

Het regionaal vermogen om herstructurering van bedrijventerreinen te organiseren

**Een analyse van verklarende factoren voor optimale regionale prestaties en
concrete aanbevelingen voor de Drechtsteden**

**Afstudeerscriptie in het kader van
Master City Developer**

**Luc Verschueren
Augustus 2005**

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie in het kader van de Master City Developer (MCD) Deze scriptie vormt het sluitstuk van twee jaar opleiding, waarin theorie en praktijk op het gebied van gebiedsontwikkeling centraal gestaan hebben. De mix van praktijk en theorie vormt ook de kern van deze scriptie, doordat de theorie van organiserend vermogen hierin geconfronteerd wordt met de praktijk van regionale samenwerking bij herstructurering van bedrijventerreinen. Naast

Ik wil prof. dr. Leo van den Berg bedanken voor het aanscherpen van mijn gedachten bij het schrijven van deze scriptie. Vooral onze discussies over de structuur van het onderzoek zijn waardevol geweest en hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het voorliggende resultaat. Daarnaast wil ook mijn gesprekspartners in de onderzochte regio's bedanken voor hun informatie.

Ook wil ik Bureau Drechtsteden bedanken voor het feit dat zij mij mogelijkheid hebben geboden om de Master City Developer doen. Ik hoop dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de prestaties van de Drechtsteden bij de herstructurering van bedrijventerreinen.

In het bijzonder wil ik Marieke en Eline bedanken voor de ruimte die zij mij gegund hebben om de afgelopen twee jaar een belangrijk deel van mijn tijd aan de Master City Developer te besteden.

Luc Verschueren
Barendrecht, Augustus 2005

Samenvatting

Net als in veel andere regio's in Nederland zijn er in de Drechtsteden bedrijventerreinen, waarvan geconstateerd is dat er de behoefte bestaat aan een opknopbeurt. De Drechtsteden hebben daarom de herstructurering van bedrijventerreinen tot een uitgangspunt van regionaal beleid gemaakt. Desondanks blijkt er weinig concrete voortgang geboekt te worden. Recente ontwikkelingen in de samenwerking van de Drechtsteden lijken nieuwe kansen te bieden voor het succesvol regionaal oppakken van de herstructureringsopgave. Om deze kansen optimaal te benutten moet duidelijk welke factoren bepalend zijn voor regionale prestaties bij herstructurering van bedrijventerreinen.

Naar aanleiding van de bovenstaande probleemschets is voor dit afstudeeronderzoek de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd:
Welke factoren zijn bepalend voor optimale prestaties van regio's met betrekking tot concrete gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen en welke aanbevelingen kunnen op basis hiervan gedaan worden voor de Drechtsteden?

Uit onderzoek blijkt dat organiserend vermogen of het ontbreken hiervan een belangrijke factor is die bijdraagt aan de prestaties van steden en regio's. Organiserend vermogen wordt opgevat als het vermogen van een actor (bijvoorbeeld een gemeente) om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen of een kans te benutten en zo een duurzame ontwikkeling van de stad tot stand te brengen. Organiserend vermogen lijkt daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor successen bij de regionale samenwerking om te komen tot herstructurering van bedrijventerreinen. Uit beschikbare onderzoeken naar organiserend vermogen blijkt een sterke onderlinge samenhang tussen de elementen die onderdeel uitmaken van organiserend vermogen. Het belang van organiserend vermogen blijkt ook uit de confrontatie met de definitie van gebiedsontwikkeling. Hieruit blijkt namelijk een hoge mate van interactie tussen de elementen van gebiedsontwikkeling en die van organiserend vermogen.

Of de factoren van organiserend vermogen ook in de praktijk van regionale samenwerking bij herstructurering bepalend zijn voor optimale prestaties, is onderzocht in vijf verschillende regio's. De manier waarop de regio's samenwerken bij de herstructurering van bedrijventerreinen is geanalyseerd aan de hand van organiserend vermogen. Uit de analyse blijkt dat de regionale prestaties op het vlak van herstructurering tegenvallen en blijven steken in gezamenlijke visies en beleid. Daadwerkelijke realisatie van herstructurering door de regio's vindt niet plaats. Opvallend is dat de manier waarop de regio's invulling geven aan organiserend vermogen niet dermate slecht is, dat hierin de verklaring voor de beperkte regionale prestaties gevonden kan worden. Het blijkt dat ook andere factoren van invloed zijn op de regionale prestaties bij herstructurering. Tegenstellingen tussen de collectieve belangen van de regio en de individuele belangen van de gemeenten, alsmede het feit dat de regio's weinig te bieden hebben aan de gemeenten zijn van invloed op de regionale prestaties. Voor de realisatie staan de gemeenten volledig op zich zelf, omdat het de regio's ontbreekt aan de financiën en instrumenten om bij te dragen aan de herstructurering.

Dit onderzoek constateert dat naast de factoren van organiserend vermogen ook de beschikbaarheid van regionale financiën en instrumentarium (concreter te maken??) bepalend zijn voor optimale prestaties van regio's bij de herstructurering van bedrijventerreinen. Het concept van organiserend vermogen geeft onvoldoende invulling aan het aspect middelen. De andere aspecten van gebiedsontwikkeling context, inhoud en actoren zijn allemaal duidelijk en direct herkenbaar binnen organiserend vermogen. Het aspect middelen ontbreekt in directe zin binnen organiserend vermogen. Indirect is het uiteraard wel aanwezig via de randvoorwaarden die hiervoor geboden worden via

leiderschap, politieke en maatschappelijke steun. Echter dit is geen garantie om daadwerkelijk over voldoende middelen te beschikken.

Bij de confrontatie van de Drechtsteden met organiserend vermogen blijkt dat twee essentiële onderdelen, namelijk leiderschap en visie/strategie onvoldoende invulling krijgen. De dubbele rol van de voorzitter van de Bestuurlijke Commissie Economie en Bereikbaarheid als wethouder van Dordrecht en tevens regionaal portefeuillehouder, staat een duidelijk leiderschap in de weg. Een onafhankelijke voorzitter zal beter in staat zijn om het noodzakelijke leiderschap in te vullen. Het ontbreekt de Drechtsteden duidelijk aan een integrale visie op bedrijventerreinen, waardoor er geen inhoudelijke sturing vanuit de regio gegeven kan worden aan de herstructurering.

Daarnaast zullen de Drechtsteden als regio meer moeten bieden aan de gemeenten om de herstructurering te realiseren. Naast financiën gaat het hierbij ook om zaken als kennis en menskracht. De ROM-D in potentie de mogelijkheid om deze zaken voor de Drechtsteden op te pakken. Voorwaarde hiervoor is wel dat de Drechtsteden naar aanleiding van de evaluatie van de ROM-D, die op dit moment uitgevoerd wordt, hier ook daadwerkelijk op in gaan zetten.

Ten aanzien van organiserend vermogen komt als aanbeveling uit dit onderzoek om de instrumentele kant (zoals financiën) van “vermogen” in relatie tot gebiedsontwikkeling te versterken. Nader onderzoek zal moeten uitmaken op welke wijze de instrumentele kant van vermogen een prominentere plaats kan krijgen in het concept van organiserend vermogen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1 Aanleiding en opzet onderzoek	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Waarom dit onderzoek	8
1.3 Doelstelling en opzet van het onderzoek	8
1.4 Hoofdstukindeling	10
2 De Drechtsteden	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De Drechtsteden	11
2.2.1 Samenwerking tot nu toe	12
2.2.2 Recente ontwikkelingen	13
2.3 Samenwerking economische ontwikkeling Drechtsteden	15
2.4 Regionale ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden	15
2.5 Herstructureringsopgave bedrijventerreinen	16
2.6 Het nut van regionale samenwerking bij herstructurering	17
2.7 Conclusies	17
3 Organiserend vermogen	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Organiserend vermogen; de theorie	19
3.3 Elementen van organiserend vermogen	20
3.4 Organiserend vermogen in de praktijk	22
3.4.1 Social Challenges and Organising Capacity in Cities	22
3.4.2 A renaissance of stations, railways en cities	23
3.4.3 Restructuring Urban Port Areas in Rotterdam	25
3.4.4. Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity	26
3.4.5 The Attractive City	26
3.5 Organiserend vermogen; een analyse van buitenaf	28
3.6 Organiserend vermogen en gebiedsontwikkeling	28
3.6.1 Gebiedsontwikkeling	29
3.6.2 Relatie gebiedsontwikkeling en organiserend vermogen	30
3.7 Conclusies	32
4 Organiserend vermogen bij herstructurering bedrijventerreinen	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Keuze voor regio's	33
4.3 Parkstad Limburg	34
4.3.1 Ruimtelijk-economische omstandigheden	35
4.3.2 Visie en strategie	35
4.3.3 Leiderschap	37
4.3.4 Strategische netwerken	37
4.3.5 Politieke steun	37

4.3.6	Maatschappelijke steun	37
4.3.7	Conclusie organiserend vermogen Parkstad	38
4.4	Stadsregio Rotterdam	38
4.4.1	Ruimtelijk-economische omstandigheden	39
4.4.2	Visie en strategie	41
4.4.3	Leiderschap	41
4.4.4	Strategische netwerken	41
4.4.5	Politieke steun	42
4.4.6	Maatschappelijke steun	42
4.4.7	Conclusie organiserend vermogen Stadsregio Rotterdam	42
4.5	Stedendriehoek	43
4.5.1	Ruimtelijk-economische omstandigheden	44
4.5.2	Visie en strategie	44
4.5.3	Leiderschap	45
4.5.4	Strategische netwerken	46
4.5.5	Politieke steun	46
4.5.6	Maatschappelijke steun	46
4.5.7	Conclusie organiserend vermogen Stedendriehoek	46
4.6	Knooppunt Arnhem Nijmegen	47
4.6.1	Ruimtelijk-economische omstandigheden	47
4.6.2	Visie en strategie	48
4.6.3	Leiderschap	49
4.6.4	Strategische netwerken	49
4.6.5	Politieke steun	49
4.6.6	Maatschappelijke steun	49
4.6.7	Conclusie organiserend vermogen Knooppunt Arnhem Nijmegen	50
4.7	Drechtsteden	50
4.7.1	Ruimtelijk-economische omstandigheden	50
4.7.2	Visie en strategie	51
4.7.3	Leiderschap	52
4.7.4	Strategische netwerken	53
4.7.5	Politieke steun	53
4.7.6	Maatschappelijke steun	53
4.7.7	Conclusie organiserend vermogen Drechtsteden	53
5	Analyse organiserend vermogen in regio's	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Regionale rol bij herstructurering is beperkt	55
5.3	Regionale gebiedsontwikkeling en organiserend vermogen	56
5.5	Conclusies	57
6	Andere relevante factoren voor prestaties regio's	58
6.1	Inleiding	58
6.2	Regionale belangen versus lokale autonomie	58
6.3	Regionale financiering herstructurering	59
6.4	Instrumenten	59
6.5	Overall conclusies bepalende factoren herstructurering	60

7	Aanbevelingen	62
7.1	Inleiding	62
7.2	Aanbevelingen Drechtsteden met betrekking tot organiserend vermogen	62
7.3	Aanbevelingen Drechtsteden met betrekking tot andere factoren	63
7.4	Aanbevelingen ten aanzien van organiserend vermogen	64
	Literatuur	65

1 Aanleiding en opzet onderzoek

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding van dit afstudeeronderzoek, de onderzoeksdoelstelling en de opzet van het onderzoek. Op basis van de onderzoeksdoelstelling zijn onderzoeksvragen opgesteld, die in verschillende delen van het onderzoek aan de orde komen. Aan het eind van dit hoofdstuk is een leeswijzer opgenomen.

1.2 Waarom dit onderzoek

De Drechtsteden zijn een samenwerkingsverband van 7 gemeenten in de regio Dordrecht. De gemeenten die samenwerken binnen de Drechtsteden zijn Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, 's-Gravendeel, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De samenwerking tussen deze gemeente betreft verschillende beleidsterreinen, waaronder ook met betrekking tot economische ontwikkeling [www.drechtsteden.nl]

Een belangrijke opgave waarop de Drechtsteden samenwerken betreft de herstructurering van een groot areaal bedrijventerrein. In totaal is van 700 ha aan bedrijventerrein vastgesteld dat er in meer of mindere mate behoefte bestaat aan verbetering van de kwaliteit. De kwaliteitsverbetering van deze terreinen vindt plaats onder de verzamelterm herstructurering, hoewel er feitelijk sprake is van een range aan activiteiten bestaande uit revitalisering en opknappen van de openbare ruimte, herstructurering en transformatie. Projecten die uitwerking moeten geven aan de herstructurering bevinden zich in verschillend stadium van planontwikkeling, variërend van de initiatieffase tot in een enkel geval de uitvoeringsfase. [Stuurgroep REO Zuid-Holland Zuid, maart 2003]

Met het aanpakken van de bestaande bedrijventerreinen willen de Drechtsteden het gebruik van deze terreinen optimaliseren, waardoor zowel werkgelegenheidsdoelstellingen als ruimtelijke doelstellingen worden nagestreefd. Door bedrijventerreinen aantrekkelijk te houden voor het regionaal bedrijfsleven, zullen bedrijven eerder geneigd zijn om in de Drechtsteden te blijven en zich te blijven ontwikkelen. Bovendien wordt door optimaal gebruik te maken van de bestaande terreinen het ruimtebeslag van nieuwe terreinen beperkt. De mogelijkheden voor ontwikkeling van nieuwe terreinen in de Drechtsteden is beperkt, dus optimalisering van het gebruik van de bestaande terreinen is noodzaak. Echter ondanks het feit dat de herstructurering van deze terreinen tot uitgangspunt van beleid in de Drechtsteden is geworden en het feit dat de Drechtsteden hierbij ondersteuning krijgen van provincie en rijk, blijken daadwerkelijke resultaten op dit vlak moeizaam van de grond te komen.

Recente ontwikkelingen in de samenwerking van de Drechtsteden lijken nieuwe kansen te bieden voor het succesvol regionaal oppakken van de herstructureringsopgave. Om deze kansen optimaal te benutten moet wel duidelijk zijn op welke wijze de prestaties verbeterd kunnen worden. De centrale vraag hierbij is welke factoren bepalend zijn voor regionale prestaties bij herstructurering van bedrijventerreinen. Wanneer deze factoren geïdentificeerd kunnen worden, is het ook mogelijk om op basis daarvan concrete aanbevelingen aan de Drechtsteden te doen.

1.3 Doelstelling en opzet van het onderzoek

Naar aanleiding van de bovenstaande probleemschets is voor dit afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Master City Developer de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd:

Welke factoren zijn bepalend voor optimale prestaties van regio's met betrekking tot concrete gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen en welke aanbevelingen kunnen op basis hiervan gedaan worden voor de Drechtsteden?

Om antwoord te kunnen geven op de bovenstaande vraag, wordt dit onderzoek in drie delen onderverdeeld

In het eerste deel van dit onderzoek is organiserend vermogen als theoretisch uitgangspunt gekozen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat organiserend vermogen of het ontbreken hiervan een belangrijke factor is die bijdraagt aan de mate van de prestaties van steden en regio's. Organiserend vermogen moet hierbij opgevat worden als het vermogen van een actor (bijvoorbeeld een gemeente) om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen of een kans te benutten gericht op een duurzame ontwikkeling van de stad [van den Berg, 1997]. In dit eerste deel van het onderzoek wordt bekeken op welke wijze organiserend vermogen de voorwaarden creëert waarbinnen regio's tot optimale prestaties kunnen komen. Ten behoeve van het inkaderen van dit onderzoek is er voor gekozen om de daadwerkelijke herstructurering van bedrijventerreinen als regionale prestatie te benoemen. Dit betekent dat daadwerkelijke herstructurering in een regio geïnitieerd, ontwikkeld en gerealiseerd wordt door de regio of in opdracht van de regio. Hierbij is de herstructurering als prestatie dus toe te schrijven aan de regio. Omdat herstructurering van bedrijventerreinen een vorm van gebiedsontwikkeling is, zal in dit deel van het onderzoek bekeken worden op welke wijze sprake is van beïnvloeding tussen organiserend vermogen en elementen van gebiedsontwikkeling.

Samengevat staan in het eerste deel van het onderzoek de volgende vragen centraal:

- Waarom is organiserend vermogen van belang voor optimale prestaties van regio's in concrete projecten?
- Welke factoren bepalen volgens organiserend vermogen de prestaties van regio's?
- Zijn deze factoren ook van belang voor gebiedsontwikkeling, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen?

In het tweede deel van het onderzoek staan regio's centraal die samenwerken ten behoeve van herstructurering van bedrijventerreinen. Voor het betrekken van andere regio's in dit onderzoek is gekozen omdat de Drechtsteden natuurlijk niet uniek zijn in de wens tot optimalisering van herstructureringsprojecten. Ook andere regio's in Nederland zien zich met vergelijkbare vragen geconfronteerd. Door de ervaringen van de Drechtsteden en die van andere regio's te bekijken en te analyseren kan bezien worden of organiserend vermogen in de praktijk van herstructurering van bedrijventerreinen ook daadwerkelijk bepalend zijn voor prestaties. Daarnaast blijkt uit deze analyse wellicht ook dat er naast de factoren van organiserend vermogen er ook nog andere factoren de prestaties van regio's bij herstructurering bepalen. Als er dergelijke factoren te benoemen zijn is natuurlijk de vraag hoe deze factoren te verklaren zijn.

In dit tweede deel van het onderzoek staan daarom de volgende vragen centraal:

- Hoe wordt door de selecteerde regio's samengewerkt met betrekking tot gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen?
- Tot welke prestaties in de vorm van concrete gebiedsontwikkeling heeft dit geleid?
- Hoe geven deze regio's invulling aan factoren van organiserend vermogen?
- Zijn de prestaties te verklaren vanuit de factoren van organiserend vermogen?
- Welke andere factoren zijn mogelijk ook bepalend voor de prestaties van de regio's en welke verklaringen zijn hiervoor te geven?
- Welke conclusies zijn te trekken over de factoren die bepalend zijn voor de prestaties van regio's?

In het derde en laatste deel van dit onderzoek worden op basis van de conclusies van de eerste twee delen aanbevelingen gedaan voor verbetering van de prestaties van de Drechtsteden bij de herstructurering van bedrijventerreinen. In dit deel wordt daarnaast ook bekeken wat de conclusies uit het tweede deel betekenen voor organiserend vermogen bij gebiedsontwikkeling op een regionaal schaalniveau.

In het laatste deel staat de volgende vraag centraal:

- Welke aanbevelingen zijn er voor de Drechtsteden te doen om te komen tot een verbetering van hun prestaties op het vlak van herstructurering van bedrijventerreinen?
- Wat betekent dit voor toepassing van organiserend vermogen bij gebiedsontwikkeling op regionaal schaalniveau?

De onderzoeksmethode, die voor dit afstudeeronderzoek gehanteerd is, is een mix van literatuuronderzoek en interviews. Het literatuuronderzoek wordt vooral gebruikt om inzicht te verschaffen in organiserend vermogen en om algemene informatie over de verschillende regio's te verkrijgen. Interviews zijn gebruikt om een dieper inzicht te krijgen in de wijze waarop de regio's samenwerken bij herstructurering van bedrijventerreinen.

1.4 Hoofdstukindeling

Hoofdstuk 2 geeft een algemene beschrijving van de Drechtsteden, waarbij achtereenvolgens ingegaan wordt op de wijze van samenwerking in de Drechtsteden, recente ontwikkelingen op dit vlak, de economische structuur, en de samenwerking van de Drechtsteden bij regionale economische ontwikkeling.

Hoofdstuk 3 bevat deel 1 van het onderzoek en geeft een beeld van de organiserend vermogen. Hierbij wordt zowel ingegaan op de theorie als op verschillende onderzoeken waarin gekeken is naar ervaringen met organiserend vermogen in verschillende projecten. In dit hoofdstuk wordt ook stil gestaan bij de wijze waarop organiserend vermogen en gebiedsontwikkeling elkaar beïnvloeden. Dit hoofdstuk wordt afgelsoten met conclusies ten aanzien van organiserend vermogen.

Het tweede deel van het onderzoek wordt gevormd door de hoofdstukken 4, 5 en 6. In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de Drechtsteden en andere regio's in Nederland invulling geven aan de samenwerking bij herstructurering van bedrijventerreinen. De beschrijving van deze samenwerking wordt zoveel mogelijk gerelateerd aan de elementen van organiserend vermogen. In hoofdstuk 5 wordt de samenwerking in de regio's geanalyseerd en worden conclusies getrokken over het organiserend vermogen in relatie tot de prestaties bij de herstructurering van bedrijventerreinen. In hoofdstuk 6 wordt bekeken of er naast organiserend vermogen ook andere factoren zijn die de regionale prestaties kunnen verklaren.

Hoofdstuk 7 is het derde deel van het onderzoek. Hierin worden op basis van de hoofdstukken 5 en 6 aanbevelingen gedaan voor de Drechtsteden. Deze aanbevelingen hebben tot doel bij te dragen aan verbetering van de prestaties van de Drechtsteden bij de herstructurering van bedrijventerreinen. De afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk trekt ook conclusies uit het onderzoek voor de toepasbaarheid van organiserend vermogen bij gebiedsontwikkeling.

2 De Drechtsteden

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de aanleiding en opzet van dit onderzoek geschetst. Dit hoofdstuk geeft een algemene beschrijving van de Drechtsteden. De beschrijving heeft tot doel een beeld te schetsen van de wijze waarop de Drechtsteden samenwerken en in het bijzonder de wijze waarop dit gebeurt bij economisch ontwikkeling. Hierbij wordt ook stil gestaan bij de actuele ontwikkelingen in de samenwerking. Niet alleen de samenwerking tussen de gemeenten wordt beschreven, maar ook de economische structuur en de omvang van de herstructureringsopgave binnen de Drechtsteden.

Dit hoofdstuk is vooral te beschouwen als achtergrondinformatie bij het volgende hoofdstukken. Daarom komen er in dit hoofdstuk geen specifieke onderzoeksvragen aan de orde.

2.2 De Drechtsteden

De Drechtsteden zijn een samenwerkingsverband van zeven gemeenten in de regio Dordrecht. Het betreft de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, 's-Gravendeel, Papendrecht, Sliedrecht en Zwiindrecht. In totaal wonen er in deze zeven gemeenten circa 260.000 inwoners, waarvan circa 120.000 in Dordrecht.



De Drechtsteden zijn gelegen in het zuidelijke deel van de Randstad en vormen een sterk verstedelijkt gebied dat doorsneden wordt door grote rivieren en omgeven wordt door waardevolle gebieden. Zo worden de Drechtsteden in het zuiden begrensd door de Biesbosch, in het oosten door de Alblasserwaard&Vijfheerenlanden en in het westen door de Hoeksche Waard. Aan de noordzijde grenzen de Drechtsteden aan de Stadsregio Rotterdam. Deze beide stedelijke gebieden worden slechts van elkaar gescheiden door een agrarisch gebied van beperkte omvang tussen enerzijds Barendrecht en Ridderkerk en anderzijds Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht.

2.2.1 Samenwerking tot nu toe

De Drechtsteden zijn een samenwerkingsverband dat op dit moment (zomer 2005) nog onderdeel uitmaakt van een groter bestuurlijk geheel, namelijk de regio Zuid-Holland Zuid. De Drechtsteden worden ook wel een subregio van Zuid-Holland Zuid genoemd. Verderop in dit hoofdstuk wordt aangegeven welke actuele ontwikkelingen plaatsvinden en welke gevolgen dat heeft voor de wijze van samenwerking in de Drechtsteden. Tot Zuid-Holland Zuid behoren ook de regio's Hoeksche Waard en Alblasserwaard&Vijfheerenlanden. De samenwerking in Zuid-Holland Zuid vindt een wettelijke basis in de Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR). In de WGR Zuid-Holland Zuid werken de 20 gemeenten samen op het gebied van gezondheidszorg (GGD Zuid-Holland Zuid), brandweer en milieu (Milieudienst Zuid-Holland Zuid). Binnen Zuid-Holland Zuid ligt de nadruk van de samenwerking op operationele diensten die taken namens de gemeenten uitvoeren. Daarnaast werken de gemeenten in de drie subregio's binnen ZHZ, zij het ieder op een andere wijze, samen op verschillende beleidsterreinen. Deze samenwerking vindt plaats onder de paraplu van Zuid-Holland Zuid.

De Drechtsteden hebben er voor gekozen om hun samenwerking te laten plaats vinden in een bestuurscommissie, die formeel onderdeel is van Zuid-Holland Zuid. Deze bestuurscommissie vormt het Drechtstedenbestuur en fungeert als platform voor regionale besluitvorming in de Drechtsteden. Omdat de samenwerking in de Drechtsteden plaatsvindt op vrijwillige basis, moeten alle besluiten die het Drechtstedenbestuur neemt uiteindelijk nog bekrachtigd worden door de lokale gemeenteraden. De Drechtsteden werken samen op de beleidsterreinen: ruimtelijke ontwikkeling, economische ontwikkeling, wonen en stedelijke vernieuwing, groen water en milieu, verkeer en vervoer, vrije tijd en sociaal beleid. Het Drechtstedenbestuur wordt over de verschillende onderwerpen die in de samenwerking aan de orde komen geadviseerd door zogenaamde bestuurlijke commissies. In deze commissies overleggen de portefeuillehouders over inhoudelijke onderwerpen en worden voorstellen ter vaststelling voorgelegd aan het Drechtstedenbestuur. De voorzitters van de bestuurlijke commissies fungeren als regionaal portefeuillehouder van het betreffende beleidsveld. In het Drechtstedenbestuur wordt elke gemeente vertegenwoordigd door 3 leden (burgemeester en wethouders). Daarnaast is er in het Drechtstedenbestuur een aantal waarnemers aanwezig; de provincie en enkele buurgemeenten van de Drechtsteden uit de Alblasserwaard&Vijfheerenlanden en de Hoeksche Waard. Het Drechtstedenbestuur wordt voorgezeten door Ronald Bandell, burgemeester van Dordrecht.

Bij de samenwerking tussen de Drechtstedengemeenten zijn niet alleen de gemeenten betrokken. Ook de provincie Zuid-Holland en organisaties als de Kamer van Koophandel en woningbouwcorporaties spelen afhankelijk van het beleidsonderwerp een belangrijke rol. Officieel zijn alleen de gemeenten lid van het Drechtstedenbestuur en de bestuurlijke commissies en hebben de andere partijen slechts een waarnemersstatus. Echter vooral de provincie, woningbouwcorporaties en Kamer van Koophandel zijn inhoudelijk en ook financieel sterk betrokken bij de samenwerking.

De ambtelijke ondersteuning van de samenwerking in de Drechtsteden vindt plaats door Bureau Drechtsteden. In het bureau zijn het secretariaat van het Drechtstedenbestuur en de bestuurlijke commissies en ondersteunende taken zoals communicatie ondergebracht. Dit

secretariaat is ook namens het Drechtstedenbestuur ambtelijk verantwoordelijk voor alle activiteiten, die in opdracht van het bestuur plaatsvinden.

2.2.2 Recente ontwikkelingen

De afgelopen jaren heeft er binnen de Drechtsteden een herbezinning op de samenwerking plaatsgevonden. De oorsprong hiervan ligt in het experiment met de regionalisering van Grote Steden Beleid (GSB), dat de Drechtsteden samen met GSB-gemeente Dordrecht, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincie Zuid-Holland hebben uitgevoerd [de Drechtsteden, 2002]. Dit experiment had tot doel de GSB-systematiek die gericht is op de grootste steden in Nederland, te vertalen naar een regio als geheel. Aanleiding hiervoor waren diverse adviezen die aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waren uitgebracht, waaruit bleek dat veel grootstedelijke problemen niet uitsluitend binnen de grenzen van de stad opgelost kunnen worden. Een regionale aanpak zou hieraan een positieve bijdrage kunnen leveren. Om zicht te krijgen op de resultaten van het experiment zijn er gedurende het experiment een drietal onderzoeken gedaan door bureau Berenschot; een nulmeting, tussenmeting en een evaluatieonderzoek [Berenschot, oktober 2002, mei 2003 en april 2004].

