinen, zowel kwantitatief als kwalitatief	Goed
Clusternetwerkvorming	+ Drie sterke clusternetwerken (local milieu, local alliance & local industry) + aanbieden van moderne en aantrekkelijke bedrijventerreinoppervlak voor bedrijven in bovenstaande sectoren + actieve bijdrage in het aantrekken van bedrijven in bovenstaande sectoren	Goed

6.7 Conclusie

In deze conclusie wordt de case study weer teruggeplaatst in de context van de onderzoeksvraag en de empirische opzet. Ten eerste is het van belang om een conclusie op te maken van de manier waarop de Urban Partnership SGP & SGDC heeft bijgedragen aan het succes van de herstructureringsopgave en hoe groot de rol van de bedrijven hierin was. Dit levert vervolgens de aanzet voor een beoordeling van de mogelijkheden van een Urban Partnership als instrument/methode voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak.

Geen zelforganisatie, wel sturing vanuit leidende bedrijven

Na deze analyse zijn er een aantal conclusies op te maken voor de vraagstelling in welke mate de herstructurering door SGP & SGDC een vorm bedrijvengestuurde vernieuwing en beheer betrof, en hoe groot deze bijdrage is geweest.

Als eerste moet worden opgemerkt dat de organisatie van SGP & SGDC geen vorm van zelforganisatie betreft. Er is wel sprake van een relatief intensieve participatie door de lokale leidende bedrijven in deze organisatie. De sturing van de bedrijven op de herstructurering is daardoor kleiner. Tevens is de geld- en grondinbreng van de bedrijven in de SGP & SGDC zeer klein. Het zelforganiserend vermogen van de bedrijven in de SGP & SGDC is daardoor klein. Ondanks de lage zelforganiserende waarde van deze organisatie heeft de participatie van de bedrijven wel een zeer grote rol gespeeld in het succes van de herstructurering van de bedrijventerreinen. De participatie is met name nuttig geweest voor het economisch rendement van de ruimtelijke investeringen (meer bedrijven, hogere aantrekkelijkheid).

Ondanks het feit dat de SGP & SGDC geen zelforganisaties zijn, hebben de lokale bedrijven wel sturing gehad op de herstructureringsaanpak. Om tot een oordeel te komen over de rol van de bedrijven in de bijdrage van de SGP & SGDC in de herstructurering geven de eerdergenoemde 5 succesfactoren van de herstructurering meer inzicht. Dit zijn:

1. Private investeringen

De leidende, lokale bedrijven in Speke-Garston hebben, ongeveer gelijktijdig met de inspanningen van SGP & SGDC, een relatief zeer grote en cruciale eigen private investeringen gedaan in het gebied. De financieel-economische impuls en de commitment van deze bedrijven in Speke-Garston zorgde voor een wijdverspreid vertrouwen in een positieve ruimtelijke, economie en sociale ontwikkeling. Deze private investeringen en commitment genereerde daardoor ook veel indirecte investeringen en werkgelegenheid.

2. Eén herstructureringsmaatschappij met marktgeleide en holistische benadering

Stedelijke herstructurering onder een organisatie betekende duidelijkheid, continuïteit, doelgericht beleid. Dit gecombineerd met de relatief vergaande participatie van de lokale bedrijvigheid betekende een afstemming van de sociale, economische en ruimtelijke kanten van de stedelijke herstructurering.

3. Grondeigendom

De herstructureringsorganisatie SGDC had een zeer groot aandeel in de grondposities op de bedrijventerreinen. De beschikking van SGDC over het grondeigendom is een zeer, en wellicht de meest, invloedrijke institutie geweest in het succes van de herstructurering. Het heeft de SGDC & SGP zeer veel mogelijkheden gegeven om een eenduidig en duurzaam beleid te voeren, met hoge economisch rendement. Het grondeigendom heeft de SGP & SGDC zeer nuttig ingezet om een commerciële collectieve/terreinbrede actor te introduceren voor het beheer en onroerend goed op de terreinen, waardoor er een terreinbreed beleid gevoerd kan worden en er tevens commercieel belang is bij waardebehoud of -vermeerdering.

4. Collectief beheermanagement

Zoals hierboven al genoemd heeft de SGP & SGDC zich niet alleen gericht op het ‘bouwen’ en ‘vullen’ van de terreinen. Het terreinbrede beheermanagement en de verplichtingen in beleid en kosten naar alle bedrijven zorgt voor een beheersbaar beleid voor het gehele terrein voor onbepaalde tijd. Dit zorgt voor het tegengaan van veroudering, waardebehoud van de investeringen in onroerend goed en het behoud van aantrekkelijkheid van het terrein voor (potentiële) bedrijven.

5. Drie prominente clusternetwerken in Speke-Garston

De ontwikkeling van een bedrijventerrein is in hoge mate afhankelijk van het belangrijkste gebruik ervan; de individuele bedrijfsprocessen. De lokale regionale economische ontwikkeling is daarom nauw verbonden met de ontwikkeling van de bedrijventerreinen. Zoals geconcludeerd heeft de herstructurering door SGP & SGDC positief bijgedragen aan de regionale economie door de versterking van de aanwezige clusternetwerken. Hetzelfde kan geconcludeerd worden over de herstructurering van de twee bedrijventerreinen specifiek.

Biedt een Urban Partnership, zoals de SGP & SGDC, mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak?

De bovenstaande conclusies kunnen vervolgens in een bredere context geplaatst worden, namelijk in hoeverre de Urban Partnership (SGP & SGDC) als organisatievorm kansen biedt voor een bedrijvengestuurde herstructurering voor verouderde bedrijventerreinen in

Nederland. De inschatting van deze kansen wordt gemaakt op basis van een SWOT-analyse. Deze wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Figuur 6.8: SWOT analyse van de mogelijkheden van een Urban Partnership voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak.

Strengths	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> - Eén (gecentraliseerde) organisatie voor herstructurering. Economisch beleid en ruimtelijk beleid van overheid daardoor beter afgestemd. Gebiedsspecifieke kennis gebundeld. Eén aanspreekpunt voor bedrijven. - Participatie van leidende bedrijven zorgt voor bedrijfseconomische invloed, expertise en kennis binnen herstructureringsorganisatie. Dit geeft mogelijkheden om de herstructureringsprojecten af te stemmen op private bedrijfsmatige investeringen. Herontwikkeling van ruimte leidt dan ook daadwerkelijk tot nieuwe bedrijvigheid. - Versterkt de ‘zachte’ relationele netwerken tussen de belangrijkste actoren: zoals vertrouwen, intenties, begrip, commitment. - Belangen van bedrijven beter verdedigd in de ruimtelijke herontwikkelingsplannen 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘Slechts’ participatie van bedrijven in herstructurering, geen zelforganisatie. Aanpak is dus niet geheel bedrijvengestuurd. - Nog steeds veel overheidsmiddelen nodig. - Zeggenschap van bedrijven in herstructurering sterk afhankelijk van intenties overheidsinstantie en –beleid. - Invulling en succes beleid sterk afhankelijk geweest van beschikking grondeigendom over een groot onverdeeld gebied.
Opportunities	Threats
<ul style="list-style-type: none"> - Goede bijdrage aan clusternetwerkvorming mogelijk door de verbetering van de relationele netwerken tussen leidende bedrijven, overheid en kennisinstellingen; voornamelijk naar geavanceerdere vormen als Local Alliance & Local Milieu. Dit zorgt voor de meeste innovatiekracht en concurrentiekracht van een regio. - Identificeren van kansen voor herontwikkeling door goede communicatie leidende bedrijven en herstructureringsorganisatie (waarin alle overheidsinstanties zijn gecentraliseerd). - Meer vertrouwen tussen overheid en leidende bedrijven geeft kansen op meer bedrijfsmatige investeringen op het terrein en omgeving. - Beschikking over grondeigendom geeft mogelijkheden voor het introduceren van collectief (privaat) beheer. Hiermee kan veroudering zeer goed worden voorkomen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nog steeds veel overheidsmiddelen nodig. - Biedt geen directe oplossing voor het omgaan met privaat versnipperd eigendom - Afstemming van private en publieke investeringen beter mogelijk, maar Partnership kan private investeringen slechts aanmoedigen. Kan geen zekerheid afdwingen. -

Uitgaande van de bovenstaande SWOT kan worden geconstateerd dat een Urban Partnership (SGP & SGDC) als organisatievorm kansen biedt voor een bedrijvengestuurde herstructurering voor verouderde bedrijventerreinen, maar tevens op een aantal punten te kort schiet bij een eventuele aanpak van de (Nederlandse) herstructureringsopgave. De participatie van de leidende bedrijven in de herstructureringsaanpak en de manier waarop deze veel zeggenschap is gegeven (de voorzitter van SGP was bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van Jaguar, dhr. Wilson) heeft ervoor gezorgd dat de ruimtelijke investeringen ook een rendement behaalde in economische zin. Zowel de ruimtelijke investeringen onder de vlag van de Urban Partnership zijn daarmee succesvol. Maar ook heeft de vertrouwelijke samenwerking geleid tot extra investeringen door het bedrijfsleven. De participatie van de bedrijven in de Urban Partnership leverde een bedrijfseconomische expertise en –investeringen, en markteconomische invloed en kennis op. De belangrijkste kritiek voor de Urban Partnership is dat het geen directe oplossing biedt voor de versnipperde private eigendomssituatie en de hoge herstructureringskosten, die de grootste belemmeringen vormen bij de Nederlandse herstructureringsopgave. Wel kan worden opgemerkt dat de Urban Partnership een goed rendement heeft behaald op de publieke investeringen (meer bedrijvigheid en meer private investeringen) en dat de goede netwerkrelaties tussen de bedrijven en overheid wel zeer nuttig worden geacht om via een publiek-private samenwerking vernieuwing te bereiken op versnipperde bedrijventerreinen.

7 Case study 2: Business Improvement Districts (BID), Engeland

Dit onderzoek concentreert zich op de vraag in hoeverre bedrijven zelf de herstructureringsopgave op kunnen pakken. Een instrument dat gebruik maakt van het zelforganiserend vermogen van ondernemers is de zogenoemde Business Improvement District (BID). In Engeland is deze regeling inmiddels meer dan tien jaar in werking. Voor dit onderzoek zijn er drie bedrijventerreinen geselecteerd waarbij er ook een dergelijke BID-organisatie actief was. Er is geanalyseerd in hoeverre de BID heeft kunnen bijdragen aan de ruimtelijke verbetering op de bedrijventerreinen. Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van deze analyse.

7.1 Beschrijving Business Improvement District (BID)

Een Business Improvement District (BID) is een instrument dat in Groot-Brittannië in 2004 is ingevoerd om zelfstandige en collectieve initiatieven ter verbetering van de ruimte te faciliteren. Het kan beschouwd worden als een instrument dat zelforganisatie van ondernemers mogelijk maakt. Het instrument is overgenomen van andere Angelsaksische landen als de Verenigde Staten en Canada. Inmiddels is er een experimentenwet aangenomen in Nederland die een vergelijkbaar instrument in Nederland biedt (Berenschot, 2011). In deze paragraaf wordt de werking en kenmerken van de Engelse BID uiteengezet, alsook de verschillen met de Nederlandse variant, de Bedrijven InvesteringsZone (BIZ) duidelijk gemaakt.

De BID is een geografisch afgebakend gebied waar de lokale bedrijven hebben afgesproken een extra vergoeding (bovenop de belasting) te betalen om te zorgen voor extra publieke diensten in datzelfde gebied (Mitchell, 1999, pg 570). De bijzonderheid hierbij is dat deze afspraak wordt gemaakt op basis van een stemming onder alle bedrijven en, bij voldoende voorstemmen, wordt verplicht voor alle bedrijven in dat gebied. In de Britse wetgeving is vastgelegd dat de oprichting van een BID een minimale opkomst van 25% van de bedrijven

vergt en van die 25% een meerderheid voor de oprichting van de BID moeten zijn. De minste aantal voorstemmers voor een BID mogelijk op het totaal van de ondernemers voor de oprichting van een BID 12,5% (Interview dhr. McCarthy). Het instrument maakt het mogelijk om de initiatieven van bedrijven meer slagkracht te geven door de freeriders te verplichten mee te betalen. Door de wetgeving achter de meerderheidsbesluitvorming en de inning van de gelden via een publieke instelling kan de vergoeding van de niet-betalende ondernemer toch via de rechter worden afgedwongen. De extra bijdrage van de ondernemers en de verdeelsleutel ervan kan geheel vrij worden bepaald. Echter, in de praktijk wordt deze meestal berekend aan de hand van de OZB-belasting (rateable value businesses). Tevens staat het de BID vrij om meer fondsen te werven via publieke en private donoren. De BID wordt opgericht voor een periode van 5 jaar. Voor een continuering van de BID van nogmaals 5 jaar is een nieuwe draagvlakmeting (stemming) nodig. Anno 2010 zijn er 90 BID's actief in Groot-Brittannië. Deze lijken voornamelijk gericht op het verbeteren van de aantrekkelijkheid van een gebied en op de voordelen van de BID met betrekking tot de freeriders. Het is daarom niet verbazend dat de meeste BID's zijn opgericht in (binnenstedelijke) winkelgebieden. Er zijn in totaal 26 BID's actief op bedrijventerrein in Groot-Brittannië (Consult Reilly, 2012). De meeste issues die een BID probeert te verbeteren zijn op het gebied van veiligheid, schoonmaak en promotie. De doelstelling ligt daarmee voornamelijk op het verbeteren van de representativiteit en het aantrekken van klanten. Echter, de BID is nadrukkelijk vrij in het invullen van de doelstellingen en beleid. Ook op bedrijventerreinen zijn er in Groot-Brittannië BID's opgericht. Een drietal van deze BID's op bedrijventerreinen zijn onderwerp van onderzoek in dit hoofdstuk.

In Nederland is het concept van de BID uit de Angelsaksische landen gekopieerd. Dit heeft geleid tot de Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ). Van 1 mei 2009 – 1 mei 2012 konden bedrijven zich verenigen in een BIZ. Dit betekende dat er in deze periode een stemming moest plaatsvinden die aan de eisen voldeed. Na deze proefperiode zal de overheid zich buigen over een definitieve invoering van een BIZ-wetgeving. Een groot verschil met de Britse wetgeving is de regelgeving omtrent de draagvlakmeting. In Nederland is een minimale opkomst van 50% vereist en een minimaal percentage voorstemmers van 66,7% van die opkomst. Daarnaast is het een vereiste dat de BIZ is geïnitieerd vanuit het bedrijfsleven, en nooit vanuit de overheid. Als laatste zijn er concretere eisen gesteld aan het werkveld van de BIZ ten opzichte van de BID (GB), namelijk; “activiteiten die gericht zijn op leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte” (Ministerie van EZ, 2010). Zaken als

marketing of gezamenlijke inkoop, afvalverwerking, etc vallen buiten deze afbakening. In maart 2012 zijn er 33 BIZ-en op bedrijventerreinen in uitvoering. Dat is 33% van alle BIZ-organisaties in Nederland (Berenschot, 2011, pg 25). De resultaten van de uitvoering van deze BIZ-organisaties zijn nog onbekend aangezien ze nog geen jaar oud zijn.

De mogelijke inzetbaarheid van de BID/BIZ op bedrijventerreinen

De BID wordt relatief minder vaak opgericht op een bedrijventerrein dan in een meer gemengd stedelijk en/of winkelgebied. Dit komt doordat de bedrijven op bedrijventerrein minder afhankelijk zijn in hun bedrijfsvoering van de aantrekkelijkheid en representativiteit van het terrein. Een winkelgebied in een stadscentrum is juist afhankelijk van het bezoekersaantal, dat sterk beïnvloed wordt door die factoren. Dit zorgt ervoor dat met betrekking tot de gedeelde openbare ruimte de belangen groter en meer homogeen zijn tussen de betrokken bedrijven. Bedrijven op bedrijventerreinen zijn vaak relatief introvert in hun bedrijfsvoering en management. Tevens zijn de bedrijven relatief zelfstandig en ondernemend ingesteld. Daarom hebben bedrijven geregeld al eerder, indien mogelijk, de voor hen belangrijke eisen aan hun bedrijfsomgeving op hun private eigendom gerealiseerd. Met name op het gebied van veiligheid verschillen bedrijven op bedrijventerreinen hierin ten opzichte van bedrijven in het stadscentrum (Interview McCarthy). Volgens het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie lijkt in de Nederlandse context een BIZ oprichten op een bedrijventerrein moeilijker dan in een winkelcentrum om de volgende redenen; [1] veel bedrijventerreinen kennen al een vorm van collectiviteit, zoals parkmanagement. [2] De grote omvang van een bedrijventerrein maakt het lastiger om draagvlak te creëren. [3] De diversiteit van de ondernemingen op bedrijventerreinen maakt het lastiger om collectief belangen te vinden. [4] En de belangen voor bezoekers van de onderneming en daarmee de waardering voor de uitstraling van het gebied verschilt vaak sterk (Berenschot, 2011, pg 25).

7.2 Brackmills Industrial Estate

Brackmills industrial estate is een bedrijventerrein aan de rand van de stad Northampton. Het bedrijventerrein is aangelegd in de jaren tachtig van de vorige eeuw, door verschillende ontwikkelaars. Het heeft een bruto oppervlak van 290 hectare. Northampton is een van de snelst groeiende steden van Groot-Brittannië. Er zijn op het moment ongeveer 150 bedrijven gevestigd op het terrein. Het is een gemengd terrein, met de logistieke sector als belangrijkste sector. Tevens is de zakelijke dienstverlening, de voedselverwerkingsindustrie

en andere maakindustrie vertegenwoordigd. Het is een van de grootste bedrijventerreinen in Engeland en er werken 11.000 mensen op het terrein. De grootste aantrekkingskracht is de centrale locatie en de goede bereikbaarheid via de weg. De goede ontsluiting via het nationale snelwegennetwerk en de centrale ligging zorgen ervoor dat 50% van alle Britse productiebedrijven en 57% van alle inwoners zich bevinden in een 165 kilometer radius. Het openbaar gebied is in eigendom van de lokale overheid en de kavels zijn in eigendom uitgegeven aan de individuele bedrijven (Brackmills BID, 2009).

7.2.1 De totstandkoming van de BID

Voorafgaand aan de oprichting van de BID voor Brackmills was er al een organisatie opgezet die zich richtte op het beheer van het terrein en als vertegenwoordiger optrad voor alle bedrijven. Binnen het publieke orgaan, dat verantwoordelijk was voor de economische ontwikkeling van Northamptonshire, was er een bedrijventerreinenmanager actief. Deze persoon heeft een bedrijvenvereniging voor Brackmills geïnitieerd. Zij heeft persoonlijk de dialoog gestart met de individuele bedrijven en hen gevraagd om een vrijwillige bedrijvenvereniging te leiden. Hiermee werd in 2005 een organisatie opgezet, de Brackmills Estate Group, die werd geleid door vertegenwoordigers van lokale bedrijven en de belangen behartigde van het collectief van bedrijven op het terrein. Deze organisatie raakte sterk geïnstitutionaliseerd. De Brackmills Estate Group vergaderde regelmatig, had veelvuldig contact met de ondernemersgemeenschap en vormde beleid en doelstellingen met betrekking tot Human Resources, Milieu, MVO, Veiligheid, etc. Bovendien fungeerde het als vertegenwoordiger voor de bedrijven naar verschillende publieke organen, zoals de gemeente, politie en hogere overheden (Groepsinterview Brackmills BID: Benders, 2010).

Vanuit de Brackmills Estate Group is het idee ontstaan om een BID op te richten voor het bedrijventerrein. De directe aanleiding vormde de ambitie voor het realiseren van een collectief en terreinbreed beveiligingssysteem. Met de oprichting van een BID zou een dergelijk systeem gefinancierd en onderhouden worden, met het voordeel dat elk bedrijf op het terrein verplicht was om er naar rato aan mee te betalen. De Brackmills Estate Group zou overgaan in de Brackmills BID. Het bestuur van de BID werd naast dat van de Brackmills Estate Group aangevuld met een vertegenwoordiger van de lokale politie, de gemeente en 'Economische Zaken' van Northamptonshire. De politie werd betrokken vanwege de hoge criminaliteit op het terrein. De gemeente fungeerde als bemiddelaar voor de inning van de gelden. De laatste om de professionaliteit te bewaken. In de plannen voor

de BID werd opgenomen dat er een terreinmanager werd aangenomen. Deze fungeerde als eerste contactpunt voor de bedrijven. De camerabeveiliging was de aanleiding voor de oprichting van de BID, maar de doelstellingen voor de BID werden breder ingezet. Met name het algemene onderhoud en de representativiteit waren speerpunten in het beleidsplan bij de oprichting van de BID (Brackmills BID, 2008).

De Brackmills Estate Group heeft zeer veel geïnvesteerd in het informeren over en het verkrijgen van steun voor de BID. De organisatie heeft in 2008 een adviesbureau ingehuurd die alle 150 bedrijven heeft geënquêteerd en 40 bedrijven nader heeft geïnterviewd, opdat er een gedetailleerd beeld ontstond van de belangen van de bedrijven omtrent het beheer. Op deze manier werd er een beeld verkregen welke thema's van belang waren voor optimaal ondernemerschap op het terrein (Groepsinterview Brackmills BID: Benders, 2010). Dit leidde tot de doelstellingen in onderstaande tekstvak (Brackmills BID, 2008):

Objectives Brackmills Industrial Estate:

- to create a safe and secure environment for freight transport, customers and the people who work on the estate
- to ensure that transport access to and around the estate and its businesses is easy, safe and effective
- to enhance the image and prestige of the estate to reflect the values of the businesses who operate from the estate
- to optimise resources through group buying and sharing of support services and products such as energy, waste and transport

Na deze intensieve communicatie en consultatie door de Brackmills Estate Group met de lokale ondernemersgemeenschap is er in 2009 een officiële stemming gehouden voor de oprichting van de BID. Het aantal stemmers betrof 42% van alle bedrijven op Brackmills. Daarvan stemde 90% in. De voorstemmers vertegenwoordigde 95% van de totale omzet op het terrein (Groepsinterview Brackmills BID: Benders, 2010). Op dit moment is de BID dus nog in haar eerste termijn. In 2014 zal er opnieuw een stemming moeten plaatsvinden voor een eventuele volgende termijn.

Figuur 7.1: Overzicht van de begroting van de Brackmills BID, periode 2009-2014

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Brackmills Industrial Estate BID Project Budget					
Income					
BID levy	£388,365	£396,132	£404,055	£412,136	£420,379
Contributions	£25,000	£25,500	£26,010	£26,530	£27,060
Non-collected provision	-£29,171	-£29,755	-£30,304	-£30,910	-£31,528
Total Income	£384,194	£391,877	£399,761	£407,756	£415,910
Expenditure					
Project management and admin	£55,000	£56,100	£57,222	£58,366	£59,534
Safe and Secure	£80,000	£86,100	£83,232	£84,897	£86,595
Improving transport access	£115,000	£117,300	£119,646	£122,039	£124,480
Image and prestige of the estate	£100,000	£102,000	£104,040	£106,121	£108,243
Group buying and sharing of services	£24,194	£24,678	£25,171	£25,675	£26,188
Total Expenditure	£374,194	£381,678	£389,311	£397,098	£405,040
Project Management and admin	£10,000	£10,200	£10,612	£10,612	£10,824

Bron: Brackmills BID, 2008.

In bovenstaande begroting is af te lezen dat budget uit de opcenten van de bedrijven gemiddeld rond de 80.000 pond per jaar is. Dit komt neer op een gemiddelde van bijna 700 euro per bedrijf per jaar, voor een periode van 5 jaar. De verplichte bijdrage is afhankelijk van de omzet van het bedrijf en bedraagt ongeveer 1% van de jaaromzet. Bedrijven met een omzet lager dan 10.000 pond worden uitgesloten van betaling.

7.2.2 Resultaten van de BID

Bijdrage aan vernieuwing en beheer

De directe aanleiding voor de oprichting van een BID, de camerabeveiliging is inmiddels operatief. Er is onder de BID-organisatie een gedetailleerd veiligheidsprogramma opgezet. De BID heeft zelf voor het camerasysteem gekozen en tevens betaald. Het betreft op afstand bestuurbare camera's inclusief een ANPR-systeem (Automatic Number Plate Recognition). Dit is aangesloten op het dienstencentrum van de gemeente. Brackmills BID heeft een contract met de gemeente, die verantwoordelijk is voor het onderhoud en monitoring. Verder is er nauw contact tussen het BID-bestuur, het dienstencentrum, de politie en de wijkagent. Tevens is er een dienst opgezet, waarbij er een 'e-alert' afgegeven kan worden aan de bedrijven in het geval van (verdacht) crimineel gedrag. Van 2004-2009, voor de oprichting

van de BID, waren er gemiddeld 131 incidenten per jaar. Dit is gedaald naar gemiddeld 72 incidenten in de periode 2009-2012. Met name diefstal van en uit vrachtwagentrailers is dramatisch afgenomen (Northamptonshire Chamber, 2011).

Op het gebied van de bereikbaarheid van en op het terrein is er een verkeersplan in werking gesteld om congestie te voorkomen en de bewegwijzering te verbeteren. Tevens zijn er hinderlijke verkeersdrempels verwijderd en verbeteringen aan het wegdek aangebracht op 6 wegen op het terrein. Het parkeerbeleid is aangepast en er zijn meer parkeerplaatsen voor vrachtwagens ingericht. Bij deze vrachtwagenparkeerplaatsen zijn ook overnachting-faciliteiten gerealiseerd. Dit is allemaal uitgevoerd en gefinancierd vanuit de BID-organisatie. Het aanzicht wordt verbeterd door een extra aandacht voor het onderhoud van de plantsoenen, wegen, voetpaden, fietspaden en bebording, gefinancierd vanuit de BID en voornamelijk op basis van een contract met de gemeentelijke onderhoudsdienst. Bovendien worden de begrenzingen en ingangen van het terrein verbeterd. Als laatste is er nog een contract van 10.000 pond afgesloten met de veeg- en strooidienst voor de hoofdwegen in de regio. Hiermee is er een extra garantie op het sneeuwvrij houden van de wegen op het terrein in de winter. Een belangrijke waarde voor met name de logistieke dienstverlening op het terrein (Brackmills BID, 2012).

Als laatste heeft de BID-organisatie een relatief hoog bedrag gereserveerd (125.000 pond) voor oplossing voor gezamenlijke inkoop, gezamenlijke afvalverwerkingen of andere vormen van samenwerking van bedrijven op het terrein. Energie, afvalinzameling en –verwerking en reduceren van CO2 en andere duurzaamheidsambities zijn de voornaamste gebieden voor mogelijke samenwerking. Hierin zijn nog geen concrete resultaten geboekt, maar er loopt een project voor gezamenlijke inkoop, waarbij er nu concreet naar de mogelijkheden van gezamenlijke pallet-inkoop wordt gekeken (Brackmills BID, 2012b).

Mate van zelforganisatie

De Brackmills BID wordt beoordeeld als een sterke vorm van zelforganisatie. Het initiatief voor de oprichting van de BID lag bij een ondernemersvereniging, evenals de investering in het verkrijgen van steun vanuit de ondernemers voor het initiatief. De mate van zelforganisatie is tevens onderstreept door een redelijk grote steun bij de stemming voor de BID-oprichting. Als laatste is de BID-organisatie geheel zelfstandig in en haar financiële middelen. Het BID-bestuur kent wel tevens een vertegenwoordiging van de lokale overheid en politie. De beleidsvoering door de BID is ook in grote mate zelfstandig, maar voor

sommige projecten is ze afhankelijk van de gemeente, zoals het gebruik van het gemeentelijk dienstencentrum bij de camerabeveiliging en het afnemen van extra onderhoud bij de gemeentelijke onderhoudsdienst.

Bijdrage aan clusternetwerkvorming

Brackmills industrial estate kent een zeer grote vertegenwoordiging van de logistieke dienstverleningssector. De centrale ligging en de goede weginfrastructuur maken de bereikbaarheid uitstekend. Zoals benoemd bevindt zich 57% van de Britse bevolking zich in een straal van 165 kilometer van het terrein. De verrichtingen van de BID, in combinatie met de hoge mate van zelforganisatie, heeft ervoor gezorgd dat er een samenwerking voor managementtaken is ontstaan van de bedrijven in het logistieke clusternetwerk. Wat betreft de mogelijke samenwerking in de productieprocessen heeft het empirisch onderzoek geen duidelijkheid kunnen geven. Ook de gezamenlijke inkoop en afvalverwerking die de BID als doelstelling had is nog niet werkelijkheid geworden. De BID zelf kan dus als samenwerking voor managementtaken worden beschouwd en is daarmee een directe bijdrage aan het versterken van logistieke clusternetwerk. Het clusternetwerk kan daarmee als local complex geclassificeerd worden.

Figuur 7.2: Schematisch overzicht evaluatie bedrijvengestuurde organisatie Brackmills BID

Evaluatiecriteria	Omschrijving	Score (goed, redelijk, matig, slecht)
Mate van zelforganisatie	+ Bedrijvenvereniging heeft initiatief genomen + Bestuur heeft volledige zeggenschap over middelen +- Enige afhankelijkheid van gemeente in uitvoering beheer +- redelijk groot aandeel voorstemmers	goed
Bijdrage aan vernieuwing en beheer	+ Camerabeveiliging geïnstalleerd en gefinancierd door BID +- Aanvulling van onderhoudsservice door BID op gemeentelijk onderhoud + Zelfstandig uitgevoerd project vernieuwing wegen door BID + parkeerplaatsen en overnachtingvoorziening vrachtwagen(chauffeurs) zelfstandig gerealiseerd door BID +- extra beheer tot 2014 gegarandeerd	redelijk
Clusternetwerkvorming	+ BID is samenwerking op managementtaken, is directe bijdrage aan clusternetwerkvorming	goed

7.3 Cannock Chase Industrial Estates

De gemeente Cannock Chase ligt in een rurale omgeving en is van oudsher een mijnregio. Na het sluiten van de mijn is er een gemengde economie ontstaan, met voornamelijk industriële activiteiten. Ook deze activiteiten kwamen vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw onder druk te staan als gevolg van de concurrentie uit lage lonenlanden. Dientengevolge heeft de regio altijd een grote sociale en economische achterstand gekend. Ook anno 2012 behoort de regio nog tot de 20% meest verpauperde regio's van Groot-Brittannië, ondanks een decennia lang infuus van subsidies van hogere overheden en de EU.

De bedrijventerreinen van de Cannock Chase BID kennen verouderingskenmerken. De panden zijn veelal 30 jaar oud en relatief slecht onderhouden. Ook de staat en onderhoud van de wegen zijn onder de maat. Inmiddels kennen de terreinen meer gemengde activiteiten, met name retail. De Cannock Chase BID omvat 5 geagglomereerde bedrijventerreinen; Hawks Green, Brereton, Norton Cane, Fairway en Progress Drive. In totaal zijn er 288 bedrijven gevestigd.

