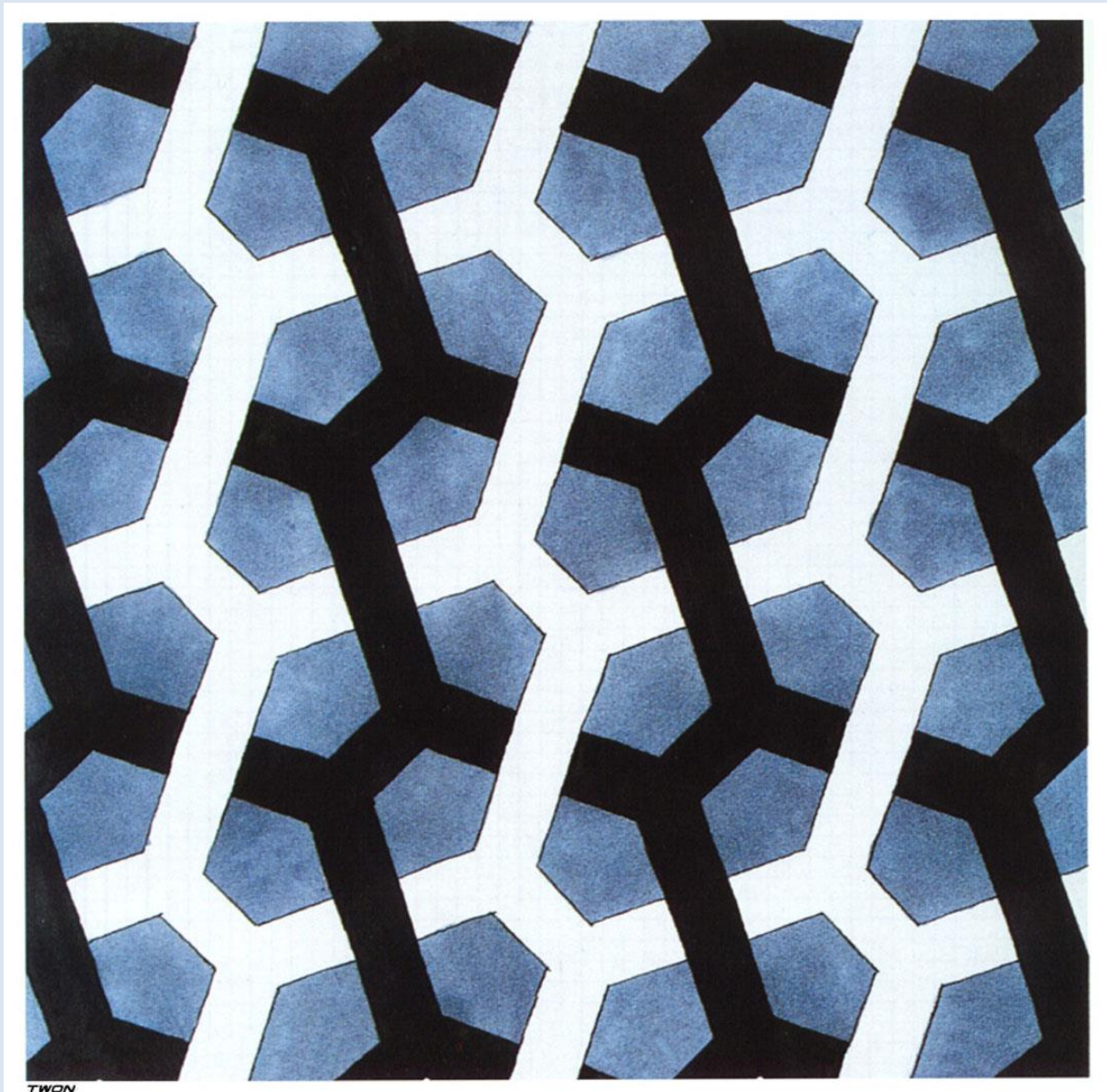


Grensoverschrijdend concurreren en samenwerken

**Stoeien met paradoxen in de regionale ontwikkeling van
bedrijventerreinen**



Scriptie Master City Developer (MCD)
Sander te Selle

Afstudeerscriptie Master City Developer (MCD)

Drs. Sander te Selle



Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

Technische Universiteit Delft (TU Delft)

Gemeente Rotterdam

Scriptiebegeleider: dr. P.M.J. Pol

Voorwoord

Het is een enorme opluchting om een intensieve studieperiode van twee jaar dan eindelijk af te ronden. Toch lijkt het nog niet zo lang geleden dat ik dat ik weer in de collegebanken mocht plaatsvinden. Ik had er in september 2012 ontzettend zin in. Ik keek uit naar de verdere verdieping in mijn vakgebied en de bezinning op mijn dagelijkse praktijk. Ik heb er geen moment spijt van gekregen. De tijd is omgevlogen, mede dankzij de leuke medestudenten, inspirerende colleges, groepsopdrachten, excursies en reizen. Ik heb ontzettend veel plezier gehad, veel inspiratie gekregen en natuurlijk ook veel geleerd. Met name in de laatste maanden was het niet eenvoudig om het werk, mijn privéleven en het scriptieproces te combineren. Het zal een verademing zijn om weer tijd vrij te hebben voor ontspanning.

Bedrijventerreinen hebben de laatste jaren een groot deel van mijn werk als projectleider bij de gemeente Den Haag in beslag genomen. De complexiteit en dynamiek van de beoogde transformatie van het binnenstedelijke bedrijventerrein Binckhorst is fascinerend. Het samenwerken met andere gemeenten in de Haagse regio aan de ontwikkeling van nieuwe terreinen, onder andere als projectleider van het Industrieschap de Plaspoelpolder verruimt mijn perspectief. De keuze voor het thema bedrijventerreinen als onderwerp van mijn scriptie was dan ook makkelijk. In de MCD opleiding kwam ik in aanraking met kennis over het management van complexe samenwerkingsprocessen en regionaal bestuur. Een voor mij tot voor kort geen vanzelfsprekend thema, waar ik mij meer in wilde verdiepen en verbreden. Hoe kunnen gemeenten meer en beter samenwerken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen? Welke werkwijzen zijn effectief en waar loopt de praktijk tegen aan? Wat kan ik daarvan leren? Wat kan de wetenschap daarvan leren? En natuurlijk ook: wat kan Den Haag daarvan leren? Ik kijk tevreden terug op het voortvloeiende van die vragen in deze scriptie.

Diverse personen hebben tijd vrijgemaakt om mij te helpen met het volbrengen van deze scriptie. Ik wil deze mensen hartelijk bedanken. Mijn werkgever de gemeente Den Haag, in het bijzonder Katja en Cees wil ik bedanken voor deze investering in mijn persoonlijke ontwikkeling. Verder gaat mijn dank uit naar mijn zus Marije, mijn moeder Marga, mijn vriendin Márti en mijn scriptiebegeleider Peter voor de goede raad en ondersteuning bij de totstandkoming van de scriptie. Márti: ook voor jou zal dit een opluchting zijn. Bedankt voor je geduld en opoffering. Ik kijk uit naar onze toekomst samen.

Sander te Selle

Den Haag, 30 juli 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Introductie en onderzoeksopzet	9
1.1. Aanleiding tot scriptie	10
1.2. Doelstelling en relevantie scriptie	11
1.3. Onderzoek afbakening	11
1.4. Onderzoeksvragen	11
1.5. Onderzoeksmethode en dataverzameling	12
1.6. Opbouw onderzoek en structuur rapportage	13
2. Regionale vraagstukken op de bedrijventerreinenmarkt	14
2.1. Inleiding	15
2.2. De bedrijventerreinenmarkt	15
2.3. Het roer om: inzet op regionale samenwerking	22
2.4. Regionale samenwerking komt moeizaam van de grond	24
2.5. Conclusies	26
3. Effectief samenwerken en concurreren in de regio	27
3.1. Inleiding	28
3.2. Regionaal bestuur in netwerkperspectief	28
3.3. Slimmer concurreren en samenwerken	30
3.4. Sturing en management in regionale netwerken	36
3.5. Conclusies	39
4. Regionale samenwerking bedrijventerreinen: instrumentarium	42
4.1. Inleiding	43
4.2. Keuzes in opzet regionale samenwerking	43
4.3. Regionale planning en programmering	44
4.4. Regionaal grondprijsbeleid	45
4.5. Verevening	46
4.6. Fondsvorming en heffingen	47
4.7. Regionale organisatie	48
4.8. Regie van bovenaf	50
4.9. Toepassing in de praktijk	51
4.10. Conclusies	52
5. 'Ruimte voor ondernemen' in de Gooi en Vechtstreek	55
5.1. Inleiding	56
5.2. De regio en haar bedrijventerreinen	56
5.3. Samenwerking in de regio	59
5.4. Analyse van resultaten en proces	65
5.5. Succes- en faalfactoren uit de Gooi en Vechtstreek	67

6. Businesspark Haaglanden: ‘weet waar u onderneemt’	68
6.1. Inleiding	69
6.2. De regio en haar bedrijventerreinen	69
6.3. Samenwerking in de regio	73
6.4. Analyse van resultaten en proces	81
6.5. Succes- en faalfactoren uit de regio Haaglanden	83
7. Regio Drechtsteden: ‘Samen stad aan het water’	84
7.1. Inleiding	85
7.2. De regio en haar bedrijventerreinen	85
7.3. Samenwerking in de regio	87
7.4. Analyse van resultaten en proces	96
7.5. Succes- en faalfactoren uit de regio Drechtsteden	98
8. Vergelijking en synthese cases	99
8.1. Inleiding	100
8.2. Regionale opgave en drijfveren voor samenwerking	100
8.3. Effectieve samenwerkingsprocessen	102
8.4. Effectieve strategieën en instrumenten	105
8.5. Conclusies	109
8.6. Reflectie op regionale resultaten	112
9. Conclusies: naar een effectiever regionaal bedrijventerreinenbeleid	113
9.1. Inleiding	114
9.2. Het onderzoek	114
9.3. Meer economische én ruimtelijke kwaliteit	114
9.4. Stoeien met belangen en paradoxen	115
9.5. Effectiever concurreren en samenwerken	117
9.6. Effectieve instrumenten en afspraken	119
9.7. Effectief regionaal bedrijventerreinenbeleid	120
9.8. Tot slot	121
Bijlagen	122
Bijlage 1. Literatuurlijst	123
Bijlage 2. Interviews	128
Bijlage 3. Lijst afbeeldingen	129

Samenvatting

Onderzoek

Het doel van de scriptie is inzichtelijk maken op welke wijze en onder welke condities intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt effectief tot stand kan komen. In de scriptie worden de randvoorwaarden, barrières, kansen, succes- en faalfactoren van intergemeentelijke samenwerking nader verkend en beschreven. Literatuuronderzoek wordt gecombineerd met veldonderzoek in de regio's Gooi en Vechtstreek, Haaglanden en Drechtsteden. De vraag die centraal staat luidt als volgt: *op welke wijze kan intergemeentelijke samenwerking worden vormgegeven om te komen tot een effectief regionaal bedrijven-terreinenbeleid?*

Regionale vraagstukken op de bedrijventerreinenmarkt

Bedrijventerreinen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. In 2000 werd 34,2 procent van de economische output geproduceerd op bedrijventerreinen. In 2002 werkten circa 2,5 miljoen mensen op een bedrijventerrein. Zij huisvesten 30 procent van de werkgelegenheid in Nederland, terwijl zij slechts 2,7 procent van het grondgebruik in beslag nemen. Bedrijventerreinen spelen dan ook een belangrijke rol in het economische beleid van Nederlandse gemeenten. Zij zien het als hun verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat er te allen tijde voldoende bouwrijpe kavels voor bedrijven aanwezig zijn in de gemeente. Zodoende willen zij de lokale economische ontwikkeling en werkgelegenheid kunnen faciliteren en stimuleren. Dit beleid leidt tot tevredenheid bij bedrijven en de verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren. Toch is er ook veel ontevredenheid over de maatschappelijke effecten van dit beleid. Bedrijventerreinen zijn het symbool geworden van de verspilling en verrommeling van het Nederlandse landschap (Louw, 2000, Louw et al., 2004, Louw en Bontekoning, 2007, RPB, 2007).

Deze ongewenste maatschappelijke resultaten zijn het resultaat van het lokale denken en handelen van de Nederlandse gemeenten. Zij plannen en ontwikkelen bedrijventerreinen allen vanuit dezelfde motieven en met dezelfde werkwijzen. Dat doen zij in dezelfde regionale markt. Bedrijven die op zoek zijn naar nieuwe bouwgrond, doen dat namelijk vrijwel allemaal in dezelfde regio waaruit zij afkomstig zijn. Het gevolg is een eindeloze concurrentiestrijd tussen gemeenten in dezelfde regio om dezelfde bedrijven aan te trekken. Dit leidt tot een ongezonde, niet functionerende markt. De kenmerken daarvan zijn:

- Een systematische overschatting van de vraag en daarmee een overaanbod aan nieuwe bedrijventerreinen. De continue uitbreiding van het aanbod gaat ten koste van de schaarse ruimte en het open landschap;
- Het aanbod sluit ook in kwalitatieve zin onvoldoende aan op de vraag. Gemeenten richten zich vaak op een vergelijkbare doelgroep in de markt - het liefst de kwalitatief hoogwaardige bedrijven - waardoor een 'eenheidsworst' aan terreinen ontstaat;
- Gemeenten stemmen hun grondprijzen af op die van de concurrerende buurgemeenten. Het gevolg is zeer lage, niet marktconforme grondprijzen en dat werkt extensief en niet duurzaam gebruik van grond en vastgoed in de hand;
- Door het overaanbod en de lage grondprijzen, is het belangrijkste effect van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen dat ze de bestaande terreinen leegzuigen. Per saldo treedt er regionaal geen economische groei op, enkel een verplaatsing van de economie binnen de regio;
- Circa één derde van de bestaande bedrijventerreinen in Nederland heeft daardoor te maken met grootschalige leegstand, verloedering en veroudering. De herstructurering van die terreinen is kostbaar, complex en risicovol. Er zijn bij gemeenten onvoldoende middelen om dit te financieren. Het wordt daardoor overgelaten aan 'de markt';
- Door het ontbreken van voorspelbare marktverhoudingen, schaarste en marktconforme grondprijzen is er echter weinig sprake van interesse vanuit de markt om te investeren in herstructurering. De rol van professionele marktpartijen op de bedrijventerreinenmarkt is zeer beperkt. Er is sprake van een publiek monopolie.

De economische crisis heeft de beschreven problematiek nog eens extra zichtbaar gemaakt. De bestaande denk- en werkwijzen zijn onhoudbaar, ook omdat de bedrijventerreinenmarkt in de toekomst steeds meer een vervangingsmarkt wordt. Het roer moet om (Louw et al., 2004, Louw en Needham, 2006, VROM-Raad, 2006, Van Dinteren en Van der Krabben, 2010).