Daarnaast heeft er een visitatiecommissie van externe deskundigen gekeken naar de samenwerking in de Drechtsteden. Voor de Drechtsteden en Dordrecht was dit een commissie onder leiding van Hans Dijkstal. De andere leden van de commissie waren Peter Noordanus, Roel in 't Veld, Willemien van Monfrans en Paul Scheffer.

De belangrijkste conclusies van deze visitatiecommissie waren dat bij de samenwerking in de Drechtsteden een duidelijke gezamenlijke richting voor de samenwerking ontbreekt, er veel plannen en ambities geformuleerd worden maar de realisatie hiervan nauwelijks van de grond komt, er geen gezamenlijke prioriteiten gesteld worden en de ambities niet voldoende financieel vertaald worden. Een algemene conclusie van de commissie Dijkstal was dan ook dat er in de Drechtsteden sprake lijkt van schijnconsensus op basis van veel overleg en weinig resultaten, als gevolg waarvan een hoogwaardige ontwikkeling van de regio onvoldoende van de grond komt. [Lysias Advies, januari 2004].

Op basis van de bovenstaande conclusies adviseert de commissie Dijkstal de Drechtsteden het volgende:

- Een dagelijks bestuur te vormen voor de Drechtsteden met eigen bevoegdheden.
- De ambtelijke capaciteit van de strategische onderdelen van Dordrecht beschikbaar te stellen voor de regio.
- Een relevant deel van de grote som vrij beschikbare middelen van Dordrecht en de overige gemeenten beschikbaar te stellen voor investeringen in regionale projecten (met een 'multiplier' vanuit andere overheden). Een in te stellen Drechtstedenfonds of een Regiofonds kan het voertuig voor de investeringen zijn.
- De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden te versterken en daarbij ook een regionaal grondbeleid vast te stellen dat zorgt voor een goed werkend vereveningsmechanisme.
- Lokale bestuurders bijdragen te laten leveren aan concrete resultaten van de samenwerking, waarbij is verzekerd dat zij in eigen gemeenschap de door hen geboekte resultaten kunnen tonen.

Als reactie op de conclusies van de commissie Dijkstal heeft burgemeester Bandell als voorzitter van het Drechtstedenbestuur voorstellen ontwikkeld. Dit is gebeurd in het kader van het regionale proces van het zogenaamde 'Mandenmaken'. Het Mandje van Bandell is een samengesteld geheel van acties die tegemoet komen aan de opmerking van de commissie Dijkstal. Zo zijn voorstellen ontwikkeld om tot een slagvaardiger bestuurlijke en ambtelijke samenwerking te komen, versterking van de uitvoeringskracht in het algemeen en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij in het bijzonder, de instelling van een

investeringsfonds (samen met de provincie) en zijn 24 investeringsprojecten en 9 ontwikkelingsprojecten geselecteerd. Alle voorstellen in het kader van Mandenmaken zijn er op gericht de samenwerking in de Drechtsteden slagvaardiger te maken en zodoende tot daadwerkelijke resultaten te komen.

De projecten die in het kader van 'Mandenmaken' geselecteerd zijn, betreffen projecten waarvan de verantwoordelijke gemeente aangegeven heeft dat die bijdraagt aan de hoogwaardige ontwikkeling van de Drechtsteden en dat uiterlijk in 2007 met realisatie gestart kan worden. Het gaat hierbij om een grote diversiteit aan projecten op het gebied van bereikbaarheid, groen en recreatie, onderwijs, woningbouw, herstructurering van bedrijventerreinen en cultuur. Vanuit het investeringsfonds zijn bijdragen aan de projecten toegezegd; hetzij investeringsbijdragen dan wel bijdragen in de ontwikkelingskosten wanneer sprake is van projecten die nog in de initiatieffase verkeren. In totaal brengen provincie en de Drechtsteden 55 miljoen euro bijeen om de projecten te financieren. De Drechtsteden gezamenlijk dragen 30 miljoen bij aan het fonds, de provincie 25 miljoen. Het beheer van het investeringsfonds wordt een bevoegdheid van het Drechtstedenbestuur. Ook is afgesproken dat de projecten die meegefinancierd worden uit het investeringsfonds onder de regie van het Drechtstedenbestuur komen om zo voortgang en kwaliteit van de projecten te waarborgen. [de Drechtsteden, 2004] Inmiddels hebben alle gemeenteraden ingestemd met de voorstellen in het kader van Mandenmaken.

Een ander voorstel dat in het kader van Manden Maken is ontwikkeld betreft het versterken van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D). De ROM-D is enkele jaren geleden opgericht ten behoeve van de uitvoering van regionaal economisch beleid. Geconcludeerd is dat de samenwerkende gemeenten in de Drechtsteden (die samen de belangrijkste aandeelhouder van de ROM-D zijn) onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden die de ROM-D biedt. Ook op het gebied van herstructurering blijft de inzet van de ROM-D in concrete projecten vaak steken op het niveau van voornemens. Slechts één project heeft de ROM-D op dit moment in uitvoering. Daarnaast zijn enkele in voorbereiding. In het kader van het investeringsfonds wordt nu nadrukkelijk geopteerd voor de ROM-D als uitvoerder van de fysieke projecten, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen. De vraag die in het kader van Mandenmaken wel gesteld is, is of de ROM-D in zijn huidige vorm wel voldoende geschikt is voor deze taak. Daarom heeft in het voorjaar 2005 een extern bureau opdracht gekregen om de ROM-D te evalueren en met voorstellen te komen voor de wijze waarop de verdere ontwikkeling van de ROM-D vorm dient te krijgen. De voorgenomen uitvoering van de projecten uit het investeringsfonds is hierbij een belangrijke randvoorwaarde.

Een ander belangrijk voorstel betreft de het instellen van een krachtig regionaal bestuur, waarbij nadrukkelijk door de Drechtsteden geopteerd wordt voor een eigen gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Een eigen WGR-status betekent dat de Drechtsteden formeel los komen van de regio Zuid-Holland Zuid, een eigen begroting krijgen en dat er de mogelijkheid geboden wordt dat gemeenten bevoegdheden overdragen aan het Drechtstedenbestuur. Het is de bedoeling dat de eigen WGR-regeling voor de Drechtsteden per 1-1-2006 effectief wordt. Onduidelijk is nog of en zo ja welke bevoegdheden door de gemeenten aan dit nieuwe regionale bestuur overgedragen zullen worden aan het regionale bestuur.

Een andere bijdrage aan het versterken van de bestuurlijke daadkracht is inmiddels gerealiseerd. De zeven bestuurlijke commissies die er waren, zijn per 1 juni 2005 opgegaan in drie nieuwe. Hiermee willen de Drechtsteden de integraliteit bevorderen en tegelijkertijd komen tot een afname van de "bestuurlijke drukte". Er zijn nu de volgende commissies: Economie&Bereikbaarheid, Fysiek en Sociaal&Kennisinfrastructuur.

2.3 Samenwerking economische ontwikkeling Drechtsteden

Economische ontwikkeling is één van de beleidsterreinen waarop de Drechtsteden samenwerken. De nadruk bij deze samenwerking ligt vooral bij het gezamenlijk ontwikkelen van beleid. Pas sinds de start van het Manden maken traject is er duidelijk meer aandacht voor de daadwerkelijke realisatie van het beleid.

De samenwerking op het gebied van economie in de Drechtsteden is net als die op andere beleidsterreinen vrijwillig. Dit betekent dat er wel gezamenlijk beleid opgesteld wordt en dat hierover besloten wordt in regionale bestuurlijke overleggen zoals de Bestuurlijke Commissie Economie en Bereikbaarheid en het Drechtstedenbestuur, maar dat deze besluitvorming niet direct bindend is voor de individuele gemeenten. Lokale besluitvorming door de gemeenteraden is uiteindelijk bepalend voor hetgeen er lokaal met het regionale beleid plaatsvindt. In het verleden is het gebeurd dat gemeenteraden de uitkomsten van regionale beleidsontwikkeling uiteindelijk niet (geheel) overnamen als uitgangspunt van gemeentelijk beleid. Belangrijke ijkpunten voor de samenwerking op het gebied van economie zijn geweest het oprichten van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) in 1999 en het opstellen van het Strategisch Economisch Profiel Drechtsteden in 2000 (zie paragraaf 4.6.2)

2.4 Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden

De ROM-D is eind 1999 door de Drechtsteden opgericht om op een slagvaardige wijze tot uitvoering van economische projecten te komen. De ROM-D heeft als doelstelling "het versterken en uitbouwen van de regionale economie" zodat een permanente toekomstige meerwaarde ontstaat en tenminste aansluiting wordt gevonden bij de landelijke economische ontwikkelingen. Hiertoe zijn bij de oprichting van de ROM-D een aantal taakvelden benoemd, te weten:

- het ontwikkelen en uitgeven van nieuw bedrijfsterrein;
- het revitaliseren van bestaand (verouderd) bedrijfsterrein;
- het ontwikkelen van economische activiteiten zoals perifere detailhandel, zakelijke dienstverlening, (zee)haven ontwikkeling, leisure etc.;
- het vergroten van de naamsbekendheid van de regio door promotie en acquisitie;

Later is hieraan toegevoegd:

- het (her)ontwikkelen van (groot)schalige woningbouw al of niet in combinatie met bedrijfsterrein, ecologische zones c.q. recreatieve voorzieningen.

Bij de oprichting van de ROM-D is gekozen voor een publiek private samenwerking, waarbij het idee is dat de participanten vanuit hun expertise meerwaarde kunnen toevoegen aan het taakveld van ROM-D. Zo zijn naast de Drechtsteden en de provincie Zuid-Holland ook het Ontwikkelings- en Participatiebedrijf voor de Publieke sector (OPP) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) aandeelhouder. [www.rom-d.nl]

Nu de ROM-D ruim 5 jaar bestaat blijkt de ontwikkeling van het aantal projecten dat daadwerkelijk op verzoek door de Drechtstedengemeenten door de ROM-D is opgepakt, beperkt is gebleven tot de daadwerkelijke realisatie van bedrijventerrein Kil 3. Andere projecten zijn nog niet opgepakt of bevinden zich nog in de fase van planvorming. In het kader van promotie en acquisitie is door de ROM-D samen met regionale makelaars een website ontwikkeld waarop al het actuele regionale aanbod aan bedrijfslocaties is opgenomen [www.drechtstedenbedrijfsruimten.nl]. Zoals in paragraaf 2.2.2 al is opgemerkt, vindt nu in het kader van de versterking van de samenwerking een evaluatie van de ROM-D plaats.

2.5 Herstructureringsopgave bedrijventerreinen

Voor veel bedrijventerreinen in de Drechtsteden is geconstateerd dat sprake is een noodzaak om de kwaliteit van deze terreinen aan te pakken. Zowel overheden als ondernemers op de terreinen constateren dat bedrijventerreinen in meer of mindere mate niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd. De oorzaken hiervan zijn heel divers. Zo is sprake van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte, verminderde bereikbaarheid, beperkte milieugebruiksruimte, te krappe kavels, geen uitbreidingsruimte voor bedrijven etc.

De noodzaak tot herstructurering wordt al sinds enige jaren onderkend. In het Ontwikkelingsplan en – programma Stedelijke vernieuwing en Groene Contramal [de Drechtsteden, 1999], het Strategische Economische Profiel [de Drechtsteden, 2000] en bij de oprichting van de ROM-D in 1999 is nadrukkelijk aandacht besteed aan de noodzaak van herstructurering en is onderdeel van het takenpakket van de ROM-D geworden. Hiermee is de herstructurering van bedrijventerreinen tot een belangrijke peiler van regionaal beleid geworden. Hetzelfde geldt voor provinciaal beleid. Illustratief hiervoor is de doelstelling van de provincie om in de huidige periode van Gedeputeerde Staten niet alleen 500 ha nieuw bedrijventerrein aan te leggen, maar ook de herstructurering van 500 ha op te pakken [PZH, september 2004]

Afhankelijk van de aard van de opgave is sprake van een gradatie in intensiteit van de aanpak. In het algemeen wordt er onderscheid gemaakt in 3 verschillende opgaven die alle onder de noemer herstructurering gevat worden. In volgorde van toenemende intensiteit kunnen de volgende opgaven onderscheiden worden [ministerie EZ, maart 2005]:

- Facelift: opknapbeurt bij fysieke veroudering van een terrein.
- Revitalisering: forse integrale verbetering van een verouderd terrein, met behoud van de bestaande economische functies, maar soms in andere vorm.
- Herprofilering: terrein een nieuwe 'werkfunctie' geven als reactie op economische veroudering van de bestaande bedrijfsmatige activiteiten (bijvoorbeeld: van bedrijfshallen naar kantoren).
- Transformatie: ombouwen van een bedrijventerrein naar een terrein met een geheel andere functie.

Ook het kader van Mandenmaken zijn zes herstructureringsprojecten geselecteerd die in aanmerking komen voor financiële ondersteuning vanuit het investeringsfonds. Het gaat om drie investeringsprojecten; Zeehavens Dordrecht, Oosteind Papendrecht en Frankepad/Groteoord Hendrik-Ido-Ambacht en om drie ontwikkelingsprojecten; Groote Lindt Zwijndrecht, Haven-Zuid Albasserdam en Plaatje/Kerkerak Sliedrecht. Van de investeringsprojecten wordt verwacht deze uiterlijk 2007 zo ver zijn dat er investeringen kunnen gaan plaatsvinden. De ontwikkelingsprojecten zijn nu nog niet zo ver. De regionale ondersteuning richt zich op planvorming, zodat deze projecten vanaf 2007 in aanmerking komen voor uitvoering. [de Drechtsteden, juni 2004]

Naast de bovengenoemde terreinen zijn en worden ook andere terreinen aangepakt of wordt op de noodzaak van aanpakken bestudeerd. Dit geldt vooral voor bedrijventerreinen in Dordrecht. De terreinen Dordtse Kil I en II worden op dit moment met financiële ondersteuning van de provincie aangepakt, het opknappen van het terrein Louter Bloemen is reeds afgerond.

Ondanks de aandacht die herstructurering dus al verscheidene jaren heeft blijkt in de praktijk moeilijk om tot concrete resultaten te komen. Dezelfde terreinen die vijf jaar geleden genoemd worden in de regionale economische visie moeten nu ook nog steeds aangepakt worden of er is slechts op beperkte schaal gestart met uitvoering van maatregelen. Als oorzaak hiervan wordt vaak gewezen op de hoge kosten die met herstructurering gemoeid zijn. De kosten van het aanpakken van de openbare ruimte worden op basis van ervaringscijfers geschat op € 300.000,- per hectare. Hierbij zijn dan nog niet kosten

inbegrepen die voortkomen uit bedrijfsverplaatsingen, aanpassing infrastructuur en eventuele bodemsanering. De bovenstaande kostenraming betreft kosten die in veel gevallen door de lokale overheid op gebracht zullen moeten worden. Een andere complicerende factor bij de herstructurering van bedrijventerreinen is het feit dat het merendeel van de terreinen (de openbare ruimte uitgezonderd) meestal in bezit is bij bedrijven. Medewerking van de bedrijven is dus noodzakelijk

Uit de voortgangsrapportages over de herstructureringsprojecten in het investeringsfonds blijkt dat bij het merendeel van de projecten problemen bestaan ten aanzien van het organiseren van voldoende investeringsmiddelen, inzet van menskracht, een duidelijk lokaal en regionaal beleidskader waarbinnen de herstructurering dient plaats te vinden.

2.6 Het nut van regionale samenwerking bij herstructurering

In dit onderzoek staat regionale samenwerking bij herstructurering centraal. Het is daarom van belang om de achtergronden hiervan goed in beeld te hebben. Waarom willen gemeenten samenwerken als het gaat om herstructurering, welke voordelen worden daarin gezien. Er zijn verschillende aanleidingen voor gemeenten om in regionaal verband de herstructurering van bedrijventerreinen aan te pakken.

Zo heeft de markt voor bedrijventerreinen, als onderdeel van de regionale economische structuur, een regionaal karakter. Onderlinge afstemming van de wijze waarop gemeenten binnen deze economische structuur omgaan met bestaande en nieuwe bedrijventerreinen is dus van belang. Op deze manier kan overaanbod voorkomen worden. Ook kan voorkomen worden dat er teveel bedrijventerrein met een bepaald profiel op de markt komt, waardoor onderlinge concurrentie tussen gemeenten ontstaat.

Voor herstructurering geldt dat het een complex en langdurig proces is, waarvoor met name in kleinere gemeenten de menskracht en expertise niet vaak aanwezig is. Door samen te werken kan kennis en menskracht gebundeld worden. Het rijk en de provincies zullen een regio die een gezamenlijke inzet heeft ten aanzien van bedrijventerreinen eerder serieus nemen dan individuele gemeenten. Dit geldt zeker voor kleinere gemeenten.

Verschillende onderzoeken onderschrijven het belang van regionale samenwerking bij de herstructurering van bedrijventerreinen. In het onderzoek Veroudering van bedrijventerreinen van het Centraal Planbureau (CPB) wordt geconstateerd dat indien in een regio gekozen wordt voor herstructurering op gemeentelijk niveau er risico bestaat van beleidsconcurrentie en daarmee van inefficiënt overheidsingrijpen. Kijkend naar de maatschappelijke baten van herstructurering wordt in het onderzoek van het CPB geconstateerd dat deze zowel lokaal als regionaal hun effect hebben. De ruimtelijke effecten van herstructurering doen zich vooral voor op regionaal niveau en werkgelegenheidseffecten zowel lokaal als regionaal (als gevolg van eventuele bedrijfsverplaatsingen). [Centraal Planbureau, 2003]

2.7 Conclusies

De Drechtsteden hebben in de afgelopen jaren een traditie van gemeentelijke samenwerking ontwikkeld. De gemeenten samen en in sommige gevallen met behulp van derden zoals de provincie Zuid-Holland en de Kamer van Koophandel Rotterdam hebben in de afgelopen jaren veel tot stand gebracht. Zo zijn er op veel beleidsterreinen gezamenlijke beleidsvisies ontwikkeld. Ondanks deze intensieve samenwerking is het aantal tastbare resultaten beperkt. De Waterbus en FastFerry zijn een succes op het gebied van verkeer en vervoer, de ROM-D is opgericht, er is een gezamenlijk Bureau Leerplicht, maar er zijn vooral veel nota's en visies verschenen. De visitatiecommissie onder leiding van Hans Dijkstal heeft de Drechtsteden daar nog eens scherp op gewezen.

Dit heeft geleid tot een omslag in het denken in de Drechtsteden. Het vertalen van al hetgeen in het verleden aan beleid is geformuleerd, naar concrete uitvoering staat daarom nu centraal in de samenwerking. De vraag die zich hierbij opdringt is echter op welke wijze de Drechtsteden de uitvoering van hun ambities het beste kunnen organiseren. Deze vraag is zowel in het algemeen van belang, als specifiek voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Dit onderzoek veronderstelt dat de theorie van organiserend vermogen handvatten biedt aan de Drechtsteden voor het versnellen van het waarmaken van de ambities.

Het komende hoofdstuk schetst een beeld van organiserend vermogen, zowel van de theorie als die praktijkcases waarvan onderzocht is hoe omgegaan is met organiserend vermogen.

3 Organiserend vermogen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt het eerste inhoudelijke deel van het onderzoek en schetst een beeld van de theorie van organiserend vermogen. In eerste instantie door een algemene beschrijving van de theorie. Hierbij wordt teruggegrepen op de oorspronkelijke literatuur waarin organiserend vermogen geïntroduceerd is. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt met behulp van reeds verschenen onderzoeken naar de toepassing van organiserend vermogen in concrete projecten gekeken. Zowel de beschouwing van de theorie als de onderzochte toepassing en hiervan hebben tot doel de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Waarom is organiserend vermogen van belang voor optimale prestaties van regio's?
- Welke factoren bepalen volgens organiserend vermogen de prestaties van regio's?
- Zijn deze factoren ook van belang voor gebiedsontwikkeling, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen?

In paragraaf 3.7 zullen op basis van de analyse van organiserend vermogen en in relatie tot deze vragen conclusies getrokken worden over organiserend vermogen.

3.2 Organiserend vermogen; de theorie

De ontwikkeling van steden in West-Europa heeft de afgelopen eeuwen plaatsgevonden in verschillende periodes. In de afgelopen decennia zijn verschillende ontwikkelingen elkaar snel opgevolgd. Zo is na een periode van suburbanisatie en desurbanisatie, waarbij de economische en sociale vitaliteit van steden afnam ten gunste van de omliggende gebieden, nu weer sprake van een toename van het belang van de steden. Steden en stedelijke regio's in Nederland en de rest van de wereld zijn weer het brandpunt van maatschappelijke ontwikkelingen. Steden zijn op dit moment wederom de locaties waar de economische ontwikkeling plaatsvindt, met name als het gaat om ontwikkelingen die voortkomen de kenniseconomie. Mondiale technologische ontwikkelingen in communicatie- en productietechnieken, die leiden tot een op netwerken georiënteerde samenleving zijn belangrijke stuwende krachten hierachter.

Ondanks de enorme mogelijkheden van en ontwikkelingen in de communicatietechnologie blijven persoonlijke contacten essentieel, met name in de kennisintensieve sectoren van de economie. Steden zijn en blijven hiervoor de ideale locaties. Verschillende auteurs bendrukken, weliswaar ieder vanuit een eigen optiek en met verschillende accenten, de (vernieuwde) positie van steden in een wereld waarin mondiale trends steeds meer invloed op lokale ontwikkelingen krijgen. Auteurs die hier uitgebreid bij stil staan zijn bijvoorbeeld Manuel Castells in zijn driedelige publicatie "The Information Age" en Saskia Sassen in "The Global City".

Steden en regio's zien zich dus voor de uitdaging gesteld om de kansen te benutten, problemen aan te pakken en aantrekkelijk te blijven voor huidige en toekomstige bewoners en bedrijven. Op het gebied van economische ontwikkeling zien steden zich onder andere geplaatst voor de uitdaging om de omstandigheden te creëren waardoor ze aantrekkelijk worden voor bedrijvigheid in de kenniseconomie [van den Berg en Braun, 1999] Omdat elke stad en regio van enige omvang zich voor deze uitdaging gesteld ziet en de ambitie heeft om zich daarmee te ontwikkelen tot een aantrekkelijke stad, zorgen deze ontwikkelingen ook voor een toenemende concurrentie tussen steden en regio's. De noodzaak van het effectief inspelen door steden en regio's op kansen en bedreigingen neemt daardoor alleen steeds meer toe.

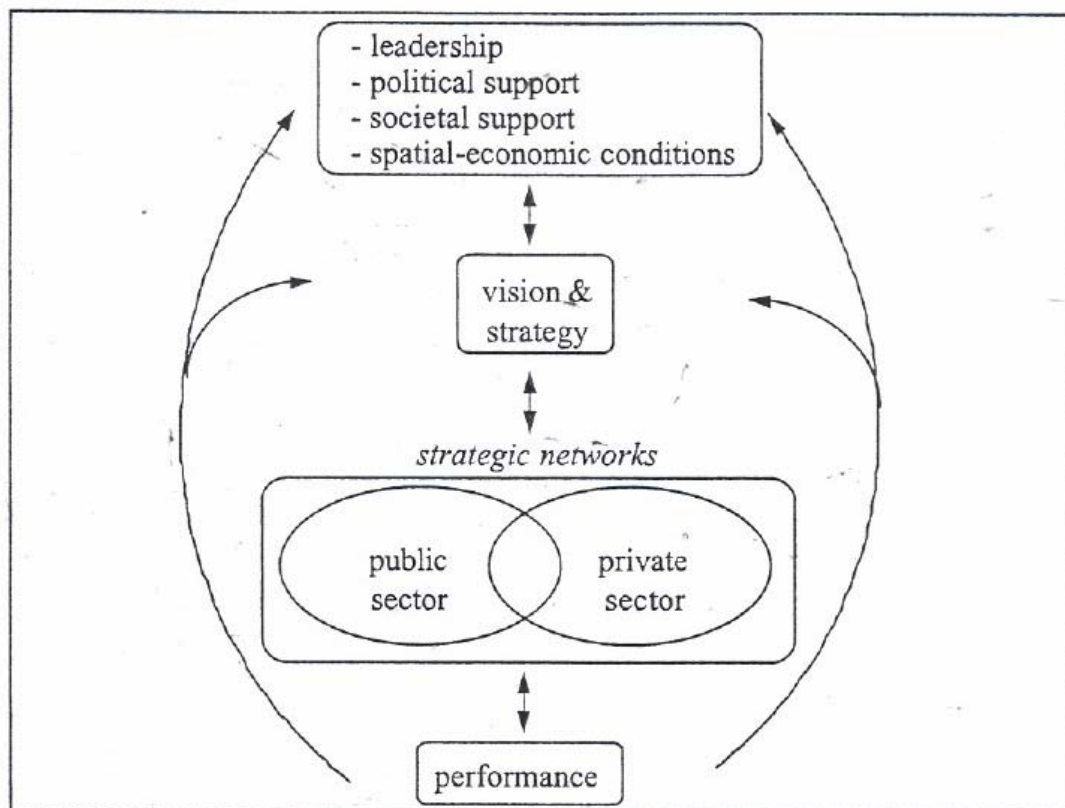
De mate waarin steden en regio's er in effectief slagen om gebruik te maken van de kansen en de problemen weten te beheersen, blijkt onder andere afhankelijk te zijn van de mate waarin de steden succesvol gebruik maken van organiserend vermogen.

In de studie Metropolitan Organising Capacity is een theoretisch model ontwikkeld dat organiserend vermogen inhoud geeft. Aan de hand van dit model is vervolgens in verschillende onderzoeken onderzocht of het succes van projecten in Europese steden verklaarbaar is aan de hand van de elementen in organiserend vermogen. [van den Berg, 1997]

3.3 Elementen van organiserend vermogen

Zoals gesteld zijn steden en regio's als gevolg van externe ontwikkelingen gedwongen om hun prestaties te verbeteren om zo mee te kunnen in de onderlinge mondiale en nationale concurrentiestrijd. Voor steden met een internationaal concurrentie profiel gaat dit zeker op, maar ook steden van een kleinere orde zien zich genoodzaakt te concurreren om de gunsten van bezoekers, bewoners en investeerders (zij het natuurlijk op een kleiner schaalniveau).

In Metropolitan Organising Capacity is een model geïntroduceerd, dat poogt alle elementen, die bijdragen aan optimale prestaties in onderling verband te beschrijven. In dezelfde studie constateren de onderzoekers dat de elementen een coherent systeem vormen die onderling verbonden zijn door een verscheidenheid aan relaties. Problemen ten aanzien van één bepaald element zal het hele systeem beïnvloeden. Het is daarom per definitie de combinatie van elementen dat bepalend is voor het organiserend vermogen. [van den Berg, 1997]



Visie en strategie

Een centrale visie op de wenselijke ontwikkeling van een stad of regio en daarop gebaseerde strategieën geven richting aan gezamenlijke inspanningen van publieke en private partijen voor de ontwikkeling van de stad. Zonder een dergelijke visie zullen initiatieven veelal richtingloos zijn en dus niet of onvoldoende bijdragen aan het oplossen van problemen. Een visie geeft een wenselijk beeld van de toekomst en fungeert daarmee als basis voor het vaststellen van doelstellingen en de ontwikkeling van strategieën om die doelstellingen vervolgens te realiseren.

Het belang van de visie voor concrete projecten is veelzijdig. Zo kan op basis van de visie concurrentie en tegenstellingen tussen projecten voorkomen worden en wordt samenhang gebracht tussen verschillende projecten in de stad. Ook zal de politieke steun voor een project dat past binnen een integrale visie eenvoudiger tot stand komen dan voor een project dat niet past in de visie. Ook ten aanzien van andere elementen van organiserend vermogen vormt visie en strategie een centraal (inhoudelijk) punt.

