



De rol van de gemeente bij de herstructurering van binnenstedelijke werklocaties



Frank Faber

MCD-6

November 2010



De rol van de gemeente bij de herstructurering van binnenstedelijke werklocaties

Frank Faber

MCD-6

November 2010

Foto Voorblad: Tauw B.V. Structuurplan West-Beverwijk

Inhoudsopgave	Blz.
Voorwoord	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Probleemstelling	9
1.3. Doelstelling	10
1.4. Onderzoeksvraag en aanpak	10
1.5. Relevantie	10
1.6. Onderzoeksopzet/leeswijzer	11
2. Werklocaties als species van gebiedsontwikkeling	13
2.1. Introductie	13
2.2. Duurzame marktkwaliteit in de gebiedsontwikkeling	14
3. Literatuuronderzoek	18
3.1. Begripsbepaling werklocatie	18
3.2. Van organische groei naar overheidssturing	19
3.3. Generaties bedrijventerreinen en hun huidige verschijningsvorm	21
3.4. Typologieën bedrijventerreinen	22
3.5. Het belang van bedrijventerreinen voor de werkgelegenheid	23
3.6. Veroudering van bedrijventerreinen	24
3.6.1. Begripsbepaling veroudering	24
3.6.2. Introductie problematiek bedrijventerreinen	25
3.6.3. Levenscyclus	26
3.6.4. Vormen van veroudering	29
3.7. Beleidscontext herstructurering	30
3.8. Remmende factoren bij de herontwikkeling	33
3.9. Oplossingsrichtingen	35
3.9.1. Introductie oplossingsrichtingen	35
3.9.2. Uitgangspunten, visie en organiserend vermogen	36
3.9.3. Ruimtelijke kwaliteit	39
3.9.4. Duurzaamheid	44
3.9.5. Markt	45
3.9.6. Aandacht voor duurzaam beheer	47
3.9.7. Overige aandachtspunten	47
3.9.8. Synthese	50
4. Uitwerking casussen	57
4.1. Algemeen	57
4.2. De Mars in Zutphen	60
4.2.1. Beschrijving plangebied en herstructurering	60
4.2.2. De fase agendering	63
4.2.3. De fase initiatief	66
4.2.4. De fase planvorming	70
4.2.5. De fase realisatie	73

4.2.6.De fase beheer	74
4.2.7.Algemene leer en aandachtspunten	75
4.2.8.Conclusies	76
4.3.De Terp in Maasdonk	82
4.3.1.Beschrijving plangebied en herstructurering	82
4.3.2.De fase agendering	83
4.3.3.De fase initiatief	85
4.3.4.De fase planvorming	86
4.3.5.De fase realisatie	87
4.3.6.De fase beheer	88
4.3.7.Algemene leer en aandachtspunten	88
4.3.8.Conclusies	90
4.4.De Houtwegen in Heemskerk	94
4.4.1.Beschrijving plangebied en herstructurering	94
4.4.2.De fase agendering	95
4.4.3.De fase initiatief	96
4.4.4.De fase planvorming	96
4.4.5.De fase realisatie	98
4.4.6.De fase beheer	98
4.4.7.Algemene leer en aandachtspunten	98
4.4.8.Conclusies	99
4.5.Reflectie marktpartijen	101
5. Conclusies en aanbevelingen	103
Literatuurlijst	111
Bijlagen	
Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen	114
Bijlage 2 Vragenlijst gemeenten	115
Bijlage 3 Reflectie marktpartijen	116

Voorwoord

Na een groot aantal jaren in uiteenlopende functies te hebben gewerkt, kwam er enige jaren geleden een aanleiding om mij over mijn verdere toekomst te gaan beraden. Ik wist ongeveer wel wat ik wilde, maar nog niet precies. In die periode heb ik met heel veel mensen gesproken om mij te oriënteren. Een van de mensen was Francien de Groot (MCD-1). Haar verhaal gaf me mij de laatste aanknopingspunten die ik miste en leidde tot mijn keuze om de richting van gebiedsontwikkeling op te gaan. Ik ben haar daar ontzettend dankbaar voor. De opleiding MCD was vervolgens een voor de hand liggende keuze. Deze opleiding gaf mij vooral in het eerste jaar een schat aan inspiratie. Naast de inhoud, de colleges en de bijdragen van de docenten waren er regelmatig boeiende excursies en locatiebezoeken. Maar nog meer gaven de uitwisseling van ervaringen tussen en discussies met medestudenten grote meerwaarde.

Het 2^e jaar van de opleiding was niet minder inspirerend, maar ten gevolge van omstandigheden in mijn persoonlijke sfeer wel zwaar. In samenhang daarmee liep de voorbereiding van de scriptie aanvankelijk erg moeizaam, maar na verloop van tijd gelukkig steeds meer voortvarend. De inhoud van het onderwerp was geen keuze voor de gemakkelijkste weg. Mijn achtergrond ligt meer op het vlak van woongebieden en de volkshuisvesting. Juist dáárom echter leende het onderwerp zich er goed voor om de rol van de overheid te onderzoeken vanuit een werkveld waar ik nog geen ervaringen en mogelijke vooringenomen standpunten had.

Als leerervaring was het een ontdekkingstocht die veel nieuwe inspiratie heeft opgeleverd. Daaraan hebben mijn scriptiebegeleider, Marco van Hoek, en de geïnterviewden, mevr. M. Huffstadt en de heren P. van Dongen, F. Mens, E. Eggink, D. Hulsebosch en T. Ravesloot aan bijgedragen. Ik dank hen daarvoor.

Tenslotte wil ik mijn familie en in het bijzonder mijn echtgenote Gemma danken voor de ruimte die ik van hen gekregen heb om naast veel werkuren de studie MCD te volgen.

Frank Faber, MCD-6

November 2010

Samenvatting

Binnenstedelijke bedrijventerreinen functioneren vaak als enclaves binnen het stedelijke weefsel. Vanuit de optiek van de stedelijke gebiedsontwikkeling is het gewenst om de herstructurering van dergelijke terreinen af te stemmen op de lokale context en mogelijkheden. Op die manier ontstaat samenhang tussen het bedrijventerrein en zijn omgeving. Voor zowel het bedrijventerrein als voor de stad als geheel biedt dat nieuwe kansen en mogelijkheden.

In de literatuur en publicaties op het vlak van de gebiedsontwikkeling wordt meer marktwerking (verzakelijking) voorgestaan en wordt gestudeerd op vernieuwende ontwikkelstrategieën voor bedrijventerreinen. Een belangrijke constatering daarbij is dat het traditionele bedrijventerrein aan het eind van zijn levenscyclus is gekomen en dat bedrijventerreinen als gebied aantrekkelijker moeten worden. In dat verband wordt gesproken over de vorming van werklandschappen (VROM-raad) of werkmilieus (TU-Delft/INBO). Onder de randvoorwaarde van een goed (toekomstbestendig) ondernemingsklimaat, worden (waar dat mogelijk is) andere functies en (meervoudig) gebruiksvormen op bedrijventerreinen bevorderd. Op die manier ontwikkelen bedrijventerreinen zich tot integraal onderdeel van het stedelijke weefsel. De plaatsen waar bedrijven in toekomstige werklandschappen of werkmilieus gevestigd zijn, wordt in deze scriptie aangeduid als werklocatie. Dat is een terrein dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie.

Het onderwerp van deze scriptie betreft de rol van de gemeente bij de herstructurering van binnenstedelijke werklocaties. De centrale vraag daarbij is welke opties voor gemeenten openstaan om verouderde bedrijventerreinen te herstructureren en hier voor langere tijd een levensvatbaar werkmilieu te creëren. Als eerste is de relevante literatuur betreffende de problematiek van bedrijventerreinen en opvattingen geraadpleegd. Voor wat betreft de rol van de overheid is het belangrijkste dat daar uit kan worden afgeleid, dat een omschakeling van een aanbodgerichte naar een vraaggestuurde situatie gewenst is.

In de scriptie is een schema gemaakt waarin de aanbodgerichte en vraaggestuurde situatie procedureel met elkaar worden vergeleken. Tevens is aangegeven welke instrumenten in beide situaties voorhanden zijn. Dit schema is gebruikt om bij een 3-tal casussen na te gaan in hoeverre de geïnterviewde gemeenten al hebben geanticipeerd op de vraaggerichte situatie. Voor zover mogelijk is in de casussen tevens onderzocht, welke effecten van de nieuwe instrumenten kunnen worden verwacht.

De belangrijkste conclusies worden onderstaand kort samengevat:

1. De geïnterviewde projectleiders onderkennen de toegevoegde waarde van regionale samenwerking;
2. Er is nog niet altijd voldoende aandacht voor stedelijk management, i.c. het belang van samenhang tussen bedrijventerreinen en hun omgeving;

3. Voor meer marktwerking heeft een zacht sturingsconcept de voorkeur. De geïnterviewde gemeenten volgen nog in overwegende mate een hard sturingsconcept. Het sturingsconcept is afhankelijk van het pad dat wordt gevolgd. Een hard sturingsconcept leent zich voor projecten met afgebakende doelen, waarbinnen relatief weinig flexibiliteit bestaat. Een zacht sturingsconcept leent zich voor situaties waarin partijen gaandeweg het proces gemeenschappelijke doelen formuleren en ten uitvoer (trachten te) brengen;
4. De casussen tonen aan dat wanneer de ondernemers onvoldoende betrokken worden, de kans op afkalving van het draagvlak aanzienlijk is;
5. Het is gewenst om de kwantitatieve en kwalitatieve informatie over economische functie en de effecten van het ondernemen op bedrijventerreinen te verbeteren.

Als aanbevelingen wordt aan de gemeenten in overweging gegeven:

1. De regie over herstructureringsprocessen in beginsel aan de markt over te laten;
Hierdoor ontstaat de noodzakelijke ruimte voor creativiteit van de markt;
2. Het belang van de herstructurering voor de gemeente te definiëren;
Dit kan dienen als basis voor de onderlinge prioritering van projecten.
3. Op basis van het belang te besluiten over investeringen in de herstructurering;
Naarmate het belang van de herstructurering voor de stad als geheel groter wordt, kan dit grotere investeringen van de overheid legitimeren.
4. De marktpartijen vooralsnog te faciliteren door het beschikbaar stellen van kennis en informatie;
Over bedrijventerreinen is veel minder informatie beschikbaar dan bijvoorbeeld over de detailhandel. Op basis van meer en betere informatie zal de markt in staat zijn betere beslissingen te nemen.
5. Duurzame relaties aan te gaan met de eindgebruikers van bedrijventerreinen;
De eindgebruikers en de gemeente hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van bedrijventerreinen. Wanneer zij gezamenlijk optrekken kan een spiraal van verrommeling en verpaupering worden voorkomen dan wel kan deze omgebogen of verzacht worden. Indien later alsnog herstructurering dient plaats te vinden, ligt het voor de hand dit ook gezamenlijk op te pakken.
6. Te kiezen voor maatwerkoplossingen.
Elke herstructurering heeft zijn eigen specifieke context en beperkingen. Er dient daarom altijd maatwerk door de gemeente te worden geleverd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij het begin van de opleiding MCD (Mastercitydeveloper) had ik het idee dat ik al aardig wat kennis bezat over stadsontwikkelingsprojecten. Voor zover het de inhoud betreft, heeft de opleiding me daarin bevestigd. Toch viel er veel bij te leren, ook op onderdelen nog wel inhoudelijk, maar vooral ten aanzien van het proces om een complexe gebiedsontwikkeling naar het gewenste resultaat te leiden. Centraal daarin staat het verknopen van belangen. Hiervoor dienen niet alleen partijen bijeengebracht te worden die een bijdrage aan de businesscase willen geven (shareholders), maar ook partijen die anderszins belang hebben bij de gebiedsontwikkeling, zoals bewoners en maatschappelijke organisaties (andere stakeholders). Van de procesmanager vraagt dit een breed strategisch inzicht en een groot inlevingsvermogen in de achtergronden en belangen van betrokken partijen. De procesmanager dient daartoe over bijzondere competenties en vaardigheden te beschikken. Een valkuil daarbij is wanneer deze zich te veel laat leiden door zijn eigen kennis en normen en waardencomplex. De kans is dan erg klein dat de drive tussen partijen zal ontstaan om er gezamenlijk uit te komen. Uiteindelijk gaat het er om interacties tussen partijen teweeg te brengen c.q. uit te lokken.

In de vorige leergangen van de MCD zijn een flink aantal scripties geweid aan de bedoelde interactie tussen partijen bij een gebiedsontwikkeling, zoals het organiserend vermogen. Daarbij werd niet alleen bijgedragen aan een versterking van de theorievorming, maar werden ook relaties tussen de theorie en de praktijk gelegd. Mede hierdoor heeft de gebiedsontwikkeling zich de afgelopen jaren verder kunnen professionaliseren.

Een onderdeel van de gebiedsontwikkeling waar de laatste jaren veel over is en steeds meer wordt geschreven, maar waar de tastbare resultaten in de praktijk beperkt zijn gebleven, zijn de bedrijventerreinen. Zoals bekend verondersteld is er in Nederland een groot aantal bedrijventerreinen dat kampt met (versnelde) verouderingsverschijnselen. De herstructurering van deze terreinen komt nog niet in voldoende mate van de grond. Bij de voorbereiding van de herstructurering van een bedrijventerrein lijkt er in een groot aantal gevallen al snel een soort impasse te ontstaan, waarin partijen een afwachtende houding aannemen. Het bedrijventerrein Cartesiusweg¹ in Utrecht is daar een voorbeeld van. Met toenemende verwondering heb ik mij afgevraagd hoe het komt dat nog maar relatief weinig tastbare resultaten zijn bereikt om verouderde terreinen een nieuwe toekomst te geven. Dat terwijl in het landelijk gebied in grote omvang nieuwe bedrijventerreinen worden aangelegd. Enerzijds legt de uitbreiding van het bedrijventerreinenareaal beslag op de schaarse ruimte in Nederland, anderzijds draagt het mede bij aan het verrommelen en dichtslibben van het landschap.

1 Dit gebied is door 8 studenten van MCD-6 onderzocht als onderdeel van het referentieproject Cartesiusdriehoek

In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw verloren veel bedrijfspanden uit het begin van de industrialisatie hun functie. Latere generaties bedrijventerreinen volgden. De veroudering lijkt daarbij in een steeds sneller tempo te verlopen. Langs de ontsluitingen van een groot aantal steden en dorpen zijn de gevolgen daarvan waarneembaar. Zelfs groeikernen als Lelystad, waar ik destijds werkzaam was, hebben daarmee te maken. In het managementteam van stadsontwikkeling in Lelystad vonden destijds regelmatig discussies plaats over nut en noodzaak om vanuit de gemeente initiatieven te ondernemen om bedrijventerreinen van soms minder dan 25 jaar oud te herstructureren. Omdat de rol die de gemeente daarbij zou kunnen of moeten spelen niet was uitgekristalliseerd, ontstond eigenlijk al op voorhand een impasse.

Wat mij opvalt, is dat het telkens weer de overheid is die de regie over de herstructurering van bedrijventerreinen nagenoeg geheel naar zich toe trekt. Daarbij wordt veelal uitgesproken dat het gewenst is om meer inbreng en betrokkenheid van de markt te krijgen. Het feit dat de markt de handschoen niet breed oppakt, is een sterke aanwijzing dat niet alle voorwaarden voor marktparticipatie zijn vervuld. Wanneer de overheid echt marktwerking op bedrijventerreinen nastreeft, zullen daarvoor de voorwaarden moeten worden geschapen. Er is al onderzoek verricht, dat een en ander bevestigt.² Daarvoor zijn maatregelen op lokaal, regionaal, zowel als landelijk niveau noodzakelijk.

De mogelijke menging van functies staat sinds de verschijning in 2006 van het rapport “Werklandschappen” van het ministerie van VROM volop in de belangstelling. Het rapport pleit er voor om functies als wonen, werken en recreëren met elkaar te vervlechten en zo tot gevarieerde en aantrekkelijke combinaties te komen. Dat idee wil ik oppakken en combineren met de mogelijke strategieën voor herstructurering van bedrijventerreinen, zoals beschreven in het rapport “Kansen voor kwaliteit” van de taskforce herontwikkeling bedrijventerreinen. In samenhang daarmee gaat het onderzoek niet over bedrijventerreinen in de traditionele betekenis, maar over werklocaties. Een definitie van het begrip werklocatie volgt in het verloop van de scriptie. Voor dit moment volstaat dat een werklocatie wordt gekenmerkt door een substantieel aandeel van werkfuncties in een gebied.

1.2 Probleemstelling

De overheid ziet zich geconfronteerd met een aanzienlijke herstructureringsopgave van bestaande bedrijventerreinen en een forse leegstand van kantoren. De oorzaken daarvan zijn ondermeer een snelle veroudering en het ontbreken van een goede aansluiting tussen vraag en aanbod. Naast een collectieve aanpak van de achterstallige herstructureringsopgave zet het rijk in op verzakelijking (marktwerking) en de positionering van planning en uitvoering op regionaal niveau³. De gemeenten krijgen de komende jaren met die nieuwe context te maken en zullen zich afvragen welke kansen en bedreigingen die voor het meebrengt. De centrale vraag c.q. probleemstelling daarbij is op welke wijze

2 O.a. Klooster, E. van 't, Van barrière naar gat in de markt, augustus 2006

3 Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen, “Kansen voor Kwaliteit”, pag. 9-10

en met welke instrumenten de gemeente kan (blijven) sturen opdat de herstructurering van bedrijventerreinen tot een zo groot mogelijke meerwaarde voor de stad als geheel leidt

1.3 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is om na te gaan op welke wijze en in hoeverre de gemeente van vanuit haar toekomstige rol kan bijdragen aan de vorming van toekomstbestendige binnenstedelijke werkfuncties, met een normale, marktgestuurde levenscyclus. De werkfuncties worden daartoe in het perspectief van stedelijke gebiedsontwikkeling geplaatst. Vanuit die invalshoek maken zij een integraal onderdeel uit van het stedelijke weefsel en het sociaal-maatschappelijke leven van de stad.

1.4 Onderzoeksvraag en aanpak

Uit de aanleiding, de probleemstelling en de doelstelling komt de volgende onderzoeksvraag naar voren:

Onderzoeksvraag:

Welke opties staan voor de gemeente open om verouderde bedrijventerreinen te herstructureren en voor langere tijd een levensvatbaar werkmilieu te creëren?

Om die vraag te kunnen beantwoorden zijn deelvragen en subvragen geformuleerd. De deelvragen zijn de navolgende:

Deelvragen:

1. Welke aanleidingen waren er om tot herstructurering over te gaan, wie heeft het initiatief genomen en welke doelen heeft men daarbij voor ogen gehad?
2. Op welke doelgroepen van eindgebruikers wil men zich richten en welke uitstraling past daarbij?
3. Welke inspanningen worden gepleegd om tot een grotere mate van toekomstbestendigheid te komen?
4. Wat zijn belangrijke proceskenmerken ten aanzien van samenwerking, afstemming en bijsturing?

Op basis van de deelvragen zijn subvragen geformuleerd die aan de gemeentelijke projectleiders van 3 herstructureringsprojecten zijn voorgelegd. Voor deze subvragen zie bijlage 2. Het betrof projecten van uiteenlopende aard en omvang, in verschillende delen van het land. De vragen hebben niet alleen betrekking op de gevolgde praktijk, maar ook op het toetsen van mogelijkheden en ideeën om op basis daarvan tot meer toekomstbestendige werklocaties te komen.

1.5 Relevantie

In een dichtbevolkt land als Nederland is het van belang om zorgvuldig met de schaarse ruimte om te gaan. Terwijl er aan de randen van de stad en langs de snelwegen veel nieuwe bedrijventerreinen ontstaan, treedt op bestaande bedrijventerreinen een proces van relatief snelle veroudering op. Nadat de oorspronkelijke bedrijven zijn vertrokken, worden de kavels en opstallen in veel gevallen voor laagwaardiger functies, zoals opslag, gebruikt. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de verschijningsvorm (beeldkwaliteit) en de belevingswaarde van het gebied zelf. De uitstraling heeft een negatieve uitwerking op de omliggende woongebieden en de stad als geheel. Vooral in de avonduren

en de weekenden zijn het vaak betrekkelijk desolate gebieden. Langzamerhand verliezen deze ook hun economische betekenis voor de stad. Onderhoud vindt nauwelijks meer plaats. Daardoor worden het steeds minder aantrekkelijke plaatsen om te komen. Het omkeren van deze negatieve spiraal van verval, lukt vaak alleen wanneer de overheid met "lawinekapitaal"⁴ (grote investeringen) over de brug komt. Er begint dan een nieuwe cyclus van bloei en (toekomstig) verval.

De overheid houdt zich bezig met de vraag of, c.q. hoe, het mogelijk is om bij herstructurering te komen te komen tot een normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen, waarbij zij hooguit een beperkte, faciliterende, rol inneemt.⁵ In deze scriptie zal worden ingegaan op een deel van die vraag, namelijk ten aanzien van binnenstedelijke bedrijventerreinen. Daarbij zal worden ingegaan op de mogelijkheid (en wenselijkheid) om werkfuncties geheel of gedeeltelijk op deze terreinen in stand te houden.

Het onderzoek sluit aan bij een recent verschenen rapport van de TU-Delft en INBO-adviseurs (in opdracht van het ministerie van VROM)⁶. Dit rapport is bedoeld om inspiratie te bieden voor vernieuwende ontwikkelstrategieën voor bedrijventerreinen. Om die ontwikkelstrategieën te doen slagen is een daarop afgestemde gebiedsgerichte aanpak van de publieke en private sector noodzakelijk. In mijn onderzoek wordt hiernaar een eerste deelverkenning gedaan, toegespitst op de rol van de overheid bij de herstructurering van bestaande binnenstedelijke bedrijventerreinen.

1.6 Onderzoeksopzet/leeswijzer

HOOFDSTUK 2. Werklocaties als species van gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wenselijkheid om de problematiek van de bedrijventerreinen te benaderen vanuit de theorie van de gebiedsontwikkeling. Er is voor gekozen om dit onderdeel vanuit hoofdstuk 3 te verbijzonderen, omdat bedrijventerreinen nog te vaak als een enclave binnen het stedelijk gebied worden benaderd, met geheel verschillende eigenschappen van de rest van het stedelijk weefsel. .

HOOFDSTUK 3 Literatuuronderzoek

Om de onderzoeksvraag uit par. 1.4. te beantwoorden, is in de eerste plaats uitgebreid onderzoek gedaan naar het theoretisch kader. Over de problematiek op bestaande bedrijventerreinen is een grote hoeveelheid informatie beschikbaar. Als eerste wordt ingegaan op het ontstaan en het functioneren van de al bestaande bedrijventerreinen. Vervolgens komt de verouderingsproblematiek aan de orde. Hierna wordt de beleidscontext van herstructurering samengevat, gevolgd door de remmende factoren die daarbij (nog steeds) een rol spelen. Na behandeling van de oplossingsrichtingen die de theorie aandraagt, wordt in de synthese een model gepresenteerd dat in de casussen zal gebruikt om te toetsen welke waarde dat model voor de praktijk heeft.

4 Ontleend aan Jane Jacobs, *The death and life of great American cities*, 1961

5 Taskforce herontwikkeling bedrijventerreinen, "kansen voor kwaliteit", blz. 10

6 INBO/TU-Delft (2010) *Van bedrijventerrein naar werkmilieu, Aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën*.

HOOFDSTUK 4 Uitwerking casussen

In dit hoofdstuk wordt een verkennend onderzoek gedaan naar het gemeentelijk handelen bij de herstructurering van bedrijventerreinen. Het onderzoek richt zich op het verkrijgen van informatie over het gemeentelijk handelen gedurende de gehele levenscyclus van het terrein, vanaf het eerste initiatief tot aan de beheerfase. Daarbij spelen ondermeer doelen en uitgangspunten en sturing op het proces en de inhoud een rol.

HOOFDSTUK 5 Conclusies en aanbevelingen.

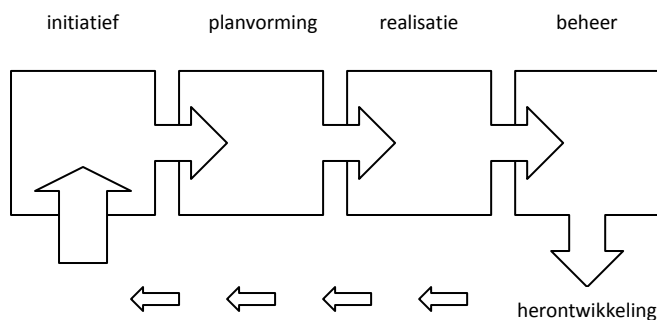
In de conclusies zal aan de orde komen welke overeenkomsten en verschillen er zijn tussen enerzijds de theorie en het daarop aansluitende model in par. 3.10 en anderzijds de gevolgde praktijk in de casussen. Daaruit volgen een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 Werklocaties als species van gebiedsontwikkeling

2.1 Introductie

In brede kringen bij de overheid en in de wetenschap is het besef doorgedrongen dat de huidige planning, ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen, verouderd en onvoldoende gedifferentieerd is. De huidige praktijk sluit steeds minder aan bij de veranderende behoeften in de markt en de samenleving. Dit noodzaakt tot een andere manier van denken en handelen. Een belangrijke aanzet tot die andere manier van denken en handelen is gegeven door de VROM-raad in zijn advies "Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen" (2006). In dat advies doet de raad een aantal richtinggevende aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen. Omdat de focus daarbij ligt op een nieuw perspectief, is daarvoor het begrip werklandschappen geïntroduceerd. De aanbevelingen van de VROM-raad zijn opgepakt en verder uitgewerkt door ondermeer Habiforum.

Habiforum stelt, dat het de hoogste tijd is voor een paradigmashift⁷. Nog niet zo lang geleden kon de stedelijke gebiedsontwikkeling op bedrijventerreinen gelijk worden gesteld aan de ontwikkeling van een plek. Vandaag de dag wordt de ontwikkeling van deze gebieden meer in samenhang met hun omgeving gezien. Daarbij wordt afgestapt van de monofunctionele benadering van wonen, werken en groen en wordt ingestoken op een multilevel-karakter en samenwerking in multactor-systemen. Het multilevel-karakter duidt op een integrale benadering vanuit verschillende schaalniveaus. Gebiedontwikkeling wordt aldus beschouwd als een samenstel van activiteiten die zijn afgeleid van en ingebed in een steeds groter geheel (bijv. de wijk, het stadsdeel, de stad en de regio). De multi-actorbenadering gaat uit van interactieve samenwerking tussen (een toenemend aantal) partijen. Deze samenwerking beperkt zich niet uitsluitend tot de planvoorbereiding, ontwikkeling en uitvoering, maar ook over het (toekomstige) beheer. Het gaat dus om de gehele levenscyclus van het bedrijventerrein zoals in onderstaand schema is weergegeven.



Figuur 2-1 Fasen van Stedelijke gebiedsontwikkeling (Bron. Verlaet, J. van 't, 2008)

⁷ Een paradigma is een lens waardoor mensen de werkelijkheid zien. Het bepaalt hoe informatie wordt geïnterpreteerd en geanalyseerd. Een paradigma stelt daarmee grenzen aan de oplossingen die voor problemen gevonden zullen worden.

In de initiatiefase wordt het idee geboren om een gebied te gaan (her)ontwikkelen. Dat kan ter uitvoering zijn van een vastgesteld beleid, maar ook ontstaan als reactie op problemen of op nieuwe kansen die zich voordoen. In de initiatiefase wordt de ambitie en positionering van het gebied vastgesteld. Van 't Verlaat wijst er op dat een contextuele analyse vaak wordt overgeslagen, wat leidt tot een introverte focus op de betreffende gebiedsontwikkeling.

Gedurende de planvormingfase worden de sectorale en facetmatige aspecten geïntegreerd in een goed plan, dat –binnen de beschikbare middelen- gericht is op een zo hoog mogelijke ruimtelijke en functionele kwaliteit.

In de realisatiefase wordt het plan daadwerkelijk gerealiseerd.

De beheerfase heeft betrekking op zowel het openbaar gebied als het private vastgoed. Het gaat om inrichting, onderhoud en gebruik. Het niveau van beheer kan erg uiteenlopen.

Bedacht dient te worden dat het bij herontwikkeling niet per definitie gaat het om een volledige of geheel nieuwe aanpak van een plangebied. De betrokken partijen dienen gezamenlijk tot consensus te komen over de aard en omvang van de te verrichten ingrepen in het gebied. Daarnaast kunnen de reeds aanwezige kwaliteiten er aan bijdragen om het te herontwikkelen gebied op de kaart zetten (imago en identiteit).

2.2 Duurzame marktkwaliteit in de gebiedsontwikkeling

Zoals uit het advies “Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen” van de VROM-raad blijkt, wordt groot belang toegekend aan het aspect duurzaamheid. Voor bestaande bedrijventerreinen houdt dit in dat, naast de wensen van de huidige gebruikers, waar mogelijk ook rekening moet worden gehouden met zich aandienende trends en dat flexibiliteit dient te worden ingebouwd om te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. In samenhang met de beantwoording van de vraag wat dit betekent voor de praktijk van de stedelijke gebiedsontwikkeling, zal eerst kort op de theorie van de stedelijke gebiedsontwikkeling worden ingegaan.

Van het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling zijn verschillende definities in omloop. Van 't Verlaat definieert gebiedsontwikkeling als “Het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ruimtelijke ontwikkeling van stedelijke gebieden⁸. De Zeeuw geeft een definitie waarin ondermeer de manier van werken (het proces) meer centraal staat: “Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied⁹”. Hij signaleert daarbij dat er beleid genoeg is, maar dat het gaat om de uitvoering (“implementation gap”). Omdat deze scriptie de rol van de overheid als onderwerp heeft, wordt de definitie die het proces het meest centraal stelt, i.c. die van de Zeeuw, als uitgangspunt genomen. Voor deze scriptie zijn in aanvulling daarop nog 2 zaken van belang:

1. Het iteratieve karakter van gebiedsontwikkeling komt niet expliciet tot uiting. Het resultaat ontwikkelt zich (en wijzigt) gedurende het proces. Dit als uitkomst van een vaak langdurige en

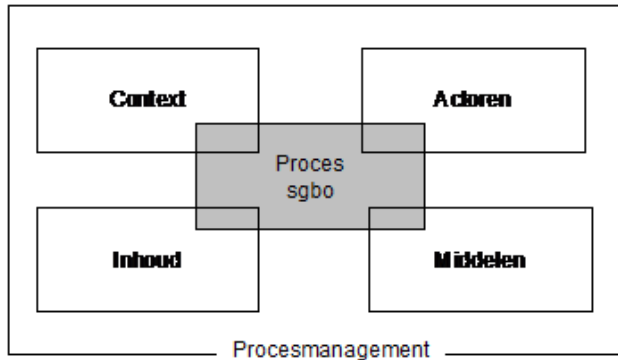
8 Verlaat, J. van 't, Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen (2008)

9 Zeeuw, F. de, De Engel uit Marmer (2007).

complexe interactie tussen partijen met uiteenlopende achtergronden, visies, belangen, ambities en (financiële) mogelijkheden.

2. Er wordt geen specifieke aandacht besteed aan het toekomstige (duurzame) beheer van het gebied. Dat kan echter onderdeel uitmaken van de door partijen onderkende belangen.

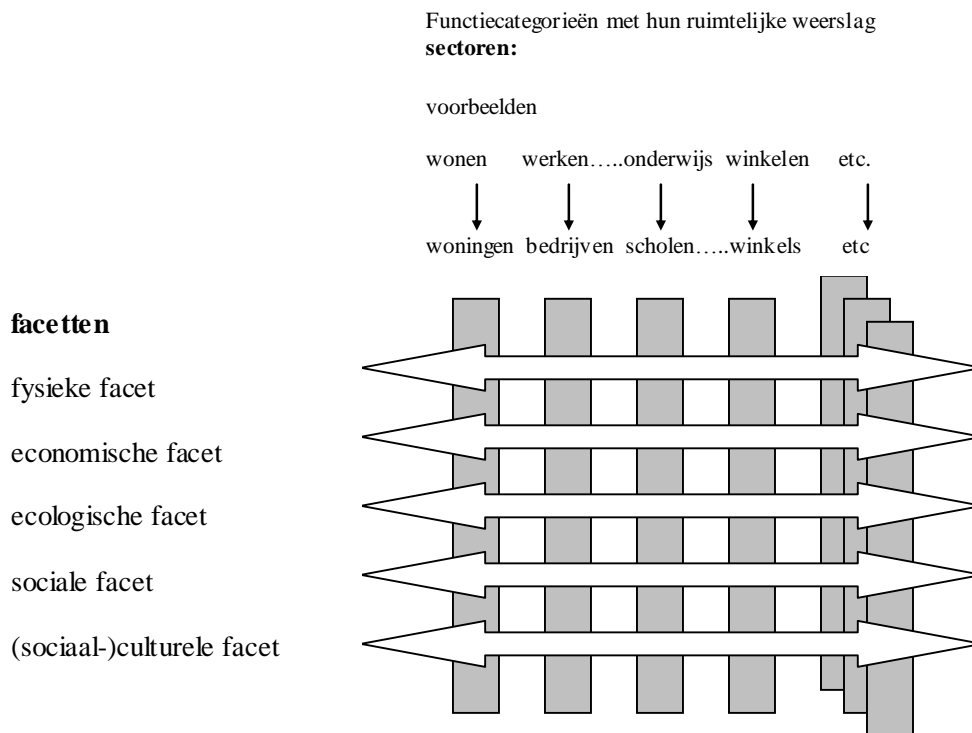
Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door een integrale benadering, waarbij de inhoud en het proces aan elkaar verbonden worden. In het navolgende schema wordt eerst ingegaan op de ingrediënten van de stedelijke gebiedsontwikkeling.



Figuur 2-2 Schematisch overzicht stedelijke gebiedsontwikkeling. J. van 't Verlaat (2008).

De context bestaat in de eerste plaats uit omgevingsfactoren, in het bijzonder economische, sociale, geografische en andere maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de ruimtelijke dynamiek van steden en hun functioneren. In de tweede plaats betreft de context het beleid op hogere schaalniveaus en in de derde plaats de aanwezige en toekomstige infrastructuur. Tenslotte dient rekening gehouden te worden met het politieke en maatschappelijke draagvlak, alsmede met randvoorwaarden op ondermeer het juridische, technische, bestuurlijke en financiële vlak.

De inhoud kan worden beschouwd als het object van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen sectorale en facetmatige aspecten. Zie hiervoor onderstaand schema.



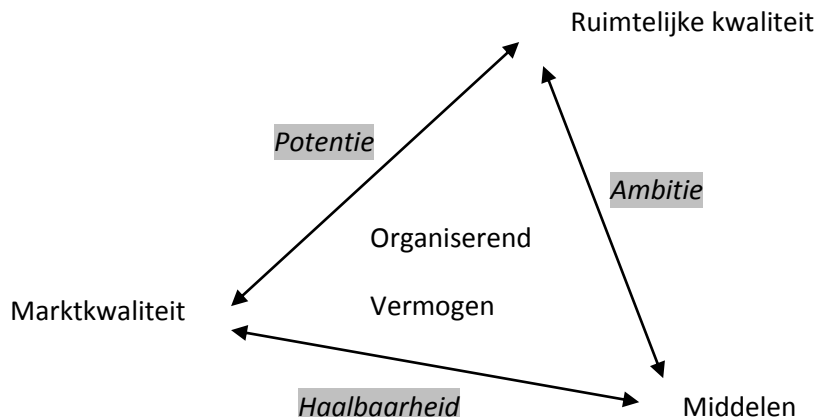
Figuur 2-3 Sectoren en facetten. J. van 't Verlaat (2008)

De integratie tussen sectorale en facetmatige aspecten dient te leiden tot een resultaat met voldoende ruimtelijke en marktkwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit heeft betrekking op de verschijningsvorm van de ruimtelijke omgeving in de zin van belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Marktkwaliteit duidt op de mate waarin aan de (toekomstige) eisen en wensen van de markt zijn vertaald naar het gebied.

De actoren kunnen worden onderscheiden in publieke, private partijen en burgers en belangengroepen. Bij de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen gaat het niet alleen om de aanwezige actoren, maar ook om actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de toekomstige versterking en verduurzaming van het gebied.

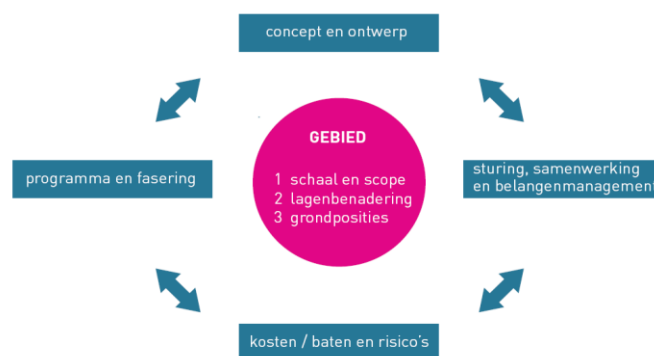
De middelen duiden in de eerste plaats op geld en grond. Daarenboven bestaan deze ook uit kennis en kunde.

Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door een integrale benadering. Enerzijds gaat het om zeer uiteenlopende inhoudelijke invalshoeken, anderzijds om een groot aantal actoren met uiteenlopende achtergronden, ambities, belangen en mogelijkheden. Het is daarmee een complex proces, waarvan het resultaat in belangrijke mate van het organiserend vermogen afhangt. Daarbij gaat het er in alle fasen van het proces om te komen tot een optimalisatie van 3 invalshoeken, t.w. ruimtelijke kwaliteit, functionele (=markt)kwaliteit en middelen. Zie hiervoor onderstaande figuur.



Figuur 2-4 Optimaliseringsdriehoek. Bron: Verlaat, J. van 't (2003) en Hoek, M. van (2008)

Bij de herontwikkeling en verduurzaming van bedrijventerreinen, gaat het er om op basis van nieuwe inzichten te komen tot een heroverweging en herijking deze 3 invalshoeken. Daarvoor is op zijn minst een gedragen strategische visie nodig, welke is ingebed in de stedelijke structuur en de beleidscontext en urgentie op hogere schaalniveaus. Deze visie is richtinggevend, maar kan naar behoefte gedurende het gehele proces worden bijgesteld, mits deze gericht blijft op een stevig concept. De praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, verbonden aan de afdeling Real Estate and Housing van de Faculteit Bouwkunde TU Delft hanteert een viertal aspecten (ingrediënten) als basis om gebiedsontwikkeling te onderzoeken. Binnen de verschillende procesfasen van gebiedsontwikkeling spelen deze vier aspecten (en hun onderlinge samenhang) een rol, waarbij het gebied centraal staat. Het onderstaande schema geeft dit weer.



Figuur 2-5 Aspecten gebiedsontwikkeling Bron: A. Franzen (2010)/TU-Delft

3 Literatuuronderzoek

3.1 *Begripsbepaling werklocatie*

Bedrijventerreinen bieden ondernemers de benodigde ruimte waarop zij hun ondernemingsactiviteiten kunnen uitoefenen. Gelet op de dominante positie van de industrie werd tot de jaren '70 meestal de benaming industrieterrein gebruikt. Naderhand zijn de bedrijventerreinen steeds meer ingenomen door andere gebruikers. De handel en nijverheid (o.a. de bouwnijverheid) en de logistiek vormen nu tezamen de grootste gebruikersgroep op bedrijventerreinen. Maar ook vele andere functies hebben hun plaats gevonden op bedrijventerreinen, zoals: , de logistiek, de zakelijke dienstverlening consumentendiensten en de kwartaire sector(overheid). Deze ontwikkeling is niet bewust door de overheid gestuurd, maar heeft zich onder ontwikkeling van globale ontwikkelingen betrekkelijk autonoom voltrokken. Een belangrijk gedeelte van de industriële productie is inmiddels neergeslagen in zogenaamde lage lonen landen. In ons land zijn de dienstensector en later de kennis en informatiesector sterk gegroeid.