Effectief regionaal beleid

Een essentiële voorwaarde voor effectief bedrijventerreinenbeleid is meer samenwerking tussen gemeenten. Centraal staat het gezamenlijk in evenwicht brengen van vraag en aanbod door het creëren van schaarste aan nieuwe bedrijventerreinen. Hierdoor kunnen grondprijzen omhoog gaan, ontstaan mogelijkheden voor differentiatie in het aanbod van bedrijventerreinen in de regio en een meer vraaggerichte aanpak. Bovendien is het voor een effectiever beleid, van belang dat de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid worden verbreed. Naast het streven naar economische kwaliteit, zou ook ruimtelijke kwaliteit meer aandacht moeten krijgen in besluitvormingsprocessen. Het gaat dan om intensief en duurzaam ruimtegebruik en het behoud van het open landschap. Nodig hiervoor is het op regionale schaal, integraal denken en handelen in de totale keten van de bedrijventerreinmarkt: nieuwe ontwikkeling - herstructurering - transformatie - beheer. Zodoende worden de condities gecreëerd voor intensiever en kwalitatief hoogwaardiger gebruik van bedrijventerreinen en een gezonde markt, waarin publieke en private investeringen in de herstructurering van de grond kunnen komen (VROM-Raad, 2006, THB, 2008, BWU, 2009).

Ondanks grootschalige aansporingen een aantal jaren geleden, komt intergemeentelijke samenwerking in de praktijk maar moeizaam tot stand. Er is sprake van 'pad-afhankelijkheid': een werkpraktijk die zichzelf in stand houdt, ook al is de noodzaak daartoe verdwenen, veroorzaakt het grote problemen of zijn er betere alternatieven voorhanden. Het denken in concurrerende lokale (economische) belangen alsmede in de sectorale economische ideologie - 'Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid en taak om zoveel mogelijk bouwrijpe grond voor bedrijven beschikbaar te hebben, omdat dit essentieel is voor de lokale werkgelegenheid en economische groei' - is onverzettelijk en wordt voortgeholpen door het ogenschijnlijke (economische) succes daarvan. Om te komen tot een effectievere bedrijventerreinenmarkt, moet kortom deze vastgeroeste denk- en werkpraktijk worden doorbroken (Louw et al., 2004).

Stoeien met belangen en paradoxen

Intergemeentelijke samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt doet zich voor in een dynamische en complexe, bijna ongrijpbare context. De op te lossen problematiek vindt plaats in een interactief web van onderling afhankelijke relaties van oorzaak en gevolg. Veel verschillende actoren zijn betrokken bij die problematiek. Zij staan niet hiërarchisch tot elkaar in verhouding, maar zijn wel wederzijds van elkaar afhankelijk om een oplossing te bereiken. Daarnaast hebben deze actoren allemaal verschillende percepties en belangen. Gemeenten zijn in de bedrijventerreinenmarkt elkaars concurrenten in het aantrekken van bedrijven en werkgelegenheid, grondopbrengsten, subsidiemiddelen, politieke aandacht en prestige. Vanwege de horizontale, gelijkwaardige relatie tussen partijen die allen dezelfde (schaarse) doelen najagen, kan samenwerking nooit alle belangen tegelijk en volledig dienen. Het is dan niet voldoende als het saldo van de kosten en baten van samenwerking voor de regio als geheel positief is. Gemeenten zullen zich over het algemeen pas inzetten voor de regio als voor henzelf de baten hoger zijn dan de kosten. Deze kosten- en batenafweging die gemeenten voor zichzelf maken in een op belangentegenstellingen en competitieve verhoudingen gebaseerd interactieproces, is bepalend voor het vermogen om tot regionale samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt over te gaan.

In de bedrijventerreinenmarkt kenmerken samenwerkingsprocessen zich dus door complexe, paradoxale en bijna schizofrene relaties, waarbij verschillende belangen (eigen lokale autonomie versus wederzijdse afhankelijkheid), rollen (concurreren versus samenwerken) en schaalniveaus (lokaal versus regionaal) voortdurend door elkaar heen spelen en met elkaar gecombineerd moeten worden. Om effectief samen te kunnen werken, is het vooral de kunst om met die complexe en dynamische omstandigheden om te kunnen gaan. Het gaat daarbij niet zozeer om de wijze waarop organisatorisch die samenwerking is vormgegeven. Taken, belangen, rollen en schalen dienen te worden gecombineerd in plaats van verdeeld. Effectief is netwerkmanagement, waarbij sturing op interacties centraal staat: het tot stand brengen, coördineren, beïnvloeden, verbinden en benutten van interacties tussen de verschillende actoren, processen, belangen, rollen en waarden.

Effectief concurreren en samenwerken

De bundeling van krachten in de regio is enkel succesvol als dit tot doel heeft om synergie tussen de gemeenten te bewerkstelligen en als dit de winst van iedere afzonderlijke gemeente kan vergroten. Dat kan door de voordelen van samenwerking én concurrentie, lokaal én regionaal handelen met elkaar te

combineren in een dynamisch proces. Het betreft een strategie van coöpetitie: de co-existentie van samenwerking en competitie tegelijkertijd en tussen dezelfde spelers. De gedachte is dat rivalen door met elkaar samen te werken hun gezamenlijke prestaties verbeteren en de gezamenlijke doelen bereiken: de omvang van 'the business pie' wordt groter. Tegelijkertijd kunnen ze hun eigen prestaties maximaliseren door elkaar te beconcurreren om het verdelen van die 'business pie'.

De volgende gezamenlijke activiteiten kunnen die synergie tussen gemeenten in de bedrijventerreinenmarkt bewerkstelligen en een grotere, effectievere markt tot stand brengen:

- Kennisontwikkeling en informatie-uitwisseling;
- Planning en programmering van bedrijventerreinen (productontwikkeling);
- Marktbenadering (promotie, acquisitie en bemiddeling);
- Lobby en subsidieaanvragen.

Lokale verschillen en middelen brengen bij deze activiteiten toegevoegde waarde. De gemeenten complementeren elkaar door deze toegevoegde waarde samen te benutten. Vervolgens kan iedere gemeente onder eigen verantwoordelijkheid van deze winst profiteren, bijvoorbeeld bij het verkopen van kavels en het uitvoeren van herstructureringsprojecten. Zonder dat zij geld, bevoegdheden en taken heeft moeten overdragen aan de regio. De lokale economie, werkgelegenheid, herstructurering, kaveluitgifte en grondexploitatie pakken op dat moment de vruchten van regionale samenwerking.

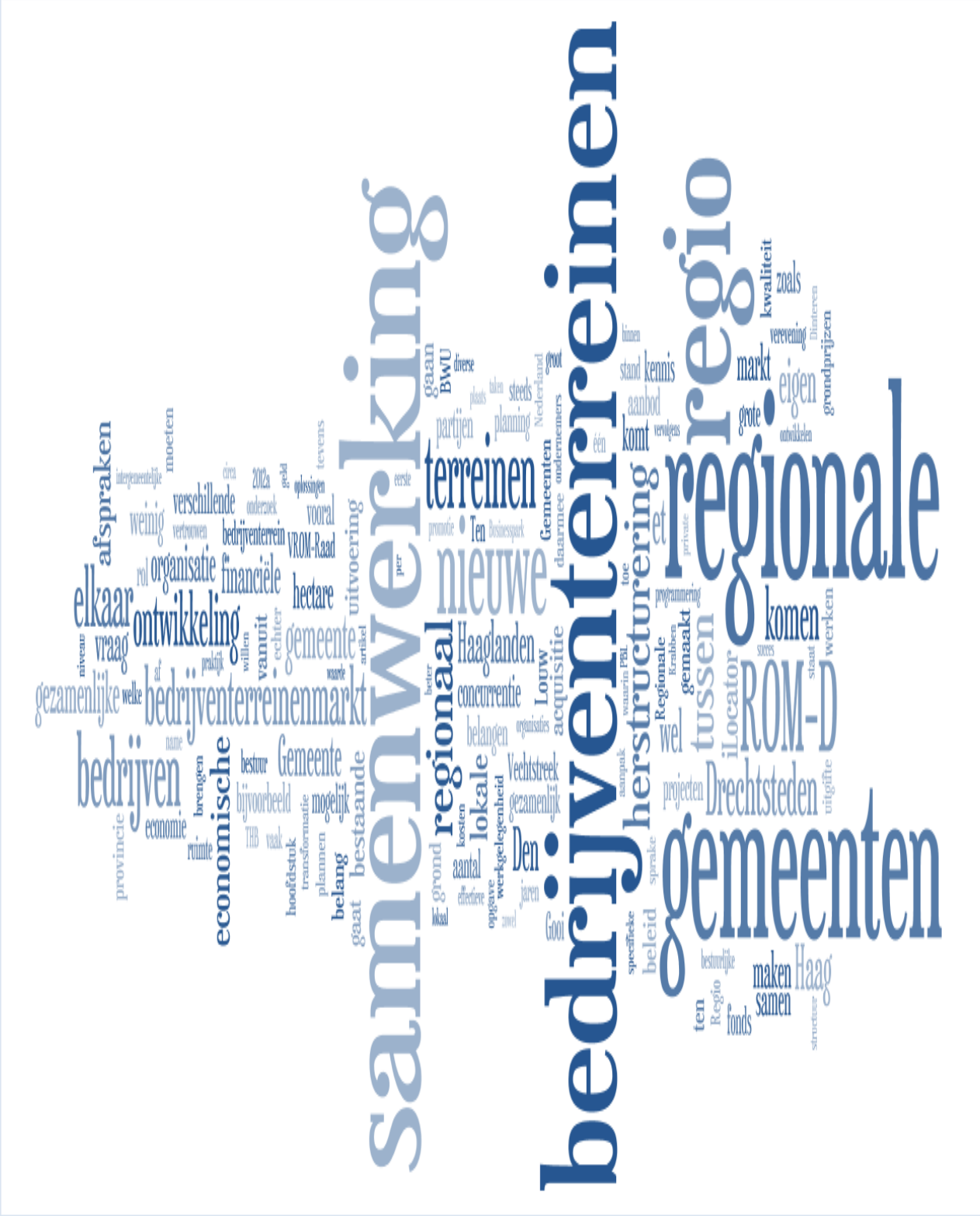
Coöpetitie is een risicovolle strategie. De kans op opportunisme is groot, met name als de afspraken weinig structuur kennen en het niet duidelijk is wie, wanneer, welke rol heeft en wie, wanneer, hoe en in welke mate iets komt brengen en halen. De logica van samenwerking en concurrentie moeten duidelijk van elkaar worden gescheiden, in activiteiten en organisatie.

Een lichte organisatorische structuur en een set van heldere spelregels kunnen hieraan tegemoet komen en de uitvoering van de gezamenlijke activiteiten afbakenen en faciliteren. Het gaat dus niet om een nieuwe bestuurlijke eenheid die taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden overneemt. De regio is in dit geval een platform voor de ontwikkeling en uitvoering van de gezamenlijke activiteiten, waar de betrokken partijen elkaar op regelmatige, gestructureerde basis kunnen ontmoeten en afspraken kunnen maken. Zo'n lichte organisatie laat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden zo veel mogelijk lokaal. Dat komt ten goede aan de lokale betrokkenheid en het draagvlak.

Conclusie

Een coöpetitieve strategie in combinatie met netwerksturing en een lichte organisatorische structuur, kan de effectiviteit van handelen op de regionale bedrijventerreinenmarkt verhogen en daarmee tevens denken en werkwijzen doorbreken. Gemeenten creëren daarmee de condities voor meer economische en ruimtelijke kwaliteit op de regionale bedrijventerreinenmarkt.

1. Introductie en onderzoeksopzet



1.1. Aanleiding tot scriptie

De economische crisis is ook in de bedrijventerreinenmarkt voelbaar. De uitgifte van bedrijfskavels stagneert, de tekorten van grondexploitaties lopen op en herstructureringsplannen komen niet van de grond. Toch had de bedrijventerreinenmarkt al ver voor het ontstaan van de crisis te maken met een specifieke, meer fundamentele problematiek. Veel eerder was reeds sprake van overaanbod aan nieuwe bedrijventerreinen en leegstand op oude terreinen. Herstructurering van verouderde terreinen was erg kostbaar en professionele marktpartijen zoals beleggers en ontwikkelaars hadden hiervoor weinig interesse. Ook hebben bedrijventerreinen al jarenlang een negatief imago in de publieke beeldvorming. De vele grijze blokkendozen op de talrijke bedrijventerreinen aan de rand van de stad, staan symbool voor de eindeloze uitdijning van de stad ten koste van het open Nederlandse landschap.

Zowel de oorzaken als de oplossingen van die vraagstukken in de bedrijventerreinenmarkt ontstijgen niet alleen de huidige economische en financiële constellatie, maar vooral ook de grenzen van de gemeentelijke overheid. Het merendeel van de Nederlandse bedrijven denkt en handelt regionaal. Daar zit hun afzet- en arbeidsmarkt en ook zoeken zij regionaal naar nieuwe huisvesting. Toch plannen en ontwikkelen de Nederlandse gemeenten hun bedrijventerreinen vooral binnen de eigen grenzen en vanuit de lokale belangen. Om de eigen lokale economie te stimuleren, realiseren zij voortdurend nieuwe bedrijventerreinen en verwikkelen zij zich in een eindeloze concurrentiestrijd met hun buurgemeenten om voor al die nieuwe terreinen dezelfde beperkte groep bedrijven aan te trekken. Lage grondprijzen, lage ruimtelijke kwaliteit en het uitblijven van investeringen in oude terreinen zijn daarvan de effecten.

Enige jaren terug is dit vraagstuk hoog op de agenda van het Rijk, de provincie en gemeenten gekomen. Gemeenten zouden elkaar onderling niet meer moeten bestrijden, maar net als hun bedrijven regionaal moeten gaan denken en handelen. Regionale samenwerking werd en wordt cruciaal geacht om aanbod en vraag beter op elkaar te laten aansluiten, zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik tot stand te brengen en publieke en private investeringen in oude bedrijventerreinen los te krijgen.

De totstandkoming van die regionale samenwerking verloopt in de praktijk zeer stroef. Ondanks de breed verkondigde voordelen, blijkt het moeilijk voor gemeenten om met elkaar tot een gezamenlijke aanpak te komen. Vaak wordt er op beleidsniveau wel met elkaar afgestemd, maar van bindende afspraken op het uitvoerende niveau is weinig sprake. Behoudens samenwerking tussen gemeenten in het ontwikkelen van een specifiek nieuw (regionaal) bedrijventerrein en een top-down samenwerking onder regie van de provincie, is er in Nederland weinig sprake van intergemeentelijke samenwerking in het integraal regionaal plannen, ontwikkelen, herstructureren van bedrijventerreinen. Financiële samenwerking en de overheveling van de gemeentelijke taken en bevoegdheden naar een regionale organisatie blijken steeds de bottleneck. Gemeenten redeneren vanuit de eigen autonomie en zijn niet bereid om vergaande afspraken te maken of zich daar aan te houden, als op lokaal niveau economische, bestuurlijke of financiële consequenties aan de regionale samenwerking zijn verbonden.

Ook in de regio Haaglanden is bij een aantal gemeenten het besef ontstaan dat regionale samenwerking noodzakelijk is om een succesvol bedrijventerreinenbeleid te voeren. In de regio was al langer sprake van beleidsmatige samenwerking en vrijblijvende afstemming van plannen. De prijszetting, positionering, profilering, promotie en uitgifte van de verschillende terreinen vond echter lokaal, in concurrentie plaats. De bedrijventerreinen waren hierdoor weinig onderscheidend van elkaar en het aanbod sloot niet op de vraag aan. Bovendien hadden bedrijven de mogelijkheid om de concurrerende gemeenten tegen elkaar uit te spelen en onder de meest gunstige voorwaarden de nieuwe huisvesting voor elkaar te krijgen.