Leiderschap

Het leiderschap van personen of organisaties binnen de overheid en/of bij private partijen is noodzakelijk om projecten te initiëren, uit te werken en te realiseren. Dit leiderschap kan gebaseerd zijn op formele bevoegdheden, kennis of financiële daadkracht, maar ook op het charisma van de betreffende personen. Leiderschap kan zowel gevonden worden bij organisaties als totaal als bij een specifiek persoon binnen een organisatie. In dergelijke gevallen is het leiderschap meer gebaseerd op de invloed van de organisatie als totaal in plaats van de invloed een individueel persoon in die organisatie.

De verschillende fasen die in de ontwikkeling van een project onderscheiden worden, vragen om andere vormen van leiderschap. In de initiatiefase zal leiderschap op een andere manier ingevuld worden dan tijdens de realisatiefase van een project. In de initiatiefase gaat het vooral om partijen rond een bepaald onderwerp bij elkaar te brengen, terwijl het bij de realisatie veel meer zal gaan om het maken van harde afspraken ten behoeve van de realisatie. Hierbij kan een vergelijking gemaakt worden met het in het kader van supervisie onderscheidde hard en zacht sturingsconcept. [Talstra en Peek in Real Estate, 2003/28]

Ook is de wijze waarop invulling gegeven wordt aan leiderschap afhankelijk van de lokale omstandigheden en het project dat daaruit voortkomt. Zo kan bijvoorbeeld bepalend zijn of er in een stad of regio een traditie bestaat in samenwerking tussen publieke en private partijen. In het algemeen kan gesteld worden dat leiderschap noodzakelijk is om optimaal gebruik te maken van de potenties van de strategische netwerken.

Politieke steun

Steun van de lokale, regionale en landelijke politiek is onontbeerlijk om projecten te starten en te laten slagen. Deze steun kan bestaan uit de directe inzet van menskracht en middelen, maar ook uit lobby bij hogere overheden, ondersteunende wet- en regelgeving. Om steun te verwerven is een goede communicatie over het product en de doelstellingen van wezenlijk belang, omdat betrokken partijen overtuigd moeten worden van de noodzaak tot samenwerking en steun. Voor het verwerven van politieke steun is het noodzakelijk om op de agenda te komen en aan te sluiten bij actuele maatschappelijke thema's, zoals die bijvoorbeeld voortkomen uit de ruimtelijk-economische omstandigheden in een stad of regio.

Maatschappelijke steun

Projecten die steun ontberen van de direct betrokkenen, zoals bevolking en/of marktpartijen, zullen moeilijk succesvol alleen door de overheid ontwikkeld kunnen worden. Ook voor maatschappelijke steun geldt dat een goede communicatie over het project en de doelstellingen noodzakelijk is voor het verkrijgen van de steun. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat omwonenden een hindermacht gaan vormen of een belemmering vormen voor positieve politieke besluitvorming.

Ruimtelijk-economische condities

De kansen en bedreigingen die voortkomen uit de ruimtelijk-economische condities in een stad of een regio vormen vaak de aanleiding voor projecten. Hierbij geldt dat hoe groter de kans of bedreiging, hoe groter de bereidheid van partijen zal zijn om mee te werken aan oplossingen. Vooral economische problemen zoals hoge werkloosheid blijken een sterke motivatie tot samenwerking op te leveren. Een concreet voorbeeld hiervan is de samenwerking die begin jaren '90 in Eindhoven ontstond nadat DAF failliet gegaan was en er bij Philips grote reorganisaties doorgevoerd waren. Deze ontwikkelingen leidden er toe dat er in de regio Eindhoven het besef ontstond dat de economische structuur te afhankelijk is van enkele grote ondernemingen. Dit resulteerde in het opzetten van het Stimulus-programma dat zich richt op het terugdringen van de werkloosheid en het creëren van nieuwe banen. Naast problemen zijn kansen ook een belangrijke drijfveer om projecten op te starten. Zo is bijvoorbeeld de komst van de Hoge Snelheidstrein naar een stad een grote kans om de economische ontwikkeling een nieuwe impuls te geven.

Strategische netwerken tussen publieke en private partijen

Het oplossen van complexe problemen in steden en regio's is veelal niet mogelijk zonder samenwerking tussen een verscheidenheid aan partijen, zowel publieke als private. Strategische netwerken zijn hierbij onontbeerlijk. Deze netwerken kunnen gedefinieerd worden als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren rondom een specifiek beleidsveld of project. Netwerken kunnen een formeel (bijv. PPS) of een informeel karakter hebben en zich op verschillende schaalniveaus manifesteren (regio, stad, project). Een belangrijk kenmerk van strategische netwerken is dat ze complementair zijn aan formele structuren zoals het bestuur van een stad of regio. In de praktijk blijkt dat vrijwel geen enkel omvangrijk en complex project door een enkele actor geïnitieerd en gerealiseerd wordt. Vooral in de initiatiefase is samenwerking in de strategische netwerken noodzakelijk. In latere planfasen (vooral bij realisatie) is inbedding van projecten in meer formele structuren zoals de gemeentelijke organisatie aan de orde. Ook hierbij kan een vergelijk getroffen worden met harde en zachte sturing. [Talstra en Peek in Real Estate, 2003/28]

Strategische netwerken worden vaak geïnitieerd door degene die het leiderschap op zich genomen heeft. Hij of zij verzamelt die partijen rondom het project die noodzakelijk zijn voor het welslagen van het project. Een andere factor die bijdraagt aan het ontstaan van strategische netwerken is het bestaan van een cultuur die gericht is op samenwerking.

3.4 Organiserend vermogen in de praktijk

Om gelet op de doelstelling van dit afstudeeronderzoek een duidelijke beeld te krijgen van organiserend vermogen in relatie tot gebiedsontwikkeling in het algemeen en herstructurering van bedrijventerreinen in het bijzonder, wordt in het navolgende deel een aantal onderzoeken aangehaald waarbij concrete projecten geëvalueerd zijn op organiserend vermogen. Hierbij is naar een mix gezocht van enerzijds onderzoeken die zich richten op gebiedsontwikkeling en anderzijds onderzoeken waarbij organiserend vermogen in andersoortige projecten is bekeken.

3.4.1 Social Challenges and Organising Capacity in Cities

Dit EURICUR onderzoek uit 2001 heeft tot doel de theoretische kennis te verdiepen over organiserend vermogen in steden die zich geconfronteerd zien met grote sociale opgaven. Aan de hand van een vergelijking en evaluatie van verschillende projecten en programma's in Europese steden wordt de theorie van organiserend vermogen getoetst aan de praktijk. In totaal zijn in deze studie 8 projecten en programma's van verschillende Europese steden onderzocht, waarbij expliciet gekeken is naar de verschillende elementen in de theorie van

organiserend vermogen. Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de onderzoeksresultaten, waarbij de verschillende elementen van de theorie belicht worden. [EURICUR, 2001]

Voor wat betreft het element **visie** constateert het onderzoek de noodzaak van een goede inbedding van een sociale visie in een integrale stedelijke of regionale visie. Hierbij is idealiter sprake van een duidelijke hiërarchie, waarbij de sociale visie gebaseerd is op de integrale stedelijke visie. Vervolgens kan de sociale visie vertaald worden naar concrete programma's en projecten. Dat dit een wel erg ideaal beeld is blijkt uit het onderzoek omdat, in slechts drie van de acht steden sprake is van een integrale stedelijke visie, die als basis voor een sociale visie dient.

Daarnaast blijkt dat het vooral het nationaal sociaal beleid is dat richtinggevend is voor hetgeen er lokaal op dit vlak gebeurt. Niet alleen voor wat betreft de doelstellingen, maar zeker voor wat betreft de financiering is er een duidelijke invloed van de nationale overheid.

Ten aanzien van *strategische netwerken* is gekeken naar de wijze waarop de gemeentelijke organisaties bijdragen aan een integrale aanpak van de sociale problemen in de steden. Het blijkt dat in veel gevallen de gemeentelijke organisatie niet ingericht zijn op het faciliteren van een integrale benadering. De samenwerking tussen verschillende gemeentelijke diensten, die noodzakelijk is voor een integrale aanpak, komt moeizaam van de grond en wordt beperkt door gescheiden verantwoordelijkheden voor strikt gescheiden beleidsvelden. Ook blijkt dat bij de aanpak van sociale problemen de betrokkenheid van private partijen beperkt is. Dit geldt vooral voor het bedrijfsleven. Opvallend is dat betrokkenheid van private partijen op het laagste schaalniveau (projectniveau) over het algemeen beter is dan bij bijvoorbeeld de visievorming op stadsniveau.

Door de verkokering binnen de overheid en de beperkte betrokkenheid van private partijen komt vruchtbare samenwerking moeizaam van de grond.

De invulling van *leaderschap* vindt bij sociale projecten op verschillende schaalniveaus plaats, passend bij de opgave is die zich op dat moment voordoet. Op het niveau van een concreet project is meer sprake van operationele vaardigheden, terwijl op het niveau van visievorming voor een stad veel meer behoefte bestaat aan strategische en tactische vaardigheden. Dit betekent dat het leiderschap per schaalniveau door andere personen en/of organisaties ingevuld zal worden. Een overeenkomst tussen de onderzochte projecten is dat politieke steun voor het leiderschap onontbeerlijk is voor het bereiken van de beoogde doelen. Wanneer het leiderschap niet berust bij een actor uit de overheid is de noodzaak van de politieke steun evident. Maar hetzelfde geldt ook voor actoren uit de overheid zelf.

Behalve *politieke steun* is *maatschappelijke steun* ook onontbeerlijk. Bij de sociale projecten blijkt het te gaan om de steun van degenen die zullen gaan profiteren van de projecten. Door hen vroegtijdig te betrekken bij de planvorming ontstaat maatschappelijke steun voor het project, waardoor de kans op politieke steun natuurlijk toeneemt. Maatschappelijke steun neemt ook toe op het moment dat concrete resultaten zichtbaar worden; 'zien is geloven'. Bij het onderzoek naar de sociale projecten blijkt dat gerichte communicatie ter ondersteuning van het bereiken van de doelen van de projecten sterk ondergewaardeerd wordt, maar sterk bij kan dragen aan het verkrijgen van voldoende maatschappelijke steun.

3.4.2 A renaissance of stations, railways and cities

Dit promotieonderzoek uit 2002 van P. Pol richt zich op de vraag wat de komst van de hogesnelheidstrein (HST) betekent voor de ontwikkeling van steden. In dit onderzoek wordt organiserend vermogen als een voorwaarde gezien om veelheid aan betrokken actoren te binden rondom de gewenste ontwikkeling.

Organiserend vermogen is in het onderzoek geabstraheerd tot een viertal onderling samenhangende elementen; visie, leiderschap, steun en strategische netwerken. [P. Pol, 2002]

In het onderzoek wordt geconstateerd dat een integrale *visie* op de toekomst van het stedelijk gebied noodzakelijk is om een consistente strategie voor stationsontwikkeling te ontwikkelen. Een dergelijke visie dient gebaseerd te zijn op een gedegen analyse van de problemen en kansen van de stad. Een vergelijking met andere steden in binnen- en buitenland die een vergelijkbare ontwikkeling doormaken kan hierbij behulpzaam zijn. Een visie moet het mogelijk maken om brede steun te verkrijgen. Daarvoor moet een balans gevonden worden tussen een realistische kijk op kansen en bedreigingen enerzijds en de belangen van stakeholders anderzijds.

De mate waarin een plan een belangrijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van een stad kan nog zo groot zijn, als een ontwikkeling niet gesteund wordt is het gedoemd te mislukken. Het verkrijgen van voldoende *steun* is dus noodzakelijk. In het kader van de komst van de HST in Europese steden zijn drie doelgroepen onderscheiden; politieke beslissers, project partners en de lokale bevolking.

Politieke steun wordt vooral gezien als een voorwaarde voor het ontwikkelen en implementeren van nieuw beleid, waarbij de financiële bijdragen als essentieel gezien worden. Voor het verkrijgen van politieke steun is volgens de analyse in het onderzoek een systematische benadering van het probleem noodzakelijk, gevolgd door mogelijke oplossingen en de te verwachten maatschappelijke effecten daarvan.

Steun van project partners zal bij HST-projecten veelal beïnvloed worden door de beoogde financiële effecten van het project. Hoe groter die zijn, des te groter zal de bereidheid van private partijen zijn om deel te nemen in het project. Vaak kan de betrokkenheid van partners vergroot worden door ze in zo vroeg mogelijk stadium van het project te betrekken en hen de kans te geven om hun belangen onderdeel van de ontwikkelstrategie te laten worden. In optimale zin zal dit plaatsvinden wanneer de partners mede verantwoordelijk worden voor het ontwikkelen en vaststellen van de ontwikkelstrategie.

De steun van de lokale bevolking is in eerste instantie afhankelijk van een open communicatie met hen. Via deze communicatie zal de lokale bevolking overtuigd moeten worden van het nut en de noodzaak van de voorgestelde ontwikkeling.

Ook voor de ontwikkeling van stationsgebieden in het kader van de komst van HST, wordt een sterk ontwikkeld *leiderschap* van overheid of bedrijfsleven als een essentiële voorwaarde voor een succesvolle ontwikkeling gezien. Leiderschap dient volgens dit onderzoek breed geïnterpreteerd te worden. Leiderschap wordt gedefinieerd als de mogelijkheid, stabiliteit en duurzaamheid van lokale allianties, die ontwikkeld zijn om een stad pro-actief te kunnen laten reageren op externe economische ontwikkelingen. Lokaal leiderschap is daarbij noodzakelijk om de ontwikkelingsmogelijkheden van een stad ten volle te kunnen benutten.

Het succes van stedelijke projecten hangt steeds meer af van de aanwezigheid van regionale strategische netwerken tussen overheid, private ondernemingen en andere organisaties. De strategische netwerken worden hierbij geïnterpreteerd als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren rond een bepaald project of beleidsopgave.

In de conclusies van het onderzoek 'A renaissance of stations, railways and cities' wordt gesteld dat voldoende organiserend vermogen een belangrijke voorwaarde voor een evenwichtige en goed getimede ontwikkeling van stationsgebieden (als vorm van gebiedsontwikkeling). Het zijn de betrokken partijen zelf die het organiserend vermogen met elkaar moeten ontwikkelen. De leidende actor werkt hierbij samen met andere actoren, komt tegemoet aan de belangen van deze actoren in ruil voor een optimaal gebruik van hun middelen. Door samen te werken in strategische netwerken ontstaat de mogelijkheid voor betrokkenen om invloed uit te oefenen op strategie- en planontwikkeling. In het geval van stationsontwikkeling concludeert het onderzoek een duidelijke leidende rol voor de (lokale) overheid. In de meeste gevallen was de lokale overheid leidend, alleen in Lille was sprake van een leidende rol van de rijksoverheid.

3.4.3 Restructuring Urban Port Areas in Rotterdam,

In opdracht van de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam NV heeft EURICUR een vergelijkend onderzoek gedaan naar de wijze waarop in andere Europese steden de herontwikkeling van voormalige havengebieden plaatsvindt. Het doel van dit onderzoek is om lessen te trekken voor de ontwikkeling van Stadshavens tot een integraal onderdeel van de stad. In de vergelijking is gekeken naar projecten in Amsterdam, Barcelona, Birmingham, Dortmund, Dublin, Helsinki en Manchester. [EURICUR, 2004]

In het onderzoek zijn zeven factoren onderscheiden die relevant zijn voor de ontwikkeling van voormalige havengebieden en van waaruit kritische succes- en faalfactoren gedestilleerd zijn als aanbeveling voor de ontwikkeling van Stadshavens. Deze zeven factoren zijn; regionale context, karakteristiek van de herontwikkelingslocatie, katalysatoren voor herontwikkeling, quality of life, identiteit / imago, urbanisation economics en organiserend vermogen. In relatie tot het onderwerp van dit afstudeeronderzoek zal alleen ingegaan worden op organiserend vermogen. De conclusies over organiserend vermogen in Restructuring Urban Port Areas in Rotterdam focussen zich op de rol van de lokale overheid, de betrokkenheid van hogere overheden en betrokkenheid van private partijen en de lokale bevolking.

Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste gevallen de lokale overheid het *leiderschap* op zich genomen heeft. Dit leiderschap uit zich in het nemen van initiatief, het bij elkaar brengen van partijen, de ontwikkeling van een gezamenlijke visie en strategie en het coördineren en het bewaken van de uitvoering. Een belangrijke taak voor de lokale overheid is het opstellen van een integrale visie op de gewenste toekomstige ontwikkeling van de stad en het betreffende ontwikkelingsgebied in het bijzonder. Afgezien van de rol van de lokale overheid bij visie ontwikkeling blijkt uit het onderzoek dat de overheid zich in het algemeen bescheiden moet opstellen. Bij de ontwikkeling van gebieden is de overheid namelijk in hoge mate afhankelijk van marktontwikkelingen en de bereidheid van private ondernemingen om daadwerkelijk in een gebied te gaan investeren. De mate waarin de overheid ook gronden in bezit heeft is hierbij een belangrijke factor die bijdraagt aan een grotere invloed van overheid. Hoe meer eigendom de overheid heeft in het te ontwikkelen gebied hoe meer invloed en sturing de overheid kan uitoefenen. Een goede timing van ontwikkelingen blijkt ook essentieel, om het momentum van ontwikkelingen te gebruiken.

Betrokkenheid van hogere overheden (provincie, nationaal en europa) blijkt ook essentieel te zijn. Niet alleen is veelal instemming nodig voor aanpassingen in bestemmingen, maar ook voor de aanleg van nieuwe infrastructuur en de financiering is sprake van afhankelijkheid van hogere overheden.

Waar de rol van lokale en hogere overheden vooral voorwaardenscheppend is, is de daadwerkelijke realisatie van plannen vaak in hoofdzaak een rol voor marktpartijen. Het blijkt dat het ontwikkelen van een integrale visie in samenwerking met private partijen het instrument is om bij hen vertrouwen te wekken, met als doel het realiseren van private investeringen. Dit is vooral van belang om beleggers en ontwikkelaars in een bepaalde ontwikkeling te interesseren. Naast deze private partijen van buiten het plangebied signaleert het onderzoek ook dat het van wezenlijk belang is om eventuele ondernemers, die in het gebied gevestigd zijn te betrekken bij planvorming en realisatie. Zij zullen overtuigd moeten worden van de voorgenomen ontwikkelingen en gevraagd worden om hieraan een bijdrage te leveren. Vanwege grondposities van zittende bedrijven is hun betrokkenheid in veel gevallen essentieel.

De betrokkenheid en steun van de lokale bevolking is essentieel om de noodzakelijke politieke steun veilig te stellen. Dit speelt vooral wanneer sprake is van ontwikkelingen in gebieden die al (deels) bewoond zijn. Bewoners en omwonenden zullen overtuigd moeten worden van de noodzaak van de voorgenomen ontwikkelingen. Aandacht voor sociale

aspecten, zoals werkgelegenheid is essentieel voor het verkrijgen van steun onder bewoners en omwonenden.

3.4.4 Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity

Dit artikel gaat in op de noodzaak voor steden om organiserend vermogen te benutten om te komen tot een goede stedelijke marketing en zodoende de concurrentie met andere steden aan te kunnen. Naast een beschrijving van de noodzaak van een goede marketing van de stad, geeft het artikel ook een duidelijke omschrijving van de verschillende elementen van organiserend vermogen. Deze beschrijving is gebaseerd op eerdere EURICUR-studies en bevat dus niet heel veel nieuwe inzichten. Wel wordt gesteld dat samenwerking tussen publieke en private partijen in strategische netwerken, geleid op het ontbreken van formele sturende structuren, gebaat is bij leiderschap. Dit leiderschap kan gebaseerd zijn op competenties van personen of organisaties of op charisma. Naast leiderschap wordt in dit artikel ook een centrale rol toegekend aan een integrale visie op de stedelijke ontwikkeling. Gesteld wordt dat zonder een visie organiserend vermogen het karakter van een ongeleid projectiel heeft. [van de Berg en Braun, 1999]

3.4.5 The Attractive City

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in vraag wanneer een stad als aantrekkelijk te beschouwen is voor bewoners, bedrijven en bezoekers en hoe overheden en private partijen daaraan bij kunnen dragen. Ook dit onderzoek is gebaseerd op een vergelijking tussen verschillende Europese steden; Birmingham, Lissabon en Rotterdam. [EURICUR, 2000]

Behalve een analyse van factoren die bijdragen aan de aantrekkelijkheid van steden gaat het onderzoek ook in op de vraag hoe steden hier actief aan kunnen werken. Investeren in voorzieningen, kwalitatief hoogwaardige woonmilieus, bereikbaarheid etc draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de stad. Maar om deze investeringen ook daadwerkelijk voor elkaar te krijgen is volgens het onderzoek organiserend vermogen noodzakelijk. Deze veronderstelling is (naast andere) in het onderzoek onderzocht. Als kern van organiserend vermogen worden in dit onderzoek genoemd: visie en strategie, publiek-private netwerken, politieke en maatschappelijke steun en leiderschap. De beschrijving van deze elementen sluit aan bij de eerder beschreven theorie van organiserend vermogen, zij het dat er gekozen is voor een bundeling van elementen.

Uit het onderzoek blijkt het belang van een integrale *visie* op de gewenste ontwikkeling van de stad als basis voor concrete projecten. Alle drie de steden hebben een stedelijke visie en hebben die vertaald in een strategie waaruit blijkt hoe ze de visie willen gaan realiseren. Het opstellen van deze visies dwingt de steden na te denken over hun kansen en hun positie ten opzichte van andere steden. Het blijkt dat niet in alle gevallen de ideale situatie van een integrale visie bereikt wordt. Hiermee wordt een visie bedoeld waarin alle relevante aspecten voor de sociale, ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad met elkaar in verband gebracht zijn. Niet altijd worden verschillende opgaven aan elkaar verbonden, bijvoorbeeld door de oplossingsmogelijkheden van sociale problemen in de stad te koppelen aan de fysieke ontwikkeling van de stad.

Ten aanzien van het benutten van *netwerken*, om de beoogde stedelijke ontwikkeling te realiseren constateert het onderzoek dat de drie steden daarin geslaagd zijn. Zo heeft Birmingham private partijen in een vroeg stadium van de planvorming betrokken via de Economic Development Partnership en de Birmingham Marketing Partnership. Hierin werken gemeente, kamer van koophandel en andere private partijen samen. Een vergelijkbare situatie bestaat in Lissabon. Opvallend is dat geconstateerd wordt dat in Birmingham en Lissabon het bedrijfsleven in de stad er van overtuigd is dat zij een rol moeten spelen en dat zij in sommige opzichten ook nadrukkelijk het initiatief nemen voor samenwerking met de gemeente. Bij het in Rotterdam onderzochte project "Wederzijds profijt op de Kop van Zuid" komt dit moeizamer van de grond en nemen bedrijven minder snel het voortouw.

In alle drie onderzochte steden was wel sprake van *politieke steun* voor de projecten. Dankzij deze politieke steun kwam in veel gevallen nationale en Europese financiering beschikbaar. Ten aanzien van sociale steun is in Rotterdam en Lissabon door middel van gerichte communicatie inspanningen actief gezocht naar steun onder de bevolking.

Het onderzoek constateert dat het succes van de onderzochte projecten onder ander in sterke mate afhankelijk is geweest van sterk *leiderschap*. In Rotterdam en Birmingham werd het leiderschap ingevuld door het gemeentebestuur. Rotterdam heeft het leiderschap onder andere ingezet om financiële ondersteuning van het rijk te verkrijgen, terwijl Birmingham het vooral inzette om een visie op de ontwikkeling van de stad te ontwikkelen. In Lissabon hebben de landelijke en lokale overheid gezamenlijk invulling gegeven aan het leiderschap. Om een slagvaardige projectrealisatie te garanderen is daar ook besloten om de projectorganisatie los van de overheid in een aparte organisatie onder te brengen.

3.5 Organiserend vermogen; een analyse van buitenaf

In opdracht van het Kenniscentrum Grote Steden (KCGS) en de Nederlandse organisatie van Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) is een literatuuronderzoek gedaan naar organiserend vermogen in grote steden [KCGS, januari 2005].

Doel van het onderzoek is om de bestaande kennis in beeld te brengen en te inventariseren welke mogelijkheden er zijn om kennis over organiserend vermogen in de steden verder te ontwikkelen. In deze studie is niet alleen gekeken naar de beschikbare literatuur over organiserend vermogen, maar ook naar studies die niet direct over organiserend vermogen gaan maar wellicht wel kunnen bijdragen aan de kennisontwikkeling hierover. In dat kader is gekeken naar bestuurskundige concepten als transitie management, ketenregie, procesarchitectuur en coproductie.

In deze studie wordt geconstateerd dat het overgrote deel van de beschikbare publicaties op het gebied van organiserend vermogen allemaal afkomstig van EURICUR. Geconstateerd wordt dat het onderzoek van EURICUR vooral beschrijvend van aard is en aanzetten geeft voor het achteraf verklaren van bepaalde ontwikkelingen. Hetgeen bij de beschikbare onderzoeken volgens KCGS nog ontbreekt is een handelingsperspectief op basis waarvan het ook mogelijk wordt om organiserend vermogen actief te bevorderen.

Na een korte beschrijving van de kenmerken en de complexiteit van hedendaagse stedelijke vraagstukken constateert het onderzoek dat steeds vaker organiserend vermogen (of het gebrek daaraan) als een verklarende factor voor succes of falen van stedelijke ontwikkeling wordt gezien. Organiserend vermogen past in het streven om meer grip op de complexiteit van de werkelijkheid te krijgen en te komen tot daadwerkelijke resultaten door een slagvaardige aansturing van relevante partijen. Vooral de constatering dat de overheid alleen niet in staat is om de stedelijke vraagstukken op te lossen is een belangrijke aanleiding voor de belangstelling voor organiserend vermogen. De betrokkenheid en daadkracht van andere partijen dan de overheid is noodzakelijk om tot de gewenste resultaten te komen. Het onderzoek verwoordt dit als volgt; 'Organiserend vermogen wijst op een queeste naar vitaliserend bestuur dat maatschappelijke betrokkenheid mobiliseert zonder te blijven hangen in de praatcircussen waartoe interactief bestuur vaak is verworden' [KCGS, januari 2005].

De onderzoekers rafelen het concept van organiserend vermogen uiteen in een viertal aandachtspunten. Ook zij onderschrijven de definitie van organiserend vermogen als het vermogen om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen en een kans te benutten gericht op een duurzame ontwikkeling van de stad.

Vermogen wordt gezien als een competentie, een combinatie van kennis en ervaring en van vaardigheden en houding die als dan niet aanwezig is bij bestuurders en ambtenaren. Het proactief inzetten van menskracht en middelen wordt hierbij als essentieel opgevat.

Het *organiseren* vindt plaats met behulp van het vermogen en richt zich op de samenwerking tussen belanghebbenden. Het organiseren van de samenwerking over de bestaande formele grenzen van organisaties en steden heen is een belangrijke voorwaarde.

De inzet van organiserend vermogen richt zich op het tot stand brengen van een *duurzame ontwikkeling* van de stad. Een duurzame ontwikkeling is zoals gesteld door de commissie Brundtland, een ontwikkeling die kan voorzien in de behoeften van de huidige generaties zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien aan te tasten. Voor steden gaat het dan dus om een langjarige versterking van de ontwikkeling van de stad op een manier die ook toekomstige generaties de mogelijkheden geeft. Een duurzame ontwikkeling dient gevoed te worden door *stedelijke innovatie*. Organiserend vermogen dient hieraan een bijdrage te leveren.

Naast de bovenstaande eigen analyse van organiserend vermogen kijkt het onderzoek ook naar de wijze waarop EURICUR aankijkt tegen het binnen dit instituut ontwikkelde concept van organiserend vermogen en het toepast in onderzoek. Geconstateerd wordt dat onderzoek door anderen naar organiserend vermogen niet of nauwelijks voorhanden is. In de onderzoeken van EURICUR naar organiserend vermogen zoeken zij naar de factoren die de prestaties van stedelijke projecten beïnvloeden. Deze factoren betreffen de elementen zoals die door van den Berg in organiserend vermogen zijn onderscheiden.