De plaatsen die een economische bijdrage leveren aan het vervaardigen van producten worden aangeduid als werklocaties¹⁰. In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen formele en informele werklocaties. De formele werklocaties zijn de locaties die op grond van de Wet ruimtelijke ordening in bestemmingsplannen als zodanig zijn aangewezen. De informele locaties zijn de overige werklocaties, zoals die bijvoorbeeld in woonwijken of in het landelijk gebied voorkomen. De formele werklocaties op hun beurt, kunnen onderscheiden worden in kantorenlocaties en bedrijventerreinen.

In deze scriptie gaat het over de formeel aangewezen bedrijventerreinen, i.c. gebieden die thans de formele bestemming bedrijventerrein hebben. In dat verband wordt aangesloten bij de definitie die het Integraal Bedrijventerrein Informatie Systeem. (IBIS)¹¹ sinds 2009 voor werklocaties hanteert:

Een werklocatie is een terrein dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie

Onder de definitie vallen ook (delen) van werklocaties die gedeeltelijk bestemd en geschikt zijn voor kantoren. Terreinen voor grondstoffenwinning, olie, gas en waterwinning, alsmede terreinen voor agrarische doeleinden zonder verwerking en logistiek en afvalstort rekent IBIS niet tot werklocaties.

Een onlangs geïntroduceerd begrip voor bedrijventerreinen is "werkmilieu"¹². Dit sluit aan op de eerder genoemde paradigmashift van Habiforum. In dit rapport gaat het er ondermeer om inspiratie aan de overheid en marktpartijen te geven voor de ontwikkeling van nieuwe concepten voor marktconforme en toekomstbestendige bedrijvenlocaties. Doordat de marktvraag verandert, is er urgentie voor een

¹⁰Louw, E. et al. Planning van bedrijventerreinen (2009)

¹¹ Arcadis/VROM IBIS Werklocaties. De stand in planning en uitgifte van werklocaties 1 januari 2009 en de uitgifte in 2008 (maart 2010)

¹² INBO/TU Delft Van bedrijventerrein naar werkmilieu, aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën (2010).

veelzijdiger programma, waarbij combinaties met andere functies (wonen, werken, leisure, onderwijs, recreatie en ecologie) onontkoombaar zijn. Dat is reden om het bedrijventerrein dood te verklaren en het begrip werkmilieu te introduceren. Onder werkmilieu wordt dan verstaan: “Een onderscheidende en samenhangende verzameling van locatie- en omgevingseisen, (kennis)infrastructuur en voorzieningen die ondernemers stellen aan het vestigingsklimaat”.

Hoewel het begrip werkmilieu een belangrijke bijdrage kan leveren aan het denken over de toekomstige gebiedsontwikkeling, wordt het in het vervolg van deze scriptie niet als vertrekpunt gehanteerd. Daarvoor zijn een aantal redenen:

- De definitie van het werkmilieu is naar mijn mening nog niet volledig uitgekristalliseerd. Een gebied wordt immers als plek geïdentificeerd met de eisen en voorzieningen die slechts één van de gebruikersgroepen hieraan stelt. Al zijn de voorwaarden en eisen van die gebruikersgroep de belangrijkste, dan nog dienen in de gebiedsontwikkeling de belangen van alle (potentiële) partijen te worden betrokken en (mee)gewogen.
- Het begrip werklocatie heeft in het algemene spraakgebruik een meer neutraal karakter. Dat herinnert ons er aan dat er ook bedrijvenlocaties buiten de aangewezen terreinen zijn, die de overheid in haar integrale strategie zal moeten betrekken.
- Het is niet zeker dat in elke situatie van herstructurering de benadering vanuit het begrip werkmilieu tot een haalbare, c.q. de beste oplossing zal leiden.

3.2 Van organische groei naar overheidssturing

Vanaf de middeleeuwen hebben handel en nijverheid hun plaats gevonden in de steden. Wonen en werk vonden in die tijd naast elkaar plaats, vaak in het zelfde pand. In samenhang met de schaalvergroting ten gevolge van de industrialisatie aan het eind van de 19^e eeuw, was er niet voldoende ruimte om de industrie binnen de grenzen van de bestaande steden te accommoderen. De nieuwe industrie kwam daardoor terecht aan de rand van de steden. Het ging vaak om zware industrie die in de steden grote overlast zou hebben opgeleverd.

Om verbetering te brengen in de erbarmelijke woon en leefomstandigheden van de 19^e eeuw, is in 1901 de Woningwet aangenomen. Deze wet gaf ondermeer minimum kwaliteitseisen voor woonruimte, legde de basis voor het welstandstoezicht, gaf richting aan de ruimtelijke ordening en fungeerde als basis voor de woningbouwcorporaties. Vanaf het aannemen van deze wet ontstond geleidelijk een steeds grotere betrokkenheid en sturing van de overheid op het vlak van de ruimtelijke ordening. Dat mondde in 1965 uit in een aparte wet, de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening.

In de naoorlogse periode was de wederopbouw een belangrijk thema bij de overheid. Er was in die jaren niet alleen sprake van een grote woningnood, ook de economie moest voor een belangrijk gedeelte (opnieuw) worden opgebouwd. Bij de opgaven die daaruit voortvloeiden nam de overheid in overwegende mate het voortouw bij het opstellen van ruimtelijke plannen, zowel als het verwerven, bouwrijp maken en uitgeven van gronden. Hoewel de kwantitatieve opgave ongetwijfeld bovenaan

stond, was er ook ruime belangstelling voor de kwalitatieve opgave om Nederland beter en sterker te maken. Een van de aspecten waarop de overheid ging sturen ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving, was op de scheiding van wonen en werken. Die koers was voor een belangrijk gedeelte ingegeven door de CIAM¹³. Deze organisatie werd in 1928 opgericht door een groep toonaangevende architecten, die vanuit een socialistisch gedachtegoed vorm wilden geven aan de volkshuisvesting en de stedenbouw. Nederlandse representanten daarvan waren ondermeer Merkelbach en Oud. Het CIAM-congres in 1933 had als onderwerp “De functionele stad” en werd afgesloten met een resolutie die bekend is geworden onder de benaming het “Charter van Athene”. Daarin werden stedenbouwkundige beginselen neergelegd ten aanzien van organisatie van alle functies in de stad, in het bijzonder wonen, werken, recreatie en verkeer. Relevante ordeningsprincipes uit het Charter in het kader van deze scriptie zijn¹⁴:

- De scheiding van woon en industriegebieden door groenzones;
- De aansluiting van industriegebieden op infrastructuur (weg, rail en water);
- Concentratie van kleine stadsgebonden ambachtsbedrijven;
- Goede verbindingen met het zakelijke centrum van de stad.

Die ordeningsprincipes leiden tot een ruimtelijke scheiding van functies.

De grote verdienste van het Charter was, dat het de stedenbouw naar een meer wetenschappelijk niveau heeft getild.

Hoewel het CIAM in 1959 werd opgeheven, heeft het nog jarenlang invloed gehad op het denken over de stedelijke ordening en wellicht zelfs nog steeds. De opheffing van de CIAM was het gevolg van een tegenreactie op het Charter van de zogenaamde Forumgroep (o.a. Aldo van Eyck). Uit het gedachtegoed van deze groep is het structuralisme ontstaan. De voorstanders van het structuralisme waren van mening, dat in het functionalisme van het Charter onvoldoende rekening werd gehouden met de sociale aspecten van de mens en de gemeenschap, wat tot uitdrukking kwam in de ‘onherbergzaamheid’ van de stad¹⁵. Ideeën die daarop aansluiten kunnen worden ontleend aan de gezaghebbende Amerikaanse auteur Jane Jacobs. In haar boek “The death and life of great American cities”, (1961) gaat zij in op mechanismen die van een stad een levend orgaan maken. Een van de aspecten die daarbij een prominente rol spelen is multifunctionaliteit (De zgn. Forumgroep noemt dit integratie). De contacten in de stedelijke samenleving kenmerken zich in dat gedachtegoed door functionaliteit en niet door territoriale nabijheid. Monofunctionaliteit daarentegen, zou verveling veroorzaken en niet attractief zijn. Op den duur zal dat leiden tot sociale erosie. Voor bedrijventerreinen geldt dit in beginsel evenzeer als voor woongebieden.

Op dit moment zijn de betrokken overheidslagen in Nederland zich intensief aan het beraden over hun toekomstige rol ten aanzien van de planning, de realisatie en het beheer van bedrijventerreinen. Er lijkt in grote lijnen wel consensus te zijn over de huidige problematiek van bedrijventerreinen en de

¹³ Congrès International des Architectes Modernes, opgericht in 1928

¹⁴ Bron: Klerk, L.A. c.s. Op zoek naar de ideale stad, 1980 Van Loghum Slaterus

¹⁵ Bron: Gastel, F. van, Architectuurgeschiedenis II, juni 2006 “Het stedelijk dak, de geordende kasbah als instrument van herbergzaamheid”.

gewenste oplossingsrichtingen (o.a. verzakelijking van de markt), maar de praktijk blijkt vaak weerbarstiger dan de theorie. De transitie van de bedrijventerreinenmarkt naar een nieuw evenwicht – met de daarbij passende rol en sturing van de overheid-staat nog in de kinderschoenen.

3.3 Generaties bedrijventerreinen en hun huidige verschijningsvorm.

In grote lijnen kunnen bedrijventerreinen ingedeeld naar de perioden waarin deze tot stand zijn gekomen. Bij elke periode zijn de belangrijkste algemene kenmerken opgenomen. In het boek “Planning van bedrijventerreinen”¹⁶ beschrijven Louw et al. 4 generaties bedrijventerreinen:

- **Eerste generatie.**

In samenhang met de industriële revolutie in het midden van de 19e eeuw, ontstonden relatief grootschalige fabrieken aan de randen van de steden. De meeste van deze complexen uit de eerste generatie zijn in de loop der tijd ingekapseld geraakt in het stedelijke weefsel. De fabrieken uit die tijd hebben hun functie verloren en voor een belangrijk gedeelte gesloopt. Dit ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe woongebieden. Gelukkig kon voor sommige fabrieken een nieuwe bestemming worden gevonden of konden deze als industrieel erfgoed behouden blijven. Hier ligt een relatief beperkte herstructureringsopgave.

- **Tweede generatie:**

Dit betreft bedrijventerreinen aan de rand van vooroorlogse woonwijken (periode 1910-1940). Veel van deze terreinen hebben een haven of spooraansluiting. De gebouwen zijn meestal verouderd, de bedrijfsactiviteiten verminderd en leegstand en verpaupering komen veelvuldig voor. De interne ontsluiting voldoet veelal niet meer aan de huidige eisen. Om de werkfunctie hier geheel of gedeeltelijke te behouden zijn aanzienlijke ingrepen nodig (zware revitalisering of herprofilering).

- **Derde generatie:**

In de naoorlogse periode (van 1950-1980) kwam de derde generatie bedrijventerreinen tot stand aan de rand van woonwijken uit de jaren 60 en 70. Door de opkomende betekenis van het wegverkeer kregen deze terreinen meestal tevens een goede ontsluiting via de weg (multimodale ontsluiting). De oorspronkelijke aansluitingen op water en spoorweg verloren op de meeste terreinen van deze generatie geleidelijk aan betekenis. De ontsluiting op het hoofdwegennet is echter meestal redelijk goed. Zowel het openbaar gebied als het vastgoed vertonen regelmatig verouderingsverschijnselen. Sommige van deze terreinen zijn al geheel of gedeeltelijk getransformeerd naar andere functies. Op andere terreinen komen ook in toenemende mate andere functies voor.

- **Vierde generatie:**

De meest recente generatie bedrijventerreinen werd ontwikkeld vanaf de jaren tachtig. Het gaat meestal om terreinen aan de hoofdinfrastructuur (snelwegen en stedelijke ontsluitingswegen), Op

¹⁶ Louw, E. et al. “planning van bedrijventerreinen”, 2009

deze categorie bedrijventerreinen komt in het algemeen minder grootschalige industrie voor, maar soms wel grootschalige logistieke complexen. De vierde generatie kenmerkt zich door goede aansluitingen op hoofd of snelwegen. Tot deze terreinen behoren grootschalige logistieke centra. Voor het overige zijn de hier gevestigde bedrijven vaak kleinschaliger dan die op de andere bedrijventerreinen. Dit hangt samen met de verschuiving van productiebedrijven naar dienstverlening.

- ***Naar een vijfde generatie?***

De huidige binnenstedelijke bedrijventerreinen zijn vooral te vinden in de tweede en derde generatie. De in deze scriptie te behandelen casussen zijn voor het belangrijkste gedeelte bedrijventerreinen van de 3e generatie. Alleen een gedeelte van het bedrijventerrein De Mars in Zutphen stamt uit de 2e generatie. Dat gedeelte maakt onderdeel uit van het toekomstige woongebied Noorderhaven (transformatie). Wanneer bedrijventerreinen op basis van geheel nieuwe inzichten en concepten als werkmilieu worden (her)ontwikkeld, zal een vijfde generatie bedrijventerreinen ontstaan.

3.4 Typologieën bedrijventerreinen

Meest gebruikte typologieën

Voor het aangeven van de typen bedrijventerreinen wordt vaak de IBIS-indeling aangehouden. Deze omvat:

- Zware industrieterreinen
- Zeehaventerreinen
- Gemengde terreinen
- Hoogwaardige terreinen
- Distributieparken

Deze indeling is overigens niet eenduidig. Vergelijkbare bedrijven komen in meerdere typologieën voor.

Varianten

De IBIS-indeling wordt in de praktijk som onvoldoende gevonden voor het aanbrengen van voldoende onderscheidend vermogen tussen door de markt gevraagde vestigingsmilieus. Zo wordt bijvoorbeeld in de gemeente Rotterdam mede onderscheid gemaakt op basis van omgevings en inrichtingskenmerken van bedrijvenlocaties¹⁷. Daaruit resulteert een flinke differentiatie van bedrijfsmilieutypen met uiteenlopende omgevings- en inrichtingskenmerken. Daarbij spelen aspecten als bereikbaarheid, functie(menging), representativiteit (ambitie) en milieucategorieën een rol. Voor de overzichtelijkheid van het aanbod aan de markt is dit teruggebracht tot 4 hoofdtypen van bedrijfslocaties, te weten georiënteerd op de haven, transport-assen, de randstad en tenslotte de locale/regionale markt.

In het eerder aangehaalde onderzoeksrapport “Van bedrijventerrein naar werkmilieu”, is gekozen voor een andere indeling van bedrijventerreinen die beter aansluit op de actuele vraagstelling.

¹⁷ Bron: Rotterdamse bedrijfsmilieutypering 1996. College J. van 't Verlaat 25-03-2009

Onderscheiden zijn locaties naar enerzijds hun ligging (binnenstedelijk, stadsrand of buitengebied) en anderzijds de aard van de opgave (herprofilering, transformatie en aanleg nieuwe locaties). Dat leidt in theorie tot een 9-tal mogelijke combinaties.

In dit onderzoek zal daar niet verder op worden ingegaan. De 3 terreinen die in de casussen zijn onderzocht, zijn gelegen aan de rand van stad of dorp. Het onderzoek beperkt zich tot de typologie gemengde bedrijventerreinen en richt zich in het bijzonder op (zware) revitalisatie en herprofilering. Bij een integrale benadering vanuit de gebiedsontwikkeling dient daar vanzelfsprekend niet op voorhand van te worden uitgegaan. Er wordt echter in het kader van het onderzoek van uitgegaan dat de afweging om de werkfunctie op deze plaatsen (grotendeels) te handhaven reeds heeft plaatsgevonden.

3.5 Het belang van bedrijventerreinen voor de werkgelegenheid

Het economische en maatschappelijke belang van bedrijventerreinen wordt uitvoerig behandeld in het rapport Rapport Werkgelegenheid op bedrijventerreinen¹⁸

In deze studie komen ondermeer de volgende aspecten aan de orde:

- De rol van bedrijventerreinen bij het huisvesten van bedrijven en het mogelijk maken van werkgelegenheidsgroei.
- De betekenis van een integrale benadering van de problematiek op bedrijventerreinen voor de vormgeving van het beleid, nu en in de toekomst
- De invloed van regionale verschillen in de ontwikkeling van werkgelegenheid en andere functies op de vormgeving van het bedrijventerreinenbeleid.

De studie gaat daarnaast in op de dynamiek van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen.

- Bedrijventerreinen zijn voor ons land van grote betekenis, samen goed voor ongeveer 1/3 van de totale werkgelegenheid (ca. 2,4 Mio. banen). Dat aandeel groeit nog steeds. Het grootste deel van de gevestigde bedrijvigheid betreft nog steeds de sectoren industrie en logistiek. Het aandeel van de werkgelegenheid in de dienstensector is juist toegenomen, zowel op het vlak van de zakelijke dienstverlening als de consumentendiensten. In deze laatste sector gaat het met name om perifere detailhandel, zoals bijv. meubelboulevards.
- De groei van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen is hoger dan de totale werkgelegenheidsgroei en komt vooral van de gevestigde bedrijven. Nieuwe bedrijven zijn geen belangrijke oorzaak van die groei.
- Verhuisdynamiek is er vooral tussen bedrijventerreinen onderling. Per saldo stromen er meer banen naar bedrijventerreinen toe, dan er vanaf stromen. De grootste toestroom vindt per saldo vanuit woongebieden plaats. Wat opmerkelijk is, is dat er weliswaar veel bedrijven naar nieuwe bedrijventerreinen trekken, maar dat die verhuisstromen in banenaantallen relatief beperkt van

¹⁸ Weterings et al., Werkgelegenheid op bedrijventerreinen (2009)

omvang zijn. In zijn recente proefschrift stelt Olden¹⁹ dat bij de raming van de behoefte aan bedrijventerreinen te weinig rekening mee wordt gehouden dat de meeste bedrijfsverplaatsingen over relatief korte afstand plaatsvinden. Door bedrijventerreinen als vestigingsplaatsfactor te beschouwen, baseert het beleid zich op theorieën die vooral van toepassing zijn op verplaatsingen over langere afstand.

- Tussen bedrijven en kantorenlocaties bestaan relatief omvangrijke werkgelegenheidsstromen. Dit verschijnsel doet zich voor bij bedrijven uit de zakelijke dienstverlening en in mindere mate de logistiek, vooral in de randstad.
- De afgelopen jaren is op de bedrijventerreinen het aandeel van zowel de kleinere bedrijven toegenomen als het aandeel werkgelegenheid uit de dienstensectoren.
- De behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen zal de komende jaren afnemen.
- Bedrijventerreinen “verschieten van kleur” doordat er zich nieuwe sectoren gaan vestigen. Dit ondermeer als gevolg van schaalvergroting, waardoor deze bedrijven niet langer zondermeer in woongebieden kunnen worden ingepast.

Tussen de onderzochte landsdelen (randstad, intermediaire zone en periferie) blijken nauwelijks verschillen te bestaan in de ontwikkeling van de samenstelling van de economische activiteit. In de randstad komen relatief wel minder grote en middelgrote vestigingen, maar dat komt door de gehanteerde sectorstructuur. In de randstad is een dienstensector met veel grote en middelgrote bedrijven vertegenwoordigd die voor een belangrijk deel buiten bedrijventerreinen gevestigd zijn. Wel verschilt de ruimte-elasticiteit sterk tussen de landsdelen. In de intermediaire zone is die het laagst. Dat wil zeggen dat veranderingen in de werkgelegenheid daar de grootste invloed hebben op het ruimtegebruik op bedrijventerreinen. In deze zone bevinden zich de 3 onderzochte terreinen die het onderwerp zijn van de casussen.

3.6 Veroudering van bedrijventerreinen

3.6.1 Begripsbepaling veroudering

Er bestaat geen eenduidige definitie wat veroudering van een bedrijventerrein inhoudt. Pen en Hiethaar (1998)²⁰ gaan er van uit dat van veroudering sprake is wanneer zich op infrastructuureel, ruimtelijk representatief, milieukundig, economisch en organisatorisch gebied problemen voordoen die elkaar versterken. Volgens Raupp (2008)²¹ is veroudering van bedrijventerreinen het proces waarbij het aanbod van bedrijfsvastgoed en bedrijfslocaties in een specifieke omgeving aansluiting verliest bij hetgeen wordt gevraagd door de markt voor bedrijfsvastgoed en bedrijfslocaties.

19 Olden, H. (2010) Uit voorraad leverbaar, De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen

20 Bron: Schuddeboom et al., Vooronderzoek veroudering en herstructurering, Arcadis 2009

21 Raupp, M. (2008), De gulden middenweg, een onderzoek naar de knelpunten in de markt voor herstructurering van verouderde bedrijventerreinen binnen het kader van de nieuwe grondexploitatiewet, masterproof MSRE 2005-2007

Veroudering van een terrein heeft geen rechtstreekse relatie met de leeftijd van het terrein. Zo kunnen oude terreinen nog een belangrijke economische ruimtelijke en sociale functie hebben²², terwijl terreinen van veel recentere datum soms minder goed functioneren. Bovendien heeft er in het verleden misschien reeds een opknapbeurt plaatsgevonden.

In de voorgaande definities wordt er aan een aantal zaken voorbij gegaan:

- Het is niet gezegd dat het terrein in zijn geheel wordt gekenmerkt door veroudering. Bovendien kunnen tegelijkertijd diverse vormen en gradaties van veroudering optreden op delen van het terrein.
- De veroudering komt veelal pas op de agenda wanneer een (duidelijke) teruggang wordt waargenomen. Het proces van veroudering is dan meestal al langere tijd latent aanwezig.

Gelet op het voorgaande lijkt het beter om aan te sluiten bij de processen van veroudering zoals die in de literatuur worden genoemd. Deze worden verderop in dit hoofdstuk behandeld. Daarvoor wordt een korte introductie gegeven van de problematiek van veroudering van bedrijventerreinen.

3.6.2 Introductie problematiek bedrijventerreinen

Om een eerste beeld te krijgen van de bedrijventerreinenproblematiek in Nederland wordt in deze paragraaf een summier samenvatting gegeven van de recente verschenen opvattingen van Olden (2010) hierover. (proefschrift "Uit voorraad leverbaar"²³).

Het blijkt dat gemeenten gemiddeld genomen al sinds 1991 te veel bouwrijpe grond op de markt brengen. Dat gebeurt nu, in strijd met afspraken tussen Rijk, gemeenten en provincies nog steeds. Lang werd gedacht dat de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen zou leiden tot regionaal economische groei. Dat was aanleiding om het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen onnodig op te voeren. Hoewel beleidsmakers inmiddels inzien dat het zo niet werkt, gaan de ramingen nog altijd uit van een te grote vraag. Volgens Olden hebben alle bestuurslagen hier schuld aan. Het Rijk hanteert veel te hoge ramingen, gemeenten onderbouwen hun bestemmingsplannen slecht en de provincies treden daar niet tegen op. Het is de praktijk dat gemeenten bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen niet onderbouwen met marktonderzoek, maar zich baseren op de ruimte die Rijk en provincies bieden. Gemeenten interpreteren dit in praktijk als een minimum.

De herstructureringsopgave die de drie bestuurslagen in het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 op zich hebben genomen is, in relatie tot het overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen, niet realistisch. Het gevolg van overaanbod en de concurrentie tussen gemeenten is, dat de grondprijs te laag is. Voor ondernemers is nieuwbouw financieel aantrekkelijker dan het een bestaand pand op te knappen. Dat maakt herstructurering voor de marktsector oninteressant.

22 Centraal Planbureau, Veroudering van bedrijventerreinen Een structuur voor herstructurering (2001)

23 Olden, H, Uit voorraad leverbaar Proefschrift promotie 11-03-2010

In hoeverre gemeenten door het ruime aanbod aan bouwrijpe grond op nieuwe bedrijventerreinen meer negatieve ontwikkelingen veroorzaken op bestaande bedrijventerreinen, dient nader te worden onderzocht. Van het leegtrekken van bestaande bedrijventerreinen is in ieder geval nog geen sprake. De feitelijke leegstand op de bestaande terreinen is laag, maar het aanbod is wel sterk gegroeid sinds de eeuwwisseling. De structurele leegstand van incurante panden neemt wel toe en het is aannemelijk dat een gedeelte van de bestaande bedrijfspanden zich in een negatieve spiraal bevindt. Concrete gegevens over het hergebruik van leegstaande panden zijn niet beschikbaar. Al met al kan worden gesteld dat de huidige aanpak niet is toegesneden op de problemen. Een belangrijke misvatting is dat het opknappen van het openbare gebied de veroudering stopt. De grootste problemen ten aanzien van het functioneren van bedrijven hangen samen met verouderd vastgoed.

In de navolgende paragrafen wordt theoretisch en inhoudelijk dieper ingegaan op de bedrijventerreinenproblematiek, in het bijzonder gericht op de bestaande terreinen.

3.6.3 Levenscyclus

Stedelijke levenscyclus

Als onderdeel van de stad hebben bedrijventerreinen te maken met de stedelijke dynamiek in het algemeen en de stedelijke levenscyclus in het bijzonder. Sinds de industriële revolutie kunnen aan aantal kenmerkende ontwikkelingsfasen ten aanzien van de stedelijke ontwikkeling worden aangegeven²⁴:

- Fase 1, Industrialisatie. Deze leidt tot ruimtelijke concentratie in de steden. Deze fase kenmerkt zich door een hoge prioriteit voor economische groei, de vestiging van grootschalige industrieën en de opkomst van lokaal openbaar vervoer.
- Fase 2, Opkomst van de diensten en transport sectoren. Deze leidt tot ruimtelijke deconcentratie. In deze fase treedt een snelle stijging van de welvaart op, stijgt het particuliere autogebruik snel (leidt tot trek vanuit de steden naar de suburbaniteit), wordt het beleid gericht op uitbreiding van de transportinfrastructuur en groeit het aantal kantoren snel.
- Fase 3, Verhoogde aandacht voor de leefomgeving. In deze fase treedt eveneens ruimtelijke deconcentratie op. De fase kenmerkt zich door een snelle stijging van energieprijzen, de afname van de gemiddelde huishoudensgrootte en een toenemende aandacht in het beleid voor openbaar vervoer, stadsvernieuwing en ruimtelijke planning. De grootste bevolkingsstijging doet zich voor in de kleinere gemeenten buiten de FUR's²⁵.
- Fase 4, Opkomst van de ICT-sector. Deze leidt tot nog verdere deconcentratie. In deze fase is sprake van een hoog computergebruik door de samenleving, een verhoogde aandacht voor kleinschalige industrie en meer vrije tijd.

In fase 1 (urbanisatie) werd de ruimtelijke ontwikkeling voor een belangrijk gedeelte gestuurd door het ruimtelijke gedrag van ondernemingen. In de fasen 2 en 3 (desurbanisatie) zijn het vooral de

²⁴ Berg, L. van den, The Urban Life Cycle and the Role of a Market-orientated Revitalisation Policy in Western Europe
²⁵ FUR = Functional Urban Regions, bestaande uit de centrumgemeente en de omliggende suburbane gemeenten.

huishouders de bepalende factor. In fase 2 is hun streven primair gericht op het verkrijgen van een betere woonomgeving in relatie tot een aanvaardbare reisafstand. In fase 3 zijn zij bereid nog hogere offers te brengen voor een aangename woonomgeving. Het gevolg van de desurbanisatie was dat er een trek van bevolking, arbeidspotentieel en werkgelegenheid van de stad naar de suburbane gemeenten optrad. In de centrumsteden trad daardoor een verlies op van de welvaart. Dit uitte zich ondermeer in een afname van de woningkwaliteit, de voorzieningen en de werkgelegenheid. Uiteindelijk vlakt ook de groei van de werkgelegenheid en de bevolking in de ringen rond de centrumgemeente af. Deze wordt niet langer gecompenseerd door een afname in de steden. De totale bevolking en werkgelegenheid van de FUR gaat dien ten gevolge dalen. De beschreven ontwikkelingen zijn onder andere het gevolg van technologische en sociale vernieuwingen en andere exogene factoren.

De toekomstige stedelijke ontwikkeling wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door een tweetal ontwikkelingen:

- De opkomst van de kenniseconomie;
- De Europese integratie.

Ondernemingen en overheden proberen op deze nieuwe ontwikkelingen te anticiperen. De toekomst van de steden hangt voor een belangrijk gedeelte af van het vermogen om zich daaraan aan te passen. Belangrijke veranderingen die daarbij van belang zijn, zijn de volgende:

- De toenemende betekenis van de “quality of life” (naast persoonlijke ontplooiing o.a. de woonwerk en leefomgeving);
- Netwerkvorming. Daarbij gaat het om de intensivering van de relaties tussen Europese steden onderling op het vlak van ondermeer transport, handel, leisure en sociaal verkeer.
- Toenemende competitie tussen Europese steden en regio's;
- Afname van de invloed van nationale regeringen ten faveure van regionale en supranationale (i.c. EU) besturen.

De steden kunnen door gericht beleid en maatregelen op de komende veranderingen inspelen.

Daarbij zijn ondermeer de navolgende aspecten van belang:

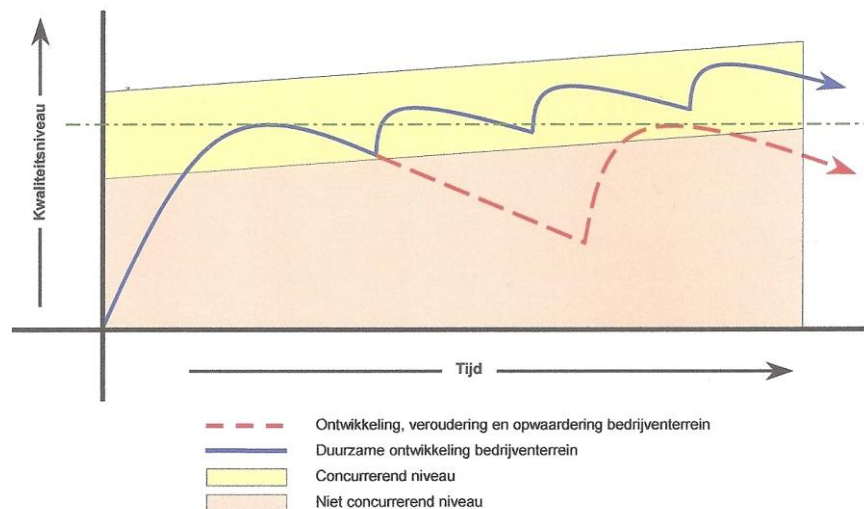
- Meer prioriteit voor het bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving;
- Verbeteren van de bereikbaarheid van de steden en de binnensteden in het bijzonder;
- Meer aandacht voor interlocale verbindingen, i.c. de logistiek op het vlak van personen, goederen, diensten en informatie;
- City Marketing

Levenscyclus op gebiedsniveau

Zoals alle gebieden, hebben ook bedrijventerreinen een eigen levenscyclus. Deze levenscyclus heeft uiteraard samenhang met de stedelijke levenscyclus, maar kent ook een geheel eigen dynamiek. De veroudering van de terreinen is immers voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van de mate waarin de gevestigde bedrijven er in slagen om met hun bedrijfsactiviteiten te anticiperen op externe

ontwikkelingen, zowel op het sociaal-maatschappelijke vlak als op het vlak van product/marktontwikkelingen en vraagpatronen. Alleen op die manier kunnen bedrijven concurrerend blijven.

Wanneer het vastgoed niet het vermogen heeft om zich aan te passen aan veranderende eisen van de ondernemers, zal het bedrijfsterrein verouderen en geleidelijk zijn aantrekkelijkheid voor ondernemers en anderen verliezen. Wanneer de verpaupering te ver voortschrijdt, verliezen de terreinen niet alleen hun economische aantrekkelijkheid, maar zal er ook in toenemende mate ergernis bij omwonenden en werknemers ontstaan. Om op het verpauperde bedrijventerrein in dat stadium op concurrerend peil te brengen is vaak een kostbare opwaarderingslag nodig (zie rode lijn in figuur). Het verlies aan concurrentiekracht en de kostbare opwaardering kan worden voorkomen door een continue kwaliteitsverbetering van het bedrijventerrein. Er is dan sprake van duurzame herontwikkeling (zie blauwe lijn in figuur). Uiteraard kan transformatie, onder omstandigheden, een alternatief zijn voor een dergelijke kostbare opwaarderingslag (zgn. Lawinekapitaal²⁶)



Figuur 3-1 Levenscyclus van bedrijventerreinen. Bron: Provincie Utrecht3-2

Wanneer het lukt om de levenscyclus van bedrijventerreinen (voldoende aantoonbaar) te verlengen, ontstaan daardoor in beginsel mogelijkheden om meer in het gebied te (blijven) investeren. Het investeringsplafond hangt immers mede beïnvloed door enerzijds de periodieke lasten die de eindgebruikers bereid zijn te betalen en anderzijds door de terugverdientijd. Wanneer de hogere investeringen tevens leiden tot een substantiële meerwaarde voor ondernemers, kan een verhoging van de periodieke lasten worden overwogen. Dat kan vervolgens weer (gedeeltelijk) tot een verhoging van het investeringsbudget leiden. Met meerwaarde voor ondernemers wordt niet alleen op de rentabiliteit van het vastgoed gedoeld, maar op alle andere factoren die van invloed zijn op vestigings of verhuisbeslissingen. Een voorbeeld daarvan is een aantrekkelijke werkomgeving voor werknemers. Deze factor zal in belang toenemen naarmate de schaarste aan gekwalificeerde werknemers toeneemt.

²⁶ Jacobs, J. *Uit Death and Life of Great American Cities* (1961).

3.6.4 Vormen en symptomen van veroudering

Vormen van veroudering

In de toelichting op de IBIS-enquête worden vier vormen van veroudering beschreven:

- Technische (functionele) veroudering. Daaronder wordt verstaan een gebrek aan onderhoud;
- Economische veroudering ten gevolge van een wijziging van marktomstandigheden. Deze zijn het gevolg van autonome ontwikkelingen en zijn niet of nauwelijks door de shareholders te beïnvloeden. Een voorbeeld zijn gewijzigde marktomstandigheden, welke voortkomen uit veranderende gebruikerseisen en wensen;
- Maatschappelijke veroudering door bijvoorbeeld gewijzigde regelgeving (milieu, veiligheid, arbeidsomstandigheden etc.);
- Ruimtelijke veroudering door ongunstige liggingaspecten of een conflict tussen verschillende grondgebruikfuncties.

Louw et al. (2009) maken in de eerste plaats onderscheid tussen het vastgoed en het openbare c.q. publieke terrein. Dat onderscheid zal in deze scriptie niet worden gemaakt, omdat het niet bijdraagt aan de integrale benadering en oplossing van problemen in de gebiedsontwikkeling. Dit sluit aan bij de opvatting van Van 't Klooster²⁷ Zij onderscheiden als verouderingsvormen:

- Structurele veroudering. Daarbij gaat het enerzijds om slijtage van bedrijfsgebouwen en infrastructuur als gevolg van achterstallig onderhoud. In grote lijnen komt dit overeen met de technische veroudering die door IBIS wordt gehanteerd. Anderzijds gaat het om veranderingen in de omgeving van het bedrijventerrein, waardoor de oorspronkelijke functie in het geding komt. Naar gelang van de omstandigheden kan de structurele veroudering gebracht worden onder de maatschappelijke of ruimtelijke veroudering in IBIS.
- Economische veroudering. Deze verschilt niet significant van de gelijknamige vorm in IBIS.
- Relatieve veroudering, als gevolg van de toevoeging van nieuw aanbod van bedrijventerrein. Dit is te beschouwen als een species van de economische veroudering. Nieuw aanbod heeft immers invloed op de markt en staat daarmee in concurrentie.

Gelet op het voorgaande wordt uitgegaan van de door IBIS gehanteerde vormen van veroudering.

Symptomen van veroudering

De beschreven vormen van veroudering manifesteren zich op het vlak van de uitstraling van het terrein, de ontsluiting, het ruimtegebruik en aspecten van milieuhygiëne. Het gaat daarbij om waarneembare (zichtbare en meetbare) indicatoren voor veroudering.

De indicatoren van veroudering zijn opgenomen in de navolgende tabel;²⁸

²⁷ Klooster, E. van 't, Van barrière naar gat in de markt (2006)

²⁸ Bron: ETIN-adviseurs 2003, p. 31

Tabel 1 Indicatoren van veroudering. Bron: ETIN-adviseurs 2003

Uitstraling	Ontsluiting	Ruimtegebruik	Milieuhygiëne
Verpaupering openbare ruimte	Slechte bereikbaarheid	Braakliggende kavels	Bodemvervuiling
Verpaupering kavels en panden	Slechte interne verkeersstructuur	Strategische reserves	Geluidoverlast
Oneigenlijk gebruik openbaar gebied	Slechte wegen	Inefficiënte verkaveling	Luchtvervuiling
Zwerfvuil/afval	Ondergrondse infrastructuur	Leegstand	Stank
Slechte bewegwijzering	Ontbreken vervoersmodaliteiten	Gebrek aan uitbreidingsruimte	Stofoverlast
Lelijk aanzicht voorterreinen	Te weinig gebruik modaliteiten		Aanwezige risicovolle bedrijven
Criminaliteit	Verkeersonveilige situaties		
Sociale onveiligheid	Gebrek aan parkeervoorzieningen		
Ontbreken voorzieningen	Gebrek aan laad- en losmogelijkheden		

Het bedrijventerrein in de traditionele zin worden weliswaar in hun basisstructuur als geheel ontwikkeld, de kavels worden voor een belangrijk gedeelte uitgegeven naar gelang de vraagbehoefte van individuele ondernemersgewijze ontwikkeld.

Vaak in samenhang met veroudering van het terrein, doet zich ook technische en economische veroudering van het vastgoed voor. Het gaat daarbij dus niet alleen om achterstallig onderhoud, maar ook om het feit dat het vastgoed steeds minder voldoet aan de behoeften van de huidige en toekomstige gebruikers. Voorbeelden daarvan zijn:

- Een ongunstige verhouding tussen de oppervlakte van bedrijfshallen en kantoren;
- Onvoldoende hoogte of toelaatbare vloerbelasting.

3.7 **Beleidscontext herstructurering**

Bij de herstructurering krijgen gemeenten te maken met beleid (en een daaruit voortvloeiende aanpak) zoals dat op hoger niveau is vastgesteld:

- **De Nota Ruimte** bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De nota ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling. In deze nota is uit overwegingen van doelmatig ruimtegebruik de zogenaamde SER-

ladder²⁹ opgenomen. Deze ladder komt er op neer dat eerst wordt gekeken of er nog capaciteit op bestaande bedrijventerreinen is en of daar ruimtewinst (intensivering) mogelijk is, voordat in overweging wordt genomen om nieuw bedrijventerrein aan te leggen.

- ***Mooi Nederland***

In het verlengde van de Nota Ruimte ligt het programma “Mooi Nederland”. Dit is een initiatief van het ministerie van VROM, gericht op het tegengaan van verrommeling, om zuinig en slim om te gaan met de ruimte en te komen tot betere ruimtelijke kwaliteit. Voor bedrijventerreinen is er kritiek over versnippering van het landschap, verstening en verrommeling door “dozen” langs de snelweg. Doelen daarbij zijn ondermeer:

- zorgen voor een realistischer planning van nieuwe bedrijventerreinen;
- streven naar een duurzame manier van verstedelijking;
- stimuleren van gebruik van bestaande bedrijventerreinen en versnellen van de herstructurering hiervan;
- kwaliteit van bedrijventerreinen verbeteren, zowel van nieuwe als bestaande;
- ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving verbeteren met een innovatieprogramma 'Mooi Nederland'.