7.3.1 De totstandkoming van de BID

De subsidies van de overheden om de regio van Cannock Chase te revitaliseren had geleid tot een herstructureringsprogramma voor de bedrijventerreinen in Cannock Chase. Via een partnership lijkend op de Speke Garston Partnership in Liverpool, "Image 2001", werd er onder leiding van vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de gemeenschap en de overheid 1,5 miljoen pond geïnvesteerd in de veiligheid en aantrekkelijkheid van de bedrijventerreinen. Na de voltooiing van dit project zocht het bestuur een manier om door te gaan met de ruimtelijk-economische verbeteringen op de terreinen. Een BID werd gezien als een goed instrument daarvoor en Image 2001 werd daarmee de initiatiefnemer voor de BID. Vanuit deze organisatie vond er in 2006 een consultatie plaats om de behoeften van de bedrijven te analyseren. 42% van de bedrijven gaven respons op het onderzoek. Voornamelijk de veiligheid en het aanzicht van het terrein diende volgens deze consultatie verbeterd te worden. Het beleid voor het BID-initiatief werd hierop aangepast. De algemene ambitie was om een veiligheid en goed onderhouden omgeving te creëren die aantrekkelijk was voor de huidige en toekomstige bedrijven. Tevens wilde men meer verbinding tussen de bedrijven bewerkstelligen. Concreet vielen hieronder maatregelen als extra onderhoud van openbare ruimte, camerabeveiliging en het plaatsen van hekken.

Na de consultatiefase vond de stemming plaats, die een opkomst genereerde van 44%. Daarvan stemde 62% voor de BID (68% van de totale omzetwaarde). De organisatie van Image 2001, die al werd voorgezeten door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, vloeyde over in het aansturen van de BID. Van elk van de betrokken 5 terreinen was een vertegenwoordiger in het BID-bestuur aanwezig. Het gehele budget van de BID is niet bekend. Echter het eerste jaar zou 150.000 pond aan inkomsten hebben gegenereerd (National BIDs Advisory Service, 2010).

7.3.2 Resultaten van de BID

Bijdrage aan vernieuwing en beheer

In eerste instantie heeft de BID beveiligingssurveillance georganiseerd. De collectieve camerabeveiliging is na 2 jaar door de BID opgezet. Dit heeft de criminaliteit op de terreinen doen verminderen. Daarnaast heeft het extra onderhoud het aanzicht van de terreinen verbeterd. Er waren echter wel problemen. De BID verzorgde en financierde zelf extra onderhoud op het terrein, als aanvulling op het standaard onderhoud door de gemeentelijke dienst. Er waren echter problemen omtrent de samenwerking tussen de onderhoudsdienst van de gemeente en de onderhoudsdienst van de BID. De slechte samenwerking was zichtbaar op verschillende plekken op de terreinen. Ook zijn er hekken en barrières geplaatst om de veiligheid en aanzicht van het terrein te verbeteren. Bij het interview met de BID-manager werd wel duidelijk dat de collectieve camerabeveiliging na de 5 jarige periode van de BID weer zal worden verwijderd als de BID geen tweede termijn zal behalen in maart 2012. In dat geval zal de resultaten op veiligheidsgebied snel te niet worden gedaan. Gezien de onvrede onder sommige ondernemers over de BID en het lage percentage voorstemmers bij de oprichting lijkt de instemming van een tweede termijn voor de BID niet waarschijnlijk.

Mate van zelforganisatie

De zelfstandigheid van de bedrijven in de organisatie van het beheer en de vernieuwing van hun terreinen lijkt vanwege meerdere aspecten laag. Het initiatief voor de BID lag bij Image 2001. Hoewel deze organisatie deels werd geleid door vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven leek het initiatief voor de BID enkel een doel om het wegvallen van publieke middelen en beleid te ondervangen. Daarmee was de oprichting van de BID niet direct een voortvloeyisel van de wensen van de bedrijven. Ten tweede heeft de stemming een zeer lage opkomst (42%) en een laag percentage voorstemmers (62%) opgeleverd. De stemming heeft

maar net aan de reglementaire eisen kunnen voldoen. In totaal heeft slechts 26% van alle bedrijven daadwerkelijk hun voorkeur aan de BID gegeven. Ten derde hebben verschillende bedrijven na de oprichting hun onvrede geuit over de BID en het proces tot oprichting ervan. Sommige hebben aangegeven dat ze zich misleid voelden doordat ze niet goed geïnformeerd waren. Anderen waren ontevreden over de resultaten die de BID heeft opgeleverd. Het draagvlak voor de BID is dus zeer laag, zowel vóór als ná de oprichting ervan.

Bijdrage aan clusternetwerkvorming

De lokale ondernemersgemeenschap is, zoals hierboven al beschreven is, niet zeer sterk verenigd. De meeste bedrijven hebben geen contact met hun burens, laat staan dat er intensief contact is op het gebied van samenwerking. Door het lage vertrouwen en steun van de lokale bedrijven in de BID heeft de BID ook niet veel kunnen betekenen in het verbinden van de bedrijven. Ook vóór de BID kenden de bedrijventerreinen geen duidelijke clusters. Tevens is op de bedrijventerreinen voornamelijk klein- en middenbedrijf aanwezig, met een regionaal netwerk. Grote internationale bedrijven ontbreken nagenoeg geheel op de terreinen. Door het hoge aantal retailers en de regionale bediening kan men nog enige competitie verwachten tussen de bedrijven. Het gehele bedrijventerrein kan ingeschaald worden tussen een local formation en local industry.

Figuur 7.3: Overzicht van evaluatie van de bedrijvengestuurde organisatie Cannock Chase BID

Evaluatiecriteria	Omschrijving	Score (goed, redelijk, matig, slecht)
Mate van zelforganisatie	- initiatief bij semi-overheid - geen garantie van non-substitutie overheidstaken + BID heeft zelfbeschikking over eigen middelen - Lage steun voor en na BID-oprichting	matig
Bijdrage aan vernieuwing en beheer	+ extra onderhoud - afstemmingsproblemen onderhoud gemeente & BID + camerabeveiliging operationeel - geen bijdrage aan vernieuwing - zeer waarschijnlijk wegvallen BID na 2012; geen extra onderhoud en camerabeveiliging meer	matig
Clusternetwerk-vorming	- laag ontwikkeld clusternetwerk - geen versterking clusternetwerk door BID	slecht

7.4 Hartlepool Industrial Estates

Net als Cannock Chase is Hartlepool een regio met een geschiedenis van zware industrie en mijnbouw. Ook hier is de economie hard getroffen in de jaren 70 en 80 van de 20^{ste} eeuw. De werkloosheid steeg, veel bedrijven trokken weg of gingen failliet, die tevens veel lege kavels achterlieten. De eens succesvolle bedrijventerreinen Longhill en Sandgate in Hartlepool waren in 2000 ernstig verpauperd. Er was veel veroudering en leegstand, de helft van de kavels was in onbruik. Er was tevens veel criminaliteit. Het had een slechte reputatie in de regio en bij de bedrijven, wat resulteerde in een trek van het terrein en het uitblijven van noemenswaardige bedrijfsmatige investeringen op het terrein (Interview dhr. Brezzel: Dietz, 2010). De bedrijventerreinen kennen een versnipperde eigendomssituatie, met vol eigendom bij de individuele eigenaar(/gebruikers) (Hartlepool Borough Council, 2010, pg. 3). Het heeft een oppervlak van 32 hectare bruto. De terreinen voorzien in ongeveer 1000 arbeidsplaatsen (Hartlepool Borough Council, 2010, pg. 3).

Met steun van de centrale overheid en EU subsidiering werd een beleidsprogramma opgezet om de lokale economie te stimuleren. Als onderdeel van dit programma werd er voor de bedrijventerreinen een herstructureringsprogramma opgezet door de lokale overheid. De strategie van dit programma was met name gebaseerd op het verlenen van subsidies aan de bedrijven (40%-60% vergoeding van totale kosten) voor ruimtelijke verbeteringen en het verbeteren van beveiliging op de private kavels/panden. Ook de openbare ruimte van het terrein werd onder dit herstructureringsprogramma aangepakt. De verlichting, de toegang tot het terrein en een deel van de bestrating werden aangepakt. Het gehele programma had een budget van 1,5 miljoen pond (Hartlepool Borough Council, 2010).

Er werd enkel advies ingewonnen bij de bedrijven voor het planontwerp (Hartlepool Borough Council, 2010, pg. 13-16). Het herstructureringsprogramma is opgezet en bestuurd vanuit de lokale overheid. Doordat het beleid uitging van subsidieverlening aan bedrijven lag het initiatief voor de daadwerkelijke verbeteringen op de private kavels/panden wel bij de bedrijven. De eisen aan de subsidieverlening en de goedkeuring van de initiatieven van de bedrijven lag weer bij de lokale overheid (Hartlepool Borough Council, 2010, pg. 4-9). Dit herstructureringsprogramma werd als succesvol ervaren (Interview dhr. Brezzel: Dietz, 2010). In 2006, de leegstand was teruggedrongen tot enkel 5% en het aanzicht van het terrein was sterk verbeterd.

7.4.1 De totstandkoming van de BID

Hoewel na de uitvoering van het herstructureringsprogramma de criminaliteit al was afgenomen, was er nog steeds behoefte aan een betere beveiliging van het gehele terrein. Tijdens het herstructureringsprogramma van de lokale overheid is er via de Longhill & Sandgate Business Association, de bedrijvenvereniging van Hartlepool, al geconsulteerd waar de bedrijven nog behoefte aan hadden. Uit deze contacten kwam de behoefte naar voren voor een betere terreinbrede beveiliging, waaronder surveillance en camerabeveiliging. Ook werd duidelijk dat een zestigtal bedrijven op het terrein bereid waren financieel bij te dragen aan collectieve camerabeveiliging, maar niet bereid waren dit te doen bij 140 freeriders. Vanuit deze consultatie ontstond het initiatief voor de oprichting van een BID ter bekostiging van de collectieve beveiliging (Interview dhr. Brezzel: Dietz, 2010). Het was de bedrijvenvereniging die bij de gemeente het verzoek deed om de mogelijkheid voor de BID te onderzoeken.

De BID had een zeer specifieke doelstelling. Het had enkel de ambitie om het onderhoud en management van het camerasysteem te bekostigen. De overheid zou vanuit het budget voor het herstructureringsprogramma de installatie van het systeem financieren (Longhill & Sandgate Business Association, 2007). Aangezien er al vergaande gesprekken waren gevoerd met de bedrijvenvereniging en de 60 bedrijven die bereid waren te investeren was de consultatiefase van de BID zeer kort. De stemming voor de BID leverde een opkomst van 29% van alle bedrijven. Daarvan stemde 94% voor een BID (27% in totaal). Het lijkt er dus sterk op dat vooral de bedrijven die in eerste instantie in gesprek waren voor het realiseren van de camerabeveiliging ook degenen waren die gestemd hebben. Ondanks de lage opkomst bij de stemming heeft de BID slechts voor 10% van de heffing betalingsproblemen ervaren (Longhill & Sandgate Business Association, 2007).

Tabel 7.4: Vijfjarige begroting van de Hartlepool BID

Inkomsten	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Totalen
BID heffing	47.168	47.168	47.168	47.168	47.168	235.840
Uitgaven						
Management	18.500	18.500	18.500	18.500	18.500	92.500
Onderhoud	5.235	5.235	5.235	5.235	5.235	26.175
Overdrachtskosten	14.947	14.947	14.947	14.947	14.947	74.735
Totalen	38.682	77.364	116.046	154.728	193.410	193.410

Bron: Longhill & Sandgate Business Association, 2007

7.4.2 Resultaten van de BID

Bijdrage aan vernieuwing en beheer

Hoewel de doelstelling van de BID bescheiden was, de collectieve camerabeveiliging, is het daar wel in geslaagd. De criminaliteit is er door afgenomen. Ook is er aangegeven dat er nog ruimte in het budget was om extra onderhoud te financieren en de surveillance te verhogen. Ook bij deze BID is de continuïteit van de bijdrage van de BID aan beheer een issue. In 2013 zal een nieuwe stemming moeten uitwijzen of de camerabeveiliging opnieuw voor 5 jaar operationeel zal blijven. Aangezien de ondernemers relatief tevreden zijn met de oprichting van de BID lijkt een tweede termijn wel haalbaar.

Mate van zelforganisatie

De BID is tot stand gekomen door een alliantie van de bedrijvenvereniging en de gemeente, die na de herstructurering van het terrein een goede communicatie kenden. Bij de stemming hebben hoogstwaarschijnlijk ook de bedrijven die lid waren van de vereniging voorgestemd. Met een totaal van 27% voorstemmers op het totaal vertegenwoordigd de BID ook een relatief laag percentage van alle bedrijven. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de BID voornamelijk opgericht is als alternatief voor een financiering op basis van publieke subsidies. De camera-installatie, het dienstencentrum en het personeel is allemaal verstrekt door de gemeente. De gemeente heeft dus een duidelijke bepalende rol gehad in de oprichting en invulling van de BID.

Daarentegen kan ook worden opgemerkt dat de BID wel relatief goed beoordeeld is door de ondernemersgemeenschap. Tevens heeft de BID gezorgd voor een betere verbinding tussen de ondernemers en heeft het bedrijventerrein een betere marketing dankzij de inspanningen van het BID-bestuur. Als laatste heeft de BID zelf invulling gegeven aan de extra ruimte in het budget.

Bijdrage aan clusternetwerkvorming

De bedrijventerreinen van Hartlepool zijn gemengde bedrijventerreinen. Maar is wel een duidelijk cluster op te merken van bedrijven in de afvalverwerkingindustrie. Tevens is dit clusternetwerk verder ontwikkeld in de afgelopen twintig jaar. De industrie is gegroeid, in aantal bedrijven en in de grootte van de productie. Het afval dat verwerkt wordt door de bedrijven op Hartlepool komt nu zelfs uit Schotland (Interview dhr. Brezzel: Dietz, 2010). Tevens zijn de bedrijven in de loop der jaren meer gaan specialiseren. Men richt zich meer op een soort afval voor verwerking en hergebruik. Hierdoor leveren de bedrijven in het cluster ook aan elkaar. Als laatste zijn de bedrijven verder gaan innoveren in hun

productieproces voor het verwerken van het afval (Interview dhr. Brezzel: Dietz, 2010). Door de specialisatie en outsourcing in het clusternetwerk kan het aangeduid worden als een local complex. Binnen een local complex clusternetwerk profiteren bedrijven van logistieke en productievoordelen. Daarnaast leidt het tot een verbeterde concurrentiekracht ten opzichte van bedrijven in dezelfde sector buiten het clusternetwerk (zie paragraaf 3.2.4). De Hartlepool BID heeft gezorgd voor een samenwerking tussen bedrijven voor bepaalde managementtaken, namelijk het onderhoud en beheer van de ruimtelijke omgeving van het clusternetwerk. De BID kan daarom, in bescheiden mate, als een bijdrage aan de versterking van het local complex clusternetwerk van de afvalverwerkingindustrie worden beschouwd.

Figuur 7.5: Overzicht van evaluatie van de bedrijvengestuurde organisatie Hartlepool BID

Evaluatiecriteria	Omschrijving	Score (goed, redelijk, matig, slecht)
Mate van zelforganisatie	+/- publiek-privaat initiatief +/- zelforganiserend vermogen BID verminderd door afhankelijkheid van gemeente in beheertaken +/- redelijke steun vanuit ondernemers	Matig/redelijk
Bijdrage aan vernieuwing en beheer	+ camerabeveiliging operationeel & extra onderhoud door BID - geen bijdrage aan vernieuwing - normaal onderhoud & camerainstallaties door gemeente +/- garantie tot 2013	Matig/redelijk
Clusternetwerk-vorming	+/- Local complex clusternetwerk afvalverwerkingindustrie + BID draagt bij aan versterking	redelijk

7.5 Conclusie

Wel zelforganisatie, hoewel niet geheel onafhankelijk

Het BID-instrument wordt beschouwd als een voorbeeld van zelforganisatie. Echter, tussen de onderzochte BID's op bedrijventerreinen zijn er grote verschillen waargenomen in zelforganiserend vermogen van de BID's. Wel kan geconstateerd worden dat alle BID's, als gevolg van de verplichte heffing, de volledige beschikking hadden over een eigen budget. Maar het zelforganiserend vermogen werd voornamelijk ondermijnd door de

afhankelijkheid van de al aanwezige diensten en faciliteiten van de gemeente. Geen enkele BID was geheel zelfstandig in de camerabeveiliging en voor het onderhoud op het terrein.

Ondanks het feit dat de BID in de praktijk geen zuivere vorm van zelforganisatie is gebleken, is het wel een goed voorbeeld van een outside-in aanpak voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het startpunt voor de ruimtelijke ontwikkelingen ligt namelijk duidelijk bij de ondernemersgemeenschap. Tevens is de initiatiefnemer voor de BID geheel vrij in de invulling van het beleid van de BID. De draagvlakmeting garandeert in enige mate de steun vanuit de maatschappij, de betrokken ondernemers. De initiatiefnemers zijn vaak private of civiele actoren, soms in samenwerking met een publieke actor.

In hoeverre kan een Business Improvement District (BID) bijdragen aan het beheer en/of vernieuwing van een bedrijventerrein

Vervolgens leidt deze case study tot een analyse in hoeverre de BID kan bijdragen aan de herstructurering van een bedrijventerrein. Als eerste kan worden geconcludeerd dat een BID vooral functioneel is voor een beheermanagement op een bedrijventerrein. Daarbij wordt geconstateerd dat er grote verschillen zijn in de bijdrage aan beheer tussen de onderzochte BID's. Een collectief beheer kan de veroudering op een bedrijventerrein tegengaan. Het is echter minder goed in staat om de aanwezige veroudering te verhelpen. In onderstaand schema is aangegeven welke verouderingskenmerken de onderzochte BID's in deze case study met behulp van hun bijdrage aan beheer hebben kunnen verhelpen:

Figuur 7.6: Schematisch overzicht van bijdrage aan vermindering verouderingskenmerken

Ruimtegebruik	Aanzicht/uitstraling	Ontsluiting	Milieuhygiëne
Braakliggende (niet uitgegeven) kavels	Verpaupering openbare ruimte	Slechte bereikbaarheid van het terrein	Bodemvervuiling
Aanwezigheid ongebruikte strategische reserves	Verpaupering kavels en panden	Slechte ontsluiting op het terrein slechte interne infrastructuur	Geluidsoverlast
Inefficiënte/ongunstige verkaveling	Oneigenlijk gebruik (opslag & parkeren op de openbare weg)	Slechte wegen	Luchtvervuiling
Leegstand	Zwerfvuil/afval	Ondergrondse infrastructuur (riolering, telematica)	Geuroverlast
Gebrek aan ontwikkelingsruimte	Slechte bewegwijzering	Ontbreken modaliteiten	Stofoverlast
	Lelijk aanzicht voorterreinen (opslag)	Te weinig gebruik modaliteiten	Aanwezigheid risicovolle bedrijfsactiviteiten
	Criminaliteit	Verkeersonveilige situaties	
	Sociale onveiligheid	Gebrek aan parkeervoorzieningen	
	Ontbreken voorzieningen	Gebrek aan laad- en losmogelijkheden	

Ten tweede is geconstateerd dat de bijdrage van de BID's aan vernieuwing op het bedrijventerrein zeer klein is geweest. De Hartlepool BID kende geen vernieuwingsbijdrage. Naast het plaatsen van enig hekwerk kende de Cannock Chase BID ook geen vernieuwing. Alleen Brackmills heeft een concrete bijdrage aan vernieuwing opgeleverd. Deze BID heeft zelfstandig enkele wegen op het terrein verbeterd, parkeerplaatsen voor vrachtwagens aangelegd en een overnachtingvoorziening gerealiseerd voor de chauffeurs. Deze bijdrage aan de herstructurering is met groen aangegeven in bovenstaand schema.

Op basis op van de drie onderzochte BID's kunnen drie oorzaken worden geconstateerd die verklaren waarom er geen bijdrage van de BID is aan een verdergaande herstructureringsaanpak:

1. De BID's hadden, op basis van de extra belastingheffing, maar een beperkt budget tot hun beschikking. Tevens had de BID geen beschikking over grondeigendom op basis van deze constructie van opcenten. Dit beperkte de BID om intensievere herstructureringsprojecten uit te voeren.

2. De nadruk van de BID's lag op de gebruikers van het bedrijventerrein. Hoewel de eigenaren en gebruikers veelal één en dezelfde actoren zijn, beperkt dit toch het belang voor een vernieuwingsbijdrage van de BID.
3. De verordeningen van de BID's voor een periode van 5 jaar zorgde voor doelstellingen voor relatieve korte termijnen. Deze korte termijndoelen waren veelal minder gericht op vernieuwing.

Tenslotte was de bijdrage van de onderzochte BID's aan de clusternetwerkvorming op de terreinen was relatief klein. De BID zelf, mits deze succesvol is in het uitvoeren van beheer of vernieuwing, kan weliswaar als een kenmerk worden gezien van een local complex clusternetwerk (vorm van samenwerking tussen bedrijven op managementtaken). Maar er is geen concrete samenwerking tussen bedrijven in hun bedrijfsprocessen geconstateerd als gevolg van de verrichtingen van de BID.

Als laatste heeft het onderzoek geen duidelijk resultaat opgeleverd of de BID's hebben gezorgd voor het aantrekken van nieuwe private investeringen in en op het terrein. Wel heeft de Brackmills BID van de drie onderzochte BID's de grootste bijdrage geleverd aan een verbetering van het aanzicht van het terrein. Tevens heeft de Brackmills BID veel geïnvesteerd in de marketing van het terrein. Het is aannemelijk dat deze investeringen van de Brackmills BID, als gevolg van een aantrekkelijker vestigingsklimaat van Brackmills Industrial Estate, nieuwe private investeringen hebben aangetrokken.

Biedt een BID op een bedrijventerrein als organisatie mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak?

Na deze onderlinge vergelijking van de onderzocht BID's op bedrijventerreinen kan een balans worden opgemaakt voor de beoordeling of de BID geschikt is als organisatie van een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak. Deze analyse wordt door middel van de onderstaande SWOT analyse gepresenteerd.

Figuur 7.7: SWOT tabel van de mogelijke bruikbaarheid van een BID voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak

Strengths	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> - Door zelforganiserend vermogen BID is het in grote mate een bedrijvengestuurde aanpak - Geen freeriders door verplichte deelname voor alle bedrijven. Kan daarom goed een collectieve aanpak introduceren. - Zorgt voor een collectief beheermanagement bij een versnipperde private eigendomssituatie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Biedt geen oplossing voor collectieve aanpak voor vernieuwing bij een versnipperde private eigendomssituatie. - Beperkt budget in vergelijking met gemiddelde kosten herstructurering - Nadruk op gebruikers: Eigenaren niet per definitie betrokken. Heffing op basis van gebruik. - Aanpak gericht op korte termijn door 5 jaar bestaansrecht BID
Opportunities	Threats
<ul style="list-style-type: none"> - Introductie van collectieve aanpak onder bedrijvengestuurde organisatie biedt wellicht kansen voor een meer inbedding van collectief beleid door bedrijven. - Succesvolle BID kan vertrouwen creëren bij overheid over zelforganiserend vermogen van bedrijfsleven. Collectief ontwerp van BID levert tevens een centrale vertegenwoordiging van bedrijven op. Dat biedt kansen voor participatie van bedrijven (BID) in herstructureringsprogramma overheid (of PPS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Continuïteit van de organisatie niet gegarandeerd na 5 jaar. Zeker schadelijk bij beheermanagement (geen eenmalige investering). - Professionaliteit en expertise van BID-bestuur belangrijk voor de resultaten van de BID en de bijdrage aan herstructurering. - Non-substitutie van overheidstaken niet gegarandeerd. Voornamelijk initiatieffase van de BID is hier gevoelig voor. - Bijdrage aan vernieuwing door BID niet waarschijnlijk. Budget, periode, continuïteit en gebruikersbelang zijn een belemmering.

De zelfstandigheid van de bedrijven in/met de BID-organisatie voor bedrijventerreinen is een waardevolle eigenschap voor een eventuele bruikbaarheid ervan bij een bedrijvengestuurde herstructurering. Ook is bijzonder aan een dergelijke regeling dat, indien het initiatief voor een BID bij de bedrijven ligt, het beleid geheel door bedrijven wordt ingevuld. Hierdoor bevindt het zich daadwerkelijk bijna geheel buiten de invloed van de overheid. Een andere waardevolle eigenschap is het feit dat het in een versnipperde grondpositionering toch een collectieve aanpak weet te ‘forceren’. Gezamenlijk collectief belang introduceren is altijd een zeer lastige opgave wanneer er al lange tijd onafhankelijk wordt opgetreden. Ondanks dat men een collectief belang wel op waarde kan inschatten blijft het lastig bedrijven bij elkaar te brengen als gevolg van het feit dat men het individuele belang van hogere waarde schat (klassiek prisoners-dilemma).

Desondanks leert de praktijk dat de BID's, in relatie tot een typische intensieve en succesvolle herstructurering zoals in case study 1, een kleine bijdrage hebben in het beheer en vernieuwing van het bedrijventerrein. Kortom, de BID is waardevol voor een bedrijvengestuurde aanpak, maar minder waardevol met betrekking tot de concrete bijdrage aan herstructurering.

8 Case study 3: Lage Weide, Utrecht, Nederland

8.1 Inleiding

Het onderzoek in case study drie analyseert, mede op basis van de bevindingen in Engeland, de mogelijkheden van een bedrijvengestuurde herstructurering op bedrijventerrein Lage Weide in Utrecht (NL). Daarbij is eerst geanalyseerd wat de specifieke problematiek rond de herstructureringsopgave is op Lage Weide. De bevindingen van de vorige case studies worden vergeleken met de herstructureringsopgave van Lage Weide. Hierbij wordt er onderzocht of de praktijkvoorbeelden van bedrijvengestuurde herstructurering in Engeland ook toepasbaar zijn in de Nederlandse context voor bedrijventerrein Lage Weide. Tevens wordt er op basis van het onderzoek in Engeland een verkennend onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor het gebruik van de GPSV-regeling. Dit is een zelforganisatie van bedrijven die, veel meer dan de BID, gericht is op eigenaren en het realiseren van gezamenlijke ruimtelijke vernieuwing.

Propositie van GPSV als gevolg van de tekortkomingen SGP & BID

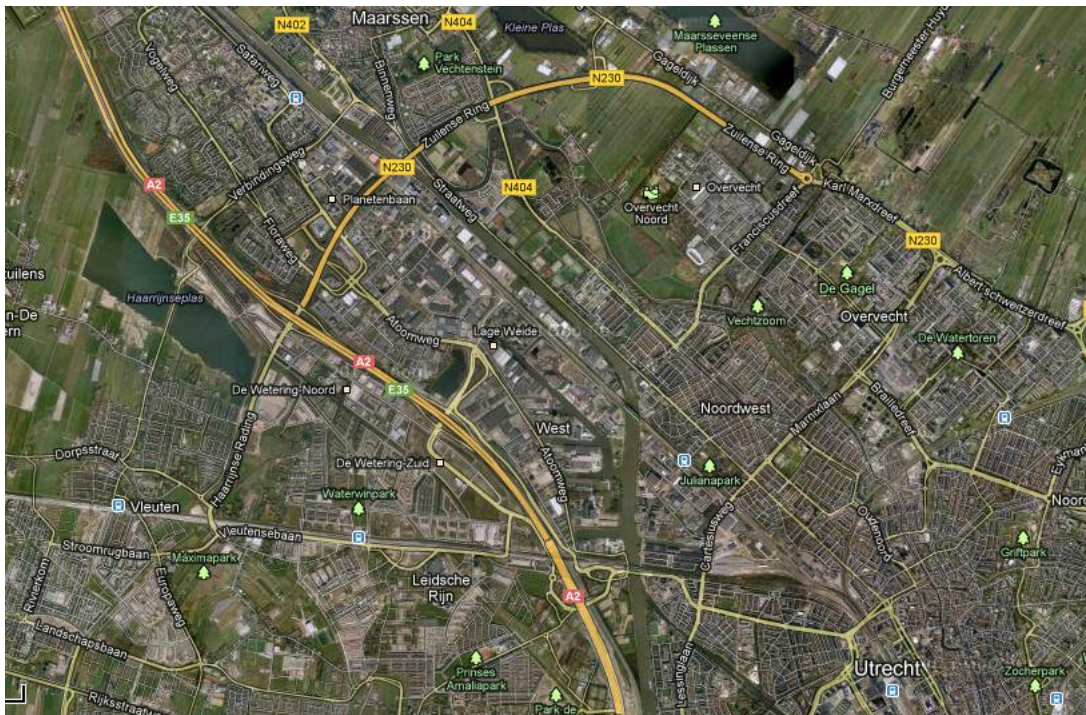
Vervolgens wordt het onderzoek naar de mogelijkheden van een bedrijvengestuurde aanpak van deze herstructureringsopgave beschreven. Hiervoor is specifiek onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor het inzetten van de GPSV-regeling bij de herstructureringsaanpak. Ook de GPSV gaat uit van zelforganisatie van bedrijven en maakt gebruik van dezelfde besluitvormingsmodel als de BID. Maar anders bij GPSV is dat het instrument de betrokken eigenaren en hun grond- en vastgoedwaarde tijdelijk verenigen in de GPSV-organisatie en herverkaveling mogelijk maakt. Daarmee biedt de GPSV-regeling een mogelijkheid om de patstellingen als gevolg van de versnipperde private eigendomsituatie op bedrijventerreinen te verbreken. De GPSV is een theoretisch model. Het heeft nog geen wettelijk mandaat zoals de BID (of BIZ), maar is in dit onderzoek aan de hand van de case study Lage Weide hypothetisch getoetst. Door interviews met belangrijke actoren (sleutelfiguren) op Lage

Weide is de inzetbaarheid van GPSV voor de herstructurering van industrieterrein Lage Weide geanalyseerd. De resultaten van deze analyse worden in dit hoofdstuk beschreven.

De belangrijkste waarde van de regeling is dat het onhandige en verspreide kan grondposities doorbreken (Bregman & De Wolff, 2011, pg. 98).