Vijf gemeenten in de regio - waaronder mijn werkgever de gemeente Den Haag - hebben in 2010 het roer omgegooid en de eerste stappen naar meer samenwerking gezet. Bedachtzaam worden langzaam vorderingen gemaakt in de richting van een regionale aanpak. In de praktijk blijkt het - onder het huidige economisch gesternte - moeilijk voor partijen om over het onderlinge wantrouwen en de eigen (financiële) belangen heen te stappen en met een regionale bril naar het vraagstuk te kijken. De doorgroei naar een regionale uitvoeringsorganisatie zoals Regionaal Ontwikkelbedrijf (ROB) is ooit ingezet, maar bevindt zich voorlopig nog ver op de horizon.

Gemeenten zijn kortom zoekende hoe zij regionale samenwerking het beste tot stand kunnen brengen en vormgeven om te komen tot effectieve oplossingen in de bedrijventerreinenmarkt. De gewaarwording van die stoevende zoektocht in de praktijk, is mijn drijfveer tot een nadere verkenning van dit vraagstuk en de aanleiding tot deze scriptie.

1.2. Doelstelling en relevantie scriptie

Het doel van de scriptie is inzichtelijk maken op welke wijze en onder welke condities intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt effectief tot stand kan komen.

De scriptie richt zich op de verschillende randvoorwaarden, barrières, kansen, succes- en faalfactoren van dergelijke regionale samenwerking. Daaruit probeer ik aanbevelingen te doen en/of een handelingsperspectief te ontwikkelen om tot een aanpak en inrichting van een effectieve, niet-vrijblijvende regionale samenwerking te kunnen komen.

Ik acht dit scriptieonderwerp in de eerste plaats maatschappelijk relevant omdat het kan bijdragen aan het tot stand brengen van efficiënte samenwerking tussen gemeenten op het gebied van bedrijventerreinen. Dit kan leiden tot een meer duurzame en economisch verantwoorde bedrijventerreinenmarkt. De scriptie kan daarnaast mogelijk een bijdrage leveren aan het stand komen van intergemeentelijke samenwerking op andere terreinen zoals kantoren, wonen en detailhandel.

In de tweede plaats levert de scriptie inzichten aan mijn werkgever hoe de samenwerking op het bedrijventerreinenbeleid in de regio Haaglanden verder vorm te geven.

In de derde plaats levert het onderzoek een bijdrage aan de kennisontwikkeling en theorievorming over samenwerkings-, besluitvormings- en onderhandelingsprocessen in de huidige netwerksamenleving. Meer specifiek levert de scriptie een bijdrage aan de kennis over de bedrijventerreinenmarkt, het beleid en de regionale samenwerking op dit vlak.

Omdat de scriptie draait om de vraag wat er in de praktijk nodig is om regionale samenwerking van de grond te krijgen, levert het een bijdrage aan het oplossen van een handelingsprobleem.

1.3. Onderzoek afbakening

Het onderzoek richt zich op de zoektocht naar effectieve bestuurlijke, organisatorische en financiële vormen van (niet vrijblijvende en van onderop ontstane) intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt.

Het Rijk en Provincie hebben meerderheidsbelangen bij een aantal regionale ontwikkelingsbedrijven in Nederland. Ik onderzoek dergelijke samenwerking niet, omdat ik de werking en totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking van onderop wil onderzoeken. Ik richt mij kortom op samenwerking waarbij de Provincie en/of Rijk hooguit een stimulerende of participerende rol hebben en een minderheidsbelang in organisatie en financiën.

De scriptie brengt de dynamiek van totstandkomingsprocessen van regionale samenwerking in beeld, evenals de mogelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële sturingsprincipes, strategieën, arrangementen en instrumenten, zoals regionale verevening, fondsen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen.

1.4. Onderzoeksvragen

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt:

Op welke wijze kan intergemeentelijke samenwerking worden vormgegeven om te komen tot een effectief regionaal bedrijventerreinenbeleid?

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn een aantal deelvragen geformuleerd.

1. Welke problematiek speelt op de bedrijventerreinenmarkt en welke rol kan intergemeentelijke samenwerking hebben in de oplossing daarvan?
2. Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van intergemeentelijke samenwerkingsprocessen in de bedrijventerreinenmarkt?
3. Welke strategieën en sturingsprincipes kunnen worden toegepast om te komen tot een effectieve intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt?
4. Welke organisatorische en financiële instrumenten kunnen worden toegepast om te komen tot een effectieve intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt?

Als een effectief regionaal bedrijventerreinenbeleid beschouw ik de mate waarin dit in staat blijkt de regionale opgave voor de bedrijventerreinenmarkt succesvol aan te pakken. In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 (Ministerie VROM et al., 2009) formuleren gemeenten, provincies en het Rijk in algemene bewoordingen de opgave op de Nederlandse bedrijventerreinenmarkt als volgt: *“Het doel van dit convenant is om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland (...). Partijen streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het behoud van openheid van het landschap en kwalitatief en kwantitatief voldoende bedrijventerreinen”*.

1.5. Onderzoeksmethode en dataverzameling

Het betreft een kwalitatief onderzoek met een explorerend en beschrijvend karakter. Het onderzoek gaat uit van een explorerende benadering van het onderwerp, omdat er weinig wetenschappelijke literatuur over de praktijk van regionale samenwerking voor bedrijventerreinen bestaat. Ik heb voor een beschrijvend onderzoek gekozen omdat er sprake is van het in beeld brengen, begrijpen en interpreteren van ideeën, achtergronden, motieven, ervaringen en processen. Het onderzoek is daarmee primair te plaatsen in het interpretatieve onderzoeksparadigma (Daamen, 2013).

In de scriptie wordt literatuuronderzoek gecombineerd met veldonderzoek. De volgende methoden van dataverzameling zijn gebruikt: literatuuronderzoek, acht open interviews en eigen observaties.

In hoofdstuk 2, 3 en 4 staat het literatuuronderzoek centraal. Dit vindt plaats aan de hand van diverse literatuur, waaronder wetenschappelijke literatuur, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en overeenkomsten, aangevuld met enige bevindingen uit eigen observaties. Deze drie hoofdstukken samen vormen het analysekader voor het veldonderzoek.

Het veldonderzoek van hoofdstuk 5, 6 en 7 krijgt vorm door middel van drie casestudies. Een casestudie is een vorm van intensief, empirisch onderzoek dat een recent verschijnsel in een realistische context tot onderzoeksobject heeft (Yin, 1994). In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan drie verschillende praktijkvoorbeelden van intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt. De casestudies krijgen vorm via bronnenonderzoek (overeenkomsten, beleidsdocumenten, artikelen in de media, raadsbesluiten en dergelijke) en open interviews met de betrokken bestuurders en ambtenaren.

Ik heb gekozen voor de methode van open interviews, omdat het gaat om de beschrijving van een complex proces met verschillende percepties, gewoonten, rolopvattingen en lokale omstandigheden. Een meer kwantitatieve onderzoeksmethode als schriftelijk enquêteren is daarvoor minder bruikbaar. In de open interviews heb ik gebruik gemaakt van een losse vraagstelling, met behulp van een lijst met gesprekspunten. Dit gaf de gesprekspartners ruimte om eigen specifieke ervaringen en accenten toe te voegen en dieper in te gaan op aspecten die worden veroorzaakt door lokale verscheidenheid of het unieke karakter van het proces. Een nadeel van een dergelijke methode is wel dat dit het onderzoeksresultaat kleurt met individuele, subjectieve waarnemingen. Het betreft hier een steekproef van een complexe onderzoekseenheid. Door een comparatieve analyse toe te passen kunnen de aspecten die passen in een algemeen beeld en aspecten die volkomen specifiek zijn voor die ene onderzochte situatie of persoon, worden onderscheiden. Dat maakt generaliserende conclusies mogelijk.

De acht geïnterviewde bestuurders en ambtenaren (bijlage 2) hebben allen een ruime, intensieve ervaring met de betreffende regionale samenwerking, vanuit verschillende achtergronden en functies. De non-response was klein.

Als cases heb ik de regio's Drechtsteden, Haaglanden en de Gooi en Vechtstreek gekozen. Ik ben tot deze cases gekomen aan de hand van de onderzoeksdoelstelling en onderzoeksvragen en de nadere verkenning van het vraagstuk door middel van het literatuuronderzoek. De selectie van de cases sluit hierdoor aan op de doelstellingen van het onderzoek. In deze regio's werken namelijk meerdere gemeenten met elkaar samen in de bedrijventerreinmarkt en meerdere bedrijventerreinen (oude en nieuwe terreinen) zijn onderdeel van die samenwerking. De samenwerking is 'van onderop' tot stand gekomen en er zijn niet-vrijblijvende afspraken gemaakt over gedeelde financiën en/of organisatie. Het zijn bovendien allen cases in het westen van Nederland. Dit komt de vergelijkbaarheid van de economische en ruimtelijke context ten goede. Bovendien is de reflectie op de Haagse praktijk bruikbaar voor mijn werkgever.

De regio's verschillen van elkaar in specifieke regionale omstandigheden en in de opzet van de regionale samenwerking. Verschillende samenwerkingsvormen zijn toegepast en er is in de regio's tot andere organisatorische en financiële afspraken gekomen. Die verschillen stellen mij in staat om in het licht van

de onderzoeksvragen verbanden te leggen en conclusies te trekken. Dit doe ik aan de hand van de geformuleerde deelvragen van dit onderzoek, specifiek gericht op het veldonderzoek:

- Welke problematiek speelt op de bedrijventerreinenmarkt in de onderzochte regio's en welke rol speelt intergemeentelijke samenwerking in de oplossing daarvan?
- Welke factoren zijn in de onderzochte regio's van invloed op de effectiviteit van de intergemeentelijke samenwerkingsprocessen?
- Welke strategieën en sturingsprincipes resulteren in de onderzochte regio's in effectieve samenwerking?
- Welke organisatorische en financiële instrumenten resulteren in de onderzochte regio's in effectieve samenwerking?

1.6. Opbouw onderzoek en structuur rapportage

Het onderzoek start in **hoofdstuk 2** met een nadere definiëring van de problematiek op de bedrijventerreinenmarkt en de vanuit wetenschap, politiek en beleid noodzakelijke geachte oplossingen. Het hoofdstuk omschrijft wat wordt verstaan onder een effectief bedrijventerreinenbeleid en welke rol intergemeentelijke samenwerking daarin heeft of zou kunnen hebben. Het geeft daarmee met name inzicht in deelvraag 1 en 2 van dit onderzoek.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op samenwerkingsprocessen tussen gemeenten. Aandacht is er voor de consequenties van mondiale netwerkvorming voor de organisatie en structuur van het openbaar bestuur, het omgaan met het spanningsveld tussen concurrentie en samenwerking, en het management van samenwerkingsprocessen. In combinatie met hoofdstuk 2, geeft dit hoofdstuk inzicht in deelvraag 2 van dit onderzoek, namelijk de factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van intergemeentelijke samenwerkingsprocessen in de bedrijventerreinenmarkt. Bovendien geeft het hoofdstuk inzicht in deelvraag 3.

Hoofdstuk 4 gaat nader in op de diverse organisatorische en financiële instrumenten, vormen en middelen die kunnen worden toegepast bij regionale samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt. Voorbeelden uit de praktijk ondersteunen dit overzicht. Het hoofdstuk geeft daarmee inzicht in deelvraag 4 van het onderzoek.

De drie casestudies krijgen een plaats in **hoofdstuk 5, 6 en 7**. In een comparatief onderzoek probeer ik in **hoofdstuk 8** de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de cases in kaart te brengen, in relatie tot de conclusies uit het literatuuronderzoek. Dit stelt mij in staat in het licht van de onderzoeksvragen, te komen tot finale conclusies over het veldonderzoek.

Vervolgens kom ik in **hoofdstuk 9** tot een beantwoording van de onderzoeksvragen.

Doelstellingen, onderzoeksvragen, methoden en opzet van onderzoek	<i>Hoofdstuk 1</i>	Introductie en onderzoeksopzet
Literatuuronderzoek en analysekader	<i>Hoofdstuk 2</i>	Regionale vraagstukken op de bedrijventerreinenmarkt
	<i>Hoofdstuk 3</i>	Effectief samenwerken en concurreren in de regio
	<i>Hoofdstuk 4</i>	Regionale samenwerking bedrijventerreinen: instrumentarium
	<i>Hoofdstuk 5</i>	Case 1: Regio Gooi en Vechtstreek
Veldonderzoek	<i>Hoofdstuk 6</i>	Case 2: Regio Haaglanden
	<i>Hoofdstuk 7</i>	Case 3: Regio Drechtsteden
Comparatief onderzoek en synthese	<i>Hoofdstuk 8</i>	Vergelijking en synthese cases
Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies	<i>Hoofdstuk 9</i>	Naar een effectiever regionaal bedrijventerreinenbeleid

Figuur 1.1. Opbouw onderzoek en structuur rapportage

2. Regionale vraagstukken op de bedrijventerreinenmarkt



2.1. Inleiding

Voordat ik onderzoek op welke wijze en onder welke condities intergemeentelijke samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt effectief tot stand kan komen, zal ik eerst duidelijker maken waarom die samenwerking noodzakelijk wordt geacht en wat precies onder effectief bedrijventerreinenbeleid wordt verstaan. Dit hoofdstuk gaat nader in op de eerste deelvraag van dit onderzoek: welke problematiek speelt op de bedrijventerreinenmarkt en welke rol kan intergemeentelijke samenwerking hebben in de oplossing daarvan?

Het hoofdstuk start met een beschrijving van de heersende denk- en werkwijzen in de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen in Nederland en de belangrijkste (toekomst)opgaven. Vanuit deze schets van de problematiek op de bedrijventerreinenmarkt, wordt regionale samenwerking als interventie aangewezen om te komen tot een effectievere bedrijventerreinenmarkt. Het hoofdstuk sluit af met een concluderende beschouwing van de op te lossen vraagstukken op de bedrijventerreinenmarkt.

2.2. De bedrijventerreinenmarkt

Het succes van bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. In 2000 werd 34,2 procent van de output van de Nederlandse economie geproduceerd op bedrijventerreinen. In 2002 werkten circa 2,5 miljoen mensen op een bedrijventerrein. Zij huisvesten 30 procent van de werkgelegenheid in Nederland, terwijl zij slechts 2,7 procent van het grondgebruik in beslag nemen. De werkgelegenheidsgroei op bedrijventerreinen is hoger dan op andere locaties. Het aandeel van bedrijventerreinen in de totale Nederlandse werkgelegenheid is al jarenlang groeiende (Louw, 2000, Louw et al., 2004, Louw en Bontekoning, 2007, RPB, 2007).

Ondernemers vinden bedrijventerreinen aantrekkelijk. Daar vinden zij ruimte die speciaal voor hen is bestemd en aangelegd. Ten opzichte van andere locaties bieden bedrijventerreinen meer rechtszekerheid over de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Mede door de relatief lage grond- en bouwkosten kunnen ondernemers op bedrijventerreinen nieuwe huisvesting realiseren met een betere prijs-kwaliteitverhouding en meer gebruiksmogelijkheden, dan op bestaande locaties in de stad. De meeste bedrijventerreinen zijn daarnaast beter bereikbaar over de weg dan binnenstedelijke locaties en ook zullen de burens niet klagen over milieu- en verkeersoverlast (Louw et al., 2004, PBL, 2007).