- ***Rapport Werklandschappen***

In 2006 brengt de VROM-raad het rapport “Werklandschappen, een regionale strategie voor bedrijventerreinen” uit. Het rapport bepleit ondermeer het afstappen van het traditionele concept ‘bedrijventerrein’. De raad ziet steeds meer kansen in de richting van functiemenging en thematisering. De term (woon)werklandschappen slaat daarbij op een goede ruimtelijke en landschappelijke inpassing van het werken. Dit in aansluiting op de identiteit van onze steden, dorpen en landschappen.

- ***Rapport Kansen voor kwaliteit***

In het rapport “Kansen voor kwaliteit”³⁰ van de taskforce herontwikkeling bedrijventerreinen wordt ingezet op 3 strategische lijnen:

- *Economische stadsvernieuwing.*

Deze lijn richt zich op een inhaalslag te maken om verouderde bedrijventerreinen te herstructureren. Het zou daarbij gaan om ca. 32.000 ha. Inmiddels heeft dit uitwerking gekregen in een convenant tussen het Rijk, provincies (IPO) en gemeenten (VNG) over een nieuwe aanpak van bedrijventerreinen. Doel is het stimuleren van een gezond economisch vestigingsklimaat waarbij open landschappen worden gespaard, verrommeling wordt tegengegaan en duurzaamheid wordt gestimuleerd.

29 Uit “Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (SER 1999)

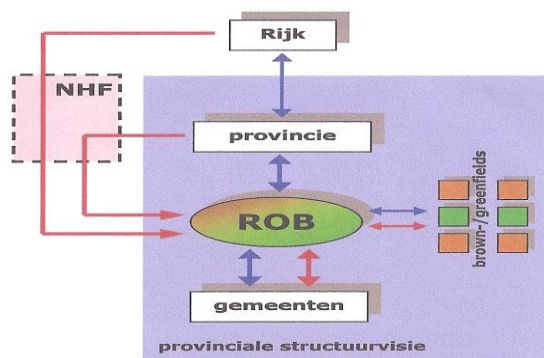
30 Noordanus, P., Kansen voor kwaliteit, Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen, Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (2008)

- o *Verzakelijking.*

Bij verzakelijking gaat het er om tot een meer marktgestuurde bedrijventerreinenmarkt te komen. Daarvoor zijn een zekere schaarste en andere prikkels vereist. Daarbij wordt aangetekend dat er, naast schuifruimte” voor herstructureringsprocessen ook voldoende flexibiliteit in het terreinaanbod. De voorgestane aanpak daarvoor is “Assetmanagement”. Dat houdt in het ontplooiën van activiteiten in alle levensfasen van een zaak (i.c. bedrijventerrein), vanaf de eerste behoeftebepaling tot en met de afbraak. Het doel is steeds weer te voldoen aan de functionele eisen die de huidige en toekomstige gebruikers stellen, kosteneffectief en met inachtneming van wettelijke regelgeving. Dat wordt ondermeer geoperationaliseerd in gebiedsgerichte aanpak (gebiedsontwikkeling) en beheer (parkmanagement).

- o *Regionale aanpak*

In het rapport wordt geconstateerd dat het regionale niveau de juiste schaal is om de planning en uitvoering van bedrijventerreinen ter hand te nemen. De voorgestelde hoofdstructuur is onderstaand schematisch aangegeven. ROB staat hierbij voor regionaal ontwikkelingsbedrijf en NHF voor nationaal herstructureringsfonds.



Figuur 3-3 Gewenste hoofdstructuur planning en uitvoering bedrijventerreinen (Bron: rapport Kansen voor Kwaliteit (THB 2008))

- **Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020**

In aansluiting op het rapport Kansen voor Kwaliteit, hebben het Rijk (EZ en VROM), de provincies en de VNG eind 2009 het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 gesloten. In het convenant worden minimumeisen gesteld aan de manier waarop de samenwerkende overheden het bedrijventerreinenbeleid moeten invullen. Het doel van het convenant is om een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Het betreft hier een groot aantal organisatorische, ruimtelijke, programmatische, economische en inhoudelijke aspecten. In het kader van deze scriptie zijn de volgende aspecten in het bijzonder van belang:

1. De provinciale regietaak ten aanzien van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid;
2. De rol van de gemeente als initiator, opsteller en uitvoerder van het (inter)gemeentelijke regionale bedrijven binnen regionale verbanden en binnen de gestelde provinciale kader;

3. Het Rijk zal de inhaalslag van een herstructureringsopgave in de periode 2010-2020 financieel faciliteren. Daarna eindigt de financiële betrokkenheid van het rijk definitief.
4. Onderschreven wordt dat de bedrijventerreinen markt een regionale (grond)markt is. Daarom is regionale planning, afstemming en samenwerking essentieel
5. De SER-ladder wordt als uitgangspunt genomen.

3.8 Remmende factoren bij de herontwikkeling

In de literatuur komen een aantal remmende factoren naar voren. Olden geeft daarvan een uitvoerige beschouwing³¹. De essentie daarvan is, dat:

- De koerswijziging zoals de VROM-raad die in zijn advies *Werklandschappen* (2006) bepleit nauwelijks van de grond komt. Het accent ligt op de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen omdat herstructurering van bestaande terreinen onrendabel zou zijn en onvoldoende ruimtewinst zou opleveren. Hij wijst er op dat het grootste gedeelte van de herstructurering bestaat uit op het vlak van de revitalisatie (openbaar gebied).
- De planningopgave voor nieuwe bedrijventerreinen overschat de feitelijke vraag, ondermeer omdat geen rekening wordt gehouden met beleidsambities op het gebied van de herstructurering van bedrijventerreinen, van intensivering van het ruimtegebruik en van menging van functies.
- De provincies onvoldoende hun rol (kunnen) nemen als regisseur van een integraal beleid, waarbij herstructurering en de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen op elkaar zijn afgestemd.
- Binnen de gemeenten bestaat nog weinig consensus over de aanpak van herstructurering. De meeste gemeenten zijn van mening dat nieuwe bedrijventerreinen noodzakelijk zijn om de economische groei te faciliteren. Zij denken niet dat dit leidt tot leegstand op bestaande terreinen.

Een meer operationele benadering biedt de inventarisatie van DHV in opdracht van het ministerie van EZ (2007)³². Deze beperkt zich echter tot remmende factoren waardoor marktpartijen van deelname in het herstructureringsproces (kunnen) afzien. Anders gezegd factoren die remmend werken op de verzakelijking van de markt voor bedrijventerreinen. In dat verband wordt een indeling van knelpunten in 5 categorieën gemaakt:

- **Inhoudelijk-technisch**
 - Onvoldoende beschikbaarheid aan specifieke locaties (o.a. zwaardere milieucategorieën en laagwaardige terreinen).
 - Riskante, conjunctuurgevoelige markt.

Eenzijds door de uitgifte van nieuwe bedrijvenlocaties en anderzijds door slecht onderhoud van bestaande bedrijventerreinen zijn op laatstgenoemde terreinen hooguit beperkte waardeverhogingen te realiseren. Dit ontnemt de prikkel om te investeren. Bovendien maakt het aandeel van het vastgoed in de totale investeringslasten van de onderneming doorgaans niet meer dan 1% van de totale investeringslasten voor de grond³³. Het is dan ook niet vreemd dat

31 Olden, H., *Remmende factoren bij de herstructurering van bedrijventerreinen*. (2007)

32 DHV, *Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen* (2007)

33 Louw, E. et al, "Planning van bedrijventerreinen", 2009, pag. 30.

de focus van de eindgebruiker ligt bij de bedrijfsactiviteiten en de omzet die daarmee wordt gegenereerd. Dit kan een verklaring vormen voor het zogenaamde Free-rider gedrag. Wanneer zij gezamenlijk optrekken kan een spiraal van verrommeling en verpaupering worden voorkomen dan wel kan deze omgebogen of verzacht worden. Indien later alsnog herstructurering dient plaats te vinden, ligt het voor de hand dit ook gezamenlijk op te pakken.

- **Juridisch**

Hierbij gaat het om belemmerende wet en regelgeving, alsmede de wijze waarop bestemmingsplannen zijn ingericht.

- **Organisatorisch**

Hierbij gaat het ondermeer om:

- gebrekkige samenwerking en vertrouwen tussen partijen. Dat kan ondermeer samenhangen met een lage organisatiegraad, uiteenlopende belangen en strategische posities.
- Een onevenwichtige vermenging van de rollen van de gemeente als enerzijds ontwikkelaar en anderzijds toezichhouder. Dat kan nog worden versterkt door tegenstellingen tussen gemeentelijke afdelingen en diensten.
- Een onvoldoende mate van kennis, ervaring en daadkracht die soms bij gemeenten aanwezig is.

- **Financieel**

- De waardeontwikkeling van bedrijventerreinen is beperkt. De grootste waardeontwikkeling treedt op in de fasen van planvorming en bouwrijp maken. Deze fasen worden in veel gevallen door gemeenten op zich genomen.
- De financiering kan een probleem vormen, doordat de kost voor de baat uitgaat. Investeerders kunnen worden afgeschrikt doordat bij de start van herstructureringsprojecten meestal veel geïnvesteerd moet worden, terwijl de opbrengsten pas (veel) later volgen.
- De angst voor kapitaalvernietiging en overlast als gevolg van herstructureringswerkzaamheden kan ondernemers weerhouden om medewerking te verlenen.

- **Bestuurlijk**

De discontinuïteit van de politiek (verkiezingen) vormt een risico bij investeringen in herstructurering

Van 't Klooster (2006) spreekt in plaats van over remmende factoren over barrières. Een belangrijk deel daarvan heeft sterke overeenkomsten met de inventarisatie van DHV. De belangrijkste toevoegingen zijn op het vlak van de marktwerking:

- De overheid richt zich primair op het creëren van werkgelegenheid. Dat belemmert het ontstaan van schaarste, welke noodzakelijk is voor het goed functioneren van het marktmechanisme.
- Het prijsniveau van bedrijventerreinen is erg laag in vergelijking tot andere vastgoedsegmenten.
- De grondmarkt kent weinig competitie.

In aanvulling op de door Olden, DHV en Van 't Klooster genoemde factoren, kan nog een aantal aanvullende opmerkingen worden gemaakt ten aanzien van remmende factoren bij de gemeenten:

- **Inhoudelijk**

Over de betrouwbaarheid van de behoeftekant van de planning van bedrijventerreinen bestaat veel discussie. IBIS baseert deze op ramingen van het CPB³⁴. Dit hanteert hiervoor een aantal scenario's op basis van globale en Europese ontwikkelingen. Daarbij treden substantiële verschillen op regionaal niveau op. In een recente publicatie³⁵ signaleert de NVM dat structurele leegstand een groeiend probleem is op een aantal Nederlandse bedrijventerreinen. Deze leegstand zou zich ondermeer voordoen in oude industriesteden, waar een gedeelte van de aanwezige bedrijfsruimte niet meer voldoet aan de huidige eisen en behoeften. Als knelpunten noemt de NVM ondermeer:

- Ongunstige verhouding tussen kantoor en bedrijfsruimte
- Te veel gronduitgifte in jonge steden
- Overaanbod van oudere bouw
- Verpaupering

- **Financieel**

Op dit moment zijn het vooral de gemeenten die zich de herstructurering van bedrijventerreinen aantrekken. Voor hen is de financiering een groot probleem. Meestal zijn hiervoor geen middelen gereserveerd. Wel zijn gemeente vaak bereid om middelen binnen de reguliere begroting of uit het grondbedrijf vrij te maken bij wijze van cofinanciering van subsidies.

- **Organisatorisch**

Gelet op de complexiteit van de opgaven en de financiële impact ervan zijn de provincies in toenemende mate actief op het vlak van de afstemming tussen gemeenten en subsidiëring. Ook ontstaat geleidelijk meer samenwerking op regionaal niveau (zgn. herstructureringsmaatschappijen).

3.9 Oplossingsrichtingen

3.9.1 Introductie oplossingsrichtingen

In paragraaf 3.6.2. is begonnen met een introductie van de bedrijventerreinenproblematiek in Nederland aan de hand van het recente proefschrift van Olden (2010). In deze paragraaf komen opnieuw ter introductie de aanbevelingen aan de orde die Olden in bedoeld proefschrift doet. In de volgende subparagrafen wordt breder en dieper ingegaan op de oplossingsrichtingen in de literatuur. De oplossing voor het overaanbod ligt volgens Olden in het fors bijstellen van de planningsopgave in het Convenant Bedrijventerreinen. Vervolgens moeten gemeenten zich terugtrekken uit de markt voor bedrijventerreinen. Ze moeten de uitgifte overlaten aan marktpartijen en zich toeleggen op het beter onderbouwen van de vraag: weten waar behoefte aan is, welke ondernemers willen groeien of weg

34 Centraal Planbureau

35 NVM, Leegstand op Nederlandse bedrijventerreinen (2010)

moeten uit een woonwijk en of de locatie de bestemming bedrijventerrein moet houden. Belangrijke conclusies uit het onderzoek van Olden zijn:

- Bedrijventerreinen zijn geen instrument van economisch beleid;
- Bedrijventerreinen faciliteren vooral de groei van het plaatselijke bedrijfsleven;
- Bedrijventerreinen zijn onderdeel van de markt voor bedrijfsruimten;
- Het bedrijventerrein is niet het, maar een potentieel vestigingsmilieu.

Aan de betrokken overheidslagen doet Olden de volgende aanbevelingen:

Rijk

- Stel de planningsopgave voor de periode 2010-2020 bij, op basis van een meer realistische raming;
- Operationaliseer de SER-ladder;
- Breng de veroudering goed in beeld.

Provincie

- Formuleer realistische taakstellingen;
- Ga uit van de vervangingsvraag;
- Stel herontwikkeling centraal in het herstructureringsprogramma;
- Zorg voor regie;
- Benoem de eisen aan bestemmingsplannen.

Gemeente

- Ga uit van de lokale dynamiek;
- Voer marktonderzoek uit (PvE);
- Breng de vervangingsvraag in beeld (courantheid bestaand vastgoed);
- Terughoudend met het verwerven van gronden voor nieuwe terreinen;
- Zet in op gebiedsontwikkeling niet op kavels verkopen.

Regio

Regionale samenwerking is meer dan vrijblijvende afspraken over lange termijn en dient zich bezig te houden met programmeren, grondbeleid en uitgiftebeleid.

3.9.2 Uitgangspunten, visie en organiserend vermogen

Visie

In paragraaf 3.7 is al ingegaan op het belang van regionale samenwerking bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. In de Handreiking Regionale Kansen voor Kwaliteit³⁶ worden de belangrijkste opties voor de invulling en aanvulling op het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020 (zie par. 3:7).

³⁶ Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2010), Regionale kansen voor kwaliteit; Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid.

Verwoord. Het valt buiten het kader van deze scriptie om daar nader op in te gaan. Wat blijft vooropstaan is dat, ongeacht de wijze waarop gemeenten en regio's invulling aan het convenant gaan geven, de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen dient te berusten op een samenhangende en gedragen regionale visie.

Denken vanuit meerdere schaalniveaus

Zoals reeds in het voorafgaande gesteld, wordt in het rapport *Kansen voor kwaliteit*³⁷ een regionale aanpak van bedrijventerreinen bepleit. Deze aanbeveling is door het IPO (provincies), de VNG (gemeenten) en de ministeries van VROM en EZ opgepakt in de vorm van het Convenant bedrijventerreinen 2010-2020. Tevens is een handleiding³⁸ gemaakt, waarin de belangrijkste opties worden gegeven om invulling aan de gemaakte convenantafspraken te geven en deze eventueel aan te vullen. Daarbij gaat het allereerst om op provinciaal en/of regionaal niveau te komen tot nadere (convenant)afspraken, over de bestuurlijke, organisatorische en financiële opzet voor de komende jaren. Daarna dienen ondermeer afspraken over de planningtaken, de financiële strategie (fondsvorming?). Daarnaast wordt aanbevolen om aan te koersen op een regionaal grondbeleid, de verzakelijking van de bedrijfsterreinenmarkt en de professionalisering van het duurzaam beheer van bedrijventerreinen.

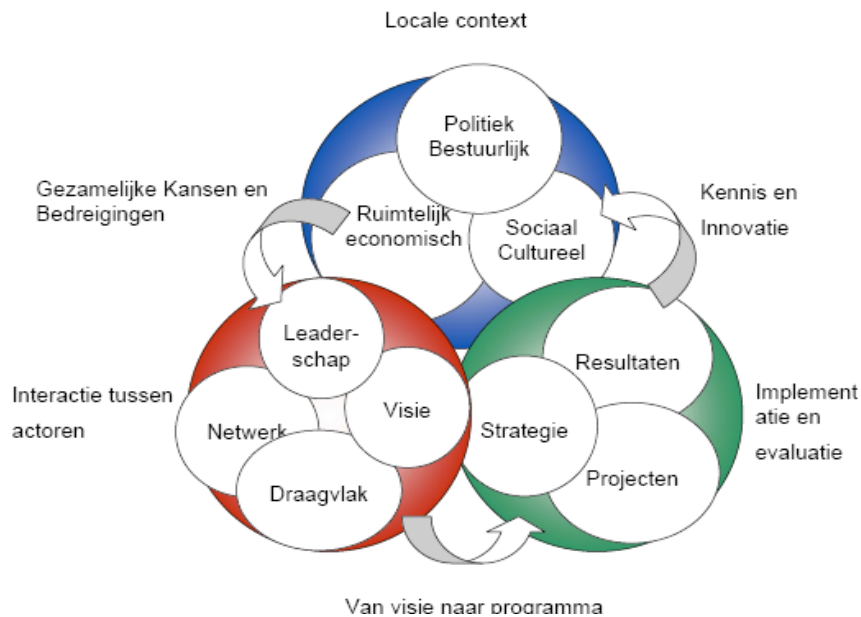
Het opschakelen van de bedrijventerreinenmarkt naar het regionale niveau biedt meerwaarde. Er is immers sprake van een ruimere doelgroep, waardoor wellicht betere kansen voor segmentering ontstaan. Bovendien kunnen mogelijk kansen op het realiseren van verbindingen met de omgeving en bestaande economische structuren. Ook behoort de ongewenste concurrentie tussen gemeenten in de regio tot het verleden.

Organiserend vermogen

Complexe gebiedsontwikkelingen vereisen een hoge mate van 'organiserend vermogen'. Organiserend vermogen wordt door Van den Berg, Braun en Van der Meer (1997) omschreven als 'the ability to enlist all actors involved, and with their help generate new ideas and develop and implement a policy designed to respond to fundamental developments and create conditions for sustainable development'. M. Van Hoek (2008) heeft dit organiserend vermogen verweven in het ontwikkelproces. Figuur 3.4. geeft dit weer.

37 Noordanus, P. et al *Kansen voor Kwaliteit* (2009), Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen

38 Jorritsma, J.A. et al. (2010), *Regionale kansen voor kwaliteit; Handreiking voor uitvoeringsstrategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid*



Figuur 3-4 Organiserend Vermogen in het ontwikkelproces

Waar het bij stedelijk management in de kern om draait is het optimaliseren van de besluitvormingsprocessen. Daarvoor zijn tenminste de volgende elementen noodzakelijk:

- Een sterk leiderschap. Dat bestaat uit een aantal persoonlijke eigenschappen en een goede beheersing van het proces (regie, besluitvorming en sturing)
- Een breed gedragen en gecommuniceerde visie en strategie, afgestemd op de planning en besluitvorming op andere niveaus.
- De vorming van krachtige publiek-private netwerken.
- Een adequate projectorganisatie
- Politiek-maatschappelijk commitment.
- Voldoende ruimtelijk-economische aanleiding (urgentie)

Doelen en ambities

In het rapport Conceptuele gebiedsontwikkeling van werkmilieus³⁹ wordt gesteld dat het belangrijk is dat de doelen en het ambitieniveau van het concept voor het plangebied in een vroeg stadium worden vastgelegd. Dat draagt bij aan de consistentie van de uitvoering en ontwikkeling. Doelen en ambities dienen scherp en prikkelend te worden formuleren en niet als belemmering te worden ervaren. Dat betekent ook dat doelen en ambities reaal en haalbaar moeten zijn. Door een stapeling van ambities kan de financiële haalbaarheid onder druk komen te staan. Dit laatste kan leiden tot vertraging en aantasting van het draagvlak.

³⁹ Wijk, A. van der (2009) Conceptuele gebiedsontwikkeling van werkmilieus; Een exploratieve studie naar succesfactoren voor vernieuwing.

De eindgebruiker(s) centraal

De ondernemers, werknemers en gebruikers van niet-bedrijvenfuncties, zijn te beschouwen als de (potentiële) eindgebruikers van het bedrijventerrein. Wanneer een herstructurering aan hun eisen en randvoorwaarden voorbijgaat, is deze in de meeste gevallen tot mislukken gedoemd. Feitelijk is er dan geen “markt” voor de herstructurering. Wanneer de overheid tegen de wil van de ondernemers ingaat, zal zij veelal van haar zwaarmacht (wettelijke dwang) gebruik moeten maken, met als gevolg sterk verstoorde verhoudingen en financiële schadeloosstellingen (onteigening, uitkoop, etc.).

De ondernemers zelf zijn op basis van hun eerdere ervaringen beducht voor de negatieve gevolgen die de omvangrijke herstructureringsoperaties in het komende decennium voor hen kunnen meebrengen⁴⁰. Het zou niet goed om die vrees te bagatelliseren, maar aan de andere kant moet ook erkend worden dat zij bij eendrachtig optreden een speler zijn, waar de overheid zo goed als niet om heen kan.

Een heikel onderwerp voor ondernemers is functiemenging. In het verleden is het in een substantieel aantal gevallen voorgekomen dat ondernemers in hun bedrijfsvoering en/of groeimogelijkheden werden beperkt door het verschijnen van andere functies op het bedrijventerrein, dan wel in de directe omgeving daarvan. Dat er op dit punt reserves bestaan is begrijpelijk. Er ligt wellicht een belangrijke zendingstaak voor de overheid om ondernemers duidelijk te maken dat functiemenging ook belangrijke voordelen voor hen kan meebrengen. Het is belangrijk dat de ondernemers in staat worden gesteld om daarbij goede afwegingen te maken.

3.9.3 Ruimtelijke kwaliteit

Algemeen theoretisch kader

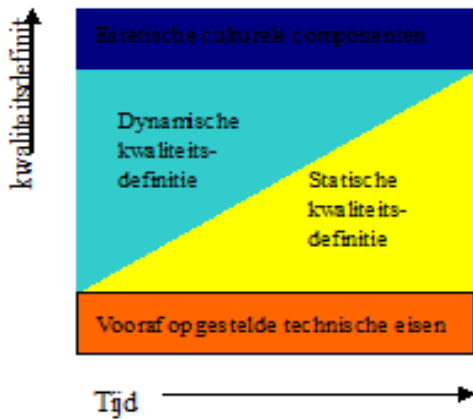
In het college van Agnesz Franzen⁴¹ wordt aangegeven dat ruimtelijke kwaliteit meer en meer een conditie wordt voor het genereren van economische waarde. Ruimtelijke kwaliteit staat aldus gezien direct in wisselwerking met de marktkwaliteit.

Het begrip ruimtelijke kwaliteit kent overigens geen duidelijke definitie. Er kunnen wel 2 soorten definities van kwaliteit onderscheiden worden, een statische kwaliteitsdefinitie en een dynamische kwaliteitsdefinitie. De statische kwaliteitsdefinitie verwijst naar de mate waarin voldaan wordt aan vooraf gestelde eisen. Bij de dynamische kwaliteitsdefinitie gaat het om kwaliteit die meestal pas gedurende het planproces door partijen wordt gedefinieerd. Bij deze laatste visie past een zacht sturingsconcept. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:

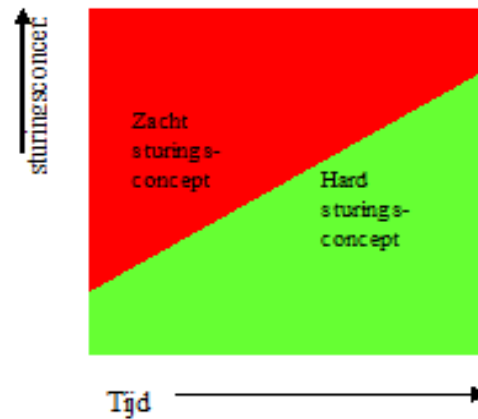
40 Zie ondermeer Koninklijke vereniging MKB-Nederland (2010), Praktijkinfo Herstructurering bedrijventerreinen nr. 1.

41 College MCD-6 1-4-2009

Ruimtelijke kwaliteit (bron: Tals tra 2001)



Sturingsconcepten gedurende het planproces (bron: Tals tra 2001)



Vooraf aan het begin van het planproces kan gebruik van dat zachte sturingsconcept, waarbij wordt aangesloten bij de sturingsmethode procesmanagement. Bij procesmanagement gaat het vooral over de organisatie van het besluitvormingsproces: de samenwerking tussen partijen, het besluitvormingsproces, de communicatie en de voorbereiding van de projectorganisatie (contactering).

De discussies over ruimtelijke kwaliteit kent inmiddels invalshoeken. In de Vijfde nota Ruimtelijke ordening worden nog maar 7 criteria voor ruimtelijke kwaliteit genoemd. Omdat deze criteria in de praktijk niet bleken te voldoen, is door Hooimeijer, in opdracht van Habiforum de matrix ruimtelijke kwaliteit ontwikkeld. Deze matrix vermeldt zo'n 35 aspecten die bij ruimtelijke kwaliteit van belang kunnen zijn. Zie tabel 2.

Tabel 2 Habiforum-matrix

	Economisch belang	Sociaal belang	Ecologisch belang	Cultureel belang
Gebruiks-waarde	Allocatie efficiëntie Bereikbaarheid Stimulerende effecten Gecombineerd gebruik	Toegang Eerlijke verdeling Inbreng Keuzemogelijkheden	Externe veiligheid Schoon milieu Water in balans Ecologische structuur	Keuzevrijheid Culturele verscheidenheid
Belevings-waarde	Imago/uitstraling Aantrekkelijkheid	Gelijkwaardigheid Verbondenheid Sociale veiligheid	Rust en ruimte Schoonheid der natuur Gezonde leefomgeving	Eigenheid Schoonheid der cultuur Contrastrijke omgeving
Toekomst-waarde	Stabiliteit en flexibiliteit Agglomeratie Gebundelde aantrekkelijkheid	Iedereen aan boord Sociaal draagvlak	Ecologische voorraden Gezonde ecosystemen	Erfgoed Integratie Culturele vernieuwing

In de discussies over ruimtelijke kwaliteit speelt de zogenaamde korrelgrootte een belangrijke rol. Deze korrelgrootte heeft 2 ruimtelijke dimensies, te weten de ruimtelijke schaal (fijnmazigheid van het gebied) en de differentiatie (mate van variatie in het vastgoedaanbod en de verschijningsvorm

daarvan). Op basis van onderzoek naar historische gegevens blijkt dat een significant verband is tussen kleine korrelgrootte en de ruimtelijke kwaliteit van een gebied⁴². Hoe kleiner de korrel, hoe hoger de kwaliteit.

Beeldkwaliteit

De beeldkwaliteit wordt in toenemende mate vastgelegd in een zogenaamd beeldkwaliteitsplan. Dit is te beschouwen als een aanvulling op het bestemmingsplan ten aanzien van het visuele aspect. In een beeldkwaliteitsplan worden eisen en aanbevelingen verwerkt om de kwaliteit van het aangezicht van een bebouwd gebied te waarborgen. Zo staan er bijvoorbeeld eisen geformuleerd over de gewenste stedenbouwkundige en architectonische vorm en structuur van (een gedeelte) van een gebied. Ook kan er uitdrukkelijk een verband worden gelegd tussen de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en de karakteristieken en kwaliteiten van een gebied.

“ZIENdustrieterrein”⁴³

In Nederland hebben jongeren onvoldoende belangstelling voor de bèta-vakken en de techniek. Veel productieprocessen spelen zich af op onaantrekkelijke bedrijventerreinen en achter gesloten gevels. Een idee is om jongeren te laten kennismaken met productieprocessen en daarmee hun interesse te prikkelen. Zo zouden zij met een productieproces kunnen kennismaken via grote glasopeningen in de gevel van bedrijfspanden en via informatieborden aan de weg. De bedrijven vervullen op die wijze een beperkte educatieve rol.

Functiemenging

Opvallend is dat bij functiemenging op bedrijventerreinen vaak uitsluitend wordt ingezoomd op combinaties van werken met wonen. Zie bijv. het Inspiratiepaper van Habiforum nr. 5 over dit onderwerp⁴⁴. Het mengen van wonen en werken leidt tot een intensiever gebruik van de ruimte, stapeling van functies en meervoudig ruimtegebruik. Parkeerplekken kunnen overdag worden gebruikt voor ‘werken’ en ‘s avonds voor wonen’. Het mengen van wonen en werken draagt bij aan verlevendiging van een stedelijk gebied. Hierdoor wordt een gebied toekomstvaster, intensieve revitalisering uit kan blijven. Bovendien biedt het mengen van wonen en werken bij revitalisering van bestaande stedelijke gebieden een verbreding van het draagvlak voor de investeringen daarin. Zo wordt revitalisering uitvoerbaar⁴⁵.

Wanneer nog andere functies worden toegevoegd, levert dat vaak extra ruimtelijke kwaliteit op in de vorm van een levendiger, doelmatiger en veiliger gebied⁴⁶. Dit wordt ondermeer onderkend in het advies Werklandschappen van de VROM-raad. Deze constateert dat de huidige wijze van planning van bedrijventerreinen in Nederland achterhaald is. Er dient geanticipeerd te worden op de

42 Zie bijv. Hoek, J. van den, *The MXI (Mixed-use Index) as Tool for Urban Planning and Analysis* (2008)

43 Bron: Dinteren, J. van. (2008), *Bedrijventerrein als speelveld*

44 Louw, E. “Functiemenging Wonen en Werken” *Inspiratiepaper Woonwijken van de Toekomst*, nr. 5

45 Arcadis *Inspiratieboek duurzame bedrijventerreinen*.

46 Hoek, J.W. van den, *The MXI (Mixed-use Index) as Tool for Urban Planning and Analysis* (mei 2008, leerstof MCD-6, college 1-4-2009).

veranderende aard, schaal en omvang van de marktvraag. Geconstateerd wordt dat de ontwikkelingen op de bedrijvenmarkt steeds meer in de richting gaan van functiemenging en thematisering. De raad doet daarom ondermeer aanbevelingen om naar functiemenging te streven bij de ontwikkeling en herstructurering van werklandschappen en deze laatste te zien als een integraal onderdeel van de leefomgeving. Bij andere functies kan eigenlijk aan van alles worden gedacht, van onderwijs tot kantoren, leisure, sport, recreatie, cultuur, groen etc.

In het onderzoek Van bedrijventerrein naar werkmilieu⁴⁷ wordt terecht opgemerkt dat de mate van functiemenging afhankelijk is van het bestaande en gewenste profiel van het bedrijventerrein.

Segmentering bedrijventerreinen

Onder segmentering wordt verstaan het indelen en faciliteren van bedrijventerreinen op basis van locatiewensen en eisen van verschillende groepen gebruikers. Het gaat hierbij om een bewuste keuze om het bedrijventerrein in zijn profiel of concept op afgebakende categorieën bedrijven te richten. Het onderscheidende vermogen van het terrein neemt daardoor (sterk) toe.

In praktijk komt segmentering meestal niet gemakkelijk van de grond, ondermeer omdat de uitgifte van gesegmenteerde terreinen vaak langere tijd in beslag neemt. De doelgroep op lokaal niveau is immers beperkt en de verhuizing van een bedrijf vraagt meestal een ruime voorbereidingstijd. Wanneer er gedurende langere tijd leegstand op een bedrijfsterrein is, is de verleiding voor de lokale politiek vaak groot om belangstellenden van buiten de doelgroep toe te laten. Regionale afstemming kan er toe bijdragen dat de doelgroep voor een gesegmenteerd terrein wordt vergroot, resp. de invulling van het terrein wordt versneld.

Bekende mogelijkheden om te segmenteren⁴⁸ zijn segmentering naar:

- *Bedrijfstak of formatie.*

Daarbij gaat het om een clustering van bedrijven op basis van een thema (bijv. havengerelateerd) of een (zelfde) branche. Het kan daarbij zowel gaan om concurrerende bedrijven (bijv. GDV/woon en DHZ-branche) als om bedrijven die tezamen een productie of verzorgingsketen vormen.

- *Representativiteit en bedrijfshuisvesting*

Niet alle bedrijven hechten in gelijke mate aan de uitstraling van hun terreinen en gebouwen. Het ligt daarom voor de hand om bedrijven met vergelijkbare wensen zoveel mogelijk bijeen te brengen. Een variant hierop is het segmenteren op basis van het ruimtelijke kwaliteitsniveau⁴⁹. Het gaat daarbij om de dimensies gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De gebruikswaarde staat daarbij voor een basisniveau op basis van functionele kwaliteit. De 2 andere dimensies nemen in belang toe naarmate een ondernemer hogere eisen stelt aan een terrein. Van Dinteren ziet grote voordelen in deze laatste segmentatie:

47 INBO/TU-Delft (2010) Van bedrijventerrein naar werkmilieu; Aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën

48 Heijde, P. van der, Instrumenten voor het indelen van bedrijventerreinen (2002)

49 Bron: Dinteren, J. van. (2008), Het bedrijventerein als speelveld

- De indeling van bedrijventerreinen kan plaatsvinden op basis van een klein aantal eenduidige en meetbare kenmerken;
- De indeling is ook goed bruikbaar voor bestaande terreinen;
- Het kan een instrument zijn om de gewenste kwaliteit van bestaande terreinen na een herstructurering te definiëren;
- De kwaliteit kan aan het prijsniveau worden gekoppeld.

Persoonlijk betwijfel ik sterk of er functionele basisniveau's te benoemen zijn, welke voor alle gebruikers(groepen) en locaties gelden. Alleen al de subjectieve opvattingen van ondernemers zal het moeilijk maken op dit punt tot objectivering te komen.

- *Afzetmarkt en bereikbaarheid.*

De omvang van een bedrijf in relatie tot de schaal van zijn afzetgebied zijn vaak bepalend voor de locatievoorkeur. Zo zal een klein bedrijf dat op niveau van de stad een verzorgingsfunctie vervult vaak de voorkeur geven aan een binnenstedelijk terrein, terwijl bij bedrijven met een groot productievolume en een regionale of landelijke afzetmarkt een keuze voor een terrein in de periferie aan een hoofdtransportas meer voor de hand ligt.

- *Milieuhindercategorie*

Wanneer in het bestemmingsplan bedrijven per milieucategorie orden geclusterd (interne milieuzonering), kan dat bijdragen aan een doelmatig ruimtegebruik en een beperking van hinderlijke uitstraling naar de omgeving.

- *Mate van behoefte aan gemeenschappelijke voorzieningen.*

Voor gemeenschappelijke voorzieningen is een voldoende mate van draagvlak noodzakelijk. Er ontstaat een win-winsituatie wanneer de zittende bedrijven en de gevestigde voorzieningen elkaar over en weer (economisch) versterken, dan wel op indirecte wijze via een verbeterde gebruiks-belevings- en toekomstwaarde van het bedrijventerrein.

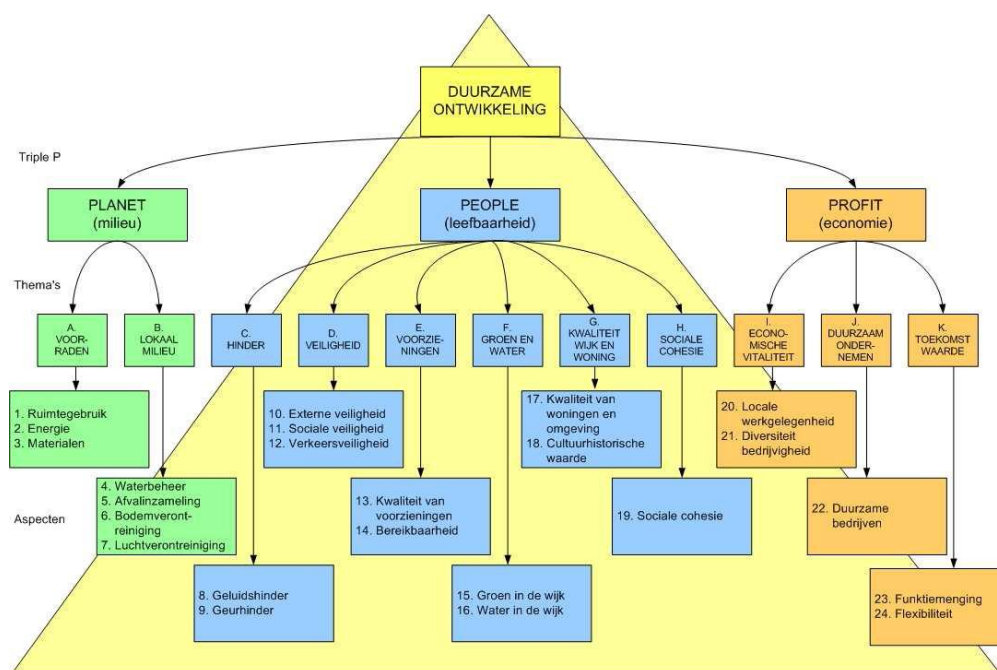
Adaptatievermogen

Hierbij gaat het om het vermogen van het gebied om zich aan te passen aan zowel tussentijds planaanpassingen als aan toekomstige wijzigingen van de sociaal-maatschappelijke en economische context en de daaruit voortkomende wijziging van de kwantitatieve en kwalitatieve eisen van de gebruikers. Voor het vastgoed op het bedrijventerrein betekent dit bijvoorbeeld dat het ook voor andere, toekomstige gebruikers geschikt dient te zijn. De bereikbaarheid van het vastgoed kan daarenboven bevorderd worden door meer in bijv. huur en erfpacht uit te geven. Daarbij kan ook de zogenaamde bedrijfscorporatie een rol spelen. Dit is een collectief van ondernemers dat naast het

beheer van de openbare ruimte ook het vastgoedbeheer en de verantwoording over de waardeontwikkeling van het vastgoed en de gronden op zich neemt⁵⁰.

3.9.4 Duurzaamheid

Het begrip duurzaamheid wordt in meerdere betekenissen gebruikt. Vooral vanuit het perspectief milieu is hier de afgelopen decennia veel aandacht aan besteed. Het gaat daarbij niet alleen om energie, maar bijvoorbeeld ook over de (recycling van) grondstoffen en materialen en het gebruik van de ruimte (bodem, water en lucht). Vooral in de laatste paar jaar is er veel aandacht geweest voor de toekomstbestendigheid van onze leefomgeving. Daarbij komen ondermeer aspecten als flexibiliteit en functiemenging aan de orde. Dat leidt tot een brede benadering van het begrip duurzaamheid, waarbij een groot aantal thema's en aspecten naar voren komt. Een voorbeeld daarvan is navolgende schema, dat door ondermeer door de Milieudienst West-Holland en provincie Flevoland wordt gebruikt.



Figuur 3-5 Duurzame ontwikkeling (Bron: Milieudienst West-Holland en provincie Flevoland)

In het schema wordt de Triple-P benadering gehanteerd. Het gaat daarbij om People (leefbaarheid), Planet (ruimte en milieu) en Profit (economie). De meerwaarde hiervan is dat blijkt dat duurzaamheid ook samenhangt met de vormgeving en het feitelijke gebruik van de ruimte. Tot dat gebruik behoort ondermeer ook een gezonde economische bedrijfsvoering onderdeel uitmaakt van een duurzame gebiedsontwikkeling. Er is dus ook oog voor de ondernemersbelangen, althans in zoverre dat een klimaat wordt geschapen dat geschikt is voor economisch verantwoorde bedrijfsvoering. Voor wat betreft de aspecten duurzaam bouwen, functiemenging en flexibiliteit, dient opgemerkt te worden dat

⁵⁰ INBO/TU-Delft (2010)Van bedrijventerrein naar werkmilieu; Aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën

deze ook een ruimtelijke component hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van het ruimtegebruik, de kwaliteit van het vastgoed en de toegepaste materialen. Dat deze aspecten zijn ondergebracht onder de pijler van de economie is verdedigbaar omdat de ruimte niet een doel op zich vormt, maar ten dienste staat van het gebruik en de gebruiksfuncties.