8.2 Beschrijving bedrijventerrein Lage Weide

Figuur 8.1: De binnenstedelijke ligging van bedrijventerrein Lage Weide



Bron: Google Maps, 2012

Industrieterrein Lage Weide is een bedrijventerrein aan de noordwestkant van Utrecht en is het grootste bedrijventerrein van Midden-Nederland. Door de grenscorrectie in 2001 is het gegroeid tot bruto 216 ha (netto 154 ha). Met een totaal van 430 ha bedrijventerrein in Gemeente Utrecht vertegenwoordigt industrieterrein Lage Weide bijna de helft van het gehele oppervlak van de Gemeente Utrecht. Lage Weide ligt anno 2012 ingebed in de binnenstedelijke structuur van Utrecht. Zuidwestelijk ligt de rijksweg A2, met daarachter de Vinex-ontwikkelingen van Leidsche Rijn. Noordoostelijk ligt het Amsterdam-Rijnkanaal, met daarachter de woonwijken Zuilen en Lombok van Utrecht. En in het noorden wordt Lage Weide omsloten door de Zuilense Ring, met daarachter de woonwijken van Maarsse en Maarssebroek. Kenmerkend voor Lage Weide is de multimodale ontsluiting van het

gebied. Lage Weide kent een eigen haven gelegen aan het Amsterdam-Rijnkanaal, het heeft een stamspoor over de lengte van het terrein en het terrein is direct gelegen aan de rijksweg A2.

Lage Weide is van oudsher een (zwaar) industrieel terrein. Met de aanleg van de haven en het spoor in de jaren 50 van de vorige eeuw trokken er veel zware industrie en maakindustrie naar Lage Weide. Ook vandaag de dag zijn deze sectoren nog in ruime mate vertegenwoordigd, er zijn veel op- en overslagbedrijven en productiebedrijven. Maar de samenstelling van de economische activiteit is tegenwoordig wel veel meer gemengd. De logistieke sector is sterk groeiende op Lage Weide. Verder is er ook nog aanzienlijk aandeel in de dienstverlenende sector. In 1990 werkte er 25.000 mensen op Lage Weide. Op het moment zijn dat nog 18.000 personen.

Figuur 8.2. Verdeling van de werkgelegenheid op Lage Weide per sector in 2004

Landbouw	Delfstoffen	Industrie	Energie	Bouwnijverheid	Handel/Reparatie	Horeca	Transport	Financiële Dienstverlening	Zakelijke dienstverlening	Overige dienstverlening	Overig	Totaal
47	3	2361	681	4088	4302	223	2656	576	4276	370	486	20069

Bron: Gemeente Utrecht, 2006.

Grondposities op Lage Weide

De kavels op Lage Weide zijn volledig uitgegeven. Het grondeigendom is voor het grootste deel in handen van private eigenaars. Bovendien is het grondeigendom sterk versnipperd. Op de onderstaande kaart is de grondpositionering weergegeven. Hierbij is geel de openbare ruimte, dat in eigendom en onder beheer is van de Gemeente Utrecht. De rode kavels zijn ook eigendom van de Gemeente Utrecht (dienst Stadsontwikkeling). De oranje kavels zijn in erfpacht door de gemeente uitgegeven. De grijze kavels zijn allemaal in privaat eigendom. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om eigenaar/gebruikers. Een klein aantal ervan is in handen van een investeerder/belegger.

Figuur 8.3: Overzicht van de eigendomssituatie op industrieterrein Lage Weide



Bron: MTBS, 2009.

8.3 Veroudering en herstructurering op Lage Weide

De ruimtelijke ontwikkeling en verouderingsproblematiek van bedrijventerrein Lage Weide heeft lange tijd weinig beleidsmatige aandacht gekregen (Interview dhr. van Oijen). Vanaf 2005 is er door de gemeente Utrecht, met subsidies van hogere overheden, een herstructureringsprogramma gestart op Lage Weide. Deze beslissing viel daarmee samen met het besluit van transformatie van het terrein naar woonfuncties af te zien (Gemeente Utrecht, 2005, pg 4-12). Dit programma had een gecombineerd budget van ongeveer 15 miljoen euro en het grootste deel van het programma is inmiddels uitgevoerd (Gemeente Utrecht, 2005, pg. 62). Het programma heeft zich nagenoeg geheel toegelegd op het

verbeteren van de multi-modale infrastructuur en bereikbaarheid van Lage Weide. Andere vormen van veroudering hebben tot nu toe vanuit het gemeentelijk herstructureringsprogramma weinig/geen aandacht gekregen.

Ondanks de verbeteringen van de infrastructuur op en rond Lage Weide wordt industrieterrein Lage Weide in het algemeen aangemerkt als een verouderd bedrijventerrein. Het verouderingsproces is enkele decennia geleden ingezet en kent verschillende eigenschappen. In het onderstaande schema staan de meeste verouderingskenmerken opgesomd.

Figuur 8.4: Schematisch overzicht verouderingskenmerken industrieterrein Lage Weide.

Ruimtegebruik	Aanzicht/uitstraling	Ontsluiting	Milieuhygiëne
Ongunstige ruimtelijke indeling bedrijvigheid (niet-havengebonden activiteiten op havenkades)	Oneigenlijk gebruik ruimte (opslag/parkeren op openbare weg)	Te weinig parkeer-voorzieningen voor vrachtwagenvervoer	Krappere milieuruimte door woningbouw
Gebrek aan uitbreidings-/ontwikkelingsruimte	Lelijk aanzicht voorterreinen (opslag)	Gebrek aan laad- en losmogelijkheden	Inefficiënt gebruik van beschikbare milieuruimte
Aanwezigheid (ongebruikte) strategische reserves/restruimte	Verpaupering openbare ruimte		Bodemvervuiling
Inefficiënte/ongunstige verkaveling	Criminaliteit/Sociale onveiligheid		
	Zwerfvuil/afval		
	Ontbreken voorzieningen		

Op sommige kavels op Lage Weide is er sprake van verouderd vastgoed of verpauperd vastgoed. Tevens is er relatief veel leegstand. Daarnaast geven sommige kavels een verrommelde indruk. Ook de openbare ruimte heeft te maken van een veroudering. Er zijn verschillende doodlopende straten of onoverzichtelijke hoeken. Bovendien zijn sommige straten van slechte kwaliteit. Een goede voorziening voor de vrachtwagenchauffeurs ontbreekt. Er is geen goede toiletvoorziening voor de chauffeurs, alsmede een restaurantvoorziening. Dit resulteert in een rommelige indruk, waarbij er vaak zwerfvuil

wordt achtergelaten. Deze tekortkomingen in de openbare ruimte op het terrein komen ook de veiligheid(sbeleving) niet ten goede.

Al met al moet worden geconstateerd dat deze verouderingskenmerken, op zowel de kavels als de openbare ruimte, met name een negatieve effect hebben op het aanzicht van het bedrijventerrein. Dit heeft daarom weer een negatief effect op de aantrekkelijkheid/representativiteit van het terrein voor (eventuele) gebruikers.

Een groot knelpunt op Lage Weide zijn de onwenselijke situaties wat betreft het eigendom, gebruik en ontwikkelingsmogelijkheden van de ruimte op het terrein. Dit kan ook worden aangemerkt als een verouderingskenmerk. Ten eerste is er sprake van inefficiënt gebruik van ruimte op de kavels. Zo zijn er bedrijven die een strategische reserveruimte hebben, die al vele jaren niet gebruikt wordt of inefficiënt gebruikt wordt (o.a. Nuon). Ook kan de leegstand op het terrein onder deze categorie geschaard worden. Bovendien zijn er situaties waarbij de panden niet optimaal benut worden. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld een tekort aan productieruimte hebben en tegelijk een overschot aan kantoorruimte, of men kan onvoldoende gebruik maken van de beschikbare bouwhoogte (o.a. Beuk Horeca).

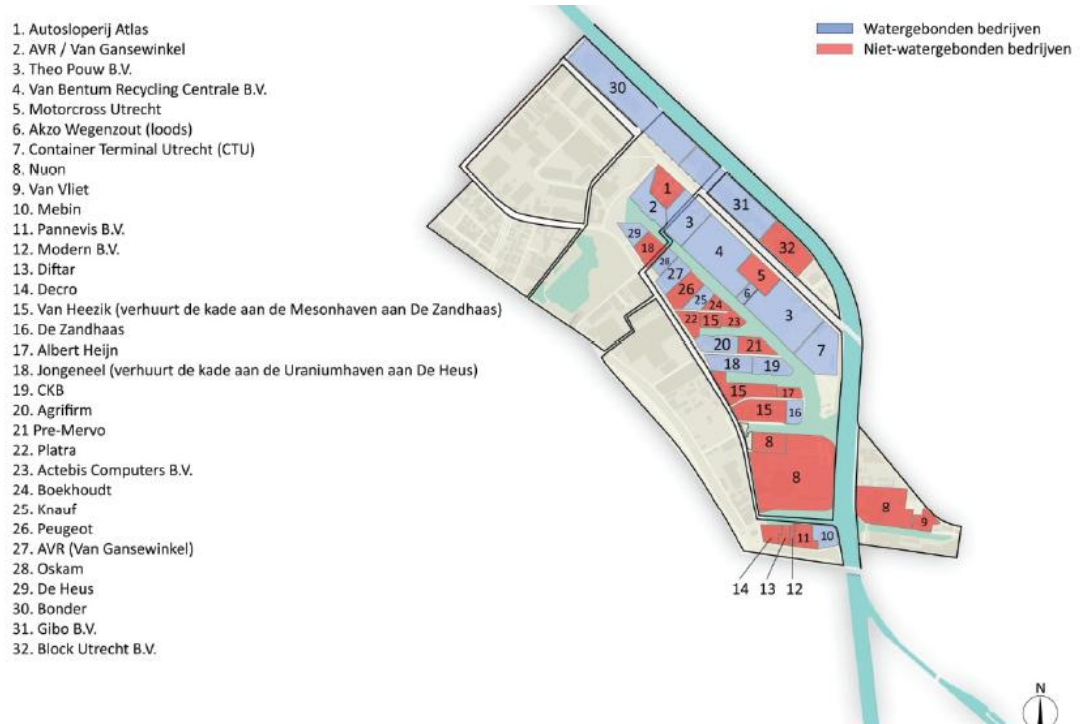
Figuur 8.5: Inefficiënt grondgebruik bij Nuon op Lage Weide



Bron: Het Utrechts Archief, 29-05-2009.

Ten tweede is er op industrieterrein Lage Weide veelvuldig sprake van een onwenselijke verdeling of locatie van bepaalde bedrijfsactiviteiten. Dit heeft met name te maken met de verschillende ontwikkelingskansen voor Lage Weide. Zo is er een significant oppervlak van de kavels aan de haven in gebruik (en in eigendom) van niet-havengebonden bedrijven. Tevens zijn er op de zichtlocaties kavels en vastgoed die verouderd zijn of niet bewust gebruik maken van die aantrekkelijke zichtlocatie. Ook met betrekking tot de milieucategorieën voor de kavels kan men spreken van een onwenselijke verdeling. Bedrijven met een zwaardere milieucategorie kunnen het beste centraal op het terrein opereren, opdat de milieudruk op de omliggende stedelijke gebieden zo klein mogelijk blijft. Ten derde kan het feit dat er een kavels meer beschikbaar zijn voor nieuwe ontwikkelingen worden gezien als een veroudering. Dit zorgt namelijk voor een inertie met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen op het terrein. Dit kan daarom modernisering van de kavels, panden en bedrijfsprocessen in de weg staan.

Figuur 8.6: Verdeling (niet-)watergebonden activiteiten in het havengebied op Lage Weide



Bron: MTBS, 2009.

Vervolgens is er op het gebied van de milieuhygiëne veroudering op te merken op Lage Weide. Er is sprake van geurhinder door twee bedrijven uit de veevoersektor. Ook de geluidsnormering is enigszins problematisch. Hier valt met name het inefficiënt gebruik van de milieuruimte op. Juridisch gezien zit Lage Weide qua geluidsbelasting vol, maar een

aantal bedrijven hebben te ruime geluidsvoorschriften in de milieuvergunning dan ze nodig hebben. Als laatste komt er op Lage Weide fijnstof vrij. Aangezien er in de Gemeente Utrecht de normering voor fijnstof op veel plaatsen wordt overschreden is ook de uitstoot van fijnstof op Lage Weide een probleem.

Ook het huidige bestemmingsplan wordt genoemd als een verouderingskenmerk (Interview Dhr. Van Oijen). In het theoretisch kader van dit onderzoek is al gesteld dat instituties, als onderdeel van een leidend actor-netwerk, grote invloed kunnen hebben op de ruimtelijk-economische ontwikkelingen (zie paragraaf 3.1.2). Dhr. Van Oijen heeft aangegeven dat sommige delen uit bestemmingsplan onveranderd zijn sinds 50 jaar. Het vigerende beleid van het verouderde bestemmingsplan houdt nieuwe ontwikkelingen tegen die beter aansluiten op de huidige bedrijfsprocessen en -activiteiten. Het vigerende beleid voor de verhouding van kantoor- en productiefaciliteiten (30:70) frustreert nieuwe ontwikkelingen op de kavels, doordat het bedrijven niet in staat stelt hun bebouwing optimaal aan te passen aan hun bedrijfsvoering. Zowel bedrijven die liever meer kantoorruimte willen, als andersom, ondervinden hier last van. Dit leidt tot hogere kosten en inflexibiliteit voor ondernemers en het draagt eraan bij dat de kavels en vastgoed op het terrein ‘uit de markt raken’, m.a.w. incurant vastgoed worden. Sinds kort is de toegestane bouwhoogte aangepast, waar al veel langer dringend behoefte aan was. Grote logistieke bedrijven hebben hier direct van kunnen profiteren door hogere opslagfaciliteiten te bouwen met een hoge mate van automatisering, zoals HEMA en Kuehne & Nagel. Maar anderen die eerder verbouwd hebben, werden verhinderd om de hoogte in te gaan, zoals Beuk Horeca. Deze oude regelgeving voor de beperking van de bouwhoogte is direct in strijd met gemeentelijke ambitie tot intensivering en efficiënter gebruik van de kavels op Lage Weide. Het bestemmingsplan zal in 2013 worden geactualiseerd (Interview dhr. Van Oijen).

Als laatste moet worden opgemerkt dat, mede als gevolg van de versnipperde eigendomssituatie en de lange geschiedenis van het terrein, dat er grote verschillen zijn per kavel/bedrijf met betrekking tot de mate veroudering, de ruimtelijke ‘kwaliteit’ en de economische prestaties. Op Lage Weide zijn er ook zeer wenselijke ontwikkelingen en zeer gerenommeerde bedrijven aanwezig. Er is dus een grote diversiteit tussen de kavels en tussen de bedrijven.

8.4 Actorenanalyse

Industrievereniging Lage Weide (ILW)

Lage Weide heeft een oude bedrijvenvereniging. Van de 800 bedrijven zijn 160 lid van de vereniging. De leden vertegenwoordigen ruim het merendeel van alle economische activiteit op Lage Weide, zowel in aantal banen als omzet. Het aantal leden groeit als gevolg van de rol van de ILW bij de actualisering van het bestemmingsplan. De ILW kent een zeer actief vrijwillig bestuur en heeft een duidelijke visie voor de ontwikkeling van Lage Weide (Interview van Oijen):

- Gezamenlijk beheermanagement
- Actieve marketing voor LW
- Inzetten op duurzaam ondernemen
- Inzetten op logistieke dienstverlening en transport en overige gerelateerde bedrijfsactiviteiten.
- Actieve samenwerking onder lokale bedrijven stimuleren en faciliteren
- Herverkaveling en investeringen op de private kavels stimuleren

De ILW heeft het beleidsonderzoek voor Lage Weide “Port of Utrecht” geïnitieerd en mede gefinancierd (MTBS, 2009).

Leidende lokale bedrijven

Lage Weide is een divers bedrijventerrein. Maar het heeft een aantal grote bedrijven op haar terrein, afhankelijk van omzet, productie en werknemers. Dit zijn voornamelijk: HEMA, Kuehne & Nagel, DHL, Lays, Exel, Ziggo, Vitens, Oskam, De Heus, Van Heezik, Bonder, Agrifirm, Strukton, Jongeneel, Sikkens en Pouw (ILW, 2011; MTBS, 2009). De bedrijven bevinden zich in de zakelijke dienstverlening, logistieke dienstverlening en verschillende meer industriële activiteiten in de bouw en transportsector.

Bedrijven met relatief grote milieudruk

Er zijn in totaal 33 bedrijven, voornamelijk rond de binnenhaven, een relatief grote milieudruk hebben (MTBS, 2009, pg 135). Overigens is het terrein bestemd voor milieucategorie 5. De bedrijven met de zwaarste milieudruk: UNA (Atoomweg), Van Dalen Utrecht (Mesonweg), RUU (Isotopenweg) en TNU Beton (Isotopenweg).

Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht is met meerdere afdelingen en in meerdere beleidsonderwerpen betrokken bij Lage Weide. Het herstructureringsprogramma is al genoemd. Verder zijn er nauwe contacten met de ILW. De actualisering van het bestemmingsplan voor 2013 is de voornaamste onderwerp voor de gemeente op dit moment met betrekking tot Lage Weide. Ook heeft de gemeente een aantal kavels in pacht uitgegeven in het havengebied op Lage Weide. Daarnaast is het verantwoordelijk voor de openbare ruimte van Lage Weide.

Havenbedrijf

Havenbedrijf Utrecht is nauw betrokken bij bedrijventerrein Lage Weide, omdat de binnenhaven van Utrecht gelegen is op het terrein. Het havenbedrijf int de havengelden. Het is niet eigenaar van de kades. De kades grenzen direct aan de private kavels op de havenarmen.

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht is betrokken geweest bij de herstructureringsplannen door de gemeente en het onderzoek naar de modernisering van de haven van Lage Weide en de mogelijkheden voor uitbreiding in Nieuwegein (Project Port of Utrecht).

Bewonersvereniging “Buren van Lage Weide”

De bewoners rondom bedrijventerrein Lage Weide hebben zich verenigd. Dit voornamelijk als gevolg van de plannen voor een windmolenpark op Lage Weide, waar sommige bewoners zich met behulp van de vereniging wil verzetten (Buren van Lage Weide, 2012).

Ondernemersfonds Utrecht

Utrecht kent sinds januari 2012 een pilot voor een ondernemersfonds. Ondernemersfonds Utrecht is een fonds met behulp van een extra heffing op de OZB, voor al het niet-woning onroerend goed. Het is een organisatie opgezet en bestuurd vanuit het bedrijfsleven. De Industrievereniging Lage Weide is gemachtigd om het budget voor bedrijventerrein Lage Weide naar eigen inzicht te besteden (Ondernemersfonds Utrecht, 2011).

8.5 Bedrijvengestuurde initiatieven voor beheer en vernieuwing

8.5.1 Mogelijkheden voor GPSV op Lage Weide

Introductie van de GPSV-regeling

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV) stimuleert en ondersteunt private eigenaren bij het zelfstandig, in onderlinge samenwerking, komen tot vernieuwing en effectief beheer van complexen, straten en wijken. Het samenwerkingsverband is te zien als een speciale vereniging van eigenaren, met extra bevoegdheden t.o.v. de reguliere VvE, waarbij het gespreide eigendom gemeenschappelijk eigendom wordt. Na gemeentelijke goedkeuring van het plan opgesteld door de VvE, wordt er een GPSV-organisatie opgericht die regie houdt over het gezamenlijk eigendom en het opdrachtgeverschap voor de verdere invulling en uitvoering van het ruimtelijk plan op zich neemt. Aan deze organisatie kan de gemeente extra bevoegdheden toekennen voor een sneller proces. Deze organisatie kan na de realisatie blijven bestaan voor het verdere beheer van het gebied (Hazel, van den, Vaessen, & de Wolff, 2007). Voor de totstandkoming van dit samenwerkingsverband vindt er, gelijk aan de BID-regeling, een stemming plaats onder de eigenaren in het vooraf bepaalde gebied. Ten aanzien van de eigendomsbescherming is een relatief groot draagvlak noodzakelijk. De eisen aan de stemming zijn daarom strenger dan bij de BID. Voor de totstandkoming van de GPSV is een dubbele meerderheid vereist, ten aanzien van het aantal eigenaren en ten aanzien van de gecorrigeerde oppervlakte. De eventuele eisen aan de opkomst bij een draagvlakmeting is afhankelijk van de verschillende wettelijke vormen die voor de regeling gebruikt zou kunnen worden (Bregman & De Wolff, 2011, pg. 83-87). Als de eisen aan de draagvlakmeting zijn gehaald en het plan gemeentelijke toestemming heeft, worden de eigenaren in het plangebied net als in de BID-regeling verplicht tot deelname. Na de totstandkoming van de GPSV-organisatie hebben de eigenaren binnen het plangebied de mogelijkheid om zich te laten uitkopen door de GPSV-organisatie. Het ontwerp van de GPSV-regeling biedt een mogelijkheid om de GPSV-organisatie, op basis van een concessieovereenkomst met de gemeente, te laten beschikken over de mogelijkheid tot onteigening (Bregman & De Wolff, 2011, pg. 87). De GPSV-regeling is dus een zelfstandig

samenwerkingsverband tussen grondeigenaren voor stedelijke vernieuwing, met planninginstitutionele ondersteuning door de overheid. De belangrijkste waarde van de regeling is dat het onhandige en verspreide kan grondposities doorbreken (Bregman & De Wolff, 2011, pg. 98).

GPSV als outside-in benadering voor herstructureringsaanpak

Zoals hierboven beschreven biedt GPSV de mogelijkheid voor een gezamenlijke aanpak van vernieuwing onder eigenaren. Deze opzet kan daarom een invulling geven aan een outside-in benadering van de herstructureringsaanpak van bedrijventerreinen. Het gaat uit van een herontwikkeling die door de eigenaren zelf wordt ingevuld en uitgevoerd. Dit kenmerk past goed bij de outside-in benadering, die uitgaat van het zelforganiserend vermogen in de maatschappij voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het betoogt dat de ervaring en kennis uit het civiele en private domein kansen biedt voor een innovatieve planningsaanpak die beter aansluit op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Het ontwerpvoorstel van GPSV op dit moment zorgt wel voor een bedreiging van de waarde ervan als outside-in aanpak. Er wordt voorgesteld om door de gemeente specifieke gebieden aan te duiden die voor de regeling in aanmerking komen (Hazel van den, Vaessen & de Wolff, 2007, pg. 41). Een dergelijke ontwerp vereist weer dat de overheid bepaald waar en waarom de regeling kan worden toegepast. Dit leidt ertoe dat het startpunt alsnog bij de overheid ligt, wat verstrekkende gevolgen heeft voor de uitkomsten ervan. Dit onderzoek concludeert daarom dat de GPSV-regeling, gelijk aan de BID-regeling, in het ontwerp geen eisen of beperkingen moet stellen aan de totstandkoming van het initiatief voor het gebruik van de regeling. Om GPSV in te zetten voor een outside-in benadering van herstructureringsaanpak moet het ontwerp enkel in dienst staan om een initiatief te begeleiden tot een zelforganiserend verband. Tevens moet in het ontwerp van GPSV de rol van de overheid beperken tot het faciliteren van de gezamenlijke herontwikkeling. Dit houdt in dat het enkel de juridische en democratische belangen bewaakt. De overheid moet geen rol spelen in de ruimtelijke ontwikkelingen als gevolg van de inzet van GPSV. De rol van de overheid is het bewaken van de universele rechten/belangen van het individu, tegenover de (democratisch verkregen) vigerende macht van het eigenarencollectief.

Herontwikkelingspotentieel op Lage Weide

De ontwikkeling van bedrijventerrein Lage Weide kenmerkt zich, naast de eerder beschreven verouderingskenmerken, tevens door aantal sterktes en kansen. De belangrijkste

daarvan is de zeer goede multi-modale bereikbaarheid. Dit is het gevolg van de volgende kenmerken:

- Centrale locatie van Lage Weide in Nederland
- Zeer goede bereikbaarheid over de weg door de vernieuwde afslag van de A2 die direct uitkomt op het terrein en door de verbreding van de A2
- Zeer goede verbindingen met Amsterdam en luchthaven Schiphol
- Binnenhaven op het terrein, aangesloten op Amsterdam-Rijnkanaal
- Stamspoor op het terrein, met aansluiting op nationale spoorwegennet

Daarnaast zijn er nog een aantal andere positieve kenmerken:

- Hoog kennisniveau van lokale arbeidsmarkt
- Relatief lage grondprijs op Lage Weide
- Aanwezigheid van gerenommeerde internationale bedrijven (Jongeneel, Ziggo, HEMA distributiecentrum, Kuehne & Nagel distributiecentrum, DHL distributiecentrum).

Het vestigingsklimaat van bedrijventerrein Lage Weide is als gevolg van de bovengenoemde punten sterk gestegen in het laatste decennium. Het onderzoek heeft naar voren gebracht dat er een groot ontwikkelingspotentieel is van de private kavels op Lage Weide. Er zijn de volgende 'unique selling points' te benoemen:

- Op dit moment zijn er nog relatief veel niet-havengebonden of niet-logistieke activiteiten op de kavels grenzend aan de binnenhavens. De binnenhaven op Lage Weide ondergaat momenteel een intensieve modernisering. Tevens is de verbinding met de A2 (tevens verbreed) in 2010 sterk verbeterd. Dit maakt de kavels zeer geschikt voor nieuwe bedrijfsactiviteiten in de logistieke dienstverleningssector.
- Het deel A2 langs Lage Weide kent een van de hoogste voertuigbewegingen per uur in Nederland. Er wordt op dit moment door sommige bedrijven nog niet (optimaal) gebruik gemaakt van de zichtlocaties langs de A2. Er bevinden zich relatief veel bedrijven op kavels met een goede zichtlocatie die hier geen waarde aan hechten.
- Het aandeel leegstand of marginale bedrijfsactiviteiten is relatief groot op Lage Weide. Herontwikkeling van deze kavels biedt kansen aan nieuwe bedrijvigheid met hogere economische functionaliteit, zoals de logistieke dienstverleningssector.

Dit sterk verbeterde vestigingsklimaat zorgt ervoor dat er rendement te behalen is bij een eventuele herontwikkeling. De verhoogde vraag naar vrije kavels op Lage Weide zou de kosten voor bouwrijp maken (sloop en/of sanering) gemakkelijk kunnen dekken.

Ondanks het herontwikkelingspotentieel zijn er op bedrijventerrein Lage Weide geen kavels meer uit te geven. Bovendien zijn alle kavels in vol eigendom uitgegeven aan individuele private eigenaren. Er is dus sprake van een patstelling als gevolg van het versnipperde private eigendom. Dit onderzoek concludeert daarom dat de GPSV-regeling, die gezamenlijke herontwikkeling en herverkaveling mogelijk maakt, met betrekking tot de grondpositionering van Lage Weide kan grote voordelen bieden voor de ruimtelijk-economische herontwikkeling van het bedrijventerrein.

Analyse mogelijke steun vanuit de ondernemersgemeenschap

De GPSV-regeling gaat uit van de uitvoer van een zelfstandige, gezamenlijke stedelijke vernieuwing door de eigenaren in het plangebied. Bij het inzetten van de GPSV-regeling op bedrijventerrein Lage Weide zal het dus voornamelijk eigenaar/gebruikers, namelijk de bedrijven, verbinden. Het grootste deel van de eigenaren behoort daarom tot de ondernemersgemeenschap. Deze ondernemers zullen de grootste invloed hebben op de totstandkoming van de GPSV-organisatie. De mogelijke inzet van GPSV is dus in grote mate afhankelijk van de steun van de ondernemers en hun mogelijke belangen bij een herstructurering met behulp van de GPSV-regeling. Bij het onderzoek op Lage Weide is naar voren gekomen dat de gemiddelde ondernemer niet de regeling niet aantrekkelijk vindt. Een ondernemer is voornamelijk kritisch over het feit dat het bedrijven verplicht om aan een herontwikkeling mee te doen (Interview dhr. Bruggink; Interview dhr. van Oijen). Het beperkt de ondernemer in zijn autonomie en brengt mogelijk de continuïteit van zijn bedrijfsproces in gevaar (Interview dhr. van Oijen).

Vanuit de industrievereniging is met het oprichten van een BIZ de ervaring opgedaan dat het creëren van draagvlak voor zelforganisatie van bedrijven zeer lastig is (Interview dhr. Bruggink & Interview dhr. van Oijen). De BIZ heeft geen doorgang kunnen vinden omdat er bij de stemming niet aan de opkomsteisen kon worden voldaan (Interview dhr. Bruggink).

Dezelfde conclusie is naar voren gekomen uit het onderzoek naar de BID-regeling in Engeland.

“Ondernemers laten zich niet afdwingen.
Daar zijn ze teveel vrije vogels voor.”

-

Theo van Oijen, directeur CKB-Midwest &
bestuurslid Industrievereniging Lage Weide.

Alledrie de BID's in Engeland hadden de Nederlandse eisen aan de draagvlakmeting voor de BIZ niet gehaald. Ook een dubbele meerderheid van de voorstellers (minimaal 51% van alle gebruikers & minimaal 51% van de totale OZB-waarde in het gebied) is bij de drie onderzochte BID's niet gehaald. Een dubbele meerderheid van voorstellers is bij de GPSV een voorwaarde voor de oprichting van de GPSV-organisatie. Uitgaande van het bovenstaande kan daarom geconstateerd worden dat de kansen voor een instemming van de GPSV-organisatie door de ondernemers zeer klein is.

Daarnaast geeft Theo van Oijen aan dat, in het geval er nu een kavel vrij komt op Lage Weide, er een duidelijk rendement te behalen valt. Als zich een dergelijke situatie

“Je kan de bedrijven niet verplichten tot een herontwikkeling van meerdere private kavels, enkel heel erg enthousiasmeren”

—
Theo van Oijen, bestuurslid Industrievereniging Lage Weide

voordoeft zal een partij hier zelf van willen profiteren. Het plangebied en aantal eigenaren vervolgens vergroten zal enkel de uitvoer complexer maken en het risico op lagere winst vergroten (Interview dhr. van Oijen). Een herontwikkelingsproject op grotere schaal levert meerwaarde op, maar het is lastig om de versnippering terug te draaien. Het is vaak niet haalbaar voor een commerciële partij om te investeren in het vergroten van de eigendomspositie. Men kan simpelweg niet zolang de kosten voor de baten laten uitlopen. Samenwerking met andere eigenaren levert weer de bovengenoemde nadelen op. De versnipperde eigendomspositie op het terrein is dus sterk padafhankelijk (zie paragraaf 3.2.1). Doorbreken van een dergelijk ontwikkelingspad is moeilijk.

8.5.2 Het Ondernemersfonds Lage Weide

Een opvallend resultaat van het empirisch onderzoek is dat er op het bedrijventerrein op Lage Weide vanaf 1 januari 2012 een andere vorm van zelforganisatie is opgericht, namelijk het Ondernemersfonds Utrecht (naar ‘Leids model’) (Gemeente Utrecht, 2011).