In de manier waarop EURICUR omgaat met organiserend vermogen is sprake van een combinatie van verschillende theorieën, zoals de klassieke economische locatietheorie met coalitietheorieën. De locatietheorie gaat uit van het feit dat samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven tot stand komt wanneer sprake is van wederzijdse voordelen. Coalitietheorieën gaan er vanuit dat initiatief van bedrijfsleven en politiek het succes van de samenwerking kan beïnvloeden en zelfs bepalen. Leiderschap en een coördineerde inzet van middelen zoals strategische netwerken en visieontwikkeling beïnvloeden de samenwerking bij de aanpak van stedelijke vraagstukken. Het uitgangspunt hierbij is dat de ontwikkeling van de stad bepaald wordt door de interactie tussen publieke en private partijen waarbij het succes in hoge mate gebaseerd is op het regionaal vermogen om op vertrouwen gebaseerde relaties te ontwikkelen en in netwerken te opereren.

In het onderzoek wordt organiserend vermogen vervolgens uiteengelegd in het beleidsproces (strategieontwikkeling, acties en resultaten), contextfactoren (ruimtelijk-economische, sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke omstandigheden) en 4 factoren die door de actoren zelf te beïnvloeden zijn (leiderschap, visie, strategische netwerken en draagvlak).

In deze analyse van organiserend vermogen in opdracht van KCGS wordt geconcludeerd dat organiserend vermogen aanknopingspunten biedt om succes- en faalfactoren van stedelijk beleid te identificeren, maar dat het vooralsnog een handelingsperspectief ontbeert omdat uit de vele EURICUR onderzoeken nog geen concrete aanbevelingen voor verbetering van het organiserend vermogen zijn voortgekomen. Aanvullend onderzoek is noodzakelijk om hier meer duidelijkheid in te verschaffen.

3.6 Organiserend vermogen en gebiedsontwikkeling

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van organiserend vermogen en de wijze waarop vanuit onderzoek in de praktijk deze theorie onderbouwd is. Een aspect dat hierbij nog niet aan de orde is gekomen, maar die wel van belang is gelet op de doelstelling van dit afstudeeronderzoek, is de relatie tussen organiserend vermogen en gebiedsontwikkeling. Hoe verhouden de aspecten van organiserend vermogen zich tot het proces van gebiedsontwikkeling en op welke wijze is sprake van interactie? Als hierin meer inzicht verkregen kan worden, kan dit mede een basis vormen voor het bepalen van de factoren die bepalend zijn voor optimale prestaties van regio's bij concrete gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf wordt daarom de relatie tussen organiserend vermogen en gebiedsontwikkeling

verder uitgediept. Hierbij komt ook de vraag aan de orde of er op regionaal niveau sprake kan zijn van gebiedsontwikkeling.

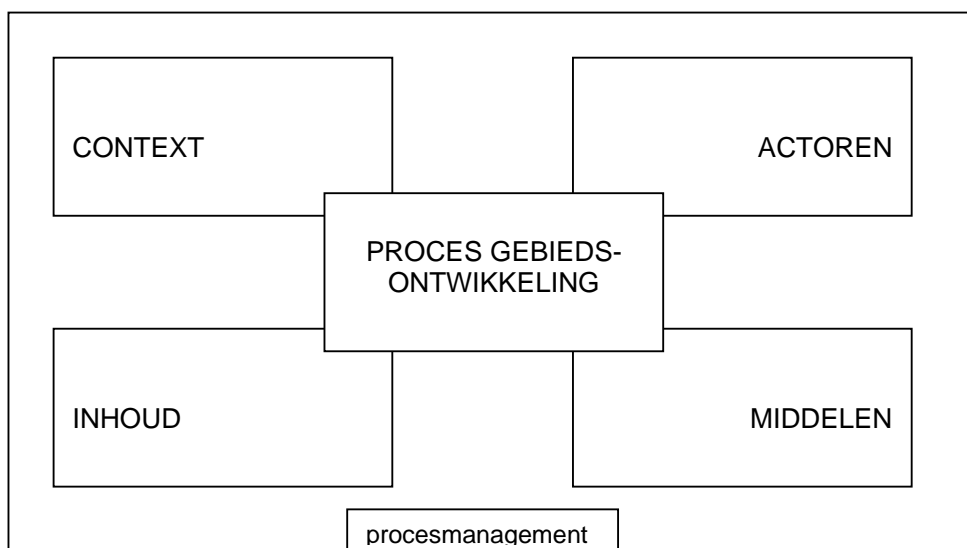
3.6.1 Gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling is gedefinieerd als het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van de stedelijke gebieden. Het gaat hierbij niet alleen om ruimtelijke ontwikkelingen, maar vooral ook de samenhang daarvan met sociale, economische en andere ontwikkelingen. De stedelijke gebieden zijn hierbij wel duidelijk af te bakenen; er is sprake van een duidelijke begrenzing of wel er is sprake van de ontwikkeling van territoriale gebieden. [J van 't Verlaat, 2003]

In stedelijke gebiedsontwikkeling zoals die hierboven gedefinieerd is, zijn vier aspecten te onderscheiden;

- De context waarin ontwikkelingen zich afspelen, zoals sociale en economische ontwikkelingen op lokaal, maar ook mondiaal niveau;
- De inhoud van gebiedsontwikkeling richt zich op het ontwikkelen van de ruimtelijke omstandigheden waarin gewenste functies zich optimaal kunnen ontwikkelen;
- De actoren die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling en die veelal uiteenlopende belangen vertegenwoordigen;
- De middelen die noodzakelijk zijn om de gebiedsontwikkeling ook daadwerkelijk mogelijk te maken, zoals geld, grond en instrumentarium.

De samenhang tussen de vier aspecten is schematisch als volgt te typeren:



Het schema geeft aan hoe verschillende aspecten onderdeel uitmaken van stedelijke gebiedsontwikkeling. Succesvolle gebiedsontwikkeling slaagt er in om al deze aspecten op een optimale manier samen te brengen en in onderlinge dynamiek te laten resulteren in de gewenste ontwikkeling van het gebied. Voor het proces dat leidt tot afstemming tussen de vier aspecten van gebiedsontwikkeling is organiserend vermogen noodzakelijk. Immers organiserend vermogen is het vermogen van een actor om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen en een kans te benutten gericht op een duurzame ontwikkeling van de stad. [J van 't Verlaat, 2003]

De vraag is of er, gelet op de bovenstaande definitie, op regionaal niveau ook sprake kan zijn van gebiedsontwikkeling. Het regionaal niveau overstijgt dat van de individuele

gemeente en heeft daarom betrekking op het grondgebied van meerdere gemeenten. Gelet op de bovenstaande definitie waarbij de territoriale afbakening relevant is, zal van regionale gebiedsontwikkeling vooral sprake zijn, wanneer een gebiedsontwikkeling duidelijk afgebakend is in een project dat gemeentegrens overstijgend is. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van een woonwijk of bedrijventerrein dat gelegen is op het grondgebied van twee of meerdere gemeenten.

Echter ook relevant is het feit of regionale gebiedsontwikkeling onder de verantwoordelijkheid van een regionaal bestuur plaatsvindt, of uitsluitend door de direct betrokken gemeenten. Zo kan een project binnen één gemeente een dermate groot regionaal belang vertegenwoordigen dat het onder regionale verantwoordelijkheid ontwikkeld wordt. Het regionaal bestuur treedt hierbij dan in de plaats van het gemeentelijke bestuur, waardoor een gedeelde verantwoordelijkheid van alle gemeenten in een regio voor het betreffende project ontstaat.

Wanneer sprake is van regionale gebiedsontwikkeling, omdat een project gemeentegrens overschrijdend is of omdat het een project is onder regionale verantwoordelijkheid, zijn dezelfde vier aspecten van gebiedsontwikkeling relevant. Het maakt immers voor de elementen context, inhoud, actoren en middelen niet uit of de aansturing van het project door de lokale dan wel regionale overheid plaatsvindt. Voor het welslagen van het project moeten alle vier factoren geoptimaliseerd worden. Organiserend vermogen is dus ook in dit geval bepalend voor de optimalisatie van de vier elementen van gebiedsontwikkeling.

Vaker dan concrete regionale gebiedsontwikkeling zal sprake zijn van samenwerking in een regio, die mede de voorwaarden schept waarbinnen gebiedsontwikkeling in individuele gemeenten plaatsvindt. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van een visie op de gewenste ontwikkeling van de regio, verdeling van woningbouwprogramma's, financiële verevening tussen projecten, etc.

3.6.2 Relatie gebiedsontwikkeling en organiserend vermogen

Gebiedsontwikkeling heeft conform de in paragraaf 3.6.1 aangehaalde definitie vijf verschillende invalshoeken; context, inhoud, actoren, middelen en proces, waarbij organiserend vermogen als essentiële voorwaarde voor het proces gezien kan worden. De wisselwerking tussen de elementen van organiserend vermogen en de invalshoeken van gebiedsontwikkeling kan wellicht de vraag beantwoorden welke elementen meer dan andere essentieel zijn voor succesvolle regionale samenwerking bij gebiedsontwikkeling.

Het onderstaande schema en de bijbehorende beschrijving geven de wederzijdse beïnvloeding aan tussen de elementen van gebiedsontwikkeling en de elementen van organiserend vermogen. Hierbij moet natuurlijk wel opgemerkt worden dat de elementen van organiserend vermogen natuurlijk ook sterke onderlinge relaties hebben (zie figuur in paragraaf 3.3). De relatie tussen de elementen van organiserend vermogen is niet weergegeven in de figuur en de beschrijving.

De *context* waarbinnen gebiedsontwikkeling plaatsvindt wordt natuurlijk voor een belangrijk deel gevormd door de *ruimtelijk economische omstandigheden* in een stad of regio. Daarmee vormt de context ook de kaders waarbinnen de ontwikkeling van *visie en strategie* plaatsvindt. Hierbij is de context min of meer gelijk aan de ruimtelijk economische omstandigheden.

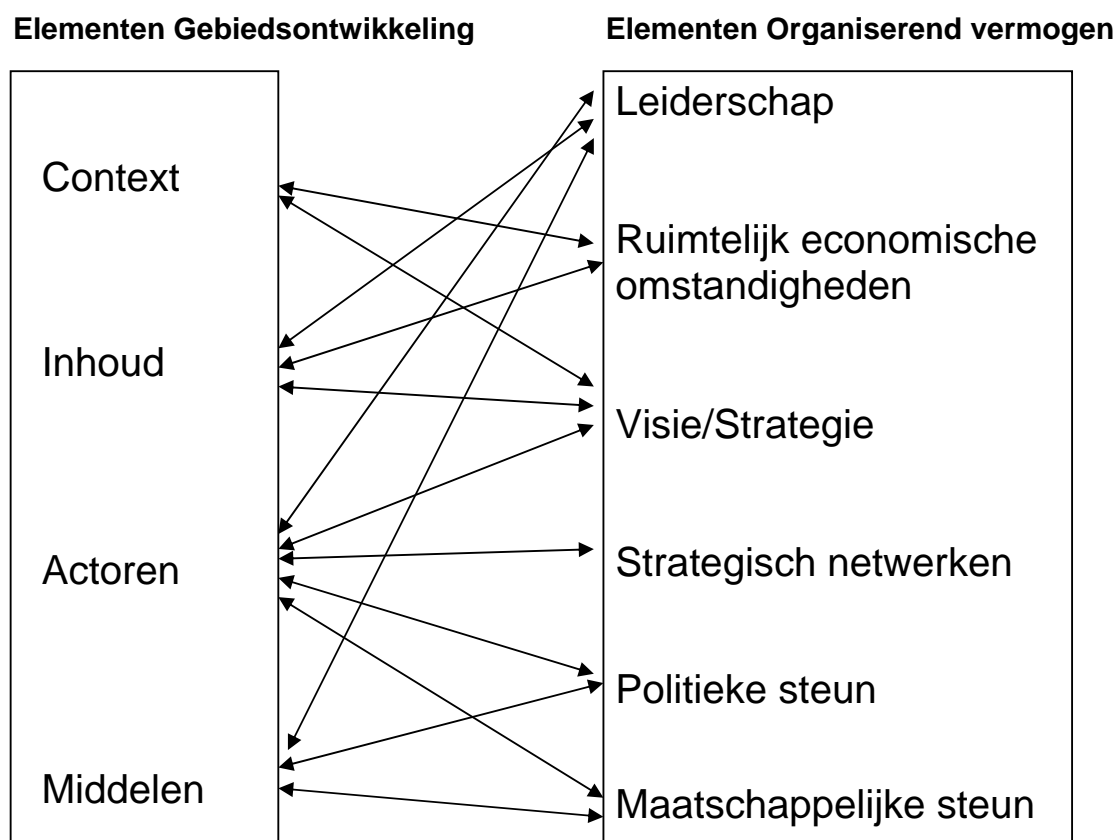
De *inhoud* van gebiedsontwikkeling wordt bepaald door de *visie en strategie* die ontwikkeld wordt voor een bepaald gebied. De kaders van de inhoud van de ontwikkeling komen natuurlijk voor een belangrijk deel uit de *ruimtelijk economische omstandigheden*; aan welke inhoudelijke opgave moet de gebiedsontwikkeling tegemoetkomen. In verschillend onderzoeken in paragraaf 3.4 wordt geconstateerd dat leiderschap niet alleen een centrale rol speelt bij het bij elkaar brengen van partijen, maar dat er vanuit het leiderschap ook

nadrukkelijk gestuurd wordt op de inhoud van de gebiedsontwikkeling. Hierbij zijn de visie en strategie natuurlijk sturend.

Zonder de betrokkenheid van een veelheid aan *actoren* zal geen enkele gebiedsontwikkeling tot een succesvol eind gebracht kunnen worden. *Leiderschap* blijkt essentieel zijn om de noodzakelijke partijen bij elkaar te brengen en te houden gedurende het proces. Sommige van de actoren vormen tezamen de *strategische netwerken*, die naast de formele circuits functioneren en die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van projecten. Hetzelfde geldt voor het bereiken van de noodzakelijke steun voor gebiedsontwikkeling. Zowel *politieke* als *maatschappelijke steun* zijn natuurlijk afhankelijk van de inzet van de betrokken actoren. Een *visie* op de ontwikkeling van stad of regio, die in overleg met actoren tot stand gekomen is blijkt bepalend te zijn voor het binden van de actoren op de inhoud.

Voor het verkrijgen van de noodzakelijke *middelen* voor gebiedsontwikkeling is *maatschappelijke en politieke steun* nodig. Maatschappelijke steun van marktpartijen en politieke steun van lokale en hogere overheden. Uit verschillende onderzoeken zoals beschreven in paragraaf 3.5 blijkt dat ook *leiderschap* een bepalende factor is bij het verkrijgen van middelen voor gebiedsontwikkeling, zowel bij publieke als bij private partijen.

Schematisch zien de relaties tussen elementen van organiserend vermogen en gebiedsontwikkeling er zo uit:



Uit de bovenstaande analyse van organiserend vermogen in relatie tot de elementen van gebiedsontwikkeling lijken binnen organiserend vermogen vooral leiderschap en visie/strategie een centrale rol te spelen. Leiderschap kan gezien worden als de bindende factor bij gebiedsontwikkeling op het vlak van proces. Visie en strategie zorgen voor samenhang op het vlak van de inhoud van de gebiedsontwikkeling.

3.7 Conclusies

De beschrijving van organiserend vermogen als theorie, de onderbouwing die hiervoor is gevonden in verschillende onderzoeken en de relatie met gebiedsontwikkeling bieden aanleidingen voor het beantwoorden van de onderstaande vragen:

- Waarom is organiserend vermogen van belang voor regio's die zich met gebiedsontwikkeling bezighouden?
- Op welke wijze biedt organiserend vermogen een verklaring voor prestaties van regio's?
- Welke factoren bepalen volgens organiserend vermogen de prestaties van regio's en op welke wijze zijn deze factoren van invloed op de prestaties?
- Zijn deze factoren ook van belang voor gebiedsontwikkeling, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen?

De toenemende omgevingscomplexiteit waarin steden en regio's tot ontwikkeling moeten komen, zorgen voor een toenemende behoefte aan sturing van de ontwikkelingen. Organiserend vermogen komt tegemoet aan die behoefte aan sturing en biedt handvatten om er invulling aan te geven en zo te komen tot optimalisering van regionale prestaties. Organiserend vermogen biedt met name overheden de handvatten om samen met andere partijen problemen en of kansen op te pakken en zo bij te dragen aan de ontwikkeling van stad of regio. De definitie van organiserend vermogen zoals die in Metropolitan Organising Capacity gegeven is vat het duidelijk samen: "Organising capacity is defined as the ability to enlist (leadership) all actors involved (strategic networks and with their help (political and societal support) to generate new ideas and develop and implement a policy (vision and strategy) designed to respond to fundamental developments (incentive from spatial-economic problems) and create conditions (coherence of element, momentum) for sustainable development in the metropolitan region".

Organiserend vermogen gaat er vanuit dat optimale prestaties alleen tot stand kunnen komen wanneer de verschillende elementen voldoende en in onderlinge samenhang tot hun recht gekomen zijn. Indien in een project te weinig aandacht besteed wordt aan één of meerdere elementen zal het uiteindelijke resultaat suboptimaal zijn. De verschillende onderzoeken van EURICUR bevestigen dit verband tussen de wijze waarop invulling gegeven wordt aan organiserend vermogen en de resultaten van projecten.

Uit de door EURICUR verrichte onderzoeken naar de toepassing van organiserend vermogen bij projecten in steden en regio's blijkt dat vooral leiderschap en visie/strategie bepalend zijn. Leiderschap fungeert als bepalende factor in het proces van projecten en visie/strategie als bepalende factor voor de inhoud. De centrale rol van deze beide factoren wordt ondersteund door de onderzoeken Restructuring Urban Port Areas in Rotterdam en A renaissance of station, railways and cities.

De centrale rol van leiderschap en visie/strategie betekent overigens niet dat aan de andere elementen minder belang kan worden toegekend. Zonder evenwichtigheid in de verschillende elementen van organiserend vermogen is er een geringe kans op succesvolle projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van stad of regio.

Het belang van organiserend vermogen voor gebiedsontwikkeling blijkt uit de confrontatie tussen organiserend vermogen en gebiedsontwikkeling in paragraaf 3.6 van dit onderzoek. In deze paragraaf blijkt een duidelijke wederzijdse beïnvloeding te zijn tussen de elementen van gebiedsontwikkeling en organiserend vermogen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat organiserend vermogen een belangrijke basisvoorwaarde is voor succesvolle gebiedsontwikkeling.

4 Organiserend vermogen bij herstructurering bedrijventerreinen

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geanalyseerd op welke wijze organiserend vermogen van belang is voor regio's die zich met gebiedsontwikkeling bezig houden. Hierbij is vooral gekeken naar organiserend vermogen, de analyse van organiserend vermogen in een veelvoud aan projecten zoals onderzocht in verschillende onderzoeken en is een relatie gelegd met de definitie van gebiedsontwikkeling.

In dit hoofdstuk wordt de theorie van organiserend vermogen geconfronteerd met de wijze waarop een vijftal regio's in Nederland samenwerken bij gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen. Door te kijken hoe deze regio's invulling geven aan organiserend vermogen en tot welke resultaten dit leidt kan geanalyseerd worden of de factoren van organiserend vermogen in de praktijk ook daadwerkelijk bepalend zijn voor prestaties op het gebied van herstructurering van bedrijventerreinen.

Deze analyse vindt plaats aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe wordt door de selecteerde regio's samengewerkt met betrekking tot gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen?
- Tot welke prestaties in de vorm van concrete gebiedsontwikkeling heeft dit geleid?
- Hoe geven deze regio's invulling aan factoren van organiserend vermogen?

In de komende paragraaf zal allereerst de keuze van de onderzochte regio's toegelicht worden. Vervolgens worden de vijf regio's en de wijze waarop ze samenwerken bij herstructurering van bedrijventerreinen beschreven aan de hand van de elementen van organiserend vermogen. De analyse van de regio's en de conclusies over organiserend vermogen in de regio's zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

4.2 Keuze regio's

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop regio's invulling geven aan organiserend vermogen bij regionale gebiedsontwikkeling, is in de Drechtsteden en vier andere regio's gekeken naar de wijze waarop samengewerkt wordt bij de herstructurering van bedrijventerreinen.

De volgende regio's zijn onderzocht:

- Parkstad Limburg
- Stadsregio Rotterdam
- Stedendriehoek
- Knooppunt Arnhem Nijmegen
- Drechtsteden

Deze regio's werken alle samen op het gebied van herstructurering van bedrijventerreinen, zij het vanuit verschillende formele bestuurlijke structuren. Zo zijn Stadsregio Rotterdam en Knooppunt Arnhem Nijmegen samenwerkingsverbanden die vallen onder de voormalige Kaderwet bestuur in verandering en de opvolger hiervan de Wijzigingenwet Wet gemeenschappelijke regelingen plus (WGR+). De WGR+ ligt op dit moment voor behandeling bij de Eerste Kamer en zal naar verwachting per 1 januari 2006 van kracht worden. [www.bzk.nl] In de zogenaamde Kaderwetgebieden / WGR+ gebieden is sprake van meer formele bevoegdheden voor het regionaal bestuur. De andere twee regio's zijn net als de Drechtsteden een samenwerking onder de reguliere Wet gemeenschappelijke regelingen,

waarbij sprake is van vrijwillige samenwerking tussen de gemeenten zonder echte regionale bevoegdheden.

Informatie over de wijze van samenwerking op het gebied van herstructurering van bedrijventerreinen is verkregen door bestudering van visies, plannen etc die hierover door de betreffende regio's zijn opgesteld. Daarnaast is waardevolle aanvullende informatie verkregen uit gespreken met vertegenwoordigers van de regio's.

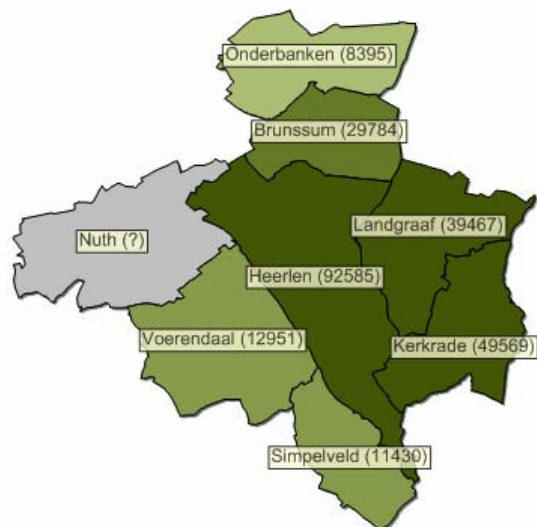
De navolgende analyse van de samenwerking in de regio's geeft aan op welke manier de regio's bij de samenwerking aan de herstructurering van bedrijventerreinen invulling geven aan de elementen van organiserend vermogen. Naast de specifieke samenwerking rondom herstructurering van bedrijventerreinen geeft de analyse indien relevant ook aan hoe de algemene samenwerking in de betreffende regio is. Natuurlijk wordt indien mogelijk aangegeven welke andere factoren (naast organiserend vermogen) in de betreffende regio een rol spelen bij de regionale prestaties als het gaat om herstructurering van bedrijventerreinen.

Aansluitend aan de beschrijving van organiserend vermogen in de afzonderlijke regio's wordt een paragraaf gewijd aan factoren die naast organiserend vermogen een verklaring kunnen zijn voor de regionale prestaties bij herstructurering.

4.3 Parkstad Limburg

Parkstad Limburg is het samenwerkingsverband van 7 gemeenten in Zuid-Limburg: Voerendaal, Simpelveld, Onderbanken, Kerkrade, Sittard, Landgraaf en Brunssum. Parkstad Limburg is in 2003 geformaliseerd in een gemeenschappelijke regeling. Binnen de structuur van deze regeling werken de gemeenten samen op gedefinieerde kerntaken. In totaal zijn 18 kerntaken geselecteerd op het vlak van economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling, plattelandsontwikkeling [Parkstad Limburg, 2004]. In Parkstad Limburg wonen circa 250.000 mensen.

Totaal aantal inwoners, abs. [inwoners], 2005
Gemeenten



4.3.1 Ruimtelijk-economische omstandigheden

Meer dan in andere delen van Nederland is in Parkstad Limburg sprake van een hoge mate van vergrijzing en ontgroening, die naar verwachting op termijn zal resulteren in een negatieve bevolkingsontwikkeling. Er is in Parkstad sprake van een scherpe daling van de geboortecijfers, een selectieve migratie van jongeren naar andere delen van Nederland, een gering aandeel allochtonen en een selectieve migratie van jonge gezinnen met een relatief hoog opleidingsniveau.

De economie van Zuid-Limburg als geheel laat een verschuiving zien in de richting van een diensteneconomie. In de periode 1975-1995 is de groei van de werkgelegenheid in de financiële en zakelijke dienstverlening zelfs iets groter geweest dan het landelijk gemiddelde. Deze groei heeft zich echter vooral in Maastricht voltrokken. De groei van de werkgelegenheid in de dienstverlening in Parkstad komt vooral voor rekening van zorg, onderwijs en toerisme. Ondanks de groei van de zakelijke dienstverlening blijft de economische structuur van Zuid-Limburg sterk georiënteerd op industrie. Dit is een erfenis van het mijnbouw verleden van dit deel van Limburg. In belangrijke mate domineren bedrijven als Océ, Nedcar en DSM de werkgelegenheidsstructuur van Zuid-Limburg. Parkstad heeft te maken met een relatief lage arbeidsparticipatie, een hoge werkloosheid en een relatief laag opleidingsniveau van de zittende bevolking. Met name deze laatste factor wordt gezien als een negatieve factor voor het vestigingsklimaat. Zowel voor het verder ontwikkelen van werkgelegenheid in de dienstensector als voor een hoogwaardige ontwikkeling van de bestaande industriële werkgelegenheid. [Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg 2030, november 2003]

De concentratie van economische activiteiten buiten bedrijventerreinen, zoals in binnensteden en op kantorenlocaties zorgt voor een continue afname van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen. Omdat de groei van de zakelijke dienstverlening vooral in Maastricht heeft plaatsgevonden is het relatieve belang van de bedrijventerreinen en daarmee het belang van behoud van werkgelegenheid op bestaande bedrijventerreinen belangrijk voor Parkstad. De regio heeft dit daarom tot een expliciet beleidsdoel gemaakt. Het verbeteren van de kwaliteit op de bedrijventerreinen draagt in belangrijke mate bij aan deze beleidsdoelstelling. In de bestuursovereenkomst Parkstad Limburg is de volgende doelstelling geformuleerd: "Het doel is het opvangen van de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de eigen regio. De bestaande bedrijventerreinen met hun werkgelegenheid spelen een belangrijke rol om deze doelstelling te verwezenlijken". [Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg 2030, november 2003]

4.3.2 Visie en strategie

In 2002 heeft het DB van parkstad Limburg een groep vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke instellingen gevraagd om op een interactieve wijze een integrale en samenhangende visie op de ontwikkeling van parkstad Limburg tot 2030 op te stellen. Deze integrale visie dient tevens vertaald te kunnen worden in een ruimtelijke structuurvisie en dient bouwstenen te leveren voor maatschappelijk gedragen beleidskeuzen voor de regio [Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg 2030, 2004].

De kerngroep van organisaties heeft in februari 2004 haar resultaten besproken met een brede groep vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. In deze sessies is gebleken dat de analyse van de kerngroep en de voorgestelde kansrijke ontwikkelingsrichtingen een breed maatschappelijk draagvlak hebben.

De aanbevelingen van kerngroep zijn gebundeld en aangeboden aan het dagelijks bestuur van de regio. De kerngroep constateert dat regionaal handelen noodzakelijk is om de ontwikkeling van Parkstad in positieve richting om te buigen. Letterlijk stelt de kerngroep; "Onderkend moet worden dat de maatschappelijke ontwikkelingen in de regio Parkstad, waardoor het gebied dreigt achter te lopen op hetgeen in de omgeving gebeurt, aan maatschappelijke sturing een hoge mate van urgentie geven" [Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg 2030, 2004].