Toegesplitst op de herontwikkeling van bedrijventerreinen zijn een aantal organisatorische en fysieke aspecten van het proces aan de orde. Een voorbeeld waarbij deze in beeld zijn gebracht is in de navolgende figuur weergegeven.

Tabel 3 Bouwstenen als fundament voor ombouw van bedrijventerreinen naar kwalitatief hoogwaardige werklandschappen (Atelier Fryslân)

Regie	Omgeving	Terrein	Gebouw
Sterke regie op regionaal niveau (in belang ruimtelijke kwaliteit)	Verknoop terreinen met de omgeving	Maak bedrijfsterrein onderdeel publiek domein (toegankelijk en andere gebruiksvormen)	Bij omgeving passende, aanpasbare gebouwen
Terreinen met onderscheidende profielen (gezichten), gericht op lokale kenmerken en markt	Goede overgang stad en landschap	Funciemenging werken, wonen, recreëren, natuur, waterberging etc.	Behoud industrieel erfgoed
Kies voor bestaande terreinen (transformatie, herstructurering en betere benutting i.p.v. aanleg nieuwe terreinen)		Robuuste en aanpasbare hoofdstructuur	
		Creëer een schuifpuzzel (ruimte voor bedrijfsverplaatsingen en tijdelijk gebruik)	

3.9.5 Markt

Beperken van het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen (Olden)

Gemeenten moeten zich terugtrekken uit de uitgiftemarkt van bedrijventerreinen, luidt zijn advies. De oplossing voor het overaanbod ligt volgens Olden in het fors bijstellen van de planningsopgave in het Convenant Bedrijventerreinen. Vervolgens moeten gemeenten zich terugtrekken uit de markt voor bedrijventerreinen. Ze moeten de uitgifte overlaten aan marktpartijen en zich toeleggen op het beter onderbouwen van de vraag: weten waar behoefte aan is, welke ondernemers willen groeien of weg moeten uit een woonwijk en of de locatie de bestemming bedrijventerrein moet houden.

Hogere grondprijzen bedrijventerreinen en verevening

In het college van MCD-6 op 11-11-2009 is prof. J. van Dinteren⁵¹ ingegaan op de problemen van verouderde bedrijventerreinen. Hij stelde ondermeer dat de prijzen van nieuwe bedrijventerreinen erg laag zijn, waardoor het voor marktpartijen financieel oninteressant is om in te stappen de herontwikkelingsmarkt. Naar zijn mening is er substantiële ruimte voor verhoging van de grondprijzen.

⁵¹ Zie ook: Dinteren J. van (2008) Het bedrijventerrein als speelveld.

De extra inkomsten die stijging van de grondprijzen meebrengt zou vervolgens geïnvesteerd kunnen worden in de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen (verevening).

Verzakelijking.

Bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen is sprake van ingesleten patronen. Van 't Klooster (2006) duidt dit aan met padafhankelijkheid. Daarmee doelt hij op een situatie waarin een aaneenschakeling van gebeurtenissen is ontstaan die, ondanks de problemen die daaruit voortkomen, blijft voortbestaan. Omdat alles met elkaar samenhangt is er een planningpraktijk geïnstitutionaliseerd die moeilijk is te veranderen. Daarom is verzakelijking gewenst. Volgens het ministerie van VROM⁵² betekent dit voor de rol van de gemeente dat zij:

- Zich in regionaal verband moet focussen op publieke kaders . De ontwikkeling en het beheer van locaties dient zij over te laten aan private partijen met een lange termijndoel. Dat betekent dat zij niet langer moet sturen op opbrengsten en werkgelegenheid op het niveau van de gemeente.
- Meer aandacht moet hebben voor kwaliteit en zorg moet dragen voor enerzijds voldoende ruimte in ieder segment en anderzijds een goede inpassing.
- Moet sturen op kansen en op de verlenging van de levensduur van bedrijventerreinen (toekomstbestendigheid)
- In regionaal verband moet sturen op duidelijke typering en markering van bedrijventerreinen (conceptontwikkeling)
- Samen met ondernemers dient te sturen op parkmanagement en professioneel beheer.

Markt maken

De ontwikkeling van werklocaties brengt meer mee dan alleen het in kaart brengen van de behoeften van bedrijven. Niet alleen het her te structureren bedrijventerrein, maar ook de stad als geheel, zijn gebaat bij het voortdurend zoeken naar en beschikbaar krijgen van nieuwe product-marktcombinaties. Daarbij kan naast een economische clustering van bedrijven (industriële symbiose) ook gedacht worden aan bijvoorbeeld combinaties van bedrijfsleven en kennisinstellingen (onderwijs), of functies zoals wonen, recreatie, leisure en cultuur.

Branding en marketing

Branding heeft te maken met onder andere de onderscheidende kenmerken en de identiteit van een product, i.c. een bestaand bedrijventerrein en met de emoties die dit bij mensen oproept. De definitie van een brand is ondermeer gegeven door Hankinson and Cowking,(1993)⁵³:

“A brand is a product or service made distinctive by its positioning relative to the competition and by its personality, which comprises a unique combination of functional attributes and symbolic values”.

⁵² VROM, Roadmap naar de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt, startdocument (2010)

⁵³ MCD-college 03-12-2008 naar Kavaratzis, M.(2004) From City Marketing to City Branding; Towards a theoretical Framework for developing City brands

In het college van 25 maart 2009 van Jan van 't Verlaat, is deze ingegaan op marktgerichte productontwikkeling. Daarbij is ingegaan op de marketingmix van de 4 P's, product, plaats, prijs en promotie. Deze 4 factoren tezamen zijn bepalend voor de vraag of een product aanslaat of niet. Marktgerichte productontwikkeling geschiedt op basis van uiteenlopende locatie en productwensen. Het is dus een klantgerichte wijze van ontwikkelen⁵⁴. Het aldus ontwikkelde concept of product dient aansluitend in de markt te worden gezet. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van gebiedsmarketing, vergelijkbaar met citymarketing, alleen op een ander schaalniveau. In dat kader wordt aangesloten bij de definitie die gedurende de MCD-6 opleiding voor citymanagement is gegeven: "City marketing is the coordinated use of marketing tools supported by a shared-customer orientated philosophy, for creating, communicating, delivering end exchanging urban offerings that have value for the city's customers and the city's community at large".

3.9.6 Aandacht voor duurzaam beheer

Het beheer voor bedrijventerreinen was vele jaren terug in het bijzonder gericht op het periodieke onderhoud van bedrijventerreinen. Het was in het merendeel van de gevallen een overheidstaak, die niet altijd veel aandacht kreeg. Bij de ondernemers riep dat vaak het gevoel op dat hun terrein vergeten of verwaarloosd werd. De laatste jaren tekent zich een geleidelijke ontwikkeling aan in de richting parkmanagement of BIZ (Business Investment Zone). In deze constructies werken de ondernemers samen met het doel om, in aanvulling op de door de overheid uitgevoerde taken, collectieve diensten te verzorgen. Het gaat daarbij om basisdiensten, zoals onderhoud van de buitensruimte ("schoon en heel"), en veiligheid, alsmede aanvullende diensten zoals bereikbaarheid en parkeren, gezamenlijke inkoop en voorzieningen, economische ontwikkeling etc. De taskforce herontwikkeling bedrijventerreinen formuleert als doel van duurzaam beheer, daaronder begrepen *tijdige investering in vernieuwingen het voorkomen dat de aanwas van de herstructureringsopgave gewoon doorgaat, waardoor de economische stadsvernieuwing als collectieve opgave in feite een permanent karakter zou krijgen*. Het beheer dient zich dus mede te richten op de toekomstbestendigheid van bedrijventerreinen.

3.9.7 Overige aandachtspunten

Uit de opsomming van ideeën blijkt dat er een groot aantal opvattingen is over de toekomstbestendige ontwikkeling van bedrijventerreinen. Een limitatieve opsomming is echter nauwelijks mogelijk. Bovendien zijn veel van deze opvattingen niet geheel nieuw, maar een nadere uitwerking of verfijning van ideeën die al op enige schaal in de gebiedsontwikkeling worden toegepast. De in de vorige paragrafen behandelde onderwerpen zijn naar mijn mening in ieder geval voldoende om een redelijke indruk te krijgen in hoeverre deze in de processen betreffende de in hoofdstuk 4 te onderzoeken casussen een rol spelen. Toch zijn er gedurende het literatuuronderzoek nog een aantal opvattingen naar voren gekomen die extra aandacht vragen

⁵⁴ Hoogendoorn, R., Marktgerichte gebiedsontwikkeling, college MCD 25-3-2009

Daadkracht, niet te lang blijven polderen

Herstructurering is een complex proces, waarbij een groot aantal partijen met uiteenlopende belangen betrokken is. Het afstemmen van alle wensen en eisen van deze partijen tot een samenhangend plan van aanpak of een herstructureringsvisie kan veel tijd, energie en geld kosten. Voor financiële, ruimtelijke of programmatische problemen worden vaak een organisatorische oplossing aangedragen. Daardoor ontstaat grote bestuurlijke drukte en afstemming op overheidslagen en in publiekrechtelijke organen, waardoor er uiteindelijk geen enkele partij meer verantwoordelijk is. Het uiteindelijke resultaat is dan dat er (te lang) niets gebeurt en dat partijen in toenemende mate de neiging hebben om af te haken.

Overweeg een terrein bewust te laten verpauperen⁵⁵

De Stec-groep behandelt de verpaupering hoofdzakelijk in relatie tot transformatie. Wanneer de urgentie bij de eigenaren en eindgebruikers nog ontbreekt om medewerking aan herontwikkeling te verlenen, kan echter op analoge wijze overwogen worden met herontwikkeling te wachten tot er een negatieve spiraal intreedt. Het ontbreken van urgentie bij de eindgebruikers duidt er immers op dat er bij hen nog geen functionele urgentie bestaat om het bedrijventerrein te herontwikkelen. Op veel doorsnee bedrijventerreinen worden de klachten over verrommeling en slechte ruimtelijke kwaliteit niet door de ondernemers zelf gedeeld⁵⁶ Wanneer de overheid er niet in slaagt hen van het tegendeel te overtuigen, is het voor de hand liggend dat zij zich in een dergelijk geval zal afvragen of de maatschappelijke urgentie zo hoog is, dat dit spoedig ingrijpen (met grote kans op verzet van de eindgebruikers) rechtvaardigt. Vanzelfsprekend dient de overheid in alle gevallen haar publiekrechtelijke taken ten aanzien van het gebied naar behoren te vervullen. Dit is evenzeer van toepassing in gevallen waarin zij verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van het openbare gebied.

Ruimte voor de uitplaatsing van bedrijven.

De herontwikkeling van bestaande bedrijventerreinen wordt in een aantal gevallen ernstig bemoeilijkt door aanwezige bedrijven in hogere milieucategorieën. Voor deze bedrijven dienen elders binnen de regio een of meer geschikte locaties beschikbaar te zijn. Op gemeentelijk niveau ontbreken daartoe vaak de mogelijkheden.

Grondposities van (semi-)overheidsinstellingen

Bedrijventerreinen zijn al lang niet meer het nagenoeg exclusieve domein van private ondernemingen. Het aantal (semi-)overheidsbedrijven en instellingen op bedrijventerreinen in Nederland is aanzienlijk. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan Werkplaatsen van gemeentewerken, sociale werkplaatsen, brandweerkazernes, scholen, milieustraten, kantoren, sport en recreatievoorzieningen etc. Het behoeft geen toelichting dat een substantieel overheidsbelang positief kan uitwerken op de

⁵⁵ Geuting, E. et. Al/Stec-groep (2006) Tien lessen: hoe gemeenten en ontwikkelaars beter kunnen samenwerken.

⁵⁶ INBO (2010) Van bedrijventerrein naar werkmilieu, Aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën.

herstructurering van een bedrijventerrein. In sommige gevallen neemt de overheid zelfs bewust een belang in een gebied om herstructurering van een gebied mogelijk te maken of een impuls aan de herstructurering te geven. Een voorbeeld hiervan is de voormalige RDM-werf, waar een gedeelte van de Hogeschool Rotterdam werd gevestigd. Daarbij speelde overigens ook het behoud van panden met cultuurhistorische waarde en industrieel erfgoed.

Markregulering

Tegenover de opvatting van Olden (par. 3.9.5) dat de gemeente zich terug moet trekken van de markt van bedrijventerreinen, staan opvattingen van andere auteurs die menen dat de overheid juist bepaalde instrumenten moet inzetten om tot een goede marktwerking te komen:

- Erfpacht
De erfpachtconstructie (i.c. vanuit de overheid) is relatief het meest in de gemeente Amsterdam toegepast. Landelijk gezien heeft het instrument geen brede ingang gevonden. Het voordeel is dat bij herstructurering gronden niet meer hoeven te worden verworven. De blote eigendom berust immers al bij de overheid. De verwerving van vastgoed en de afkoop van (lopende) erfpachtrechten. In de literatuur werd geen bevestiging gevonden dat het instrument effectief is om de veroudering te vertragen of te stoppen. Het valt niet uit te sluiten dat van het tegendeel sprake kan zijn. Het is immers goed denkbaar dat de investeringsbereidheid tegen het einde van de erfpachtperiode afneemt.
- Verhandelbare bedrijventerreinquota
Dit is een systeem dat is gebaseerd op de Amerikaanse “transferable development rights”. “Verhandelbare bedrijventerreinquota zijn door de overheid uitgegeven vrij verhandelbare waardestukken. De gemeente moet een bepaald aantal van deze stukken in bezit hebben voordat ze grond voor een nieuw bedrijventerrein mag uitgeven. Volgens prof. Verhoef leidt dat tot hogere prijzen en minder nieuwbouw. Gemeenten die geen bedrijventerreinen ontwikkelen kunnen hun rechten verkopen en worden daarvoor dus beloond.
- Regionaal fonds transformatierechten
In de Gooi- en Vechtstreek is een door VROM ondersteunde pilot geïntroduceerd. Het primaire doel daarvan is om het bestaande areaal aan bedrijventerreinen te behouden. Wanneer een gemeente een bestaand terrein wil transformeren naar een andere functie, moet ze dit compenseren door een terrein elders in de gemeente te ontwikkelen. Lukt dat niet, dan moet er een bijdrage in een fonds worden gestort waarmee de revitalisering van andere bestaande terreinen kan worden bekostigd.

3.9.8 Synthese

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er een planning en ontwikkelingspraktijk is ontstaan, waarbij de overheid (m.n. gemeenten) in de meeste gevallen een bepalende rol speelt bij enerzijds het ontwikkelen en aanbieden van nieuwe bedrijventerreinen en anderzijds het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen. Het financiële belang van de gemeente bij de gronduitgifte en het economische belang van het binnenhalen van zoveel mogelijk arbeidsplaatsen speelt daarbij een belangrijke rol. Hierbij ontstaan echter terreinen met weinig onderscheidend vermogen, waarmee gemeenten elkaar beconcurreren. De productie van nieuwe bedrijventerreinen vindt niet vraaggericht, maar in overwegende mate aanbodgericht plaatst. Voor marktpartijen is het, mede door het ruime overheidsaanbod, niet aantrekkelijk en uitgesproken risicovol om nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. Voor de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen ligt marktparticipatie nog beduidend moeilijker. Dat hangt ondermeer samen met een ongunstige rendementsverhouding ten opzichte van de ontwikkeling op uitleglocaties. De beste mogelijkheden om tot een substantiële waardecreatie te komen, doen zich voor bij binnenstedelijke bedrijventerreinen die worden getransformeerd naar andere functie met hogere opbrengsten, zoals kantoren of wonen. Dat kan voor ontwikkelaars aanleiding zijn om op deze verouderde bedrijventerreinen strategische vastgoedposities in te nemen.

Binnen de gemeenten is het niet vanzelfsprekend dat bestaande bedrijventerreinen naar andere functies worden getransformeerd. De bedrijventerreinen die visuele symptomen van veroudering en verval vertonen, hebben vaak meer (economische) betekenis voor de stad dan bij oppervlakkige waarneming in het gebied blijkt. Sommige van deze gebieden zijn door autonome ontwikkelingen onderdeel geworden van de gehele stad. Zo komen er gebruiksfuncties voor, waarvoor het terrein oorspronkelijk niet bedoeld was, bijvoorbeeld grootschalige detailhandel, wonen en leisure. Maar ook kan het een broedplaats zijn voor innovatieve bedrijvigheid. Daarnaast komen er zogenaamde NIMBY-bedrijven voor, i.c. bedrijven die door hun uitstraling en milieueffecten in de beleving van de meeste mensen onaantrekkelijk zijn, maar die wel een belangrijke economische functie hebben die toch bij voorkeur in de nabijheid van bevolkingsconcentraties geacommodeerd moet worden. Voorbeelden daarvan zijn recyclingbedrijven, autosloperijen en betoncentrales. De overheid zal moeten afwegen of behoud van de economische functie, dan wel transformatie van bedrijventerreinen naar andere functies is gewenst. In deze scriptie wordt er van uitgegaan dat de keuze al door de overheid is gemaakt is om de economische functie geheel of gedeeltelijk te behouden. De vraag is dan hoe de overheid door haar aanpak en invulling kan komen tot een toekomstbestendige situatie, gericht op het zoveel mogelijk beperken van economische veroudering en verval. Het rijksbeleid van de overheid is er op gericht om te komen tot verzakelijking. Dat betekent meer invloed en het vroeger betrekken van marktpartijen. Omgekeerd betekent meer markt minder overheid. De overheid verkeert daarbij echter in een dilemma over haar rol bij de aanpak van bedrijventerreinen. Hoewel zij eigenlijk terughoudend wil en zou moeten zijn om de markt zijn werk te laten doen, kan zij er niet omheen dat de voorwaarden voor de marktsector ontbreken om de

grootschalige herstructureringen de komende jaren (geheel) op eigen kracht op te pakken. De overheid zal daarom behoedzaam moeten manoeuvreren om de markt geleidelijk naar zijn nieuwe rol te laten toegroeien.

Voor de geschetste omslag in het ontwikkelen van bedrijventerreinen dienen gemeenten zich, naast het eigen belangen (m.n. ruimtelijke ordening en onderhoud openbaar gebied) in de voorwaarden voor marktparticipatie en toekomstbestendigheid te verdiepen. De vraag c.q. behoefte vanuit de markt is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. De bepalende keuzen voor het verloop van het proces zal de gemeente vooral aan de voorzijde moeten maken, i.c. bij het begin van het proces.

In de casussen gaat het er om te onderzoeken in hoeverre gemeenten zich aan het voorbereiden zijn op nieuwe verhoudingen tussen markt en overheid ten aanzien van bedrijventerreinen. Daarbij dient onderkend te worden, dat de gemeentelijke rol in elke fase van het proces zal verschillen. Deze fasen worden onderstaand nader toegelicht:

Agendering

In de fase van agendering ontwikkelt zich een complex van feiten en omstandigheden dat de aanleiding vormt om de herstructurering van een bedrijventerrein op te pakken. Voor de gemeente betekent dit, dat het onderwerp op de politieke agenda is geplaatst.

In de traditionele aanpak van bedrijventerreinen was er voor gemeenten meestal sprake van een of meer incidenten, of tenminste een concrete aanleiding, om een verouderd bedrijven-terrein te gaan aanpakken. Zoals uit de eerder aangehaalde tabel van Etin-adviseurs (par. 3.6.4. tabel 1, blz. 20) blijkt, ging het daarbij in overwegende mate over problemen in het openbare gebied. De problemen ten aanzien van verouderd vastgoed kregen meestal weinig tot geen aandacht. Volgens Olden (2010) is hangen problemen ten aanzien van het functioneren van bedrijven juist nauw samen met verouderd vastgoed.

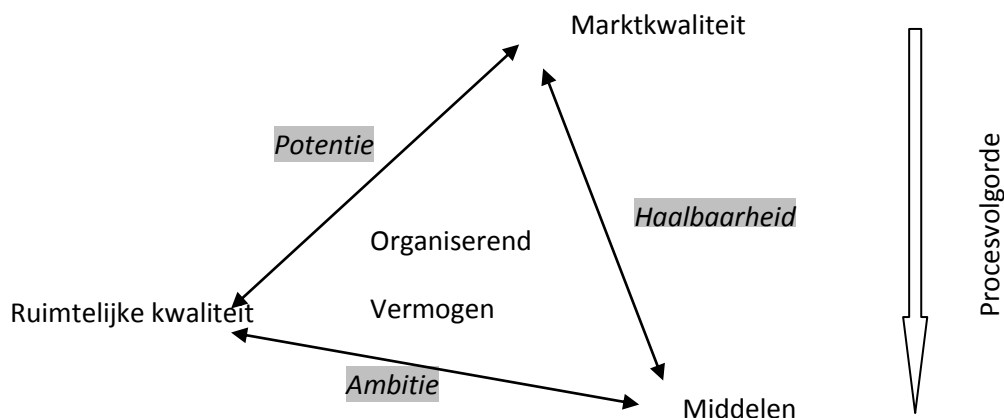
Door te kiezen voor een vraaggestuurde benadering vanuit de gebiedsontwikkeling, kunnen het openbaar gebied en het vastgoed in optimale samenhang met elkaar en de omgeving worden ontwikkeld. Het is daarvoor noodzakelijk dat er een totaalbeeld is ten aanzien van de kwalitatieve en kwantitatieve stedelijke ontwikkeling, waarop gestuurd wordt (stedelijk management).

Vanuit zowel de literatuur, als het Convenant Bedrijventerreinen 2010, dient een regionale visie en oriëntatie als uitgangspunt te worden genomen. Daarbij is het belangrijk om te kunnen beschikken over cijfer en vergelijkingsmateriaal van bedrijventerreinen in de regio en zo mogelijk daarbuiten. Door een benchmark kan de (relatieve) concurrentiepositie en de vitaliteit van individuele bedrijventerreinen worden bepaald. De benchmark kan aldus bijdragen aan het objectiveren van de urgentie voor (herstructurerings)maatregelen. Voor een goed procesverloop is het van belang dat de urgentie ook door de eindgebruikers (ondernemers) wordt onderkend. Daarnaast is een gezamenlijk ervaren

urgentie een van de noodzakelijke voorwaarden voor verzakelijking. Immers, wanneer de eindgebruikers het laten afweten is er geen markt, dus valt er ook geen marktparticipatie te verwachten.

Uit de literatuur blijkt dat de overheid eigen belangen heeft bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Afgezien van het financiële belang (GREX) en het economische belang (arbeidsplaatsen) gaat het daarbij vooral om de ruimtelijke kwaliteit, in het bijzonder de belevingswaarde. Voor de gebruikswaarde (voor ondernemers) en de toekomstwaarde (duurzaamheid) heeft zij tot nu toe minder oog gehad. Voor een (verdere) verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt is het vanuit de optiek van gebiedsontwikkeling zaak om alle betrokken belangen op evenwichtige wijze te betrekken en mee te (laten) wegen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de overheid de markt voldoende ruimte laat. Dat vraagt om een zacht sturingsconcept, waarin de overheid als de eindgebruikers en andere marktpartijen de ruimte laat om hun zienswijzen en creativiteit in te brengen. Hiervoor is een gefaseerde aanpak noodzakelijk waarbij vooral de beginfase zeer bepalend is voor het verdere procesverloop en de rol die marktpartijen daarbij zullen vervullen. Zodra de overheid de regie naar zich toetrekt, ontnemt zij daarmee vrijwel altijd (enige) kansen aan de markt om meerwaarde te creëren. Het is waarschijnlijk dat marktpartijen daarop zullen reageren door een terugtrekkende beweging te maken.

Wanneer de markt het eerst aan zet is, zal er alleen ontwikkeld worden op basis van een voldoende behoefte, i.c. voldoende vraag vanuit de markt. Op basis van die vraag zal worden vastgesteld welke ruimtelijke kwaliteit daarbij past en welk niveau van investeringen (middelen) daarbij aanvaardbaar is. De focus komt in dat geval te liggen op een optimale benutting van de potenties van het gebied. Een van die potenties is (hoge) ruimtelijke kwaliteit. De indruk zou kunnen ontstaan dat daardoor de ambities voor het gebied in het gedrang kunnen komen. Dat is echter niet het geval. Immers, juist de stapeling van ambities door de overheid kan een bedreiging zijn voor de succesvolle afronding van een gebiedsontwikkeling. In veel gevallen kiest de overheid er in zo'n geval voor de ambities te verlagen. Intussen is dan wel veel tijd verstreken, waardoor mogelijk ook een momentum is gemist.



Hoewel de procesvolgorde verandert, betekent dat niet dat het relatieve gewicht van de hoekpunten verschuift. Het evenwicht blijft op zichzelf onveranderd. De overheid is immers niet ingeperkt in zijn mogelijkheden om op het vlak van de ruimtelijke kwaliteit eisen te stellen. Op basis van goede marktinformatie zal zij echter in staat zijn om eisen te stellen die beter zijn afgestemd op de markt en het potentieel van het gebied.

Initiatief

In de traditionele aanbodgerichte aanpak formuleerde de gemeente meestal een gebiedsopgave op basis van een eigen analyse. In het gunstigste geval werden de ondernemers daar bij betrokken, wat meestal op “horen” neerkwam.

In het vraaggestuurde model gaat het er in de initiatieffase om de problemen op het bedrijventerrein breed in kaart te brengen, naar oplossingen te zoeken en een ambitie (eisen en radvoorwaarden) te formuleren voor het opstellen van een plan. Een eerste stap daarbij kan zijn het opstellen van een SWOT-analyse⁵⁷. Uit deze analyse zullen in de meeste gevallen al een aantal eerste oplossingsrichtingen voortvloeien. Het is echter zeer de vraag of dat vanuit het perspectief van de gebiedsontwikkeling tot een optimaal resultaat leidt. Uit de literatuur komt naar voren dat de focus van de ondernemers in de eerste plaats is gericht op het versterken van de eigen bedrijfsvoering. De versterking van het gebied als geheel heeft wel hun belangstelling, maar een beslissing tot het plegen van eventuele investeringen hangt in veel gevallen samen met het te verwachten (aantoonbare) rendement ervan.

Voor een meer optimaal resultaat is het van belang dat het gebied in samenhang met zijn omgeving wordt gezien. De vraag is dan hoe het gebied een zo groot mogelijke bijdrage kan leveren aan het functioneren van de stad als geheel. Het gaat daarbij ondermeer om leggen van combinaties van zowel bestaande als nieuwe belangen en functies binnen en buiten het gebied die elkaar versterken (“verknopen”). Impliciet brengt dit mee dat de (semi)overheid de bereidheid zal moeten hebben om in of in relatie tot het gebied te gaan investeren, opdat voor beide partijen een win-win situatie kan ontstaan.

Naast het voorgaande is het van belang te anticiperen op de ontwikkelingen en trends die zich ten aanzien van de kwalitatieve behoefte van bedrijventerreinen aandienen. Een trendwatcher zou daarbij goede diensten kunnen bewijzen en wellicht ook richting kunnen geven aan nieuwe product-marktcombinaties (innovatie; markt maken). Het is van het grootste belang dat ook de ondernemers de voordelen van die aanpak voor de eigen bedrijfsvoering onderkennen en gaan onderschrijven. Een EER (economische effectrapportage) kan daarbij wellicht goede diensten bewijzen. In een dergelijke rapportage wordt voor de ondernemers zichtbaar gemaakt wat de effecten zijn van de beoogde aanpassingen aan hun terrein. De EER wordt al gebruikt in de regio Rotterdam, maar wellicht dient dit instrument voor algemeen gebruik in de gebiedsontwikkeling nog verder ontwikkeld te worden.

57 SWOT staat voor Strong, Weak, Opportunities and Threats (Sterk, zwak, kansen en bedreigingen)

Wanneer uit de EER een positief effect op de economische potentie van het bedrijventerrein blijkt, valt daarvan een positief effect op het draagvlak van de ondernemers verwacht.

Planvorming

Voorafgaande aan de fase van de planvorming hebben partijen hun ambities geformuleerd en afspraken gemaakt over het vervolgproces. In een verzakelijk model zou de gemeente dan in beginsel niet veel meer hoeven te doen. Een uitzondering hierop vormen uiteraard de aanpassingen in het openbaar gebied welke zij op zich heeft genomen en het aandeel dat zij als eigenaar/gebruiker van gebouwen en terreinen in de verdere planvorming heeft.

Omdat herontwikkeling een traject van de lange adem is, vooral wanneer de uitvoering gefaseerd over een groot aantal jaren plaatsvindt, zullen op basis van voortschrijdend inzicht, van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en de beschikbaarheid van middelen voortdurend de vinger aan de pols moeten worden gehouden. In de praktijk zal het regelmatig voorkomen dat plannen (op onderdelen) herijkt moeten worden en dat andere prioriteiten worden gesteld.

Uitvoering

Bij een zacht sturingsconcept past een gefaseerde uitvoering. Op basis van een gezamenlijke gebiedsvisie bepalen partijen niet alleen wat zij gaan doen, maar ook hoe projecten, deelgebieden en thema's onderling worden geprioriteerd. Omdat herstructurering complex is, dit hoge investeringen vraagt en er grote risico's aan zijn verbonden, zijn marktpartijen in de regel (zeer) terughoudend om zich aan langjarige verbintenissen te committeren. Om de uitvoering in financiële zin te faciliteren worden naast subsidieverlening in de literatuur diverse instrumenten genoemd, bijv: verevening met winstgevend gebieden, het beschikbaar stellen van fondsen (w.o. zgn. revolving funds) Een blauwdruk-eindplan is

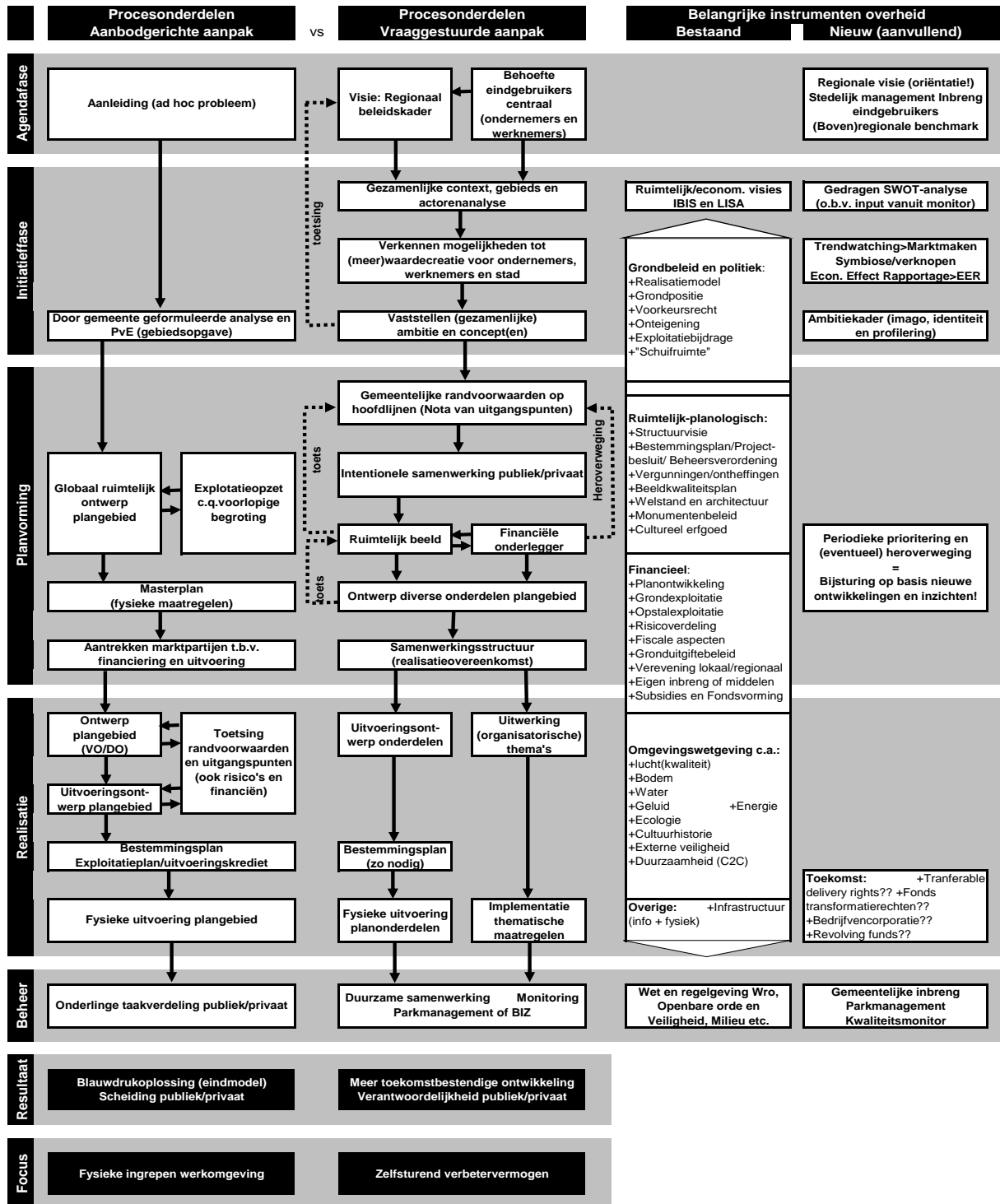
Beheer

Om te voorkomen dat het bedrijventerrein snel zal verouderen en gaat verpauperen is een adequaat beheer gewenst. Uit de literatuur blijkt dat de opvattingen overeenstemmen, dat een goed beheer kan bijdragen aan de toekomstbestendigheid van een bedrijventerrein Het is overigens niet noodzakelijk en wellicht zelfs niet wenselijk dat de gemeente een grote rol in parkmanagement voor zich opeist. Het zou een goed uitgangspunt zijn wanneer ondernemers dat voor zichzelf regelen. Vooral wanneer de gemeente het beheer van het openbaar gebied behoudt, is het wel van belang dat zij daarover regelmatig contact heeft met de ondernemers. Een goede aanleiding daarvoor kan een monitor zijn, vergelijkbaar met de wijkmonitoren zoals die in diverse steden in woongebieden wordt gehanteerd.

Ook op terreinen die al met (sterke) veroudering te kampen hebben kan beheer een positieve uitwerking hebben. Een negatieve spiraal kan mogelijk worden gekeerd of zelfs worden omgebogen naar een positieve trend. In het gunstigste geval is herontwikkeling (vooralsnog) misschien zelfs helemaal niet nodig. Het voordeel in alle gevallen is dat er interactie tussen de gemeente en de markt

ontstaat, met de mogelijkheid eventueel wantrouwen (dat komt betrekkelijk vaak voor) bij de ondernemers weg te nemen. Het oplossen van relatief kleine en praktische problemen biedt de kans om tot samenhang en vertrouwen te komen.

Op basis van de in de theorie aangetroffen ingrediënten is het volgende schema c.q. hypothetisch model opgesteld. Dit schema zal worden gebruikt om de informatie uit de casussen per fase van het planproces aan de theorie te toetsen.



Het schema is in basis ingedeeld naar de procesfasen die genoemd zijn in hoofdstuk 2. Daarnaast is er een fase agendering toegevoegd, waarin wordt beschreven welke aanleidingen en context er bij het begin van het project lagen. Er zijn vervolgens 2 sporen naast elkaar uitgezet:

- Het eerste spoor volgt een traditionele, aanbodgerichte aanpak zoals die in het verleden vaak werd toegepast.
- Het tweede spoor geeft weer hoe de procedure er, op basis van de theorie, in een vraaggestuurde aanpak zou kunnen verlopen. De behoefte van de eindgebruikers staat daarbij centraal. Op basis van hun behoeften, wordt de vraag in de markt manifest. Vervolgens is het aan de marktpartijen om op die behoeften te anticiperen. Er worden aansluitend in gezamenlijkheid door de marktpartijen ambities geformuleerd. De gemeente kan in dat traject wel participeren, maar noodzakelijk is dat in principe niet. Uiteraard komt het moment dat de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid randvoorwaarden zal moeten stellen. Naarmate die randvoorwaarden meer op hoofdlijnen zijn, wordt meer ruimte aan de markt gelaten om tot creatieve oplossingen te komen, waardoor de kansen op verzakelijking toenemen. De betrokken partijen kiezen vervolgens hun eigen werkstructuur, c.q. samenwerkingsstructuur om de planvoorbereiding en uitvoering ter hand te nemen.

Aan beide sporen zijn instrumenten toegevoegd. Voor het aanbodgerichte model zijn dat de bekende, reeds breed door de overheid toegepaste instrumenten. Voor de vraaggestuurde aanpak komen daar een aantal nieuwe instrumenten bij, die zijn afgeleid uit de door de literatuur genoemde oplossingsrichtingen. Het gaat daarbij om instrumenten die in min of meerdere mate een algemeen toepasbare status (zouden kunnen) hebben, los van de specifieke gebiedscontext. Vanzelfsprekend wil dat niet zeggen dat de gebieds en situatiespecifieke instrumenten van ondergeschikte betekenis zijn. In het kader van een kwalitatief verkennend onderzoek, is het niet opportuun om hier concreet op in te gaan. Het is daarnaast maar zeer de vraag of en in hoeverre de specifieke keuzen ten aanzien van het gebied door de overheid dienen te worden gemaakt, laat staan op bestuurlijk niveau. Wat wel interessant is om in de casussen te bekijken is welke aandacht er gedurende het planproces was voor de mogelijke oplossingsrichtingen zoals die in par. 3.9 zijn benoemd.

4 Uitwerking casussen

4.1 Algemeen

In het kader van deze scriptie is de casus van het bedrijventerrein De Mars in Zutphen diepgaand onderzocht. Omdat één casus wel erg weinig was om tot kwalitatieve conclusies te komen, is van 2 andere bedrijventerreinen, te weten De Terp in Maasdonk en De Houtwegen in Heemstede, een quick-scan gemaakt. De 3 genoemde bedrijventerreinen zijn van zeer uiteenlopende aard, omvang en context en gelegen in verschillende landsdelen van Nederland. De onderstaande tabel met een aantal kerngegevens illustreert dit.

Tabel 4 kenmerken onderzochte bedrijventerreinen

	De Terp	De Houtwegen	De Mars
Gemeente	Maasdonk	Heemskerk	Zutphen
Inwonertal 2010	11.600	38.800	46.900
Oppervl. terrein	14 ha.	25 ha.	200 ha.
Generatie	3 ^e generatie	3 ^e generatie	2 ^e /3 ^e generatie
Karakter	Locaal terrein (enkele regionale bedrijven)	Mengvorm van lokaal en regionaal terrein	Regionaal terrein
Provincie	Brabant	Noord-Holland	Gelderland
Regionale Samenwerking	BOM/BHB (Provinciaal verband)	Regio IJmond	Stedendriehoek Deventer/Apeldoorn/Zutphen
Karakter huidig	Introvert	Introvert	Introvert
Bebouwing	Relatief extensief	Intensief (85% bto-netto)	Wisselende intensiteit
Functiemenging	Veel (bedrijfs)woningen	Veel (bedrijfs)woningen, beperkt dienstverlening showrooms en kantoren	Solitaire woongebieden, kantoren, GDV, Leisure en bedrijfswoningen
Beoogde ingreep	Combinatie facelift, zware revitalisatie	Combinatie facelift, revitalisatie	Combinatie facelift, revitalisatie, transformatie

Dat daarnaast is in de volgende tabel aangegeven wat naar het oordeel van de betrokken gemeenten de belangrijkste sterke en zwakke punten van deze terreinen zijn

Tabel 5 Belangrijkste sterkte en zwakte van de terreinen op basis SWOT-analyse gemeente

Naam	Sterk	Zwak
De Terp (Maasdonk)	Ligging aan A59 Ondernemers verbonden gemeente Ruime en groene opzet	Ontsluiting en verkeersstructuur Rommelige uitstraling Conflicten met woonfuncties Geen heldere identiteit (concept)
De Houtwegen (Heemskerk)	Ligging in IJmondgebied Ontsluiting op Rijksstraatweg	Woonfuncties toegestaan Openbaar gebied en beeldkwaliteit (nog niet gerevitaliseerd gedeelte)
De Mars (Zutphen)	Locatie nabij station en binnenstad Ligging langs IJssel Mogelijkheden intensivering Zware milieucategorieën mogelijk	Ontsluiting van het terrein Staat van onderhoud terrein

Alleen al op grond van de vorenstaande tabel, ligt het voor de hand dat de herstructureringsprocessen van deze terreinen onderling grote verschillen zullen vertonen. Het is onbekend in welke mate dit kan doorwerken in de opstelling van de betrokken gemeenten.