Een ondernemersfonds maakt van hetzelfde principe gebruik als de BIZ-regeling (of BID-regeling in Engeland) (Interview dhr. Bruggink; Interview dhr. van Oijen). Er wordt door een collectief van ondernemers een fonds opgericht om de gedeelde bedrijfsomgeving te verbeteren. Het is net als de BIZ een zelfstandige organisatie en mag zelf bepalen wat voor beleid het voert en waar het geld aan wordt besteed. Het fonds wordt net als de BIZ/BID

gevoed op basis van een verhoging van de OZB (Interview dhr. Bruggink). Maar er zijn een aantal belangrijke verschillen. Als eerste wordt het ondernemersfonds niet opgericht op basis van een stemprocedure. Een ondernemersfonds kan bestaan op grond van een politieke deal tussen een initiatiefgroep van ondernemers en de gemeenteraad: de gemeenteraad verhoogt de OZB voor niet-woningen met een van te voren afgesproken bedrag, de ondernemers betalen die verhoging onder de conditie dat er een subsidie komt ter waarde van de OZB-verhoging voor het Ondernemersfonds Utrecht (Ondernemersfonds Utrecht, 2011, pg. 11). Een tweede verschil is dat het Ondernemersfonds Utrecht een bijdrage van 55% vraagt van de eigenaren van niet-woningen en 45% van de gebruikers. De BIZ/BID vraagt de gehele extra heffing aan de ondernemers in een afgebakend gebied. Hierdoor zijn niet alle eigenaren verplicht bij te dragen (Berenschot, 2011). Een derde verschil is dat het ondernemersfonds stadsbreed wordt opgericht en dus de extra heffing voor elke eigenaar en/of gebruiker van een niet-woning bestemming verplicht stelt. Het is daarmee niet gericht op een bepaalde sector of gebied (Ondernemersfonds Utrecht, 2011, pg. 11), maar er wordt een centraal en stadsbreed ondernemersfonds opgericht. Vervolgens kunnen verschillende allianties en verenigingen van ondernemers een recht laten gelden op hun eigen inleg en kosten maken tot de hoogte van die inleg. Het vaststellen van de allianties is dus een kwestie van maatwerk. De meeste ondernemers zullen hun belang op gebiedsniveau formuleren. Voor een deel zullen de gebieden ‘natuurlijk’ ontstaan door bestaande kaders (Ondernemersfonds Utrecht, 2011, pg. 15). Het Vierde verschil is dat de BIZ een kader stelt waar het budget aan besteed mag worden, enkel aan verbetering in de ruimte (Ministerie van EL&I, 2012). Hierdoor worden eigenaren toch beperkt in hun zelfbeschikking. Tevens leidt het tot een afname van mate van zelforganisatie. De Britse BID-regeling stelt overigens geen enkele beperking op met betrekking tot het inhoudelijk beleid (Interview McCarthy, 2010).

De oprichting van een stichting voorziet in het algemene bestuur, adviesraad en management van het ondernemersfonds. Het bestuur heeft een beperkte, maar onafhankelijk rol ten opzichte van de verenigingen. Belangrijkste taak voor hen dat alle ondernemers georganiseerd raken, de aanvragen voor trekkingsrecht behandelen en de transparantie en professionaliteit bewaken. Het heeft nadrukkelijk geen invloed op de inhoud van de bestedingen en beleid (Ondernemersfonds Utrecht, 2011, pg. 42-44). Het Ondernemersfonds Utrecht is opgericht voor de duur van drie jaar, hierna zal geëvalueerd worden of de regeling doorgezet wordt (Ondernemersfonds Utrecht, 2012).

Ondernemersfonds op Lage Weide

De industrievereniging Lage Weide is een van de eerste verenigingen die een trekkingsrecht heeft opgeëist en voor het gehele bedrijventerrein nu een budget ter beschikking heeft vanuit het fonds. Het budget is ongeveer 410.000 euro per jaar (Interview dhr. Bruggink). De industrievereniging heeft zich actief ingezet voor de oprichting van het ondernemersfonds en het opeisen van de trekkingsrechten voor bedrijventerrein Lage Weide. De belangrijkste reden hiervoor was de eigen ambitie voor verbetering van de veiligheid en verbeteringen in de openbare ruimte. Daarbij was voor de industrievereniging de mogelijkheid om freeriding te voorkomen de belangrijkste waarde van het ondernemersfonds (Interview dhr. van Oijen; Interview dhr. Bruggink).

Draagvlakmeting & democratische waarborging

Bruggink vond het feit dat er geen draagvlakmeting vereist werd juist een voordeel van de regeling. Hij is van mening dat een verplichte stemming voor de oprichting van de zelforganisatie ervoor kan zorgen dat een enthousiasme om zich in te zetten voor een verbetering in de ruimte kan worden afgestraft. De investering in het verkrijgen van steun en het risico op een negatieve stemming zijn te groot. Een democratische waarborging is wel belangrijk, maar hoeft niet per definitie door stemming gewaarborgd te worden. De oprichting van het fonds is volledig op basis van een initiatief van ondernemers gerealiseerd. Bovendien moet je aan de gemeenteraad aantonen dat iedereen de mogelijkheid heeft gehad om aan te geven dat ze tegen zijn. Als laatste heeft het ondernemersfonds een verenigingsstructuur. Een vereniging is verplicht om verantwoording af te leggen aan de leden over de bestedingen en beleid. Tevens zijn alle eigenaren en alle gebruikers automatisch lid van de vereniging. De vereniging vertegenwoordigt daarom alle eigenaren en/of gebruikers op Lage Weide. Dit is ook een voordeel ten opzichte van het vrijwillige lidmaatschap van de industrievereniging (Interview dhr. Bruggink).

Mogelijkheden van ondernemersfonds voor bedrijvengestuurde herstructurering

Bruggink geeft aan dat de meerwaarde van een bedrijvengestuurde organisatie voor vernieuwing en beheer, zoals het ondernemersfonds, ligt in het feit dat de ondernemers zelf het beste weten waar ze behoefte aan hebben. Het budget uit het ondernemersfonds geeft de industrievereniging veel meer mogelijkheden. Het budget van de ILW is 50.000 euro, wat enkel genoeg is om een aantal informatiebijeenkomsten of -voorzieningen te organiseren. Het budget van het ondernemersfonds Lage Weide daarentegen is ruim 400.000 euro. Een concreet voordeel is bijvoorbeeld dat de ILW veel meer betrokken kan zijn bij het opstellen

van het nieuwe bestemmingsplan en de belangen van de ondernemers beter kan verdedigen. Dit leidt tot een beter afgestemd bestemmingsplan waarin de economische ontwikkelingen zo min mogelijk worden belemmerd. Dit leidt tot een betere ruimtelijke ontwikkeling van Lage Weide in de toekomst. Ook de terreinbrede camerabeveiliging is met dit budget gegarandeerd. Tevens zijn er kostenbesparingen te behalen door een bredere invoering van camerabeveiliging onder de financiering van het Ondernemersfonds Utrecht. Verbeterde beveiliging verhoogt de aantrekkelijkheid van het terrein. Dit kan veroudering voorkomen en wellicht nieuwe bedrijven aantrekken (Interview dhr. Bruggink; Interview dhr. van Oijen).

Bruggink is overtuigd dat het ondernemersfonds kan zorgen voor collectief beheer op een paar thema's. Maar een concrete bijdrage aan de vernieuwing van het bedrijventerrein is lastig om twee redenen. Ten eerste is het budget hiervoor te beperkt. Ten tweede moet het ondernemersfonds in principe bijdragen aan een collectief belang, voor alle eigenaren of gebruikers op het terrein. Het ondernemersfonds kan dus niet teveel investeren in een specifiek doel of gebied. Dhr. Bruggink zou wel graag een vaste kracht aannemen vanuit het budget van het ondernemersfonds die de belangen behartigt van de bedrijven op Lage Weide. Dezelfde persoon zou volgens dhr. Bruggink misschien belast kunnen worden met het inventariseren en stimuleren van de kansen voor gezamenlijke herontwikkeling (Interview dhr. Bruggink). Dit zou wellicht kunnen leiden tot een vernieuwingsbijdrage van één of meerdere private kavels.

8.6 Mogelijkheden herstructurering private deel op Lage Weide

Uit het onderzoek op Lage Weide komt naar voren dat het betrekken van de overheid bij de herstructureringsaanpak van bedrijventerrein van groot belang is. Een herstructurering is moeilijk te organiseren vanuit een zuiver zelforganiserend vermogen van bedrijven. Maar een overheid moet nadrukkelijk geen top-down beleid voeren. Het private versnipperde eigendom op de kavels dwingt de overheid tot een faciliterende en subsidiërende rol.

Herverkavelingsmogelijkheden

Zowel dhr. Van Oijen en als dhr. Bruggink erkennen dat het versnipperde private eigendom op het terrein een van de knelpunten is voor een goede ontwikkeling op Lage Weide. Dhr. Van Oijen meent dat de optimalisatie van de kavels en de haven- en kadegebonden

bedrijfsactiviteiten een volgende stap is in de herontwikkeling van Lage Weide naar een modern logistiek bedrijventerrein. Dhr. Van Oijen geeft aan dat hij kansen ziet voor herverkaveling en zou met de Industrievereniging Lage Weide actief betrokken willen zijn om kavelruil te realiseren (Interview dhr. van Oijen). Ook dhr. Bruggink ziet vanuit zijn ervaring als voorzitter van Industrievereniging Lage Weide en als directeur van de Herstructureringsmaatschappij Overijssel kansen voor herverkaveling op Lage Weide. Hij meent dat een publieke organisatie herverkaveling op een bedrijventerrein als Lage Weide moet subsidiëren en faciliteren. Dit creëert een meerwaarde. De publieke investeringen in de ruimtelijke ontwikkelingen op het terrein worden dan vervelvoudigd door de nieuwe private investeringen die het genereert (Interview dhr. Bruggink). Vanuit de ervaring met de industrievereniging geeft dhr. Bruggink aan dat de grootte en diversiteit van het terrein initiatieven voor herstructurering kunnen belemmeren. Er is een actor nodig die veel investeert in het inventariseren en stimuleren van kansen voor gezamenlijke vernieuwing, betoogt Bruggink. “Breng de eigendomsverhoudingen in de aandachtsgebieden in kaart, en inventariseer wat ieders belangen zijn. Probeer actief te zoeken naar het verbinden van deze belangen. Dit vergt ook een intensieve en objectieve communicatie met de eigenaren. Evalueer vervolgens wat voor extra mogelijkheden kunnen worden gecreëerd bij een eventuele uitkoop van een problematisch kavel, of een andere eerste investering door de betrokken publieke instantie. Dit vergt dus een soort van ruilverkavelingsdienst.”

Ruimtelijke ontwikkeling van private deel op Lage Weide afhankelijk van bedrijfs-economische ontwikkeling

Samenwerking van bedrijven voor een gezamenlijk vernieuwingsbijdrage op een bedrijventerrein is nauw verbonden met de bedrijfsprocessen en bedrijfsprestaties van de betrokken (eigenaar/)gebruikers. Dhr. Bruggink geeft aan dat de verschillende bedrijfsprestaties van belang zijn voor een bereidheid bij de ondernemer voor een herontwikkeling. Het bedrijf moet wel de middelen hebben om te kunnen financieren. Zit er op een bedrijventerrein toevallig een aantal internationaal opererende bedrijven met relaties of een afzetmarkt in een groeiende regionale economie, dan kan dat betekenen dat deze bedrijven wellicht hun bedrijf in de nabije toekomst willen uitbreiden of moderniseren. En voor de uitvoering hiervan bereid zijn om samen te werken met andere bedrijven (Interview dhr. Bruggink).

Informele instituties leidend bij ruimtelijke ontwikkeling van private deel Lage Weide

Dhr. Van Oijen geeft aan dat de zachte plannen van de overheden voor de mogelijke transformatie van industrieterrein Lage Weide verregaande gevolgen hebben gehad voor de ruimtelijke ontwikkelingen op het terrein, met name het private eigendom. De zachte plannen veroorzaakten grote onzekerheid bij de ondernemers met betrekking tot de toekomst van hun onderneming op LW. Dit had een remmend effect op de investeringen van de bedrijven in hun kavels en productiefaciliteiten en betekende tevens een directe versnelling van de veroudering op het terrein (Interview dhr. van Oijen). Dhr. van Oijen constateert dat er een aantal koplopers in het private domein zijn die heel graag willen investeren. Ook een paar pensioenfonds zijn bereid te investeren, zoals De Waal & Hoek. Die hebben relatief veel onroerend goed op Lage

“Overheid is de remmende factor, de markt doet ‘t
wel als er zich mogelijkheden voordoen.“

Theo van Oijen, bestuurslid Industrievereniging Lage Weide

Weide. Ze zijn bereid om ontwikkelen, maar de overheid wordt nog niet geheel vertrouwd. Dit vertrouwen is wel beter aan het worden (Interview dhr. van Oijen)

Vertrouwen tussen publieke en private domein

Het onderzoek in Lage Weide leidt tot de conclusie dat het bij herstructurering op bedrijventerrein altijd gaat om vertrouwen tussen de verschillende partijen, publiek en privaat en civiel. Het functioneert altijd alleen als er vertrouwen is en er marge is voor de private partijen: “Bij projecten voor eigen bijdragen van lokale ondernemers voor een extra beheer of onderhoud hebben we altijd de vrees dat we uiteindelijk alleen maar gaan betalen voor wat in de voorgaande situatie de taak van de overheid was en er feitelijk geen meerwaarde ontstaat. Er is dus een betrouwbare publieke partner nodig en vanuit de bedrijven moet er vertrouwen zijn” (Interview dhr. van Oijen).

Business Mediator Lage Weide?

Bruggink geeft tenslotte aan dat het lastig is om de ruimtelijke herontwikkeling op het versnipperde eigendom te stimuleren, maar geeft aan dat je binnenuit de markt kansen voor ruimtelijke investeringen moet opsporen: “Je moet weten welke plannen en belangen de eigenaren en gebruikers hebben op specifieke plekken op het terrein. Ik zou met een gezamenlijke financiering vanuit de Industrievereniging Lage Weide, het Ondernemersfonds en de Provincie Utrecht een onafhankelijke persoon, die verstand heeft

van herontwikkeling en goed kan communiceren met de ondernemers, voor twee jaar betalen om de mogelijkheden voor samenwerking voor vernieuwing op het terrein in kaart te brengen en de partijen te enthousiasmeren. Als het animo ontbreekt bij de eigenaren dan is het trekken aan een dood paard” (Interview dhr. Bruggink).

8.7 Conclusie

In de vorige case studies zijn er voorbeelden van bedrijvengestuurde herstructurering in Engeland onderzocht. In de eerste case lag de nadruk daarbij op de herstructurering zelf. In de tweede case study lag de nadruk vooral op het zelforganiserend verband voor de herstructurering. Dit heeft inzicht geleverd in de mogelijkheden voor een bedrijvengestuurde aanpak, welke vervolgens zijn onderzocht in de case study voor Lage weide. De BID liet voornamelijk tekortkomingen zien bij de bijdrage aan vernieuwing op de bedrijventerreinen, maar was wel sterk bedrijvengestuurd en wist bij een versnipperde eigendomssituatie tot een collectieve aanpak te komen. De Urban Partnership daarentegen was niet in staat om bedrijven zelfstandig tot herstructurering te komen, maar was wel sterk in het creëren van een stedelijke alliantie die leidde tot een zeer grote bijdrage aan vernieuwing en beheer en tevens leidde tot een sterke economische ontwikkeling. In een poging om de voordelen van beide case studies te combineren is het instrument GPSV onderzocht op Lage Weide.

Zou GPSV eventueel kunnen bijdragen aan vernieuwing en beheer voor Lage Weide?

Het onderzoek concludeert dat de kansen voor de inzet van GPSV voor een bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak zeer laag zijn. Ondanks dat de waarde van een herverkavelingsinstrument voor Lage Weide hoog wordt ingeschat, is de implementatie van de GPSV-regeling niet haalbaar als gevolg van de desinteresse vanuit het bedrijfsleven. Tevens is de regeling vatbaar voor sturing vanuit de overheid op het resultaat van de plannen, wat een voortzetting van een inside-out bedrijventerreinplanning zou betekenen. Een bedrijvengestuurde herstructurering, die ook tot een relatief grote bijdrage van vernieuwing leidt, kan daarom niet worden gezocht in een oplossing die door middel van meerderheidsbesluitvorming een gezamenlijke grondexploitatie mogelijk maakt.

Ondernemersfonds vergelijkbaar met BID, meer dan BIZ-regeling

Het onderzoek op Lage Weide heeft naar voren gebracht dat er sinds 2012 een Ondernemersfonds is opgericht in Utrecht. Dit ondernemersfonds wordt als een betere vorm van zelforganisatie voor ruimtelijke planning beoordeeld dan de BIZ-regeling en zelfs de Engelse BID-regeling. Het is geheel geïnitieerd vanuit de bedrijven. Het heeft volledige zelfbeschikking over het budget en krijgt geen kader opgelegd voor de inhoud van het beleid. Bovendien verplicht het niet alleen de gebruiker en de bedrijven in een gebied bij te dragen, maar alle gebruikers en alle eigenaren van alle niet-woningen. Dit vergroot de reikwijdte en de samenwerking tussen verschillende maatschappelijke actoren, zoals kennisinstellingen, bedrijven, beleggers, zorginstellingen, etc. Het Ondernemersfonds Lage Weide is daarmee in hoge mate een vorm van zelforganisatie.

Dit onderzoek concludeert dat het Ondernemersfonds daarom een goede bijdrage kan leveren aan de herstructurering van het bedrijventerrein. Het levert ten eerste een garantie op voor de collectieve camerabeveiliging. Bovendien is er ruimte in het budget om andere zaken met betrekking tot collectief beheer op te pakken, waarbij er geen kader wordt opgelegd waaraan het besteed moet worden zoals bij de BIZ-regeling. De verplichte bijdrage en lidmaatschap voor eigenaren levert een meerwaarde op, omdat de eigenaren meer belang hebben bij een lange termijnbeleid en een vernieuwingsbijdrage. Bovendien kan het Ondernemersfonds zorgen voor meer interactie tussen de bedrijven en specifiek tussen de eigenaren op het terrein, wat wellicht meer inzicht geeft in mogelijke gezamenlijke investeringskansen voor eigenaren. Als laatste wordt het Ondernemersfonds bestuurd door de ILW, die al veel leden, een professioneel bestuur, en een lange bestaansgeschiedenis hebben. Hiermee lijkt de opzet veel op de meest succesvolle BID die is onderzocht in case study 2, de Brackmills BID, waarbij het Ondernemersfonds nog het voordeel heeft dat het alle eigenaren verplicht laat bijdragen.

SGP & SGDC biedt inzicht in aanpak voor vernieuwing op bedrijventerreinen

Vanuit de herstructureringsaanpak onder leiding van de SGP & SGDC is geconstateerd dat een vernieuwing op de kavels in combinatie met een vertrouwelijk netwerk tussen overheid en leidende bedrijven noodzakelijk is om ook een groot effect te genereren voor de economische ontwikkeling op het terrein. Enkel de aanpak van de openbare ruimte of het bouwrijp maken van de kavels hoeft nog geen nieuwe economische activiteit te genereren. Hiervoor is ook een investering in tijd, geld en kennis vanuit het bedrijfsleven voor nodig. Tevens laat SGP & SGDC zien dat een collectief beheer en eigendom voor een terrein grote voordelen heeft. Het zorgt voor een uniform beleid, internalisering van kosten, goed beheer

en een hoog waardebehoud en aantrekkelijkheid. Bij Lage Weide is de vernieuwingsaanpak van de kavels en het introduceren van een collectiviteit veel lastiger door het versnipperde private eigendom en geen vrije ontwikkelingsruimte. Een bedrijvengestuurde herstructurering die een grote bijdrage heeft aan vernieuwing en uitgaat van een zuiver zelforganiserend verband wordt daarom in de huidige context als onhaalbaar beoordeeld. Het bedrijventerrein als commercieel product is hiervoor, als gevolg van het versnipperde eigendom, te veel ontwricht.

Gezien de voordelen die het collectieve beheer en eigendom heeft opgeleverd bij de herstructurering in Speke-Garston is het Ondernemersfonds een goede ontwikkeling voor Lage Weide. Het verbindt de eigenaren en gebruikers voor het beheer van het terrein. Het introduceert daarmee een praktijk van collectief management, wat bedrijven kan overtuigen van de voordelen op individueel niveau hiervan, om zo voorbij het prisoners-dilemma te komen.

Een ander belangrijke eigenschap van de SGP & SGDC was het feit dat er een stedelijke alliantie was ontstaan tussen de stakeholders uit het bedrijfsleven en van de overheid, waarin er veel vertrouwen en commitment was en relatief veel zeggenschap bij de bedrijven lag. Dit onderzoek constateert dat het Ondernemersfonds kan bijdragen aan de vorming van een dergelijke stedelijke alliantie, zoals de SGP & SGDC. Het fonds vertegenwoordigt alle bedrijven. Bovendien heeft het relatief veel invloed door haar eigen budget, onafhankelijk professioneel bestuur en autonoom beleid.

Business Mediator Lage Weide?

Dhr. Bruggink geeft aan dat er moet geïnvesteerd worden in het opsporen van mogelijke ontwikkelingskansen op privaat terrein. Daarna moet er geïnvesteerd worden in het opbouwen van een alliantie tussen betrokkenen, waarbij vertrouwen en commitment cruciaal zijn. Deze eerste stap vergt veel communicatie, geduld en betrokkenheid. Bovendien is het belangrijk dat de ondernemer zich begrepen voelt en tevens niet bedreigd voelt. Het vergt dus een onafhankelijk en objectief persoon die verstand heeft van ondernemerschap (Interview dhr. Bruggink). De ILW/ondernemersfonds is daarom een geschikte institutie om een dergelijke rol te vervullen. Het kan daarmee fungeren als een architect van stedelijke allianties, maar alleen als het de steun, vertrouwen en vrijheid vanuit de politiek krijgt.

9 Conclusies

In dit onderzoek zijn er verschillende praktijkvoorbeelden voor bedrijvengestuurde herstructurering van bedrijventerreinen onderzocht. Als eerste is er gekeken naar een herstructureringsaanpak in Liverpool, die een grote invloed vanuit het bedrijfsleven had en tevens in grote mate bijgedragen heeft aan de vernieuwing, beheer en economische ontwikkeling van het terrein. Deze case study geeft inzicht in wat er nodig is voor een intensieve herstructurering en wat het voordeel is van de invloed van bedrijven. Deze inzichten zijn vervolgens vergeleken worden met de Nederlandse herstructureringsopgave, en specifiek met de situatie voor bedrijventerrein Lage Weide.

Als eerste is bij het succes van de herstructureringsorganisatie SGP & SGDC de samenhang tussen de ruimtelijke verbeteringen en de bedrijfseconomische processen cruciaal geweest. Door de zeggenschap en de sturing van de leidende bedrijven in het herstructureringsprogramma (SGP & SGDC) ontstond er een ‘urban regime’. Deze stedelijke alliantie is in staat geweest om met de ruimtelijke vernieuwingsbijdrage het clusternetwerk te bevorderen, met een groeiende regionale economische productiviteit en innovatiekracht tot gevolg. Dit effect was enkel mogelijk door de gelijktijdige private bedrijfsmatige investeringen van de leidende bedrijven. Omgekeerd, de vraag naar geherstructureerde bedrijventerreinkavels was afhankelijk van zowel de regionale economische vitaliteit en de ruimtelijke verbeteringen (bv. verbeterde infrastructuur). Het versterkende effect tussen beide was een van de voornaamste oorzaken voor de intensieve vernieuwing van zowel de kavels als de openbare ruimte. Ten tweede hebben voornamelijk de relationele (vertrouwen, reputatie, commitment) ingebedde bestuursnetwerken een cruciale rol gespeeld bij de intensieve vernieuwingsbijdrage. Dat komt omdat een herstructureringsaanpak altijd een gezamenlijke aanpak en gezamenlijke investeringen vergt van uiteenlopende partijen in de private, civiele en publieke sfeer. Deze relationele kenmerken konden de typische coördinatieproblemen oplossen die zich voordoen bij een intensieve ruimtelijke vernieuwing. Het is daarmee een tweede bouwsteen voor het vormen van een stedelijke alliantie tussen sleutelfiguren van de leidende bedrijven en de vertegenwoordigers publieke instanties en daarmee in staat is tot het realiseren van ruimtelijke vernieuwing op bedrijventerreinen(kavels).

Als laatste concludeert dit onderzoek dat de herstructureringsorganisatie een intensieve vernieuwing heeft kunnen bereiken doordat het grondeigendom voornamelijk in handen was van de SGDC. Hierdoor kon er relatief gemakkelijk een intensieve vernieuwing bereikt worden op de kavels (nadeel was dat alle bedrijvigheid nog moest worden aangetrokken). Het eigendom gaf de herstructureringsorganisatie tevens de mogelijkheid te breken met de ingesloten institutionele versnipperde eigendomssituatie. Door het blote eigendom op een bedrijventerrein onverdeeld te laten introduceerde de organisatie op het bedrijventerrein een actor met een belang in waardebehoud op terreinniveau. Tevens gaf het de kans om waardebehoud te realiseren door een introductie van een bedrijvengestuurd collectief beheermanagement op terreinniveau, voor zowel de kavels als de openbare ruimte. De nieuwe institutionele context gaat veroudering tegen, verhoogt de samenwerking en zorgt voor waardebehoud en een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

De vorming van een urban regime, zoals de SGP & SGDC, heeft voor veel meerwaarde gezorgd in de herstructurering en is een belangrijke les voor de Nederlandse praktijk en voor Lage Weide specifiek. Echter, het versnipperde grondeigendom, blijft een belemmering voor de Nederlandse herstructureringsopgave waar de eerst case study van dit onderzoek geen duidelijke 'outside-in' oplossing voor biedt. In de praktijkvoorbeelden van de tweede case study ligt daarom de nadruk op het zelforganiserende vermogen van bedrijven op bedrijventerreinen. Dit biedt meer inzicht in hoe er bij een versnipperde eigendomssituatie tot een collectieve planningsaanpak gekomen kan worden en hoe dit zich verhoudt tot de Nederlandse herstructureringsopgave.

Een zelforganisatie heeft als kenmerk dat het initiatief voor de organisatie in de maatschappij ligt. Hierdoor ligt, gelijk aan een outside-in benadering, het uitgangspunt buiten de planninginstitutionele context en kan het inzicht geven in de vraag hoe bedrijven zelf de herstructurering van hun bedrijventerrein kunnen organiseren. Er zijn in dit onderzoek onder andere drie praktijkvoorbeelden van een BID op een bedrijventerrein, die als vorm van zelforganisatie wordt beschouwd, in Engeland geanalyseerd.

Een vorm van zelforganisatie op bedrijventerreinen, zoals de BID, is een goede manier om een collectieve aanpak door bedrijven te introduceren op een bestaand bedrijventerrein. De verplichting tot bijdrage van de bedrijven door middel van een stemming kan een oplossing bieden voor het freeridersprobleem. Het zorgt er dus voor dat een aanpak ten behoeve van gezamenlijke belangen enigszins geforceerd kan worden in een situatie waarin er geen gezamenlijk beleid plaatsvindt en waar elk bedrijf heeft 'geleerd' om het individuele belang

veilig te stellen. Doordat iedereen betrokken wordt in de collectieve oplossingen wordt er een maximaal effect gesorteerd, met uiteindelijk een groter individueel (en gezamenlijk) voordeel dan als elk bedrijf afzonderlijk zijn eigen belangen nastreeft.

De uitkomst van dit onderzoek is dat de BID een positieve uitwerking kan hebben op de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen, maar daarin voornamelijk bijdraagt aan beheer van de ruimte en in veel mindere mate bijdraagt aan vernieuwing van de ruimte. Ook zijn de resultaten nog relatief bescheiden in vergelijking met een intensieve herstructurering zoals uitgevoerd in Speke-Garston. Er wordt bij de oprichting en uitvoer van een BID meer belang gehecht aan beheer omdat de BID alleen de gebruikers in een omgeving verbindt, het budget relatief beperkt is en de organisatie voor een periode van vijf jaar bestaat. Tevens was er veel variatie in de bijdrage aan herstructurering van de BID's. De resultaten lijken voornamelijk afhankelijk van de kwaliteit van het BID-bestuur en -management, eventuele substitutie van overheidstaken naar de BID en/of het initiatief voor de BID (geheel) bij de bedrijven lag. Een collectief beheermanagement, zoals de BID, kan daarom voornamelijk verbeteringen op het gebied van veiligheid bereiken en kan in sommige gevallen de aantrekkelijkheid van het terrein verbeteren. Als laatste kan het in sommige gevallen zorgen voor een beperkte verbetering van de bedrijfseconomische samenwerking op het terrein.

Kansen voor GPSV als bedrijvengestuurde herstructureringsaanpak

De vraag rijst vervolgens, als de BID-organisatie voornamelijk geschikt is voor een bedrijvengestuurd beheer bij een versnipperde eigendomssituatie, of een vorm van zelforganisatie ook ingezet kan worden voor een vernieuwingsbijdrage bij een herstructureringsaanpak. Naar aanleiding van het onderzoek in Engeland is er daarom een verkenning uitgevoerd naar de kansen voor de invoering van de GPSV-regeling op bedrijventerreinen. Deze regeling maakt tevens gebruik van een verplichte deelname op basis van meerderheidsbesluitvorming. Dit leidt vervolgens tot een gezamenlijke exploitatie voor een ruimtelijke vernieuwing. Na de uitvoering wordt het eigendom weer overgedragen aan de bedrijven. Het onderzoek naar de mogelijkheden van het gebruik van deze regeling op Lage Weide wijst uit dat de mogelijkheid van GPSV nihil is. Ondanks de potentie van het instrument voor de vernieuwing op de private kavels (via gezamenlijke herverkaveling), is de inzet van GPSV als vorm van zelforganisatie op bedrijventerreinen onhaalbaar door de weerstand bij de ondernemers. Zij zien de regeling als een factor van onzekerheid voor de continuering van hun bedrijfsproductie en – locatie en een inbreuk op hun autonomie over hun bedrijfsvoering.

Ondernemersfonds: vergelijkbaar met BID, kansrijker dan BIZ

Daarentegen beschouwt dit onderzoek het recent opgerichte ondernemersfonds ook als een vorm van zelforganisatie die wel een belangrijke bijdrage kan hebben aan de herstructurering van Lage Weide. Door de vergelijkbare opzet met de BID in Engeland, namelijk de extra heffing op basis van de OZB en het voorkomen van freeridersgedrag, ligt de bijdrage van het ondernemersfonds net als bij de BID voornamelijk in het opzetten van een collectief beheermanagement. Maar dit onderzoek acht een mogelijke bijdrage van het ondernemersfonds aan vernieuwing op het terrein groter. Het ondernemersfonds verplicht namelijk naast de gebruikers op het terrein, ook alle eigenaren tot een financiële bijdrage. Door de betrokkenheid van de eigenaren kan het belang van de zelforganisatie meer opschuiven richting een vernieuwingsbijdrage, omdat eigenaren meer waarde hechten aan de lange termijn en de waarde van de grond en vastgoed. Een gebruiker is meer geïnteresseerd in de gebruikswaarde van het bedrijfspand en de omgeving.