De kerngroep adviseert het dagelijks bestuur van Parkstad de volgende kansrijke thema's op te pakken en uit te werken:

- Gebruik je verstand: breineconomie en kennisactivering
- Limburgs Land: groene revitalisering
- Goed voor elkaar: zorg voor welzijn
- Altijd wat te doen: veelzijdige recreatie en toerisme
- Centrum van cultuur: cultureel gedreven
- Samen de toekomst in: regionalisering van bestuurskracht
- We maken de ruimte: regionale ordening voor Parkstad

De uitwerking van deze thema's heeft inmiddels plaatsgevonden in een nieuwe regionale agenda voor Parkstad, die eind 2004 door het algemeen bestuur is vastgesteld. De regionale agenda is gebaseerd op 4 pijlers: economie, fysiek, sociaal en strategie.

Voor wat betreft bedrijventerreinen hebben de gemeenten in Parkstad al een langere traditie van samenwerking. Vanwege de gemeentegrensoverschrijdende rol en functie van bedrijventerreinen hebben de gemeenten van Parkstad Limburg in 2000 besloten om een gezamenlijk beleid op het gebied van bedrijventerreinen te voeren. Het gaat hierbij zowel om de ontwikkeling van nieuwe terreinen als om de herontwikkeling van bestaande terreinen. De samenwerking binnen Parkstad Limburg op het gebied van de bedrijventerreinen vormt mede met andere beleidsonderwerpen de kern van de regionale agenda [LIOF Bedrijventerreinen, november 2003].

Gezien de aard en de omvang van de problematiek hebben de gemeenten besloten om de regio Parkstad Limburg opdacht te geven na te gaan of en op welke wijze een regionale organisatie deze problemen ter hand kan nemen. Parkstad Limburg heeft besloten om niet direct een nieuwe organisatie op te richten maar om door middel van een praktische benadering de weg naar een regionale organisatie voor te bereiden. Hiervoor is het project "Bedrijventerreinmanagement" (afgekort BTM) opgezet, waarmee proefondervindelijk en in een periode van twee jaar de meerwaarde van een gezamenlijke aanpak moet worden aangetoond. Als dit positief verloopt, ligt na deze experimenteerperiode een businessplan voor de op te richten regionale organisatie klaar. De regionale aanpak van de herstructurering maakt onderdeel uit van BTM.

Het BTM project wordt mede uitgevoerd door Industriebank LIOF en de Limburgse Werkgeversvereniging (LWV). De Industriebank LIOF is de Limburgse ontwikkelingsmaatschappij [www.liof.nl]. Het LIOF (LIOF bedrijventerreinen) adviseert en ondersteunt lagere overheden en ondernemerscollectieven op het gebied van beheer, revitalisering en ontwikkeling van bedrijventerreinen. De LWV voert onder meer het secretariaat van een aantal zelfstandige ondernemersverenigingen op bedrijventerreinen. Via deze organisaties worden bedrijven op bedrijventerreinen gestimuleerd tot samenwerking. Op die terreinen waar nog geen actieve ondernemersvereniging bestaat, wordt getracht deze van de grond te krijgen [www.parkstad-limburg.nl].

Binnen Parkstad is afgesproken dat de gezamenlijke inzet zich richt op de terreinen met een beperkte of omvangrijke herstructureringsopgave. Hierbij is nadrukkelijk gekozen voor een bottom up benadering met realistische doelen, die in overeenstemming zijn met de gemeentelijke ambities en met de ambities van de bedrijven op de terreinen. Op basis van de inventarisaties is per terrein en in overleg met gemeenten en ondernemers een inschatting gemaakt van de noodzakelijke maatregelen en de bijbehorende kosten. Dit heeft geresulteerd in een regionaal herstructureringsprogramma. Het programma is inmiddels ambtelijk afgekaart en wordt binnenkort met de wethouders economische zaken van de gemeenten besproken. Het programma heeft nadrukkelijk ook een functie richting gemeenten, provincie en rijk voor het verkrijgen van steun en financiën.

4.3.3 Leiderschap

De wethouder EZ van Kerkrade P. Thomas is de voorzitter van het economisch overleg in Parkstad. Hij is ook degene die trekt aan het programma bedrijfsterrein management (BTM). Naast deze trekker vanuit de overheid, zijn het vooral ook de ondernemers zelf en hun organisaties die een belangrijke rol spelen bij het initiëren en uitvoeren van de herstructurering.

Medewerkers van LIOF nemen duidelijk een voortrekkersrol. Zo fungeren de parkmanagers van LIOF al sinds 1998 als spreekbuis van ondernemers op de terreinen waar zij actief zijn. Het programma bedrijventerrein management functioneert als neutrale schakel tussen gemeenten en ondernemers, omdat het programma getrokken wordt door de onafhankelijke medewerkers van LIOF. Sommige gemeenten zijn zelf ook actief op het gebied van bedrijventerreinen en pakken zelf de herstructurering van terreinen op. Het gaat dan vooral om de grotere gemeenten, waarbij soms ook een spanningsveld ontstaat tussen lokale en regionale ambities.

4.3.4 Strategische netwerken

Er is in Parkstad sprake van een sterke traditie van organisaties van ondernemers. Zo zijn er veel lokale ondernemersverenigingen die aangesloten zijn bij LWV. Deze lokale ondernemersverenigingen fungeren als gesprekspartner voor de individuele gemeenten, terwijl de LWV fungeert als gesprekspartner voor de regio Parkstad. De LWV is dermate professioneel dat zij door inzet van menskracht een deel van het BTM-programma van Parkstad kunnen dragen. Nadeel van deze constructie is wel dat niet alle ondernemers aangesloten zijn bij een vereniging en dus niet via de LWV vertegenwoordigd worden.

Er is al langer in de regio een traditie van overleg tussen bedrijven en ondernemers. Zo is er al enkele jaren een Ontwikkelingsmaatschappij Parkstad waarin gemeenten en bedrijfsleven activiteiten bundelen die de economische ontwikkeling van de regio stimuleren.

Naast overleg tussen overheid en ondernemers op lokaal en regionaal niveau wordt er voor de begeleiding van het bedrijventerreinmanagement ook gebruik gemaakt van een begeleidingsgroep, waarin onder andere het ministerie van Economische zaken, de provincie Limburg, de kamer van koophandel, het MKB en NOVEM zitting hebben.

4.3.5 Politieke steun

Er is in Parkstad praktisch geen ruimte meer voor nieuwe terreinen, waardoor de noodzaak voor een goed beheer en gebruik van de bestaande terreinen groot is. Samen met het werkgelegenheidsbelang zorgt dit voor politiek draagvlak bij het opstellen van het herstructureringsprogramma. Het is echter nog maar de vraag of dit draagvlak ook vertaald wordt in adequate lokale financiële steun voor de noodzakelijke ingrepen op de terreinen. Het is niet zo dat er beschikbare middelen gezamenlijk ingezet worden op gekozen prioriteiten. Elke gemeente moet zijn eigen opgave financieren. Wel is er nadrukkelijk steun van provincie Limburg. De aanpak van terreinen in Parkstad is samen met die in Noord-Limburg tot prioriteit verheven. Voorwaarde die de provincie stelt is dat er een regionaal gedragen herstructureringsprogramma is. Naar verwachting zal hetgeen nu in ontwikkeling is daaraan voldoen.

De colleges van B&W zijn door hun betrokkenheid bij Parkstad (onder andere via portefeuillehoudersoverleggen) goed geïnformeerd. De gemeenteraden worden geïnformeerd via nieuwsbrief, maar niet actief benaderd. Zij staan daardoor verder af van de samenwerking.

4.3.6 Maatschappelijke steun

Op het vlak van maatschappelijke steun zijn vooral de ondernemers op de bedrijventerreinen van belang. Voor zover deze aangesloten zijn bij ondernemersverenigingen zijn ze (indirect) gesprekspartner van de lokale en regionale overheid. De LWV is een belangrijkere gesprekspartner voor de regio en de gemeenten dan de KvK.

Andere organisaties dan die van ondernemers zijn niet betrokken bij de herstructurering van bedrijventerreinen.

4.3.7 Conclusie organiserend vermogen Parkstad Limburg

Daadwerkelijke realisatie van herstructurering door de regio Parkstad Limburg zelf vindt niet plaats. Wel wordt er door de regio ondersteuning geboden aan de gemeenten via het programma BTM. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van de herstructurering blijft zo een lokale. In aanvulling op de inhoudelijke en procesmatige ondersteuning vanuit het programma BTM kan Parkstad Limburg geen andere vormen van ondersteuning bieden, zoals een uitvoeringsorganisatie of geld.

De laatste tijd is er door Parkstad Limburg via het traject “Op hete kolen” veel inzet gepleegd voor het opstellen van een integrale visie op de toekomst van Parkstad. Daarbij is actief gezocht naar brede steun onder maatschappelijke groeperingen, onder andere door participatie in de kerngroep, maar ook door consultatie. Gelet op de inhoud is zeker sprake van een integrale visie, waarbij zowel economische, sociale, culturele als ruimtelijke en duurzaamheids thema’s aan de orde komen.

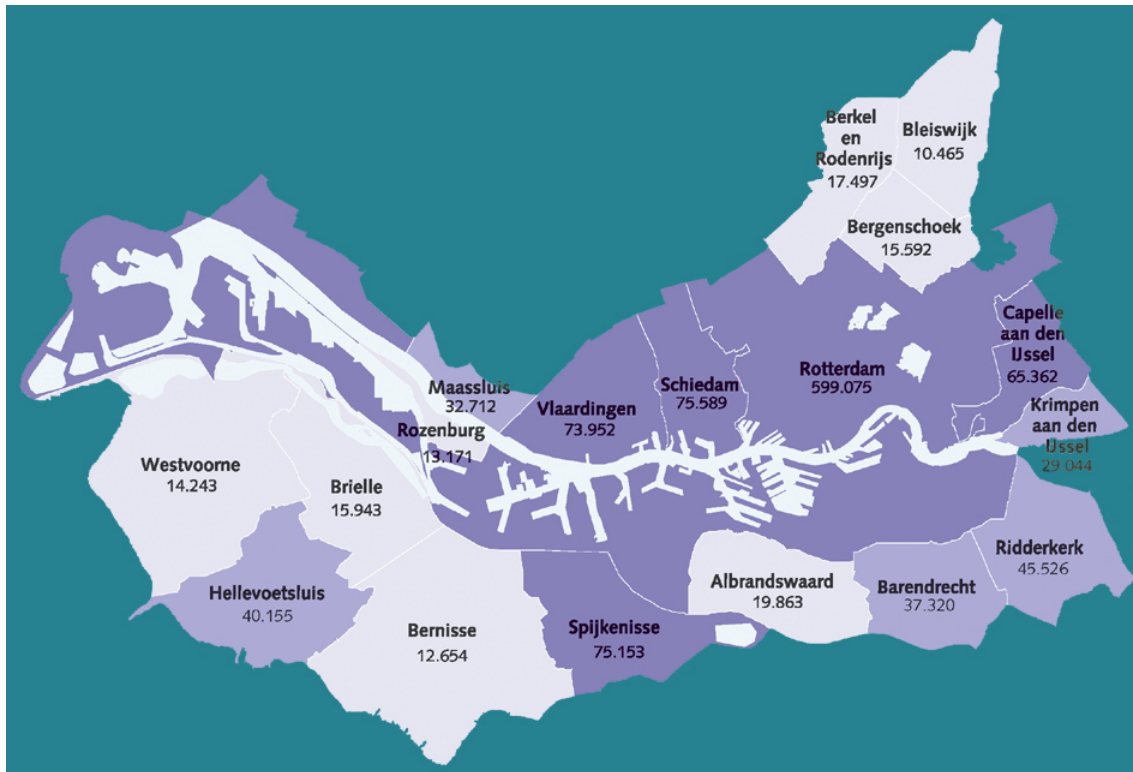
Op het vlak van de herstructurering van bedrijventerreinen kan geconstateerd worden dat de belangrijkste partijen (gemeenten en ondernemers) nauw betrokken zijn bij de aanpak. De gemeenten in Parkstad hebben er voor gekozen om de uitvoering van activiteiten die in het kader van bedrijventerreinmanagement plaatsvinden door het LIOF en LWV te laten verrichten. Hierbij kan gesproken worden van strategische netwerken tussen gemeenten, regiobestuur, LIOF en LWV.

Het leiderschap is niet duidelijk toe te schrijven aan één of meerdere personen of organisaties. Wel duidelijk is dat de betrokkenheid van ondernemersverenigingen zoals het LMV een belangrijke succesfactor is.

Politieke steun van gemeenten en provincie is duidelijk aanwezig op het niveau van de colleges. Nog niet duidelijk in hoeverre deze politieke steun ook vertaald wordt in financiële steun voor de projecten. De politieke steun voor herstructurering is in belangrijke mate te verklaren uit het feit dat Parkstad een sterk industriële traditie heeft en bedrijventerreinen een belangrijke vestigingsplaats zijn en dus veel werkgelegenheid herbergen. Daarnaast is de sociaal economische positie van Parkstad niet sterk en is behoud en ontwikkeling van werkgelegenheid belangrijk.

4.4 Stadsregio Rotterdam

De Stadsregio Rotterdam is een samenwerkingsverband van 18 gemeenten rondom Rotterdam, die samenwerken op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, werkgelegenheid, verkeer en vervoer, milieu, groen en zorg. De volgende 18 gemeenten maken deel uit van de Stadsregio Rotterdam: Albrandswaard, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Westvoorne. In de Stadsregio Rotterdam wonen circa 1,19 miljoen inwoners, waarvan Rotterdam het zwaartepunt vormt [www.stadsregiorotterdam.nl].



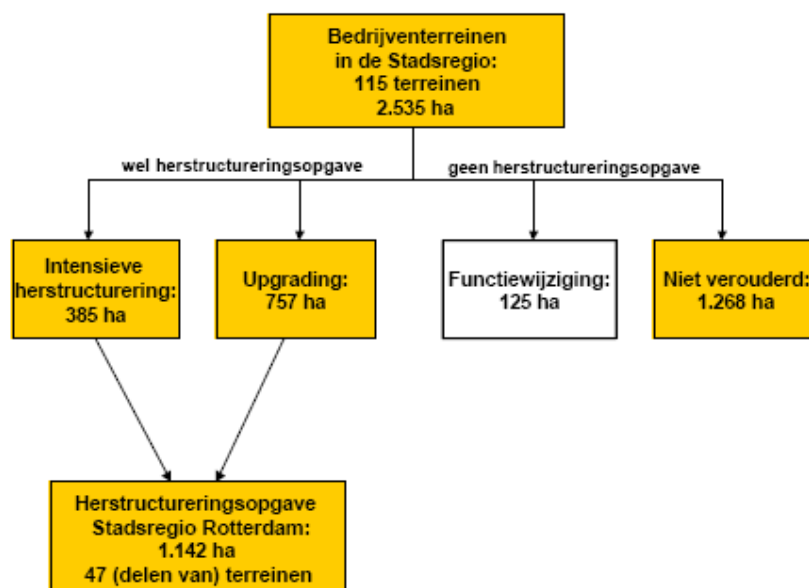
De samenwerking in de Stadsregio Rotterdam was tot 1 januari 2005 geformaliseerd in de Kaderwet bestuur in verandering. Hierdoor is het mogelijk dat de Stadsregio een aantal wettelijke taken heeft overgenomen van de provincie Zuid-Holland. Dit betekent dat de Stadsregio de verantwoordelijkheid heeft voor het regionale beleid op het terrein van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, wonen, economie, groen, milieu en jeugdzorg. Naast het uitvoeren van wettelijke taken, voert de Stadsregio ook taken uit die de gemeenten aan haar hebben overgedragen. Zo zorgt de Stadsregio voor afstemming en ondersteuning van gemeenten bij vraagstukken over werk en inkomen.

4.4.1 Ruimtelijk-economische omstandigheden

In de Economische Visie van de Stadsregio wordt geconstateerd dat de haven en havengerelateerde industrie de belangrijkste motor zijn en blijven voor de regionale economie. In de toekomst wordt geen grote omschakeling voorzien naar andere sectoren. Wel is van belang te verbreden op de afgeleide en toeleverende sectoren van het Haven-industrieel Complex (HIC). Een groot deel van de zakelijke dienstverlening en kenniseconomie is gekoppeld aan het HIC. Naast het HIC-cluster zijn de agro-industrie, de milieudienstverlening, de groot- en kleinhandel en de zakelijke diensten andere goed vertegenwoordigde clusters, maar relatief kleiner in omvang [Stadsregio Rotterdam, oktober 2003].

Het aandeel industriële werkgelegenheid op de totale werkgelegenheid is in de Stadsregio tussen 1980 en 1995 met 10% teruggelopen. Het aandeel zakelijke dienstverlening daarentegen stijgt fors. De overgang van industrie naar diensten is een proces dat zich nadrukkelijk manifesteert vanaf 1980 tot nu. Het gebied van de Stadsregio is een belangrijke bron van werkgelegenheid in Nederland. In totaal bevindt zich ongeveer 10% van de Nederlandse werkgelegenheid in deze regio. Meer dan de helft (51%) van de beroepsbevolking in de Stadsregio is werkzaam in de commerciële en niet-commerciële dienstverlening [Stadsregio Rotterdam, oktober 2003].

Uit de analyse die ten grondslag ligt aan de economische visie van de Stadsregio Rotterdam, blijkt dat de regio achterblijft qua inkomens- en werkgelegenheidsgroei. Met name geldt dit voor Rotterdam en Schiedam. De werkloosheid ligt hier, in vergelijking met andere gemeenten in de regio, respectievelijk 2% en 5% hoger. Het inkomen ligt in deze gemeenten bijna 5% lager. De overige gemeenten presteren op een landelijk vergelijkbaar niveau. Een positief gegeven is de hoge productiviteitsontwikkeling in de regio. De Stadsregio profiteert hier echter te weinig van. Het verdiende inkomen komt te veel buiten de regio terecht. Door dit 'koopkrachtlek' wordt er onvoldoende uitgegeven in de regio wat tot minder werkgelegenheid leidt [Stadsregio Rotterdam, oktober 2003]. De grootste groep (41%) van de beroepsbevolking in de Stadsregio heeft als achtergrond Havo/Vwo/Mbo. De kleinste groep (9%) is WO-geschoold. Vergelijken met de andere grote steden loopt Rotterdam (nog steeds) duidelijk achter. Specifieke bedrijventerreinen worden nog steeds gezien als de smeerolie voor de economie in de Stadsregio. Het onveranderlijke belang van bedrijventerreinen blijkt bijvoorbeeld uit de navolgende cijfers. In 1989 bevond 24 procent van alle werkgelegenheid in de provincie Zuid-Holland zich op droge bedrijventerreinen. In 2000 was dat aandeel gegroeid naar 28 procent. De groei van de werkgelegenheid op droge bedrijventerreinen bedroeg in die periode maar liefst 40 procent terwijl de groei buiten deze terreinen 26 procent bedroeg [Stadsregio Rotterdam en OBR, september 2002].



Bron: ETIN Adviseurs, Tilburg, 2002

De Stadsregio heeft een forse herstructureringsopgave gedefinieerd. Uit analyses blijkt dat de herstructureringsopgave ruim 1.100 ha groot is, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen intensieve herstructurering en upgrading. De vele haventerreinen in de Stadsregio maken hiervan geen onderdeel uit. Bij intensieve herstructurering worden (delen van) het terrein intensief aangepakt worden. Door verplaatsing van bedrijven en herontwikkeling van delen van het terrein zal de huidige bedrijvigheid deels plaatsmaken voor andersoortige, veelal hoogwaardige, bedrijfsactiviteiten. De bedrijfsfunctie van het terrein blijft behouden. Ook bij upgrading blijft de bedrijfsfunctie van het bedrijventerrein behouden, maar veelal voor de bestaande bedrijvigheid. Het gaat hierbij om een grondige aanpak van de terreininrichting met als doel de kwaliteit van het gehele terrein te vergroten. Maatregelen zijn bijvoorbeeld het vergroten van de parkeercapaciteit, inrichting en kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte, herinrichten van wegprofielen, etc. [ETIN adviseurs, mei 2002].

4.4.2 Visie en strategie

De Stadsregio beschikt over visies op verschillende beleidsterreinen. Zo is er februari 2005 het Ontwerp Ruimtelijk plan regio Rotterdam 2020 verschenen (RR2020). Dit plan is zowel het provinciale streekplan voor de Stadsregio als het structuurplan van de Stadsregio. Het geeft aan hoe de gewenste ruimtelijk ontwikkeling van de Stadsregio in de komende 15 jaar zou moeten plaatsvinden [Stadsregio Rotterdam en provincie Zuid-Holland, februari 2005]. RR2020 is mede gebaseerd op de bestaande programma's en visies op bedrijventerreinen; zowel wat betreft de nieuwe terreinen als de bestaande.

Voor bedrijventerreinen in het algemeen is er in de Stadsregio het Programma voor bedrijven, waarin het beleid van de gemeente Rotterdam en dat van de Stadsregio geformuleerd zijn. [Stadsregio Rotterdam en OBR, september 2002]

Specifiek voor de herstructureringsopgave van de bedrijventerreinen in de Stadsregio is een herstructureringsprogramma opgesteld [ETIN adviseurs, mei 2002]. In het programma zijn 10 bedrijventerreinen tot regionale prioriteit verheven. De herstructurering van deze 10 terreinen wordt, vanuit de regio met expertise ondersteund. De door de Stadsregio gekozen prioriteiten worden ook door de provincie onderschreven. De inzet die door de regio gepleegd is door het opstellen van het programma en de inzet van expertise bij de prioritaire terreinen is echter het maximale wat er vanuit de regio (gelet op de beschikbare middelen) kan plaatsvinden

4.4.3 Leiderschap

In het verleden werden regionale ontwikkelingen veelal door de stad Rotterdam getrokken. Maar de laatste tijd heeft de stad Rotterdam zich min of meer terugtrokken wegens gebrek aan medewerking bij de andere regiogemeenten en vanwege de toegenomen aandacht in de Rotterdamse politiek voor de eigen stedelijke problemen. Het huidige college geeft minder blijk van het belang dat Rotterdam heeft bij de regio.

De regionaal portefeuillehouder EZ is de burgemeester van Schiedam. Hij speelt door zijn bestuurlijke ervaring en kennis op dit onderwerp een duidelijke rol als bestuurlijk trekker. Hij speelt een belangrijke rol bij het onderhouden van relaties met de provincie en was initiator voor het inzetten van de externe expertise bij de prioritaire herstructureringsprojecten.

4.4.4 Strategische netwerken

Op regionaal niveau is het Regionaal Economisch Overleg (REO) het platform waarin overheid en bedrijfsleven elkaar ontmoeten. In het REO hebben de gemeenten, de provincie en de kamer van koophandel als vertegenwoordiger van het regionaal bedrijfsleven zitting. Het REO fungeert tevens als het overleg van de wethouders EZ in de Stadsregio en is daarmee één van de formele commissies van het bestuur van de Stadsregio.

De kamer van koophandel speelt een duidelijke rol bij het agenderen van het probleem van kwaliteit op bestaande bedrijventerreinen. Dit is vooral een regionale en getrapte rol, lokaal gebeurt dit vooral door de lokale ondernemersverenigingen. De lokale belangenvertegenwoordiging bereikt het regionale podium niet of nauwelijks direct.

Op regionaal niveau zijn op het gebied van economische ontwikkeling naast de formele organisatie van het REO en de Stadsregio nauwelijks andere netwerken te onderscheiden. De Economic Development Board of Rotterdam (EDBR) richt zich in eerste instantie op de stad Rotterdam [www.edbr.nl]. De inhoudelijke aandachtspunten van de EDBR zijn ook sterk gericht op de ontwikkeling van de grootstedelijke (kennis) economie. Daarmee is de EDBR ook minder interessant voor de regiogemeenten en andersom.

De Stadsregio participeert in provinciale trajecten zoals het programma Duurzaam Economisch Ruimtegebruik (DECOR), omdat doelstellingen aansluiten bij die van de Stadsregio en omdat er via dat kanaal de verdeling van provinciale middelen plaatsvindt. In EU fondsen wordt door de Stadsregio niet actief gezocht naar geld. Dit gebeurt wel door Rotterdam en Schiedam. Daarnaast wordt de samenwerking in de Randstad tussen de grootste 4 gemeenten en betrokken provincies als een speerpunt gezien. Dit overleg is vooral belangrijk voor het beïnvloeden van het Rijk, omdat de ervaring leert dat de

samenwerking op het niveau van de Randstad wordt eerder serieus genomen dan een afzonderlijke regio of gemeente.

4.4.5 Politieke steun

Economische ontwikkeling in het algemeen en bedrijventerreinen in het bijzonder worden in de Stadsregio vaak door de lokale politiek niet als een lokaal belang gezien. Woningbouw en voorzieningen zijn de onderwerpen die op meer belangstelling van de lokale politiek kunnen rekenen. Gemeenten ervaren ten aanzien van bedrijventerreinen dat als ware dat de lasten groter zijn en lokaal neerslaan, maar de lusten in de vorm van werkgelegenheid en spin off vooral regionaal. Politiek draagvlak is daarmee moeilijk te verwezenlijken. Binnen de regio en binnen de gemeenten is sprake van verkokering van beleid, waarbij verschillende claims op dezelfde gebieden zonder samenhang met elkaar ontwikkeld worden. Hierdoor worden ook keuzes zonder samenhang gemaakt.

In de Stadsregio Rotterdam is herstructurering een politiek issue, omdat herstructurering gezien wordt als argument om geen nieuwe terreinen aan te hoeven leggen. Nieuwe terreinen liggen veelal politiek gevoelig en het is dus veiliger om eerst de inzet te richten op de bestaande terreinen. Nieuwe terreinen moeten vaak concurreren met andere functies als wonen en groen. Ondanks de politieke aandacht is de daadwerkelijke inzet op bedrijventerreinen laag; de sense of urgency ontbreekt. Dit blijkt onder andere uit het veelal ontbreken van voldoende lokale middelen (geld en menskracht), die nodig zijn om herstructurering op te pakken. Hierdoor is het ook moeilijk om aanvullende financiering te vinden omdat zonder lokale financiering er ook geen subsidies van rijk en provincie zullen komen. Dit terwijl het merendeel van de geldstromen vanuit rijk en provincie die beschikbaar zijn voor bedrijventerreinen gericht zijn op bestaande terreinen.

Binnen de Stadsregio is bundeling van lokale middelen en het gericht inzetten hiervan op geselecteerde projecten niet aan de orde. Iedere gemeente verzamelt zelf de benodigde gelden.

Uit de ervaringen met de geprioriteerde projecten blijkt dat de uitvoering van de projecten door de gemeenten een groot knelpunt is. Lokaal ontbreekt het (vooral bij de kleinere gemeenten) vaak aan voldoende kennis en menskracht. Herstructurering blijkt lokaal vaak niet zo'n hot onderwerp te zijn als bijvoorbeeld de kwaliteit van de gemeentelijke taken zoals onderhoud, wegen, belastingen en veiligheid. Het is niet te verwachten dat er een regionale ontwikkelingsmaatschappij voor de Stadsregio wordt opgericht. Wel waarschijnlijk is dat er specifiek voor de grote strategische projecten iets georganiseerd zal gaan worden. Voorbeelden zijn de Hoeksche Waard, Zuidplaspolder en Ridderster. Bij die laatste is het te verwachten dat de Stadsregio hierbij een rol gaat spelen. In de loop van 2005 wordt hierover meer duidelijk. Voor Ridderster wordt gedacht aan regionale ondersteuning en aansturing van de uitvoering, inclusief overdracht van bevoegdheden.

4.4.6 Maatschappelijke steun

Directe maatschappelijke steun voor herstructurering (anders dan via de kamer van koophandel) vindt op regio niveau niet plaats. Wel op lokaal niveau, waar lokale ondernemersverenigingen een rol spelen. Daar staat vaak vooral het beheer en onderhoud van de terreinen op de agenda. Dat sluit goed aan bij de analyses dat het merendeel van de herstructureringsopgave bestaat uit upgrading.