Voor de behandeling van de casussen is de volgende werkwijze gekozen. Bij elk van de casussen wordt ter introductie allereerst kort inhoudelijk ingegaan op de aard en omvang van het plangebied en de gekozen herstructureringskoers. Vervolgens zal per fase van het proces, zoals dat in hoofdstuk 3 beschreven is, worden ingegaan op:

- Het geldende beleid op de diverse overheidslagen voor zover dat zich op de betreffende procesfase richt.
- De wijze waarop de betrokken gemeenten in deze fase vorm en inhoud aan het proces hebben gegeven. Dat gebeurt enerzijds aan de hand van brononderzoek en anderzijds op basis van de gehouden interviews met de gemeentelijke projectverantwoordelijken.

Elke casus wordt afgesloten met een conclusie, waarin de gevolgde praktijk naast het hypothetisch model wordt afgewogen.

De Casus De Mars in Zutphen is het meest uitgewerkt, omdat dit de enige is waar de regionale samenwerking, i.c. in de Regio Stedendriehoek, op het vlak van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen structureel vorm en inhoud heeft gekregen. In de casus van De Terp in Maasdonk heeft het provinciaal ontwikkelingsbedrijf BOM/BHB alleen een belangrijke rol gespeeld bij de

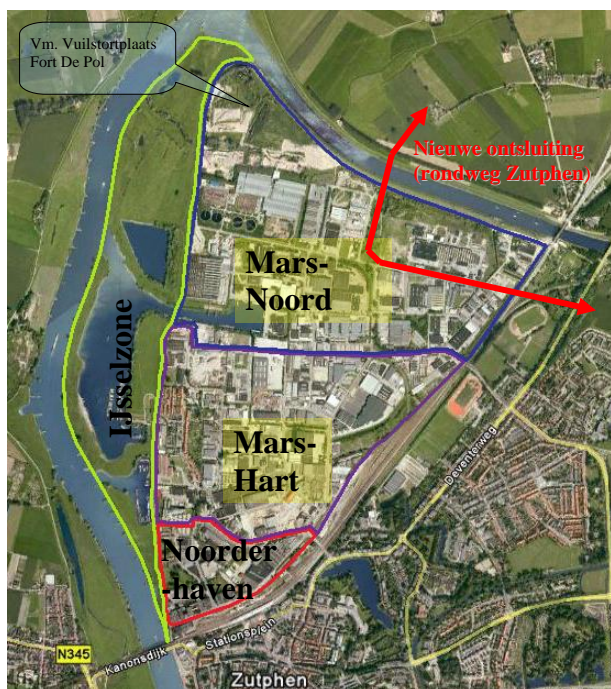
uitplaatsing van 3 bedrijven. In de casus van De Houtwegen in Heemskerk heeft alleen de provincie een beperkte rol gespeeld op het vlak van subsidiëring (zgn. TIPP-gelden)

4.2 De Mars in Zutphen (Gelderland)

4.2.1 Beschrijving plangebied en herstructurering

Het regionale bedrijventerrein De Mars is gesitueerd aan de noord-westzijde van de stad Zutphen. Het terrein is min of meer driehoekig van vorm en wordt aan de westzijde begrensd door de rivier de IJssel, aan de noordzijde het Twentekanaal en aan de zuidoostzijde door de spoorlijn Zutphen-Deventer. Het terrein heeft een totale oppervlakte van ongeveer 210 ha. en is ruim honderd jaar geleden ontstaan rondom een gasfabriek (in gebruik tot eind 1955). Door de harde begrenzingen heeft het een tamelijk geïsoleerde ligging. Desondanks heeft zich er een scala aan lokaal, regionaal en nationale bedrijven gevestigd. Het bedrijventerrein biedt werkgelegenheid aan circa 6000 werknemers en is daarmee een van de grotere bedrijventerreinen in de regio Stedendriehoek. Voor de gemeente Zutphen is het terrein van groot economisch belang. Al in de jaren 80 van de vorige eeuw werd het terrein door de gemeente als zwaar verouderd aangemerkt. Dat hing ondermeer samen met de slechte bereikbaarheid, bodemvervuiling en de aanwezigheid van een voormalige vuilstortplaats. Door de nabijheid van het stadscentrum van Zutphen, het station en de IJssel heeft het gebied echter wel aanzienlijke potenties. Al vanaf 1999 lagen er plannen van de gemeente en de provincie om het gebied nieuw leven in te blazen. Door een samenloop van omstandigheden ontstond uiteindelijk een "window of opportunity"⁵⁸ waardoor de ontwikkeling een grote impuls kreeg.

In de herstructureringsplannen worden 4 deelgebieden onderscheiden met verschillende kenmerken en ontwikkelingsperspectieven. Deze deelgebieden en ontwikkelingsperspectieven zijn in de onderstaande afbeelding weergegeven en zullen aansluitend kort worden beschreven.



Afbeelding 1 Situatie De Mars in Zutphen, deelgebieden en nieuwe hoofdstructuur

⁵⁸ "Kingdon

In de plannen die voor de Mars zijn gemaakt, worden 4 deelgebieden onderscheiden:

1. Noorderhaven

Dit is het meest zuidelijke gebiedsdeel. Het zal worden getransformeerd tot een kwalitatief hoogwaardig woongebied. Dit gebied krijgt een stedelijk karakter en is eigenlijk bedoeld als uitbreiding van het stadscentrum van Zutphen. De verbindingen tussen het centrum en De Mars aan weerszijden van het station worden hiertoe opgewaardeerd. Draggers voor de kwaliteit van het gebied zijn het terugbrengen van de oorspronkelijke Noorderhaven, het benutten van de belevingswaarde van De IJssel en de kwaliteit van het vastgoed (waaronder de verlenging van het zuidelijke stadsfront). Een klein gedeelte van de historische bebouwing blijft behouden. De architectuur van de nieuwe bebouwing wordt hieraan thematisch opgehangen.

2. Marshart

Het Mars-Hart is het middengebied en bestaat voor het grootste gedeelte uit diverse vormen van gemengde bedrijvigheid, enkele grote bedrijven in de logistieke sector, en 2 terreinen voor perifere detailhandel (resp. meubelboulevard en doe het zelf/woongerelateerde retail). Het beleid is erop gericht om deze functies te behouden. Daarnaast zijn er 2 geïsoleerde woongebiedjes langs de IJssel aanwezig. Wegens de slechte staat van de woningen, zullen deze afgebroken worden. De zuidelijke rand van dit plandeel, waar al veel sloop heeft plaatsgevonden, krijgt een bijzondere invulling, als uitloopgebied van het centrum, o.a. kantoren, leisure (Family Mall), scholen. Een gedeelte van die functies is al ingevuld, bijv. de bioscoop)

3. Mars-Noord.

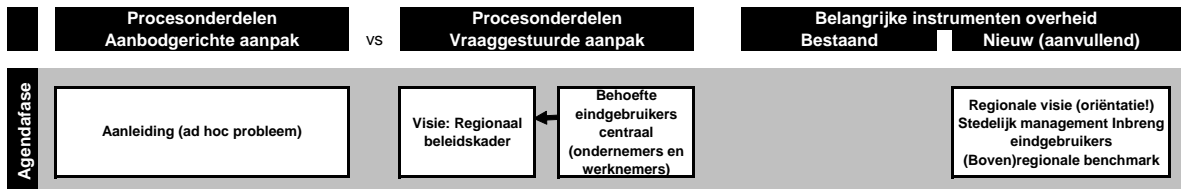
Dit, meest noordelijke, gebiedsdeel valt te typeren als een industrieterrein waar ook de zwaardere industrie (t/m milieucategorie 5) een plaats heeft. De bedoeling is te waarborgen dat het gebied ook op langere termijn voor zware industrie beschikbaar blijft. De belangrijkste aanpassingen in dit plandeel betreffen, afgezien van enkele bedrijfsverplaatsingen, de infrastructuur (herprofilering van straten en gescheiden rioolstelsel). Een ontwikkeling die wel (voor een gedeelte) zijn neerslag vindt in Mars-Noord, maar die een stedelijke en zelfs regionale betekenis heeft, is de aanleg van de provinciale weg N348. De Mars zal hierdoor ook aan de noordzijde, over het Twentekanaal, worden ontsloten. Omdat de nieuwe weg onderdeel wordt van een extra verkeersring rond Zutphen, ontlast deze tevens het centrum van veel doorgaand verkeer.

4. De IJsseloeverzzone.

Aan de zuidzijde van het plangebied zal de zonde langs de IJssel in samenhang met het gebied Noorderhaven worden ontwikkeld. Het wordt daar een stedelijk uitloopgebied met een duidelijke extroverte uitstraling. Naar het noorden toe krijgt het gebied langs de IJssel een steeds introverter en nemen de ecologische en natuurwaarden (Natura 2000 gebied) toe. De gehele oever langs de IJssel (én het Twentekanaal) zal toegankelijk worden gemaakt voor langzaam verkeer. De inwoners van Zutphen krijgen er daardoor een aantrekkelijke fiets en recreatieroute bij. Op de hoek van De IJssel en het Twentekanaal ligt een voormalige stortplaats; Deze zal worden herschikt, opdat plateaus ontstaat waarop een grote windmolen en een drietal bedrijven gevestigd kunnen worden. Door de hoogteligging zal het een bijzonder punt worden, met mooi uitzicht over de IJsselvallei.

De Mars is een van de pilotprojecten die door de ministeries van VROM en EZ als voorbeeld voor herontwikkelingsopgaven worden gebruikt.

4.2.2 De fase agendering



Zoals al eerder aangegeven, zijn de eerste voorbereiding tot herontwikkeling van bedrijventerrein De Mars al enkele decennia geleden begonnen. De belangrijkste kaderstellende en richtinggevende beleidsdocumenten op provinciaal, regionaal en lokaal niveau zijn pas na het afronden van het Masterplan De Mars in 2004 tot stand gekomen. In het kader van dit onderzoek gaat het niet om de volgtijdelijkheid, maar om het feitelijke handelen van de overheid en de invloed die dit heeft op het planproces. Het geldende beleidskader zal als referentiepunt worden genomen, aangezien hierin de meest recente opvattingen betreffende de aanpak van verouderde bedrijventerreinen -en de rol van de overheid daarin- zijn verwoord. Wanneer in het verleden op De Mars significant mocht zijn afgeweken van het huidige beleid, zal dat worden vermeld. Zo mogelijk zal daarbij tevens worden aangegeven of sprake is van voortschrijdend inzicht, dan wel van weloverwogen afwijking(en).

Provinciaal beleidskader.

Het provinciale beleid inzake de herstructurering van bedrijventerreinen in de provincie Gelderland⁵⁹ is mede gebaseerd op het rapport van de commissie Noordanus⁶⁰. Het bestaat uit een drietal sporen:

1) Een sterkere provinciale regie op regionale en intergemeentelijke samenwerking.

Deze lijn is beleidsmatig ingevuld met de structuurvisie bedrijventerreinen. Dit heeft in 2009 geleid tot bestuurlijke afspraken met de regio's over de programmering. Deze afspraken hebben o.a. betrekking op de totale herstructureringsopgave en de noodzakelijke aanleg van nieuwe terreinen, naar verschillende categorieën. De provincie wil dat ook de gemeenten de SER-ladder daarbij actief gaan hanteren en werk maken van herstructurering. Het streven naar een regionale benadering van de bedrijventerreinenproblematiek sluit goed aan bij de opvattingen in de literatuur. Dat er bij de kwantitatieve, zowel als de kwalitatieve behoeftebepaling aan bedrijventerreinen regionale regie (i.c. een visie) op hoofdlijnen noodzakelijk is, lijkt evenmin omstreden. Minder eenduidig zijn de opvattingen hoe ver die regie moet gaan. In de literatuur (bijv. Olden) komen zelfs opvattingen voor dat de overheid zich, afgezien van haar kaderstellende

59 Provincie Gelderland (2008), Slimmer sturen, sneller schakelen; De Gelderse aanpak herstructurering van bedrijventerreinen.

60 Noordanus, P. (2008) Kansen voor kwaliteit, een regionale strategie voor bedrijventerreinen

rol, geheel zou moeten terugtrekken uit de markt voor bedrijventerreinen, opdat geleidelijk evenwicht in deze markt zal ontstaan.

2) Het opstellen van een regionale investeringsagenda herstructurering bedrijventerreinen.

De herstructureringsopgave wordt per regio geprogrammeerd en gecontracteerd. Dit gebeurt in de vorm van een regionale investeringsagenda. De financiële inzet van de provincie is met name gericht op de realisatie van grote intergemeentelijke projecten waarbij het opknappen van bestaande terreinen (brownfields) en bedrijfsverplaatsingen inhoudelijk en financieel wordt gekoppeld aan de aanleg van nieuwe terreinen (greenfields) en transformatie. Voorbeelden zijn Hattemerbroek en het RBT Achterhoek. De provincie stelt dat daarvoor een slagvaardige aanpak, regievoering en veel geld nodig is.

3) Een efficiënte uitvoering herstructurering.

Het beleid van de provincie is er op gericht de bedrijventerreinmarkt weer tot een echte markt te laten uitgroeien, waarbij bedrijven en ontwikkelaars zelf investeren in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving.

Om deze sporen te ondersteunen, heeft de provincie besloten tot:

- Een actievere opstelling ten aanzien van de regievoering, waarbij de nadruk wordt gelegd op een beperkt aantal grote intergemeentelijke projecten waarin oude en nieuwe terreinen en eventuele bedrijfsverplaatsingen in samenhang worden gezien. Dit heeft zijn uitwerking gevonden in regionale investeringsprogramma's. Zo is voor De Mars in de periode 2009-2013 een bedrag van € 7,5 miljoen beschikbaar.
- Investeren in kennis bij de gemeenten over de vastgoedmarkt.

Het fundament voor de toekomstige ontwikkeling van de regio Stedendriehoek is gelegd in de Regionale structuurvisie 2030. Daarin worden voor het zogenaamde bundelingsgebied, waarvan Zutphen deel uitmaakt, gemeenschappelijke ambities vastgelegd. De structuurvisie is het richtinggevend kader voor de gemeenten bij het opstellen van gemeentelijke bestemmingsplannen, gebiedsvisies en voor de uitvoering van concrete investeringsprojecten. In deze visie wordt een schaa sprong gemaakt, waarbij de vorming van een stedelijk netwerk, i.c. een samenhangende, hoogwaardige, ruimtelijke ontwikkeling voor de regio wordt nagestreefd. Daarbij onderscheidt zij, (voor zover van toepassing op de casus) de volgende opgaven:

1. Het profileren van de regio als een zelfbewuste, concurrerende regio. Daarbij wil zij inspelen op kansen op de groeiende internationale diensteneconomie, met tegelijk een versterking van de industriële en toeristische bedrijvigheid. Het gaat het er niet om de grootste te zijn, maar juist om onderscheidend en aantrekkelijk te zijn in specifieke vestigingsfactoren die eigen zijn aan de stedendriehoek. De opgave daarbij is om meer onderscheidende diversiteit te ontwikkelen. Aanknopingspunt in dat verband zijn de landschappelijke diversiteit (bijv. IJssellandschap), de

cultuurhistorische gelaagdheid (o.a. Hanzeverleden Zutphen) en de relatie tussen de landschappelijke kwaliteit en de stedelijkheid.

2. Het verknopen van de spoorlijn Apeldoorn/Zutphen met de spoorlijn Zwolle-Arnhem. Daardoor zou een rechtstreekse spoorverbinding van Zutphen naar Arnhem ontstaan.
3. Een vitale economische structuur. Om de concurrentiekracht te verbeteren, wil men investeren in een kennisintensieve economie met verbreding naar nieuwe bedrijfsactiviteiten op het snijvlak van zorg en techniek, cultuur en techniek en innovaties door ICT. Daarvoor is een gedifferentieerd aanbod nodig van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Het gaat daarbij zowel om een kwantitatieve als een kwalitatieve behoefte (segmentering).

Voor de bepaling van de ruimtelijke keuzen heeft de provincie gebruik gemaakt van de zogenaamde lagenbenadering, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de ondergrond, netwerken en occupatie. De belangrijkste principes die daaruit op het vlak van de occupatie naar voren komen is een bundeling van wonen en werken op 2 niveaus:

- Concentratie van nieuwe ruimte voor wonen en werken binnen de grenzen van het bundelingsgebied (tussen de steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen);
- Ten volle benutten van de opnamecapaciteit van bestaand stedelijk gebied (inbreiden boven uitbreiden).

De daadwerkelijke uitvoering van deze opgave is en blijft een taak en verantwoordelijkheid van de gemeenten én de gevestigde bedrijven⁶¹.

In het kader van deze casus is een aantal aspecten uit de provinciale nota's gelicht die specifiek voor de ruimtelijke keuzen het plangebied De Mars van belang zijn:

- Het opwaarderen van de stationsomgeving tot een hoogwaardige stedelijke woon- en werkomgeving. Voor Zutphen is het een belangrijke inbreidingslocatie op het vlak van wonen;
- Het verbeteren van de ontsluitingsstructuur door de aanleg van de N348. Op langere termijn wordt de noodzaak tot verdere capaciteitsuitbreiding van de weginfrastructuur voorzien.
- Het geven van een extra kwaliteitsimpuls. De ambities daarbij is een intensief en meervoudig ruimtegebruik.
- Aandacht voor stedelijke uitloopgebieden, gericht op een grote complementariteit in vormen van stedelijke recreatie.

De plannen en programma's die op basis van de structuurvisie worden gemaakt hebben een doorlooptijd van maximaal 10 jaar. Dit opdat kan worden ingespeeld op voortschrijdend inzicht, dan wel toekomstige feiten, omstandigheden en ontwikkelingen. Zo kan de onzekerheidsmarge van kantoren en bedrijventerreinen zelfs uitkomen op 25 tot 60%. De behoeftebeoordeling in deze categorieën zal elke 5 jaar worden geactualiseerd. Een belangrijk uitgangspunt is overigens dat de ruimtebehoefte tot 2030 wordt gebaseerd op de autonome groei in de stedendriehoek zelf. Het vertrekpunt van de

⁶¹ Provincie Gelderland (2010), Structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties.

“aanvulling Regionale Structuurvisie” (2009) is dat het kostenverhaal maximaal gestalte zal krijgen op lokaal niveau.

Regionaal beleidskader

In het eindrapport Economische Visie Stedendriehoek⁶², wordt voor het facet economie een nadere uitwerking geven van De Structuurvisie Stedendriehoek 2030. De belangrijkste extra aandachtspunten die daar in relatie tot de casus naar voren komen zijn de volgende:

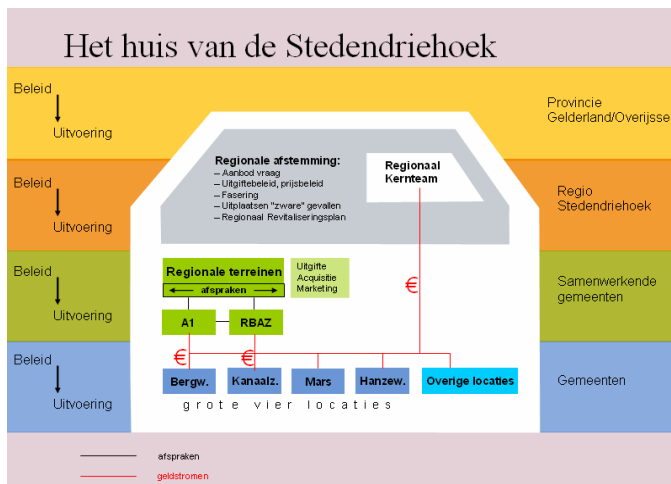
- Er is meer werkgelegenheid in de regio dan de beroepsbevolking groot is.
- Innovatie is een voorwaarde om de relatieve betekenis van de stedendriehoek op het huidige niveau te handhaven. Ter versterking van het innovatieve vermogen gerichte netwerkvorming gestimuleerd;
- De regio dient een blijvend concurrerend vestigingsklimaat te bieden.
- Een belangrijke drager van de economie blijkt de maakindustrie;
- In Zutphen is het aandeel van de gezondheidszorg en de welzijnszorg relatief hoog.

Het EPO⁶³ Regio Stedendriehoek wordt nader ingegaan op de regionale samenwerking op het vlak van de economie. De ambitie is om met het EPO te komen tot een versnelling van de uitvoering van het herstructureringsprocessen van bedrijventerreinen en zo op korte termijn te komen tot resultaten. De Mars wordt daarin als één van vier prioriteitsprojecten aangemerkt. Het EPO gaat uit van de behoefteraming van het CPB op basis van het Transatlantic Market Scenario. Op basis van dit scenario zal de vraag naar bedrijventerreinen rond 2020 zal afvlakken en in de jaren daarna zelfs geleidelijk afnemen. Het EPO gaat uit van een continue programmatische afstemming op kwantitatief en kwalitatief niveau. Opgemerkt wordt dat met de Regionale Structuurvisie en het EPO afstand is genomen van het eerdere beleid⁶⁴. Voor de wijze waarop de samenwerking bij de herstructurering van bedrijventerreinen vorm is gegeven, wordt korthedshalve verwezen naar figuur 4.1.

62 Gucht, H. de, B&A-consulting, (2008), Eindrapport Economische Visie Stedendriehoek

63 Nijssen, P., Twijnstra Gudde(2009), Economisch en Programmatisch Ontwikkelingsdocument

64 Met het eerdere beleid wordt bedoeld op het voormalige streekplan van de provincie Gelderland en de Bedrijfsterrainvisie Stedendriehoek (2007). Daarin werd gesteld dat er planologisch rekening moest worden gehouden met de “maximale economische groei en vraag naar bedrijventerreinen”.



Figuur 4-1 Samenwerking in de Regio Stedendriehoek (Bron: EPO Regio Stedendriehoek 2009)

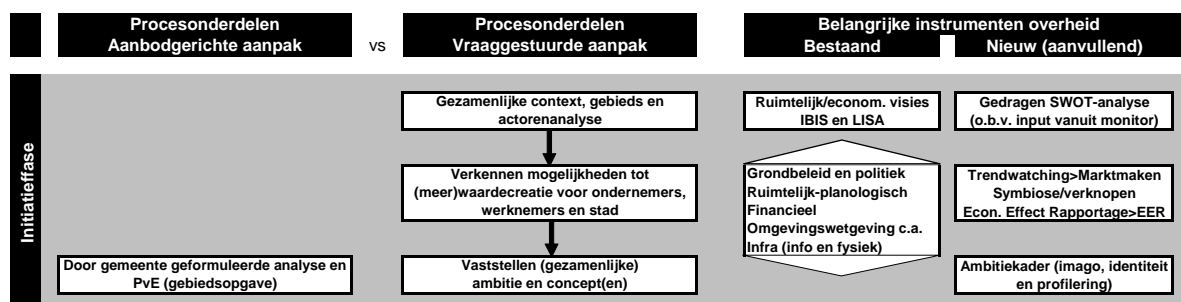
Toelichting programmadirecteur De Mars:

De belangrijkste aanleidingen om tot herontwikkeling van De Mars over te gaan waren:

- De aanwezigheid van hinderlijke bedrijvigheid;
- De slechte bereikbaarheid van het terrein;
- Het optreden van veroudering, verloedering en leegstand;
- De opgetreden daling van het aantal arbeidsplaatsen op het terrein (van 10.000 vroeger naar 6.000 nu)

In regionaal verband is er al een gezamenlijke aanpak binnen de stedendriehoek Deventer-Apeldoorn-Zutphen. Deze bestaat uit een regionaal structuurplan, met uitzondering van de woningbouwproductie. Op basis van deze structuurvisie zijn Apeldoorn en Deventer bij uitstek de plaatsen voor de vestiging van kantoren en logistieke bedrijven (langs de A1).

4.2.3 De fase Initiatief:



Provinciale richtlijnen en aanbevelingen

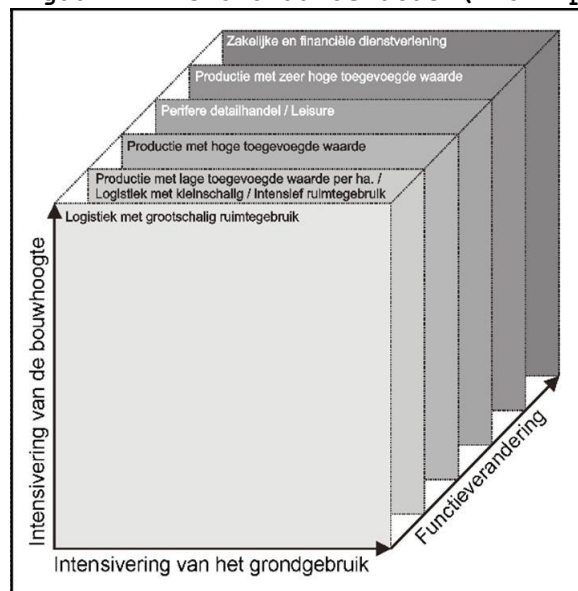
Vanuit het beleid heeft de provincie enkele lijnen uitgezet die kunnen bijdragen aan een adequate aanpak van de herstructurering:

- **Gebruik maken van de dynamiek in de markt.**

De investeringen van de markt hangen samen met de mogelijkheden toegevoegde waarde te realiseren ("waardecreatie"). Om daarin slimmer te sturen reikt de provincie het instrument van de grondwaardekubus aan. Dit instrument gaat er van uit dat levenscyclus verlengd kan worden wanneer het bedrijventerrein geleidelijk, in kleine stappen, wordt opgewaardeerd. Deze stappen betreffen enerzijds een intensivering van het bouwvolume (intensiteit ruimtegebruik en bebouwingshoogte) en anderzijds een kwalitatieve opwaardering van de gebruiksfuncties.

Schematisch wordt dat als volgt weergegeven:

Figuur 4-2 Grondwaardekubus (Bron: provincie Gelderland)

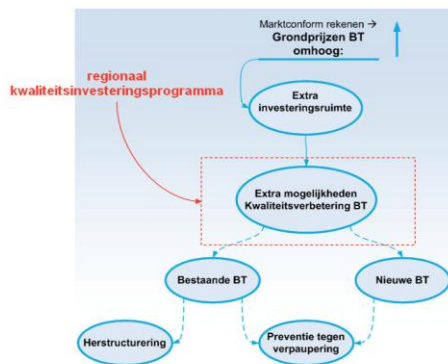


Bij De Mars is het instrument van de grondwaardekubus niet breed gehanteerd voor wat betreft de functieverandering. Dit bedrijventerrein wordt gekenmerkt door een grote functionele variatie van bedrijven die men, ieder voor zich, graag wil behouden. Op kavelniveau is op bepaalde plaatsen wel doelbewust toepassing gegeven aan een hoogwaardiger vorm van invulling. In het toekomstige bestemmingsplan. De gemeente is wel voornemens om in het toekomstige bestemmingsplan (o.a. vergroting van het toegestane bouwvolume) zoveel mogelijk tegemoet te komen, opdat bedrijven langer uit de voeten kunnen op hun huidige kavels.

- **Herstructureringslocaties dienen in een regionale context te worden ontwikkeld.**
- **Handhaving van subsidies en investeringen.** Daarbij wordt het accent gelegd op subsidieverlening voor een totaalplan (lump sum). Dat is ook de manier waarop nu al gewerkt wordt in De Mars. Daarnaast biedt zij bottom up hulp aan bij het opzetten van projectgerelateerde ontwikkelingsbedrijven op (sub-)regionale schaal. De provincie verwacht het meeste effect van subsidies wanneer deze worden besteed aan maatregelen die direct leiden tot een hogere en

duurzame intrinsieke waarde van het bedrijventerrein (openbare ruimte, ontsluitende infrastructuur en bodemsanering).

- **Het verleiden van gemeenten om, eventueel met gebruikmaking van subsidies of garantstelling, verevening toe te passen.** Een belangrijk uitgangspunt van de provincie is dat de verhoging van de grondprijzen op bedrijventerreinen in Gelderland ten goede zal komen aan de broodnodige investeringen in de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en de kwaliteitsverbetering van nieuwe en bestaande bedrijventerreinen. Zo ontstaat -in de geest van het landelijke provinciale beleid een duidelijke financiële koppeling tussen oude en nieuwe bedrijventerreinen in Gelderland. Het navolgende schema illustreert dit.



Figuur 4-3 Labelen grondprijzen aan herstructurering. Bron: Provincie Gelderland

- **Regionale fondsvorming voor herstructurering.** De provincie stimuleert het instellen van fondsen die op provinciale, regionale of gemeentelijke schaal kunnen worden ingezet. Het betreft hier ondermeer:
 - Een uitplaatsingsfonds (aan en verkoop herstructureringskavels en bedrijfsgebouwen);
 - Een fonds regionale herontwikkelingsmaatschappij (opereert als vastgoedpartij op de grond en vastgoedmarkt);

Een gemeentelijk herstructureringsfonds (bijv. gevoed door afdracht bedrag per m² verkochte

Gemeentelijk beleidskader

In de Ontwikkelingsvisie 2020⁶⁵, kent de gemeente Zutphen de grootste prioriteit toe aan het zuidelijke deel van De Mars (later genoemd Noorderhaven). Uitgesproken wordt dit gebied te transformeren tot nieuwe buurt, waarin stedelijk wonen, werken, recreatie, horeca en watergerichte functies worden gecombineerd, met een bebouwingsfront gericht naar de IJssel. Daarnaast wordt ingezet op:

- Watergebonden bedrijvigheid en een containeroverslagpunt langs het Twentekanaal;
- Een recreatieboulevard naast de bestaande woonboulevard;
- Uitbreiding van de jachthavencapaciteit langs de IJssel;
- Een beperk/gemiddelde groei van bedrijventerreinen in relatie tot de ontwikkeling van het wonen;

65 Kuiper Compagnons (2001), Gemeente Zutphen, Ontwikkelingsvisie 2020

- Een sterke groei van kantoren. Daarvoor is gekozen omdat:
 - Lange tijd de planologische kaders ontbrak om kantoren te kunnen realiseren;
 - Het voor de verhouding inwoners-arbeidsplaatsen noodzakelijk werd geacht om de dienstensector een sterke impuls te geven;
 - Er op De Mars en bij het station ruimte ontstaat voor kantoren.

De gemeente wil de kantorenvraag tevens stimuleren door een actief ruimtelijk-economisch beleid te voeren.

In de Economische Kadernota⁶⁶ worden een aantal aspecten benoemd die bij het herontwikkelingsproces van De Mars van betekenis (kunnen) zijn. Op deze aspecten wordt onderstaand puntsgewijze ingegaan:

- De gezondheidszorg, het onderwijs en het openbaar bestuur zijn goed voor ongeveer 38% van de werkgelegenheid, de zakelijke dienstverlening voor 11%, de detailhandel, groothandel en horeca voor 24% en de overige sectoren voor 27%;
- Voor de vraag naar bedrijfsruimte moet de komende jaren rekening worden gehouden een uitbreidingsvraag van 1,5 à 2,0 ha. per jaar. Het betreft vooral reguliere bedrijfsruimte in de milieucategorie 1 en 2 en een (kleine, maar toenemende) vraag naar kantoren.
- Er worden afspraken met de bestaande en nieuwe ondernemers op De Mars gemaakt over privaat en openbaar beheer, de benodigde nutsvoorzieningen, haalbare duurzaamheidsmaatregelen en parkmanagement.
- Uit onderzoek is gebleken dat zowel de sociaal economische vitaliteit als de ruimtelijk-economische vitaliteit van Zutphen lager zijn dan het Gelderse gemiddelde. Dat heeft te maken met het (gemiddeld) besteedbaar inkomen, de werkgelegenheid de waardeontwikkeling van het vastgoed en de bereikbaarheid. Opmerkelijk is dat het opleidingsniveau in Zutphen niet ongunstig afsteekt tegen het Gelders gemiddelde.
- Uit onderzoek naar het ondernemersklimaat in Zutphen blijken parkeren en verkeer, communicatie en dienstverlening door de gemeente slecht te scoren.
- De gemeente streeft er naar de volumineuze detailhandel op De Mars te concentreren. Voor overige grootschalige detailhandel geldt het principe dat eerst in/nabij de binnenstad naar ruimte moet worden gezocht. Wanneer er onvoldoende fysieke ruimte aanwezig is, kan een ontwikkeling op De Mars aan de orde zijn.
- Zutphen ziet concrete mogelijkheden om naast het ROC een aantal specifieke HBO-opleidingen aan te trekken. Daarbij wordt ondermeer gedacht aan antroposofie, welke al sterk aanwezig is in Zutphen. Ook wil de stad zich richten op de creatieve economie.
- De ondernemers zien kansen voor combinaties wonen, werkplaats, onderwijs (samensmeden binnen Zutphen).

66 Gemeente Zutphen (2007): Toekomstbestendig ondernemersklimaat. Economische kadernota 2007-2010

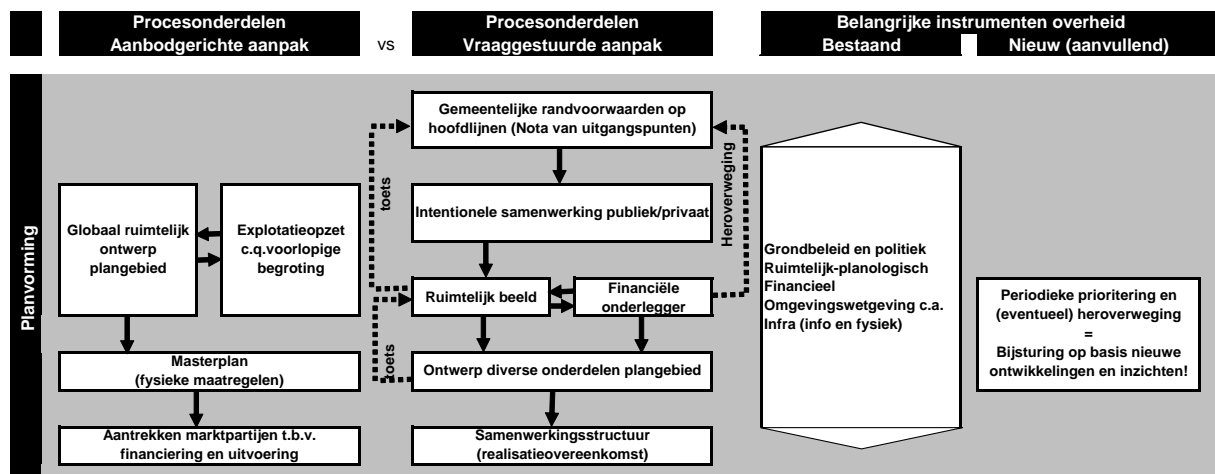
Toelichting programmadirecteur De Mars:

De inspanningen van de gemeente waren er op gericht om negatieve ontwikkelingen op het bedrijventerrein te keren en te zorgen dat het bedrijventerrein beter zou gaan functioneren. Dat betekent in ieder geval een betere bereikbaarheid en minder verloedering. Daarnaast zijn er 2 neven-doelen, respom aantasting van het landelijk gebied door bedrijven die De Mars verlaten te voorkomen en om meer duurzaamheid in het gebied te brengen op de vlakken water en energie (warmte-koude opslag).

Verder zal een gedeelte van het gebied getransformeerd worden tot centrumstedelijk woongebied. Het is een unieke kans om een dergelijk woonmilieu nabij het historisch centrum van Zutphen te creëren. Om overlast in het nieuwe woongebied te voorkomen vindt er zonerings plaats.

In het kader van het scriptieonderzoek is het gebied ondermeer interessant omdat er op diverse niveaus sprake is van enerzijds menging van functies en anderzijds juist van zonerings (scheiding van functies). Tevens zijn er mogelijkheden om te komen tot intensivering.

4.2.4 De fase planvorming:



Provinciale aanbevelingen en richtlijnen.

Hoewel de eigenlijke planvorming een zaak is van de regio's en de gemeenten, geeft de provincie wel enige handreikingen in deze fase:

- Sturen op meer private investeringen en meer betrokkenheid van marktpartijen bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Het wordt niet echt duidelijk op welke wijze zij dit denkt te bereiken. Wel wordt gesignaleerd dat het voor investeringsbeslissingen van marktpartijen noodzakelijk is dat er een zekere schaarste ontstaat op de markt voor bedrijventerreinen en dat de onzekerheid over de omvang van toekomstig aanbod van bedrijventerreinen dient te worden weggenomen;

- Ondernemers op maat betrekken bij de herstructurering
Het is belangrijk is om in een vroeg stadium ondernemers, met name 'keyplayers', te betrekken bij het opstellen van plannen voor herstructurering. De provincie verwacht daarvan een soort vliegwieleffect. Daarnaast is het belangrijk juist die plekken aan te pakken die echt een doorn in het oog zijn van andere ondernemers. Dit pleit voor het zoeken naar een gezamenlijk belang in deze fase.

Gemeentelijk Masterplan De Mars, Structuurplan De Mars en Gebiedsplan De Mars

In het Masterplan De Mars heeft de gemeente Zutphen (in samenspraak met provincie Gelderland) haar meerjarige ambities voor De Mars op ruimtelijk, sociaal, milieu en economisch gebied op samenhangende wijze vastgesteld. De gemeente beschouwt het plan mede als een communicatiemiddel en een houvast voor ondernemers. Het Masterplan en het op basis daarvan vastgesteld structuurplan geven voor een periode van 10 à 20 jaar een ontwikkelingsrichting aan en vormen het formele kader voor de verdere planontwikkeling en de uitvoering van projecten. Het Masterplan is geen eindplan, maar biedt ruimte aan ontwikkeling. Een belangrijk onderdeel bestaat uit de fasering die wordt aangebracht in de plannen en projecten van de overheid. De hoofdlijnen van het Masterplan zijn vastgelegd in de Structuurvisie De Mars, waardoor een wettelijke basis is gelegd om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en bestemmingsplannen voor onderdelen van het gebied te toetsen. Daarnaast maakt het structuurplan het mogelijk om kortere goedkeuringsprocedures toe te passen voor gewenste ontwikkelingen. Het inmiddels door de gemeente ingerichte Programmabureau De Mars, heeft het Masterplan uiteindelijk omgezet naar een ontwikkelingsgericht gebiedsplan. Voor deze scriptie zijn alleen die aspecten van het Masterplan, Het Structuurplan en het Gebiedsplan van belang die (mogelijk) in verband kunnen worden gebracht met de toekomstbestendigheid van het terrein.