Voor gemeenten is de aanwezigheid van bedrijventerreinen binnen de eigen grenzen dan ook van groot belang. Met de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen kunnen zij de condities creëren voor de groei van de lokale economie en werkgelegenheid. De ontwikkeling van bedrijventerreinen is daarom hét sleutelinstrument van het economische beleid van gemeenten (Louw, 2000, Louw en Bontekoning, 2007).

Kritiek op bedrijventerreinen

Vanuit sectoraal economische optiek bezien, zijn bedrijventerreinen dus zeer succesvol. Toch is er een groeiende ontevredenheid over de maatschappelijke effecten van de ontwikkeling van bedrijventerreinen in Nederland bij de burger, in de wetenschap en in de politiek. Bedrijventerreinen zijn het symbool geworden van de verspilling en verrommeling van het Nederlandse landschap (VROM-Raad, 2006, Louw en Bontekoning, 2007, Van der Krabben en Buitelaar, 2011).

Twee discussiepunten staan centraal. Ten eerste is er de doorgaande expansie van nieuwe terreinen aan de rand van de stad ten koste van de open ruimte. Ten tweede is er kritiek op de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen. De architectuur van bedrijfsgebouwen en de beeldkwaliteit van terreinen zou onder de maat zijn. Daarnaast wordt de ruimte vaak extensief, niet efficiënt gebruikt. Ook zijn bedrijventerreinen snel verouderd en verloederd. Gebouwen staan leeg, de openbare ruimte ligt er slecht bij, succesvolle ondernemingen zijn snel vertrokken en laten marginale bedrijfjes achter. De veronderstelling is dat het hergebruik en herstructurering van deze oude terreinen, niet alleen de kwaliteit van de terreinen een impuls zal geven maar tevens de vraag naar nieuwe terreinen aan de rand van de stad zal doen afnemen (Louw en Bontekoning, 2007).



Afbeelding 2.1. Kenmerkende grijze blokkendoos in het Nederlandse landschap.

De planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen

De planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen wijkt sterk af van de planning en ontwikkeling op de kantoren-, woning- en winkelmarkt (Louw et al., 2004).

Gemeenten spelen een centrale rol in zowel de planning als de uitvoering. Zij zien het als hun verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat er te allen tijde voldoende bouwrijpe kavels voor bedrijven aanwezig zijn in de gemeente. Zodoende willen zij de lokale economische ontwikkeling en werkgelegenheid kunnen faciliteren en stimuleren (Van Dinteren en Van der Krabben, 2010, Buitelaar en Van der Krabben, 2011).

Gemeenten geven langs twee lijnen invulling aan hun rol op de markt voor bedrijventerreinen.

Ten eerste is er de **planning en programmering** van bedrijventerreinen. Hieronder valt het formuleren van beleid, het ramen van de vraag, het aanwijzen van locaties, het faseren van bedrijventerreinen in tijd en het opstellen van bestemmingsplannen. In bestemmingsplannen wordt de functie bedrijven mogelijk gemaakt en met behulp van de bestemmingsplanvoorschriften bepalen gemeenten wat voor typen bedrijven zich op het bedrijventerrein wel of niet mogen vestigen en aan welke eisen de bedrijfspanden moeten voldoen (Louw en Needham, 2006, PBL, 2009).

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid bij de planning en programmering van bedrijventerreinen. De rol van het Rijk en de provincies is beperkt. De aanwezige ruimtelijke kaders van het Rijk en provincies bieden bijna altijd voldoende ruimte voor eigen handelingsvrijheid en er zijn nauwelijks beperkingen en/of sancties vanuit deze overheden (Louw et al., 2004, Buitelaar en Van der Krabben, 2011).

Ten tweede is er de **ontwikkeling en uitgifte** van bedrijventerreinen. Gemeenten verwerven (landbouw) grond, maken die grond bouwrijp en leggen de noodzakelijke infrastructuur aan, verkavelen het in bouw kavels en verkopen vervolgens die bouw kavels aan bedrijven (Louw en Needham, 2006, Buitelaar en Van der Krabben, 2011).

Deze actieve grondpolitiek waarborgt dat er te allen tijde in de gemeente voldoende bouwgrond voor bedrijven aanwezig is. Daarnaast kunnen gemeenten sturen wanneer en aan welke bedrijven de grond wordt verkocht en onder welke voorwaarden. Aanvullende voorwaarden bij de gronduitgifte kunnen zich richten op de intensiteit van het ruimtegebruik, de na te streven beeldkwaliteit en architectuur, duurzaam bouwen, of de deelname van bedrijven aan een organisatie voor parkmanagement. Dit zijn voorwaarden die onvoldoende via het bestemmingsplan kunnen worden gewaarborgd. Door het actieve grondbeleid kunnen gemeenten ook het tempo van uitgifte bepalen. Zij kunnen bijvoorbeeld een ruimhartig uitgiftebeleid voeren, gesteund door lage grondprijzen, of juist een selectief beleid ondersteund door hoge grondprijzen. Ook zorgen gemeenten ervoor dat in kwalitatieve zin er voldoende aansluiting is op de

vestigingscriteria van specifieke doelgroepen zoals high-tech, zware industrie of distributie en transport. Daarnaast biedt het actieve grondbeleid optimale mogelijkheden tot kostenverhaal van publieke voorzieningen, zoals de aanleg van infrastructuur en groen. Tenslotte kan speculatie worden voorkomen, door een bouwplicht bij de verkoop mee te nemen (Louw, 2000, PBL, 2009).

Actief grondbeleid door Nederlandse gemeenten is tevens gebruikelijk in andere markten zoals woningbouw. Echter het is nergens zo dominant als bij bedrijventerreinen. Circa 73 procent van de aangeboden bouwgrond op bedrijventerreinen is in eigendom en ontwikkeld door gemeenten. Semi-publieke ontwikkelmaatschappijen zijn verantwoordelijk voor nog eens 14 procent van de bouwgrond. In veel gemeenten is er zelfs sprake van een publiek monopolie (Louw en Bontekoning, 2007, PBL, 2009, Van der Krabben en Buitelaar, 2011).

Gemeenten zijn over het algemeen tevreden als de kosten van deze hele operatie terugverdiend kunnen worden. Hoewel nog al eens wordt beweerd dat gemeenten bedrijventerreinen gebruiken voor financieel gewin, is het maken van winst vaak geen belangrijk motief. Zoals aangegeven ontwikkelen zij voornamelijk om de lokale economische ontwikkeling te sturen. Ook sturing op kwaliteit en type bedrijven per terrein zijn een belangrijk motief voor de actieve rol van gemeenten (PBL, 2009, Buitelaar et al., 2013).

Sinds de jaren negentig richten gemeenten samen met andere gemeenten in de regio steeds vaker samen private constructies op om bedrijventerreinen te ontwikkelen. Dit doen zij omdat private ontwikkelingsmaatschappijen worden geacht flexibeler en commerciëler te kunnen acteren dan gemeenten, die vastzitten aan een stroperig besluitvormingsproces. Deze organisaties blijven onder de supervisie van de gemeenten vallen (Louw, 2000).

De prognose van de vraag

Gemeenten zijn sterk gericht op de aanleg van nieuwe terreinen: als de uitgifte van kavels op een bedrijventerrein is gestart, starten ze direct de planvorming voor een nieuw terrein, om de voorraad bouwrijpe grond op peil te houden en geen 'nee' te hoeven verkopen aan bedrijven die zich in de gemeente willen vestigen. Specifiek marktonderzoek dat het nut en de noodzaak van de aanleg van een bedrijventerrein moet aantonen, ligt over het algemeen hier niet aan ten grondslag (Louw et al., 2004, PBL, 2009, Olden, 2010).

Op nationaal niveau wordt een vraagraming per regio gemaakt met behulp van verwachtingen over werkgelegenheidsgroei. Provincies vergelijken deze vraagramingen met het bestaande en geplande aanbod in gemeenten en wijzen vervolgens locaties aan waar en hoeveel gemeenten nieuwe bedrijventerreinen mogen ontwikkelen. Provincies gaan er daarbij vanuit dat de vraag naar grond evenredig is aan de verwachte groei van werkgelegenheid. Bijna zonder uitzondering wordt daarbij uitgegaan van het scenario van hoge economische groei, opgeplust met extra taakstellingen. Het provinciaal beleid komt daarmee circa 13 tot 27 procent hoger uit dan de nationale ramingen (Louw en Needham, 2006, PBL, 2009, Buitelaar et al. 2013).

Gemeenten handelen vervolgens zoals eerder aangegeven vaak met enige beleidsautonomie omdat er vaak weinig sancties volgen als zij zich niet aan deze provinciale planning houden. Gemeenten maken daarom in de praktijk ook hun eigen vraagramingen, met hun eigen methoden en eigen aannames over de regionale economie. Het merendeel van de gemeenten raamt de vraag door het gemiddelde uitgiftetempo van de afgelopen jaren door te trekken naar de toekomst, soms aangevuld met surveys onder bedrijven en informatie uit informele contacten. Van een programmering die is afgestemd op de actuele vraag en op (de ontwikkeling van) het type werkgelegenheid dat in een gemeente is gevestigd, is nauwelijks sprake. Het resultaat is dat de som van alle gemeentelijke en/of regionale ramingen veel hoger is dan de raming op nationaal niveau (Louw en Needham, 2006, PBL, 2009, Buitelaar et al. 2013).

De meeste gemeenten ontwikkelen bovenop de vraagramingen, ook nog een 'ijzeren reserve'. Dit doen zij om snel te kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen in de vraag en/of om de risico's van verkeerde vraagramingen te ondervangen. Vanwege de gemiddelde productietijd van een bedrijventerrein van zes tot acht jaar, is het immers onmogelijk om snel te kunnen reageren op de actuele marktvraag. Een algemeen geaccepteerde stelregel is: voor elke verkochte hectare, een nieuwe hectare aanbieden. Dit op voorraad produceren van bouwgrond, is uniek en komt in geen andere markt in de gebiedsontwikkeling voor (Louw et al., 2004, Buitelaar et al, 2013).

De methoden die provincies en gemeenten gebruiken om te komen tot het bepalen van het aanbod, zijn kortom weinig betrouwbaar en hun voorspelkracht is beperkt. De groei van werkgelegenheid en uitgiftetempo worden naar de toekomst doorgetrokken, gebaseerd op hoge economische groei en

onafhankelijk van wijzigingen in ruimtelijk beleid of locatievoorkeuren. Al in de jaren tachtig was hier kritiek op, maar ondanks enkele verbeteringen in de techniek, zijn de methoden en werkpraktijk nog steeds dominant (Louw et al, 2004, Louw en Needham, 2006, PBL, 2009).

Overaanbod

Het resultaat van deze systematische overschatting van de toekomstige vraag laat zich raden. Jaarlijks wordt er slechts circa 10 tot 25 procent van het totale aanbod aan bedrijfskavels in Nederland verkocht (Louw en Needham, 2006). In de meeste regio's is voldoende grond beschikbaar voor de komende 10 of 20 jaar. Of mogelijk zelfs nog langer, gezien het gerealiseerde uitgiftetempo in de crisisjaren na 2008 (Buitelaar en Van der Krabben, 2011). Deze praktijk leidde tussen 1987 en 2005 tot een stijging van het ruimtebeslag van bedrijventerreinen in Nederland van 1,3 procent naar 2,7 procent (RPB, 2007). Bedrijventerreinen zijn met name de laatste 20 jaar de sterkst groeiende categorie van stedelijk grondgebruik, substantieel hoger dan bijvoorbeeld woningbouw. Deze continue uitbreiding gaat ten koste van de schaarse ruimte en het open landschap. Ook is de groei van aanbod aan bedrijventerreinen veel hoger dan de groei in werkgelegenheid in de relevante sectoren (Louw en Needham, 2006, Van der Krabben en Buitelaar, 2011).

De financiële problemen die veel gemeenten in de crisisjaren van de jaren tachtig als gevolg van deze praktijk kregen, brachten geen verandering. Slechts de schaal van het overaanbod is na de jaren tachtig verminderd. Ook het hoge uitgiftetempo in de tweede helft van de jaren negentig leidde er niet toe dat het overaanbod van bedrijventerreinen snel verminderde, mede door het sterke stimuleringsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken ten behoeve van verdere uitbreiding van de voorraad (Louw et al., 2004, Louw en Needham, 2006).

Regionale concurrentie

Alle Nederlandse gemeenten plannen en ontwikkelen bedrijventerreinen vanuit dezelfde motieven en met dezelfde werkwijzen. Zij doen dat in dezelfde regionale markt. Bedrijven die op zoek zijn naar nieuwe bouwgrond, doen dat namelijk in dezelfde regio waaruit zij afkomstig zijn. Het zoeken naar een ander milieu met betere vestigingsvoorwaarden in een andere regio of een ander land is slechts bij een beperkt aantal bedrijven aan de orde (Louw et al., 2004, Louw en Needham, 2006).

Het effect hiervan is een eindeloze concurrentiestrijd tussen gemeenten in dezelfde regio om dezelfde bedrijven aan te trekken. Gemeenten richten zich tevens vaak op een vergelijkbare doelgroep in de markt - het liefst de kwalitatief hoogwaardige bedrijven - waardoor een 'eenheidsworst' aan terreinen ontstaat. Het aanbod op de bedrijventerreinenmarkt sluit daarmee in kwalitatieve en kwantitatieve zin onvoldoende aan op de vraag. Ook zijn gemeenten sneller bereid om soepel om te gaan hun eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit of segmentering, om bedrijven binnen te halen ten koste van de buurgemeente (VROM-Raad, 2006, Van Dinteren 2008).

Grondprijzen niet marktconform

Om de concurrentie in de regio af te kunnen troeven, houden gemeenten de grondprijzen zo laag mogelijk. Vaak is dat rondom kostprijs. Grondprijzen voor woningbouw zijn hierdoor bijna 3,5 keer zo hoog als die voor bedrijventerreinen (Louw en Needham, 2006, Van Dinteren en Van der Krabben, 2010).

Het merendeel van de gemeenten (circa 73 procent) bepaald de grondprijzen voor bedrijventerreinen via de zogenaamde comparatieve methode: ze stemmen de prijs af op de prijs die de buurgemeenten voor hun grond vragen (PBL, 2009, Buitelaar et al., 2013). Het veel gehoorde argument om voor bedrijventerreinen niet de residuele methode te hanteren, is dat bedrijfsruimten geen eenduidig te bepalen marktwaarde hebben. Specifieke productieprocessen vragen om specifieke gebouwen; ondernemers hebben een voorkeur voor een pand op maat. Bedrijfspanen zijn daardoor moeilijk verhandelbaar en dus is het moeilijk de marktwaarde te bepalen (Louw et al., 2004, Buitelaar et al., 2013).

Lage grondprijzen zijn voor gemeenten - vooral voor gemeentebestuurders - een bewuste strategie om lokale economie te stimuleren en buurgemeenten af te troeven. Dat wordt belangrijker gevonden dan het financiële resultaat van de grondontwikkeling (PBL, 2009).

De grondprijzen voor nieuwe bedrijfskavels zijn zo laag, dat zij extensief gebruik van de grond in de hand werken. Veel bedrijven kopen meer bouwgrond dan zij daadwerkelijk nodig hebben, als reserve voor een

toekomstige uitbreiding of voor extra parkeerplaatsen. Ook is er geen enkele incentive voor bedrijven om duurzame accommodaties te realiseren, onderhoud te plegen of herinvesteringen in het vastgoed te doen. Er is immers altijd voldoende, goedkope nieuwe grond voor hen beschikbaar in de regio. Dit leidt tot 'sprinkhanengedrag' van bedrijven: als de bestaande locatie is geconsumeerd, dan vertrekt men snel naar een nieuwe locatie (Van Dinteren en Van der Krabben, 2010, Buitelaar en Van der Krabben, 2011).