Het realiseren van ruimtelijke vernieuwing bij een versnipperde private eigendomssituatie

De kansen voor een succesvol bedrijvengestuurd beheermanagement worden, door de oprichting van het Ondernemersfonds en het bestuur en management ervan door de huidige Industrievereniging Lage Weide, als zeer haalbaar beoordeeld. De opzet van dit zelforganiserend verband lijkt veel op dat van de Brackmills BID, die een kleine tot redelijke bijdrage heeft kunnen leveren aan de herstructureringsopgave. Maar dit onderzoek constateert ook op basis van de case studies in Engeland dat de mogelijkheden van een dergelijk zelforganiserend verband voor vernieuwing niet heel groot zijn. De uitkomst van het onderzoek naar GPSV op Lage Weide laat tevens zien dat een gezamenlijke aanpak voor vernieuwing bij versnipperd privaat eigendom zeer lastig vanuit een collectieve aanpak te organiseren is.

Onderzoek op Lage Weide wijst uit dat er veel bereidheid is vanuit private partijen om te investeren in de (ruimtelijke) ontwikkeling van de kavels. Een belemmering voor deze investering uit de markt is voornamelijk het lage vertrouwen in de overheid. Dit is een bewijs voor het feit dat de relationele (vertrouwen, reputatie, commitment) bestuursnetwerken, dat een belangrijke succesfactor was voor de herstructurering in Speke-Garston, voor bedrijventerrein Lage Weide nog niet gevormd en ingebed zijn. Deze relationele inbedding is van groot belang om de samenwerking tussen overheid en bedrijven te versterken, zodat de ruimtelijke ontwikkeling en economische ontwikkeling op elkaar af

afgestemd kunnen worden. Een dergelijke gezamenlijke investering, met afgestemde visies heeft in Speke-Garston voor een zeer grote ruimtelijk-economische ontwikkeling gezorgd.

Het uitvoeren van een intensieve herstructurering bij een versnipperd privaat eigendom vergt daarom een aanpak die uitgaat van een alliantievorming tussen stakeholders van publieke en private actoren, rond belangrijke, urgente thema's of problemen. Een vernieuwing zal om die reden eerder plaatsvinden op basis van aparte, specifieke en incidentele projecten, dan op basis van een terreinbrede collectieve regeling voor vernieuwing. Het wederzijdse belang van overheid en bedrijven bij de herstructurering en het versterkende effect van publieke en private investeringen op de ruimtelijk-economische ontwikkeling vraagt om een (gelijktijdig en) gelijkwaardig optreden van beide actoren.

Hierbij moet worden opgemerkt dat een dergelijke vernieuwingsaanpak met behulp van allianties tussen stakeholders nadrukkelijk met behulp van een concrete zeggenschap en verantwoordelijkheid van de (leidende) bedrijven georganiseerd moet worden. Een herhaling van een invulling van plannen of de sturing vanuit de overheid zal niet werken. Voornamelijk vanuit het onderzoek naar de succesvolle partnerschap van SGP & SGDC in

“Voor een herstructurering van een verouderd en versnipperd bedrijventerrein heb je een aantal trekkers nodig”

Theo van Oijen, bestuurslid Industrievereniging Lage Weide

de eerste case study en de interviews op bedrijventerrein Lage Weide in Utrecht wordt geconcludeerd dat dit een voorwaarde is om een relationele

inbedding van het bestuursnetwerk voor de vernieuwingsaanpak op te bouwen. Ten tweede kunnen bedrijven, mits deze een professioneel management hebben, een ervaring en kennis inbrengen die de ruimtelijke plannen kunnen afstemmen op de bedrijfseconomische belangen en ontwikkelingen. Als laatste zorgen de stakeholders uit het bedrijfsleven voor een waardevolle aansluiting van de alliantie voor vernieuwing op de bedrijfsnetwerken. De ruimtelijke vernieuwing staat immers in het teken van het aanbieden van nieuwe bedrijfshuisvesting. En deze bedrijfshuisvesting staat in het teken van een breder economisch beleid, dat tot doel heeft de regionale economie zo goed mogelijk te ondersteunen.

10 Aanbevelingen

Business Mediator, onafhankelijke verkenner en informateur voor gezamenlijke vernieuwingsprojecten

Bij het onderzoek naar de herstructureringsaanpak van bedrijventerrein Lage Weide is naar voren gekomen dat een vernieuwingsbijdrage op basis van het zelforganiserend vermogen van bedrijven alleen erg lastig is, voornamelijk door de versnipperde private eigendomssituatie. Er is daarom geconcludeerd dat er gewerkt moet worden aan de alliantievorming tussen publiek en private stakeholders, waarbij een grote mate van zeggenschap is bij de private stakeholders. Dit onderzoek verwacht dat een collectief bedrijvengestuurd beheermanagement, zoals de BID en het Ondernemersfonds, mogelijkheden biedt om een verkennende en bemiddelende rol te vervullen bij het vormen van dergelijke allianties.

De eerste stappen bij het opsporen en ontwikkeling van zulke allianties vergt veel communicatie, geduld en betrokkenheid. Bovendien is het belangrijk dat de ondernemer(s) zich begrepen voelt en tevens niet bedreigd voelt. Het vergt dus een onafhankelijk en objectief persoon die verstand heeft van ondernemerschap. Een ondernemersfonds, of een andere zelforganisatie van bedrijven, is wellicht een geschikte institutie om een dergelijke rol te vervullen. Ook dhr. Bruggink beaamde de mogelijkheid van een dergelijke functie binnen het Ondernemersfonds. Het kan fungeren als een architect van stedelijke allianties, maar alleen als het de steun, vertrouwen en vrijheid vanuit de politiek krijgt. Dit vertoont in grote mate een parallel met de uiteenzetting van de outside-in benadering in het theoretisch kader van dit onderzoek. De bijdrage van overheidswege voor de aanstelling van een dergelijk persoon zou verantwoord zijn.

Het effect van een dergelijk ‘business mediator’ voor ontwikkelingskansen op verouderde bedrijventerreinen in Nederland verdient verdere aandacht.

Meer onderzoek noodzakelijk om meer inzicht in zelforganiserend vermogen van bedrijven te verkrijgen en om meer betrouwbaardere uitspraken te kunnen doen

Dit onderzoek heeft voornamelijk een verkennend karakter, met een breed perspectief naar de herstructureringsaanpak van bedrijventerreinen. Hierbij zijn er veel voorbeelden van bedrijvengestuurde herstructurering in de Nederlandse en Engelse planningcontext behandeld. Het brede perspectief heeft uitgebreid onderzoek naar de verschillende voorbeelden onmogelijk gemaakt. De resultaten en conclusies geven daarom een

verkennend beeld, maar kennen een relatief lage wetenschappelijke betrouwbaarheid. Het dient daarom als aanbeveling om meer diepgaand onderzoek te verrichten naar de verschillende voorbeelden en mogelijkheden van bedrijvengestuurde herstructurering.

Meer onderzoek naar de gevolgen en kosten van de versnipperde private eigendomssituatie op bedrijventerreinen in Nederland

Dit onderzoek heeft nogmaals onderstreept dat het versnipperde private eigendom, in combinatie met de structurele overaanbod en de lage grondprijzen, voor een ontwrichting van de bedrijventerreinmarkt (en -planning) heeft gezorgd in Nederland. Het onderzoek in Speke-Garston laat zien welke mogelijkheden er zijn voor het realiseren een hoogwaardig, waardevast, aantrekkelijk bedrijventerrein met commercieel bedrijvengestuurd beheermanagement. Het economisch rendement van een dergelijk bedrijventerrein is zeer groot, niet in de laatste plaats omdat de veroudering op het terrein adequaat wordt tegengegaan door het beheer en de erfpachtconstructie.

Gezien de belemmeringen die het versnipperd eigendom veroorzaakt concludeert dit onderzoek dat er meer onderzoek verricht moet worden naar het verminderen van het versnipperd eigendom. Het de spil is van de complexe problematiek rond de herstructureringsopgave. Er zou daarom specifiek gekeken kunnen worden welke methodes kunnen leiden tot vermindering van de versnippering en hoe de kosten voor deze vermindering opwegen tegen de verwachte opbrengsten in economische zin en kostenbesparingen door het tegengaan én verhelpen van verouderingskenmerken op bedrijventerreinen. Bij het tegengaan van dit versnipperd eigendom kan er ook gedacht worden, zoals is toegepast in Speke-Garston, aan een erfpachtconstructie. Hierdoor is het gebruik van de ruimte wel op te delen aan verschillende bedrijven. Tevens kan het grondeigendom, mits niet verder opgedeeld, ook ondergebracht worden bij een commerciële belegger/investeerder.

11 Bronvermelding

- Albrechts & Mandelbaum (2005), *The Network Society. A new context for planning*. Taylor & Francis.
- Atzema, O., Boelens L. en Veldman B. (2009), *Voorbij de Lock-in; een economisch institutionele herpositionering van de Rotterdamse haven*, Universiteit van Utrecht, Strategem Group Den Haag, Oktober 2009.
- Benders, A. (2010), *Bidding for BIDs. Business Improvement Districts as new form of industrial estate management in the West-Achterhoek?* Masterthesis. Utrecht University.
- Berenschot (2011), *Monitor ExperimentenWet BIZ. Jaarrapportage 2011*. In opdracht van het Ministerie van EL&I. Maart 2012.
- Blaauw, K. (2007), *Zuinig op ruimte. Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen*. Stichting Natuur en Milieu en de Provinciale Milieufederaties. Utrecht, 2007.
- Boelens, L. (2009), *The Urban Connection: Towards an Actor-Relational-approach of urban planning*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Boelens, L. (2010), *Theorizing practice and practicing theory: Outlines for an Actor-Relational Approach in Planning*. In: *Planning Theory*, Vol. 9(1): 28-62.
- Boonstra, B. & L. Boelens (2011), *Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning*. In: *Urban Research & Practice*, 4:2, pg. 99-122.
- Boonstra, B. (2010), *Vertrouwen op oplossend vermogen maatschappij*. In: *S+RO*, maart 2010, pg. 24-29.
- Booth, P. (2005), *Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain*. In: *Journal of Housing and the Built Environment* (2005) 20: 257-269.
- Bos, B. (2004), *Een kwestie van beheersing: over de rol van planten, dieren en mensen in technologische systemen*. PhD thesis, Amsterdam VU.
- Boschma, R. (2009), *Evolutionary economic geography and its implications for regional innovation policy*. University of Utrecht.

- Boschma, R. & K. Frenken (2007), Technological relatedness and regional branching. Urban and Regional Research Centre Utrecht. Utrecht University. September 2007.
- Brackmills BID (2008), Brackmills BID business proposal. Summary. Brackmills, England. Available online: <http://www.brackmillsindustrialestate.co.uk/>
- Brackmills BID (2009), Brackmills industrial estate BID Investors Prospectus. Brackmills, England. Available online: <http://www.brackmillsindustrialestate.co.uk/>
- Brackmills BID (2012), Annual BID Member Update, 2012
- Brackmills BID (2012b), Logistics companies join forces to cut costs, Online news article. Posted on: 18-04-2012 Available online: <http://www.brackmillsindustrialestate.co.uk/brackmills-news/2012-04/logistics-companies-join-forces-cut-costs>
- BREEAM (2012), Online beschikbaar: <http://www.breeam.org/> & <http://www.breeam.nl/>
- Bregman & De Wolff (2011), Herverkaveling op ontwikkelingslocaties. Onderzoeksinstituut OTB TU Delft & Instituut voor Bouwrecht. Den Haag. 2011.
- BRO-advies & Heijdemij-adviseurs (1987), Herstructurering verouderde bedrijfstreinen in Nederland. Vught/Arnhem, 1987.
- Bryman, A. (2008), Social Research Methods. Third Edition. 2008. Oxford University Press.
- Buren van Lage Weide (2012), Geen windmolens in onze wijken! Informatiekrant. Februari 2012.
- Carley, M. (2000), Urban Partnerships, Governance and the regeneration of Britain's cities. In: International Planning Studies, Vol. 5, No. 3, 273-297. 2000.
- Castells, M. (1996). The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell. ISBN: 978-0-631-22140-1.
- Centraal PlanBureau (CPB) (2001), Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering. 2001.
- Cooke, P. (1983), Theories of planning and spatial development. London: Hutchinson.
- CPB (2001), Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering. CPB Bijzondere Publicatie 31, ISBN 9789058330628 (2001).
- David, P.A. (1986), Clio and the economics of QWERTY. In: American Economic Review 75(2), 332-337.

- Deloitte (2010), Duurzaam kwaliteitsbehoud van bedrijventerreinen door middel van gronduitgifte. Eindrapportage. 26 mei 2010.
- DHV (2007), Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen. Inventarisatie en Advies. Juli 2007
- Dicken, P. (2007) Global Shift. Mapping the changing contours of the World economy. 5th Edition. Sage Publications London.
- Dietz, S. (2010), Restructurering of industrial estates in Parkstad Limburg. Can BID's contribute to a relational and evolutionary approach? Masterthesis Urban Planning. Urecht University.
- Dinteren, van J. (2008), Bedrijventerreinen als speelveld. Oratie op 24 juni 2008. RUG
- ETIN-adviseurs (2003), Herstructureringsopgave in de G30-gemeenten. Etin Adviseurs. Tilburg. 2003.
- Foray, D. (1997), The dynamic implications of increasing returns: technological change and path dependent inefficiency. In: International Journal of Industrial Organization, Vol. 15, No. 6, October 1997, 733-752.
- Frenken, K., Van Oort, F.G., Verburg, T., Boschma, R.A. (2004). Related Variety and Regional Economic Growth in the Netherlands - Final Report, The Hague: Ministry of Economic Affairs, 2004
- Gemeente Utrecht (2005), Herstructureringsprogramma bedrijventerreinen Lage Weide & Cartesiusweg, Utrecht. Oktober 2005.
- Gemeente Utrecht (2011), Persbericht. College faciliteert oprichting ondernemersfonds Utrecht. 01-11-2011. Online:
[<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=367166&type=per>]
- Giddens, A. (1998), The Third Way: The renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press.
- Gordijn, H.W., G. Renes, M. Traa (2007), Naar een optimaler gebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties. Ruimtelijke PlanBureau (RPB), Den Haag, 2007.
- Graham, S. & P. Healey (1999), Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. In: European Planning Studies, 7: 5, 623-646.
- Graham, S. (1998), The end of geography or the explosion of space? Conceptualising space, place and information technologies. In: Progress in Human Geography, 22, pp. 165-185.

- Hamilton, D. (2004), Developing regional regimes: A comparison of two metropolitan areas. In: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 26, No. 4, 455-477.
- Hartlepool Borough Council (2010), Hartlepool NDC Project Appraisal Form. Available online: <http://www.docstoc.com/docs/44488818/Hartlepool-NDC-Project-Appraisal-Form>
- Hazel, van den, Vaessen & de Wolff (2007), *Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing. Een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer*. TU Delft & Seinpost Adviesbureau. In opdracht van het Ministerie van VROM. April 2007.
- Healey, P. (2004), The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, March 2004, Vol. 28.1, 45-67.
- Heijdemij Advies (1996), *Nieuwe kansen voor bestaande bedrijventerreinen: Een onderzoek naar de problemen en oplossingen voor verouderde bedrijventerreinen in Nederland*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1996.
- Industrievereniging Lage Weide (ILW) (2011), *Bedrijventerrein Lage Weide. Volop in beweging*. Utrecht, december 2011.
- Jong, J. de, Y. Pluijmers en H.W. de Wolff (1995), De praktijk van de gemeentelijke uitgifte. In: *Weekblad voor Privaatrecht, notariaat en registratie*. 1995, p. 819-823.
- Karlsson, Flensburg & Hörte (2004), *Knowledge Spillover and Knowledge Management*. Edward Elgar Publishing. Northampton, USA. 2004, pg. 61
- King, R. (1996), *Emancipating space: Geography, Architecture, and Urban Design*. London: Guildford.
- Klooster, E. van 't (2006), *Van barrière naar gat in de markt. Meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen*. INBO adviseurs Ruimte & Vastgoed. 25 Augustus 2006.
- Kreukels, T. & M., Van Vliet (2001), *Een verruimd perspectief*. Gouda: Habiform.
- Latour, B. (2005), *Reassembling the social. An introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (1986), On Power and its Tactics. In: *Sociological Review* 34: 1-34.
- Liverpool John Lennon Airport (LJLA) (2007), *Master plan 2030*. Peel Airports Ltd. Liverpool.
- Liverpool Vision (2010), *South Liverpool International Gateway SRF: Economic Assessment. Final Issue*. Liverpool, September 2005.

- Longhill & Sandgate Business Association (2007), Longhill and Sandgate Business Improvement District. Business Plan 2008 – 2013. Hartlepool. August 2007.
- Louw, E., Needham, B., Olden, H., Pen, C.J. (2009), Planning van bedrijventerreinen. Sdu, Den Haag, 2009
- Martin, R. & P. Sunley (2006), Path dependence and regional economic evolution. In: Journal of Economic Geography, 6 (2006), pp. 395-437.
- Milieudefensie (2007), Herstructurering een fiasco. Bouwstenen voor een nieuw bedrijventerreinenbeleid. Amsterdam, Februari 2007.
- Ministerie van EL&I (2012), Derde voortgangsrapportage experimentenwet Bedrijveninvesteringszones (BIZ). Ingezonden brief aan de Tweede Kamer, 22-05-2012. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2010), Voortgangsrapportage experimenten Bedrijven Investeringszones (BIZ). Ingezonden brief aan de Tweede Kamer. 16 April 2010.
- Mitchell, J. (1999), Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery, The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- MTBS (2009), Een lange termijn visie op de multi-modale toekomst van de Port of Utrecht. December 2009. Rotterdam
- Murdoch, J. (1997), Towards a geography of heterogeneous associations. In: Progress in Human Geography 21: 321-337.
- Murdoch, J. (2006), Post-Structuralist Geography. London: SAGE.
- National BIDs Advisory Service (2010), Established BIDs in the UK: Ballot details Cannock Chase BID. Online: <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php>. Geraadpleegd op 05-01-2011.
- Nederlands Economisch Instituut (NEI) (1998), Bedrijfslocatieplanning in de praktijk. Nederlands Economisch Instituut. Rotterdam, 1998.
- Needham, B. (2003), One hundred years of public land leasing in the Netherlands. In: Bourassa, S.C. en Yu-Hung Hong, Leasing public land: Policy debates and international experiences, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass., 2003.
- Northamptonshire Chamber (2011), Businesses on Brackmills Industrial Estate work together for investment and improvement. Online news article. 2011.
- NorthWest Development Agency (NWDA) (2010), NWDA's Project developments at Boulevard Industry Park. Online: www.nwda.co.uk. Geraadpleegd op 08-10-2010.

- Olden, H. (2007), Remmende factoren bij het herstructureren van bedrijventerreinen. STOGO onderzoek & advies. Utrecht. Februari 2007
- Olden, H. (2010), Uit voorraad leverbaar. De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen. Proefschrift, Universiteit Utrecht, 2010.
- Ondernemersfonds Utrecht (2011), Verslag van haalbaarheidsonderzoek en voorstel tot inrichting. Utrecht/Leiden. 26 september 2011.
- Ondernemersfonds Utrecht (2012), FAQ ondernemersfonds Utrecht. Online beschikbaar: <http://www.ondernemersfondsutrecht.nl/>
- Pen, C.J. & S. Hiethaar (1998), Het moderniseren van verouderde bedrijfsterreinen. In: Rooilijn. November 1998, pg. 440-446.
- PlanBureau voor de Leefomgeving (PBL) (2009), De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering, 2009.
- Pol, E & Carroll, P (2006), An introduction to economics with an emphasis on innovation, Thomson.
- Porter, M.E. (1990), The competitive advantage of nations. New York: The Free Press.
- Porter, M.E. (1998), Clusters and the new economics of competition. In: Harvard Business Review (1998): pp. 77-90.
- Prigogine, I. & I., Stengers (1984), Order out of chaos “man’s new dialogue with nature”, Boulder: C.O. New Science Library
- Provinciale Milieufederaties (2007), Zuinig op ruimte? Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen. 2007.
- Speke Garston Partnership (SGP) (2000), Mid-Term Review, 95-99, 2000. Liverpool, United Kingdom.
- Stec Groep (2005), Bedrijfsruimtegebruikers in beeld. Resultaten Database Bedrijfsruimtegebruikers Nederland 2005, Stec Groep/ NVM, Nijmegen/Zoetermeer.
- Stoker, G. (1998), Governance as theory: five propositions. In: International Social Science Journal, 50: 17–28.
- Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen (THB) (2008), Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen. Den Haag, 2008.
- Teisman, G.; Buuren, A. van; Gerrits, L.M. (2009), Managing complex governance systems. Taylor and Francis. London, 2009. Teisman, G.; Buuren, A. van; Gerrits, L.M., Managing complex governance systems. Taylor and Francis. London, 2009

- Van der Krabben, E. & J. Van Dinteren (2008), Herstructurering bedrijventerreinen. Tour de force voor een taskforce. IN: Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening. Nr. 6
- Van Dinteren, J.H.J. (2008), Bedrijventerreinen als speelveld. Oratieschrift. 2008.
- Visser, E.J. & O. Atzema (2008), With or without clusters: Facilitating innovation through a differentiated and combined network approach. In: European Planning studies, Vol. 16, No. 9, October 2008. Taylor & Francis
- Walker, R. (2001), The geography of production. In: E. Sheppard and T. Barnes, A companion to economic geography. Oxford: Blackwell, 113-132
- Wissink, B. en 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.

12 Bijlages

12.1 De verouderingsproblematiek van bedrijventerreinen in cijfers

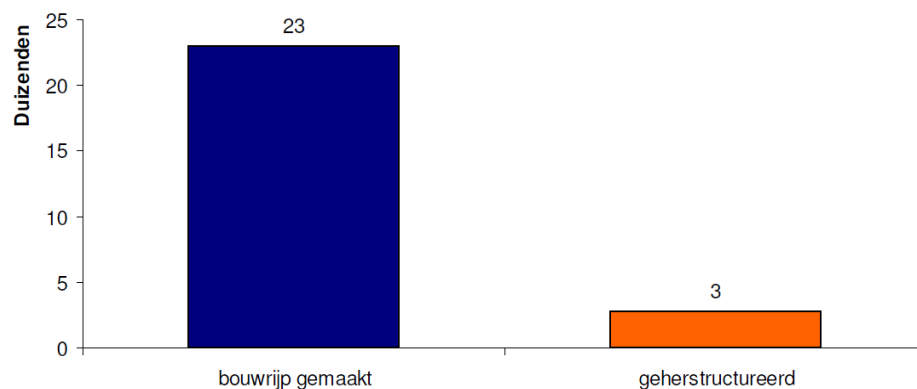
Halverwege de jaren negentig ontstaat er reeds een beeld van de verouderingsproces. Uit een inventarisatie van Heijdemij Advies werd aan de hand van enquêtes en fysieke inspectie een schatting gemaakt dat een derde van de bedrijventerreinen kenmerken vertoont van veroudering (Heijdemij Advies, 1996). Het oppervlak aan verouderd areaal in Nederland is 9.000-11.000 hectare. Dat is circa 17% van het totale oppervlak aan bedrijventerreinen in 1996. Bij een onderzoek naar de herstructurering in de Randstad provincies uit 2000 stelt men dat de herstructureringsopgave 16% uitmaakt van het totale oppervlak aan bedrijventerreinen in deze provincies (5.164 hectare). Noord-Holland concludeerde in 1997 dat er 56 verouderde terreinen waren in de provincie, waarvan 23 verontreinigd. Dit stond gelijk aan 40% van de totale voorraad (CPB, 2001, pg. 15). Op basis van het nationale informatiesysteem bedrijventerreinen (IBIS), onder leiding van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, komen er na het millennium meer (landelijke) onderzoeksresultaten naar de veroudering van bedrijventerreinen. Etin Adviseurs publiceert in 2003 de resultaten van een studie, en concludeert dat er een herstructureringsopgave ligt voor de G30 van 7.320 hectare, en voor heel Nederland circa 21.750 hectare. Voor zowel de G30 als voor Nederland is een derde van de totale voorraad bedrijventerreinen verouderd, wat vervolgens 25% van het totale bedrijventerreinenoppervlak inhoudt (Etin Adviseurs, 2003, pg. 20).

Na 2005 is er, voornamelijk door Han Olden (Olden 2007, 2010), meer kwantitatief onderzoek gedaan naar de omvang van veroudering. De IBIS-enquête, die jaarlijks onder de Nederlandse gemeenten wordt gehouden, lag daarvoor aan de basis. De veroudering die daarmee is geconstateerd is dus op basis van de beoordeling van de gemeenten. Het is niet geheel duidelijk in hoeverre dit beeld correspondeert met de andere gebruikers en betrokkenen van bedrijventerreinen. Uit IBIS blijkt dat ruim 45% van het totale areaal aan uitgegeven bedrijventerreinen zich bevindt op geheel of gedeeltelijk verouderde bedrijventerreinen (figuur 10.4.1). Gemiddeld 75% van het areaal op verouderde

bedrijventerreinen is volgens de gegevens uit IBIS ook daadwerkelijk verouderd. Dit betekent dat 27.500 hectare bruto bedrijventerreinen een opknapbeurt nodig heeft om als vestigingsplaats voor bedrijven te kunnen blijven functioneren. Dit is éénderde van het areaal in gebruik zijnde bedrijventerreinen. Voor zover er dus historische gegevens over veroudering bekend zijn, wijzen deze op een snelle groei van het areaal verouderde bedrijventerreinen (Olden, 2007, pg. 5).

Er ligt een duidelijk accent op het ontwikkelen van nieuwe terreinen; sinds 1990 is ongeveer 17.000 hectare netto bedrijventerrein bouwrijp gemaakt. Dit komt overeen met 23.000 hectare bruto. De hoeveelheid in gebruik zijnde bedrijventerreinen nam sinds 1990 toe met 50% (Olden, 2007, pg. 6).

Figuur 12.1: Bouwrijp gemaakte bedrijventerreinen versus geherstructureerde bedrijventerreinen in bruto hectare (1990-2006).

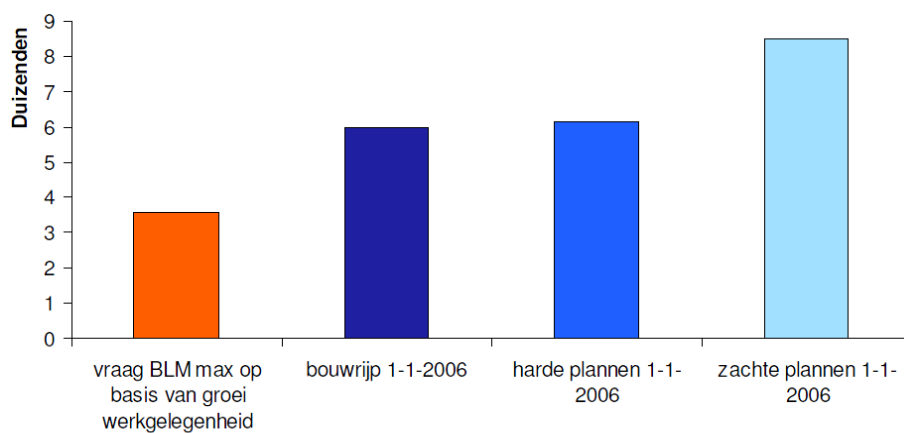


Bron: STOGO, 2007.

Tussen 1990 en 2006 is er ruim zeven keer zoveel nieuw bedrijventerrein aangelegd, als er is geherstructureerd. Als de herstructurering in dit tempo doorgaat, duurt het nog ruim honderd jaar voor de huidige opgave is afgerond. In werkelijkheid zal de opgave verder groeien, doordat de veroudering doorgaat (Olden, 2007, pg. 6). Door het sterke accent op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen is er dan ook nooit sprake van schaarste geweest, zelfs niet tijdens de hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig. Als daaraan de harde plannen voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt toegevoegd blijkt er nog tot minimaal 2021 bouwrijpe grond beschikbaar (Olden, 2007, pg. 6-7). Daarbij kan worden gesteld dat dit hoogstwaarschijnlijk nog zeer optimistisch is, aangezien deze schatting is gemaakt op economische groeicijfers van voor de crisis van 2008.

Het is het Rijk die als eerste een landelijke raming maakt voor bedrijventerreinen, de BedrijfsLocatieMonitor (BLM), waarbij de voorraad, de wensen van bedrijven en de economische vooruitgang wordt meegewogen (Louw et al., 2009). Provincies, regio's en gemeenten gebruiken deze ramingen als een leidraad voor hun eigen ramingen naar de vraag naar nieuwe ruimte. In de BLM wordt de groei van de werkgelegenheid gebaseerd op de ramingen van het CPB. In 2005, dus nog vóór de (Europese) economische crisis vanaf 2008, heeft het CPB nieuwe ramingen gemaakt. En ondanks het feit dat het CPB in de nieuwe BLM uitgaat, op basis van de nieuwe ramingen uit 2005, van een lagere groei van de werkgelegenheid in de aan bedrijventerreinen gebonden bedrijfsklassen, komen de ramingen niet tot een lagere vraag naar bedrijventerreinen (Olden, 2007). Voor de periode 2001-2020 gaat het CPB (2005) uit van een vraag die afhankelijk van de economische groei ligt tussen de 6.000 en 19.000 hectare netto. Daarnaast is in die periode volgens het CPB 1.000 tot 1.500 hectare nieuw bedrijventerrein nodig ter compensatie van terreinen die een andere functie krijgen.

Figuur 12.2: Vraag naar en aanbod van bedrijventerreinen in netto hectare 2006-2020



Bron: Olden, 2007

Zoals is te zien in figuur 10.4.2, is het huidige aanbod aan bouwrijpe grond (6.000 hectare) ruim voldoende om de vraag tot 2020 op te vangen bij het beste economische toekomstscenario (Olden, 2007, pg 12). Na de crisis in 2008 zal de verwachte economische groei en de verwachte behoefte aan bedrijventerreinoppervlak alleen maar verder naar beneden moeten worden bijgesteld.