- In beginsel is de economie leidend in Mars-Hart en Mars-Noord. Naast zwaardere milieugerelateerde bedrijvigheid en productie, zullen deze gebiedsdelen zich met name ook richten op logistiek en grafische bedrijvigheid. Tevens worden kansen gezien op het vlak van retail en leisure. Het terrein moet echter plaats bieden aan alle categorieën bedrijven. Door middel van zonering zal voor ieder type bedrijf de juiste vestigingsvoorwaarden worden geboden.
- Het terrein zal duurzaam worden ontwikkeld. Dat wordt vormgegeven door eisen te stellen aan de omgevingskwaliteit. Op dezelfde wijze als bodem, water, lucht, geluid en veiligheid zal per kavel of cluster van kavels milieuruimte worden toegekend. De interimwet Stad en Milieu biedt daarbij de mogelijkheid om de milieuregelgeving integraal aan te pakken en door middel van een zogenaamd 3-stappenplan te zoeken naar mogelijke oplossingen voor eventuele milieuknelpunten (1: bronmaatregelen; 2: maatwerk; 3: afwijken milieunorm);
- Door gerichte interventies grenzen stellen aan de verkleuring, opdat het terrein zijn functie kan behouden;
- Verbeteren van de interne ontsluiting van De Mars (herprofilering wegen);
- Verbeteren van de externe ontsluitingen (N348) en vervangen spoorwegovergang door tunnel; Dat is mede noodzakelijk om De Mars onderdeel te maken van Zutphen;

- Noorderhaven aanmerken als gebied voor centrumstedelijke ontwikkeling;
- De samenwerking met potentiële investeerders zoals ontwikkelaars, bedrijven en belanghebbenden in het gebied moet borg staan voor investeringen in de herverkaveling en transformatie van vastgoed,
- De kwaliteit van de bebouwing en de openbare ruimte zal door de gemeente en de ondernemers gezamenlijk in een beeldkwaliteitsplan worden vastgelegd.

Toelichting programmadirecteur De Mars

Nadat de provincie en de gemeente in 2004 gezamenlijk het Masterplan hadden vastgesteld. Is belangrijke stagnatie van de ontwikkeling opgetreden, met name omdat het “verbindende rode lijntje” met de uitvoering ontbrak. Uit een in 2006 gemaakte analyse bleek ondermeer dat:

- Er geen gebiedsplan was (vertaling van beleid naar uitvoering);
- Er weinig draagvlak bestond. Zo was het plan wel besproken met de ondernemers, maar was er niet met hen overlegd.
- De gemeente hiervoor geen menskracht (fte's) voor beschikbaar had.
- De provincie “ver weg” was en de regie evenmin kon oppakken.
- De noodzaak bestond een organisatie in te stellen die over de benodigde skills beschikt.

Het voorgaande was voor de gemeente aanleiding om voor de uitvoering van de herstructurering en transformatie een programmabureau in te stellen. Het programmabureau wordt rechtstreeks door het college van burgemeester en wethouders aangestuurd en staat los van de gemeentelijke organisatie. Wel is er een aantal medewerkers van de gemeente vrijgesteld om (tijdelijk) het bureau te ondersteunen. Aan de communicatie met de ambtelijke organisatie van Zutphen wordt veel aandacht besteed. De werkzaamheden van het programmabureau berusten op een drietal pijlers:

- Voorbereiding van ruimtelijke projecten;
- Begeleiden van de uitvoering van civieltechnische en milieutechnische werken.
- Parkmanagement

De als eerste en laatste genoemde pijler zijn belangrijk voor het draagvlak van ondernemers. Zij zijn vanaf de oprichting van het programmabureau betrokken middels een klankbordgroep. Het draagvlak wordt in de eerste plaats bereikt door te laten zien wat je doet. Het moet duidelijk zijn wat de civieltechnische en milieuaanpassingen de ondernemers opleveren. Dat is vooral belangrijk omdat er bij de ondernemers veel zorg bestaat over het behoud van de milieuruimte voor bedrijven.

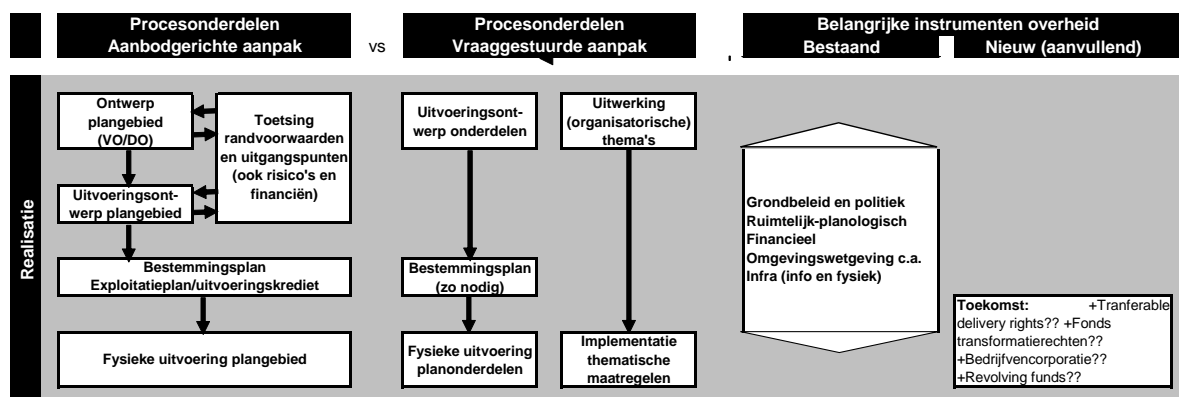
Ten aanzien van het aspect duurzaamheid wordt geprobeerd om waar mogelijk samenhang tussen de gebiedsdelen aan te brengen, bijv. door het benutten van overtollige restwarmte in Mars-Noord ten behoeve van de woningbouw in Noorderhaven.

Op het vlak van de ruimtelijke kwaliteit wordt gezocht in de verlenging van het historische IJsselfront aan de noordzijde van de IJsselbruggen (voor weg en railverkeer). De hoogtemaatvoering van de bebouwing in het gebied Noorderhaven wordt daar op afgestemd. De hogere bebouwing in

laatstgenoemd gebied komt op de achtergrond, net als de torens van Zutpen bij het bestaande IJsselfront. De IJsselzone langs Mars-hart en Mars-Noord blijft gekenmerkt door een uiterwaardenprofiel. Het bedrijvengedeelte van De Mars houdt een relatief introvert karakter ten opzichte van de rivier.

Een gedeelte van het gebied zal worden getransformeerd tot stedelijk woongebied. Het is een unieke kans om een dergelijk woonmilieu nabij het historische centrum van Zutphen te creëren. Om overlast in het nieuwe woongebied te voorkomen, vindt er zoning plaats (wonen-overgangszone-bedrijven).

4.2.5 De fase realisatie



Masterplan De Mars en Gebiedsplan De Mars

In het Masterplan werd gesignaleerd dat er al in de jaren daarvoor al flinke verbeteringen waren aangebracht. Anderzijds werd geconstateerd dat enkele grote vraagstukken waren blijven liggen. Het gaat hierbij om de gewenste transformatie van Noorderhaven naar centrumstedelijk gebied, de verbetering van de toegankelijkheid en het zorgen voor een goede zoning van het terrein om milieubelastende en kwetsbare functies te scheiden.

Toelichting Programmadirecteur De Mars

De realisatie van deelgebied Noorderhaven zal geschieden op basis van PPS. Ook de corporaties zijn daarin partij. De sturing in het gebiedsdeel Mars-Hart vindt voornamelijk plaats op basis van beeldkwaliteit en het juridische instrumentarium. De bekostiging van Mars-Noord geschiedt voornamelijk uit EZ en EFRO-middelen, alsmede fondsen voor gemeentelijk beheer. In samenspraak met de ondernemers zijn thematische maatregelen, bijv. op het vlak van duurzaamheid, uitgewerkt.

Om het plan behapbaar te maken en in te kunnen springen op toekomstige ontwikkelingen, was fasering noodzakelijk. Bovendien komen de middelen gefaseerd beschikbaar. De uitvoering volgt daarom de middelen.

4.2.6 De fase beheer



Provinciaal standpunt

Het is niet altijd gemakkelijk om private partijen mee te krijgen bij de aanpak van een locatie. Daarom is het belangrijk om in een vroeg stadium ondernemers te betrekken bij het opstellen van de planontwikkeling. De provincie wil meer zekerheid dat de gemeenten en bedrijven ook garant staan voor het duurzame beheer. Laatstgenoemden moeten daarin een gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen in de vorm van parkmanagement (w.o. de bereikbaarheid met openbaar vervoer). Van de gemeente wordt verwacht dat zij onderhoudsbudgetten reserveert en eventueel (financiële?) instrumenten inzet om “free-rider”-gedrag te voorkomen.

Gemeentelijke inzet (masterplan De Mars)

De gemeente heeft uitvoering gegeven aan het voornemen uit het Masterplan De Mars om parkmanagement in te stellen. Dit parkmanagement berust op 3 peilers:

- Collectieve voorzieningen en efficiency.
Daarbij gaat het zowel om kostenvoordelen voor de ondernemer als om milieuvoordelen. Te denken valt aan energie-uitwisseling, hergebruik van producten of reststoffen, gezamenlijk inkopen, beveiliging, vuilverwerking, catering, administratieve ondersteuning, gezamenlijk openbaar vervoer, etc.
- Inrichting van het bedrijventerrein.
Gemeente en ondernemers maken gezamenlijk afspraken over beeldkwaliteit, parkeren en de fysieke en elektronische bereikbaarheid.
- Collectieve beheerstaken.
Hierbij kan bijv. gedacht worden aan afspraken over de afstemming van het inrichtingsniveau van enerzijds de openbare en anderzijds de private ruimte, maar ook de informatievoorziening inzake beschikbare bedrijfsruimten en kavels.

Toelichting Programmadirecteur De Mars

De meeste ondernemers op het bedrijventerrein zijn lokaal of regionaal gebonden. Er is van oudsher een betrekkelijk hoge organisatiegraad en de lijnen naar het lokale bestuur zijn kort. Dat kan gemakkelijk tot problemen (ongeplande interventies door het bestuur) leiden om tot realisatie te komen. Dat wordt verzacht door een tweetal factoren:

- Het programmabureau heeft binnen kaders een ruim mandaat om uitgaven binnen het budget te doen en krijgt daarbij ondersteuning van een gemeentelijke controller.
- De programmawethouder verwijst in eerste instantie naar het programmabureau. Interventies buiten het programmabureau om komen daarom niet voor.

Het programmabureau onderhoudt de contacten met de ondernemers. Een essentieel onderdeel van de contacten tussen enerzijds de ondernemers en de pers en anderzijds het programmabureau is de communicatie. De formele externe contacten lopen daarom via de communicatieadviseur van het programmabureau. Daarnaast wordt er met ondernemers gesproken over parkmanagement en mogelijk laten een BIZ.

4.2.7 Algemene leer en aandachtspunten

Het proces is pas laat op gang gekomen doordat in het Masterplan een rode draad ontbrak. Er was geen ontwikkelingsstrategie en geen organisatie die deze kon uitvoeren. Pas nadat in deze omissies was voorzien trad versnelling op.

Voor succes is het noodzakelijk dicht op de huid van de ondernemers te zitten. Er is begonnen met korte termijnacties die duidelijk zichtbaar voor hen waren.

De positionering van het programmabureau buiten de gemeente is in dit geval goed uitpakkt. De gedetacheerde medewerkers van provincie en gemeente dragen bij aan goede contacten met deze organisaties. Belangrijk naar buiten toe is dat de (publieke) pet van het bureau duidelijk is. De organisatie heeft binnen kaders een ruim mandaat (slagvaardig) en wordt rechtstreeks aangestuurd door het college van burgemeester en wethouders. Het voordeel van een extern programmabureau is dat je met een team mensen gefocust bent op één onderwerp. Zo kun je elkaar goed bij de les houden. Het houdt wel het risico in van scheve ogen bij medewerkers van de gemeente. Daarom wordt voortdurend geïnvesteerd in het op orde houden van de onderlinge relaties.

Belangrijke faalfactoren zijn onbetrouwbaarheid van de overheid (niet nakomen van afspraken) en het uitsluitend uitdragen van verre toekomstbeelden

Belangrijke leerpunten zijn:

- Blijf vooral dicht bij de ondernemers. Dat is noodzakelijk om niet het investeringsmoment te missen.
- Zorg dat je een betrouwbare partij bent tegenover ondernemers, maar ook tegenover bijv. de provincie, de regio en andere private partijen.
- Wees helder in de “petten”, duidelijk in wat mogelijk is en wat niet.
- Zorg voor een goede “spelbeheersing” Het afbreukrisico zit in kleine en vaak onverwachte dingen. Daarom is het belangrijk dat de gemeente haar eigen kritiek organiseert om te weten wat er speelt (de “thermometer” er in), zodat je alert blijft.
- Het kan geen kwaad om te besluiten een aantal dingen niet te doen. Bovendien moet je niet alles tegelijk willen aanpakken.

4.2.8 Conclusies

Uit de casus De Mars kunnen de volgende conclusies getrokken worden. In het onderstaande zullen deze conclusies nader worden toegelicht.

Conclusie 1.

De regie van de provincie is vooral een beleidsmatige regie op kwantiteit in de agendafase. De regie op de eigenlijke gebiedsontwikkeling, vanaf het initiatief tot en met de beheerfase, berust in overwegende mate bij gemeente.

Toelichting:

De provincie Gelderland streeft in haar beleid naar een sterkere provinciale regie op regionale en intergemeentelijke samenwerking. In 2009 zijn bestuurlijke afspraken met de regio's gemaakt over de programmering. Deze afspraken hebben o.a. betrekking op de totale herstructureringsopgave en de noodzakelijke aanleg van nieuwe terreinen, naar verschillende categorieën. De eigenlijke gebiedsontwikkeling, bestaande uit de planontwikkeling en realisatie wordt in overwegende mate overgelaten aan (samenwerkingsverbanden van) de gemeenten. In de casus van de Mars is het initiatief door de gemeente en de provincie gezamenlijk opgepakt, wat heeft geleid tot een gezamenlijk Masterplan. Hoewel de provincie een beperkte, maar niet onbelangrijke, bijdrage levert aan het programmabureau, kan gesteld worden dat de gemeente Zutphen het voortouw in het project heeft genomen.

Conclusie 2

De uitvoering van het provinciale beleid werkt in de planvormings en realisatiefase door in samenhang met subsidieverstrekking door de provincie.

Toelichting:

De provincie stelt dat haar beleid er op gericht is om de bedrijventerreinmarkt weer tot een echte markt te laten uitgroeien, waarbij bedrijven en ontwikkelaars zelf investeren in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving, maar het blijft onduidelijk hoe die markttransformatie tot stand moet komen. Mede op basis van de casus De Mars, is het aannemelijk dat subsidies en investeringen van invloed zijn op het gedrag van ondernemers en gemeenten en het te bereiken eindresultaat. Bij De Mars wordt de fasering zelfs mede op basis van de beschikbare subsidiestromen vastgesteld.

Conclusie 3

De Gelderse prioritering biedt geen garantie dat de bedrijventerreinen waar de urgentie het hoogst is het eerst worden aangepakt. Tevens is het de vraag of deze prioritering per saldo leidt tot de grootste (economische en sociaal-maatschappelijke) spin-off voor steden, regio's en de provincie als geheel.

Toelichting:

De provincie wil zich vooral richten op de realisatie van grote intergemeentelijke projecten waarbij het opknappen van bestaande terreinen (brownfields) en bedrijfsverplaatsingen inhoudelijk en financieel wordt gekoppeld aan de aanleg van nieuwe terreinen (greenfields) en transformatie. De regionale investeringsagenda wordt daarop aangesloten. Aan de combinatie oud-nieuw wordt dus een hogere prioriteit toegekend dan aan oud op zichzelf. Dit los van de relatieve urgentie van de respectievelijke herstructureringsvraagstukken. Daarnaast kunnen, vanuit de invalshoek van de herstructurering, in relatie tot de literatuur, enkele kanttekeningen bij deze prioriteitstelling worden geplaatst.:

- Het is de vraag hoe dit “combi-beleid” uitwerkt ten opzichte van het streven om de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen zoveel mogelijk te beperken (SER-ladder). Dit bijv. omdat de mogelijkheid om te intensiveren op andere terreinen misschien wel groter zijn;
- Een verouderd bedrijventerrein kan een negatieve uitstraling hebben op zijn omgeving. Wanneer zo'n terrein in samenhang met zijn omgeving wordt herontwikkeld, kan dit leiden tot verknoping en meerwaarde. De urgentie om te interveniëren en de meerwaarde die daardoor kan ontstaan, spelen kennelijk geen rol bij de prioritering.
- De herstructurering van bestaande bedrijventerreinen zal in veel gevallen een (aanzienlijke) onrendabele top meebrengen;
- De afgelopen decennia is aangetoond dat de exploitatie van nieuwe bedrijventerreinen in de meeste gevallen geen tekort(en) vertoont;
- In de combinatie nieuw/oud in veel gevallen financiële verevening kan plaatsvinden, waardoor de onrendabele top van het her te structureren terrein kan worden verkleind.

Van het perspectief van een concrete gebiedsontwikkeling zou het daarom wellicht eerder voor de hand liggen, dat de financiële bijdragen toenemen, naarmate de mogelijkheden tot verevening geringer zijn.

Conclusie 4

In samenhang met het concurrentievermogen wordt op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau ingezet op versterking van de diensten en kenniseconomie. Op De Mars wordt daarenboven verbreding van bedrijvigheid op het vlak van de kenniseconomie nagestreefd op het snijvlak van zorg en techniek, cultuur en techniek en ICT-innovatie.

Toelichting:

Om concurrerend te blijven willen de Provincie en de Regio respectievelijk inspelen op kansen in de groeiende internationale diensteneconomie, resp. de versterking van de industriële en toeristische bedrijvigheid. De gemeente wil het concurrentievermogen van De Mars vergroten door te investeren in de kenniseconomie, met verbreding op het snijvlak van zorg en techniek, cultuur en techniek en innovaties door ICT. Opvallend is dat de gemeente daarnaast aangeeft dat De Mars plaats moet bieden aan alle categorieën bedrijven. Behalve een zonering opdat bedrijven elkaar geen overlast geven, kunnen bedrijven zich vrij vestigen op het terrein. Alleen de GDV-locaties en de Family-Strip vormen daar met hun clustering een uitzondering op.

Conclusie 5

De functies op De Mars worden ingedeeld op basis van zonering. De functiemenging heeft vooral betekenis op macroniveau, i.c. op de schaal van het gehele gebied. De meeste zones hebben/en houden een overwegend monofunctionele invulling. Dat zou op gespannen voet kunnen komen te staan met het provinciale beleid om te komen tot intensief en meervoudig ruimtegebruik

Toelichting:

De gemeente past, in samenhang met het bestemmingsplan, zonering toe als waarborg om de functie als bedrijventerrein in stand te houden. In het verleden zijn door organische ontwikkelingen functies (bijv. wonen) op De Mars gekomen die tot een beperking van de bedrijfsvoeringsmogelijkheden van ondernemingen hebben geleid. De gemeente en ondernemers staan daarom zeer gereserveerd tegenover functiemenging. Zonder functiemenging binnen de onderscheiden zones, zal het erg moeilijk blijken om tot het door de provincie gewenste innovatief en meervoudig ruimtegebruik te komen. De vrees van de gemeente voor het “verkleuren van het terrein” leidt in die zin tot een beperking van de (al dan niet experimentele) ruimte om te komen tot innovatieve concepten en meervoudig grondgebruik.

Conclusie 6

De planvorming heeft vertraging opgelopen, mede doordat de eindgebruikers (te) laat in het proces zijn betrokken

Toelichting:

In de gemeentelijks beleidsstukken is dit niet terug te vinden. De programmadirecteur van de Mars geeft echter expliciet aan dat dit bij haar aantreden het geval was, maar dat de verhoudingen inmiddels door een goede en slagvaardige communicatie zijn verbeterd.

Conclusie 7

De planinhoud richt zich voor een belangrijk deel op de kwaliteit van de openbare ruimte, de bescherming van de huidige functies en de duurzaamheid in de zin van energie en milieu.

Toelichting:

De aandacht van zowel de provincie als de gemeente gaat maar zeer beperkt uit naar het private vastgoed en het functioneren van ondernemingen. Zij rekenen de bedrijfsvoering en het vastgoed tot de uitsluitende verantwoordelijkheid van de ondernemer. Er zijn daarop 2 uitzonderingen:

- Ter bescherming en behoud van de huidige gebruiksmogelijkheden van De Mars wordt in het bestemmingsplan)milieuzonering toegepast.
- In het kader van parkmanagement wordt geprobeerd om op dit punt afspraken met de ondernemers te maken over bijv. het aanzicht van hun panden en terreinen, alsmede de overgang van openbaar en privéterrein

Conclusie 8

Het heeft niet tot grote knelpunten geleid om ruimte vrij te maken voor de andere functies die een plaats hebben gekregen of nog moeten krijgen in het plangebied.

Toelichting:

Door de transformatie van het gebied Noorderhaven tot woongebied en de realisatie van diverse voorzieningen (deels in relatie tot het centrum), wordt het oorspronkelijke bedrijventerrein feitelijk aanzienlijk verkleind. Het is opmerkelijk dat uit de stukken, noch uit de toelichting van de programmadirecteur, valt op te maken dat er een bepaalde aanpak is gekozen om ruimte vrij te maken voor de transformatie van Noorderhaven tot woongebied, noch voor de andere functies die zich in de loop der tijd op De Mars hebben gevestigd en in de toekomst nog zullen vestigen. Dat hoeft er niet op te duiden dat er een overaanbod van bedrijventerreinen bestond. De ontwikkeling van De eerste plannen voor De Mars dateren al uit het eind van de jaren '80. Ondernemers hebben daardoor de mogelijkheid gehad om te anticiperen op een toekomstige bedrijfsverplaatsing. Sommige bedrijven vertrokken naar elders (bv. Reesink naar Apeldoorn), anderen zijn verplaatst naar nieuwe bedrijventerreinen die de laatste jaren in Zutphen zijn aangelegd. Een enkel bedrijf werd binnen De

Mars verplaatst (Primagaz). Dat het vrijmaken van ruimte zo gemakkelijk is verlopen, zou wel een mogelijke aanwijzing kunnen zijn voor het ontbreken van een (substantieel) tekort aan bedrijvenlocaties in Zutphen.

Conclusie 9

De Mars moet plaats bieden aan alle categorieën bedrijven.

Toelichting:

- De brand en het imago berusten op de perceptie en emotie van mensen. Het is niet gezegd dat elk bedrijf dat zich aandient in het beeld van die perceptie en emotie past. In het advies Van Bedrijventerrein naar Werkmilieu⁶⁷, wordt het vasthouden aan een concept en ambitie geschetst als dilemma. Het vasthouden aan het concept dient het belang van een heldere positionering (brand) van het terrein. Wanneer de vraag structureel stagneert, kan dat leiden tot een herpositionering van het terrein. Bovendien gaat het toelaten van alle categorieën bedrijven in tegen een van de basisbeginselen van gebiedsontwikkeling, namelijk een integrale benadering die er op gericht is combinaties tot stand te brengen die elkaar versterken. In dat verband kunnen ook vragen gesteld worden bij het beleid ten aanzien van de grootschalige detailhandel (GDV). De gemeente stelt dat een ontwikkeling op De Mars aan de orde kan zijn wanneer in/nabij de binnenstad onvoldoende fysieke ruimte aanwezig is. Onduidelijk is of zij daarmee bedoelt dat het gebrek aan ruimte in de binnenstad het enige criterium is, of dat de daarenboven de aanvullende eis wordt gesteld dat de ontwikkeling (tot op zekere hoogte) goed inpasbaar is op De Mars. Daarnaast is het de vraag of de bedoelde aanvullende eis (zo hier sprake van mocht zijn), hard genoeg gemaakt kan worden om een vestigingsverzoek in redelijkheid af te kunnen wijzen. Immers, het moet mogelijk zijn om alle categorieën bedrijven op De Mars te vestigen, dus waarom zou dit voor GDV anders zijn?

Conclusie 10

Bij De Mars wordt een benadering gehanteerd die sterk duidt op aanbodgerichtheid (i.c. het bieden van een goed vestigingsklimaat).

Toelichting:

De programmadirecteur heeft aangegeven dat De Mars aantrekkelijk zal blijven, enerzijds omdat het gebied een duidelijke brand krijgt, anderzijds omdat er zich bedrijven kunnen vestigen die elders niet welkom zijn. Terloops in het interview zijn echter veel meer aspecten aan de orde gekomen die van invloed (kunnen) zijn op vestigingsbeslissingen van ondernemers, zoals de bereikbaarheid, de kwaliteit van de openbare ruimte, de duurzaamheid etc. Al die argumenten duiden op een aanbodgerichte benadering.

67 INBO/TU-Delft (2010), Van bedrijventerrein naar werkmilieu; Aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën

Conclusie Procesverloop

Het planproces van De Mars volgt aanvankelijk de traditionele aanbodgerichte aanpak. Na de instelling van het programmabureau De Mars, schuift de aanpak op onderdelen in beperkte mate op in de richting van het vraaggestuurde model. Voor de markt is er weinig ruimte geweest om aan de voorkant van het proces om mee te denken aan creatieve oplossingen en waardecreatie.

Toelichting:

Tot de instelling van het Programmabureau De Mars in 2007 heeft het planproces zich volgens de traditionele lijn afgespeeld. Het was eigenlijk een groot project, met een door de overheid geformuleerde probleemstelling (SWOT-analyse), doelstellingen (ambities), randvoorwaarden en uitgangspunten. Er was wel een begin van regionale afstemming, maar die zou pas in de daaropvolgende jaren structureel vorm en inhoud krijgen (provinciaal, zowel als regionaal). De aanleidingen om het project op de politieke agenda te plaatsen waren praktische zaken op het vlak van verpaupering, bereikbaarheid en de afnemende economische betekenis (teruglopende werkloosheid). In deze periode werden de marktpartijen (w.o. ondernemers en andere eindgebruikers) niet of nauwelijks betrokken.



Vanaf eind 2007 zijn de marktpartijen betrokken en ontstond er aandacht voor de belangen van de ondernemers. Zij werden middels een klankbordgroep bij de planvorming en in parkmanagement betrokken. Deelprojecten worden in gezamenlijkheid geprioriteerd. De uitvoering geschiedt mede op basis van de beschikbare middelen. Binnen de vastgestelde ambities is de manoeuvreerruimte voor het programmabureau beperkt. Toch is de aandacht voor bijvoorbeeld het stedelijke management toegenomen, bijvoorbeeld de gelegde relaties en verbanden tussen het plangebied en de omgeving.

4.3 De Terp in Maasdonk (N-Brabant)

4.3.1 Beschrijving plangebied en herstructurering

Het bedrijventerrein De Terp, is de belangrijkste vestigingslocatie van bedrijven uit de gemeente Maasdonk. Het terrein is gesitueerd aan de zuidoostkant van het dorp Nuland. Het wordt aan de zuidzijde begrensd door de parallelweg van de snelweg A59 (oorspronkelijk rijksweg N50). Aan de westzijde wordt het terrein begrensd door de woonkern van Nuland en aan de oostzijde door een weggetje met een landelijke uitstraling (De Schotsheuvel). Aan de noordzijde tenslotte, bestaat de begrenzing uit de Industriestraat en voormalige agrarische percelen.



-  Bestaand bedrijventerrein
-  Uitbreiding woongebied

Afbeelding 2 Situatie bedrijventerrein De Terp

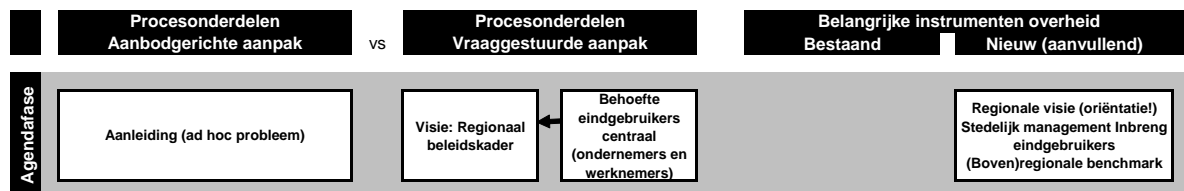
Het terrein heeft een organische groei doorgemaakt. Oorspronkelijk was in het bestemmingsplan alleen een beperkte zone voor kleinschalige (verzorgende) bedrijvigheid, met dienstwoningen, direct grenzend aan de kern Nuland voorzien. Toen zich later de behoefte tot uitbreiding van het terrein aandiende, werd per geval een procedure ex. art. 19 van de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening gevolgd. Het resultaat was dat de reeds aanwezige, verspreid gelegen, woonbebouwing voor een belangrijk deel omsloten raakte door bedrijven. Ook werden er bedrijfswoningen gebouwd, welke inmiddels ten dele (door latere eigendomafplitsing) feitelijk een woonbestemming kregen. Een ander aspect is dat de bedrijfsvoering van een aantal bedrijven veranderde. Op die manier is er een 3-tal bedrijven gekomen die naar de huidige inzichten zoveel gevaar of hinder meebrachten dat zij nooit op die plaats hadden moeten komen. Met 2 van deze bedrijven bestaat overeenstemming dat deze zullen vertrekken. Bij het derde bedrijf speelt een bijzonder probleem. Dit bedrijf verwerkt afval en heeft een tweede vestiging in een naburige gemeente. Beide vestigingen voldoen niet aan de huidige

eisen. De betreffende ondernemer wil alleen vertrekken onder de voorwaarde dat er een nieuwe locatie komt waar hij beide vestigingen kan samenvoegen. Geen enkele gemeente zit echter op een dergelijk NIMBY-bedrijf te wachten. De ondernemer stelt zich tegenover de gemeente en de provincie strategisch op om een doorbraak voor zijn bedrijf in die impasse te creëren.

De huidige verschijningsvorm van De Terp heeft alleen aan de noordzijde (beperkt aan de westzijde) de verschijningsvorm van een bedrijventerrein. Aan de zuidzijde is eerder sprake van een gemengde lintbebouwing met bedrijven, woningen en groen. In het middengebied komen bedrijvigheid en woonwkeenheden voor, afgewisseld door zowel nieuwe als bestaande woningen (deels in het groen). Een gedeelte hiervan kan, mede door de ligging in of nabij groen, als kleine “pareltjes” worden aangemerkt.

Het terrein wordt gekenmerkt door economische veroudering en een gebrekkige (ontsluitings)structuur. Er kwamen bedrijven in de zwaardere milieucategorieën voor, terwijl tevens veel woonfuncties aanwezig waren. Dat leidde tot een aantal conflicten. De gemeente heeft gezamenlijk met de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij de strategie uitgezet waarbij werd aangesloten op het gedachtegoed van de VROM-Raad (nota Werklandschappen). Bedrijven in de zwaardere categorieën zouden worden uitgeplaatst, terwijl meer mogelijkheden zouden worden geboden voor wonen op het terrein. De functiemenging werd vooral gezien als kans om extra opbrengsten te genereren.

4.3.2 De fase agendering



De revitaliseringshistorie van bedrijventerrein De Terp voert terug tot 2001. In dat jaar heeft Oranjewoud de mogelijkheden en effecten van revitalisering/herstructurering in beeld gebracht. Kenmerkend was dat de ondernemers aangaven geen behoefte te hebben aan grootschalige revitalisering. Zij wilden alleen dat er een aantal aanpassingen in het openbare gebied zouden plaatsvinden en gehandhaafd zou worden.

Op instigatie van de provincie is bedrijventerrein De Terp aangeduid als één van de 7 pilotprojecten in Noord-Brabant. Hiermee werd kennis en ervaring met herstructureringsprocessen opgedaan, vooruitlopend op de oprichting van de BHB eind 2005. In de latere jaren kon de gemeente gebruik maken van de diensten van het ontwikkelingsbedrijf BOM/BHB. De BOM heeft veel ervaring op het gebied van projectmanagement en PPS. Samen met de gemeente Maasdonk heeft de BOM in 2006 een Masterplan voor de herstructurering van De terp gemaakt (Zie fase initiatief)

Provinciaal beleidskader

In het Streekplan Noord-Brabant "Brabant in Balans" wordt gestreefd naar zuinig ruimtegebruik en het behalen van ruimtewinst middels herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. In haar ruimtelijke beleid is de provincie er tegen dat bedrijven en de milieucategorieën 1 en 2 op bedrijventerreinen worden gevestigd. Zij beschouwt dit als oneigenlijk gebruik. Evenzeer is zij tegenstander van (bedrijfs)woningen op bedrijventerreinen, zowel vanuit het oogpunt van het beschikbare ruimteaanbod als vanuit het oogpunt van mogelijke beperking van de omliggende bedrijven.

Gemeentelijk beleidskader

Het uitgangspunt voor het gemeentelijke bedrijventerreinenbeleid vormt de lokale behoefte. De provincie Noord-Brabant, de dorpsraad Nuland en de Gemeente Maasdonk hebben in 2009 (2009), het integraal Dorpsontwikkelingsplan Nuland (iDOP) opgesteld. Daaruit blijkt dat er voor lokale ondernemers voldoende kwalitatief hoogwaardige bedrijfsgrond beschikbaar op het bedrijventerrein in Nuland. Grotere bedrijven dienen uit te wijken naar regionale bedrijventerreinen, zoals het regionale bedrijventerrein Heesch-West. De mogelijkheden voor ontwikkelingen of uitbreidingen van bestaande terreinen zoals in Nuland zijn beperkt. Daarom kiest de gemeente hier voor revitalisering waarbij een duurzame inrichting en een intensiever ruimtegebruik wordt nagestreefd.

In het Haalbaarheidsonderzoek Tussenstrook van SAB (2008) wordt primair ingegaan op invulling van de strook tussen de bestaande bomenrij langs de oude rijksweg en een nieuw aan te leggen bomenrij/groenwal tegen de A59. Voor De Terp is dat belangrijk omdat daarin de wens wordt uitgesproken om het karakteristieke profiel van de oude rijksweg te handhaven. Dat is mede bepalend voor de verdere ontwikkeling van De Terp. Naar de zijde van de oude rijksweg dient het introverte karakter van het gebied gehandhaafd te blijven.

Toelichting gemeentelijke projectleider De Terp

De belangrijkste aanleiding voor de gemeente om tot herontwikkeling van het bedrijventerrein over te gaan was dat in het buitengebied en de bestaande kernen van de gemeente bedrijven aanwezig zijn die niet langer op de huidige plek kunnen worden gehandhaafd (m.n. categorie 3), of waarvoor uitbreidingsruimte ontbreekt. Om de betreffende bedrijven te kunnen bedienen, wilde de gemeente in eerste instantie overgaan tot een uitbreiding van bedrijventerrein De Terp in noordelijke richting. De provincie wilde hier alleen maar aan meewerken indien, het bestaande terrein zou worden geherstructureerd. Een aanvullende eis daarbij was dat alle woningen (ook de bedrijfswoningen) moesten worden gesaneerd. De provincie is, in tegenstelling tot de gemeente, van mening dat (bedrijfs)woningen niet thuis horen op een bedrijventerrein.

In een later stadium kwam de aanleg van de snelweg A59 in beeld. Deze zou leiden tot een betere ontsluiting van de gemeente, in het bijzonder de kern Nuland en het bedrijventerrein De Terp. Om de vervroegde aanleg hiervan mogelijk te maken, hebben de gemeenten langs deze weg in de financiering bijgedragen. De meewerkende gemeenten 's-Hertogenbosch, Oss, Bernheze en Maasdonk

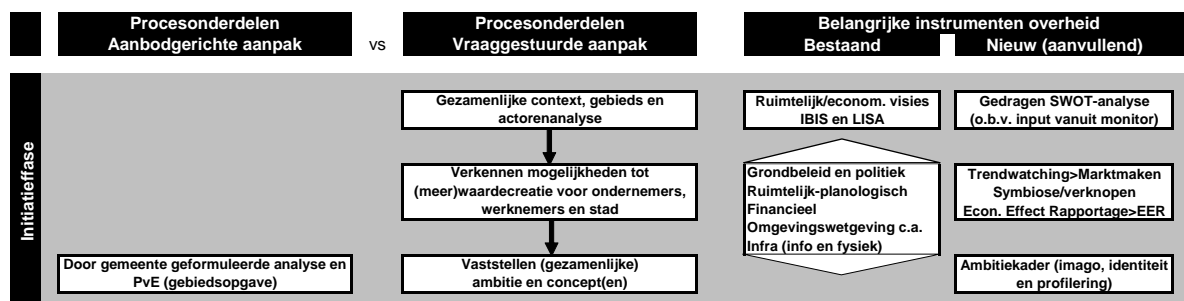
hebben bepaald dat deze bijdrage zoveel mogelijk terug moest worden verdiend uit opbrengsten door uitgiften van bedrijfsgronden op een nog aan te leggen regionaal bedrijventerrein langs de A59. De gemeente Maasdonk heeft onder voorwaarden gesteld dat de ontwikkeling van dit bedrijventerrein gedeeltelijk op Maasdonks grondgebied zou mogen worden ontwikkeld. Eén van de voorwaarden was dat een gedeelte van het bedrijventerrein gereserveerd zou worden voor Maasdonkse bedrijven. Hierdoor was uitbreiding van het bedrijventerrein De Terp ten noorden van de Industrieweg niet meer noodzakelijk en is besloten ten behoeve van de leefbaarheid van de kern Nuland deze ruimte voor woningbouw te reserveren. Bij de voorbereiding van de woningbouwplannen kwam de problematiek van de aanwezige bedrijven manifest naar voren.

De noodzakelijke uitbreiding van het areaal bedrijventerrein zal nu gerealiseerd worden op het gezamenlijk door de gemeenten Oss, Den Bosch, Bernheze en Maasdonk aan te leggen regionale bedrijventerrein Waalboss/Heesch-west. Dit terrein zal dus gedeeltelijk op grondgebied van de gemeente Maasdonk komen. De gemeente krijgt daarmee invloed om de bedrijven die uit de bestaande kernen willen of moeten vertrekken te kunnen accommoderen.

De ondernemers van de drie grote bedrijven tenslotte zijn ontevreden dat de gemeente nu afziet van een bedrijventerrein ten noorden van de Industriestraat. Zij hadden het gevoel dat ze door deze wijziging ineens door de gemeente worden weggestuurd.

Een regionale aanpak zou, op basis van de ervaringen met BOM/BHB, positief kunnen uitpakken, maar dat zou anderzijds de invloed van de gemeente, ten nadele van de lokale ondernemers, kunnen beperken.

4.3.3 De fase Initiatief



Toelichting gemeentelijke projectleider De Terp

Het initiatief voor de herstructurering kwam van de gemeente. De ondernemers zijn wel vanaf het begin van de voorbereiding betrokken. Zij nemen echter een afwachtende houding aan. In de eerste plannen van het bedrijventerrein wilde de gemeente de woonbebouwing langs de Parallelweg wegbestemmen. Door de toen langsliggende N50 was volgens de gemeente hier geen goed woon en leefklimaat gegarandeerd. De provincie gaf in het vooroverleg aan dat zij, vanwege het ontbreken van een saneringsplan, het wegbestemmen van de woningen niet zou goedkeuren. Het stond volgens haar niet vast dat de sanering van de woningen niet binnen de planperiode van 10 jaar realiseerbaar zou zijn. Het gevolg daarvan was dat er woonfuncties definitief werden bestemd welke eigenlijk niet goed pasten op het bedrijventerrein. Ook kreeg een kwekerij een definitieve bestemming.