Commerciële partijen blijven weg

De rol van private partijen op de bedrijventerreinen altijd beperkt geweest (Louw en Bontekoning, 2007, Van Dinteren en Van der Krabben, 2010)

Zowel in de ontwikkeling van grond als vastgoed zijn nauwelijks commerciële projectontwikkelaars betrokken. Het overaanbod, de lage grondprijzen en hoge risico's maken het niet haalbaar voor projectontwikkelaars om het monopolie van gemeenten op de grondmarkt uit te dagen. De markt voor nieuw vastgoed is voor hen bescheiden. Zoals aangegeven is bedrijfsruimte vaak toegesneden op de vraag van een specifieke gebruiker. Ondernemers kunnen moeilijk in de bestaande bouw een bedrijfspand vinden dat past bij hun wensen en bouwen liever in eigen beheer voor eigen gebruik een nieuw pand. Dit leidt tot lage prijzen voor bedrijfsruimten, maar ook tot hoge risico's en lage rendementen voor ontwikkelaars (Louw en Needham, 2006, Van der Krabben en Buitelaar, 2011).

Ook beleggen en verhuren komt relatief weinig voor; circa 27 procent van de bedrijfsruimten wordt verhuurd. De bedrijfspanden die worden verhuurd, zijn (meestal) in handen van eigenaren die min of meer toevalliger belegger zijn geworden. Slechts twee procent van al het bedrijfsmatig onroerend goed is in eigendom en in verhuur bij institutionele beleggers (Van Dinteren en Van der Krabben, 2010, Van der Krabben en Buitelaar, 2011).

Herstructureringsopgave

Veel van de bestaande bedrijventerreinen worden geconfronteerd met verloedering en veroudering van zowel privaat vastgoed als de openbare ruimte (Van Dinteren en Van der Krabben, 2010). Naar schatting staat in Nederland op dit moment circa 14 miljoen vierkante meter aan bedrijfspanden leeg (Mullink, 2014). Volgens de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008) was per 1 januari 2007 éénderde van de bedrijventerreinen in Nederland 'verouderd', totaal 16.750 hectare. Dit betekent dat er flinke investeringen nodig zijn om de functionele en/of ruimtelijke kwaliteit van het terrein op een acceptabel niveau te brengen. Dit verval is niet beperkt tot oude bedrijventerreinen: circa 40 procent van deze terreinen is ontwikkeld na 1990. Bijna 75 procent van de gemeenten heeft met deze opgave te maken. Het gaat om een zeer kostbare operatie. De benodigde publieke investeringen werden in 2008 op 6,35 miljard geraamd, wat wellicht nog aan de voorzichtige kant is (THB, 2008, PBL, 2009, Van Dinteren en Van der Krabben, 2008 en 2010).



Afbeelding 2.2. Verouderd bedrijventerrein.

Al twintig jaar wordt er aandacht gevraagd voor deze herstructureringsopgave. Tot resultaat heeft dat nauwelijks geleid. Het tempo waarin de terreinen worden geherstructureerd, houdt de veroudering van de voorraad niet bij. Het areaal te herstructureren terreinen neemt alleen maar toe (Louw et al., 2004).

Gemeenten leggen weinig prioriteit bij herstructurering. Herstructurering en/of transformatie van bedrijventerreinen is risicovol en kost veel tijd en geld. Er zijn bij gemeenten onvoldoende financiële middelen beschikbaar om dit te financieren (Van Dinteren en Van der Krabben, 2008, PBL, 2009). Herstructurering is daarmee erg subsidie-afhankelijk. Er zijn weliswaar subsidies van Rijk en provincie beschikbaar, maar deze dekken nimmer de kosten en vragen om cofinanciering: de grootste bijdrage moet doorgaans van de gemeenten zelf komen. Ook kunnen dergelijke subsidies vrijwel alleen voor de revitalisering van het openbaar gebied worden gebruikt. Het investeren in (nieuw) vastgoed wordt daardoor overgelaten aan 'de markt' (PBL, 2009, Doeleman, 2013.). Maar door het ontbreken van voorspelbare marktverhoudingen en schaarste, is er weinig sprake van interesse vanuit de markt om te investeren in herstructurering, hooguit voor transformatie naar wonen of kantoren (Van Dinteren, 2008, THB, 2008).

Gemeenten maken in hun beleid zelden een koppeling tussen de aanleg van nieuwe terreinen en het oplossen van problemen op bestaande terreinen. Dit komt voor een deel doordat gemeenten veronderstellen dat herstructurering nauwelijks extra ruimte creëert om aan de uitbreidingsvraag te voldoen en dus ook geen werkgelegenheid oplevert. De aanleg van een nieuw terrein is uiteindelijk voor gemeenten veel aantrekkelijker, omdat deze terreinen geacht worden wél de groei van de lokale economie te kunnen stimuleren (PBL, 2009). Het mechanisme dat de problemen veroorzaakt, wordt daarmee in stand gehouden en de herstructureringsopgave zal op termijn enkel nog maar groeien. *“Zolang gemeenten doorgaan met het op grote schaal ontwikkelen van nieuwe terreinen en relatief lage prijzen voor de grond blijven vragen, zal herstructurering niet van de grond komen”* (Louw et al. 2004, p. 152).

Perspectief op lange termijn

De toekomstige vraag naar bedrijventerreinen zal naar verwachting veranderen als gevolg van economische en demografische ontwikkelingen. De verwachte afname van de beroepsbevolking en economische groei, zal leiden tot een parallelle daling in de uitgifte (Louw, 2000, PBL, 2009). Sinds 2007 is al een dalende trend zichtbaar. In de periode 2001–2008 bedroeg de gemiddelde uitgifte 735 ha per jaar voor geheel Nederland. In 2010 was dit gedaald naar 418 ha (Van Dinteren, 2012a).

Dit toekomstperspectief verschilt per regio. Vooral in krimpregio's (in Noord- en Oost-Nederland) is er nu al geen uitbreidingsvraag meer. In regio's waar de werkgelegenheid nog groeit (zoals de Randstad) zal nog langere tijd behoefte zijn aan nieuwe terreinen. Daar is nog steeds sprake van groei van bedrijven en ook worden daar verouderde terreinen vaker getransformeerd naar woningbouw. De komende jaren is er ook in een zeer negatief economisch scenario nog steeds een vraag van circa 400 hectare per jaar voor geheel Nederland. Wel zal dan uiteindelijk over de gehele linie in heel Nederland steeds meer sprake zijn van een vervangingsmarkt dan van een uitbreidingsmarkt (RPB, 2007, PBL, 2009, Van Dinteren 2012a).

Een andere belangrijke ontwikkeling voor de vraag naar bedrijventerreinen is de verschuiving van de structuur van onze economie. Het accent in de Nederlandse economie komt meer en meer te liggen op de kenniseconomie en de dienstverlening (Louw et al., 2004, RPB, 2007, PBL, 2009). Parallel hieraan wordt voor de komende decennia de hernieuwde opleving van de maakindustrie in Nederland voorzien. Als gevolg van nieuwe productietechnologieën en de verdere integratie van ICT in het gehele proces van ontwerpen, fabriceren en distribueren verandert de structuur van de industriële sector de komende decennia radicaal. Kenmerkend voor deze nieuwe maakindustrie is het kennisintensieve, innovatieve en creatieve karakter en de hoogwaardige, efficiënte en duurzame productiemethoden (FME-CWM et al., 2014, ING, 2014). Ook hebben structurele trends zoals 'Het Nieuwe Werken' en het toenemende belang van internet grote gevolgen voor de omvang van de benodigde vierkante meters bedrijfspanden en de vereiste kwaliteit daarvan (KvK, 2012). De oude bedrijfspanden van de industriële bedrijven zijn vaak niet geschikt (te maken) voor deze ontwikkelingen. Leegstand en veroudering zullen hierdoor verder toenemen (RPB, 2007, PBL, 2009). Tevens is voor deze nieuwe economie de strikte scheiding van functies niet langer noodzakelijk. In een tijdperk waarin de industrie steeds schoner wordt en in het stedelijke beleid meer behoefte is aan functiemenging, 'stedelijke interactiemilieus', multimodale bereikbaarheid en integratie met de rest van de stad, lijkt het in stand houden of uitbreiden van een groot areaal aan monofunctionele bedrijventerreinen aan de randen van de stad niet voor de hand te liggen (Louw et al, 2004, VROM-Raad, 2006). *“De huidige wijze van planning van bedrijventerreinen in Nederland is achterhaald. De monofunctionele, grootschalige uitlegterreinen langs de randen van steden en snelwegen*

voldoen niet of nauwelijks aan de huidige kwaliteits- en duurzaamheidseisen die de samenleving stelt aan de inrichting van de ruimte. Bovendien geeft de huidige wijze van ontwikkeling en beheer onvoldoende antwoord op de veranderende aard, schaal en omvang van de marktvraag" (VROM-Raad, 2006, p.7).

Ondanks de economische tegenslag van de afgelopen jaren, gaat de bestaande werkpraktijk op de bedrijventerreinenmarkt nog altijd uit van een voortgaande groei in vraag en aanbod op de lange termijn. Het groeidenken is hardnekkig. Er wordt in prognoses, beleid en uitvoering nauwelijks gerekend op de toekomstige kwalitatieve en kwantitatieve verschuiving van de vraag (PBL, 2009, Olden, 2010).

Illustratief voor de paradoxale logica van het gemeentelijke bedrijventerreinbeleid, is de casus Lansingerland. *"Lansingerland heeft de sterkste economie van Zuid-Holland"*, meldde de gemeente op 8 mei 2014 trots in een persbericht. Dit naar aanleiding van het jaarlijkse onderzoek 'toplocaties' van Elsevier en Bureau Louter. Lansingerland staat in dat onderzoek landelijk op de vijfde plek van sterkste lokale economieën van Nederland. Gemeenten krijgen scores voor de economische structuur en de groei van de lokale economie. De goede score van Lansingerland wordt verklaard door de nieuwe bedrijventerreinen die de gemeente in de aanbidding heeft. Bureau Louter *"verwacht dat Lansingerland voorlopig niet uit de top tien is weg te slaan. Dit hangt samen met de ruimte die de gemeente kent. Zo worden de bedrijvenparken Prisma en Oudeland de komende jaren ontwikkeld"* (Gemeente Lansingerland, 2014). Kortom: een groot succes van het lokale bedrijventerreinenbeleid! Dit succes kwam echter niet zonder offers. Eind 2013 was diezelfde gemeente door de minister immers onder preventief toezicht van de provincie gesteld. De realisatie van de ambitieuze gemeentelijke plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen verliep niet zoals eerder was ingeschat. Door de tegenvallende gronduitgiftes liepen de verliezen in de grondexploitaties op tot maar liefst 286 miljoen euro, circa 5.000 euro per inwoner. Dat is een nationaal record (Binnenlands Bestuur, 2013). Op dit moment ligt in de gemeente maar liefst 192 hectare te wachten op belangstelling van bedrijven (www.lansingerland.nl).

De economische effecten van bedrijventerreinen

Ondanks het economische succes van bedrijventerreinen, kan het voorwaardenscheppende effect van de huidige planningswijze niet overtuigend worden aangetoond (VROM-Raad, 2006, PBL, 2009).

De groei van werkgelegenheid in een gemeente als gevolg van de aanleg van nieuwe terreinen, komt namelijk nauwelijks door een verhoogde productiviteit van bedrijven direct na verhuizing of door de komst van nieuwe bedrijven in de gemeente. De bedrijventerreinenmarkt is grotendeels een verplaatsingsmarkt: de meeste bedrijven die zich op bedrijventerreinen vestigen, zijn afkomstig uit dezelfde regio of stad. Slechts 6 procent van de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen is toe te schrijven aan groeiende bedrijven. Dat zijn vooral de succesvolle, bestaande bedrijven uit de regio en niet de jonge, startende bedrijfjes. Per saldo leidt de ontwikkeling van de nieuwe terreinen daarmee op regionale schaal nauwelijks tot meer arbeidsplaatsen. Nieuwe bedrijventerreinen creëren dus geen werkgelegenheid, zoals politiek vaak verondersteld, maar hebben een distributief effect op de werkgelegenheid in de regio (Louw et al., 2004, Louw en Bontekoning, 2007, PBL, 2009). Daarentegen: geen nieuwe terreinen aanleggen is voor die lokale bestuurders ook geen aantrekkelijke keuze. De lokale economie en werkgelegenheid zullen zich dan snel gaan verplaatsen naar andere gemeenten in de regio, die wél nieuwe bedrijventerreinen aanleggen.

Ook kan niet worden aangetoond dat een ruim aanbod van grond voor bedrijven, de economische prestaties binnen de gemeente stimuleert. In regio's met veel aanbod aan bedrijfskavels is de productiviteit van bedrijventerreinen namelijk relatief laag: in deze regio's gebruiken bedrijven meer grond om dezelfde output te bereiken als bedrijven in regio's met minder aanbod aan bedrijfsgrond. In de meest verstedelijkte regio's - waar grond schaars is - wordt de grond door bedrijven productiever gebruikt. Dit suggereert dat een reductie van het aanbod aan grond voor bedrijven, de productiviteit van die grond juist vergroot (Louw et al., 2007, Louw en Bontekoning, 2007).

Tenslotte kan het belang van de grondprijs als vestigingsplaatsfactor flink worden genuanceerd. Voor de meeste bedrijven is de grondprijs een te verwaarlozen bedrag. Slechts een klein deel (circa 1 procent) van de totale kapitaaluitgaven van bedrijven komt voor rekening van de grondkosten. Daarnaast behoudt grond door de jaren heen zijn waarde. Het is wat dat betreft verwonderlijk dat gemeenten, maar ook de ondernemers zich vaak zo druk maken over de hoogte van grondprijzen (Louw et al., 2004, Van Dinteren en Van der Krabben, 2008).

Bedrijven die op zoek zijn naar een nieuwe locatie stellen vooral eisen aan het pand en de omgeving, zoals de bereikbaarheid en ruimte voor parkeren (Louw et al., 2004). Het is voor gemeenten van belang om in dergelijke factoren onderscheidend te zijn ten opzichte van de concurrentie. Immers, als locaties op elkaar lijken - en dat is vaak het geval - kan de grondprijs toch nog een belangrijke factor worden en lopen gemeenten alsnog het risico door bedrijven te worden uitgespeeld (Pellenbarg, 2006).

Pad afhankelijkheid

Ondanks de kritiek op de ongewenste uitkomsten van de beschreven praktijk, zit de bedrijventerreinenmarkt al decennia lang op dezelfde wijze in elkaar. Al sinds de Tweede Wereldoorlog is actieve grondontwikkeling voor bedrijven door gemeenten het voornaamste middel om de economische ontwikkeling te stimuleren. Ook de financiële problemen van veel gemeenten in de jaren tachtig, toen de grote investeringen in bouwgrond niet meer konden worden terugverdiend als gevolg van een combinatie van overaanbod en vraaguitval, brachten hierin geen verandering teweeg. De bestaande rollen, motieven en werkwijzen zijn zo vanzelfsprekend, dat zij nauwelijks ter discussie worden gesteld (Louw, et al., 2004, Louw en Needham, 2006, VROM-Raad, 2006).