12.2 Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV)

12.2.1 Inleiding

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV)

GPSV stimuleert en ondersteunt private eigenaren bij het zelfstandig, in onderlinge samenwerking, komen tot vernieuwing en effectief beheer van complexen, straten en wijken. Het samenwerkingsverband is te zien als een speciale vereniging van eigenaar, met extra bevoegdheden t.o.v. de reguliere VvE, waarbij het gespreide eigendom gemeenschappelijk eigendom wordt. Na gemeentelijke goedkeuring van het plan opgesteld door de VvE, wordt er een GPSV-organisatie opgericht die regie houdt over het gezamenlijk eigendom en het opdrachtgeverschap voor de verdere invulling en uitvoering van het ruimtelijk plan op zich neemt. Aan deze organisatie kan de gemeente extra bevoegdheden toekennen voor een sneller proces. Deze organisatie kan na de realisatie blijven bestaan voor het verdere beheer van het gebied (Hazel, van den, Vaessen, & de Wolff, 2007).

Voornamelijk de organisatievorm van de GPSV-regeling sluit goed aan bij de theorie van zelforganisatie. Het verbindt civiele, private en publieke actoren op een manier die kans biedt dat er een duurzaam en heterogeen netwerk ontstaat. Het biedt mogelijkheden voor het verbinden van de betrokken actoren op een wijze, die een collectief gewin voorop plaatst, namelijk door gespreid eigendom. Bovendien biedt het een kader waarbij het startpunt van de planvorming bij de civiele en private betrokken actoren kan liggen. Door de herverkavelingsmogelijkheden en het beheermanagement na de uitvoer kan ook het versnipperde eigendom worden verminderd en inefficiënt ruimtegebruik worden tegengegaan.

12.2.2 Aanleiding voor de propositie van GPSV voor herstructurering

Met het “Mooi Nederland” programma, onder leiding van de toenmalige minister Cramer, is vanuit het Ministerie van VROM een verkenning uitgevoerd naar nieuwe mogelijkheden om verrommeling tegen te gaan. De problematiek rond de veroudering bedrijventerreinen in Nederland was een van de aandachtspunten in dit programma. Als onderdeel van “Mooi Nederland” is er in samenwerking met de Universiteit Utrecht een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van een regeling die de zelforganisatie bij binnenstedelijke ruimtelijke ontwikkelingen zou kunnen ondersteunen. De regeling is reeds in Groot-Britannië in gebruik, onder de naam Business Improvement District (BID). Hierbij werd er ook gekeken naar voorbeelden van Engelse bedrijventerreinen waarbij dit instrument was geïmplementeerd. Het instrument is in veel gevallen succesvol gebleken in Groot-Britannië (en andere Angel-Saksische landen). Het BID-instrument kan leiden tot een effectief beheermanagement van stedelijke gebieden zoals winkelcentra en bedrijventerreinen, onder leiding van de lokale gebruikers. De gebruikers zijn daardoor beter georganiseerd en verbonden met elkaar, en dit reduceert de inzet van publieke middelen. Ook lijkt een BID-organisatie sneller in te kunnen spelen op onwenselijke (ruimtelijke) ontwikkelingen. De manier van besluitvorming - waarbij besluiten op basis van een (dubbele) meerderheid worden genomen en daarna vigerend zijn voor alle gebruikers in het aangewezen gebied – zorgt voor een snel besluitvormingsproces dat freeridersgedrag uitsluit. Door de extra verplichte bijdrage vanuit de ondernemers aan de BID-organisatie ontstaat er vaak een upgrade van de desbetreffende lokale (semi-)openbare ruimte: ‘schoon, heel en veilig’. Inmiddels hebben de onderzoeksresultaten van de BID geleid tot een kleine wetswijziging en de invoering van een proefperiode in Nederland.

Dit instrument kan mogelijk, een goede bijdrage leveren de herstructureringsopgave van verouderde bedrijventerreinen, voornamelijk door het zelf-organiserende karakter dat ondersteund werd door het besluitvormingsproces op basis van de dubbele meerderheidsstemmen. De omvang, de complexiteit en de hoge kosten van deze planningopgave maken de ontwikkeling van innovatief beleid dat leidt tot (publieke) kosten- en tijdsbesparingen noodzakelijk. Een ‘bottom-up’ beleidsinstrument als BID zou hierbij uitkomst kunnen bieden. Echter, het BID-instrument lijkt ook op een aantal onderdelen te kort te komen om te kunnen worden ingezet bij de aanpak van herstructureringsopgave in Nederland.

De nadelen van BID zijn:

1. Het instrument betreft enkel de gebruikers in de gebiedsontwikkeling en niet de eigenaren
2. Het instrument is beter geschikt voor het beheer van bedrijventerreinen en hoogstens voor kleine ruimtelijke verbeteringen. Met name door het relatief klein budget, het belang van de gebruikers (eerder imagoverbetering dan volledige herstructurering) en het verschil tussen het belang van waardecreatie t.o.v. de verbetering van de gebruikswaarde van de grond en vastgoed.
3. Herverdeling van gronden is niet altijd mogelijk of biedt nog geen planologische expertise dan wel een ruimtelijke planontwerp.

De BID kan dus een nuttig instrument zijn voor een duurzaam beheer van bedrijventerreinen en kan daarmee veroudering tegen te gaan. Echter, dit onderzoek betoogt dat het instrument niet geheel geschikt is voor de herstructureringsopgave van de reeds bestaande verouderde bedrijventerreinen. De bovengenoemde tekortkomingen vormden daarom de aanleiding voor een verkenning naar een nieuw instrument. Er is gezocht naar een mogelijkheid om de positieve kenmerken van de BID in te zetten bij de specifieke problematiek rond de uitvoering van herstructureringen. Dit leidde tot de nadere beschouwing van een onderzoek naar de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling dat in 2007 is afgerond door de TU Delft, Seinpost Adviesbureau en het Ministerie van VROM. Naast de BID wordt ook deze stedelijke herverkaveling al enige jaren in ons omringende landen ingezet (Umlegung in Duitsland en Reparcelacion in Spanje) (Bregman & de Wolff, 2011). Deze onderzoeken hebben geleid tot het voorstel voor ‘Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing’ (GPSV), dat stedelijke herverkaveling combineert met een (privaat) besluitvormingsproces op basis van meerderheidsstemmen. Een uitgebreide verkenning is al uitgevoerd naar het instrument van GPSV; voornamelijk naar de wettelijke en beleidsmatige inpasbaarheid. En tevens is een verkenning, met behulp van 10 gelijkende praktijksituaties, uitgevoerd. De resultaten zijn positief en ook de politiek lijkt geïnteresseerd.

De Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen (THB) heeft in haar rapport (THB, 2008) al kort aandacht besteed aan de mogelijke inzet van GPSV en andere herverkavelingsinstrumenten voor de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen:

“De instellingsregeling van de Taskforce vraagt aandacht voor de instrumenten waarmee zogenaamd freeridersgedrag van individuele eigenaren kan worden doorbroken en noemt ruilverkaveling of stedelijke herverkaveling daarbij expliciet als optie. Bij herverkaveling worden alle grondposities binnen een te ontwikkelen plangebied gewaardeerd en ingebracht in een grondbank, waaruit vervolgens op basis van de toegekende waarderingen en na aftrek van gronden voor publieke doelen een toedeling aan de eigenaren plaatsvindt, afgestemd op de toekomstige inrichting van het plangebied. Bij de bouwclaim- en joint-venturemodellen vindt herverkaveling in feite al op vrijwillige basis plaats. In de stedelijke sfeer ontbreekt echter een wettelijk regeling van herverkaveling, zodat grondeigenaren in de huidige situatie ook niet zonnodig tot medewerking daaraan kunnen worden gedwongen. Het herverkavelingsinstrument zal mogelijk in de praktijk vooral meerwaarde kunnen hebben bij (her)ontwikkelingsplannen waarvoor marktpartijen omvangrijke grondposities innemen om een zelfrealisatierecht te krijgen. Dit verschijnsel komt bij bedrijventerreinen nog niet zoveel voor. Een verhoogde inzet voor een wettelijke regeling van herverkaveling met het oog op de herontwikkeling van bedrijventerreinen lijkt dan ook niet nodig” (THB, 2008, pg. 56).

Dit onderzoek betoogt dat de commissie Noordanus onterecht en vroegtijdig een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling voor de aanpak herstructureringsopgave onnodig heeft verklaard. De motivatie van de commissie is dat er geen meerwaarde bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen verkregen zal worden. Een dergelijk oordeel is alleen te vellen wanneer men van de huidige situatie uitgaat. Een verandering van beleid, zoals een drastische verlaging van de uitgifte van nieuwe terreinen en diensgevolge de stijging van grondprijzen, kunnen wel degelijk zorgen voor ontwikkelingskansen voor marktpartijen. Maar het instrument kan ook een uitkomst bieden bij herstructureringen die niet zijn ingegeven door het zelfrealisatierecht en/of een publieke bijdrage vergen. De versnipperde eigendomssituatie is namelijk een van de grootste problemen bij de herstructureringen. Het grote aantal (kleine) grondeigenaren vertragen bij het leeuwendeel van de herstructureringen het planproces, zorgen voor extra kosten door gemeentelijke grondaankopen en leiden tot suboptimale ruimtelijke aanpassingen als gevolg van eigenaren die niet willen meewerken. In het licht van de omvangrijke herstructureringsopgave die met de jaren alleen maar toeneemt, is elke reductie in tijd zeer waardevol. De uitvoering van

GPSV biedt kansen voor een betere en snellere besluitvorming voor de aanpak van verouderde bedrijventerreinen, naast de andere noodzakelijke beleidsveranderingen op het gebied van nieuwe uitgifte en regionale samenwerking (van overheden).

12.2.3 Het huidige ontwerp van GPSV

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV) is een wettelijke regeling die private eigenaren stimuleert en ondersteunt bij het zelfstandig, en in onderlinge samenwerking, bewerkstelligen van vernieuwing en effectief beheer van complexen, straten en wijken. De focus ligt op een organisatiestructuur die vernieuwing tot stand kan brengen in een stedelijke omgeving, waarbij specifiek het uitgangspunt van het instrument is om de ontstane succesvolle samenwerking onder lokale eigenaren en andere betrokkenen in te zetten voor structureel beheer dat adequaat kan inspelen op de mogelijke verouderingsprocessen of andere onwenselijke ruimtelijke ontwikkelingen.

Het instrument kent zes met elkaar samenhangende fasen:

Fase 1: Aanwijzing van de GPSV-gebieden

Fase 2: Ontstaan initiatieforganisatie

Fase 3: Opstellen GPSV-programma

Fase 4: Erkenning GPSV-organisatie

Fase 5: Uitvoering

Fase 6: Beheer

Beschrijving van de fasen van GPSV

Fase 1: Aanwijzing van de GPSV-gebieden

In het ontwerp van GPSV wordt voorgesteld dat het instrument toepasbaar is in gebieden die door de gemeente zijn aangewezen. In beginsel is dit strijdig met de ARA en zal dit aspect van de GPSV als instrument gemodificeerd moeten worden om als outside in instrument te fungeren. Het hoofdargument voor de aanwijzing van deze gebieden is het achterblijven of het stagneren van vernieuwing als gevolg van geen of onvoldoende samenwerking van de eigenaren in het gebied, en waar deze samenwerking vanuit fysieke, functionele of financiële redenen noodzakelijk is. Daarnaast is het voor de gemeente mogelijk om aan te geven welk programma gerealiseerd moet worden; bijvoorbeeld aanpak

funderingsproblemen, herstructurering centrumgebied, etc. Verder is het instrument toepasbaar indien door eigenaren of de initiatiefnemer voldaan wordt aan een aantal vereisten. Het initiatief kan komen van één van de eigenaren uit het GPSV-gebied zelf, maar het is ook denkbaar dat een derde het initiatief neemt tot planontwikkeling. Bijvoorbeeld een corporatie, een ontwikkelingsmaatschappij of een ontwikkelaar. Derden zullen dus naast het initiatief tot planontwikkeling, dan ook een strategie moeten ontwerpen om de eigenaren in het gebied te organiseren. Het hoofdargument voor de goedkeuring van de aanvraag voor GPSV is het achterblijven of het stagneren van vernieuwing als gevolg van geen of onvoldoende samenwerking van de eigenaren in het gebied, en waar deze samenwerking vanuit fysieke, functionele of financiële redenen noodzakelijk is. Daarnaast is het voor de gemeente mogelijk om aan te geven welk deel van het voorstel gerealiseerd moet worden; bijvoorbeeld aanpak funderingsproblemen, herstructurering centrumgebied, etc.

Fase 2: Ontstaan initiatieforganisatie

Het ontstaan van een initiatieforganisatie van eigenaren is nodig voor de uitvoering van de GPSV. Hierbij is de verwachting dat een zorgvuldig opgebouwde regeling een wervend effect heeft omdat de eigenaren de zekerheid geboden wordt op een zorgvuldig proces onder regie van de overheid waarbij rekening gehouden wordt met verschillende belangen. Een belangrijk element is dat het zogenaamde freeriders-gedrag voorkomen kan worden.

Het gehele GPSV-samenwerkingsverband kan gezien worden als een speciale vereniging van eigenaars (met extra bevoegdheden t.o.v. de reguliere vereniging van eigenaars, waarbij het gespreide eigendom gemeenschappelijk eigendom wordt). Voor de totstandkoming van dit samenwerkingsverband is ten aanzien van het eigendom voldoende draagvlak noodzakelijk. Dit zal worden bepaald door een stemming op basis van een dubbele meerderheid, ten aanzien van het aantal eigenaren en ten aanzien van de gecorrigeerde oppervlakte. De draagvlakbepaling, de bescherming van het eigendomsrecht en de juridische mogelijkheden voor invoering van het instrument als gevolg van deze constructie komen later nog aan de orde.

Fase 3: Opstellen GPSV-programma

De samenwerkende eigenaren ontwikkelen gezamenlijk een programma waarin aangegeven wordt op welke wijze de planuitvoering zal plaatsvinden. Aan dit programma worden vanuit de regeling de programmatische en procedurele eisen gesteld. Het GPSV-programma moet daarbij gezien worden als een globaal uitvoeringsplan, en is dus geen ruimtelijke planvorm.

De regeling (GPSV als geheel) is vooral bedoeld om een organisatorische constructie mogelijk te maken die fysieke en/of functionele achterstanden weg kan werken. Hiervoor krijgt de GPSV-organisatie tijdelijk extra bevoegdheden ('premium-VvE'), en na de ingrepen gaat de organisatie over in een normale VvE.

Bij programmatische eisen gaat het om de wijze waarop in hoofdlijn de problemen aangepakt worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de fysieke, functionele en financiële aspecten. Hier zal dus ook al zicht moeten zijn op de achterstanden per eigenaar, en hoe omgegaan wordt met de individuele achterstanden in relatie tot het collectief.

Bij procedurele eisen gaat het ondermeer om de wijze waarop draagvlak voor de aanpak is georganiseerd, de mate waarin en de wijze waarop met betrokkenen is gecommuniceerd, de wijze waarop stemmingen hebben plaatsgevonden, etc.

In beginsel doen alle eigenaren uit het plangebied mee, maar eigenaren hebben de mogelijkheid te besluiten zich terug te trekken. Als een eigenaar meedoet, betekent het niet dat ook het gebruiksrecht automatisch terugkomt. De eigenaren besluiten gezamenlijk over het plan. Het plan wordt ingediend voor gemeentelijke goedkeuring. De gemeente toetst op de procedurele en programmatische vereisten zoals die in de regeling zijn opgenomen.

Fase 4: Erkenning van de GPSV-organisatie

De gemeentelijke goedkeuring van het GPSV-programma geeft ook de mogelijkheid tot het oprichten van een zogenaamde GPSV-organisatie. Die organisatie krijgt bijzondere bevoegdheden en de beschikking over bepaalde faciliteiten. Dit zullen dusdanige bevoegdheden moeten zijn dat men (binnen bepaalde kaders) zelfstandig tot een effectieve aanpak kan komen.

De GPSV-organisatie krijgt na de erkenning door de gemeente extra bevoegdheden: Hierbij gaat het om:

- De mogelijkheid om bijdragen te vragen van de eigenaren binnen het GPSV-gebied om planvorming en –uitvoering te bekostigen;
- De bevoegdheid tot uitwerking en detaillering van het programma in een uitvoeringsplan;
- De mogelijkheid tot centrale opdrachtverlening, dus de uitvoering van het plan namens de eigenaren;
- Het aankopen van vastgoed;

- Het beëindigen van gebruiksrechten.

Aanvullend op de eigen bevoegdheden kan het voor de uitvoering van het plan nodig zijn een beroep te doen op de door de gemeente (ten gunste van het samenwerkingsverband) in te zetten publiekrechtelijke bevoegdheden. Hierbij kan het gaan om hulp bij aankoop van vastgoed van lastige eigenaren, toepassing baatbelasting in de omgeving van het project, wijziging planologisch kader, aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening, etc.

Over de extra gemeentelijke inzet en de voorwaarden worden bij de erkenning afspraken vastgelegd in een convenant tussen de gemeente en de GPSV-organisatie. Tevens is het denkbaar dat een derde partij, bijvoorbeeld een grote eigenaar in het gebied, als initiatiefnemer aan de slag gaat en probeert voldoende draagvlak te creëren.

Fase 5: Uitvoering

Op basis van een gedetailleerd uitvoeringsplan zal de GPSV-organisatie aan een of meerdere uitvoerders de opdracht verstrekken tot uitvoering. Afhankelijk van het soort gebied waar de organisatie werkt, en afhankelijk van het soort problematiek waarvoor een oplossing dient te komen gaat het hier om meer of mindere complexe opgaven. Ook is het mogelijk dat het GPSV-ontwikkelingen onderdeel is van een omvangrijkere gebiedsontwikkeling of ruimtelijke ambities.

Fase 6: Beheer

Na de uitvoering van de plannen vervalt de bijzondere status van de GPSV-organisatie. Vanaf dat moment vervallen de bevoegdheden. De organisatie als zodanig blijft wel bestaan, maar dan in een vorm vergelijkbaar met een VvE-structuur. Alleen kan deze dan ook op straatniveau of wijkniveau werkzaam zijn. Deze organisatie van eigenaren wordt dan verantwoordelijk voor het beheer, doet hiervoor reservering, etc.

Door op deze manier te werken aan een effectieve beheerstructuur kan optimaal bijgedragen worden aan het voorkomen dat gebieden opnieuw in verval raken.

Overige organisatorische kenmerken van GPSV

Naast de uiteenzetting van het instrument aan de hand van het stappenplan worden hierna nog een aantal zaken uit het onderzoeksrapport van Hazel, Vaessen & de Wolff (2007)

verder behandeld. Het onderzoek uit 2007 heeft zich met name gericht op de mogelijkheden voor de wettelijke inpassing van een dergelijk instrument. Dit heeft geleid tot meerdere opties, met elk voor- en nadelen. Bovendien is er nader gekeken naar de constructie van beleid op basis van private sturing, gebruikmakend van een meerderheidsbesluitvorming. Een dergelijke constructie veroorzaakt een spanningsveld met de bescherming van eigendom. De gevolgen voor het eigendomsrecht zal daarom als laatste kort aan bod komen.

Draagvlakbepaling & methode van stemmingen

Het bepalen van draagvlak voor de initiatieven tot een GPSV is zeer belangrijk voor het waarborgen van een neo-liberaal democratisch ruimtelijk proces in het algemeen en een bescherming van het eigendomsrecht in specifieke zin. Net als bij de Business Improvement Districts in Groot-Brittannië wordt er uitgegaan van de eis van een dubbele meerderheid om tot een officieel samenwerkingsverband te komen, waarbij er vervolgens de deelname van een kleine minderheid kan worden afgedwongen. De dubbele meerderheid heeft betrekking op de hoeveelheid eigenaren en op de omvang van het bezit. Hiermee zou worden voorkomen dat één grote partij een te grote invloed heeft op de totstandkoming van het samenwerkingsverband en de afspraken die binnen de samenwerking worden gemaakt.

De omvang van het bezit kan op twee manieren worden bepaald; de oppervlakte of de waarde. Het gebruik van de oppervlakte heeft als nadeel dat geen rekening wordt gehouden met verschillen in functie en daarmee het financiële belang. Bij gebruik van de waarde van het onroerend goed wordt hier beter rekening mee gehouden, maar de waardebepaling is echter niet eenzijdig te bepalen. Er zal een aparte taxatie plaats moeten vinden, waarbij meerdere factoren kunnen worden meegewogen en die ook nog kosten met zich meebrengen voordat er een samenwerkingsverband is of planvorming heeft plaatsgevonden. Een taxatie van de waarde houdt ook rekening met achterstallig onderhoud. Dit heeft echter als nadeel dat van een eigenaar met achterstallig onderhoud al een hogere bijdrage in de vernieuwingskosten wordt verwacht. Dit zou dus dubbel nadelig kunnen zijn voor eigenaren in deze positie. Er wordt in het onderzoek daarom voorgesteld om als tweede criterium uit te gaan van de gecorrigeerde oppervlakte. Een onroerend goed deskundige wordt gevraagd voor het betreffende gebied verhoudingsgetallen vast te stellen voor de verschillende bestemmingscategorieën in het plan (bijv. wonen, winkels, horeca). Op basis daarvan worden de gecorrigeerde oppervlakten van elke grondeigenaar berekend, die zullen worden gebruikt bij de bepaling van het draagvlak.

Juridische mogelijkheden voor invoer instrument

Het onderzoek van Hazel, Vaessen & De Wolff (2007) naar een nieuwe regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij stedelijke vernieuwing, met als resultaat de GPSV, heeft zich voornamelijk gericht op de wettelijke haalbaarheid van de regeling. Een samenwerkingsverband tussen eigenaren die d.m.v. van meerderheidsbesluitvorming aanvullende bevoegdheden krijgt, met als gevolg dat al het eigendom tijdelijk wordt afgestaan aan deze organisatie, opdat de gezamenlijk overeengekomen stedelijke vernieuwing kan worden uitgevoerd, vergt wel een aanpassing in de huidige wetgeving. Het bovenstaande stappenplan is gebaseerd op wettelijke inpassing op basis van het appartementsrecht (mogelijkheid 1). Daarbij wordt er een Vereniging van Eigenaars opgericht, die met extra toegekende bevoegdheden, een ‘premium VvE’ wordt genoemd. Bij de andere mogelijkheden zullen de stappen hetzelfde blijven, maar in de gedetailleerde uitwerking van die stappen echter enigszins verschillen. De afwegingen tussen de vier opties voor wettelijke aanpassing voor de GPSV-regeling hebben elk hun voor- en nadelen en zullen nader op hoofdlijnen worden behandeld.

Een aparte regeling in het Burgerlijk Wetboek (appartementsrecht)

Deze regeling zal gebaseerd worden op de bestaande regeling in het appartementsrecht, waarbij de vereniging het beheer voert over gemeenschappelijk eigendom, dat in appartementsrechten is gesplitst. Het GPSV-samenwerkingsverband zou als een vereniging van eigenaars vorm gegeven kunnen worden. Dat kan door het gespreide eigendom voor aanvang van de vernieuwingsoperatie volgens een met goede waarborgen omklede procedure samen te voegen. Er ontstaat dan gemeenschappelijk eigendom. De vervolgens in te stellen vereniging van eigenaars, die het beheer voert over het gemeenschappelijk eigendom, kan de organisatie zijn die de vernieuwing en later het permanente beheer voor haar rekening neemt. De vereniging zal over extra bevoegdheden moeten beschikken. Dit zijn de bevoegdheden waarover in het stappenplan al is gesproken. Deze bevoegdheden hebben een tijdelijk karakter, namelijk ten tijde van de uitvoering van de ruimtelijke aanpassingen, en vergen een aanvulling van de regeling van het appartementsrecht in het BW. Dit betreft met name twee veranderingen. Ten eerste moeten er in sommige gevallen bij normale meerderheid beslissing genomen worden, namelijk bij bepaalde wijzigingen in de splitsingsakte en in het splitsingsreglement (kostenverdeelsleutel in verband met verplichte bijdrage aan de vernieuwingskosten). Ten tweede moet de GPSV-organisatie ook bevoegd zijn om bestaande gebruiksrechten op het gemeenschappelijk eigendom te beëindigen; dit betreft ook de delen die bedoeld zijn voor afzonderlijk gebruik.

De bijzonderheid bij het totstandkomen van deze vereniging met extra bevoegdheden is dat niet elke eigenaar voorstander hoeft te zijn. Bij een meerderheid, en de gemeentelijke toestemming, kan de organisatie worden opgericht.

Publiekrechtelijke rechtsvorm

Deze optie betekent dat de GPSV-organisatie wordt ingesteld als een zelfstandig bestuursorgaan, waar een wettelijke basis voor wordt gecreëerd, en waaraan bepaalde bevoegdheden worden toegekend. Deze worden toegekend in de publiekrechtelijke regeling. In deze regeling wordt tevens bepaald op welke wijze de zeggenschap binnen de organisatie dient te worden geregeld en wat de invloed moet zijn van de individuele eigenaren binnen de organisatie. Het zelfstandig bestuursorgaan kan het programma detailleren en kan tot aankoop van panden in of buiten het plangebied overgaan. De bevoegdheden van het bestuurorgaan hebben betrekking op het vastgoed in het werkgebied. Hierbij gaat het om;

Eigenaren van vastgoed in het gebied kunnen worden gedwongen tot uitvoering van de voorgestelde maatregelen binnen een project (via een aanschrijving-plus met een korte procedure omdat wettelijk is bepaald dat sprake is van een spoedeisend belang) dan wel de organisatie kan de maatregelen zelf treffen.

De organisatie kan kosten die worden gemaakt met het project in rekening brengen bij de vastgoedeigenaren via een heffing en daarbij ook binnenplanse verevening toepassen.

De organisatie kan tot beëindigen van gebruiksrechten binnen het werkgebied overgaan (snelle procedure tot onteigening van gebruiksrechten, de aanwijzing als GPSV-gebied en het daarbij opgestelde programma worden toegevoegd aan de onteigeningsmogelijkheden in titel IV onteigeningswet).

In de publiekrechtelijke regeling is opgenomen volgens welke procedure zo'n GPSV-organisatie kan worden ingesteld (bijv. dubbele meerderheidsbesluit en andere procedurele eisen). De organisatie blijft ook na de tijdelijke ingreep bestaan, voor het beheer van het betreffende gebied.

Afspraken binnen privaatrecht, met onteigening als ondersteuning (“stok achter de deur”)

Volgens deze weg zullen de eigenaren samenwerken op basis van een bestaande rechtsvorm, bijvoorbeeld in een coöperatieve vereniging, in een maatschap of op basis van een gewone samenwerkingsovereenkomst. Privaatrechterlijk worden tussen de eigenaren afspraken gemaakt over overdracht van bevoegdheden aan een centraal orgaan. De

afspraken hebben betrekking op zowel de overdracht van bevoegdheden in verband met het inhalen van de tijdelijke investeringsachterstand als met het oog op het beheer. Belangrijke aandachtspunten zijn de omgang met eigenaren die zich niet houden aan afspraken, doorverkoop tijdens de uitvoering en eventueel faillissement. Voor wat betreft de bevoegdheden die moeten worden overgedragen gaat het om afspraken met betrekking tot de onderlinge (her)verdeling van kosten en opbrengsten, de besluitvorming over detaillering van het plan (uitwerking van het programma), centrale opdrachtverlening, het aankopen van vastgoed en het beëindigen van gebruiksrechten (privaatrechterlijk). Van belang is dat alle eigenaren de afspraken onderschrijven. Anders kunnen zij er niet aan gehouden worden. Omdat van bestaande privaatrechterlijke mogelijkheden gebruikt gemaakt wordt, zullen per geval afspraken gemaakt moeten worden gemaakt over de manier waarop de individuele eigenaren zeggenschap houden, hoe vertegenwoordiging plaatsvindt, etc. Wel zou een modelregeling gemaakt kunnen worden, waar in een concreet geval op kan worden aangesloten.

De stok achter de deur kan bij deze variant van een GPSV-organisatie als volgt worden vormgegeven. De gemeente krijgt hierbij een rol: in de onteigeningswet zal worden bepaald dat onteigening kan plaatsvinden ten name van een erkende GPSV-organisatie (vgl. de onteigening ten name van een toegelaten instelling) als een eigenaar niet mee wil doen aan de gezamenlijke uitvoering van een GPSV-programma.

Versterkte Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM)

Hierbij wordt aangesloten bij het initiatief van grote eigenaren die willen samenwerken; de gemeente helpt die eigenaren door andere eigendommen te verwerven. De gemeente krijgt hiertoe een bredere onteigeningsbevoegdheid dan nu het geval. Voortaan wordt onteigening ook mogelijk als een eigenaar niet mee wil werken aan de gezamenlijke uitvoering van een programma dat bij de erkenning van een GPSV-gebied is vastgesteld. De gemeente kan het vastgoed vervolgens verkopen aan een Wijkontwikkelingsmaatschappij die samen met de wel meewerkende eigenaren tot uitvoering van het plan overgaat. Verevening tussen de eigenaren wordt mogelijk gemaakt via een publiekrechtelijk bijdrage instrument. Hiertoe wordt de Grondexploitatiewet opgerekt: in aangewezen GPSV-gebieden geldt een Grondexploitatiewet-plus, waar ook kosten en opbrengsten van investeringen in vastgoed, kosten van het beëindigen van gebruiksrechten van vastgoed, kosten van het nemen van een eventuele onrendabele top op vastgoedontwikkeling, etc. kunnen worden verdeeld tussen de bestaande vastgoedeigenaren. Aandachtspunt is dat de bijdrage ook van eigenaren moet kunnen worden gevraagd die geen bouwvergunning aanvragen. Bij het bepalen van de

financiële uitvoerbaarheid van het project kan de verwachte waardeestijging van het vastgoed in het gebied worden meegenomen.