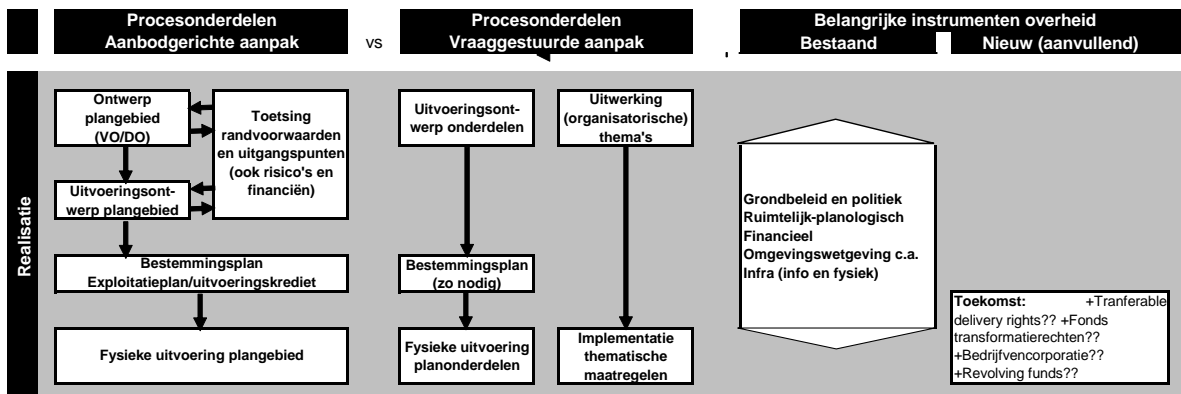
Toelichting gemeentelijke projectleider De Terp

De inbreng van de BOM/BHB (Brabantse ontwikkelingsmaatschappij en Brabants herstructureringsbedrijf) is zeer nuttig geweest bij het uitplaatsen van de 3 bedrijven. De relaties van het bedrijventerrein met zijn omgeving zijn beperkt tot de noodzakelijke wegverbindingen. Dat is vooral bedoeld om overlast van vrachtverkeer te beperken.

De herstructurering kent een aantal doelen, welke in principe niet meer aangepast zullen worden. De gemeente voert geen actief beleid gericht op het versterken van de economische structuur. Wanneer ondernemers met initiatieven komen, worden deze ad hoc beoordeeld. De gemeente is wel bereid om overleg met de ondernemers te voeren over dit onderwerp, maar ziet dat primair als een verantwoordelijkheid van de ondernemers zelf, bijv. in het kader van parkmanagement. Het is hun nering en hun omgeving.

Er worden op dit moment geen andere functies toegestaan dan bedrijven. De bestaande woningen worden vooralsnog ongemoeid gelaten. Wel zijn er plannen om het bestaande fietscrossterrein aan de noordoostzijde van De Terp te verplaatsen naar een recreatiegebied elders in de gemeente.

4.3.5 De fase realisatie



Toelichting gemeentelijke projectleider De Terp

De verzakelijking (marktwerking) kan een nuttige bijdrage leveren voor wat betreft de financiering en het risico.

4.3.6 De fase beheer



Toelichting gemeentelijke projectleider De Terp

Wanneer de ondernemers dit willen, verleent de gemeente graag medewerking aan het vestigen van parkmanagement.

4.3.7 Algemene leer en aandachtspunten

Onderstaand volgen eerst de ervaringen van de gemeentelijke projectleider:

- De belangrijkste succesfactor is geweest het betrekken van de BOM/BHB. Deze instantie heeft doorgedrukt dat er een zwaarder accent op de problemen van de te saneren bedrijven is gekomen. De gemeente zou wellicht een meer afwachtende houding hebben aangenomen.
- De belangrijkste faalfactoren zijn:
 - De verdeling van de aandacht over meer projecten. Tegen de kosten van de herstructurering wordt flink aangehikt.
 - De invloed van burgers en ondernemers op het bestuur leidt gemakkelijk tot pragmatische besluiten die op enig moment het planvormingsproces beïnvloeden.
 - Stringente eisen van de provincie (provinciale verordening) voor de invulling van het gebied. De door de gemeente voorgestane vorm van kleinschalige woonwerklandschappen (met bedrijven in maximaal milieucategorie 3, met een werkelijke hindercirkel van 2) is daardoor niet mogelijk. De nieuwe VNG brochure 'bedrijven en milieuzonering' biedt wel een mogelijkheid om dergelijke landschappen te ontwikkelen .

Overige leerpunten gemeentelijke projectleider:

- Het is van belang dat het gemeentebestuur de aansturing van het herstructureringsproces overlaat aan een organisatie op afstand. Zo beschikt BOM/BHB over een grote inhoudelijke expertise en is daarmee in staat om professionele onderhandelingen voeren. Deze organisatie heeft daarvoor tot heden geen mandaat gekregen.
- Het is van belang zo spoedig mogelijk een GEM op te richten waarin de belangrijkste shareholders participeren. In deze instantie dienen in ieder geval BOM/BHB, een financieel participerende ontwikkelaar en de gemeente deel te nemen. Een dergelijk samenwerkingsverband houdt goed voor ogen welk doel er met de herstructurering wordt nagestreefd.
- De rol van het gemeentebestuur dient vooral kaderstellend te zijn, los van relaties en emoties.
- De GREX-wet is een goed instrument om Free-riders te weren.

Naast de leerervaringen van de projectleider waren er voor deze casus ook ervaringen van de BOM beschikbaar:

De Terp is een van de kleinste terreinen (14 ha.) die de BOM 'onder haar hoede' heeft. Dit project heeft inzichtelijk gemaakt dat de omvang van het terrein niet recht evenredig is aan de herstructureringsproblematiek. Ook op dit soort kleine bedrijventerreinen spelen zaken die naar aard en aanpak niet wezenlijk verschillen van grote(re) bedrijventerreinen. Te denken valt aan de problematiek van verplaatsing van een drietal grootschalige milieuhinderlijke bedrijven, het transformeren van een woonwagenkampje en een fietscrossterrein naar bedrijvenbestemming etc. Sterker nog, Maasdonk kan geen recht doen gelden op de belangrijke Topper-regeling, terwijl zij daar als relatief minder fortuinlijke gemeente meer behoefte aan zou hebben. Door het ontberen van een relatief minder geoutilleerd ambtelijk apparaat wordt veel zwaarder geleund op de kennis en expertise van de BOM. De snelheid van dit project is sterk afhankelijk geweest van het overleg van de gemeente met de Provincie over de plannen om een (partiële) transformatie van De Terp naar woonbestemming te realiseren.

4.3.8 Conclusies

Uit de casus De Terp kunnen de volgende conclusies getrokken worden. In het onderstaande zullen deze conclusies nader worden toegelicht.

Conclusie 1.

De herstructurering van De Terp berust grotendeels op een eigen visie van de gemeente Maasdonk.

Toelichting:

Provinciale of regionale visies zijn niet gebruikt als onderbouwing voor de herstructurering van De Terp.

Conclusie 2.

De directe aanleiding om tot herontwikkeling van De Terp over te gaan, was dat als voorwaarde door de provincie werd gesteld om medewerking te verlenen aan een aangrenzende uitleglocatie.

Toelichting:

De gemeente Maasdonk wilde in eerste instantie het bedrijventerrein De Terp in noordelijke richting uitbreiden. De provincie wilde alleen aan de uitbreiding meewerken (bestemmingsplan), wanneer het bestaande terrein De Terp zou worden geherstructureerd. Toen de gemeente jaren later van deze uitbreiding afzag en het betreffende gebied in plaats voor bedrijven voor woningbouw wilde bestemmen, werd zij geconfronteerd met beperkingen vanuit het bedrijventerrein (o.a. milieu). Ook de woningbouwvariant bracht aldus de noodzaak mee om ingrepen te doen op bedrijventerrein De Terp.

Conclusie 3.

De gemeente Maasdonk heeft in de fasen initiatief en planvorming samengewerkt met het provinciaal ontwikkelingsbedrijf BOM/BHB

Toelichting:

De gemeente Maasdonk heeft het initiatief tot herstructurering van bedrijventerrein De Terp genomen. Zij heeft ook in overwegende mate de regie gevoerd over het planproces. Samen met het provinciaal ontwikkelingsbedrijf BOM/BHB is een Masterplan voor De Terp opgesteld. BOM/BHB is verder bij de planvorming ingeschakeld in het kader van de onderhandelingen met een drietal uit te plaatsen bedrijven.

Kortheidshalve wordt verwezen naar par. 4.2.2. t/m 4.2.4.

Conclusie 4

Het beleid van de provincie werkt alleen indirect door via het (voor de herstructurering aan te passen) bestemmingsplan en in samenhang met subsidieverstrekking door de provincie.

Toelichting:

Uit het Masterplan De Terp Blijkt dat dit niet gebaseerd is op enig provinciaal beleidskader. De invloed van de provincie doet zich gelden in het kader van de vaststelling van de voor de herstructurering benodigde wijziging van het bestemmingsplan.

Conclusie 5

De provincie Noord-Brabant heeft stelling genomen tegen de functiemenging van wonen en

Toelichting:

De opvatting van de provincie heeft een principiële karakter en wordt niet gemotiveerd op basis van de kenmerken en mogelijkheden van De Terp. Daarmee gaat de provincie voorbij aan de opvattingen van de VROM-raad⁶⁸ en een groot aantal vakauteurs (zie hoofdstuk 3) De nieuwe VNG brochure 'bedrijven en milieuzonering' biedt ook bepaalde mogelijkheden om dergelijke landschappen te ontwikkelen.

Conclusie 6

Gedurende de fasen agendering en initiatief heeft de gemeente geen consistent beleid gevoerd. Sommige belanghebbenden/eindgebruikers zijn van mening dat zij daarbij niet voldoende betrokken zijn.

Toelichting:

De gemeentelijke projectleider stelt dat de bewoners vanaf het begin zijn betrokken. Zij nemen echter een afwachtende houding aan. In de SWOT-analyse van het Masterplan werd nog gesteld dat het betrekken van de eigenaren een kans bood. De ondernemers van de 3 te saneren bedrijven hebben het gevoel kegrepen dat ze door een plotselinge koerswijziging van de gemeente worden weggestuurd. Met deze verkleuring wordt bedoeld op de verkleuring van het aanpalende gebied van bedrijventerrein naar woningbouw.

⁶⁸ VROM-raad (2006) Werklandschappen, Een regionale strategie voor bedrijventerreinen

Conclusie 7

In de planvorming is geen specifieke aandacht geweest voor het verknopen van De Terp met zijn omgeving.

Toelichting:

De planinhoud richt zich enerzijds op het uitplaatsen van een drietal ondernemingen met een negatieve uitstraling op de omgeving en het overige nagenoeg uitsluitend op de kwaliteit van de openbare ruimte, met name ten aanzien van de bereikbaarheid en de wegprofilering

Deze conclusie is een feitelijke constatering. Dat deze toch onder de conclusies is opgenomen, hangt samen met het complementaire deel

Conclusie 8

De complexiteit van de herstructureringsproblematiek is niet evenredig aan de omvang van het bedrijventerrein. De benodigde middelen voor herstructurering zijn voor kleinere gemeenten vaak beperkter, c.q. onvoldoende.

Toelichting:

Zoals door de BOM/BHB wordt aangegeven, spelen op kleine bedrijventerreinen soms zaken die naar aard en aanpak niet wezenlijk verschillen van grote(re) bedrijventerreinen. Te denken valt aan de problematiek van verplaatsing van een drietal grootschalige milieuhinderlijke bedrijven, het transformeren van een woonwagenkampje en een fietscrossterrein naar bedrijvenbestemming etc. Kleine gemeenten beschikken niet altijd over een voldoende geoutilleerd ambtelijk apparaat. Bovendien zijn de mogelijkheden om voor subsidieverlening in aanmerking te komen beperkter.

Conclusie 9

De gemeente Maasdonk voert geen actief beleid gericht op het versterken van de economische structuur van De Terp.

Toelichting:

De gemeente is wel bereid om overleg met de ondernemers te voeren over dit onderwerp, maar ziet dat primair als een verantwoordelijkheid van de ondernemers zelf, bijv. in het kader van parkmanagement.

Conclusie 10.

De gemeente zet niet in op het tot stand brengen van parkmanagement.

Toelichting:

De gemeente is van mening dat parkmanagement van de ondernemers moet uitgaan.

Conclusie Procesverloop

Bij het planproces van De Terp is de traditionele aanbodgerichte aanpak gevolgd.

Toelichting:

Voor de nieuwe aanpak in het vraaggestuurde model, wordt gebiedsontwikkeling als uitgangspunt genomen. In de casus van Maasdonk is er echter geen sprake van een integrale benadering, noch binnen het gebied zelf, als met betrekking tot mogelijkheden om het gebied met zijn omgeving te verknopen.

4.4 De Houtwegen in Heemskerk (N-Holland)

4.4.1 Beschrijving plangebied en herstructurering

De gemeente Heemskerk is oorspronkelijk vooral een woongemeente geweest. Vanaf het begin van de jaren '80 kwam bedrijventerrein Houtwegen beschikbaar om aan de vraag van ondernemers te kunnen voldoen. Het bedrijventerrein is gesitueerd aan de zuidwestkant van Heemskerk. Het wordt aan de zuidzijde begrensd door de nieuwe randweg van Beverwijk (N297), aan de oostkant de Rijksstraatweg en aan de noord en westzijde door een enigszins verrommeld landelijk gebied. De hoofdontsluitingen bestaan uit 2 aftakkingen van de drukke Rijksstraatweg tussen Castricum en Beverwijk.



Afbeelding 3 Situatie bedrijventerrein De Houtwegen

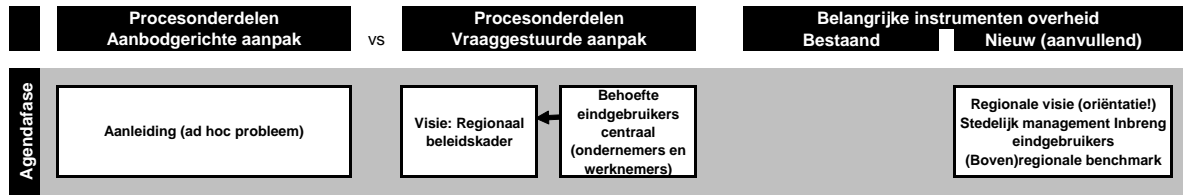
Bedrijventerrein De Houtwegen is voor het grootste deel omringd door woonbebouwing en kleinschalige bedrijvigheid. Hoewel het terrein een bruto-oppervlakte heeft van ca. 25 ha., is het van buitenaf niet duidelijk zichtbaar.

Het terrein is langgerekt van vorm, voor 85% uitgegeven en voor het grootste deel tamelijk intensief bebouwd. Op het zuidelijk deel van het terrein komen relatief wat meer grotere bedrijven in milieucategorie 3 à 4 (met vrijstelling) voor. Aan de noordkant meer kleinschalige bebouwing, soms met een bedrijfswoning. Een aantal van deze bedrijfswoningen heeft in de loop der tijd de status van een normaal woonhuis gekregen. Op deze plaats is het terrein in een tweetal fasen

gerevitaliseerd. In het zuidelijk deel is de voorbereiding van de herstructurering een aantal jaren geleden stopgezet. Dit omdat het draagvlak van de ondernemers daar wegviel. Een gedeelte van de hiervoor verkregen subsidie moest worden terugbetaald. In de aanleg van de nieuwe randweg zien de ondernemers een potentiële aanleiding om hun gebied alsnog op te knappen. De bedrijvenvereniging (BGH) wil dit zwaarder inzetten en spreekt van herstructurering in plaats van revitalisering. De

gemeente heeft zich bereid verklaard om daaraan medewerking te verlenen, mits er voldoende participatie en draagvlak uit de ondernemers komt.

4.4.2 De fase agendering



Structuurvisie gemeente Heemskerk

De structuurvisie van de gemeente Heemskerk⁶⁹ biedt weinig aanknopingspunten voor de aanpak en wijze van herstructurering van bedrijventerrein De Houtwegen. Gewezen wordt ondermeer op de mogelijkheden die aansluiting van het terrein op de nieuwe zuidelijke rondweg meebrengen en op de vraag naar vrije kavels omdat die “betere mogelijkheden bieden om je te onderscheiden”. Verder wordt de herstructurering al als ingezet actie beschouwd.

Plan van aanpak De Houtwegen

Aan de herstructurering van De Houtwegen ligt een plan van aanpak ten grondslag.⁷⁰ Dat plan neemt de context van de bestaande situatie, waaronder het planologisch-juridisch regime, als uitgangspunt. Het terrein wordt gepositioneerd als “bedrijvig terrein”. Erkend wordt De Houtwegen mede onder invloed staan van ontwikkelingen in de regio

Verslag workshop herstart 3^e fase⁷¹

Na de uitvoering van de 2 eerste planfasen is het draagvlak aan de revitalisatie komen te ontvallen. De 3^e fase is daarom niet tot uitvoering gekomen. De aanleiding daarvoor vormt de aanleg van de (inmiddels geopende) zuidelijke randweg. De lokale ondernemersvereniging BGH wil zwaarder inzetten dan in de fasen 1 en 2 en spreekt van herstructurering in plaats van revitalisering.

Toelichting projectleider De Houtwegen

In de jaren '90 werd de gemeente met een grote vraag naar bedrijventerreinen geconfronteerd. Het terrein Houtwegen was nagenoeg volledig uitgegeven. Een nieuwe uitbreidingslocatie (De Trompet) met een hoogwaardige uitstraling werd gevonden nabij de nieuwe aansluiting van de gemeente op de snelweg A9. Bij de gemeente drong het besef door dat het aanbieden van een locatie als De trompet zou kunnen leiden tot een vlucht van bedrijven vanuit Houtwegen. Voor de gemeente vormde dit de aanleiding een plan van aanpak voor de revitalisering van De Houtwegen op te stellen.

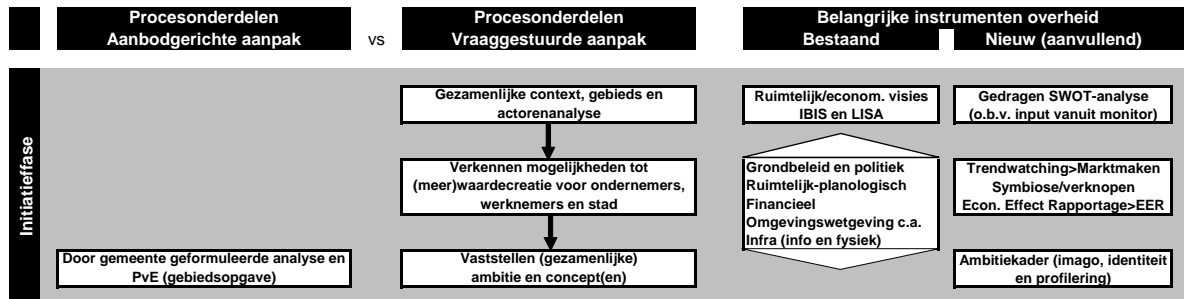
⁶⁹ Gemeente Heemskerk (2003) Structuurvisie gemeente Heemskerk; Kiezen voor kwaliteit

⁷⁰ BRO/Gemeente heemskerk (1999) Revitalisering De Houtwegen, Plan van aanpak

⁷¹ INBO (2008), Verslag workshop over bedrijventerrein De Houtwegen met ondernemers, Bestuur BGH (bedrijvenvereniging Heemskerk), KvK Amsterdam en Inbo-adviseurs

De regionale samenwerking in de Regio IJmond komt moeizaam van de grond. De terreinen en de gemeenten in de regio zijn ook zeer verschillend van aard hetgeen één uniforme methodiek voor een regionale aanpak van (her)ontwikkelingen van bedrijventerreinen bemoeilijkt.

4.4.3 De fase initiatief



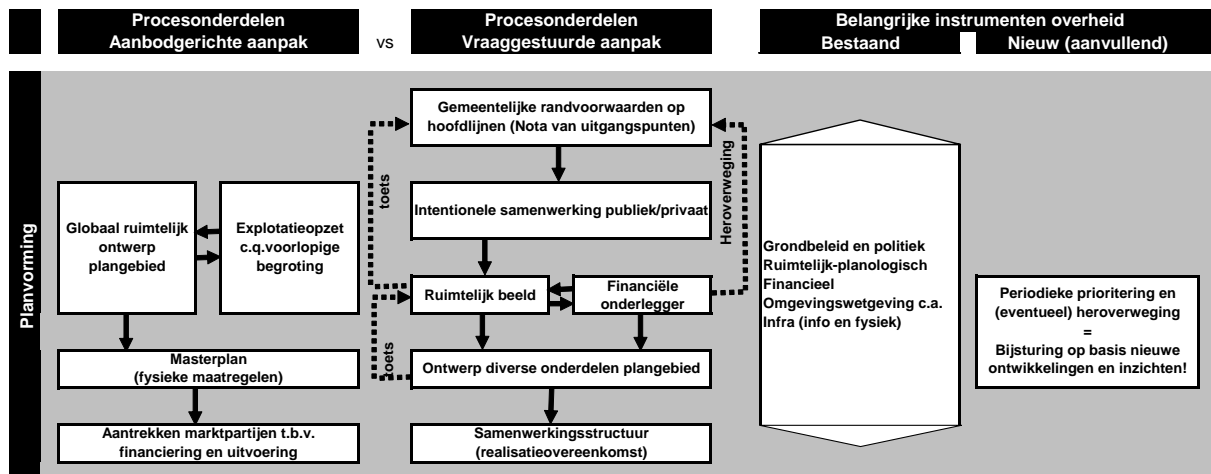
Plan van aanpak De Houtwegen

Het uitgangspunt is dat de bedrijventerreinenmarkt in Heemskerk vooral is bedoeld voor lokaal en regionaal verzorgende bedrijvigheid. Respect voor en handhaving van de bestaande bedrijvenfuncties is het uitgangspunt. Als voorwaarde voor de herstart van de 3^e fase van de revitalisering/herstructureringsopgave vraagt de gemeente de ondernemers om voldoende draagvlak en participatie.

Toelichting projectleider De Houtwegen

In de eerste plaats ging het er om een goed vestigingsmilieu voor de doelgroep te bieden. Dit berust op 3 pijlers: voldoende parkeergelegenheid, voorkomen van verrommeling en het verbeteren van de gebruik en de gebruiksmogelijkheden (o.a. door mogelijkheden te creëren voor intensivering van het ruimtegebruik en de bebouwingsmogelijkheden).

4.4.4 De fase Planvorming



Plan van aanpak De Houtwegen

Wonen op De Houtwegen wordt in zijn algemeenheid onwenselijk geacht, omdat het de bedrijfsvoering kan belemmeren. Toch worden bedrijfswoningen op het bedrijventerrein niet uitgesloten. Per situatie zal een afweging plaatsvinden tussen de noodzaak van de woning voor de bedrijfsvoering versus de belemmering in de bedrijfsvoering en de beperking in de toelating van nieuwe of veranderde bedrijfsactiviteiten die de bouw van een woning oproept.

Voor wat betreft de ruimtelijke staat functionaliteit voorop. Tevens wordt er samenhang nagestreefd tussen het openbare gebied en de privéterreinen. Voor wat betreft duurzaamheid wordt ingestoken op het creëren van voorzieningen die zowel leiden tot een bedrijfseconomisch voordeel als een voordeel voor het milieu.

Toelichting projectleider De Houtwegen

Het verbeteren van het vestigingsmilieu heeft men vormgegeven door een herprofilering van gevel tot gevel door te voeren, waardoor haaks parkeren mogelijk werd. Daarnaast is er gewerkt aan de verbetering van de uitstraling van de gevels. Het aanbieden van een (beperkte) subsidiemogelijkheid heeft daarbij een positief effect gehad. Tenslotte is er commitment gekomen om brandgangen te laten vervallen, waardoor de lelijke hekwerken waarmee dezen waren afgesloten konden vervallen.

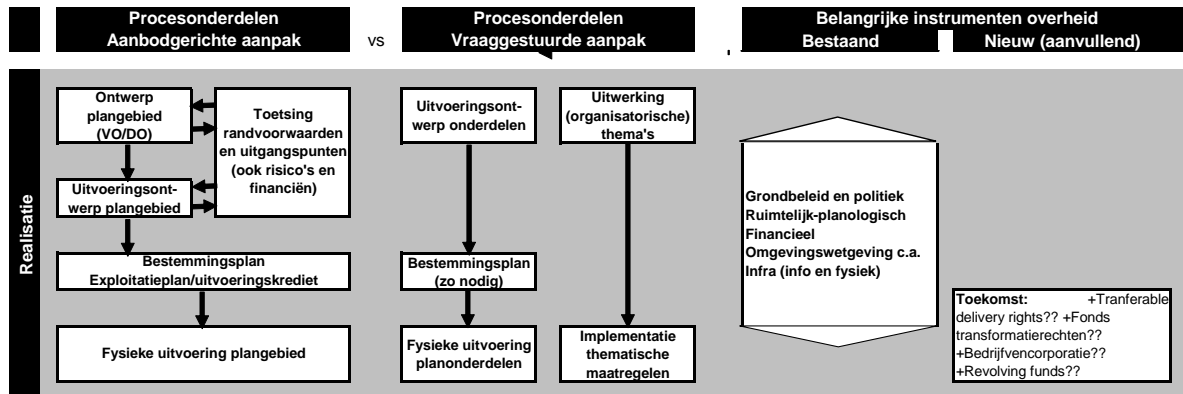
Met betrekking tot het aspect duurzaamheid kan de aanleg van een verbeterd gescheiden rioleringsstelsel in het gerevitaliseerde deel worden genoemd. Verder geldt er in de gemeente Heemskerk een subsidieregeling voor groene daken.

Afgezien van woningbouw komt op beperkte schaal functiemenging voor in de vorm van kantoorfuncties (administratieve dienstverlening). Andere functies zijn op zich niet onbespreekbaar, maar dienen per geval op hun merites te worden beoordeeld.

Bedrijventerrein De Houtwegen heeft een min of meer introvert karakter. Er zijn behoudens verkeersbewegingen geen bijzondere relaties tussen het terrein en de omgeving aanwezig. Aan de overkant van de Rijksstraatweg vestigen zich, tegen de bestaande kern van Heemskerk, bedrijven met een veel hoogwaardiger uitstraling, zoals showrooms en autodealers.

Het is bij de gemeente niet bekend in welke mate De Houtwegen concurrerend is ten opzichte van andere bedrijventerreinen in de regio. De terreinen zijn bovendien te verschillend van aard en ligging om deze met elkaar te kunnen vergelijken.

4.4.5 De fase realisatie



Toelichting projectleider De Houtwegen

De realisatie van de 3^e fase van de revitalisering is gestagneerd omdat het draagvlak van de ondernemers wegviel. Dat zou mogelijk voor een deel te maken kunnen hebben met personele wisselingen in de projectleiding.

4.4.6 De fase beheer



Plan van aanpak De Houtwegen

Het plan erkent het belang van een goed beheer en stelt dat goede samenwerking tussen de ondernemers en de gemeente daarvoor een noodzakelijke voorwaarde is. Daarvoor is het noodzakelijk dat het bedrijfsleven op De Houtwegen zich gaat organiseren. Er wordt geen uitspraak gedaan over het vestigen van parkmanagement.

Toelichting projectleider De Houtwegen

Wanneer er met parkmanagement wordt begonnen is de visie van de gemeente dat je daar op kleine schaal mee moet beginnen. In een later stadium kan dan eventueel uitbreiding en optimalisering plaatsvinden. Wanneer parkmanagement te zwaar wordt opgetuigd, dreigt het snel te verzanden omdat er uiteindelijk toch geen draagvlak blijkt te zijn. Wanneer de ondernemers geen voordeel zien, gaan ze niet mee.

4.4.7 Algemene leer en aandachtspunten

Een succesfactor bij de realisatie van fasen 1 en 2 was dat er bij de ondernemers het gevoel bestond dat er iets moest gebeuren (sense of urgency). Dit werd versterkt doordat enkele bestuurders van de bedrijvenvereniging (BGH) zich sterk hebben gemaakt voor de revitalisering. Een van de bestuursleden is, soms samen met de gemeentelijke projectleider, fysiek bij de individuele ondernemers langsgegaan en heeft zijn volle overtuigingskracht ingezet.

Een mogelijke faalfactor waardoor de revitalisering van de 3^e fase kan zijn vastgelopen, is het verloop in de bezetting van de projectleidersfunctie én vooral ook het feit dat de zeer betrokken bestuurder stopte met zijn functie omdat hij zijn bedrijf op de Trompet vestigde. Tenslotte kan een faalfactor het economische tij zijn. De indruk is dat veel ondernemers het moeilijk hebben op dit moment.

Overige leerpunten:

- Draagvlak is essentieel
- Om ondernemers mee te krijgen dien je een goed product te bieden (antwoord op hun vraag/probleem)
- Het is belangrijk dat er trekkers zijn uit de gelederen van de ondernemers.
- Een groot verloop in de bezetting van “projecttrekkers” is meestal niet bevorderlijk voor de continuïteit in een proces.

4.4.8 Conclusies

Uit de casus De Houtwegen kunnen de volgende conclusies getrokken worden. In het onderstaande zullen deze conclusies nader worden toegelicht.

Conclusie 1.

De revitalisering van De Houtwegen berust nagenoeg uitsluitend op de eigen visie van de gemeente Heemskerk

Toelichting:

Provinciale of regionale visies zijn niet gebruikt als onderbouwing voor de herstructurering van De Houtwegen.

Conclusie 2.

De directe aanleiding om tot herontwikkeling van De Houtwegen over te gaan, was het voorkomen van een “vlucht” naar het veel hoogwaardigere nieuwe bedrijventerrein De Trompet.

Toelichting:

Deze aanleiding is, voor zover na viel te gaan, voortgekomen uit subjectieve verwachtingen of vrees dat een groot aantal ondernemers op De Houtwegen een voorkeur zouden hebben voor het hoogwaardiger vestigingsklimaat op De Trompet. Het is echter de vraag of het gevaar van een flinke verhuisbeweging bestond. Het zijn namelijk terreinen met een heel andere uitstraling en concept.

Conclusie 3.

De gemeente Heemskerk heeft het initiatief tot herstructurering van bedrijventerrein De Terp genomen en ook de regie gevoerd over het planproces. Het Plan van Aanpak voor De Houtwegen is in opdracht van de gemeente opgesteld.

Toelichting:

Uit het plan van aanpak, zowel als uit het interview met de projectleider is niet gebleken dat de provincie of de Regio IJmond hier in beleidsbepalende of adviserende zin een rol heeft gespeeld. Wel is de provincie betrokken bij de subsidieverstrekking (TIPP-gelden)

Conclusie 5

De gemeente Heemskerk is geen voorstander van woningbouw op bedrijventerreinen. Elke bedrijfswoning en andere functie wordt per geval op zijn eigen merites beoordeeld

Toelichting:

De gemeente is van mening dat woningen kunnen leiden tot een beperking van de bebouwings en bedrijfsvoeringsmogelijkheden van de ondernemers. Feit is echter dat op en direct aangrenzend aan het terrein al diverse (bedrijfs)woningen zijn gesitueerd. De gemeente is niet van plan om die woningen te gaan saneren. In geval van nieuwe bedrijfswoningen wordt per geval een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van het bedrijf bij een bedrijfswoning tegenover de mogelijke beperkingen en anderzijds de mogelijke beperkingen die daar nu en in de toekomst voor andere bestaande en nieuw te vestigen bedrijven uit voort kunnen komen.

Conclusie 6

De planinhoud richt zich voornamelijk op een functionele kwaliteit van de openbare ruimte, in het bijzonder op de bereikbaarheid, de wegprofilering en het parkeren. Daarbij vindt van gevel tot gevel herinrichting plaats (op zowel openbare als privégrond).

Toelichting:

Met deze ingrepen reageert de gemeente op knelpunten die in overleg met de ondernemers naar voren zijn gekomen. Om haaks parkeren mogelijk te maken heeft de gemeente een zogenaamde rabatstrook (kabels en leidingen) voor parkeren beschikbaar gesteld en de ondernemers een gedeelte van hun privéterrein. De kosten werden volgens een bepaalde sleutel gedeeld. Op die manier kon de ruimte van gevel tot gevel worden heringericht. De overgang openbaar/privéterrein is daardoor niet meer fysiek waarneembaar.

Conclusie 7

De gemeente is van mening dat je met parkmanagement klein moet beginnen.

Toelichting:

De projectleider kent vanuit zijn netwerk meerdere situaties waar ondernemers afhaakten omdat het instrument te ambitieus was opgezet.

Conclusie procesverloop

Bij het planproces van De Houtwegen is de traditionele aanbodgerichte aanpak gevolgd.

Toelichting:

Voor de nieuwe aanpak in het vraaggestuurde model, wordt gebiedsontwikkeling als uitgangspunt genomen. In de casus van Heemskerk is er echter geen sprake van een integrale benadering, noch binnen het gebied zelf, als met betrekking tot mogelijkheden om het gebied met zijn omgeving te verknopen.

4.5 Reflectie marktpartijen

Hoewel het in deze scriptie gaat over de rol van de overheid, is het in het kader van de verzakelijking goed om te weten hoe de opvattingen van de markt op dat punt liggen. De markt en de overheid functioneren immers min of meer complementair aan elkaar. Dit vormde aanleiding om interviews met een 3-tal marktpartijen te houden. De belangrijkste opvattingen en highlights uit de reacties van de markt zijn onderstaand weergegeven. Voor meer uitgebreide informatie zie bijlage 3.

Visie

Er bestaat brede overeenstemming tussen marktpartijen dat een gemeentee overstijgende aanpak van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen wenselijk is.

De eindgebruiker centraal

(Her)ontwikkelingsplannen dienen goed te worden afgestemd op de eisen en wensen vanuit de gebruikers/ondernemers. Uit onderzoek blijkt dat $\frac{3}{4}$ van de gebruikers niet hebben gevonden wat zij zochten;

Fasering in relatie tot sturingsconcept

Er zijn mogelijkheden en kansen voor een gefaseerde aanpak van de herstructurering, mits daar een breed gedragen visie aan ten grondslag ligt. Het beste resultaat ontstaat wanneer langjarige processen worden opgeknipt in zo concreet mogelijke acties. Na elke actie kan dan een go/no go moment worden ingebouwd. Er kan geleidelijk vertrouwen ontstaan wanneer het resultaat per fase voor de ondernemers tastbaar is

Funciemenging i.r.t. toekomstbestendigheid.

Funciemenging en clustering kunnen onder omstandigheden tot versterking leiden. Er dient echter voor gewaakt te worden dat door gelegenheidsplanologie versnippering ontstaat en dat de bedrijfsvoering van ondernemingen hierdoor wordt beperkt (o.a. door woningbouw en detailhandel); In plaats van het "blauwdrukdenken" bij gemeenten is een meer creatieve invalshoek is gewenst. Deze dient te zijn gericht op het vinden van oplossingen en alternatieven en het scheppen van voorwaarden voor kansen en innovatie.

5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de informatie uit de 3 gemeentelijke casussen en de toetsing aan het hypothetische model dient antwoord gegeven te worden op de onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag:

Welke opties staan voor de gemeente open om verouderde bedrijventerreinen te herstructureren en voor langere tijd een levensvatbaar werkmilieu te creëren?

Om die vraag te kunnen beantwoorden werden de navolgende deelvragen geformuleerd. Om de nodige inhoudelijke en achtergrondinformatie te krijgen voor de beantwoording van de deelvragen zijn subvragen aan de geïnterviewde medewerkers van de gemeenten voorgelegd. Aan de hand van de uitkomsten daarvan, zoals weergegeven in hoofdstuk 3, zal nu tot beantwoording van de deelvragen worden overgegaan.

Deelvragen:

1. Welke aanleidingen waren er om tot herstructurering over te gaan, wie heeft het initiatief genomen en welke doelen heeft men daarbij voor ogen gehad?
2. Op welke doelgroepen van eindgebruikers wil men zich richten en welke uitstraling past daarbij?
3. Welke inspanningen worden gepleegd om tot een grotere mate van toekomstbestendigheid te komen?
4. Wat zijn belangrijke proceskenmerken ten aanzien van samenwerking, afstemming en bijsturing?

Deelvraag 1

Welke aanleidingen waren er om tot herstructurering over te gaan, wie heeft het initiatief genomen en welke doelen heeft men daarbij voor ogen gehad?

In de onderzochte casussen hebben telkens de gemeenten (in Zutphen in samenwerking met de provincie) het initiatief genomen. De aanleidingen voor de onderzochte herontwikkelingsopgaven liepen echter sterk uiteen. Bij De Mars ging het de gemeente Zutphen om het ombuigen van een spiraal van negatieve ontwikkelingen die zich op het terrein manifesteerde. Bij De Houtwegen was de gemeente Heemskerk bevreesd voor een vlucht van bedrijven van dit terrein naar het veel hoogwaardigere nieuwe terrein De Trompet. Door pro actief in te grijpen werd geprobeerd het concurrentievermogen van De Houtwegen op peil te houden. Hier ging het dus om het intreden van een negatieve spiraal te voorkomen. Bij de Terp in Maasdonk lag de eigenlijke aanleiding buiten het plangebied. Het ging om ingrepen die, middels het bestemmingsplan, door de provincie werden afgedwongen om een aangrenzend gebied als bouwlocatie beschikbaar te krijgen.

In de 3 onderzochte gevallen kan de aanleiding worden beschouwd als de oplossing van een (potentieel) probleem/incident.

Het zou voor de hand liggen dat de doelen, en daarmee de ambities, die men voor ogen heeft gehad er minimaal op zijn gericht om de incidentsituatie (voor langere tijd) op te lossen:

- In de Casus van Maasdonk is dat het geval. De herstructurering van De Terp maakt immers de weg vrij voor de aanleg van een nieuwe uitbreidingslocatie. In afgeleide zin ontstaat hier echter een 2^e doel, i.c. met betrekking tot de herstructurering van De Terp. Voor dat 2^e doel moesten de ambities nog worden bedacht. De gemeente en de provincie hebben daarover uiteenlopende opvattingen. De provincie zet voornamelijk in op een intensivering op het terrein en naar de sanering van bestaande woonfuncties, dus op ingrepen gericht op intensivering en versterking van de economische functie. De gemeente besluit daarentegen om over te gaan tot een revitalisering van het openbaar gebied. Hieruit valt af te leiden dat er op de diverse overheidslagen geen samenhangend beleid is gevoerd. Enerzijds de gemeente en BOM/BHB en anderzijds de provincie verschillen ook van opvatting ten aanzien van functiemenging op het bedrijventerrein. De gemeente en BOM/BHB zijn voorstander van het realiseren van een werklandschap op De Terp, met een menging van wonen en lichte bedrijvigheid. De provincie is van mening dat op een bedrijventerrein alleen bedrijven in milieucategorie 3 en hoger thuishoren en geen (bedrijfs)woningen.
- Zoals eerder gesteld was het doel van de gemeente in de casus van Heemskerk om het concurrentieniveau van bedrijventerrein De Houtwegen op een (relatief) voldoende peil te houden. In het plan van aanpak resulteerde dit in een streven naar een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor gevestigde en toekomstige bedrijven dat de concurrentie met andere soortgelijke bedrijven in de omgeving nu en in de toekomst aankan. Op deze doelstelling lijkt weinig aan te merken, behalve dan dat deze op zichzelf niet of nauwelijks operationeel is. In hetzelfde plan van aanpak werd die operationalisering gegeven. Afgezien van ruimte-intensivering op enkele vrijkomende kavels, werd voor een belangrijk gedeelte ingezet op de opwaardering van de functionele kwaliteit van de openbare ruimte, met name ten aanzien van de bereikbaarheid, de wegprofilering en het parkeren. In dat kader heeft inmiddels in de 2 eerste planfasen van gevel tot gevel herinrichting plaats gevonden (op openbare, deels op privégrond). De keuze voor die categorie maatregelen (operationalisering) is mede gebaseerd op signalen vanuit de ondernemers. Voor de door de ondernemers aangedragen knelpunten is dus direct een pragmatische oplossingsrichting gekozen. Het is echter maar de vraag of het oplossen van die knelpunten leidt tot het concurrerende vestigingsklimaat dat nu en in de toekomst wordt nagestreefd. Bij het vestigingsklimaat zijn immers veel meer factoren van invloed.
- Voor De Mars in Zutphen is er geen eenduidig doel geformuleerd. In het door de gemeente en provincie Gelderland gezamenlijk opgestelde masterplan is wel een bundel van ambities geformuleerd. Deze zijn er in grote lijnen op gericht op een duurzaam en goed vestigingsklimaat en een duurzame ontwikkeling. Evenals bij de 2 andere terreinen maken maatregelen op het vlak van de bereikbaarheid, de interne ontsluiting en het parkeren daar onderdeel van uit.