Vanuit sectoraal economische politiek is er vooral tevredenheid over de gangbare praktijk en geen enkele reden om te veranderen. Ondernemers kunnen kiezen uit een ruim aanbod aan goedkope bouwgrond, de gemeenten hebben de regie en denken de condities voor de groei van de lokale werkgelegenheid en economie te creëren (Louw, 2000, Louw en Needham, 2006).

Er is sprake van 'pad-afhankelijkheid': een werkpraktijk die zichzelf in stand houdt, ook al is de noodzaak daartoe verdwenen, veroorzaakt het grote problemen of zijn er betere alternatieven voorhanden (Louw et al., 2004, Louw en Needham, 2006). Rationeel gezien zullen organisaties hun praktijken aanpassen als zij hun doelen op een andere, goedkopere en betere wijze kunnen realiseren. Dit vindt echter op de bedrijventerreinenmarkt niet plaats. Dit kan komen omdat de introductie van nieuwe werkpraktijken (tijdelijk) ongewenste kosten met zich meebrengen. Of omdat de meest rationele oplossing niet als zodanig wordt gepercipieerd door de dominantie van het ideologische concept: 'Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid en taak om zoveel mogelijk bouwrijpe grond voor bedrijven beschikbaar te hebben, omdat dit essentieel is voor de lokale werkgelegenheid en economische groei'. Als voor een langere tijd hetzelfde institutionele pad wordt gevolgd en er geen verandering plaatsvindt, dan kan men zodanig vastroesten dat een zogenaamde 'lock-in' ontstaat; een situatie waar bijna onmogelijk is van los te komen (Louw en Needham, 2006). *"Het pad dat met de planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen in Nederland is ingeslagen, is zo'n diep geworteld spoor geworden dat voor de hand liggende alternatieven ver buiten beeld blijven. Dat belemmert het zoeken naar nieuwe oplossingen voor bestaande problemen"* (Louw et al., 2004, p.207).



Afbeelding 2.3. Lock-in: vastgeroeste werkpraktijk op de bedrijventerreinenmarkt.

2.3. Het roer om: inzet op regionale samenwerking

Omslag in het denken over bedrijventerreinen

Enige jaren terug is het bedrijventerreinenbeleid op de politieke agenda bij het Rijk, provincie en gemeenten gekomen. De lage economische groei in combinatie met de al omvangrijke planvoorraad en de herstructureringsopgave, leidde tot het besef dat er een ingrijpende omslag in denken en doen nodig was. Diverse interventies zijn aangedragen om veranderingen in de bedrijventerreinenmarkt te weeg brengen

(zie o.a. VROM-Raad, 2006, Louw en Needham, 2006, Van Dinteren, 2008, Van Dinteren en Van der Krabben, 2008 en 2010, THB, 2008, Buitelaar en Van der Krabben, 2011).

Er is brede consensus dat planning en programmering van bedrijventerreinen in regionaal, intergemeentelijk verband een randvoorwaarde is om tot een omslag te kunnen komen. Centraal staat het in evenwicht brengen van vraag en aanbod door het creëren van schaarste in het regionale aanbod aan nieuwe bedrijventerreinen. Hierdoor kunnen grondprijzen omhoog gaan en worden de condities gecreëerd voor intensiever gebruik van de grond en publieke en private investeringen in herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Ook schept regionale samenwerking meer mogelijkheden voor differentiatie van het aanbod aan bedrijventerreinen in de regio.

Tevens lijkt er in de genoemde literatuur algemene consensus dat de bedrijventerreinenmarkt baat heeft bij een grotere betrokkenheid van private marktpartijen. De belangrijkste reden daarvoor is dat marktpartijen in het algemeen meer kennis van en aandacht hebben voor marktvraag, rendement en risico's. Dit zou de focus meer leggen op kwaliteit, onderhoud en beheer. Voor een dergelijke grotere rol van marktpartijen, is het in regionaal verband creëren van gezonde marktverhoudingen, waaronder schaarste en marktconforme grondprijzen cruciaal.

Advies VROM-Raad

Een keerpunt in de discussie over bedrijventerreinen is een advies van de VROM-raad (2006) met de titel 'Werklandschappen'. De VROM-raad bepleit hierin een nieuwe manier van denken (integraal en vraaggericht, afstappen van het concept 'bedrijventerrein'), een nieuwe aanpak (regionale strategie) en een nieuwe rolverdeling (meer markt, andere overheid). Het vertrekpunt van dit nieuwe perspectief is met name de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in Nederland.

In haar advies pleit de VROM-Raad voor de koppeling van de opgave voor de ontwikkeling van nieuwe terreinen aan de herstructurering of transformatie van bestaande terreinen. Om dit mogelijk te maken, acht de VROM-Raad het cruciaal dat de vicieuze cirkel van de gemeentelijke concurrentie wordt doorbroken door de aanpak van het vraagstuk op te schalen naar het regionale niveau. In dit verband moeten volgens de VROM-Raad afspraken worden gemaakt over een reële grondprijs voor bedrijventerreinen en het gebruik van de opbrengsten daarvan voor kwaliteitsverbeteringen op nieuwe en bestaande terreinen (zogenaamde regionale verevening). *"Regionale afstemming verkleint het risico van overaanbod en draagt bij aan betere segmenten (differentiatie naar kwaliteit, variatie) van typen werklandschappen. Marktpartijen lopen zo minder marktrisico's"* (VROM-Raad, 2006, p.81).

Taskforce (Her)ontwikkeling bedrijventerreinen

In vervolg op het advies van de VROM-Raad werd in opdracht van het Rijk, de Taskforce (Her)ontwikkeling bedrijventerreinen ingesteld, ook bekend als de Commissie Noordanus. Deze Taskforce pleit in haar advies (THB, 2008) nadrukkelijk voor een verzakelijking van de markt en een minder vrijblijvende regionale planning en uitvoering. Met verzakelijking bedoelt de Taskforce een professionele en gebiedsgerichte aanpak van bedrijventerreinen door de grotere (financiële) betrokkenheid van private partijen (beleggers, ontwikkelaars, eindgebruikers, regionale ontwikkelingsmaatschappijen) in de ontwikkeling en het beheer. Dit draagt er volgens de Taskforce aan bij dat de waarde van bedrijventerreinen behouden blijft en zal groeien. *"Verzakelijking en de daarvoor in zekere mate vereiste schaarste aan bedrijventerreinen moeten ertoe leiden dat herstructurering van bedrijventerreinen op den duur – gedacht wordt aan omstreeks 2020 – tot de normale, marktgestuurde levenscyclus van bedrijventerreinen gaat behoren. Dat moet een halt toeroepen aan voortgaande verrommeling en inefficiënt ruimtegebruik en moet de onder de huidige marktverhoudingen noodzakelijke inzet van overheidsgeld voor herstructurering op den duur overbodig maken"* (BWU, 2009, p.65).

Een regionale aanpak is een voorwaarde om te zorgen voor voorspelbare marktverhoudingen en zodoende de condities voor deze verzakelijking te bieden. Als belangrijkste elementen van de regionale aanpak benoemt de Taskforce (THB, 2008):

- Regionale planning en programmering: een strakke kwantitatieve, kwalitatieve en qua ruimtelijke spreiding afgewogen aanbodprogrammering van bedrijventerreinen;
- Regionaal grond(prijs)beleid en regionale verevening van green- en brownfieldexploitaties;
- Regionale uitvoeringsorganisaties. Met een regionale aanpak kunnen schaalvoordelen (expertise, professionaliteit, continuïteit in langjarig perspectief, bedrijfsvoering) ontstaan en daardoor hogere effectiviteit en efficiëntie in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Als de krachtige voertuigen voor de regionale uitvoering wordt geadviseerd om Regionale Ontwikkelingsbedrijven Bedrijventerreinen (ROB) 'uit te rollen'.

Convenant bedrijventerreinen

De breed gedragen aanbevelingen van de Taskforce vormen in 2009 de basis voor bestuurlijke afspraken tussen Rijk, provincies (IPO) en gemeenten (VNG) (BWU, 2009). Het 'Convenant bedrijventerreinen 2010-2020' (Ministerie VROM et al., 2009) heeft als doel 'om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland'. In dit convenant zijn minimumeisen opgenomen voor de manier waarop overheden het bedrijventerreinenbeleid moeten invullen. Gemeenten worden aangewezen als de initiator, opsteller en uitvoerder van het (inter)gemeentelijke regionale bedrijventerreinenbeleid. Het uitgangspunt is dat zij in eerste instantie de ruimte krijgen om regionale samenwerking van onderop vorm te geven. Deze samenwerking moet in ieder geval zowel wat betreft planning en programmering als de uitvoering, aanmerkelijk verdergaan dan tot dan toe gemiddeld genomen gebruikelijk was. Samenwerking mag niet vrijblijvend blijven en dient zich op zowel nieuwe bedrijventerreinen als de herstructureringsopgave van bestaande bedrijventerreinen te richten. Provincies zijn aangewezen als de regisseur van het provinciale en interregionale bedrijventerreinenbeleid, en moeten toezien dat de intergemeentelijke samenwerking adequaat tot stand komt. Zij dienen daarvoor een stimulerende rol te spelen met organisatorische en financiële faciliteiten, het inzichtelijk maken van de regionale beleidsopgave en zo nodig door zelf initiatief te nemen en in te grijpen op grond van hun regietaak (BWU, 2009).

Nadere invulling van regionale samenwerking

Om de regionale samenwerking verder handen en voeten te geven moeten keuzes worden gemaakt in de bestuurlijke, organisatorische en financiële opzet van deze samenwerking. Het convenant laat deze keuzes vrij en biedt daarmee ruimte voor regionaal maatwerk (BWU, 2009).

Een breed gedragen veronderstelling is dat de ambities uit het convenant, niet waar te maken zijn zonder financiële afspraken. Een belangrijk element daarin is het regionale grondprijzenbeleid. Door elkaar niet meer te beconcurreren op prijs, komt een meer marktconforme prijs tot stand. Hierdoor wordt de bedrijventerreinmarkt interessanter voor private partijen zoals beleggers en projectontwikkelaars en kan de beoogde verzakelijking worden verwezenlijkt. Daarnaast kunnen extra opbrengsten in de grondexploitaties worden gebruikt voor de bekostiging van een deel van de herstructureringsopgave, een hogere kwaliteit van nieuwe bedrijventerreinen en voor een hoogwaardig beheer van terreinen (BWU, 2009, THB, 2008 en VROM-Raad, 2006).

Daarnaast zouden regionale afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van de kosten en de baten. De consequenties van het wijzigen, schrappen en faseren van plannen voor nieuwe bedrijventerreinen om het regionale aanbod meer op de vraag te laten sluiten en/of een verlegging van de keuze voor de herstructurering in plaats van de ontwikkeling nieuwe bedrijventerreinen, worden uiteindelijk financieel gedragen door de individuele gemeenten indien hierover geen afspraken worden gemaakt. Daarnaast kan verevening tussen negatieve plannen en positieve plannen in de regio een belangrijk financieringsinstrument zijn voor de herstructurering (BWU, 2009, THB, 2008 en VROM-Raad, 2006).

Deze financiële keuzes hangen samen met de keuzes ten aanzien van de (uitvoerings)organisatie. In diverse onderzoeks- en beleidsrapporten (BWU, 2009, THB, 2008 en VROM-Raad, 2006) wordt sterk gepleit voor specifieke regionale uitvoeringsorganisaties, zoals een Regionaal Ontwikkelingsbedrijf (ROB). De veronderstelling is dat regionale samenwerking daarmee effectiever is. Als zo'n organisatie actief is in zowel nieuwe ontwikkelingen als in de herstructurering en mogelijk ook het beheer, ontstaat namelijk een geïntegreerde aanpak en financiering.

2.4. Regionale samenwerking komt moeizaam van de grond

Ervaringen uit de praktijk

Ondanks alle voornemens en verwachtingen, komt regionale samenwerking op het gebied van bedrijventerreinen tot nu toe maar moeizaam tot stand (PBL, 2009, Olden, 2010, Pen et al. 2013).

Voor de ondertekening van het Convenant Bedrijventerreinen in 2009 was regionale samenwerking nog geen gangbare en succesvolle praktijk. Er werd regionaal wel vrijblijvend afgestemd of samenwerking werd op papier en met de mond nagestreefd, maar in de uitvoering werd niet of nauwelijks samen

opgetrokken (VROM-Raad, 2006, Van Dinteren, 2008, THB, 2008). Sinds 2009 is nog weinig veranderd. In een door Platform 31 uitgevoerde evaluatie (Pen et al., 2013), komt enerzijds naar voren dat sinds 2008 het besef van het belang van regionale samenwerking is gegroeid, maar anderzijds dat regionale samenwerking nog steeds een nadrukkelijk verbeterpunt is.

Er zijn de afgelopen jaren weliswaar veel regionale plannen en afspraken gemaakt, maar deze hebben vooral betrekking op strategische reserveringen van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen op de lange termijn. Dergelijke regionale afspraken zijn vaak de minimum voorwaarde die provincies stellen aan gemeenten om in aanmerking te kunnen komen voor herstructureringsubsidies. Er zijn nauwelijks afspraken gemaakt over prioritering, fasering, financiën en organisatie. De verhoging van grondprijzen heeft niet plaatsgevonden. Regionaal grondprijsbeleid en verevening worden niet of nauwelijks toegepast. Voor zover de stap naar een regionale ontwikkelingsmaatschappij is gemaakt, is dat grotendeels het resultaat van provinciale initiatieven, zoals het geval is bijvoorbeeld bij de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), LIOF in Limburg, Oost NV in Gelderland en Overijssel en het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord. Eigen initiatieven van samenwerkende gemeenten die van onderop een ROB proberen op te richten, zijn nog erg schaars. Vaak blijft intergemeentelijke samenwerking in de uitvoering beperkt tot het ontwikkelen van een specifiek (regionaal) bedrijventerrein (PBL, 2009, Olden, 2010, Feijtel et al., 2013).

Ook de voorgenomen herstructurering lijkt tot nu toe niet echt succesvol, ondanks de beschikbaar gestelde Rijksbudgetten voor de periode 2008-2013 á € 244 miljoen. Gemeenten haken wegens geldgebrek in toenemende mate af. Herstructurering wordt 'aan de markt overgelaten' (Van der Krabben en Buitelaar, 2011, Cobouw, 2014 a, b). *"Over de plannen voor grootschalige verbetering van bestaande bedrijventerreinen wordt weinig meer vernomen. Dat dossier lijkt wel gesloten"*, aldus Cees-Jan Pen van Platform 31 (Mullink, 2014).

De meeste gemeenten lijken op dit moment wel iets anders aan hun hoofd te hebben dan regionale samenwerking of herstructurering. Zij verdienen weinig meer aan de uitgifte van nieuwe terreinen, mede door de slechte marktomstandigheden. De nadruk ligt momenteel vooral op 'damage control' voor in zwaar weer verkerende grondbedrijven. Vaak laten gemeenten het regionaal beleid snel los als een interessant bedrijf zich aandient en zodoende werkgelegenheid en inkomsten voor de kwakkelende grondexploitatie binnen te halen zijn (Franken, 2009, Doeleman, 2013, Pen et al., 2013).