4.4.7 Conclusie organiserend vermogen Stadsregio Rotterdam

In Stadsregio Rotterdam wordt op veel terreinen intensief samengewerkt. De samenwerking op het vlak van economische ontwikkeling en dus ook van gebiedsontwikkeling in dat kader (zoals herstructurering van bedrijventerreinen) blijft echter beperkt tot gezamenlijke visievorming en procesondersteuning. Daadwerkelijke realisatie van gebiedsontwikkeling door de regio vindt binnen het beleidsterrein economie niet plaats. Dit ondanks het feit dat op het niveau van visies het belang van bedrijventerreinen voor de regionale economie

nadrukkelijk onderstreept is. Bij andere beleidsvelden, zoals verkeer en vervoer en stedelijke vernieuwing beschikt de Stadsregio over omvangrijke fondsen en speelt de regio daardoor ook een belangrijke rol bij de realisatie van projecten binnen deze beleidsterreinen.

De aanpak van de bedrijventerreinen is grondig inhoudelijk onderbouwd in zowel ruimtelijke als economische visies en programma's. Dat de feitelijke realisatie ondanks deze inhoudelijke onderbouwing op regionaal niveau toch moeizaam van de grond komt, heeft vooral te maken met onvoldoende lokale politieke steun. Hierdoor vindt er lokaal onvoldoende vertaling van de regionale ambities plaats in menskracht en middelen. Maatschappelijke steun uit zich op regioniveau alleen via de kamer van koophandel. Het leiderschap is op regionaal niveau toe te wijzen aan de regionaal portefeuillehouder, maar zijn rol blijft beperkt tot het faciliteren van de lokale projecten via visie- en beleidsontwikkeling. De mogelijkheden van regionale steun aan lokale projecten is financieel beperkt en blijft beperkt tot de inzet van ondersteunende expertise. Ook voor de Stadsregio Rotterdam kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van regionale gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen. Wellicht dat in de toekomst dit bij de aanleg van nieuwe terreinen wel aan de orde komt.

4.5 Stedendriehoek

De Stedendriehoek is een samenwerkingsverband van gemeenten in het oostelijk deel van de Veluwe. Binnen de Stedendriehoek zijn zeven gemeenten actief: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen. In eerdere instantie was het aantal gemeenten groter, maar een recente gemeentelijke herindeling heeft het aantal teruggebracht tot zeven.



De Stedendriehoek is een gebied met drie stedelijke gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen en vier meer landelijke gemeenten. In de Stedendriehoek wonen circa 415.000 inwoners [www.regiostedendriehoek.nl]. Een bijzonder gegeven van deze regio is dat er samengewerkt wordt door gemeenten, die gelegen zijn in de provincies Overijssel en Gelderland. De samenwerking in de Stedendriehoek vindt plaats binnen een regeling op basis van de Wet Gemeenschappelijke regeling (WGR).

Als gevolg van de gemeentelijke herindeling is een nieuwe gemeenschappelijke regeling opgesteld. In de nieuwe gemeenschappelijke regeling die per begin juli 2005 in werking is getreden, worden de bestuurlijke condities geschapen voor de samenwerking tussen de gemeenten. Uitgangspunt is dat er geen taken van de verschillende gemeenten overgedragen worden aan de regio Stedendriehoek. De gemeenschappelijke regeling is uitsluitend bedoeld voor het faciliteren van de besluitvorming over inhoudelijke onderwerpen waarop de gemeenten samenwerken. Nadrukkelijk is gesteld dat de inhoud leidend is voor de samenwerking. In de Stedendriehoek wordt op 3 inhoudelijke pijlers samengewerkt; sociaal, fysiek en economie [Stedendriehoek, maart 2005].

4.5.1 Ruimtelijk-economische omstandigheden

De economische structuur in de regio Stedendriehoek is breed georiënteerd en gevarieerd, van sterke industriële bedrijfstakken zoals papierindustrie en drukkerijen tot hoogwaardige zakelijke dienstverlening zoals verzekeraars (“Even Apeldoorn bellen”) en van uitgeverij tot groothandels- en distributie-activiteiten. Deze economische activiteiten zijn in hoofdzaak geconcentreerd in de drie steden van de Stedendriehoek. Vooral de industrie is met circa 43000 werknemers (in 2002) een belangrijke werkgever in de regio. [Ondernemers Platform Stedendriehoek, 2005]

In de meer landelijke gemeenten in de Stedendriehoek spelen recreatie, toerisme en de agrarische sector ook een belangrijke rol in de werkgelegenheidsstructuur. De werkgelegenheid in de Stedendriehoek is de afgelopen jaren toegenomen, waarbij de Stedendriehoek ten opzichte van andere regio's in Nederland een middenpositie inneemt [bureau Louter, juli 2004].

De belangrijkste bedrijventerreinen zijn gelegen in de drie steden. Vooral Deventer en Zutphen hebben een achtergrond in de industrie, wat ook te zien is aan grote en oudere bedrijventerreinen in deze steden.

4.5.2 Visie en strategie

De Stedendriehoek werkt aan een integrale Structuurvisie, die na de zomer 2005 gereed zal zijn voor een breed regionaal inspraaktraject. Met deze Structuurvisie heeft de Stedendriehoek de ambitie om ruimtelijke verschillen in de regio te benadrukken. Maar niet alleen meer variatie in het aanbod van woon- en werkmilieu, maar juist ook in natuur, landschap, recreatie en bereikbaarheid en in de onderlinge samenhang hiertussen. Het aanbieden van een optimale keuzevrijheid voor de wensen en behoeften van bewoners, ondernemers en gebruikers van onze regio biedt een duurzaam perspectief op de toekomstige ontwikkeling van de Stedendriehoek als geheel. [Stedendriehoek, februari 2004] Het opstellen van de Structuurvisie is vooral een proces geweest dat zich voltrokken heeft tussen de gemeenten. Derden zoals corporaties, bedrijfsleven, landbouw etc zijn alleen bij start betrokken geweest. Hierbij is wel uitvoerig stilgestaan bij de programmatische kant van de structuurvisie, met als centrale vraag; “wat moet de komende tijd ontwikkeld worden”. Over het programma dat ontwikkeld moet worden bestaat niet of nauwelijks discussie tussen de gemeenten en ook niet met het bedrijfsleven en andere organisaties.

De verdere uitwerking van de structuurvisie, waarbij vooral de ruimtelijke component aan de orde is (“waar moeten ontwikkelen gaan plaatsvinden”), is primair een gemeentelijke aangelegenheid. Naar verwachting zal over de locatie van enkele ontwikkelingen wel discussies ontstaan tussen de gemeenten en tussen regio en maatschappelijke middenveld, waaronder het georganiseerd bedrijfsleven. In de structuurvisie ligt de meeste nadruk op de ontwikkeling van nieuwe terreinen.

Op basis van de structuurvisie wordt geen separate visie op bedrijfsterrinen en herstructurering ontwikkeld. Wel is er al een herstructureringsprogramma ontwikkeld. In het programma is een overzicht opgenomen van de bedrijventerrinen in de regio die de komende tijd voor herstructurering in aanmerking komen. Per terrein is aangegeven in welke fase van de planvorming te verkeren. Het programma moet nog voorzien worden van financiën en een concrete prioritering, omdat te verwachten valt dat de omvang van de opgave de beschikbare middelen te boven zal gaan. Grote opgaven zoals de herstructurering van de bedrijventerrinen Bergweide en Mars zijn vooruitlopend op het uitvoeringsprogramma al in uitvoering gebracht. Hierbij zijn de beide gemeenten Deventer en Zutphen bij subsidieaanvragen ondersteund door de rest van de Stedendriehoek [Stedendriehoek, maart 2004].

Het herstructureringsprogramma wordt onderdeel van het Regionale Uitvoeringsprogramma Stedendriehoek (RUPS). Alle regionaal belangrijke uitvoeringsprojecten moeten op termijn onderdeel worden van het RUPS. Het is de bedoeling om op basis van het RUPS ook de provincies Gelderland en Overijssel en het rijk te overtuigen in de Stedendriehoek te investeren. Parallel aan de hernieuwde gemeentelijke samenwerking heeft er ook binnen het bedrijfsleven een intensivering van de samenwerking plaatsgevonden.

4.5.3 Leiderschap

Voor de sturing van de economische samenwerking in de Stedendriehoek bestaat er een stuurgroep Economische Zaken, die gevormd wordt door de wethouders EZ van de gemeenten. Naast deze stuurgroep functioneert een breder Platform EZ, dat wordt gevormd door de wethouders EZ, plus de gedeputeerden EZ van Overijssel en Gelderland, de voorzitter van de kamer van koophandel Veluwe en Twente, de voorzitter van de regionale afdeling van VNO-NCW en de voorzitter van de regionale afdeling van Midden- en kleinbedrijf Nederland (MKB). Voor de ambtelijke ondersteuning van zowel de stuurgroep als het platform fungeren ambtelijke equivalenten. Beide organen hebben een andere voorzitter. Deze voorzitters fungeren beide als bestuurlijk trekker van de economische samenwerking in de Stedendriehoek. Binnen het bedrijfsleven zijn het vooral de voorzitters van VNO-NCW en MKB die als trekkers fungeren.

De samenwerking vindt plaats vanuit het besef dat men samen sterk staat en niet vanuit een opgelegde samenwerking. Uitgangspunt bij de samenwerking is dat op regionaal niveau plaatsvindt wat niet op lokaal niveau kan plaatsvinden en de samenwerking altijd op basis van inhoud plaatsvindt.

4.5.4 Strategische netwerken

Er is in de afgelopen jaren door de Stedendriehoek bij het rijk gelobbyd voor een duidelijke positie in allerlei rijksnota's. Dit heeft geresulteerd in het feit dat de tweede kamer een motie heeft aangenomen waarin gesteld wordt dat ook stedelijke netwerken als de Stedendriehoek in aanmerking moeten kunnen komen voor financiële steun van het rijk [www.regiostedendriehoek.nl].

Naast de stuurgroep en het platform, zijn er geen structuren waarin overleg plaatsvindt op het regionaal niveau. Een uitzondering hierop is een overleg over HBO in de Stedendriehoek. In dit overleg participeren de steden Apeldoorn en Deventer en Saxion Hogeschool. Daarnaast functioneert in de Stedendriehoek ook een platform arbeidsmarktbeleid. Opvallend is dat gemeentebestuurders en bedrijfsleven en provincie elkaar vinden in het platform, maar dat er geen structuur bestaat waarbij raadsleden uit de Stedendriehoek elkaar ontmoeten. In het algemeen kan gesteld worden dat raadsleden nog beperkt betrokken zijn. Begin 2005 heeft een voorlichtingsbijeenkomst plaatsgevonden voor de nieuwe raadsleden over de structuurvisie. Wel is het zo dat gemeenteraadsfracties uit de verschillende gemeenten elkaar binnen partijverband ontmoeten.

4.5.5 Politieke steun

Naast inhoudelijke aanleidingen is ook het besef bij bestuurders in de verschillende gemeenten in de Stedendriehoek dat problemen en ontwikkelingen niet op eigen kracht gedaan kunnen worden, maar dat hiervoor samenwerking noodzakelijk is. Zo bereikt een individuele gemeente weinig bij haar lobby activiteiten bij rijk en provincie. Als er gesproken wordt namens een regio, laat de ervaring in de Stedendriehoek zien dat hogere overheden eerder geneigd zijn om hier op in te gaan. Resultaten die zodoende bereikt zijn is het feit dat de Stedendriehoek bij het rijk op de agenda is gekomen. Zowel in de Nota Ruimte als in Pieken in de Delta neemt de Stedendriehoek inmiddels een prominente plaats in.

Zoals gesteld zijn raadsleden niet veel betrokken geweest bij de Stedendriehoek. In discussie voorafgaand aan de nieuwe WGR-regeling voor Stedendriehoek, wordt de betrokkenheid van de raden als essentieel gezien. De gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende taak in hun gemeenten en daarmee binnen de samenwerking van de Stedendriehoek. Door het voorleggen van werkprogramma's, tussenrapportages en de begroting/jaarrekening van de Stedendriehoek worden de gemeenteraden in staat gesteld bovengenoemde taken beter in te vullen [Stedendriehoek, januari 2005].

De herstructurering van bedrijventerreinen is vooral een initiatief van de gemeenten geweest. Doordat de provincie Overijssel betrokkenheid toont bij de Stedendriehoek is ook Gelderland zich meer gaan bemoeien met de regio. In het verleden was er vanuit de provincie vooral belangstelling voor de regionale samenwerking in het KAN-gebied en minder voor de Stedendriehoek.

4.5.6 Maatschappelijke steun

Maatschappelijke organisaties zijn behoudens de vertegenwoordigers van ondernemersorganisaties in het platform niet betrokken bij het economisch beleid van de Stedendriehoek. Per 1 september start de inspraakronde voor de structuurvisie, waardoor eenieder in de gelegenheid wordt gesteld een reactie te geven.

In de voorstellen voor de nieuwe WGR-regeling is niets te vinden over de wijze waarop door de Stedendriehoek actief gezocht zal worden naar maatschappelijke steun.

4.5.7 Conclusie organiserend vermogen Stedendriehoek

De Stedendriehoek is een regio met beperkte sociaal-economische problemen. Hierin is dus geen overduidelijke aanleiding te onderkennen voor vergaande samenwerking en regionale gebiedsontwikkeling. De samenwerking heeft daarom meer het karakter van inhoudelijke samenwerking op verschillende terreinen. Zo is bijvoorbeeld wel een gezamenlijk opgave voor de herstructurering van bedrijventerreinen gedefinieerd, maar is van regionale gebiedsontwikkeling geen sprake. Daarvoor bevindt de samenwerking zich nog teveel in een startfase.

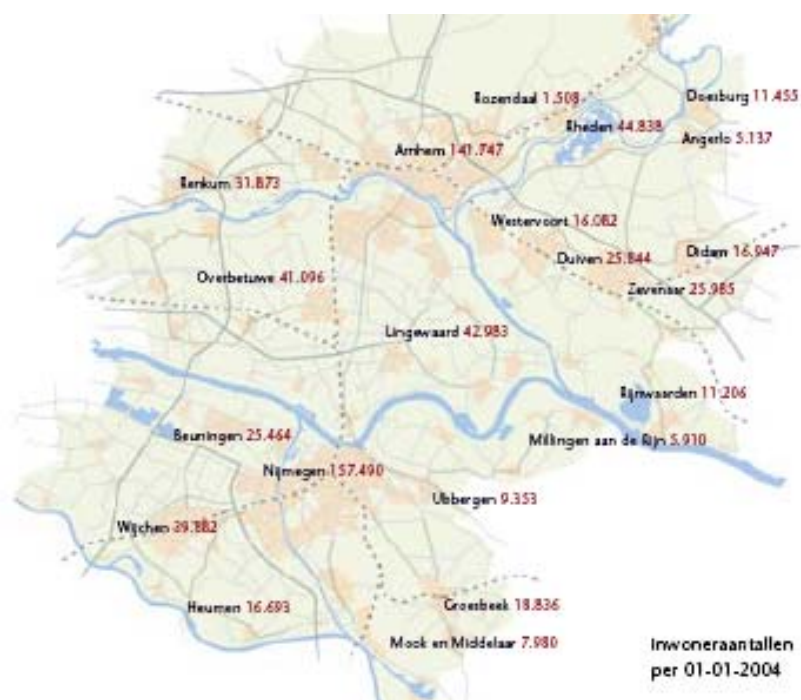
Visievorming is met het opstellen van de Structuurvisie in gang gezet. Nog niet duidelijk is in hoeverre deze visie ook een integraal karakter heeft en daarmee sturend kan zijn aan de toekomstige ontwikkeling in brede zin van de Stedendriehoek, zoals de wijze waarop omgegaan wordt met bedrijventerreinen. De betrokkenheid van het regionaal bedrijfsleven is georganiseerd en wordt ingevuld.

Politieke steun voor ontwikkelingen in de Stedendriehoek wordt vooral gezocht bij de leden van de colleges van B&W van de gemeenten. Daarnaast is actief ingezet op het verkrijgen van steun van het Rijk. Gelet op de prominente positie van de Stedendriehoek in de Nota Ruimte en de nota Pieken in de Delta is men daarin geslaagd. Ook ondersteuning van de ambities van de Stedendriehoek door de beide provincies is een bewijs van het succesvol zoeken naar politieke steun. In de nieuwe regeling voor de samenwerking in de Stedendriehoek is ook nadrukkelijk aandacht voor het betrekken van de gemeenteraden bij de samenwerking, om zodoende ook daar politieke steun te verkrijgen.

In de Stedendriehoek is geen sprake van regionale gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling wordt door de individuele gemeenten georganiseerd. Op regionaal niveau worden de faciliterende kaders opgesteld, zoals het ruimtelijk beleid en een gezamenlijk uitvoeringsprogramma (RUPS).

4.6 Knooppunt Arnhem Nijmegen

In de regio Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN) werken 20 gemeenten samen op het gebied van verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en milieu. Het KAN omschrijft het doel van de samenwerking als het behouden en versterken van de kwaliteiten van het KAN-gebied om daarmee bewoners en bedrijven te binden aan de regio. Behalve Arnhem en Nijmegen maken ook de volgende gemeenten deel uit van het KAN: Beuningen, Duiven, Doesburg, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaard, Rozendaal, Ubbergen, Westervoort Wijchen en Zevenaar. In het KAN wonen ruim 700.000 inwoners.



Het KAN is net als de Stadsregio Rotterdam een regio waar de samenwerking op basis van de Kaderwet bestuur in verandering georganiseerd werd en zal gaan plaatsvinden in het kader van de Wijzigingenwet WGR-plus. Het regionaal bestuur van het KAN heeft op basis van deze wettelijke regelingen formele bevoegdheden, bijvoorbeeld tot het vaststellen van een Regionaal Structuurplan. In het algemeen houdt het KAN zich alleen bezig met bovenregionale opgaven en dan vooral op beleidsniveau. De uitvoering van beleid vindt plaats door de gemeenten dan wel door speciaal daarvoor in het leven geroepen organisaties als een bedrijfsschap, waarin enkele gemeenten samenwerken [www.kan.nl].

4.6.1 Ruimtelijk-economische omstandigheden

In de jaren negentig heeft de regio een voorspoedige werkgelegenheidsontwikkeling doorgemaakt. De groei van de beroepsbevolking in het KAN tussen 1992 en 2002 ligt met 20 procent hoger dan het landelijk gemiddelde (18 procent).

Opvallend aan de economische structuur is vooral de breedte ervan met een grote variëteit aan economische sectoren. In de sectoren landbouw, industrie, bouw, handel en commerciële dienstverlening is al een paar jaar sprake van verlies aan banen in de regio (sinds 2001 zo'n 3 procent). Daarentegen groeit de werkgelegenheid in de sectoren overheid, onderwijs, gezondheidszorg, sociale en maatschappelijke dienstverlening al jaren met 3 à 4 procent per jaar. Met name in de gezondheidszorg is de werkgelegenheidsgroei fors. Eén op de vijf werkplekken is gerelateerd aan de gezondheidszorg. Opmerkelijk in het KAN is de opkomst van de 'creatieve industrie'. In deze sector, die bestaat uit vaak kleine, creatieve ondernemingen als uitgeverijen, reclamebedrijven, muziekindustrie, architectenbureaus etc groeide de werkgelegenheid in de provincie Gelderland in de afgelopen tien jaar fors. In Arnhem en Nijmegen behoort eenderde van de beroepsbevolking tot de categorie hoger opgeleiden. Dit hoge aandeel wordt verklaard door de aanwezigheid van hoogwaardige werkgelegenheid en veel instellingen voor hoger onderwijs. De economische structuur van beide steden kenmerkt zich door relatief veel zakelijke diensten en vooral veel overige dienstverlening in de sectoren openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg, welzijn, sport en cultuur. Nijmegen is een universiteitsstad met veel culturele en sportieve activiteiten, waarnaast ook gezondheidszorg en kennisintensieve productontwikkeling zijn sterk vertegenwoordigd. In Arnhem ligt een sterker accent op de (semi)overheidsdiensten en zakelijke dienstverlening. Een belangrijke bijdrage aan de economische structuur wordt ook geleverd door de kwaliteiten op het gebied van landschap, natuur en cultuur. Vooral de Veluwe en de Nijmeegse Stuwwal zijn grote toeristische en recreatieve trekkers [KAN, november 2004].

Voor wat bedrijventerreinen betreft wordt in het KAN onderkend dat samenwerking noodzakelijk is. Deze samenwerking focust vooral op nieuwe bedrijventerreinen die aangelegd worden. Binnen de regio en gefaciliteerd door het regionaal bestuur werken gemeenten samen om gezamenlijk nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. Zo werken Arnhem en enkele kleinere gemeenten samen om een gezamenlijk bedrijventerrein te ontwikkelen. Hiervoor wordt een bedrijfschap opgericht, dat ook verantwoordelijk wordt voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Op deze manier moet het mogelijk worden om tot verevening van kosten en opbrengsten over te gaan. Ook Nijmegen ontwikkeld samen met buurgemeente Wijchen een bedrijventerrein.

Voorafgaand aan de keuze voor nieuwe bedrijventerreinen zijn eerst de ambities voor herstructurering van de bestaande terreinen uitgewerkt. Aanleiding voor noodzaak herstructurering is vooral gelegen in feit dat bedrijventerreinen gezien worden als belangrijke banenmotor.

4.6.2 Visie en strategie

In 2004 is gestart met het opstellen van het Regionaal Structuurplan 2005 -2020 (RSP). Het is de bedoeling dat het eind 2005 vastgesteld wordt. De startnota die is opgesteld bij de start van het RSP is de bestuurlijke visie waarmee het regiobestuur de maatschappelijke discussie met partijen in de regio aan wil gaan over de toekomstige ontwikkeling van het KAN. Het RSP is een integrale visie op de ontwikkeling van KAN, waarbij de nadruk ligt op de bijbehorende ruimtelijke vertaling. Naast bindende ruimtelijke concrete beleidsbeslissingen zullen ook bindende procesafspraken hierin opgenomen worden. Een belangrijk uitgangspunt van het RSP is het intensiveren van bestaand stedelijk gebied, zowel voor wat betreft bedrijventerreinen als voor woningbouw. In navolging van het takenpakket van het KAN (vooral op fysieke zaken gericht) richt ook dit Structuurplan zich vooral daarop. Het gaat vooral om de ruimtelijke vertaling van onderkende ontwikkelingen. [KAN, maart 2004].

Op het vlak van bedrijventerreinen is er in 2003 beleid geformuleerd in de Nota Bedrijventerreinen KAN. Hierin is heel nadrukkelijk een koppeling gelegd tussen regionale beleidsdoelen ten aanzien van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen en sets van

instrumenten die regio en gemeenten kunnen gebruiken om de geformuleerde ambities waar te kunnen maken [KAN, oktober 2003].

4.6.3 Leiderschap

In het KAN is er een portefeuillehouders overleg economische zaken waarvan de wethouder EZ van Arnhem de voorzitter is en tevens de regionaal portefeuillehouder EZ is. Deze constructie levert soms verwarring op tussen lokale en regionale belangen.

Een andere belangrijke sleutelfiguur is de onafhankelijke voorzitter van het regiobestuur. Hij speelt als onafhankelijk voorzitter een rol door boven de partijen te staan, onder andere bij de samenwerking tussen Arnhem en omliggende gemeenten voor de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein.

4.6.4 Strategische netwerken

Naar aanleiding van het niet doorgaan van de aanleg van het MTC-Valburg is er een dialoog ontstaan tussen projectontwikkelaars en natuur- en milieclubs. Dit heeft er in geresulteerd dat er nu in dat deel van het KAN alsnog een bovenregionaal bedrijventerrein gerealiseerd wordt. Hierbij wordt de aanleg van 85 ha bedrijventerrein gecombineerd met de realisatie van 120 ha natuur. Deze vorm van consensus denken is van de laatste paar jaren en is een omslag in het denken van partijen in het KAN. Het bovenstaande voorbeeld heeft echter nog niet beleid tot een KAN-breed overleg van vergelijkbare strekking.

Behalve dialoog in het maatschappelijk veld wordt er ook gezocht naar dialoog binnen de gemeentelijke organisaties. Zo is er op KAN niveau bij de voorbereiding van de bedrijfsterruinontwikkeling bewust voor gekozen om zowel RO als EZ ambtenaren en bestuurders te betrekken en zodoende verkokering binnen de gemeenten te omzeilen.

4.6.5 Politieke steun

Voor de gemeenteraden is het KAN vaak een ver van hun bed show. De vraag naar het waarom van de samenwerking wordt daarin nogal eens gesteld. De colleges zijn meer regiominded en via verschillende overleggen ook directer betrokken bij het KAN. In de regioraad zitten vooral leden van de colleges van B&W, waardoor er een behoorlijke afstand is tussen het KAN en de afzonderlijke gemeenteraden. Tegenwoordig wordt getracht dat te voorkomen door overleg vanuit KAN met de griffiers, over de wijze waarop de gemeenteraden beter betrokken kunnen worden bij het KAN. De noodzaak hiertoe wordt steeds groter omdat ook onder de raden het besef gegroeid is dat steeds meer zaken op regionaal niveau aangepakt moeten worden.

Het blijkt dat er wel contacten zijn tussen politieke partijen in de verschillende gemeenten en belangenorganisaties over KAN-gerelateerde onderwerpen. Zo zijn er contacten tussen de verschillende Groen Links fracties in de gemeenten.

4.6.6 Maatschappelijke steun

De verschillende ondernemersverenigingen organiseren zich ook op regionaal niveau. Het werkgebied van de regionale kamer van koophandel komt overeen met het KAN. Naast de kanten van koophandel zijn er in het KAN vijf grote ondernemersverenigingen, die vooral ontstaan zijn als belangenvereniging voor een bepaald bedrijventerrein. Wel is er een ondernemersplatform KAN, waarin de verschillende verenigingen en het VNO-NCW zitting hebben. Dit platform speelt een actieve rol en is gesprekspartner van het regiobestuur. De voorzitter van het platform fungeert nadrukkelijk als trekker ook richting eigen achterban. Groene belangenclubs hebben na MTC-Valburg het initiatief genomen om tot overleg te komen. Van beide kanten is er het besef dat er met behoud van eigen verantwoordelijkheden gepraat moet worden en blijkt dat het mogelijk is dat partijen nader tot elkaar komen. Er lijkt nu bijvoorbeeld overeenstemming te komen over de noodzakelijke aanpassingen in de grootschalige infrastructuur in het KAN. De komende tijd zal moeten blijken in hoeverre dit betekent dat er geen beroepsprocedures ingesteld gaan worden.

4.6.7 Conclusie organiserend vermogen Knooppunt Arnhem Nijmegen

De herstructurering wordt ook in het KAN vanuit de regio voorbereid met visies en programma's, maar moet uiteindelijk lokaal gerealiseerd worden. Net als in de Stadsregio Rotterdam heeft het KAN substantieel veel geld voor taken op het gebied van bijvoorbeeld verkeer en vervoer, maar niet voor de uitvoering van projecten op het gebied van economie zoals de herstructurering van bedrijventerreinen.

De onafhankelijke voorzitter van het KAN speelt niet alleen in het algemeen een belangrijke rol door boven de partijen te staan, maar ook door die rol te spelen bij de realisatie van bedrijventerreinen. Hij blijkt hierbij voor zowel de grote als voor de kleine gemeenten de aangewezen persoon te zijn. Dit is te beschouwen als een duidelijke vorm van leiderschap. Het regionaal structuurplan wordt door het KAN gebruikt om te zoeken naar een breed draagvlak voor toekomstige ontwikkelingen. Hierbij wordt actief ingezet op betrokkenheid van een veelheid aan organisaties. Naast deze betrokkenheid op visieniveau is er de laatste tijd ook op projectniveau een dialoog met belangengroepen ontstaan. Met name ondernemersverenigingen en natuur- en milieuorganisaties zijn hierbij actief. Kortom een actieve inzet op het verkrijgen van maatschappelijke steun.