Evaluatie van de bovenstaande mogelijkheden voor wettelijke invoering

Wetswijzigingen, die voor elke variant noodzakelijk is, vergen vaak relatief veel tijd. Een wijziging van het BW (mogelijkheid 1) zal waarschijnlijk meer tijd kosten dan de wijziging van een regeling die meer direct in de portefeuille van IenM (voorheen VROM) zit. Ook bij de tweede mogelijkheid kan een moeizaam wetgevingsproces met zich meebrengen. Hierbij zal er een nieuw figuur ontstaan waar publiekrechtelijke bevoegdheden aan gegeven worden. Dit komt in Nederland slechts beperkt voor. Mogelijkheid 3 vergt de minst zware wetswijziging; enkel een wijziging van de onteigeningswet. Voor de laatste optie is ten opzichte van mogelijkheid 1 en 2 ook een relatief lichte wetswijziging nodig; een wijziging van de onteigeningswet en de Grondexploitatiewet. Verder is het noodzakelijk op te merken dat elke wetswijziging sneller zal verlopen naarmate er meer 'sense of urgency' is. Bij een eventuele rechtelijke toets moet de regeling stand kunnen houden en niet te snel het individuele belang boven het belang van de gezamenlijke aanpak stellen. Het is daarom van groot belang dat de wettelijke regelingen goed worden vormgegeven. Het meest kwetsbaar in dit verband lijkt daarom de derde mogelijkheid: er is immers geen vaste constructie. De kosten, tijd en werk die het gebruik van het instrument vergen zijn ook sterk afhankelijk van de concrete vormgeving van de regeling. Mogelijkheden 3 en 4 zullen meer maatwerk vereisen en er zal meer ruimte voor discussie zijn. Dit kan extra druk op de afstemming tussen de betrokken partijen en het maken van afspraken leggen. Vertraging in het proces is daarom een reëel risico. Het aanbieden van een goede modelregeling kan hierbij verlichting bieden. De mogelijkheden waarbij gebruik gemaakt wordt van onteigening kennen als risico dat de rechter – in lijn met de huidige onteigeningsjurisprudentie – als eis stelt dat dit instrument pas kan worden gehanteerd als plannen voldoende zijn uitgewerkt (i.v.m. met het kunnen oordelen van een beroep op zelfrealisatie); dat betekenen dat onteigening zeer vertragend gaat werken en voor veel onduidelijkheid zorgt. Het beperken van het aantal eigenaren dat zich wil laten uitkopen is in dit verband een belangrijke waarde. Met name bij de publiekrechtelijke mogelijkheid (2) is er een kans dat veel eigenaren, die een GPSV-uitvoering als onzeker en risicovol inschatten, van de mogelijkheid gebruik zullen maken om zich te laten uitkopen. Dit kan de GPSV-organisatie voor (te) hoge kosten komen te staan. Echter als de initiatiefgroep groot genoeg is en de ondernemers op een lijn zitten kunnen zal het belang van de betrokkenen groot genoeg zijn om dit obstakel te overwinnen.

Als laatste moet de regeling voor het GPSV-instrument voldoende doorzichtig zijn voor betrokkenen (en derden). Juist omdat de samenwerking ingrijpende consequenties kan hebben voor de deelnemende eigenaren, is een transparante regeling gewenst met deels “dwingend” recht en niet alleen “regelend” recht. Dat is het beste via een speciale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm te regelen, of via een wettelijk kader voor de afspraken (bv. de Grondexploitatiewet-plus voor de vereveningsafspraken). Deze transparantie zal ook een positief uitwerking hebben op het vertrouwen in de regeling door derden, bijvoorbeeld financiers.

Bescherming van het eigendomsrecht

Het GPSV-instrument kan zorgen voor een beperking van het eigendomsrecht. Bij een eventuele implementatie van het instrument moet daarom rekening worden gehouden met de Europese bepalingen op het gebied van eigendomsrecht. Hierbij moet de regeling aan drie criteria voldoen. Aan deze criteria kunnen alle voorgestelde mogelijkheden voor de wettelijke invoering van het GPSV-instrument aan voldoen. Deze zijn:

- Er moet sprake zijn van een wettelijke basis
- Er moet sprake zijn van een algemeen belang: De GPSV kan worden in gezet in speciaal daarvoor aangemerkte gebieden, waarin sprake is van een achterstandsituatie en waar een initiatieforganisatie is ontstaan. Het doel van de regeling, het realiseren van vernieuwing en beheer, is een dergelijk algemeen belang.
- De ingreep is niet disproportioneel (er moet sprake zijn van ‘fair balance’): hier wordt door de mogelijkheid van compensatie en procedurele waarborgen aan voldaan. Dit zijn:
 - De goedkeuring van het programma
 - De stemming met dubbel meerderheid
 - De objectieve verdeelsleutel voor de kosten en opbrengsten die getoetst is door de gemeente bij erkenning
 - De mogelijkheid voor een eigenaar die tegen heeft gestemd zich te laten uitkopen.

12.2.4 GPSV en de outside-in benadering

Zoals in de vorige paragrafen aangegeven zijn er significante verschillen tussen GPSV en outside-in benadering. Echter, met een aantal concrete aanpassingen is het instrument mogelijk binnen de ARA te gebruiken.

GPSV kan een goede aansluiting vinden bij zelforganisatie & ARA, mits het initiatief wordt genomen door de ondernemers zelf in plaats van aanwijzing van de gebieden door de gemeenten. In deze rol zullen de (lokale) overheden slechts een faciliterende rol spelen. In feite wordt het initiatief voor fase 1 van de GPSV volledig aan de actoren zelf over gelaten. Bovendien biedt het een antwoord voor de moeilijkheden rond de herstructurering die te maken hebben met de versnipperde eigendomssituatie. Door de vorming van een organisatie met een gezamenlijk doel vanuit het netwerk wordt het mogelijk om, mits er een meerderheid is, de niet participerende aanwezigen uit te kopen en ruimte te creëren voor (nieuwe) leden van het netwerkcluster. Verder is het sterk dat dit instrument voort is gekomen vanuit een ambitie om een wettelijke inpassing van het instrument mogelijk te maken. Deze mogelijke wettelijke inpasbaarheid is een belangrijk pluspunt.

Nadelen:

Er is geen rekening gehouden met een relationele benadering van tijd-ruimte en de implicaties voor planning daarvan. Zo is in een relationele benadering een geografische uitsluiting of afbakening niet logisch. Ruimte wordt opgemaakt uit de verbinding tussen actoren, instituties en fysieke artefacten. En deze zijn juist per definitie niet geografische geconcentreerd en dus niet zodanig in te delen.

12.3 De gedetailleerde overzichten van de geëvalueerde organisatievormen voor bedrijvengestuurde herstructurering

Figuur 12.3: Schematisch overzicht uitgebreide evaluatie bedrijvengestuurde organisatie SGP & SGDC

Evaluatie-criteria	Toetsings-kader	Omschrijving	Score
Mate van zelforganisatie	Welke partij of sleutelpersoon heeft initiatief genomen	- Initiatief bij overheid	slecht
	Mate van zelfstandigheid van het bestuur en de middelen van de organisatie	- Bestuursleden voornamelijk overheid, maar tevens vertegenwoordigers lokale leidende bedrijven + groot financieel budget ter beschikking voor bestuur - Budget en grondeigendom ter beschikking van bestuur bijna geheel door overheid ingebracht - Beleid voor ruimtelijke ontwikkelingen (SGDC) voornamelijk door vertegenwoordigers overheid +- informele inbreng SGP in ruimtelijke plannen relatief groot	Slecht/ matig
	mate van zelfstandigheid in de uitvoering van het beheer en/of vernieuwing door de organisatie	+ organisaties geheel en alleen verantwoordelijk voor herstructurering - Ruimtelijke plannen voor herstructurering door SGDC (overheidsvertegenwoordiging) uitgevoerd + beheermanagement op Estuary gefinancierd en deels bestuurd door de bedrijven	redelijk
	hoogte van het draagvlak en steun voor/tijdens het bestaan van de organisatie	- geen draagvlakmeting - initiatief niet bij ondernemers - deels bedrijvengestuurd door deelname in bestuur SGP. Geen deelname in SGDC	slecht
Bijdrage aan beheer (Estuary Management Company)	Organisatorische kenmerken beheer	+ Zelfstandig bedrijf voor het beheermanagement + verplichte deelname door alle bedrijven + bedrijven zijn gezamenlijk eigenaar van het managementbedrijf	goed
	Resultaten beheer	+ zeer hoogwaardig en professioneel beheermanagement	goed
	Reikwijdte en continuïteit	+ Van toepassing op de gehele openbare ruimte op het terrein en ten dele op alle kavels + Gegarandeerde inkomsten obv verplichte bijdrage	goed

		bedrijven + In uitvoer niet afhankelijk van publieke middelen of democratisch mandaat	
Bijdrage aan vernieuwing	Resultaten vernieuwing	+ Zeer intensieve en volledige vernieuwing op bedrijventerreinen, zowel kwantitatief als kwalitatief	goed
Clusternetwerk-vorming	Aanwezige clusternetwerken	+ Clusternetwerk biomedische industrie (onder deel van local milieu) + Clusternetwerk automobielindustrie (local alliance) + Clusternetwerk logistieke dienstverlening (local industry)	goed
	Bijdrage van organisatie aan versterking clusternetwerken	+ aanbieden van moderne en aantrekkelijke bedrijventerreinoppervlak voor bedrijven in bovenstaande sectoren + actieve bijdrage in het aantrekken van bedrijven in bovenstaande sectoren	goed

Figuur 12.4: Schematisch overzicht gedetailleerde evaluatie bedrijvengestuurde organisatie Brackmills BID

Evaluatie-criteria	Toetsingskader	Omschrijving	Score
Mate van zelforganisatie	Welke partij of sleutelpersoon heeft initiatief genomen	+ Bedrijvenvereniging heeft initiatief genomen + De investering in het creëren van steun voor BID kwam vanuit bedrijvenvereniging	goed
	Mate van zelfstandigheid van het bestuur en de middelen van de organisatie	+/- Bestuursleden samengesteld uit ondernemers, vertegenwoordigers overheid en politie + Bestuur heeft volledige zeggenschap over middelen	goed
	mate van zelfstandigheid in de uitvoering van het beheer en/of vernieuwing door de organisatie	+/- Alle projecten zelfstandig uitgevoerd en gefinancierd. Maar afhankelijkheid van gemeentelijk dienstencentrum voor beveiliging. En uitvoering van onderhoudswerkzaamheden nog steeds door gemeente. BID voorziet in extra onderhoud	redelijk
	hoogte van het draagvlak en steun voor/tijdens het bestaan van de organisatie	+/- redelijke steun bij draagvlakmeting, 42% opkomst en 95% voorstemmers + ondernemers voornamelijk positief over BID	redelijk
Bijdrage aan vernieuwing en beheer	Organisatorische kenmerken beheer en vernieuwing	+/- gemeentelijk beheer en onderhoud voor openbare ruimte op terrein, maar extra onderhoud gefinancierd vanuit BID + Zelfstandig projecten, met volledige financiering vanuit BID. Bv. voor wegvernieuwing	goed
	Resultaten beheer en vernieuwing	+ Camerabeveiliging geïnstalleerd en gefinancierd door BID +/- Aanvulling van onderhoudsservice door BID op	goed

		gemeentelijk onderhoud + Zelfstandig uitgevoerd project vernieuwing wegen door BID + parkeerplaatsen en overnachtingvoorziening vrachtwagen(chauffeurs) zelfstandig gerealiseerd door BID	
	Reikwijdte en continuïteit	+ gehele openbare ruimte op het terrein +- extra beheer tot 2014 gegarandeerd	redelijk
Clusternetwerk -vorming	Aanwezige clusternetwerken	+ Clusternetwerk logistieke dienstverleningssector	redelijk
	Bijdrage van organisatie aan versterking clusternetwerken	+ BID is samenwerking op managementtaken, is directe bijdrage aan clusternetwerkvorming	goed

Figuur 12.5: Overzicht van gedetailleerde evaluatie van de bedrijvengestuurde organisatie
Cannock Chase BID

Evaluatie- criteria	Toetsingskader	Omschrijving	Score
Mate van zelforganisatie	Welke partij of sleutelpersoon heeft initiatief genomen	- Initiatief bij semi-overheidsinstantie	matig
	Mate van zelfstandigheid van het bestuur en de middelen van de organisatie	+ Bestuur voorgezeten door bedrijven en overheid. + BID heeft volledige zeggenschap middelen +- BID is enigszins substitutie van overheidsmiddelen (wegvallen middelen uit herstructureringsfonds)	redelijk
	mate van zelfstandigheid in de uitvoering van het beheer en/of vernieuwing door de organisatie	+ BID heeft zelfbeschikkingsrecht over beleid en middelen - Problemen met afstemming tussen onderhoudsdiensten BID & gemeente - Installatie camerabeveiliging vanuit gemeente gefinancierd vóór de BID-oprichting	redelijk
	hoogte van het draagvlak en steun voor/tijdens het bestaan van de organisatie	- lage steun in draagvlakmeting (opkomst 42%, voorstemmen 62%) - Onvrede onder sommige ondernemers tijdens uitvoeringsfase	slecht
Bijdrage aan vernieuwing en beheer	Organisatorische kenmerken vernieuwing en beheer	+ gemeentelijk beheer en onderhoud voor openbare ruimte op terrein, maar aparte dienst voor extra onderhoud gefinancierd vanuit BID - Enige problemen bij afstemming met gemeente + Operationeel management camerabeveiliging vanuit BID gefinancierd	matig
	Resultaten vernieuwing en beheer	+ Camerabeveiliging operationeel +- Extra surveillance vooraf aan camerabeveiliging + Extra onderhoud + Plaatsen hekken en barrières rond terrein - geen bijdrage aan vernieuwing	matig

	Reikwijdte en continuïteit	+/- Gehele openbare ruimte op terrein - Beheermanagement onder BID tot 2012. Daarna door lage steun vanuit ondernemers zeer waarschijnlijk geen extra termijn	slecht/ matig
Clusternetwerk vorming	Aanwezige clusternetwerken	- geen duidelijk clusternetwerk aanwezig. Bedrijventerrein = local formation	slecht
	Bijdrage van organisatie aan versterking clusternetwerken	- BID heeft geen bijdrage aan versterking geleverd	slecht

Figuur 12.6: Overzicht van gedetailleerde evaluatie van de bedrijfstuurgesteunde organisatie Hartlepool BID

Evaluatie-criteria	Toetsingskader	Omschrijving	Score
Mate van zelforganisatie	Welke partij of sleutelpersoon heeft initiatief genomen	+/- gezamenlijk initiatief bedrijvenvereniging en publieke herstructureringsorganisatie	redelijk
	Mate van zelfstandigheid van het bestuur en de middelen van de organisatie	+ bestuur is geheel zelfstandig en heeft volledige zeggenschap over eigen middelen +/- enige mate van substitutie door het aflopen van subsidie uit overheidsprogramma voor herstructurering	redelijk
	mate van zelfstandigheid in de uitvoering van het beheer en/of vernieuwing door de organisatie	+/- BID heeft gezorgd voor operationele kant camerabeveiliging, maar installatie is door overheid gerealiseerd +/- Camerabeveiliging door BID afhankelijk van dienstencentrum gemeente	matig
	hoogte van het draagvlak en steun voor/tijdens het bestaan van de organisatie	+/- matig tot redelijke steun bij draagvlakmeting, 29% opkomst en 94% voorstemmers + ondernemers voornamelijk positief over BID	redelijk
Bijdrage aan vernieuwing en beheer	Organisatorische kenmerken vernieuwing en beheer	+/- gemeentelijk beheer en onderhoud voor openbare ruimte op terrein, maar extra onderhoud gefinancierd vanuit BID +/- contract met gemeente voor onderhoud en monitoring camerabeveiliging	matig/re delijk
	Resultaten vernieuwing en beheer	+ camerabeveiliging operationeel + extra onderhoudsbijdrage - geen bijdrage aan vernieuwing	matig
	Reikwijdte en continuïteit	+ gehele openbare ruimte op het terrein +/- BID actief tot 2013. Redelijke kans op tweede termijn door positieve ervaring met BID	redelijk
Clusternetwerk -vorming	Aanwezige clusternetwerken	+ Local complex clusternetwerk afvalverwerkingindustrie	redelijk
	Bijdrage van organisatie aan clusternetwerken	+ BID is samenwerking op managementtaken, is directe bijdrage aan clusternetwerkvorming	redelijk

12.4 Interviewverslagen case study 1

Interview met dhr. Rob Monaghan

Functie: Head of strategic developments for Liverpool Vision

Datum: 12-03-2010

Dhr. Monaghan is vanaf het begin van de herstructureringsopgave van Speke-Garston betrokken geweest. Eerst bij de SGDC, later bij Liverpool Vision. Hij heeft een uitgebreide en gedetailleerd beeld geschetst van de ruimtelijke ontwikkelingen en de rol van SGDC en SGP daarin. Ten eerste heeft hij uitgelegd hoe de Urban Partnerships in Liverpool zijn begonnen en welke organisaties er door de jaren heen zijn geweest. Ook heeft hij een beeld geschetst van de strategische gebiedsontwikkelingen waar Liverpool Vision zich op richtte. Daarna heeft hij meer uitgelegd over de SGP & SGDC, die 10 jaar lang de herstructurering van dit gebied in Zuid-Liverpool hebben geleid. Tevens heeft hij de beleidsaanpak van Urban Partnerships en in het bijzonder de SGP & SGDC verduidelijkt. Vanuit het succes van de SGP & SGDC is Liverpool Vision opgericht, die de aanpak van Speke-Garston probeerde te kopiëren voor andere strategische gebieden. Hij schetst vervolgens het beeld van Speke-Garston als de plek waar de meeste productie en industrie van Liverpool is. Het is daarom ook in de jaren 70 en 80 het hardst getroffen door de concurrentie vanuit lage lonenlanden die de gehele Britse industriële (maak)industrie decimeerde. Grote bedrijven zijn vertrokken als Matchworks (3500 werknemers), Dunlop (5000 werknemers), Glaxo Smith Kline (3000 werknemers), English Electric (7500 werknemers). Speke-Garston raakte in een groot verval. Er waren veel brownfields, woonwijken waren slecht en er was veel criminaliteit. De bedrijventerreinen waren voor een groot deel leeg. Maar er was ook veel veroudering op de bestaande bedrijventerreinen. Kortom, grote trek uit het gebied van bedrijven. Ingrijpen vanuit nationale overheid. Er kwam een budget voor een grootschalige gebiedsverbetering. De SGP & SGDC heeft zich eerst gericht op een fysieke verbetering van de hoofdweg en het groen. Daarna is er vooral ingezet op een economische verbetering en het creëren van banen. SGDC had het noordelijk deel van het oude vliegveld in handen. Was groot voordeel. Peel had het andere deel in handen. Beiden besloten de terreinen te herontwikkelen tot hoogwaardige en moderne bedrijventerreinen. Grote bedrijven hebben de SGP & SGDC aangetrokken; Capital Bank, DHL, Littlewoods. Was belangrijk in de herontwikkeling en het omkeren van het negatieve imago van het gebied. Speke-Garston aantrekkelijk bij ondernemers vanwege goede bereikbaarheid en lage prijs per m² ten opzichte van meer centrale plaatsen.

SGP & SGDC zaten in hetzelfde gebouw. De fysieke aanwezig hielp om ook de programma's en de doelstelling op elkaar af te stemmen.

Grondeigendom is belangrijke factor geweest. We hadden relatief veel grondeigendom in handen en dat maakte het veel gemakkelijker. Het overige deel was in handen van Peel. Die is een goede, proactieve en ondernemende commerciële investeerder. Hier konden we goed plannen mee maken. Noordelijk deel is wel in private handen. Dat hebben we bewust niet opgenomen in de plannen. Mr. Monaghan benoemt dat sterk topdown niet zal werken. Je hebt lokale kennis nodig om een plan goed te laten aarden. Maar de ervaringen met bottom-up zijn ook niet zeer goed geweest. Deze missen vaak een professionele kwaliteit. Dhr. Monaghan is van mening dat er tegenwoordig behoefte is aan maatwerk.

Interview met dhr. Andy Wallace

Functie: Projectleader strategic developments for the Speke-Garston area at
Liverpool Vision

Datum: 07-03-2010

Dhr. Wallace geeft leiding aan de herstructureringsopgave van Speke-Garston, na de opheffing van de SGDC en SGP. Ook met hem is gesproken over de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Hierbij is er aandacht geweest voor de rol van Liverpool Vision hierin en de aandacht voor een combinatie van sociale en economische revitalisering. Speke-Garston ligt behoorlijk ver van stadscentrum, 6-7 miles. Het kent een groot aantal bedrijventerreinen die een hoge milieucategorie hebben (B1-B2-BA). We hebben veel bedrijventerreinen weer in gebruik gekregen en sommige verbeterd. Tevens hebben we veel geïnvesteerd in infrastructuur. We proberen nu een plan te maken voor de middellange termijn, 15-20 jaar. Het is de uitdaging om je voor een lange termijn te committeren aan het verbeteren van een gebied en de economische ontwikkeling, tezamen met de sociale plannen. Dan kan je echt verandering op gang brengen. "It's a change of mindset you need to tackle". De overheid heeft de oude bedrijfspanden en kavels op de leeggelopen bedrijventerreinen, zoals bij Estuary Commerce Park en Boulevard Industry Park, opgekocht en weer bouwrijk gemaakt. Op die manier kon er met een schone lei begonnen worden. Belangrijk onderdeel was de design guide. We wilden een hoogwaardig bedrijventerrein, dat ook fysiek zichtbaar was. Vandaar dat we hebben gepland onder de BREEAM norm excellent. Dit leverde strakke indicatoren voor de ontwikkelingen waar iedereen zich aan moest houden. We hebben de kavels verkocht onder erfpacht. We wilden

bewust een niveau van eigendom behouden om de kwaliteit te kunnen afdwingen en opbouwen. Het is een mix geweest van projectontwikkelaars en bedrijven zelf die de kavels en vastgoed hebben ontwikkeld. De design guide zorgde voor uniformiteit in de uitvoering. Liverpool Vision is een soort bemiddelaar voor alle betrokken overheidsinstanties. Het neemt een groot deel van de politieke bureaucratie weg.

Met grondeigendom wordt het makkelijker, want je kan meer controle uitvoeren en de maatstaven bepalen. We kunnen vervolgens ook goed afstemmen met de plannen van de gemeente in de rest van de stad. Maar we zijn ook een vast en gecentraliseerde partner en aanspreekpunt voor het bedrijfsleven.

Door onze ervaring weten we met wie we moeten praten. We kunnen dus goed mensen bij elkaar brengen en we kunnen als faciliteerder optreden als we geen grondeigendom hebben of wanneer er bedrijven willen investeren. Bij een goede economie komen de bedrijven naar ons toe om te investeren in een nieuw kavel of uitbreiding van hun huidige kavel. In slechte economische tijden kan een overheid de boel op gang brengen. Dat kan het best op strategische gebieden om de meeste impact te hebben en ook de private sector weer aan boord te krijgen.

We hebben in de laatste 10 jaar gezorgd voor een exponentiële ruimtelijke verbetering. Tevens zijn er zeer veel nieuwe bedrijven naar de bedrijventerreinen Estuary Commerce Park, Liverpool International Business Park en Boulevard Industry Park gekomen. We hebben veel nieuw private investeringen gecreëerd voor het gebied.

Interview met dhr. David Wilson

Functie: Chair of Executive Board of SPG & voormalig financial director van de Halewood productiefaciliteit in Liverpool van Jaguar Motor Company.

Datum: 15-03-2010

Met dhr. Wilson is gesproken over zijn rol in de SGP en over de rol van de Jaguar Motor Company (afdeling Halewood) bij de herstructurering van de omgeving van Speke-Garston. Dhr. Wilson was financieel directeur bij de Halewood Motor Plant, die destijds onderdeel was van Ford Motor Company en nu in handen is van een dochterbedrijf, Jaguar Motor Company. In de hoogtijdagen werkten er 17.000 mensen in de fabriek. Dhr. Wilson heeft vanaf de jaren 60 gewerkt in Speke en heeft dus alle veranderingen meegemaakt in de laatste 50 jaar.

Dhr. Wilson werd voorzitter van de SGP uit persoonlijke interesse en binding met de omgeving. Bovendien heeft Ford altijd een binding willen hebben met de plekken waar het

produceert. Om een goede partner te zijn voor de gemeenschap en de stad. Maar bij een herontwikkeling heb je ook mensen nodig die persoonlijk enthousiast zijn. De SGP was de enige Urban Partnership in het land met een private sector bestuursvoorzitter. Een collega van mij, Financial controller van Jaguar, heeft in de SGDC gezeten. Ford had geen directe belangen bij de betrokkenheid in de SGDC & SGP.

Speke-Garston is de motor van de stad. Hier wordt het meeste geproduceerd en de meeste banen zijn in SG. We zijn voor een lange tijd genegeerd door het stadsbestuur toen Liverpool in verval raakte. Men was alleen maar met het stadscentrum bezig. We voelden ons in de steek gelaten. De private sector was daarom eerst vrij negatief toen de gemeente probeerde een herstructurering op te zetten. “There was a huge credibility gap”. De bedrijven die bleven probeerde hun bedrijfsfaciliteiten op orde te houden. Maar ze moesten wel een gun bedrijf gaande houden. Er was geen tijd en geld om de omgeving te herontwikkelen. De bedrijven wilden een duurzame herontwikkeling. Dit betekende een ontwikkeling die na verloop van tijd stand houdt, goed onderhouden wordt en leidt tot verbeteringen. De overheid was wel gedwongen om, na het negeren voor zo’n lange tijd, de bedrijven in de herstructurering te betrekken.

We hadden het idee dat er eerst een esthetische verbetering moest plaatsvinden om iedereen ervan te overtuigen dat er een omslag zou plaatsvinden in het gebied en het weer aantrekkelijk te maken voor bedrijven. Verbetering in groen, hoofdweg, kunstwerk bij binnenkomst, entrees naar bedrijventerreinen, straatverlichting, etc.

Just-in-time productie kwam opzetten. Zorgde ervoor dat er een noodzaak was voor Ford om haar leveranciers letterlijk naast de deur te hebben. Deze werden geacommodeerd op Boulevard Industry Park. Ford en een paar andere bedrijven willen graag nog een bedrijventerrein naast de deur voor nieuwe leveranciers.

Interview met mevr. Louise Morrissey

Functie: Projectleider voor de regio zuid-Liverpool bij Peel Land Developments Limited (grootste commerciële grond- en vastgoedinvesteerder in Liverpool-Manchester)

Datum: 17-03-2012

Louise Morrissey is nauw betrokken geweest bij de SGP en bij de herstructurering van Speke-Garston als vertegenwoordiger van Peel Holdings. Zij is voor een groot deel verantwoordelijk geweest voor de plannen rond Liverpool International Business Park. Ze

heeft aangegeven dat Peel niet alleen maar hun eigen belangen heeft behartigd. Het is een investeringsmaatschappij met haar wortels in Liverpool en is ook begaan met de omgeving en de sociale revitalisatie. Ze hechten als organisatie ook veel belang bij een lange termijn verbetering. Ze geeft aan dat het bijzondere van de eerste plannen voor Speke-Garston de gerichte en holistische benadering was. De organisaties SGP, SGDC en SLH werkten daadwerkelijk samen en probeerde elkaar belangen te ondersteunen. De samenstelling en professionaliteit van de besturen waren hierin belangrijk. Voornamelijk van de private kant was er veel betrokkenheid en er kwam er ruimte om beleid te sturen.

Verder heeft ze aangegeven dat een herstructurering altijd een uniek proces is en van vele factoren afhankelijk is. Je hebt maatwerk nodig en zoveel mogelijk expertise.

In Speke-Garston is ook de timing heel belangrijk geweest. Investerings kwamen na elkaar of werden tegelijk doorgevoerd. Maar ook timing van de bedrijfsmatige beslissingen. Jaguar had net voor de herstructurering besloten om hun Halewood fabriek grondig te renoveren. De commitment van Peel, Jaguar en aantal andere grote bedrijven betekende een grote impuls voor het gebied. Het gaf in feite de SGP & SGDC ook veel werk door al die private investeringen.

Het vertrouwen en commitment en de nauwe samenwerking tussen alle partijen, samen met de gericht aanpak, was behoorlijk bijzonder. Louise Morrissey zei verder nog dat om succes te boeken bij een gebiedsontwikkeling er nauwe communicatie moet bestaan tussen de fysieke verbeteringen, de private (bedrijfsmatige) investeringen en de lokale gemeenschap.

Interview met dhr. Phil Linley

Functie: Voorzitter van de South Liverpool Business Leaders Group (SLBLG)

Datum: 14-03-2010

Dhr. Linley is voorzitter van de bedrijvenvereniging. Tevens heeft hij in die rol nauw contact met Liverpool Vision. Dit is de organisatie die de taak van SGP & SGDC heeft overgenomen voor 5 strategische herontwikkelingsgebieden in de stad, waaronder Speke-Garston. Phil Linley is een oud-ondernemer in Liverpool. Nu richt hij zich op de vertegenwoordiging en ondersteuning van de bedrijvengemeenschap.

Phil Linley is van mening dat in de huidige programma's de betrokkenheid van de bedrijven te weinig is en te weinig wordt gewaardeerd. Hij is van mening dat het succes van een herstructurering in grote mate afhangt van de betrokkenheid van bedrijven en ander economische actoren, die meer verstand hebben van de economische processen en belangen.

In de SGP & SGDC tijd is wel betrokkenheid geweest van de grote bedrijven en dit heeft geleid tot een groot economische succes. De bedrijven hadden het inzicht in waar de markt behoefte aan had. Een bedrijventerrein is niks waard zonder de ondernemers. Wel geeft hij aan dat hij een vertaling naar de kleine ondernemers enigszins gemist heeft. Het was allemaal 'big business'. Het wordt weleens vergeten dat 90% van alle bedrijven in Liverpool minder dan 12 werknemers heeft. Dat is een belangrijke groep voor het economisch succes van de stad. Niet alleen in banen en omzet, maar ook omdat daarin de multinational van morgen kan zitten. Het is moeilijk om deze bedrijven een stem te geven. "You have to involve stakeholders in the first stage. I think you have to start with a white sheet of paper." Het betrekken van de bedrijven in herstructurering is belangrijk, maar in veel gevallen komt men niet verder dan een adviesraad of een afgebakend raamwerk voor de vertegenwoordigers van bedrijven om in te bewegen. Het gaat allemaal om zeggenschap, verantwoordelijkheid en vertegenwoordiging. Je moet het bedrijfsleven een bepaalde vrijheid geven. Of je richt een bestuur (met vertegenwoordigers van bedrijven) op, of niet. Maar dan moet je het niet zo noemen.

Een overheid moet zich niet teveel richten op een sectorbeleid of gateway policy. Ik geloof sterk dat zeker een overheid geen winnaars kan aanwijzen. Heel misschien kun je enigszins bepalen welke sectoren het in de toekomst beter zullen doen, maar dat is ook al speculatief. Je kan in mijn ogen wel een bedrijf selecteren op goed leiderschap. Dergelijke bedrijven zijn belangrijk voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van een gebied of stad. De uitdaging bij bedrijven is om de collectieve belangen te filteren uit de persoonlijke belangen. Het organisatorisch vermogen om de collectiviteit na te ontdekken is van groot belang bij een herstructurering met betrokkenheid van bedrijven.

Interview met mevr. Julie Marsh

Functie: Head of Neighbourhoodmanagement for South Liverpool Housing

Datum: 14-03-2010

Julie Marsh werkt voor het sociale huisvestingscorporatie. Met haar is voornamelijk de sociale herontwikkeling van het gebied besproken. Daarbij is ook de samenwerking van deze sociale woningcorporatie met SGP & SGDC aan bod gekomen. Julie Marsh van de SLH geeft daarbij aan dat de SGDC een grote positieve bijdrage hebben geleverd bij het succes van de transformatie. Doordat de SGDC de transformatie zichtbaar maakte, kwam er

meer geloof dat de omgeving kon veranderen en verbeteren. De eerste ruimtelijke verbeteringen zorgde voor meer aantrekkelijkheid, wat de eerste nieuwe bedrijvigheid aantrok.