Tegelijkertijd blijven veel gemeenten energie en geld steken in het aanbieden van nieuwe locaties tegen lage grondprijzen, vanuit het klassieke idee dat dit de economische groei stimuleert. Het Convenant Bedrijventerreinen steunt hen hierin, omdat het nog uitgaat van een scenario van economische groei en een uitbreidingsbehoefte (Needham, 2010, Olden, 2010).



Afbeelding 2.4. Het doorbreken van de denk- en werkpraktijken

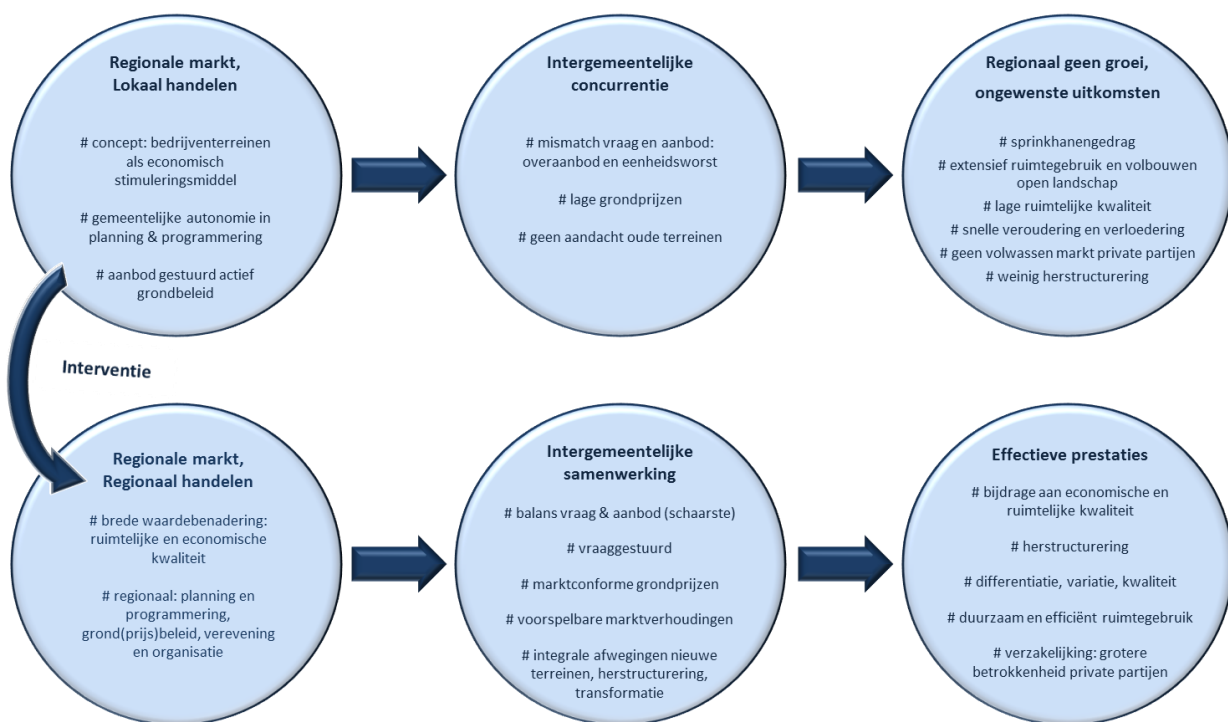
Roep om regie op hoger niveau

In diverse literatuur (Van Dinteren, 2008, Olden, 2010, Pen et al., 2013) is gepleit voor een meer sturende en dwingende rol op bovenregionaal niveau. Daar is op dit moment nauwelijks sprake van. Het Rijk is klaar: de subsidiepotjes zijn verdwenen en de laatste stap van de decentralisatie van het bedrijventerreinenbeleid is gezet (Jager, 2013). Provincies leggen enerzijds meer taken neer bij de regio en stellen anderzijds beduidend minder middelen beschikbaar voor bedrijventerreinen. Zij treden zelden of nooit hard op tegen gemeenten die zich niet houden aan afspraken of weigeren mee te werken aan regionale afstemming. De stok achter de deur, in de vorm van bijvoorbeeld een kritische toetsing van bestemmingsplannen, wordt weinig gebruikt (Van Dinteren, 2008, PBL, 2009, Pen et al., 2013).

2.4. Conclusies

De markt voor bedrijventerreinen functioneert structureel niet. De kenmerken van het gebrek aan een gezonde markt zijn evident: kwantitatief en kwalitatief sluit het aanbod niet aan op de vraag, een snelle veroudering van de bestaande voorraad, lage en niet marktconforme prijzen, een zeer beperkt aantal aanbieders of zelfs monopolies en weinig betrokkenheid van professionele marktpartijen in grond- en vastgoedontwikkeling. Het belangrijkste effect van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, is dat ze de bestaande terreinen leegzuigen. Per saldo treedt er regionaal geen groei op; enkel een verplaatsing van de economie binnen de regio. Dit heeft leegstand en verloederings op een ander terrein en het verbouwen van het open landschap tot gevolg. De regionale concurrentiestrijd tussen gemeenten brengt daarmee per saldo vooral veel verliezers en weinig winnaars. De economische crisis heeft deze problematiek nog eens extra zichtbaar gemaakt. De bestaande denk- en werkwijzen zijn onhoudbaar, ook omdat de bedrijventerreinenmarkt in de toekomst steeds meer een vervangingsmarkt wordt. Het roer moet om.

“Regionale samenwerking is een essentiële voorwaarde voor effectief bedrijventerreinenbeleid” (BWU, 2009, p.58). Een effectiever beleid zou tot stand komen als ten eerste naast de lokale economische belangen, ook belangen als duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en diversiteit als waarden worden meegenomen in besluitvormingsprocessen. Nodig hiervoor is het integraal denken en handelen in de totale keten van de bedrijventerreinenmarkt: nieuwe ontwikkeling - herstructurering - transformatie - beheer. Ten tweede dient de neerwaartse intergemeentelijke concurrentie wordt doorbroken door regionaal te gaan samenwerken. Zodoende ontstaan de condities voor een gezonde marktwerking waarin ook private partijen een rol hebben en herstructurering van de grond kan komen, meer differentiatie en kwaliteit aan bedrijventerreinen ontstaat en tot slot een duurzamer en efficiënter ruimtegebruik. Zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de werkgelegenheid en de economische prestaties in de regio én gemeente.



Figuur 2.1. Van het huidige bedrijventerreinenbeleid (boven) naar een effectief bedrijventerreinenbeleid (onder). Bron: auteur.

Toch komt die effectieve regionale samenwerking in de praktijk maar moeizaam tot stand. Het denken in concurrerende lokale (economische) belangen alsmede in de sectorale economische ideologie, is onverzettelijk en wordt voortgeholpen door het ogenschijnlijke (economische) succes daarvan. Dit terwijl gemeenten toch rationeel gezien niet hoeven te vrezen dat werkgelegenheid en economische kansen verloren gaan, als het aanbod van bouwgrond op regionaal niveau wordt beperkt of de grondprijzen worden verhoogd. De vraag is hoe deze vastgeroeste denk- en werkpraktijk te doorbreken en tot een effectieve regionale samenwerking te komen. Dit staat centraal in het volgende hoofdstuk.

3. Effectief samenwerken en concurreren in de regio



3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat intergemeentelijke samenwerking essentieel is om te komen tot een effectieve bedrijventerreinenmarkt. Die samenwerking komt op dit moment maar moeizaam tot stand. Gemeenten blijven lokaal denken en werken in die markt, zoals zij dat al decennialang doen. De totstandkoming van een effectieve bedrijventerreinenmarkt wordt vooral gefrustreerd door de lokale angst om de strijd van de buurgemeenten te verliezen: in termen van autonomie, geld, werkgelegenheid en economische dynamiek.

Aan de hand van een literatuurstudie wordt in dit hoofdstuk verkend welke factoren samenwerkingsprocessen in regio's beïnvloeden en hoe tot een doorbraak kan worden gekomen in de totstandkoming van regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt. Het hoofdstuk start met de consequenties van mondiale netwerkvorming voor bestuur en besluitvorming bij ruimtelijke vraagstukken. Vervolgens is er aandacht voor de bestuurlijke en organisatorische inbedding van samenwerking, processen van samenwerking in relatie tot concurrentie en tenslotte het proces en management van samenwerking. Aan het slot van dit hoofdstuk trek ik conclusies over de belangrijkste randvoorwaarden, kansen en succes- en faalfactoren die van invloed zijn op (de totstandkoming van) intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt. Bovendien kom ik tot kansrijke oriëntaties en strategieën die effectieve regionale samenwerking tot stand kunnen brengen en vastgeroeste denk- en werkprocessen op de bedrijventerreinenmarkt kunnen laten kantelen.

3.2. Regionaal bestuur in netwerkperspectief

Netwerkvorming en bestuur

Ruimtelijke vraagstukken ontstijgen steeds vaker het lokale niveau. De dagelijkse activiteiten van burgers en bedrijven spelen zich af over steeds groter wordende afstanden en overstijgen steeds meer gemeentegrenzen, maar ook regionale, provinciale en zelfs nationale grenzen. De verbindingen tussen activiteiten, plekken, organisaties en schaalniveaus nemen toe. Mensen, middelen en organisaties raken steeds meer met elkaar vervlochten en verknoopt in een diffuus web van sociale en functionele netwerken (Teisman, 2006, Franzen et al., 2011).

Deze sociaal-economische en ruimtelijke netwerkvorming heeft ook consequenties voor het openbaar bestuur. Maatschappelijke vraagstukken houden zich niet meer aan de grenzen die overheden stellen. Zij manifesteren zich steeds vaker op een bovengemeentelijk niveau. Bovendien zijn de middelen om tot oplossingen te komen voor vraagstukken steeds meer verspreid over meerdere organisaties op verschillende schaalniveaus. Overheden hebben vaker andere partijen nodig om iets voor elkaar te krijgen. Zij moeten gaan samenwerken in allerlei netwerken met burgers, bedrijven, instanties, (kennis)instellingen en andere overheden om tot effectieve interventies te kunnen komen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, VROM-Raad, 2008).

Deze ontwikkeling waarin besluitvorming steeds meer plaatsvindt in netwerken, wordt ook wel de overgang van 'government' naar 'governance' genoemd. In het verleden werden problemen in de samenleving vaak opgelost via verticale, hiërarchische sturing door overheden (government), bijvoorbeeld met behulp van wet- en regelgeving of eenzijdige beleidsmaatregelen. Bij governance werken wederzijds afhankelijke actoren samen rondom een specifiek vraagstuk. Governancenetwerken kenmerken zich door complexiteit en dynamiek, zowel door de complexiteit van problemen als door de grote hoeveelheid betrokken actoren, die allemaal eigen structuren, waarden en belangen hebben. Dit maakt ze erg lastig om te managen. Er vinden onverwachte gebeurtenissen plaats of de interacties van verschillende keuzes van afzonderlijke actoren leiden tot onvoorziene effecten. De nadruk bij de sturing ligt op horizontale interactieprocessen tussen gelijkwaardige partners in plaats van verticale sturing vanuit organisatie, taakverdeling en hiërarchie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, Klijn, 2008, Franzen et al., 2011).

Opereren in netwerken geen vanzelfsprekendheid

De ontwikkeling van netwerkvorming als nieuw structurerend principe van de samenleving wordt inmiddels in brede kring onderkend (Teisman, 2006). Zeker op regionaal niveau is niet aan netwerkvorming te ontkomen: om efficiënt en effectief te kunnen werken aan maatschappelijke

vraagstukken die in aard en omvang het gemeentelijke niveau overstijgen, is regionale samenwerking onmisbaar (VROM-raad, 2008, Nicis Institute, 2012a).

In de praktijk blijkt het echter lastig voor overheden om zich aan te passen aan de ongrijpbare en grillige netwerken. Zij zijn decennia lang gewend geweest om te denken en te handelen vanuit het eigen territorium, de eigen interne logica, het eigen gelijk en de eigen autonomie. Zij zijn minder gewend om zich aan te passen aan externe omstandigheden. Ook het schakelen tussen verschillende schaalniveaus is allerm minst vanzelfsprekend. Zij vrezen dat het participeren in netwerken en het coproduceren van beleid en besluitvorming met andere actoren, ten koste gaat van de transparantie van de publieke besluitvorming, het primaat van de politiek en de democratische controle. Ook ziet men netwerken vaak als bron van bestuurlijke drukte: te veel bestuurders en te veel bestuurslagen zijn in verschillende rollen betrokken bij een onderwerp en dat werkt belemmerend voor de besluitvorming en dus de voortgang. Bovendien bieden netwerken voor bestuurders minder mogelijkheden om op de traditionele manier te sturen en daarmee om zich te profileren. In ambtelijke organisaties is de ontvankelijkheid voor netwerkvorming ook niet altijd aanwezig, omdat zij in netwerken de eigen positie en autonomie dreigen te verliezen (Teisman, 2005 en 2006, VROM-Raad, 2008).

Zoektocht naar regionale bestuursmodellen

Bestuurskundigen, bestuurders en ambtenaren breken zich al enige decennia het hoofd over de juiste organisatievormen en bestuursmodellen op regionaal niveau om deze netwerkvorming het hoofd te kunnen bieden. Lange tijd is uitsluitend gedacht aan nieuwe bestuurlijke structuren: ofwel via de introductie van een vierde, regionale bestuurslaag ofwel via gemeentelijke herindeling. Dit vanuit het ideaal van unicentrisch bestuur met duidelijke bestuurlijke en organisatorische grenzen, taken en verantwoordelijkheden. Dit heeft tot nu toe tot gevolg dat discussies vooral gingen over op welke wijze de overdracht van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies naar de regio kon plaatsvinden. Omdat bestuurders die niet graag afstaan, wordt regionale samenwerking als een 'zero sum game' ervaren: meer regionaal bestuur betekent dat er minder overblijft voor gemeenten en provincies (Teisman, 2001b, VROM-Raad, 2008, Nicis Institute, 2012a, Boogers, 2013).

Teisman (2001b) wijst er op dat pogingen om nieuwe bestuurlijke autoriteiten voor regio's te realiseren, wereldwijd vrijwel altijd mislukken. Het tot stand brengen van een nieuwe organisatorische eenheid door het toewijzen van taken en het scheiden van verantwoordelijkheden werkt gewoonweg niet. *"De betrokkenen in stedelijke netwerken hebben er moeite mee om niet terug te vallen op de klassieke scheidende reflex, zowel om één nieuwe overkoepelende organisatie te vormen als om daarmee één optimaal schaalniveau te kiezen"* (Teisman, 2006, p.43). Een gevolg van de complexiteit van de netwerksamenleving is nu juist dat vraagstukken zich niet laat leiden door grenzen, schalen en hiërarchische verhoudingen. Vraagstukken hebben hun eigen dynamiek, zijn grillig en ongrijpbaar, zijn meervoudig en meerschallig. De zoektocht naar het optimale schaalniveau, de juiste territoriale of bestuurlijke begrenzing of organisatorische eenheid op regionaal niveau is aantrekkelijk, maar onvruchtbaar. Om slagvaardig te kunnen handelen in regionale netwerken, dienen juist taken te worden gecombineerd in plaats van verdeeld en dient over schalen, grenzen en hiërarchische verhoudingen heen worden gehandeld (Teisman, 2006, VROM-Raad, 2008).