De betrokkenheid van de gemeenteraden is beperkt, waardoor de lokale politieke steun beperkt is. Politieke steun van provincie en rijk is duidelijk wel, gelet op de bestuurlijke status van het KAN en de financiële ondersteuning waar het KAN op kan rekenen.

De betrokkenheid van het KAN bij gebiedsontwikkeling richt zich zowel op regionale beleidsontwikkeling als op het faciliteren van de vorming van specifieke samenwerking tussen enkele gemeenten. De samenwerking tussen deze gemeenten wordt zo ingericht dat niet alleen nieuwe bedrijventerreinen maar ook bestaande terreinen in dit verband aan gepakt kunnen worden. Hierbij gaat een klein deel van de KAN-gemeenten samen daadwerkelijk over tot gebiedsontwikkeling en richt hiervoor een aparte samenwerkingsorganisatie op in de vorm van een bedrijfsschap.

4.7 De Drechtsteden

4.7.1 Ruimtelijk economische omstandigheden

Van oudsher is de economische structuur van de Drechtsteden sterk gericht geweest op de industrie en handel. De economische structuur van de Drechtsteden lijkt in dat opzicht wel op de economische structuur van andere delen van de Zuidvleugel van de Randstad, zoals de regio Rotterdam.

In vergelijking met andere stedelijke regio's in Nederland is het aandeel van de industrie in de werkgelegenheid in de Drechtsteden hoog; 17% t.o.v. 13%. Het aandeel van de zakelijke dienstverlening is lager dan in de rest van Nederland vergelijkbare regio's. De werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening in de Drechtsteden is 28,5 % van de totale werkgelegenheid. Dit is laag ten opzichte van bovengenoemde referentieregio's waar deze werkgelegenheid een aandeel van 41% heeft [Drechtsteden, mei 2005].

De Drechtsteden hebben een belangrijke traditie in werkgelegenheid die gerelateerd is aan de rivieren. Zo is 25% van alle Nederlandse binnenvaartschippers afkomstig uit de Drechtsteden, is Sliedrecht de bakermat van de Nederlandse baggersector en is er door heel de Drechtsteden heen sprake van bedrijven die gerelateerd zijn aan de scheepsbouw en scheepsreparatie. Deze concentratie van werkgelegenheid in deze sectoren staat onder druk als gevolg van concurrentie uit lage lonen landen in Europa en het verre oosten. Steeds meer schepen worden in Oost-Europa of China gebouwd. Het aandeel in de werkgelegenheid van de aan de scheepsbouw gerelateerde bedrijvigheid laat al jaren een daling zien. In de Drechtsteden is veel bedrijvigheid van oudsher geconcentreerd op bedrijventerreinen die veelal aan het water gelegen zijn. Voorbeelden hiervan zijn onder

andere de terreinen Zeehavens Dordrecht, Groote Lindt Zwijndrecht, Oosteind Papendrecht. Juist op deze terreinen richt de inzet van de Drechtsteden als het gaat om de herstructurering van bedrijventerreinen (zie paragraaf 2.6). De afgelopen jaren zijn veel bedrijventerreinen omgezet naar woongebieden. Dit betrof vooral terreinen langs het water die in het kader van het project Drechtoevers getransformeerd zijn. Daarnaast zijn belangrijke clusteringsgebieden van werkgelegenheid de verschillende centra van de gemeenten, met de Dordtse binnenstad als grootste. De Dordtse binnenstad fungeert op het gebied van detailhandel als de binnenstad van heel de Drechtsteden, zeker als het gaat om detailhandel in de niet dagelijkse sectoren. [Drechtsteden, 2002]

Dat de Drechtsteden te maken hebben met een achterstand in de overgang naar een meer op diensten en dienstverlening georiënteerde economie blijkt ook uit het feit dat het aandeel van toerisme en detailhandel in de werkgelegenheidsstructuur relatief laag is. Ondanks de aanwezigheid van het alom geprezen culturele erfgoed en landschappelijke kwaliteiten in de Drechtsteden (de monumentale binnenstad Dordrecht, het werelderfgoed Kinderdijk, de Biesbosch) zijn de Drechtsteden er tot nu toe niet in geslaagd om hiervan in economische zin van te profiteren. Het aantal horecavestigingen is in de Drechtsteden beduidend lager dan in de rest van Nederland. Voor de Drechtsteden bedraagt het aantal vestigingen per 10.000 inwoners 14,7 terwijl het gemiddelde in Nederland 25,8 bedraagt [Dordrecht-Drechtsteden, 2004].

Het gemiddelde opleidingsniveau van de inwoners van de Drechtsteden is laag in vergelijking met andere regio's. In de Drechtsteden is slechts zeer beperkt hoger onderwijs aanwezig (1 PABO). Sinds enige jaren is er geen hoger technisch onderwijs meer in de Drechtsteden. Wel is er een omvangrijk cluster van MBO-opleidingen aanwezig. Dordrecht speelt hierin een belangrijke regionale functie. De werkloosheid is in Dordrecht vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde, terwijl die in de andere Drechtsteden duidelijk lager is. Wel is het aandeel bijstandsgerechtigden en het aandeel langdurig werklozen hoger dan het gemiddelde in Nederland [Dordrecht-Drechtsteden, 2004].

4.7.2 Visie en strategie

De afgelopen jaren is er door de Drechtsteden veel energie gestoken in de ontwikkeling van visies en beleid op de beleidsterreinen waarop samengewerkt wordt. Zo zijn er onder andere visies op de ruimtelijke ontwikkeling, wonen en stedelijke vernieuwing, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling. Een integrale visie op de gewenste ontwikkeling van de Drechtsteden, waarin de bovenstaande beleidsvelden en andere samengebracht zijn, ontbreekt.

De economische visie van de Drechtsteden is verwoord in het Strategisch Economisch Profiel Drechtsteden (met als ondertitel Drechtstad: Shipping Valley). Deze visie is een initiatief van Drechtsteden, Provincie en Kamer van Koophandel Rotterdam. Bij de oprichting van de ROM-D was geconstateerd dat het voor de sturing van het bedrijf ROM-D noodzakelijk is dat er een strategische visie op de gewenste economische ontwikkeling zou komen. De visie is in interactie met een groot aantal actoren in de Drechtsteden tot stand gekomen. Het betrof niet alleen vertegenwoordigers van gemeenten, maar ook van toonaangevende bedrijven en instellingen in de Drechtsteden.

Het Strategisch Economisch Profiel (SEP) geeft een beeld van de gewenste economie van de Drechtsteden in het jaar 2015 en van de belangrijkste stappen om zo ver te komen. De kern van het SEP kan als volgt omschreven worden: "In 2015 profileren de Drechtsteden zich als Shipping Valley. Met Shipping Valley profileren de Drechtsteden zich middels een moderne invulling van de activiteiten, waarin de regio reeds van oudsher een kenmerkende dominante rol heeft vervuld; scheepsbouw, grond- weg- en waterbouw en aanverwante activiteiten". [Drechtsteden, 2000]

Om invulling te geven aan Shipping Valley moet het volgende plaatsvinden; een nieuwe invulling van de economie, een aantrekkelijk vestigingsklimaat en de integratie van de Drechtsteden tot één Drechtstad. Voor de nieuwe invulling van de economie zijn 3

speerpuntsectoren benoemd: maritieme metaal-electrosector, ICT, en creatieve logistiek. Het realiseren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat dient onder andere te geschieden via locatieontwikkeling voor de speerpuntsectoren, hoogwaardige voorzieningen en woonmilieus, goede bereikbaarheid, etc. De integratie tot een Drechtstad heeft tot doel meer daadkracht en duidelijkheid voor het bedrijfsleven te realiseren. Het SEP doet dus niet alleen uitspraken over de wenselijke ontwikkeling van de economie in de Drechtsteden. Nadrukkelijk wordt ook gewezen op de noodzaak van ondersteunende ontwikkelingen op het gebied van bereikbaarheid, wonen, voorzieningen, recreatie, onderwijs etc. Het SEP is daardoor te beschouwen als een redelijk integrale visie op de ontwikkeling van de Drechtsteden, zij het met een duidelijke economische insteek. Het SEP is door het Drechtstedenbestuur en de afzonderlijke raden van de gemeenten vastgesteld, met uitzondering van de ambitie te komen tot een Drechtstad. Het SEP is inmiddels op onderdelen nader uitgewerkt. Zo is er een Structuurvisie Detailhandel en Horeca opgesteld even als een Visie kantoorontwikkeling en een ontwikkelingsvisie Shipping Valley.

Op dit moment (medio 2005) wordt gewerkt aan de herijking van het ruimtelijk beleid van de Drechtsteden, hetgeen eind dit jaar moet leiden tot de vaststelling van een nieuw ruimtelijk structuurbeeld. Deze ruimtelijke visie is sterk gefocust op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de Drechtsteden en doet van daaruit uitspraken over onder andere de economische ontwikkeling zoals over bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. In de ruimtelijke visie wordt duidelijk anders gedacht over de rol van bedrijventerreinen in de regionale economie dan bijvoorbeeld in het SEP. Vanuit een ruimtelijke optiek wordt er minder belang aan de bedrijventerreinen in de Drechtsteden gehecht, onder andere vanwege de voorgenomen ontwikkeling van grote nieuwe bedrijventerreinen in de Hoeksche Waard en Moerdijk.

4.7.3 Leiderschap

Op het niveau van de Drechtsteden als geheel is de voorzitter van het Drechtstedenbestuur, burgemeester van Bandell van Dordrecht, duidelijk degenen die leiding geeft aan de samenwerking. Hij is voor alle partijen acceptabel en wordt gewaardeerd om de initiatieven die hij neemt om de samenwerking te versterken met in achtneming van de belangen van de afzonderlijke gemeenten.

Binnen het beleidsterrein van de economische ontwikkeling fungeert de voorzitter (wethouder EZ van Dordrecht) van de Bestuurlijke Commissie Economie en Bereikbaarheid als trekker. Hij is feitelijk de regionaal portefeuillehouder voor economische ontwikkeling. Zijn dubbele positie waarin het wethouderschap van de grootste gemeente en de verantwoordelijkheid voor de regionale economische ontwikkeling levert soms spanningen op, omdat de belangen vanuit de twee posities niet altijd gelijk zijn.

Als gevolg van de samenwerking met de Kamer van Koophandel en de provincie die ontstaan is door het gezamenlijk opstellen van het SEP, is er de afgelopen jaren geen sprake geweest van een duidelijk leiderschap op het gebied van economische ontwikkeling. Feitelijk was er sprake van een gezamenlijk leiderschap door drie bestuurders uit deze organisaties, hetgeen een verwaterend effect heeft gehad op het leiderschap en de aansturing. Sinds dit jaar is de aansturing van de uitwerking van het SEP in zijn geheel ondergebracht bij de Bestuurlijke Commissie Economie en Bereikbaarheid, waardoor de positie van de voorzitter als regionaal portefeuillehouder economische ontwikkeling verduidelijkt is.

Naast de regionaal portefeuillehouder economische ontwikkeling heeft het Drechtstedenbestuur ook portefeuillehouders benoemd, die verantwoordelijk zijn voor (clusters van) de investeringsprojecten in het kader van Mandenmaken. Zo is er een portefeuillehouder die zich specifiek bezighoudt met de zes herstructureringsprojecten die in het investeringsprogramma zijn opgenomen. Deze portefeuillehouder (wethouder EZ van

Zwijndrecht) is sinds enkele maanden actief, waardoor het moeilijk is om hierover conclusies te trekken.

4.7.4 Strategische netwerken

De samenwerking met provincie en Kamer van Koophandel is hecht sinds het verschijnen van SEP in 2000. Zowel de provincie als de kamer hebben sindsdien samen met de Drechtsteden projecten gefinancierd.

Naast de contacten met de Kamer van Koophandel zijn er op Drechtstedenniveau geen structurele contacten met ondernemersverenigingen etc. Afhankelijk van projecten wordt wel contact gezocht met de regionale ondernemersverenigingen. Zo zijn ondernemers bijvoorbeeld actief bij het verbeteren van het technisch onderwijs in de Drechtsteden. Op lokaal niveau is vaak wel regulier overleg tussen gemeenten en lokale ondernemersverenigingen.

De gemeente Dordrecht heeft medio 2005 een economische adviesraad samengesteld van landelijke zwaargewichten op het gebied van economische ontwikkeling. Het is de bedoeling dat deze adviesraad het college van Dordrecht gevraagd en ongevraagd gaat adviseren over de economische ontwikkeling. De gemeente Dordrecht wil op termijn aanbieden dat ook de Drechtsteden gebruik kunnen maken van deze adviesraad.

4.7.5 Politieke steun

Het SEP is als uitgangspunt van het regionaal economisch beleid vastgesteld door alle gemeenteraden. Bij de uitwerking van deze visie in bijvoorbeeld deelvisies over detailhandel of kantoorontwikkeling, blijkt dat gemeenteraden nog wel eens de neiging de afweging tussen lokale en regionale belangen in het voordeel van de lokale belangen te laten verlopen.

Politieke steun voor herstructureringsprojecten komt ook niet in alle gemeenten even gemakkelijk tot stand. Met name het beschikbaar stellen van voldoende middelen voor planvorming en vooral voor de noodzakelijke investeringen verloopt moeizaam. In het kader van Mandenmaken blijkt dan ook dat de lokale financiering, naast de regionale financiering uit het investeringsfonds, niet overal beschikbaar is. In de afweging tussen belangen van wonen ten opzichte van economie (bijvoorbeeld ten aanzien van bedrijventerreinen) blijken gemeenten veelal te kiezen voor wonen.

De colleges van B&W zijn al sinds het begin van de samenwerking goed betrokken, omdat veel college leden zitting hebben in een bestuurlijke commissie en/of het Drechtstedenbestuur. De raadsleden stonden tot voor kort meer op afstand van de samenwerking, maar eind 2004 is de Drechtstraad in het leven geroepen. In de Drechtstraad komen de vertegenwoordigers van de gemeenteraden bijeen om kaders vast te stellen voor de samenwerking. De raden zijn hierdoor directer betrokken en hebben een controlerende rol. De provincie is sinds enige jaren een belangrijke partner in de samenwerking. Het rijk is niet direct betrokken bij de samenwerking, maar draagt bij sommige projecten wel mee.

4.7.6 Maatschappelijke steun

Maatschappelijke steun voor economische ontwikkeling in het algemeen komt van onder andere van de Kamer van Koophandel en van de ondernemersverenigingen. De Kamer neemt sinds kort ook deel aan de Bestuurlijke Commissie Economie en Bereikbaarheid. De regionale ondernemersverenigingen worden afhankelijk van het project ook betrokken, dan wel worden uitgenodigd om bijvoorbeeld mee te doen in workshops die voor de Drechtstraad over een bepaald onderwerp worden georganiseerd.

4.7.7 Conclusie organiserend vermogen Drechtsteden

De Drechtsteden hebben een lange traditie van samenwerking, maar op het vlak van herstructurering van bedrijventerreinen zijn nog weinig concrete resultaten geboekt. Van regionale gebiedsontwikkeling (in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen) is ondanks het bestaan van de ROM-D geen sprake. De ROM-D is wel door gemeenten

verzocht de herstructurering op zich te nemen, maar zo lang hiervoor de noodzakelijke beleidsmatige en financiële kaders niet beschikbaar zijn, vindt er geen daadwerkelijke uitvoering plaats.

De ruimtelijk economische omstandigheden geven genoeg aanleiding om de kwaliteit van de bedrijventerreinen te verbeteren en zo bij te dragen aan de versterking van de economische ontwikkeling van de regio. Tot voor kort was het leiderschap op het gebied van economische ontwikkeling diffuus, omdat het gedeeld werd tussen vertegenwoordigers van de drie partijen die het initiatief genomen hadden voor het Strategisch Economisch Profiel. Nu de voorzitter van de Bestuurlijke Commissie Economie en Bereikbaarheid meer in de positie van regionaal portefeuillehouder EZ is gekomen is er in ieder geval één persoon die voor het leiderschap dient te zorgen. Nog niet duidelijk is hoe dit zich gaat ontwikkelen, zeker in relatie tot de nieuw in het leven geroepen portefeuillehouder voor de herstructureringsprojecten in het kader van Mandenmaken.

Ondanks het feit dat de Drechtsteden de afgelopen jaren veel energie gestoken hebben in visievorming op veel beleidsterreinen, ontbreekt een integrale visie die de basis is voor deel uitwerkingen. Hierdoor is er nu onder andere een tegenstelling tussen het voorgenomen ruimtelijk beleid en de uitgangspunten van het economisch beleid ten aanzien van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen.

Door de Drechtsteden wordt veel geïnvesteerd in het verkrijgen van maatschappelijke en politieke steun. Zo wordt het maatschappelijk middenveld bij belangrijke onderwerpen actief benaderd en is er sinds enige tijd de Drechttraad. Met betrekking tot economisch beleid is bij het opstellen van de visie nadrukkelijk de samenwerking met niet overheidspartijen gezocht. Als het gaat om de uitvoering van herstructurering zijn het vooral de afzonderlijke gemeenten die hierover overleg voeren met ondernemers. Door de raadsleden via de Drechttraad actief te betrekken bij de samenwerking in de Drechtsteden wordt de politieke lokale steun voor de samenwerking vergroot. Wat dit betekent voor de herstructurering is nog niet duidelijk, omdat hierover door de Drechttraad nog niet gesproken is. Het feit dat de lokale financiering voor de herstructurering niet in alle gemeenten in voldoende mate aanwezig is, maakt wel duidelijk dat vergroting van de politieke steun noodzakelijk is.

5 Analyse organiserend vermogen in regio's

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel de wijze waarop de onderzochte regio's gebruik maken van organiserend vermogen bij de samenwerking voor herstructurering van bedrijventerreinen te analyseren en daarover conclusies te trekken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de conclusies uit hoofdstuk drie en natuurlijk van de beschrijving van de regionale samenwerking in het vorige hoofdstuk. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de rol die de onderzochte regio's hebben bij gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering en de prestaties die de regio's daarbij leveren. De tweede paragraaf gaat in op de wijze waarop de regio's bij hun samenwerking ten behoeve van de herstructurering invulling geven aan organiserend vermogen.

In dit hoofdstuk worden naar aanleiding van de volgende vragen conclusies getrokken:

- Hoe wordt door de selecteerde regio's samengewerkt met betrekking tot gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen?
- Tot welke prestaties in de vorm van concrete gebiedsontwikkeling heeft dit geleid?
- Hoe geven deze regio's invulling aan factoren van organiserend vermogen?
- Zijn de prestaties te verklaren vanuit de factoren van organiserend vermogen?

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of er ook andere factoren zijn die bepalend zijn voor regionale successen bij herstructurering van bedrijventerreinen.

5.2 Regionale rol bij herstructurering

De ervaringen in de onderzochte regio's laten zien dat concrete resultaten op basis van regionale samenwerking bij gebiedsontwikkeling niet erg vanzelfsprekend zijn. In geen van de regio's is het regionale bestuur zelf of uitvoeringsorganisaties die in opdracht van dit bestuur werken, verantwoordelijk voor concrete herstructureringsprojecten. Concrete prestaties van de regio's op het vlak van herstructurering ontbreken dus. Het zijn in alle regio's uiteindelijk de afzonderlijke gemeenten, die in overleg met lokale partners verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke realisatie van herstructureringsprojecten. Wel is het zo dat in alle gevallen de regio's dit ondersteunen, via gezamenlijke beleidsontwikkeling en procesbegeleiding. In de Drechtsteden en de Stadsregio Rotterdam blijkt echter dat ondanks deze ondersteuning lokale successen in de herstructurering ook moeizaam tot stand komen.

Met uitzondering van de Drechtsteden hebben alle andere regio's beleid ten aanzien van bedrijventerreinen geformuleerd. De Drechtsteden hebben wel als onderdeel van het provinciale programma DECOR de bedrijventerreinen met een herstructureringsopgave geprioriteerd.

Illustratief voor de beperkte regionale rol is ook het feit dat geen van de regio's beschikt over substantiële financiële middelen om bij te dragen in de investeringskosten die in projecten gemaakt moeten worden. De twee Kaderwetgebieden / WGR+regio's beschikken voor andere beleidsvelden (bijvoorbeeld volkshuisvesting en verkeer en vervoer) wel over substantiële investeringsmiddelen. Zo heeft de Stadsregio Rotterdam in 2005 voor verkeer en vervoer in totaal circa 280 miljoen euro beschikbaar, terwijl er voor economie slechts € 950.000,- beschikbaar is. Het overgrote deel van de middelen voor verkeer en vervoer komen rechtstreeks van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Geen van de regio's maakt gebruik van een ontwikkelingsmaatschappij om uitvoering kunnen geven aan regionaal beleid met betrekking tot herstructurering. Hoewel de Drechtsteden beschikken over de ROM-D die mede hiervoor opgericht is, heeft dit nog niet geleid tot het daadwerkelijk uitvoering van herstructureringsprojecten. In het KAN richten enkele van de gemeenten wel gezamenlijk een bedrijfschap op ten behoeve van de ontwikkeling van een nieuw gezamenlijk bedrijventerrein. Het is hierbij nadrukkelijk wel de bedoeling dat dit bedrijfschap zich ook bezig gaat houden met herstructurering binnen de aangesloten gemeenten. Verevening tussen de kosten van de herstructurering en de (potentiële) opbrengsten van de nieuwe terreinen behoort dan tot de mogelijkheden.

5.3 Regionale gebiedsontwikkeling en organiserend vermogen

De theorie van organiserend vermogen gaat er vanuit dat een gerichte inzet op alle elementen nodig is om tot optimale prestaties te komen. De beperkte regionale prestaties op het gebied van herstructurering zijn daarom een mogelijke verklaring voor een gebrekkige invulling van organiserend vermogen. In hoofdstuk vier is beschreven op welke wijze de regio's invulling geven aan organiserend vermogen bij hun samenwerking bij herstructurering van bedrijventerreinen.

Het leiderschap is in alle regio's redelijk diffuus. In elke regio is er een overleg van de wethouders EZ en functioneert de voorzitter van deze overleggen als trekker van projecten en activiteiten op het gebied van economische ontwikkeling. De wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd (beperkt aantal gesprekken en literatuuronderzoek), maakt het overigens moeilijk om specifieke uitspraken over leiderschap te doen. Echter nergens lijkt sprake van een ondubbelzinnig leiderschap op het gebied van economische ontwikkeling in het algemeen en samenwerking bij herstructurering in het bijzonder. Een andere situatie doet zich voor in het KAN ten aanzien van de rol die de voorzitter van het KAN heeft bij de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein in de omgeving van Arnhem. Blijkbaar is hij voor zowel de stad als de kleinere gemeenten de aangewezen persoon om als "neutrale" buitenstaander leiding te geven aan het bedrijfschap. Hieruit kan geconcludeerd worden dat op deze manier duidelijk invulling gegeven wordt aan leiderschap.

In alle vijf regio's is veel geïnvesteerd in het opstellen van visies op de gewenste ontwikkeling van de regio. Veelal zijn dit ruimtelijke visies, zoals in de Stadsregio Rotterdam (RR2020), in de Stedendriehoek (Structuurvisie), Drechtsteden (herijking ruimtelijke visie) en in het KAN (Regionaal Structuurplan). Bij de voorbereiding van deze ruimtelijke visies zijn maatschappelijke actoren in meer of mindere mate betrokken. In hoeverre deze visies in voldoende mate de inhoudelijke basis vormen voor huidige en/of toekomstige gebiedsontwikkeling is nu niet te voorspellen. Wel is natuurlijk zo dat hoe meer partijen betrokken zijn geweest bij de voorbereiding en in staat zijn geweest om invloed uit te oefenen op de inhoud, hoe groter het draagvlak zal zijn voor projecten die gebaseerd zijn op deze visies.

De ruimtelijk-economische omstandigheden blijken in ieder geval in Parkstad Limburg, de Drechtsteden en in de Stadsregio Rotterdam een belangrijke stimulans te zijn voor regionale samenwerking. Maar ook in deze regio's zijn de omstandigheden blijkbaar niet van die aard dat hiermee voldoende politieke en maatschappelijke steun en of maatschappelijke druk ontstaat voor verdergaande regionale samenwerking en tot regionale gebiedsontwikkeling over te gaan. Opvallend is dat in alle regio's het vooral de colleges van B&W zijn die betrokken zijn bij de regionale samenwerking. Het feit dat de gemeenteraden minder betrokken zijn, speelt wellicht een belangrijke rol bij de beperkte politieke steun. Het feit dat de leden van de gemeenteraad in eerste instantie volksvertegenwoordigers zijn voor hun eigen gemeente zorgt voor een natuurlijke focus op de eigen belangen van de gemeente.

In alle regio's is het bedrijfsleven goed betrokken bij de samenwerking, zij het dat het vooral gaat om vertegenwoordigende organisaties zoals de kamer van koophandel. Opvallend is dat in parkstad Limburg de LWV niet alleen meepraat, maar ook voor een aantal activiteiten als trekker fungeert. Organisaties vanuit andere achtergronden zijn met uitzondering van het KAN niet betrokken. Wel wordt in alle regio's bij de ontwikkeling van meer integrale ruimtelijke visies gezocht naar actieve bemoeienis door maatschappelijke organisaties.

Strategische netwerken lijken niet overal bewust gebruikt te worden. Wel lobbyen alle regio's actief richting rijk en provincies voor ondersteuning van regionale beleid en uitvoering. In Parkstad zijn actoren in het traject Hete kolen door het regiobestuur uitgedaagd om hun visie te geven op de gewenste regionale ontwikkeling. Hierbij is de regio er in geslaagd om een divers gezelschap smaakmakers bij elkaar te krijgen. Ook het KAN heeft zo gewerkt. In de Stadsregio zou de EDBR een dergelijke rol kunnen spelen, indien deze ook regionaal zou gaan opereren.

5.4 Conclusies

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de mate waarin de verschillende elementen van organiserend vermogen aangetroffen zijn in de onderzochte regio's

	Parkstad	Stadsregio	Stedendriehoek	KAN	Drechtsteden
Ruimtelijk-econ. omstandigheden	++	++	0	+	++
Visie / strategie	++	++	+	+	0
Leiderschap	+	+	0	++	0
Strat. netwerken	+	0	+	+	+
Politieke steun	0	0	0	0	+
Maatsch. steun	++	+	+	+	+

++ sterk aanwezig
 + duidelijk aanwezig
 0 beperkt aanwezig
 - niet aanwezig

Uit de bovenstaande tabel en de beschrijving van de regio's in het vorige hoofdstuk en de bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat er in de onderzochte regio's het helemaal niet zo slecht doen in termen van organiserend vermogen. Niet alle elementen worden in alle regio's even optimaal ingevuld. Maar geconcludeerd kan worden dat er geen grote omissies, die een verklaring kunnen zijn voor de gebrekkige prestaties van de regio's bij de herstructurering.

In het volgende hoofdstuk worden andere factoren geïdentificeerd die een verklaring kunnen geven voor het feit dat de regio's beperkt presteren bij de herstructurering ondanks het feit dat ze het niet slecht doen ten aanzien van organiserend vermogen.

6 Andere relevante factoren voor prestaties regio's

6.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het gebrek aan prestaties van de regio's op het vlak van herstructurering van bedrijventerreinen, niet goed te verklaren valt vanuit organiserend vermogen. De regio's geven namelijk op een redelijke wijze invulling aan de elementen van organiserend vermogen, zodat er voor het ontbreken van concrete successen in de herstructurering van bedrijventerreinen een andere verklaring gevonden dient te worden. Blijkbaar spelen er naast organiserend vermogen bij regionale samenwerking bij van herstructurering nog andere factoren een rol.

Dit hoofdstuk wil deze factoren benoemen en analyseren. Samen met de analyse van organiserend vermogen vormen ze de basis voor aanbevelingen voor de Drechtsteden om hun prestaties ten behoeve van de herstructurering te verbeteren. Daarom sluit dit hoofdstuk af met conclusies over de factoren die relevant zijn voor regionale prestaties bij herstructurering van bedrijventerreinen.