Interview met dhr. Chris Couch

Functie: Professor at the department for Urban Planning at University of Liverpool

Datum: 06-03-2010

Dhr. Chris Couch is Professor Urban Planning in Liverpool. Hij is bereid geweest een introductie te geven van de herstructureringsprojecten en –organisaties in Liverpool en de rol en zelforganiserend vermogen van de lokale bedrijven hierin.

Als eerste geeft hij aan dat Liverpool een typische Britse industriestad is. In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw heeft het te maken gehad met een grote verpaupering als het gevolg van het wegtrekken van de bedrijven. Deze gingen onder druk van de opkomende industrieën in Azië failliet of trokken naar het buitenland. De stad bleef berooid achter. Er waren veel lege plekken in de stad, zogenoemde brownfields. Vanuit de nationale overheid is er veel geld gekomen om de stad er weer bovenop te helpen. Er is eerst begonnen met het stadscentrum. Hier lagen de oude havens die in onbruik waren geraakt. Tevens kende het stadscentrum veel lelijke plekken. Hierbij is er veel geld gebruikt vanuit de centrale overheid en Brussel. Verder zijn er op 5 strategische plaatsen gebiedsverbeteringen uitgevoerd. Voornamelijk in het zuidelijk deel van de stad is er veel werk verricht vanaf de jaren 90. Dit gebied is jarenlang genegeerd door de nadruk op het centrum. Deze gebiedsverbetering kende vrij veel inmenging vanuit het bedrijfsleven. Ook was er veel grondeigendom in handen van een commerciële partij. Deze partij bezit ongeveer de helft in Liverpool, Peel Holdings. Zij hebben een belangrijke stempel gedrukt op de ontwikkelingen door hun investering in het vliegveld en het land eromheen. Deze herontwikkelingen onder leiding van een Urban Partnership in de jaren 90 en 2000 zijn zeer succesvol geweest in termen van economische investeringen. De sociale verpaupering is nog steeds een groot probleem, maar is ook heel erg lastig. Het is een van de meest verpauperde gebieden van Groot-Brittannië.

Interview met dhr. Mark Ord

Functie: Head of the STEC training centre

Datum: 16-03-2010

Dhr. Ord is veel betrokken geweest bij de sociaal-economische herstructureringsprogramma's in Speke-Garston. Hij heeft het Speke Training and Education Centre op gezet. Dit was een programma dat is opgezet vanuit de Speke Garston Partnership (SGP) om de lokale bevolking van Speke-Garston meer vaardigheden en kennis te ontwikkelen. Hiermee werd er geprobeerd om de nieuwe investeringen in het gebied en de nieuwe banen meer bij de lokale bevolking kwijt te kunnen. Het gebied kent namelijk veel sociale achterstand. Er zijn veel mensen die werkloos zijn en die werkloosheid is zelfs van meerdere generaties. Het gebied is dramatisch veranderd. Het was geheel verpauperd. We zijn vrij succesvol geweest in het stimuleren van werk onder de lokale bevolking.

12.5 Interviewverslagen case study 2

12.5.1 Brackmills industrial estate BID, Groepsinterview

Personen: Charlotte Patrick (CP) – Northampton Enterprise Limited
Chris Barker (CB) – Estate Manager Brackmills
Katie Niall (KN) – Bourough Council
John Trimble (JT) – County Council
Datum: Maart 2010

Er is met de betrokken partijen gesproken over de Brackmills BID. Hierbij is de totstandkoming van de organisatie aan bod gekomen, de doelstellingen en de resultaten.

CP werkt voor Northampton Enterprise Ltd (een gedeeltelijk private en gedeeltelijk gesubsidieerde onderneming om bedrijven te stimuleren) en vertelt hoe zij vijf jaar geleden met haar team werd benaderd door de ondernemers van Brackmills. Die gaven aan te kampen met criminaliteit, gebrek aan parkeerplekken voor vrachtwagens, goederenroof, afval, e.d. Naar aanleiding daarvan heeft de toen opgerichte werkgroep 'Brackmills Estate Group' een aantal initiatieven voorgesteld, waaronder het uiteindelijk door de ondernemers verkozen BID. Met geld van lokale en regionale overheden (County Council, Borough Council) is vervolgens een stuurgroep opgericht en zijn zoveel mogelijk bedrijven

geënthousiasmeerd.

JT heeft beheert namens de County Council de portefeuille verkeer en veiligheid en geeft aan zich aldus vooral over de logistieke problemen gebogen te hebben. KN, namens de Borough Council, geeft aan zich vooral gericht te hebben op de basis overeenkomsten en de communicatie daarover met de bedrijven, daar zij al geruime tijd de beheerders van de kavels zijn en een redelijk netwerk hebben.

CP vertelt dat er met de uiteindelijke invoering van de BID in maart/april, ook een Estate Manager aangesteld kon worden: CB. Hij omschrijft zichzelf als het 'centrale aanspreekpunt'.

CP licht toe waarom de politie geen aandeel heeft in de werkgroep. Een van de doelstellingen van de ondernemers was immers het implementeren van meer controle door beveiligingscamera's (CCTV), waardoor het toezicht ook meer bij hen zou liggen dan bij een externe partij. Vervolgens schetst CP de context van de ligging, het ontstaan en de ontwikkeling van Brackmills. Zo is het terrein ontwikkeld in de tachtiger jaren, als een van de grootste van de UK, ligt het in de gunstige zogenaamde 'Golden Triangle' en heeft het goede toegangswegen aan de A1 en M4.

JT voegt daaraan toe dat het wegniet op het terrein al die tijd niet is onderhouden en de algehele staat van het terrein vijf jaar geleden slecht was. Het grootste verschil ten opzichte van toen is dat de bedrijven nu beter samenwerken.

CP geeft aan dat de klachten over de veiligheid en de behoefte aan meer cameratoezicht een van de belangrijkste krachten was achter een verbeterde samenwerking tussen bedrijven in de vorm van een BID. CP is blij dat de samenwerking daar vervolgens niet bij is gebleven, maar dat ook andere zaken zijn aangepakt waar een gezamenlijk belang in te vinden was.

CB geeft daar een voorbeeld van: het Brackmills Estate Travel Plan. Hiermee wordt gepoogd het totale aantal voertuigen op de interne wegen te verminderen door bijv. carpoolen te bevorderen. Daarnaast wordt gekeken naar drempels, maximumsnelheden en kruisingen, waarvoor weer nauwe samenwerking met de gemeente County Council nodig is. CB geeft aan zich ook bezig te houden met het aanzicht van het terrein, bijvoorbeeld door het gezamenlijk afvoeren, verwerken en recyclen van afval.

CP merkt op dat ondanks de uiteenlopende aard van de ondernemingen, ze nagenoeg dezelfde behoeften hebben op bovengenoemde gebieden. Dit is volgens haar de kracht van deze BID. Bovendien is het een platform voor het uitwisselen van informatie.

CP schetst de organisatorische aard van de BID en noemt deze heel erg democratisch. De bestuursleden zijn de deelnemers van dit gesprek en iemand van de lokale politie (die in de loop van de tijd steeds minder betrokken is geraakt). Daarnaast zijn het simpelweg vertegenwoordigers van zittende bedrijven die baat hebben bij een verbeterd terrein en lid willen worden.

Brackmills is stukje bij beetje aangebouwd door de jaren heen waardoor er geen aanwijsbare eigenaar aan te wijzen valt. Er waren aldus legio ondernemers die nog nooit met iemand van het terrein gepraat hadden. De Brackmills Estate Group creëerde die uitwisseling voor het eerst en al gauw werden de voordelen daarvan zichtbaar. Het BID initiatief borduurde voort op dit bestaande netwerk en heeft dit naar een hoger plan kunnen trekken doordat er meer deelnemers, meer geld en meer subgroepen waren.

Maar de BID heeft volgens CP geen invloed op wie zich waar op het terrein vestigt. Dat blijft nog altijd een zaak van de County Council, evenals leegstandbeheer dat is.

KN merkt op dat de BID door de overheden zeer wordt gewaardeerd. Andersom is dat zeker ook het geval: zonder de Borough Council had de BID nooit kunnen ontstaan. Zij hebben ook nog altijd de formele taak van het innen van het de heffingen van de bedrijven (die inmiddels voor 95% van de kostendeckking zorgen).

CP besluit het interview door te onderstrepen hoe gunstig de omstandigheden voor de totstandkoming van deze BID waren: een reeds werkend samenwerkingsverband in de vorm van de Brackmills Estate Group, 95% van de ondernemers die voor de BID stemden, toegewijde leden die vergaderingen in hun eigen tijd planden. Dat alles maakte dat de BID ook meer en meer kon doen waar hij voor was bedoeld en zich zo van steeds grotere waarde bewees voor alle partijen. Inmiddels is de BID in handen van de bedrijven zelf en acht CP zichzelf (vanuit Northampton Enterprise Ltd) overbodig. Zij noemt dit de kracht van BID.

12.5.2 Cannock Chase industrial estates BID, Groepsinterview

Personen: Morag Pringle - British Business Parks
Michelle Baker - Coordinator for the Cannock Chase BID
Andy Evans - Chairman for Cannock Chase BID

Datum: Maart 2010

Er is met de betrokken partijen gesproken over de Brackmills BID. Hierbij is de totstandkoming van de organisatie aan bod gekomen, de doelstellingen en de resultaten.

CP werkt voor Northampton Enterprise Ltd (een gedeeltelijk private en gedeeltelijk gesubsidieerde onderneming om bedrijven te stimuleren) en vertelt hoe zij vijf jaar geleden met haar team werd benaderd door de ondernemers van Brackmills. Die gaven aan te kampen met criminaliteit, gebrek aan parkeerplekken voor vrachtwagens, goederenroof, afval, e.d. Naar aanleiding daarvan heeft de toen opgerichte werkgroep 'Brackmills Estate Group' een aantal initiatieven voorgesteld, waaronder het uiteindelijk door de ondernemers verkozen BID. Met geld van lokale en regionale overheden (County Council, Borough Council) is vervolgens een stuurgroep opgericht en zijn zoveel mogelijk bedrijven geënthousiasmeerd.

JT heeft beheert namens de County Council de portefeuille verkeer en veiligheid en geeft aan zich aldus vooral over de logistieke problemen gebogen te hebben. KN, namens de Borough Council, geeft aan zich vooral gericht te hebben op de basis overeenkomsten en de communicatie daarover met de bedrijven, daar zij al geruime tijd de beheerders van de kavels zijn en een redelijk netwerk hebben.

CP vertelt dat er met de uiteindelijke invoering van de BID in maart/april, ook een Estate Manager aangesteld kon worden: CB. Hij omschrijft zichzelf als het 'centrale aanspreekpunt'.

CP licht toe waarom de politie geen aandeel heeft in de werkgroep. Een van de doelstellingen van de ondernemers was immers het implementeren van meer controle door beveiligingscamera's (CCTV), waardoor het toezicht ook meer bij hen zou liggen dan bij een externe partij. Vervolgens schetst CP de context van de ligging, het ontstaan en de ontwikkeling van Brackmills. Zo is het terrein ontwikkeld in de tachtiger jaren, als een van

de grootste van de UK, ligt het in de gunstige zogenaamde 'Golden Triangle' en heeft het goede toegangswegen aan de A1 en M4.

JT voegt daaraan toe dat het wegennet op het terrein al die tijd niet is onderhouden en de algehele staat van het terrein vijf jaar geleden slecht was. Het grootste verschil ten opzichte van toen is dat de bedrijven nu beter samenwerken.

CP geeft aan dat de klachten over de veiligheid en de behoefte aan meer cameratoezicht een van de belangrijkste krachten was achter een verbeterde samenwerking tussen bedrijven in de vorm van een BID. CP is blij dat de samenwerking daar vervolgens niet bij is gebleven, maar dat ook andere zaken zijn aangepakt waar een gezamenlijk belang in te vinden was.

CB geeft daar een voorbeeld van: het Brackmills Estate Travel Plan. Hiermee wordt gepoogd het totale aantal voertuigen op de interne wegen te verminderen door bijv. carpoolen te bevorderen. Daarnaast wordt gekeken naar drempels, maximumsnelheden en kruisingen, waarvoor weer nauwe samenwerking met de gemeente County Council nodig is. CB geeft aan zich ook bezig te houden met het aanzicht van het terrein, bijvoorbeeld door het gezamenlijk afvoeren, verwerken en recyclen van afval.

CP merkt op dat ondanks de uiteenlopende aard van de ondernemingen, ze nagenoeg dezelfde behoeften hebben op bovengenoemde gebieden. Dit is volgens haar de kracht van deze BID. Bovendien is het een platform voor het uitwisselen van informatie.

CP schetst de organisatorische aard van de BID en noemt deze heel erg democratisch. De bestuursleden zijn de deelnemers van dit gesprek en iemand van de lokale politie (die in de loop van de tijd steeds minder betrokken is geraakt). Daarnaast zijn het simpelweg vertegenwoordigers van zittende bedrijven die baat hebben bij een verbeterd terrein en lid willen worden.

Brackmills is stukje bij beetje aangebouwd door de jaren heen waardoor er geen aanwijsbare eigenaar aan te wijzen valt. Er waren aldus legio ondernemers die nog nooit met iemand van het terrein gesproken hadden. De Brackmills Estate Group creëerde die uitwisseling voor het eerst en al gauw werden de voordelen daarvan zichtbaar. Het BID initiatief borduurde voort op dit bestaande netwerk en heeft dit naar een hoger plan kunnen trekken doordat er meer deelnemers, meer geld en meer subgroepen waren.

Maar de BID heeft volgens CP geen invloed op wie zich waar op het terrein vestigt. Dat blijft nog altijd een zaak van de County Council, evenals leegstandbeheer dat is.

KN merkt op dat de BID door de overheden zeer wordt gewaardeerd. Andersom is dat zeker ook het geval: zonder de Borough Council had de BID nooit kunnen ontstaan. Zij hebben ook nog altijd de formele taak van het innen van het de heffingen van de bedrijven (die inmiddels voor 95% van de kostendekking zorgen).

CP besluit het interview door te onderstrepen hoe gunstig de omstandigheden voor de totstandkoming van deze BID waren: een reeds werkend samenwerkingsverband in de vorm van de Brackmills Estate Group, 95% van de ondernemers die voor de BID stemden, toegewijde leden die vergaderingen in hun eigen tijd planden. Dat alles maakte dat de BID ook meer en meer kon doen waar hij voor was bedoeld en zich zo van steeds grotere waarde bewees voor alle partijen. Inmiddels is de BID in handen van de bedrijven zelf en acht CP zichzelf (vanuit Northampton Enterprise Ltd) overbodig. Zij noemt dit de kracht van BID.

12.5.3 Hartlepool industrial states BID

Interview met dhr. Maurice Brezzel

Functie: Business Liaison Manager Hartlepool BID

Datum: 08-03-2010

Het motief voor het starten van een BID

Veel bedrijven verlieten het terrein, de wegen waren slecht, geen straatverlichting. We hebben alle 220 bedrijven gevraagd wat ze nodig hadden. Dat was beter contact met de lokale overheden en met andere bedrijven, trainingen voor hun personeel en uiteraard terugdringen van de criminaliteit. Met Europees geld zijn we aldus de New Deal for Communities gestart (NDC project)

Toen is de Intermediate Labour Market ingezet: jonge mensen zonder diploma werden ingezet om 6 maanden lang op het terrein te werken om het aanzicht ervan te verbeteren (schoonmaak e.d.) Veel van hen hebben vervolgens banen gekregen bij de bedrijven op het

terrein. Veiligheid en uitstraling van het terrein waren samen met werkgelegenheid de belangrijkste ankerpunten. Vervolgens is gevraagd hoeveel bedrijven zelf wilden investeren en 64 van de 105 bedrijven waren bereid zelf mee te betalen aan het onderhoud. Aanvankelijk werd dat zonder een BID geprobeerd, maar later is door de bedrijven zelf vrijwel unaniem gestemd voor het invoeren van een BID.

Inmiddels bestaat de BID 3 jaar en heeft ze dertien bestuursleden uit diverse bedrijven. De heffingshoogte varieert van 100 tot aan 1500 pond.

Samenwerking

De gebieden waarop de bedrijven samenwerken middels de BID zijn: veiligheid, werkgelegenheid, onderhoud, infrastructuur, afvalverwerking. Brezzel, de Liaison Manager, is heel toegankelijk voor de bedrijven en kan dingen regelen van printers tot aan nieuwe werknemers. Daarnaast is er echt een netwerkcultuur ontstaan: visitekaartjes worden onderling uitgewisseld, bedrijven weten elkaar goed te vinden

Resultaten

Concrete resultaten tot nu toe zijn: cameratoezicht (CCTV), verminderde criminaliteit, schoner terrein, meer onderling contact, economische groei en meer werkgelegenheid.

Plannen voor de toekomst zijn het meer gezamenlijk inkopen, gezamenlijk verzekeren, verbeteren van infrastructuur, hekken en begrenzings en trainingen etc.

Afvalverwerkingsbedrijven

Er vindt ook veel vernieuwing plaats op het gebied van afvalverwerkingsbedrijven, zoals Niromax. 85% van het afval wordt hergebruikt. Er zijn op het terrein 10 bedrijven die hierin actief zijn. Die wisselen onderling veel uit, want ze hebben elk hun eigen specialisaties. Niet zozeer in kennis, maar in materiaal: staal tegen koper, plastic tegen hout en vice versa. Die bedrijven laten zich bijvoorbeeld ook door NISP adviseren, een organisatie die voorlichting geeft aan bedrijven om klimaatneutraler te werken. Wat NISP doet, is voor BID ook interessant.

De omgeving

Demografisch ligt Hartlepool niet zo heel gunstig: een oude mijnwerkersregio waar veel bedrijven uit zijn weggetrokken, en waar veel werkloosheid heerst.

Evaluatie BID

- Hartlepool BID heeft werknemers uit de externe economie aangetrokken en ingezet.
- Hartlepool BID heeft plannen voor meer samenwerking op het gebied van verzekeren en afvalverwerking, infrastructuur, maar dat is nu nog niet het geval.
- Bedrijven onderling werken niet samen op het gebied van 'outsourcing' en 'subcontracting'.
- Het ILM-project is een voorbeeld van het gezamenlijk investeren in leren en trainingen.
- Het bestuur van BID en het lokale bestuur richt zich vooral op het creëren van een netwerk voor de deelnemende bedrijven.
- Bedrijven delen geen expliciete kennis.
- Bedrijven houden niet nemen de planning van andere bedrijven niet mee in hun eigen bedrijfsvoering.

12.6 Interviewverslagen case study 3

Interview met dhr. Theo van Oijen

Functie: Bestuurslid Industrievereniging Lage Weide (LW), Voorzitter van het ondernemersfonds Lage Weide en voormalig directeur CKB Midwest BV, op- en overslagbedrijf van minerale meststoffen.

Datum: 09-08-2012

Dhr. van Oijen is zeer uitgesproken over de rol en het beleid van de Gemeente Utrecht. Hoewel LW een van de grootste bedrijventerrein van Midden-Nederland is, dateren veel delen van het huidige bestemmingsplan nog uit de jaren 50-60 van de vorige eeuw. Dhr. van Oijen geeft aan dat het vigerende beleid van het verouderde bestemmingsplan nieuwe en modernere ontwikkelingen tegenhoudt. De regelgeving in het verouderde bestemmingsplan mbt tot de verhouding van kantoor- en productiefaciliteiten (30:70) frustreert nieuwe ontwikkelingen op de kavels, doordat het bedrijven niet in staat stelt hun bebouwing optimaal aan te passen aan hun bedrijfsvoering. Daarnaast hekelt dhr. van Oijen de 'zachte plannen' van de overheid voor de mogelijke transformatie van industrieterrein Lage Weide. Deze hebben een grote onzekerheid bij de ondernemers met betrekking tot de toekomst van hun onderneming op LW teweeggebracht. Dit had een groot remmend effect op de investeringen van de bedrijven in hun kavels en productiefaciliteiten en betekende een

directe versnelling van de veroudering op het terrein.

Inmiddels loopt de procedure voor de actualisering van een nieuw bestemmingsplan in 2013. Deze ontwikkeling doet het aantal leden van de Industrievereniging Lage Weide (ILW), waar dhr. Van Oijen voorzitter van is, sterk toenemen. Het actualiseren van het bestemmingsplan is een onderwerp wat de ondernemers rechtstreeks raakt. De leden vertegenwoordigen ruim het merendeel van alle economische activiteit; zowel in aantal banen als omzet.

De ILW heeft duidelijke visie: 1) inzetten op logistieke dienstverlening en transport en overige gerelateerde bedrijfsactiviteiten (verbetering infrastructuur), 2) actieve marketing voor LW, 3) inzetten op duurzaam ondernemen, 4) actieve samenwerking onder lokale bedrijven stimuleren en faciliteren 5) gezamenlijk beheermanagement, 6) herverkaveling en investeringen op de private kavels stimuleren.

Van Oijen noemt als voorbeeld het cluster van afvalverwerkingsbedrijven en andere bedrijven dat zich richt op hergebruik/verwerking van grondstoffen. Er is bij de ondernemers veel enthousiasme om op dit gebied te innoveren en uit te breiden. ILW heeft ook zelf initiatief getoond om gebruik te maken van het budget van Utrecht-West om energiebeperkingen door te voeren. Zo heeft IWL samen met de gemeente Utrecht een aanbidding gedaan aan 8 bedrijven om LW CO2 neutraal te maken door het project 'warmtebouw' (het maken van scans voor energiebeperkende maatregelen en het informeren van bedrijven over de mogelijkheden voor energiebeperkingen en samenwerking).

Bij projecten waarin eigen bijdragen wordt gevraagd van lokale ondernemers voor een extra beheer of onderhoud, heerst volgens van Oijen altijd de vrees dat er uiteindelijk alleen maar wordt betaald voor wat in de voorgaande situatie de taak van de overheid was. Hij noemt hierin het voorbeeld van het overnemen van de kosten voor beveiligingscamera's. Hij benadrukt dat er voor de organisatorische invulling van vernieuwing en beheer een betrouwbare publieke partner nodig is en er vanuit de bedrijven vertouwen moet zijn. Over GPSV is hij duidelijk. Hij noemt het terugdraaien van het versnipperde private eigendom op een bedrijventerrein niet rationeel. Het opkopen van gronden en het uitplaatsen van bedrijven is daarvoor te duur. Daarnaast lijkt hekelt hij het dwangmatige aspect hiervan. Bedrijven laten zich niet dwingen. Bij het project 'Port of Utrecht' (uitbreiden mogelijkheden van havengebonden activiteiten) ziet hij wel kansen voor voor een actieve betrokkenheid van ILW in herverkaveling.

Ook geeft hij een zestal voorbeelden van succesvolle bedrijvengestuurde initiatieven voor herontwikkeling, zoals o.a. het herontwikkelingsinitiatief voor LW Zuid, een

herontwikkeling van Protonweg en de inzet van de Vereniging van Eigenaren voor de Zonnebaan in het opknappen van de straat en dientengevolge de bedrijfskavels.

Interview met dhr. Chris Bruggink

Functie: Voorzitter Industrievereniging Lage Weide (ILW), President-commissaris bij Herstructureringsmaatschappij Overijssel

Datum: 21-08-2012

Bijna alles kavels op Lage Weide (LW) zijn in eigendom van bedrijven en hierop heeft de gemeente weinig mogelijkheden. Veel internationale bedrijven hebben zich op LW gevestigd, en daarvan zijn de zetbazen minder bezig met de vraag wat de omgeving betekent voor de waarde van hun bedrijf. Ook als industrievereniging is het terrein te groot om zelf een stuk echte vernieuwing zonder meer aan te pakken. Dhr. Bruggink kent de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en aanzicht van de kavels en bedrijventerrein aan de ondernemers/gebruikers toe. Bruggink is van mening dat een ruilverkavelingsdienst, zoals deze gebruikt is in de landelijke gebieden in Nederland, een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om de vernieuwing op bedrijventerreinen te versnellen. Daarvoor acht hij het nodig de eigendomsverhoudingen van de aandachtsgebieden eerst goed in kaart te brengen. Er kan zo geïnventariseerd worden wat ieders belang is. Vervolgens kan worden geëvalueerd welke mogelijkheden kunnen worden gecreëerd bij een eventuele uitkoop van een problematisch kavel, of een andere eerste investering door de betrokken publieke instantie.

Dhr Bruggink pleit voor een gezamenlijke financiering vanuit de ILW, de provincie en het ondernemersfonds. Met laatstgenoemde zijn de kansen voor herontwikkeling dus nauw verbonden met de bedrijfsprocessen en –prestaties van de (eigenaar/)gebruikers. Het voordeel is dat deze partij het beste weet waar behoefte aan is op het gebied van herstructurering en gezamenlijke investeringen. Zo geeft het ondernemersfonds LW de mogelijkheid om een deel van het camerasysteem, zoals het dienstencentrum, te delen onder meerdere bedrijven, wat leidt tot kostenbesparing. De angst is echter dat de deze partij steeds meer taken krijgt toegeschoven die voorheen door de overheid werden uitgevoerd.

Het ondernemersfonds kan een alliantie vormen van stakeholders die zich in de publieke en private sfeer begeven. De overheid komt vaak pas over de brug als andere partijen ook bereid zijn, daar kan een ondernemersfonds voor staan. Daarnaast kunnen partijen ook via deze manier meer te weten komen over de mogelijkheden. Men kan overtuigd worden van

de mogelijke waardevermeerdering van hun kavel/vastgoed. Maar het geeft nog steeds geen garantie tot de bereidwilligheid van private partijen om te investeren, in vernieuwing dan wel beheer.

Voor LW geldt volgens Bruggink is er nog altijd een lastige opgave m.b.t. meer samenwerking op vernieuwingsbasis. Het is immers een divers en anoniem terrein. Er moet veelal eerst op concrete en bereikbare doelen gemikt worden, zoals het huidige succes in het bundelen van krachten op het gebied van transport. De doelen moeten vooral voor de ondernemer relevant zijn. Een gemeentebestuurder vindt het uiterlijk van een bedrijventerrein belangrijk. De ondernemer en industrievereniging heeft belang bij goede economische condities en wil een goed product. Uiterlijk van pand en omgeving is alleen van belang als het bovenstaande doel dient. Dhr. Bruggink probeert als voorzitter van de ILW de overheid meer van het economisch belang te overtuigen en iets minder op uiterlijk van terrein te richten.

12.7 Vragenlijst interviews case study 3

Ondernemersfonds/BIZ

1. Hoe is het initiatief voor een BIZ ontstaan?
2. Wat is er gedaan om de BIZ te promoten en draagvlak te genereren?
3. Is er een stemming gehouden en wat waren daarvan de percentages?
4. Wat waren voor jullie de voordelen van het ondernemersfonds t.o.v. de BIZ?
5. Hoe is het initiatief voor het ondernemersfonds ontstaan?
6. Wat zijn der vorderingen tot nu toe in de oprichting van het fonds?
7. Hoe zit het bij het ondernemersfonds met steun van de achterban? Is er een draagvlakmeting geweest?
8. Wat is het voordeel van het aansluiten bij een Utrecht breed collectief van ondernemers?
9. Wat zijn jullie ambities met het ondernemersfonds?
10. Is er geen probleem met continuïteit van beheer bij dergelijke initiatieven? Hoe kan dit ondervangen worden? Hoe lang zal het ondernemersfonds lopen?
11. Wat vindt u dat de rol van de overheid is bij dergelijke zelf-organisatie initiatieven van de ondernemersgemeenschap?
12. Op dit moment een verdeling van 55% eigenaarbijdrage-45% gebruikersbijdrage, wat levert dit voor voordeel op? Was dit verschil ten opzichte van de BIZ voor jullie van belang?

Bijdrage aan vernieuwing

1. Wat is er van grootste belang in de herstructurering in de toekomst?
2. Wat zijn de gevolgen van het private versnipperde grondeigendom voor de herstructureringsopgave van LW?

3. Hoe kun je ondernemers/kaveleigenaren zo ver krijgen om te investeren in hun kavel?
4. Denkt u dat het ondernemersfonds ook een bijdrage kan hebben, naast het beheermanagement, aan de vernieuwingsbijdrage en hoe dan?
5. Wat voor rol moet een overheid hierin hebben?

GPSV

1. Denkt u dat een instrument dat uitgaat van collectief handelen van ondernemers voor beheer en vernieuwing ook de grond- en vastgoedwaarde in de exploitatie zou moeten betrekken om meer te kunnen bereiken voor de ruimtelijke planning op het terrein in plaats van beheer?
2. Hoe zou de ondernemersgemeenschap in collectief meer kunnen betekenen voor de ruimtelijke herontwikkeling op het terrein?
3. Hoe zou herverkaveling op LW georganiseerd kunnen worden?

Port of Utrecht

1. Wat is de waarde van een dergelijk beleidsplan dat is geïnitieerd vanuit het bedrijfsleven voor de herstructureringsopgave van Lage Weide?
2. Wat is ervoor nodig om een dergelijk plan succesvol te implementeren?

Economische samenwerking op LW

1. Welke clusters zijn er aanwezig op LW?
2. In wat voor netwerk zitten de bedrijven?
Kennisnetwerken
Leveranciersnetwerken
Regionaal, nationaal, internationaal
3. Is er veel bedrijfsmatige samenwerking tussen de bedrijven? Is er veel kennisoverdracht tussen de bedrijven?

12.8 Kenmerken van de actornetwerken op Lage Weide

Figuur 12.7: Overzicht van de kenmerken van de leidende actoren, instituties en fysieke kenmerken op bedrijventerrein Lage Weide.

Actor-netwerk	Omschrijving
Actor	<ul style="list-style-type: none">- ILW- Ondernemersfonds- Eigenaar/gebruikers- Bedrijven- Private investeerders- Gemeente
Formele institutie	<ul style="list-style-type: none">- Versnipperd eigendom- Eigendom bij private actoren- Milieuzonering- Openbare ruimte in publieke handen- Onderhoud op terrein publieke taak- Bedrijfseconomische prestaties- Interne besluitvorming bedrijven
Informele institutie	<ul style="list-style-type: none">- Zachte plannen voor transformatie door Gemeente- Vertrouwen tussen (publiek en private) partijen- Commitment tussen (publiek en private) partijen- Verantwoordelijkheidsgevoel voor (openbare) ruimte
Fysieke kenmerk	<ul style="list-style-type: none">- Verbetering haven- Verbetering A2 inclusief afslag naar Lage Weide- Geen vrij uit te geven ruimte- Leegstand- Verouderingskenmerken