Daarenboven wordt ingezet op het verknopen van De Mars met de rest van Zutphen. Dat leidt tot de transformatie van het zuidelijke deel van het plangebied (Noorderhaven) tot centrumstedelijk woongebied. En stroken met voorzieningen die fungeren als een uitlooptzonde van het historische centrum (waar de ruimte voor dergelijke voorzieningen ontbreekt). In het zuidelijke gedeelte van het plangebied ontstaat daardoor een grote dynamiek. Het wordt een gebied met de potenties om er functies onder te brengen die elkaar, zowel als het omliggende gebied (m.n. het centrum), kunnen versterken. Het gedeelte van De Mars dat als bedrijventerrein gehandhaafd blijft, wordt vanaf het nieuwe woongebied in noord(west)elijke richting gezoneerd in oplopende milieucategorieën. Met uitzondering van het aspect duurzaamheid zijn de gestelde doelen c.q. opgaven in het bedrijvendeel niet veel anders dan in de andere casussen.

Deelvraag 2

Op welke doelgroepen van eindgebruikers wil men zich richten en welke uitstraling past daarbij?

De groep eindgebruikers waar men zich in de 3 casussen in ieder geval op wil richten, zijn de zittende ondernemers. De gemeenten spannen zich er in het algemeen voor in om er voor te zorgen dat zij niet beperkt worden in hun huidige of toekomstige bedrijfsvoering. De doelgroep van eindgebruikers op deze 3 terreinen is in beginsel een open groep. Ieder zich aandienend bedrijf kan zich op de 3 terreinen vestigen, tenzij de wet of regelgeving zich daar tegen verzet. In bestemmingsplannen wordt in de meeste gevallen de niet volumineuze detailhandel uitgesloten op bedrijventerreinen. Op De Mars in Zutphen wordt milieuzonering toegepast. Daarmee kan voor een belangrijk deel worden voorkomen dat bedrijven in verschillende milieucategorieën elkaar in de weg gaan zitten. De gemeente Zutphen heeft wel ambities in haar economisch beleid geformuleerd om bedrijven in bepaalde categorieën op De Mars aan te trekken, bijv. op het vlak van de kenniseconomie. Een beleid om daar op De Mars gericht op in te zetten en de benodigde locaties vrij te maken en de omgeving voldoende aantrekkelijk te maken is er niet. Ook is niet gebleken dat de vraag naar dit soort locaties zich in Zutphen, en in het bijzonder op De Mars, voordoet. De vraag over de uitstraling die daarbij past komt daardoor niet aan de orde. Voor een belangrijk deel wordt een functionele uitstraling nagestreefd met de eigenschappen schoon, net en heel.

Deelvraag 3

Welke inspanningen worden gepleegd om tot een grotere mate van toekomstbestendigheid te komen?

De gemeenten van de 3 casussen benaderen het thema toekomstbestendigheid met name vanuit het containerbegrip duurzaamheid. Het gaat dan meestal om vormen van energiebesparing, verantwoord omgaan met materialen, water en de bodem. De gemeente Zutphen is op de voornoemde terreinen behoorlijk actief, bijv. op het vlak van het benutten van restwarmte uit productieprocessen. Uit de casussen De Terp en De Houtwegen, blijkt dat daar de inspanningen op dit vlak lang tamelijk beperkt zijn. Onder duurzaam wordt daarnaast ook wel verstaan een functionele inrichting en uitstraling of duurzaam veilig op het vlak van de infrastructuur. De gemeente Zutphen geeft daarnaast aan dat een sterke brand en het feit dat zich hier bedrijven in de hogere milieucategorieën kunnen vestigen (waarvoor elders geen plaats is), maken dat De Mars in de toekomst aantrekkelijk zal blijven. Zoals uit de theorie blijkt, baseren ondernemers hun vestigingsbeslissingen op veel meer factoren. Wat vanuit de theorie en het vraaggestuurde model blijkt is, dat een toekomstbestendig terrein ook een duurzaam economisch klimaat aan de ondernemers moet bieden om deze langdurig te binden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van zogenaamde werklandschappen, zoals deze door de VROM-raad⁷² zijn voorgesteld. Voor wat betreft het “echte” bedrijventerrein staan de gemeenten zeer gereserveerd tegenover menging met andere functies (w.o. wonen). Zij zien geen aanleiding daarmee te gaan experimenteren.

Deelvraag 4

Wat zijn belangrijke proceskenmerken ten aanzien van samenwerking, afstemming en bijsturing?

Ten aanzien van de samenwerking met marktpartijen valt op dat er in alle gevallen momenten waren dat het draagvlak ontbrak van de ondernemers ontbrak, waardoor vertraging van het planproces ontstond. Bij de Mars en De Terp trad dit bij de planvoorbereiding op, bij De Houtwegen viel na de 2^e uitvoeringsfase het draagvlak weg. Bij de Mars wordt inmiddels goed met de ondernemers gecommuniceerd, bij De Houtwegen wordt aan een herstart van de 3^e planfase.

De gemeente Zutphen werkt bij de planvorming en realisatie samen met de provincie Gelderland, welke ook participeert in het programmabureau De Mars. De gemeente Maasdonk heeft gedurende de initiatiefase en de planvorming samengewerkt met het provinciaal ontwikkelingsbedrijf BOM/BHB. De gemeente Heemskerk heeft, afgezien van een subsidietraject richting provincie, niet met andere overheden samengewerkt

⁷² VROM-raad (2006), Werklandschappen; Een regionale strategie voor bedrijventerreinen.

De afstemming met andere ontwikkelingen in de omgeving was er voor de casussen De Terp en De Houtwegen bijna uitsluitend op het vlak van de bereikbaarheid en infrastructuur. In Zutphen was van het begin sprake van een goede afstemming met de omgeving, maar die is de afgelopen jaren alleen maar sterker geworden.

Van een vraaggerichte sturing kan alleen tot op zekere hoogte bij de Mars in Zutphen worden gesproken. De samenwerking tussen de gemeente en de ondernemers leidt hier tot voortschrijdend inzicht, wat ook leidt tot bijsturing.

Beantwoording hoofdvraag

Onderzoeksvraag:

Welke opties staan voor de gemeente open om verouderde bedrijventerreinen te herstructureren en voor langere tijd een levensvatbaar werkmilieu te creëren?

Uit de casussen valt op te maken dat de geïnterviewde gemeenten alleen op onderdelen een eerste voorzichtige omschakeling van een aanbodgerichte naar een vraaggestuurde benadering aan het maken zijn.

- **Regionale samenwerking**

De regionale samenwerking wordt door de projectleiders en de marktpartijen ondersteund. Vooruitlopend op de ontwikkelingen die in het verschiet liggen zijn in 2 van de 3 casussen al samenwerkingsvormen ontstaan. Het besef binnen de ambtelijke organisaties is aanwezig, dat afstemming en professionalisering niet alleen noodzakelijk is, maar ook kansen biedt.

- **Stedelijk management**

In de casussen van Maasdonk en Heemskerk was nog maar weinig aandacht voor stedelijk management in relatie tot de herstructurering van hun bedrijventerreinen. Het zijn min of meer enclaves in het stedelijke gebied, met een sterk introvert karakter. Bij de gemeente Zutphen is er daarentegen veel aandacht voor de relaties tussen bedrijventerrein De Mars en de omgeving. De nabijheid van het centrum en het station van Zutphen bieden goede aanknopingspunten voor het creëren van meerwaarde. In dit geval wordt die meerwaarde fysiek voor een belangrijk gedeelte op het terrein van De Mars gerealiseerd. Dit in de vorm van een uitloopgebied met centrum en stationsgerelateerde voorzieningen. Daardoor ontstaat samenhang tussen het centrum en De Mars en wordt het voorzieningenniveau van Zutphen in totaliteit versterkt. Dat leidt tot een grotere dynamiek en wellicht (aanzienlijk) meer bezoekers.

- **Sturingsconcept**

Uit de literatuur bleek dat de aanbodgerichte benadering bij bedrijventerreinen als achterhaald kan worden beschouwd. Uit de casussen kan niet geconcludeerd worden dat de gemeenten in geval van herstructurering al heel bewust bezig zijn met een omschakeling naar het vraaggestuurde model. Een verklaring daarvoor is dat de gemeenten aangeven dat er op dat punt alleen een rol voor henzelf weggelegd is, wanneer zij over (een substantiële omvang aan) uitgeefbare gronden

beschikken. Daarbij speelt mee dat de rechten van de zittende ondernemers over het algemeen zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Dat leidt er toe dat, op vergelijkbare wijze als bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen, een soort padafhankelijkheid is ontstaan, waarbij de overheid zich voor een belangrijk gedeelte lijkt te beperken tot het openbare gebied en het aan de ondernemers wordt overgelaten om hun zaken (binnen kaders van RO en milieu) op eigen terrein te regelen. De perceptie van de gemeente richt zich in samenhang daarmee op ruimtelijke kwaliteit c.q. verrommeling, die van de ondernemers op een functionele perceptie, binnen de beschikbare ruimte en kaders.

Het sturingsconcept is afhankelijk van het pad dat wordt gevolgd. Een hard sturingsconcept leent zich voor projecten met afgebakende doelen, waarbinnen relatief weinig flexibiliteit bestaat. Een zacht sturingsconcept leent zich voor situaties waarin partijen gaandeweg het proces gemeenschappelijke doelen formuleren en ten uitvoer (trachten te) brengen. In elk van de casussen is sprake van een zekere mengvorm van genoemde sturingsconcepten. Bij De Terp in de gemeente Maasdonk is het sturingsconcept het meest hard te noemen. De gemeente heeft de ondernemers en omwonenden wel gevraagd om mee te denken, maar zij hebben zij terughoudend opgesteld. Tot nu toe heeft met name de gemeente bepaald wat er ging gebeuren. Bij De Houtwegen is de herinrichting van de openbare ruimte het resultaat van een intensieve samenwerking tussen de ondernemers en de gemeente. Hetzelfde kan worden gezegd van het bedrijvendeel van De Mars in Zutphen. In het zuidelijke gedeelte van De Mars vindt een transformatie plaats. De gemeente Zutphen heeft daar tot en met het masterplan een hard sturingsconcept voor gehanteerd, los van het bedrijvendeel. In het kader van de planvoorbereiding en realisatie wordt thans aan de totstandkoming van een PPS-samenwerking met marktpartijen (ontwikkelaars, beleggers en corporatie) gewerkt.

- ***Inbreng eindgebruikers***

De casussen tonen aan dat wanneer de ondernemers onvoldoende betrokken worden, de kans op afkalving van het draagvlak aanzienlijk is. De processen hebben daardoor in elk van de casussen vertraging opgelopen. De gemeente doet er dus goed aan haar ambities in nauwe samenspraak met de ondernemers c.q. eindgebruikers te bepalen.

- ***(Boven)regionale benchmark***

Zowel kwantitatief als kwalitatief is er weinig informatie over de economische functie en de effecten van het ondernemen op bedrijventerreinen. Waar bijvoorbeeld in de detailhandel distributieplanologisch onderzoek (koopstromenonderzoek en aanbodanalyses) gemeengoed is, wordt voor concrete bedrijventerreinen niet of nauwelijks onderzoek gedaan. Een eerste stap in die richting van onderzoek kan een regionale benchmark zijn, vergelijkbaar met een (periodieke) wijkmonitor voor woongebieden. Daardoor worden de ontwikkelingen op bedrijventerreinen onderling en in de tijd vergelijkbaar.

- Een gedragen SWOT analyse betekent dat er overeenstemming is over de aard en omvang van de problematiek op het bedrijventerrein. De analyse vormt een gezamenlijke oriëntatie en vertrekpunt om de problemen aan te pakken. Het vervolg daarop is de vaststelling van een ambitiekader. Dat ambitiekader dient in overeenstemming te zijn met de behoeften van de ondernemers, nu en in de toekomst. Trendwaching kan daarbij een hulpmiddel zijn, innovatie en symbiose mogelijk resultaten.
- **Toekomstbestendigheid**
De toekomstbestendigheid hangt in hoge mate af van de meerwaarde die de (potentiële) eindgebruikers en de overheid bij een herstructurering en aansluitend in het beheer weten in te brengen (organiserend vermogen). De kwaliteit en aantrekkelijkheid van de openbare ruimte en het private vastgoed zijn daarbij (met inbegrip van het imago, de identiteit en de profilering van het terrein) ongetwijfeld van betekenis. Het is daarnaast echter van belang om de interne samenhang op het bedrijventerrein, zowel als de mate van verwevenheid met de omgeving te versterken. Dat is mogelijk door versterking en diversificatie van de economische en sociaal-maatschappelijke relaties (netwerken). In bepaalde gevallen zal dat er toe kunnen leiden dat andere product-marktcombinaties of functies neerslaan op het bedrijventerrein.

Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies en de doelstelling om tot meer verzakelijking te komen, worden de volgende punten aan gemeenten in overweging gegeven:

- **Laat de regie over herstructureringsprocessen in beginsel over aan de markt**
Wanneer de markt het initiatief neemt, is het duidelijk dat aan haar kant urgentie wordt gevoeld of kansen worden gezien. Door vervolgens ook de regie aan de markt te laten, wordt duidelijk dat niet het overheidsbelang leidend is, maar een duurzaam ondernemingsklimaat. De gemeente kan dan nog steeds wel een (belangrijke) partij zijn, maar geen lead-partner.
- **Definieer het belang van de herstructurering voor de gemeente**
In het kader van stedelijk management kan de herstructurering van een bedrijventerrein een meerwaarde opleveren voor de stad als geheel. Dat zou als een van de wegingsfactoren gebruikt kunnen worden om de onderlinge prioritering van de herstructureringsopgaven in de gemeente te bepalen. Voor een gedeelte wordt het belang pas manifest, op het moment dat de ideeën over de toekomstbestendigheid van het plangebied min of meer zijn uitgekristalliseerd.
- **Investeer op basis van het belang**
Naarmate het belang van de herontwikkeling voor de gemeente toeneemt, kan dit een aanleiding vormen om (meer) in het herstructureringsplan te gaan investeren. Voor een gedeelte zijn daarvoor potentiële dekkingsbronnen aan te wijzen. Dat kan op directe wijze (bijv. hogere WOZ-opbrengsten), als op indirecte wijze (meer bestedingen klanten/bezoekers). Daarnaast kan de gemeente bijv. besluiten om te gaan investeren in haar bestaande of nieuwe vastgoed op het bedrijventerrein. Tenslotte kan in veel gevallen geput worden uit reguliere begrotingsposten of subsidies (onderhoud openbaar gebied, ecologie, recreatie etc.). Voor de onrendabele top zullen

de komende jaren waarschijnlijk nog wel subsidies noodzakelijk blijven. De kracht van het koppelen van het investeringsniveau door de gemeente aan het belang is dat investeringen door de markt in toekomstbestendige maatregelen op hun beurt investeringen door de overheid uitlokken. Op die manier kan er een win-win situatie ontstaan.

- **Faciliteer**

Zolang de marktpartijen nog niet beschikken over voldoende kennis op het vlak van de herstructurering van bedrijventerreinen, kan de overheid haar ondersteunen met informatie en kennis. Daarbij kan gedacht worden aan het monitoren en benchmarken van de ontwikkelingen op bedrijventerreinen in de regio en het meedenken over vernieuwende ontwikkelstrategieën.

- **Ga duurzame relaties aan met de eindgebruikers op bedrijventerreinen**

Het belang van parkmanagement wordt in de theorie breed gedragen. In de praktijk van de 3 onderzochte casussen blijkt dat gemeenten in een aantal gevallen een afwachtende houding op dat punt innemen. Het is overigens ook maar zeer de vraag of en in hoeverre de gemeente parkmanagement kan afdwingen en wat het nut daarvan zou zijn.

Niettemin blijkt uit de casussen en de interviews dat er bij ondernemers in een aantal gevallen oud zeer bestaat op grond van slechte ervaringen met de gemeente. Dat draagt niet bij aan een goed beheer van het gebied. De ondernemers zijn van mening dat de overheid zich soms te gemakkelijk afmaakt van het beheer van het openbare gebied. Daardoor kan een negatieve spiraal van verrommeling en verpaupering intreden. Wanneer het beheer van het gebied daarentegen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien, ontstaat een klimaat om dagelijkse knelpunten snel en effectief op te lossen. Dat is uiteindelijk ook een goed vertrekpunt voor een herstructureringstraject.

Lever maatwerk

De context van de problematiek op bedrijventerreinen valt niet onder een gezamenlijke noemer te brengen. De mogelijkheden, kansen en beperkingen van herstructurering verschillen van geval tot geval. De aanpak van de overheid dient daarbij aan te sluiten. Deze scriptie richt zich in het bijzonder op de herstructurering van bestaande binnenstedelijke bedrijventerreinen met een gemengd karakter. Hoewel in beginsel een terughoudende opstelling van de gemeente wordt voorgestaan, zijn er omstandigheden denkbaar, waarbij een meer actieve, initiërende, houding gewenst is. Bijvoorbeeld om ontwikkelingen op gang te brengen ("vliegwieleffect").

Vervolgonderzoek

- Er is nog veel onduidelijkheid over de perspectieven die verzakelijking in de praktijk kan bieden. Ik ben bij alle onderzochte casussen, maar ook bij de betrokken marktpartijen grote scepsis op dat punt tegengekomen. Het valt daarom aan te bevelen op dit punt een nadere verkenning te doen (inspiratieboek).
- Wat ik in alle 3 de casussen heb gemist is de expliciete notie dat ondernemingen deel uitmaken van een samenleving die in toenemende mate een netwerkarakter heeft. Juist de aanwezigheid van dergelijke netwerken en de mogelijkheid om relaties aan te gaan met andere bestaande en

nieuwe netwerken, biedt kansen om verbanden aan te leggen die leiden tot meerwaarde. Bij een bedrijventerrein gaat het er vooral om dat dergelijke verbanden neerslaan op een bepaalde plek. Het zou goed zijn als er marktonderzoek wordt gedaan om dit meer concreet en operationeel te maken.

Algemene literatuurlijst

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) Ontwikkel kracht!
- Bloem N.C. (2009) Meerwaarde op bedrijventerreinen
- DHV Groep/Ministerie van EZ (2007) Betrokkenheid marktpartijen bij herstructurering bedrijventerreinen
- Dinteren van, Prof.dr. J. (2008) Bedrijventerreinen als sprinkhanenplaag
- Dinteren van, Prof.dr. J. (2008) bedrijventerreinen als speelveld
- ETIN Adviseurs (2007) Hoe gaan we om met de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen?
- Franzen A. et al (2009) De Engel uit graniet
- Gordijn H. et al (2007) Naar een optimaler gebruik door bedrijventerreinen
- Graaf de K. (2008) Alleen ga je sneller, samen kom je verder
- Ham van der T. et al (2009) Regionale kansen voor kwaliteit
- INBO BV (2003) Intensiveringsvormen: kosten en mogelijkheden
- INBO BV (2003) Intensief ruimtegebruik: wet en regelgeving
- Klooster van 't Drs. Ing. E. (2006) Van Barrière naar gat in de markt
- Louw E. (2004) Functiemenging Wonen en Werken
- Louw, E. et al. (2009) Planning van bedrijventerreinen
- Ministerie van VROM (2009) Convenant bedrijventerreinen 2010-2020
- Ministerie van VROM (2010) Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt
- Ministerie van VROM (2009) Reiswijzer gebiedsontwikkeling
- Ministerie van VROM. ruimtexmilieu. Handreiking duurzame gebiedsontwikkeling
- Needham Dr. B. (2006) Greep op bedrijventerreinen
- Noordanus, P. et al.(2009) Kansen voor kwaliteit; Een regionale ontwikkelstrategie voor bedrijventerreinen
- NVM Bedrijfs onroerend goed (2009) Nieuwe bedrijvigheid op oude bedrijventerreinen)
- Olden Drs. H. (2007) Remmende factoren bij de herstructurering van bedrijventerreinen
- Olden H. (2010) Uit voorraad leverbaar
- Oort van F. et al (2007) verhuizing van bedrijven en groei van werkgelegenheid
- Planbureau voor de leefomgeving (2010), Bedrijfslocatiemonitor
- Planbureau voor de leefomgeving (2008) Werkgelegenheid op bedrijventerreinen
- Pols L. et al (2009) menging van wonen en werken
- Schuur J. et al.(2001) Veroudering van bedrijventerreinen; Een structuur voor herstructurering
- Segeren A. (2005) De markt doorgrond; Een institutionele analyse van de grondmarkten in Nederland
- Traa M. et al (2009) Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen
- VROM-raad (2010) Duurzame verstedelijking

VROM-raad (2006) Werklandschappen
Weterings A. et al (2008) Werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen
Weterings A. et al (2009) De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering
Wijk van der, A. (2009) Conceptuele gebiedsontwikkeling van werkmilieus
Wolting Drs. B.(2008) PPS en gebiedsontwikkeling
Zeeuw de F. (2007) De engel uit marmer
Zeeuw de, F.(2010) Van bedrijventerrein naar werkmilieu; Aanpak voor vernieuwende ontwikkelstrategieën

Documentatie casussen

De Mars/Zutphen

Provincie Gelderland (2010) Structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties
Provincie Gelderland (2008) Slimmer sturen, sneller schakelen; De Gelderse aanpak herstructurering van bedrijventerreinen
Provincie Gelderland; Provinciaal herstructureringsprogramma bedrijventerreinen 2009-2013
Regio Stedendriehoek (2007), Regionale structuurvisie stedendriehoek 2030; Visie op het bundelingsgebied
Gucht, de H., et. Al (2008): Eindrapport economische visie stedendriehoek
Nijssen, drs. P (2009) EPO regio Stedendriehoek⁷³
Bruil, P. et. Al (2007) Bedrijventerreinvisie Regio Stedendriehoek
Gemeente Zutphen (2007); Toekomstbestendig ondernemersklimaat
Gemeente Zutphen/Provincie Gelderland (2004); Masterplan De Mars
Gemeente Zutphen (2005); Structuurplan De Mars
Gemeente Zutphen; Gebiedsplan De Mars

De Terp/Maasdonk

Provincie Noord-Brabant (2008); Werklocaties in Noord-Brabant; Een betere kijk op bedrijventerreinen
Provincie noord-Brabant (2010); Menukaart duurzame bedrijventerreinen; Een handreiking en inspiratiebron;
Etin-adviseurs (2005), SWOT-analyse gemeente Maasdonk
BOM/gemeente Maasdonk (2006); Masterplan herstructurering Bedrijventerrein De Terp te Maasdonk

De Houtwegen/Heemskerk

BRO-adviseurs (1999) Revitalisering De Houtwegen. Plan van aanpak
INBO-adviseurs (2008); Verslag workshop inzake doorstart 3^e fase revitaliserings/herstructurering

⁷³ EPO = Economisch en Programmatisch Ontwikkelingsdocument

Lijst met geïnterviewde personen

Gemeenten

De heer P. van Dongen, projectleider De Terp gemeente Maasdonh

De heer F. Mens, projectleider De Terp gemeente Heemskerk

Mevr. M. Huffstadt, programma-directeur De Mars te Zutphen

Marktpartijen:

De heer E.J. Eggink, NVM (vereniging van makelaars)

De heer D. Hulsebosch, Kamer van Koophandel Amsterdam

De heer T. Ravesloot, VNO/NCW MKB Nederland

Vragenlijst gemeenten

1. Wat waren de belangrijkste aanleidingen (of beweegredenen) om tot herontwikkeling van het bedrijventerrein over te gaan?
2. Wat zijn de sterke en zwakke punten van het bedrijventerrein? Dit in samenhang met de eisen en wensen van ondernemers.
3. Welke doelen, c.q. effecten, werden met de herontwikkeling nagestreefd? Zijn deze ontleend aan een breder (regionaal) herstructureringsbeleid of een (gemeentelijke) economische visie? Voor zover bekend, zijn deze doelstellingen al (geheel of gedeeltelijk) gerealiseerd?
4. Kunt u aangeven welke categorieën of sectoren van bedrijven relatief sterk vertegenwoordigd zijn op het terrein?
5. Welke functies worden, naast bedrijvigheid, toegestaan. Is ten aanzien van die functies sprake van een natuurlijke, dan wel een door de overheid gestimuleerde of gefaciliteerde ontwikkeling?
6. Welke relaties/samenhang heeft het bedrijventerrein met zijn omgeving?
7. Is er aandacht voor het aspect duurzaamheid. Zo ja, waaruit bestaat deze.
8. Worden op het bedrijventerrein faciliterende services aangeboden ten behoeve van de ondernemers?
9. Welke activiteiten zijn/worden ondernomen op het vlak van branding en marketing?
10. Hoe wordt het bedrijventerrein naar uw mening beleefd door bezoekers en passanten? Dit zowel binnen als buiten de reguliere bedrijfstijden. Hoe staat het daarbij met de sociale veiligheid?
11. Biedt het terrein in de toekomst voldoende flexibiliteit? Daarbij gaat het enerzijds om groei en ontwikkeling van bestaande bedrijven en anderzijds om het accommoderen van nieuwe bedrijven en/of product-marktcombinaties (nieuwe functies of functiemenging). Hoe staat u in dat verband tegenover het verruimen van bestemmings en gebruiksmogelijkheden?
12. Hoe was de rolverdeling tussen betrokken partijen? Van wie is het initiatief tot herontwikkeling uitgegaan?
13. Kunt u de meest kritische momenten (succes en faalfactoren) in het planproces benoemen?
14. Welke mogelijkheden zijn er om het plan tussentijds bij te sturen of te faseren?
15. Zijn op enigerlei wijze duurzame samenwerkingsverbanden ten aanzien van de ontwikkeling op en het beheer van het bedrijventerrein voorzien?
16. Welke inspanningen p de gemeente op het vlak van acquisitie en accountmanagement.
17. Welke voor en nadelen ziet u van een (eventuele) regionale aanpak van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen.
18. Deelt u de opvatting dat meer verzakelijking (marktwerking) een nuttige bijdrage kan leveren aan de succesvolle (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen?
19. Hoe beoordeelt u het concurrerend vermogen van het terrein in relatie tot andere bedrijventerreinen in de regio?
20. Welke leerpunten heeft het proces u opgeleverd?

Reflectie marktpartijen

In deze scriptie is de rol van de overheid bij de herstructurering van bedrijventerreinen aan de orde gekomen. Die rol zal de komende jaren van kleur verschieten. Er zullen nieuwe publiek/private arrangementen tot stand komen. Vooral omdat daarbij verzakelijking, i.c. marktwerking, wordt nagestreefd, is het goed de ideeën van de marktsector zelf te kennen. In dat kader heb ik een aantal diepgaande en geanimeerde gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van deze sector. De resultaten uit deze interviews worden onderstaand samengevat. De interviews konden niet integraal in de scriptie verwerkt worden omdat het in overwegende mate om meningen gaat. Dat maakt die meningen echter niet minder interessant. De zaken die min of meer direct betrekking hebben op de conclusies van de onderzoeksvraag of de deelvragen zijn in par. 4.5. opgenomen.

Veel voorkomende aanleidingen voor herstructurering zijn verpaupering en verrommeling. De dieperliggende oorzaak van de problemen ligt vaak voor een gedeelte bij de gemeenten zelf. Daarbij wordt gewezen op de rol die de overheid in het verleden heeft gespeeld bij de uitgifte, de vormgeving, de inrichting en het beheer van bedrijventerreinen. De belangrijkste onderbouwing die daarvoor werd gegeven, sluit goed aan bij de literatuur over de veroudering op bedrijventerreinen. Aspecten die in dat verband werden genoemd zijn:

- Het ontbreken van een goede marktwerking. Het zwaartepunt van de aandacht ligt nog steeds op de uitgifte van (een ruim aanbod aan) nieuwe terreinen.
- Het voorop stellen van een esthetische benadering.
- Na de afronding van een bedrijventerrein trekt de overheid hier vaak de handen van af. Er wordt weinig onderhoud in de openbare ruimte gepleegd en er is onvoldoende toezicht. In het verlengde daarvan neemt de overheid vaak een defensieve rol in bij herstructurering.

De aanleiding tot herstructurering hoeft niet altijd aan de zijde van de gemeente te liggen. Ook burgers en bedrijven dragen regelmatig onderwerpen voor de politieke agenda aan. Daarbij wordt er op gewezen dat er bij de ondernemers al veel aandacht bestaat voor de verrommeling van bedrijventerreinen en het maatschappelijke debat daarover. Bijvoorbeeld vanuit MKB zijn al initiatieven ondernomen om de fysieke en sociale veiligheid op bedrijventerreinen te verbeteren (KVO = keurmerk veilig ondernemen). In de tweede plaats wordt gewaarschuwd voor oneigenlijke motieven voor herstructurering. Zo zou bijvoorbeeld een herstructurering door de overheid aangegrepen kunnen worden om “lastige” bedrijven weg te krijgen en een gebied te transformeren.

De centrale vraag bij herstructurering zou moeten zijn: “Hoe krijg (en behoud) je een duurzame werklocatie”? Dat betekent ondermeer goede vestigingsvoorwaarden voor ondernemers, zoals de bereikbaarheid, (voldoende) parkeerruimte en de kruisbestuiving tussen onderneming onderling.

De geïnterviewde marktpartijen geven aan dat (her)ontwikkelingsplannen meestal onvoldoende worden afgestemd op de eisen en wensen vanuit de gebruikers/ondernemers:

- Uit onderzoek van de NVM zou zijn gebleken dat $\frac{3}{4}$ van de gebruikers niet hebben gevonden wat zij zochten;
- Bij het bepalen van de eisen en wensen van ondernemers gaat het om het bepalen van de grootste gemeenschappelijke deler. Hiervoor is een goed contact met de ondernemersvereniging noodzakelijk. Publieke en private partijen dienen gezamenlijk concepten te ontwikkelen en oplossingen te zoeken op basis van een gevoel van urgentie ("er moet iets gebeuren");
- Ondernemers worden meestal niet voldoende betrokken bij herstructureringen. MKB geeft aan dat zij zich op dat punt zorgen maakt;
- Voor de medewerking van ondernemers is het belangrijk dat zij overtuigd zijn van de meerwaarde die een ontwikkeling voor hen meebrengt.
- Er is onvoldoende geld beschikbaar is voor ingrepen op bestaande bedrijventerreinen om de zittende bedrijven daar te kunnen handhaven of te laten uitbreiden. De bedrijfsvoering wordt (te) vaak door woningbouw of andere functies ingeperkt.

Uit de praktijk van de marktpartijen op worden de volgende ervaringen en kanttekeningen ontleend:

- Er dient voldoende ruimte te blijven voor "echt" industrieterrein, i.c. bestemd voor bedrijven in de hogere milieucategorieën (3 en hoger). Er komt in deze categorie onvoldoende nieuw aanbod beschikbaar;
- Binnen het stedelijke gebied dient voldoende aanbod van lokaal verzorgend bedrijventerrein beschikbaar te blijven;
- Er wordt vaak conceptloos en ambitieeloos ontwikkeld. De NVM beschouwt dit zelfs als kernprobleem;
- Veel regionale bedrijventerreinen hebben dezelfde uitstraling. Het zou goed zijn wanneer er "labels" aan bedrijventerreinen worden gehangen die er toe bijdragen dat verschillende terreinen een eigen identiteit krijgen;
- Er wordt structureel onvoldoende rekening gehouden met het aanbod van kleine kantoorruimtes (ca. 50m²);
- Functiemenging en clustering kunnen onder omstandigheden tot versterking leiden. Er dient echter voor gewaakt te worden dat door gelegenheidsplanologie versnippering ontstaat en dat de bedrijfsvoering van ondernemingen hierdoor wordt beperkt (o.a. door woningbouw en detailhandel);
- MKB is van mening dat de overheid zich minder met economische ordening bezighoudt en meer met ruimtelijke ordening;
- Bij MKB bestaat zorg over de toekomst van decentrale winkelgebieden. In de toekomst worden daar vergelijkbare problemen voorzien als zich nu bij kantoorgebieden voordoen. Bij meubelboulevards is al een negatieve trend waarneembaar.

De marktpartijen kijken als volgt aan tegen een meer toekomstbestendige wijze van ontwikkelen:

- Ten aanzien van bedrijventerreinen gaat het er in de eerste plaats om dat bedrijven lang op dezelfde plek kunnen blijven, zonder dat zij in hun bedrijfsvoering worden ingekaderd. Voor concrete maatregelen, bijv. ten aanzien van energievoorziening en waterbeheer heeft MKB op 1-11-2009 een duurzaamheidsakkoord gesloten met het kabinet. Een herstructurering is een goede gelegenheid om daar invulling aan te geven. In de beleving van NVM is er op het vlak van duurzaamheid tot nu toe nog onvoldoende gebeurd;
- De term faciliterende services (gemeenschappelijke diensten en voorzieningen) wordt meestal in verband gebracht met parkmanagement. Kanttekeningen die in dat verband gemaakt zijn:
 - Het aanbieden van faciliterende services is maatwerk en moet er op zijn gericht het terrein als geheel sterker te maken;
 - De ondernemers zullen hiervoor het draagvlak moeten bieden, het moet het niet worden opgelegd;
 - De NVM vindt dat de gemeenten onvoldoende oog hebben voor dit aspect.
- De NVM beschouwt branding en marketing als instrumenten die eigenlijk onmisbaar zijn bij de invoering van een nieuw concept, of om een kwaliteitsslag te maken. De KvK en MKB denken dat deze instrumenten kunnen helpen om de identiteit van een gebied te versterken. Het kan daarnaast helpen om je scherp te houden ten aanzien van de te bereiken resultaten;
- De uitstraling en beleving van een terrein dient te passen bij de aard van de bedrijvigheid. Sociale veiligheid is altijd van prominent belang en vormt, indien in onvoldoende mate aanwezig, een belangrijke trigger om zaken op de agenda te krijgen.

De NVM maakt zich grote zorgen over het “blauwdrukdenken” bij gemeenten. Elke stad heeft zijn eigen dynamiek en er moet daarom goed worden gekeken naar de lokale markt. In verschillende bewoordingen zijn de marktpartijen het er over eens dat de overheid in de meeste gevallen onvoldoende op wensen vanuit ondernemers/de markt anticipeert. Daarbij worden termen gebruikt als voorzichtigheid, regelgeving en onvoldoende coöperatieve attitude. Een meer creatieve invalshoek is gewenst, gericht het vinden van oplossingen en alternatieven en het scheppen van voorwaarden voor kansen en innovatie.

Over het proces van herstructurering kunnen aan de interviews de volgende ervaringen en kanttekeningen worden ontleend:

- De NVM beschouwt de overheid als de belangrijkste initiator van herstructureringsopgaven op bedrijventerreinen. Zij geeft aan dat zij zelf een grotere rol kan spelen bij het vroegtijdig signaleren en aankaarten van problemen. De KvK en MKB benadrukken dat de ondernemers vanaf de start volwaardig moeten worden betrokken. Zij dienen zelf de problematiek van het bedrijventerrein te definiëren en met de aanpak (randvoorwaarden en oplossingen). Hun ervaring is dat dit tot nu toe onvoldoende gebeurt;
- Volgens MKB en KvK is de belangrijkste sleutel voor succes gelegen in de samenwerking tussen publieke en private partijen. Daarbij dient een akkoord te komen over onder andere de organisatiestructuur, het gezamenlijk doel, de financiën (kosten en baten) en het tijdsplan. De

NVM kiest een geheel andere insteek. Deze organisatie betoogt dat de belangrijkste succesfactor bestaat uit het conceptdenken. Een concept dient voor langere periode te worden uitgezet en er dient aan te worden vastgehouden;

- De faalfactoren die marktpartijen noemen lopen behoorlijk uiteen:
 - NVM: Te snel afstappen van een overeengekomen concept, de markt (onvoldoende middelen) en strikte (toepassing van de) regelgeving;
 - MKB: Onvoldoende transparantie en onbetrouwbaarheid van de overheid, in het bijzonder de gemeenten;
 - KvK: Overheden willen plannen voor de gehele doorlooptijd “in beton gieten”. Daarnaast wordt onder economische druk vaak akkoord gegaan met ontwikkelingen die men eigenlijk niet wenst.
- De geïnterviewde marktpartijen zien alle mogelijkheden en kansen voor een gefaseerde aanpak van de herstructurering. De NVM gaat er dan wel van uit dat hier een breed gedragen visie aan ten grondslag ligt. De KvK verwacht het beste resultaat wanneer langjarige processen worden opgeknipt in zo concreet mogelijke acties. Na elke actie kan dan een go/no go moment worden ingebouwd. MKB benadrukt dat er geleidelijk vertrouwen kan ontstaan wanneer het resultaat per fase voor de ondernemers tastbaar is;
- De invalshoek ten aanzien van duurzame samenwerkingsverbanden ten aanzien van (her)ontwikkeling en beheer verschilt per marktpartij. De NVM legt het accent op het belang om goede mensen bij elkaar te brengen die de drive hebben om de herontwikkeling te willen “afdwingen”. Volgens de KvK leeft het parkmanagement vooral aan de kant van de overheid. Benadrukt wordt dat zonder draagvlak van de ondernemers uiteindelijk de bodem onder het parkmanagement zal uitvallen, ook wanneer dit dwingend aan de ondernemers is opgelegd. MKB acht het wenselijk dat er een dialoog tussen de overheid en de gemeente op gang blijft. Zij staat daarbij een kleine, slagvaardige, samenwerkingsvorm voor;
- Accountmanagement van overheidszijde kan nuttig zijn als bestendig onderdeel van een relatiernetwerk. Daarnaast kan het helpen om complexe aanvragen van ondernemers door een organisatie heen te trekken. Acquisitie in de zin van het aantrekken van bedrijven doet de overheid vooral voor zichzelf.

Er bestaat brede overeenstemming tussen marktpartijen over de wenselijkheid van gemeenteoverstijgende aanpak van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Naast de regio zou ook de provincie hier een rol in kunnen krijgen. Op basis van een regionale visie kan vervolgens een programma worden opgesteld op basis waar prioriteiten kunnen worden gesteld en sturing kan worden gegeven. Dit in samenspraak met intermediairs van het bedrijfsleven.

Voor wat betreft de verzakelijking is de NVM er van overtuigd dat de markt pas goed zijn werk zal kunnen doen indien er sprake van schaarste is. Vervolgens dient goed nagedacht te worden over de wijze van bekostiging. Daarvoor dienen creatieve oplossingen te komen, bijvoorbeeld het financieren van waardeestijging vanuit de markt (value-capturing). De overheid zou daarbij eventueel

ondersteuning kunnen bieden door (gedeeltelijke) garanties af te geven ter afdekking van het financieringsrisico. MKB heeft de indruk dat verzakelijking soms een doel op zichzelf lijkt te zijn. Wanneer een groot percentage van het vastgoed in handen is van vastgoedpartijen kan dit leiden tot veel ellende voor ondernemers . Dit bijvoorbeeld in de vorm van huuropzegging bij renovatie. De KvK stelt uit heel andere overwegingen dat verzakelijking absoluut nuttig is. Bijvoorbeeld brancheverenigingen zouden een inschatting kunnen doen van de potentiële (toekomstige) vraag.

KvK en MKB verwachten dat parkmanagement of een VVE⁷⁴ kan bijdragen aan het op peil houden van het concurrerend vermogen van bedrijventerreinen. MKB heeft daarnaast positieve verwachtingen van toekomstbestendige bouwsystemen (bijv. extra verdiepingshoogte, modulair van opzet). Daarenboven zou gedacht kunnen worden aan educatieve en culturele verbindingen naar de samenleving. De NVM herhaalt dat het belangrijk is dat een bedrijventerrein een eigen identiteit heeft in relatie tot de marktsituatie.

⁷⁴ Vereniging van eigenaren