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke andere factoren zijn mogelijk ook bepalend voor de prestaties van de regio's en welke verklaringen zijn hiervoor te geven?
- Welke conclusies zijn te trekken over de factoren die bepalend zijn voor de prestaties van regio's?

6.2 Regionale belangen en lokale autonomie

De uitvoering van regionaal beleid met betrekking tot bedrijventerreinen is, zo blijkt uit de vorige hoofdstukken, uiteindelijk afhankelijk van lokale uitvoering. Het regionaal belang van bedrijventerreinen dat in de regionale visies etc onderbouwd wordt, hoeft niet altijd te stroken met lokale belangen. Zo kan voor de regionale economische structuur een bepaald bedrijventerrein van groot belang zijn als vestigingsplaats voor een bedrijfstak, maar hetzelfde bedrijventerrein lokaal veel overlast veroorzaken. Het lokaal belang is er in dat geval veel meer bij gebaat om het betreffende bedrijventerrein te transformeren naar andere functies zoals woningbouw. Daadwerkelijke herstructurering van dergelijke terreinen zal ondanks het regionaal belang dan op weinig lokale steun kunnen rekenen. Dit is een duidelijk geval van collectieve regionale belangen ten opzichte van individuele lokale belangen. Niet alleen kunnen er verschillen zijn tussen lokale en regionale belangen, maar ook treden dergelijke tegenstellingen op (in ieder geval in de Drechtsteden) tussen de belangen van bedrijventerreinen en woningbouw. Zowel regionaal als lokaal is sprake van tegenstrijdige ideeën over de toekomst van bestaande bedrijventerreinen.

Om regionale belangen lokaal veilig te stellen is het voor de regio's van belang om te beschikken over de mogelijkheden om de gemeenten te kunnen dwingen of te kunnen verleiden mee te werken aan het veiligstellen van de regionale belangen. De vraag is of de regio's in de huidige omstandigheden hiertoe de mogelijkheden bezitten en of ze benutten. In het spanningsveld tussen lokale en regionale belangen ontbreekt het de onderzochte regio's echter aan mogelijkheden om gemeenten te dwingen uitvoering te geven aan regionaal beleid met betrekking tot bedrijventerreinen. De Kaderwetgebieden KAN en Stadsregio Rotterdam hebben de wettelijke bevoegdheid om bindend ruimtelijk beleid vast te stellen (regionale structuurplannen). Middels dergelijke plannen kunnen zij wel enigszins de ruimtelijke ontwikkelingen sturen, maar wenselijke ontwikkelingen kunnen niet afgedwongen worden. Zeker niet om dat bij herstructurering juist niet om nieuwe functies gaat, maar om het intensiveren en verbeteren van het bestaande gebruik van bedrijventerreinen.

Omdat het de regio's met de huidige wettelijke mogelijkheden niet mogelijk is om ontwikkelingen af te dwingen, moeten gemeenten dus overtuigd en verleid moeten worden van het feit dat regionale belangen ook in het belang van de individuele gemeente zijn. Wanneer regionale en lokale belangen in elkaars verlengde liggen zal lokale uitvoering van regionaal beleid eenvoudiger blijken te zijn. De overtuiging zal gevonden moeten worden in gezamenlijk opgestelde visies etc., die in voldoende mate tegemoet komen aan zowel de lokale als de regionale belangen. Omdat het element visie/strategie onderdeel uitmaakt van organiserend vermogen wordt daar nu niet verder op ingegaan. De verleiding zal moeten bestaan uit het bieden van extra's aan de gemeenten, zoals geld, kennis, menskracht, belangenvertegenwoordiging bij rijk en provincie, etc.

6.3 Regionale financiering herstructurering

Het spanningsveld tussen regionale en lokale belangen wordt nog eens versterkt door het feit dat de regio's niet beschikken over investeringsmiddelen, die ingezet kunnen worden voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Uit de analyse van de regio's blijkt ook dat (met uitzondering van de Drechtsteden) geen van de regio's de beschikking heeft over substantiële geldstromen ten behoeve van de herstructurering. De regio's beschikken over geld om beleid op te stellen en de lokale uitvoering op procesniveau te ondersteunen, maar investeringsmiddelen zijn er niet. De Drechtsteden hebben via het investeringsfonds nu voor het eerst dergelijke geldstromen bijeen gebracht. In hoeverre dit tot een verbetering van de prestaties leidt moet in de komende tijd gaan blijken. Het lijkt in ieder geval één barrière op regionaal succes te verminderen.

Omdat er geen regionaal geld is, hebben de gemeenten die uitvoering moeten geven aan regionaal beleid ook niets te verwachten van de regio. Herstructurering is een kostbare operatie, waarvoor in deze tijden van lokale bezuinigingen moeilijk de noodzakelijke gelden voor gevonden kunnen worden. In alle onderzochte regio's blijkt dit een probleem te zijn. Kijkend naar de elementen van gebiedsontwikkeling (context, actoren, inhoud, middelen en organiserend vermogen) is er dus aan middelen een groot gebrek. Niet alleen uit de analyse van de onderzochte regio's blijkt dat de financiering van de herstructurering een bepalende factor is. Ook uit een analyse van de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij blijkt dat voldoende financiële middelen samen met een deskundige processturing dé succesfactoren voor herstructurering zijn [NV BOM, oktober 2004].

6.4 Instrumenten

Behalve dat het de regio's ontbreekt aan voldoende financiële middelen ontbreekt het ze ook aan andere mogelijkheden om uitvoering te geven aan de doelstellingen met betrekking tot herstructurering. Zo ontbreekt het de regio's (m.u.v. de Drechtsteden) aan uitvoeringsorganisaties waarin geld, kennis etc samengebracht zijn ten behoeve van de realisatie. Ook op dit vlak kunnen de regio's de gemeenten dus niets bieden. Naast geld kan ook het beschikbaar hebben van ruimte voor het eventueel verplaatsen van bedrijven een belangrijke randvoorwaarde zijn bij herstructurering. Vooral in kleinere gemeenten kan het een probleem zijn om hiervoor voldoende ruimte beschikbaar te hebben en over de looptijd van een herstructureringsoperatie beschikbaar te houden. In regionaal verband kunnen hierover afspraken gemaakt worden met regiogemeenten. De hoge kosten die gemoeid zijn met herstructurering zijn voor een deel te dekken vanuit opbrengsten, die bijvoorbeeld met de uitgifte van nieuwe terreinen gegenereerd worden. Ook voor verevening geldt dat hierover op regioniveau afspraken gemaakt kunnen worden. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de kosten en opbrengsten evenredig verdeeld kunnen worden over de gemeenten.

6.5 Overall conclusies bepalende factoren herstructurering

In deze paragraaf worden conclusies getrokken over de factoren die bepalend zijn voor regionale successen bij herstructurering. Hierbij wordt zowel gekeken naar organiserend vermogen, als naar de hierboven geïdentificeerde overige bepalende factoren. Deze conclusies vormen de afronding van het tweede deel van het onderzoek. De conclusies vormen mede de basis voor concrete aanbevelingen voor de Drechtsteden in het volgende hoofdstuk. Deze paragraaf is daarmee het antwoord op het eerste deel van de onderzoeksdoelstelling: *Welke factoren zijn bepalend voor optimale prestaties van regio's met betrekking tot concrete gebiedsontwikkeling in de vorm van herstructurering van bedrijventerreinen*. Het tweede deel van de onderzoekstelling (aanbevelingen voor de Drechtsteden) komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

Herstructurering van bedrijventerreinen is een vorm van gebiedsontwikkeling. Uit de confrontatie van de definitie van organiserend vermogen met die van gebiedsontwikkeling, blijkt hoe direct de samenhang tussen deze twee is. Dit wordt ook bevestigd door de analyse van de wijze waarop de onderzochte regio's invulling geven aan herstructurering. Hieruit blijkt namelijk dat de regio's (al dan niet bewust) op een evenwichtige wijze invulling geven aan organiserend vermogen.

De onderzochte regio's plegen veel inzet op visie- en strategieontwikkeling, om daarmee onderling op de inhoud overeenstemming te vinden. Vanuit de literatuur over organiserend vermogen is aangedragen dat leiderschap samen met visie / strategie de sturende factor is in organiserend vermogen. In de onderzochte regio's blijkt het leiderschap niet overduidelijk bij één actor te liggen. Wellicht is het element leiderschap in dit onderzoek niet voldoende uit de verf gekomen door de gebruikte onderzoeksmethode, waarbij gekozen is voor een beperkt aantal interviews. Door meer interviews per regio te houden is het wellicht mogelijk om een beter beeld van het leiderschap in de regio's te krijgen. Via betrokkenheid van met name organisaties van ondernemers wordt invulling gegeven aan maatschappelijke steun, terwijl politieke steun vooral via betrokkenheid van de wethouders EZ is georganiseerd. De benutting van strategische netwerken ten behoeve van de herstructurering is niet heel duidelijk aanwezig. Meer algemeen zoeken de regio's nadrukkelijk naar steun bij bijvoorbeeld rijk en provincie. De ruimtelijk-economische omstandigheden variëren per regio, maar vormen een inhoudelijke basis voor regionale samenwerking bij herstructurering van bedrijventerreinen.

Ondanks dat de onderzochte regio's het niet slecht doen op het vlak van organiserend vermogen slagen ze er slechts in beperkte mate in om de herstructurering succesvol op te pakken. Uit de analyse in de vorige paragraaf blijkt dat een belangrijke factor voor (het ontbreken van) succes in regio's bij de herstructurering van bedrijventerreinen het gebrek aan geld en andere middelen is. Het belang van middelen voor gebiedsontwikkeling en dus voor herstructurering blijkt uit de definitie van gebiedsontwikkeling. In paragraaf 3.6 is aangegeven op welke wijze organiserend vermogen een voorwaarde vormt voor het verkrijgen van voldoende middelen voor gebiedsontwikkeling. De elementen leiderschap, politieke en maatschappelijke steun worden geacht hieraan bij te dragen. In de praktijk blijkt echter dat regio's op het vlak van middelen weinig kunnen betekenen. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de regio's niet op de juiste wijze invulling hebben gegeven aan de elementen leiderschap en politieke en maatschappelijke steun. Maar de wijze waarop de regio's hieraan invulling geven is niet van die aard dat geconcludeerd kan worden dat deze elementen niet voldoende opgepakt zijn en daarmee een verklaring vormen voor het gebrek aan geld.

De conclusie, dat bij gebiedsontwikkeling het concept van organiserend vermogen onvoldoende invulling kan geven aan het aspect middelen, is daarom gerechtvaardigd. De andere elementen van gebiedsontwikkeling context, inhoud en actoren zijn allemaal duidelijk en direct herkenbaar binnen organiserend vermogen in de vorm van respectievelijk

ruimtelijk-economische omstandigheden, visie/strategie, leiderschap en maatschappelijke en politieke steun. Het element middelen ontbreekt in directe zin binnen organiserend vermogen, omdat leiderschap, politieke en maatschappelijke steun alleen voorwaardenscheppend zijn ten behoeve van het beschikbaar krijgen van voldoende middelen. Op dit vlak slaagt het concept van organiserende vermogen er dus onvoldoende in om een allesomvattende verklaring voor succes bij gebiedsontwikkeling te zijn.

Een andere belangrijke conclusie is dat regio's voor de daadwerkelijke realisatie van de herstructurering afhankelijk zijn van de gemeenten, maar dat de regio's daar onvoldoende tegenover kunnen stellen. De regio's ontwikkelen weliswaar gezamenlijk beleid maar dat alleen blijkt onvoldoende te zijn om de gemeenten vervolgens te overtuigen van de noodzaak om tot daadwerkelijke realisatie over te gaan. Het verschil tussen regionale en lokale belangen en het gebrek aan regionale doorzettingsmacht, regionale financiering en instrumentarium zijn hier debet aan. Al met al hebben de regio's onvoldoende te bieden aan de gemeenten, waardoor lokale afwegingen anders uitvallen en de herstructurering dus moeizaam van de grond komt.

In het volgende hoofdstuk worden op basis van deze conclusies aanbevelingen gedaan voor de Drechtsteden om hun prestaties bij de herstructurering van bedrijventerreinen te verbeteren.

7 Aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de conclusies uit het vorige hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor de Drechtsteden om te komen tot een verbetering van de regionale prestaties bij herstructurering van bedrijventerreinen.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat organiserend vermogen een belangrijke basis is onder en voorwaarde is voor regionale samenwerking die herstructurering van bedrijventerreinen tot doel heeft. Daarnaast is geconstateerd dat naast inzetten op verbetering van organiserend vermogen het voor regio's ook noodzakelijk is om specifiek aandacht te besteden aan hetgeen de regio de gemeenten kan bieden op het vlak van middelen, instrumentarium en doorzettingsmacht.

Ook worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor aanpassing van organiserend vermogen als het gaat om de relatie tot gebiedsontwikkeling.

7.2 Aanbevelingen Drechtsteden m.b.t. organiserend vermogen

Organiserend vermogen is een belangrijke basis voor succesvolle regionale samenwerking bij herstructurering. Uit de beschrijving in hoofdstuk 4 en de analyse in hoofdstuk 5 blijkt dat in de Drechtsteden leiderschap en visie/strategie niet optimaal ingevuld zijn. Het belang van deze beide elementen voor gebiedsontwikkeling en dus ook voor de herstructurering in de Drechtsteden is gebleken uit de confrontatie van organiserend vermogen met gebiedsontwikkeling in paragraaf 3.6.2. Het belang van leiderschap en visie/strategie en het feit dat de Drechtsteden hier niet goed invulling aan geven, betekent dat extra aandacht hiervoor noodzakelijk is.

Leiderschap

De onafhankelijke voorzitter van het KAN blijkt bij oprichting van een bedrijfschap in die regio, de aangewezen persoon te zijn om daaraan leiding te geven. Een dergelijke constructie is de oplossing voor de dubbele positie waarin de voorzitter van de Bestuurlijke Commissie Economie en Bereikbaarheid zich nu bevindt. Hij is namelijk zowel regionaal portefeuillehouder als portefeuillehouder van de grootste gemeente. Niet altijd lopen de belangen van stad en regio gelijk op. Een neutrale regionaal portefeuillehouder heeft daardoor meer "vrijheid" tot handelen en is bovendien meer acceptabel voor de andere gemeenten. In 2006 zijn er weer verkiezingen voor de gemeenteraden, waardoor de samenstelling van het Drechtstedenbestuur en bestuurlijke commissies zal veranderen. Dat is ook het moment om de werkwijze van de drie bestuurlijke commissies te evalueren en een besluit te nemen over de posities van de drie voorzitters. Voor het optimaal invullen van het leiderschap is dan noodzakelijk om dan te kiezen voor neutrale voorzitters.

Visie / strategie

Het ontbreken van een integrale visie op de gewenste ontwikkeling van de Drechtsteden creëert de ruimte voor regionale tegenstellingen over de wijze waarop omgegaan moet worden met bestaande bedrijventerreinen. Hierdoor is er geen eenduidige beleidsmatige basis voor de herstructurering.

Gelet op het feit dat er in de Drechtsteden op dit moment de nadruk ligt op uitvoering en niet op visievorming lijkt het niet logisch dat er gekozen zal gaan worden voor het opstellen van een integrale visie op de toekomstige ontwikkeling van de Drechtsteden als geheel. Om toch voldoende inhoudelijke sturing te kunnen geven aan de herstructurering, zijn een visie en strategie op bedrijventerreinen noodzakelijk. In een dergelijke visie en strategie moeten niet alleen economische aspecten van bedrijventerreinen aan de orde komen maar ook

ruimtelijke, vervoerstechnische en milieuhygiënische. Deze visie / strategie moet in overleg met de regionaal verantwoordelijken op deze beleidsvelden opgesteld worden en zodoende een breed draagvlak vormen voor de voorgestelde herstructurering van de bedrijventerreinen

Voor wat betreft de andere elementen van organiserend vermogen is geconstateerd dat de Drechtsteden het niet slecht doen. Een bijzonder aandachtspunt is wel de mate waarin elementen van organiserend vermogen bijdragen aan het verkrijgen van voldoende middelen voor de herstructurering. Het gaat hierbij niet alleen om leiderschap, maar ook politieke en maatschappelijke steun. In de Drechtsteden is met het instellen van de Drechtraad een belangrijke stap gezet in het betrekken van de gemeenteraden bij de regionale ontwikkelingen. Steun van de raden is essentieel om voldoende financiële middelen in de gemeenten vrij te maken. Het meer dan voorheen betrekken van de Drechtraad bij het onderwerp herstructurering van bedrijventerreinen is dan ook noodzakelijk, bijvoorbeeld bij het opstellen van de hierboven genoemde visie/strategie. Hetzelfde geldt voor het bedrijfsleven op de betreffende terreinen en eventuele ontwikkelaars en beleggers die geïnteresseerd zijn in bedrijventerreinen. Ook op deze manier kan een bijdrage geleverd worden aan het vinden van voldoende uitvoeringsmiddelen.

7.3 Aanbevelingen Drechtsteden m.b.t. andere factoren

Aanvullend aan organiserend vermogen zijn in dit onderzoek ook nog andere factoren geïdentificeerd als bepalend voor regionale successen bij herstructurering van bedrijventerreinen. In deze paragraaf zijn de aanbevelingen opgenomen die op deze factoren ingaan.

Het beschikbaar hebben van voldoende middelen voor herstructurering blijkt een factor voor succes te zijn. De Drechtsteden hebben met het instellen van het investeringsfonds een belangrijke stap gezet bij het beschikbaar krijgen van meer middelen voor herstructurering. Ook hebben de Drechtsteden hiermee daadwerkelijk iets te bieden aan de gemeenten. Uit de gebrekkige voortgang van de projecten die geld kunnen krijgen uit het investeringsfonds blijkt wel dat deze regionale financiering niet voldoende is. Het ontbreekt vooral aan onvoldoende lokale investeringsmogelijkheden. Om de regionale ambities en de beschikbare middelen meer met elkaar in overeenstemming te brengen zijn twee oplossingen mogelijk. Zo kunnen de ambities meer in overeenstemming met de beschikbare financiële middelen gebracht worden. Hiervoor is de in paragraaf 7.2 beschreven visie ontwikkeling natuurlijk het geëigende pad. Daarnaast kan natuurlijk gewerkt worden het beschikbaar krijgen van extra geld. De mogelijkheid van aanvullende financiële arrangementen met rijk en provincie dient nader onderzocht te worden. Het belang van regionale samenwerking bij herstructurering van bedrijventerreinen is duidelijk. Deze samenwerking kan door rijk en provincie verder ondersteund worden door extra prikkels in te bouwen bij subsidieverlening. Een voorbeeld hiervan is dat subsidies alleen verstrekt worden aan de Drechtsteden of de ROM-D. Hiermee snijdt het mes aan twee kanten; de regio heeft wat te bieden aan de gemeenten en de hogere overheden kunnen meer vertrouwen hebben in de daadwerkelijke uitvoering doordat kennis, menskracht etc gebundeld wordt. Dit gaat verder dan de afspraken die op dit moment de provincie gemaakt worden in het kader van het investeringsfonds.

Het gaat echter niet alleen om geld, maar ook om de instrumenten om de herstructurering daadwerkelijk te kunnen realiseren. De mogelijkheden voor de Drechtsteden zijn daarin nog niet groot. Van een WGR+ status hoeven de Drechtsteden met betrekking tot herstructurering van bedrijventerreinen geen grote wonderen te verwachten. WGR+ regio's hebben weliswaar de verplichting om een gezamenlijke economische visie op te stellen en hebben de mogelijkheid om gezamenlijk grondbeleid te voeren, maar de praktijk in het KAN

en de Stadsregio Rotterdam laat zien dat hier geen versnelling van de herstructurering uit voort komt.

Het feit dat de Drechtsteden de beschikking hebben over de ROM-D zonder dat dit tot een verbetering van de prestaties heeft geleid, geeft aan dat de aangekondigde evaluatie van de ROM-D essentieel is. In potentie kan de ROM-D invulling geven aan de verleiding door de regio zoals bedoeld in paragraaf 6.2. Vooral op het vlak van inbreng van expertise, de mogelijkheden voor verevening tussen verschillende projecten, slagvaardigheid van een bedrijf op afstand van gemeentelijk apparaat en mogelijkheden voor PPS-constructies kan de ROM-D zijn bestaansrecht bewijzen. Met de ROM-D hebben de Drechtsteden (vooralnog echter alleen in potentie) veel te bieden aan de gemeenten. Hiermee komen de Drechtsteden tegemoet aan de conclusie dat regio's feitelijk de gemeenten die voor de uitvoering staan niets te bieden hebben. Het functioneren van de ROM-D wordt op dit moment (zomer 2005) geëvalueerd. In tegenstelling tot de andere regio's beschikken de Drechtsteden met de ROM-D over een belangrijk instrument voor regionale gebiedsontwikkeling. Het feit dat hiervan nauwelijks gebruik gemaakt wordt was één van de aanleidingen voor de evaluatie van de ROM-D. Onduidelijk is nog wat de uitkomsten van de evaluatie zullen zijn en wat het zal betekenen voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

7.4 Aanbevelingen ten aanzien van organiserend vermogen

In paragraaf 6.5 is geconstateerd dat organiserend vermogen in relatie tot gebiedsontwikkeling onvoldoende invulling geeft aan het element middelen. Dit pleit voor een aanpassing in het concept van organiserend vermogen als het gaat om gebiedsontwikkeling, opdat middelen hierin beter tot hun recht komen.

Als het gaat om organiserend vermogen ten behoeve van gebiedsontwikkeling is het element middelen net zo bepalend als de andere en zou dus integraal onderdeel van organiserend vermogen moeten zijn. Hierbij dient middelen overigens breder uitgelegd worden dan alleen investeringsmiddelen. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de beschikbaarheid van menskracht, kennis en instrumenten zoals een ontwikkelingsmaatschappij en financiële constructies zoals verevening, net zo relevant zijn voor gebiedsontwikkeling als sec alleen geld. Feitelijk gaat het dus om het beschikbare instrumentarium dat een regio in kan zetten voor het realiseren van de geformuleerde ambities.

Door middelen zoals hierboven omschreven onderdeel te maken van organiserend vermogen wordt ook een bredere invulling gegeven aan de term vermogen in organiserend vermogen. De studie van KCGS geeft de volgende analyse van vermogen: "Naar ons idee verwijst de term 'vermogen' in het concept van organiserend vermogen naar een competentie, ook wel omschreven als een kunst. Het gaat daarmee dus om een combinatie van kennis en ervaring en van vaardigheden en houding die als dan niet aanwezig is bij bestuurders en ambtenaren. Het omvat de inzet van mensen en middelen, maar meer nog dan de mensen en middelen zelf richt het concept zich op de wijze waarop die beide worden ingezet, namelijk proactief." [KCGS, 2005]

Er ligt dus een nadruk op de proceskant van de samenwerking, terwijl de instrumenten om invulling te geven aan de samenwerking in het concept van organiserend vermogen slechts indirect aan de orde komen. Deze afstudeerscriptie toont echter aan dat voor wat betreft gebiedsontwikkeling het ontbreken van de instrumentele kant van vermogen een omissie is in het concept. Nader onderzoek zal moeten uitmaken op welke wijze de instrumentele kant van vermogen een prominentere plaats kan krijgen in het concept van organiserend vermogen.

Literatuur

- Berenschot, *Nulmeting GSB-experiment Drechtsteden*, oktober 2002,
- Berenschot, *Tussenmeting GSB-experiment Drechtsteden*, mei 2003,
- Berenschot, *Evaluatie GSB-Experimenten Drechtsteden*, april 2004
- Berg, L. van den, *Metropolitan Organising Capacity*, 1997
- Berg, L. van den, E. Braun, *Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity*, 1999
- Berg, L. van den, *Metropolitan Organising Capacity*, 1997
- Bureau Louter, *Economische prestaties Stedendriehoek*, juli 2004
- Centraal Planbureau, *Veroudering van bedrijventerreinen*, 2003
- Dordrecht-Drechtsteden, *Regionaal Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009 Dordrecht-Drechtsteden*, 2004
- Drechtsteden, *Eindbod Mandenmaken*, juni 2004
- Drechtsteden, *het GSB-experiment van de Drechtsteden*, 2002
- Drechtsteden, *Eindbod Manden maken*, 2004
- Drechtsteden, *Ontwikkelingsplan en – programma Stedelijke vernieuwing en Groene Contramal*, 1999
- Drechtsteden, *Strategisch Economisch Profiel*, 2000
- Drechtsteden, *Eindbod Mandenmaken*, juni 2004
- Drechtsteden, *Regionale kantorenprioritering Drechtsteden*, mei 2005
- Drechtsteden, *Structuurvisie Detailhandel en Horeca*, 2002
- ETIN adviseurs, *Herstructureringsopgave Stadsregio Rotterdam*, mei 2002
- EURICUR, *Restructuring Urban Port Areas in Rotterdam*, 2004
- EURICUR, *The Attractive City*, 2000
- EURICUR, *Social Challenges and Organising Capacity in Cities*, 2001
- KAN, *Sterke allianties Sterke regio*, november 2004
- KAN, *Startnota Regionaal Structuurplan 2005-2020*, maart 2004
- KAN, *Nota Bedrijventerreinen KAN*, oktober 2003

KCGS, *Organiserend vermogen in de grote stad; Een wetenschappelijke overzichtsstudie*, januari 2005

Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg 2030, *Op hete kolen, een advies op de toekomst van Parkstad Limburg*, november 2003

Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg 2030, *Op hete kolen; de beloftes voor 2030*, 2004

LIOF Bedrijventerreinen, *Revitalisering en beheer van bedrijventerreinen in Parkstad Limburg*, november 2003

Lysias Advies, *“Samen stad” betekent wat*, januari 2004

Ministerie van Economische Zaken, *Herstructurering bedrijventerreinen; Voorbeelden van de financiële aanpak van de herstructurering van bedrijventerreinen*, maart 2005

NV BOM, *Ondernemingsplan BOM bedrijventerreinen*, oktober 2004

Ondernemers Platform Stedendriehoek, *De Stedendriehoek op de kaart*, 2005

Parkstad Limburg, *Beleidsplan Parkstad 2004*, 2004

Pol, P., *A renaissance of station, railways and cities*, 2002

Provincie Zuid-Holland, *Meerjarenprogramma bedrijfsterreinen 2004-2007*, september 2004

Stadsregio Rotterdam, *Naar een verleidelijke regio*, oktober 2003

Stadsregio Rotterdam en OBR, *Programma: ruimte voor bedrijven*, september 2002

Stadsregio Rotterdam en provincie Zuid-Holland, *RR2020*, februari 2005

Stedendriehoek, *Brochure Ruimtelijk Structuurbeeld Stedendriehoek 2030*, februari 2004

Stedendriehoek, *Bedrijventerreinplanning Stedendriehoek 2002 – 2030*, maart 2004

Stedendriehoek, *De inrichting van de Stedendriehoek*, januari 2005

Stedendriehoek, *Agenda 2005-2006*, maart 2005

Stuurgroep REO Zuid-Holland Zuid, *Uitwerkingsprogramma duurzame herstructurering bedrijventerreinen Zuid-Holland Zuid*, maart 2003

Talstra, M., P. Peek, *De supervisor: sturen op ruimtelijke kwaliteit*, in Real Estate 2003/28, 2003

Verlaat, J. van 't, *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, 2003

www.bzk.nl

www.drechtsteden.nl

www.drechtstedenbedrijfsruimten.nl

www.edbr.nl

www.kan.nl

www.liof.nl

www.parkstad-limburg.nl

www.regiostedendriehoek.nl

www.rom-d.nl

www.stadsregiorotterdam.nl

Interviews

Henk Wijnsma, afdelingshoofd EZ gemeente Apeldoorn, 19-4-2005

Peter van de Valk, Seniorbeleidsmedewerker Stadsregio Rotterdam, 22-4-2005

Eric Schreuders, projectleider LIOF Bedrijventerreinen, 29-4-2005

Carol van Eert, senior beleidsmedewerker KAN, 1-6-05