Ondertussen groeit onder bestuurders, ambtenaren, maatschappelijke groeperingen en burgers de frustratie en het gevoel van machteloosheid om tot meer regionale bestuurlijke daadkracht in Nederland te komen (Teisman, 2001b, VROM-Raad, 2008). De VROM-Raad (2008) en Boogers (2013) constateren dat de terugkerende politieke discussie over de juiste afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de regio, het daadwerkelijk gezamenlijk oppakken van regionale opgaven al jarenlang gijzelt. Dit terwijl zowel bestuurlijke slagkracht (Klijn et al., 2010) als het economisch succes van regio's (Nicis Institute, 2012a, Boogers, 2013) nauwelijks afhankelijk is van de vormgeving van de bestuurlijke structuren en organisatorische arrangementen. De betekenis van de organisatievorm voor het realiseren van uitkomsten in complexe beleidsprocessen wordt overschat (Klijn, 2008).

Inhoud en proces voorop, structuur en organisatie volgen

"Niet de structuur, maar het proces van regionale samenwerking is de kern van het probleem én van de oplossing" (Nicis Institute 2012a, p.71). Veel studies naar effectieve netwerkverbanden leggen de nadruk op de kunst om met de dynamiek van netwerkprocessen om te kunnen gaan. Succes ontstaat door in ketens en netwerken te participeren, het kunnen aanpassen en vooral ook inspelen op veranderende

omstandigheden en door het bewust organiseren van gezamenlijke processen van besluitvorming (Teisman, 2001b, Klijn et al., 2010).

Aan de basis staat het vrijwillige karakter van samenwerking en de wederzijdse afhankelijkheid rondom een specifiek vraagstuk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Teisman (2005) spreekt in dat verband over 'wederzijdse meerwaarde'; actoren onderkennen dat zij van elkaar afhankelijk zijn, het geheel meer is dan de som der delen en bepalen vervolgens hun individuele en gezamenlijke inzet, leggen soms middelen bij elkaar en besluiten wanneer er wel of niet iets gebeurt in gezamenlijkheid en/of een gezamenlijke organisatiestructuur. Slagvaardig bestuur in netwerken is daarmee volgens Teisman (2006) het enerzijds onderkennen van een doorgaande zoektocht naar de optimale schaalniveaus en de juiste bestuurlijk-organisatorische eenheden om tot effectieve oplossingen te komen en anderzijds beseffen dat dit 'het probleem' van de relatief chaotische netwerkvorming niet of slechts tijdelijk oplost. *"Erken dat het realiseren van nieuwe eenheid niet in staat zal zijn zich aan de principes van netwerkvorming te onttrekken"* (Teisman, 2006, p.33).

De VROM-Raad (2008) neemt in haar zoektocht naar effectieve bestuurlijke oplossingen voor regionale samenwerking nadrukkelijk de specifieke ruimtelijke opgave als primaire invalshoek. Het ruimtelijke vraagstuk bepaald wie met wie samenwerkt en waarom. Pas daarna volgt de vormgeving van die samenwerking: *"Stel de ruimte voorop, bestuur volgt!"* (VROM-Raad, 2008, p.9). Bij elke (regionale) uitdaging passen andere partners, schalen, doelen en organisatorische arrangementen en samenwerkingsverbanden. Steeds zal men opnieuw per opgave, plek en tijdstip tot een nieuwe combinatie moeten komen. Op basis van het inhoudelijke programma en de bestuurlijke verhoudingen kan men kiezen hoe men de regionale vraagstukken wil oppakken: van formeel en bindend tot informeel en vrijwillig. Zodoende kan tevens worden aangesloten bij de heersende regionale cultuur van samenwerking. Deze kan lokaal verschillen en is mede gegrond in de heersende sociaal-culturele opvattingen over samenwerking of de regionale historie (Teisman, 2006, VROM-Raad, 2008).

Bij dergelijk pragmatisch maatwerk per inhoudelijke opgave, wordt regionale samenwerking geen doel in zichzelf, maar een middel om doelgerichte afspraken te maken. Het kan dus ook voorkomen dat één gemeente deel uitmaakt van meerdere, deels samenvallende regionale samenwerkingsverbanden. Er is sprake van wisselende coalities, waarbij er enerzijds sprake is van een bepaalde samenhang (binnen een samenwerkingsverband), maar anderzijds ook sprake is van continu schakelen, zowel tussen schalen als tussen actoren (VROM-Raad, 2008).

3.3. Slimmer concurreren en samenwerken

Het gebrekkige vermogen tot samenwerken

Hoewel er algemene consensus is dat op de bedrijventerreinenmarkt meer samenwerking gemeenten nodig is, komt dit maar moeilijk tot stand. Gemeenten hebben immers tegenstrijdige belangen: zij beconcurreren elkaar om bedrijven en werkgelegenheid, maar ook om grondopbrengsten, de verdeling van schaarse (subsidie)middelen, politieke aandacht, prestige en publieke steun. In dergelijke competitieve relaties, blijkt het in de praktijk erg lastig om samenwerking tot stand te brengen. Het streven om buurgemeenten af te troeven bij het binnenhalen van bedrijven of subsidies, voedt bovendien gevoelens van angst en wantrouwen. Ook dit komt samenwerkingsprocessen niet ten goede (Teisman, 2001a).

Samenwerking op de regionale bedrijventerreinenmarkt berust op vrijwillige overeenstemming tussen gemeenten die de vrijheid bezitten om wel of niet hieraan deel te nemen. Dit doen zij op basis van een eigen afweging van de kosten en de baten van de samenwerking. Het bestaan van een overduidelijke meerwaarde van regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt biedt geen garantie voor de totstandkoming van die samenwerking. Het saldo van de kosten en baten van samenwerking kan voor de regio als geheel positief zijn, maar gemeenten zullen zich over het algemeen pas inzetten voor de regio als voor henzelf de baten hoger zijn dan de kosten. Deze kosten en batenafweging die actoren voor zichzelf maken, is kortom bepalend voor het vermogen om tot regionale samenwerking over te gaan (Deen et al., 2010, Boogers, 2013).

Gelet op de ingesloten logica van intergemeentelijke concurrentie op de bedrijventerreinenmarkt, zullen gemeenten moeilijk te overtuigen zijn dat de baten van regionale samenwerking voor hen hoger zijn dan de kosten. Gemeenten zullen vooral strategisch gedrag vertonen in de interactie met andere gemeenten om zoveel mogelijk aan het eigen belang tegemoet te kunnen komen. Zij zullen mogelijk wel willen samenwerken vanuit het eigen belang, maar niet altijd gezamenlijke oplossingen nastreven of gezamenlijk

verantwoording willen afleggen. Dit resulteert in moeizame onderhandelingen en langdurige besluitvormingstrajecten. Hoe meer tijd, geld en moeite het vervolgens kost om overeenstemming te bereiken, hoe kleiner de kans dat gemeenten zich uiteindelijk gezamenlijk zullen inzetten voor de regio. Machtspelletjes, wantrouwen, onzekerheid en angst sturen de samenwerking en zo ontstaan processen die voor de regio uiteindelijk niks opleveren (Teisman, 2006, Boogers, 2013). Er kan gesproken worden van een prisoner's dilemma. Partijen handelen rationeel en kiezen voor het alternatief dat voor hen de meeste winst lijkt op te leveren. De beslissingen die andere partijen nemen, beïnvloeden echter de uitkomsten van de eigen beslissingen. Als partijen elkaar wantrouwen, niet samenwerken en niet (goed) communiceren over de te maken afwegingen, ontstaat per saldo een voor alle partijen meer ongunstige uitkomst (Duijs, 2013).

De beschreven problematiek noemt men ook wel een complex beleidsvraagstuk of een 'wicked problem'. Dit zijn vraagstukken waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn, die niet hiërarchisch tot elkaar in verhouding staan maar die wel wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en vaak samen beschikken over de noodzakelijke middelen voor de oplossing van het probleem. Tegelijkertijd hebben deze actoren allemaal verschillende percepties en belangen bij het vraagstuk. Zij zijn het daardoor vaak met elkaar oneens over de aard van het probleem en de meest wenselijke oplossing, zoals over de verdeling van de kosten en opbrengsten in de regionale bedrijventerreinenmarkt. Het vinden van een oplossing of het bereiken van samenwerking bij dergelijke complexe vraagstukken is niet zo eenvoudig (Klijn, 2008, Klijn et al., 2010).

Sturing van bovenaf

Om samenwerking tussen gemeenten toch tot stand te kunnen brengen, wordt vaak gepleit voor meer dwingend ingrijpen van hogerhand, bijvoorbeeld de provincie (zie o.a. Van Dinteren, 2008, Pen et al., 2013). Salet (Nicis Institute, 2012b) wijst er op dat men juist bij herverdelingsvraagstukken - zoals op de bedrijventerreinenmarkt - een helpende hand van boven goed kan gebruiken. Gemeenten kunnen herverdeling volgens Salet niet altijd zonder aansporing onderling regelen. *"Het probleem met vrijwillige samenwerking: als je geen initiatiefnemers hebt, dan gebeurt er niets. Iemand moet het perspectief tekenen waar de partijen voor willen gaan, iemand moet nieuwe agendapunten aandragen"* (Nicis Institute, 2012b). In situaties waarin partijen vooral voor de eigen belangen op korte termijn gaan en geen enkele partij de leiding neemt om gezamenlijke belangen na te streven, is ingrijpen van bovenaf dus hulpzaam, op z'n minst in de functie van katalysator of als stok achter de deur.

De inzet van hiërarchische middelen en macht komt daarentegen weinig tegemoet aan het karakter van netwerkprocessen. Het is daarom ook erg risicovol. Als er geen synergie is met andere actoren van het netwerk en er onvoldoende waarborg is voor de individuele belangen, kan te veel machtsvertoon en het doorduwen van beslissingen door één partij - zoals de provincie maar ook de grote, dominante gemeente in de regio - de weerstand tegen regionale samenwerking doen vergroten. Gemeenten zullen (nog meer) strategisch gedrag vertonen, de kans op (nog meer) opportunisme, wantrouwen en machtspelletjes neemt toe en het zal nog lastiger zijn om resultaten te boeken. Zelfs als die machtsverschillen er feitelijk niet zijn, kan een vastgeroeste regionale cultuur van machtsvertoon en hiërarchie of sentimenten uit het verleden, constructieve samenwerking frustreren (De Bruijn et al., 2002, Nicis Institute, 2012a, Boogers, 2013).

Het is kortom een precair evenwicht dat moet worden gevonden tussen overtuigende aansporing tot samenwerking en het aanwenden van 'hindermacht' door het opleggen of afdwingen van samenwerking. In paragraaf 4.8 komt dit onderwerp nogmaals terug.

De integratie van samenwerking en concurrentie

Een meer vruchtbare oplossing bij complexe beleidsvraagstukken dan de lineaire en hiërarchische uitweg, is volgens de literatuur te vinden in een 'multiple value orientation'. Zo'n benadering komt tegemoet aan de complexiteit van de opgave door verschillende (concurrerende) waarden te integreren in een dynamisch netwerkproces. De kans op consensus, commitment en/of tolerantie in het besluitvormingsproces groeit dan aanzienlijk (De Bruijn et al., 2002). In het geval van de bedrijventerreinenmarkt dient zo'n benadering dus te zoeken naar de integratie van het (rationele) nastreven van de maximalisatie van de individuele belangen door concurrentie met het tegemoet komen aan gezamenlijk belangen door samenwerking.

Samenwerking is de situatie waarin gezamenlijke acties worden ingezet om gezamenlijke belangen te bereiken. Partijen leren van elkaar, vullen elkaars capaciteiten aan, verdelen risico's en kosten en kunnen met elkaar tot nieuwe, innovatieve ideeën komen. Door samenwerking kan de slagkracht en innovatie in

een regio groeien. Aan de andere kant, beperkt samenwerking de mate van autonoom handelen, kan het ten koste gaan van het bereiken van de eigen belangen en kan het de slagvaardigheid en innovatie juist belemmeren omdat het veel moeite kost om het met elkaar eens te worden. Samenwerking vindt vaak plaats in verticale relaties, tussen bijvoorbeeld een producent en een toeleverancier of een klant (Bengtsson en Kock, 2000, Wilhelm en Kohlbacher, 2011).

Concurrentie komt voor in de situatie waarin partijen hetzelfde doel hebben (bijvoorbeeld het product, de hulpbronnen en/of de klanten zijn hetzelfde), maar slechts één partij die kan verkrijgen. Concurrentie vindt vaak plaats in horizontale relaties. Concurrentie is gericht op de maximalisatie van de eigen belangen of de eigen positie in de markt. Omdat op een concurrerende markt de spelers zich moeten onderscheiden, worden zij gestimuleerd om tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding te komen. De voordelen voor de consument stijgen. Concurrentie is een drijver van innovatie, specialisatie en efficiency. Het kan echter tevens vanuit maatschappelijk perspectief nadelen hebben; zie daarvoor de besproken effecten van excessieve concurrentie op de bedrijventerreinenmarkt (Bengtsson en Kock, 2000, Wilhelm en Kohlbacher, 2011).

Vaak worden concurrentie en samenwerking als tegenpolen gezien. Zij zouden elkaar vooral bedreigen en dus worden zij vaak gescheiden van elkaar. De veronderstelling is dat óf samenwerking óf concurrentie moet worden geminimaliseerd om tot goede oplossingen te kunnen komen (Wilhelm en Kohlbacher, 2011). In feite wordt dit ook voorgesteld voor de bedrijventerreinenmarkt: de concurrentie tussen gemeenten leidt tot ongewenste maatschappelijke uitkomsten, dus moet dit worden geminimaliseerd door te gaan samenwerken. Het is de vraag of deze oriëntatie werkt. Gemeenten opereren immers in een markt en proberen daarin de eigen belangen te maximaliseren. Omdat er sprake is van een horizontale relatie tussen partijen met dezelfde (schaarse) doelen, kunnen bij samenwerking nooit alle belangen tegelijk en volledig worden gediend. Er ontstaat een conflictueuze relatie waarin partijen elkaar wantrouwen en waarin (vrijwillige) samenwerking moeilijk tot stand kan komen (Bengtsson en Kock, 2000).

In een complexe netwerksituatie kan die tegenstelling tussen concurrentie en samenwerking eigenlijk niet worden gemaakt. Er zijn veel onderlinge afhankelijkheden tussen horizontale en verticale relaties, waarbij concurrentie en samenwerking door elkaar heen spelen en waar het maar moeizaam vast te stellen is wanneer er sprake is van het ene of het andere. In een netwerksamenleving zijn actoren inherent zowel partner als concurrent. Een oriëntatie waarbij samenwerking en concurrentie door elkaar heen lopen en gecombineerd worden, verhoudt zich als oplossing beter tot deze complexiteit (Teisman, 2001a, Wilhelm en Kohlbacher, 2011). Een dergelijke gedachte *“is voor managers en bestuurders vruchtbaar, omdat het zicht biedt op vormen van concurrentie die niet ten koste hoeven te gaan van de ander en op vormen van samenwerking die niet ten koste hoeven te gaan van het eigen belang”* (Teisman, 2001a, p.5).

Het vermogen tot coöpetitie: slimmer concurreren door samen te werken

Brandenburger en Nalebuff (1996) hebben een strategie voor het bedrijfsleven omschreven waarin concurrenten met elkaar samenwerken: ‘coöpetitie’. Het één sluit niet het ander niet uit: gaat om de co-existentie van samenwerking en competitie *tegelijkertijd en tussen dezelfde spelers* (Luo, 2007).

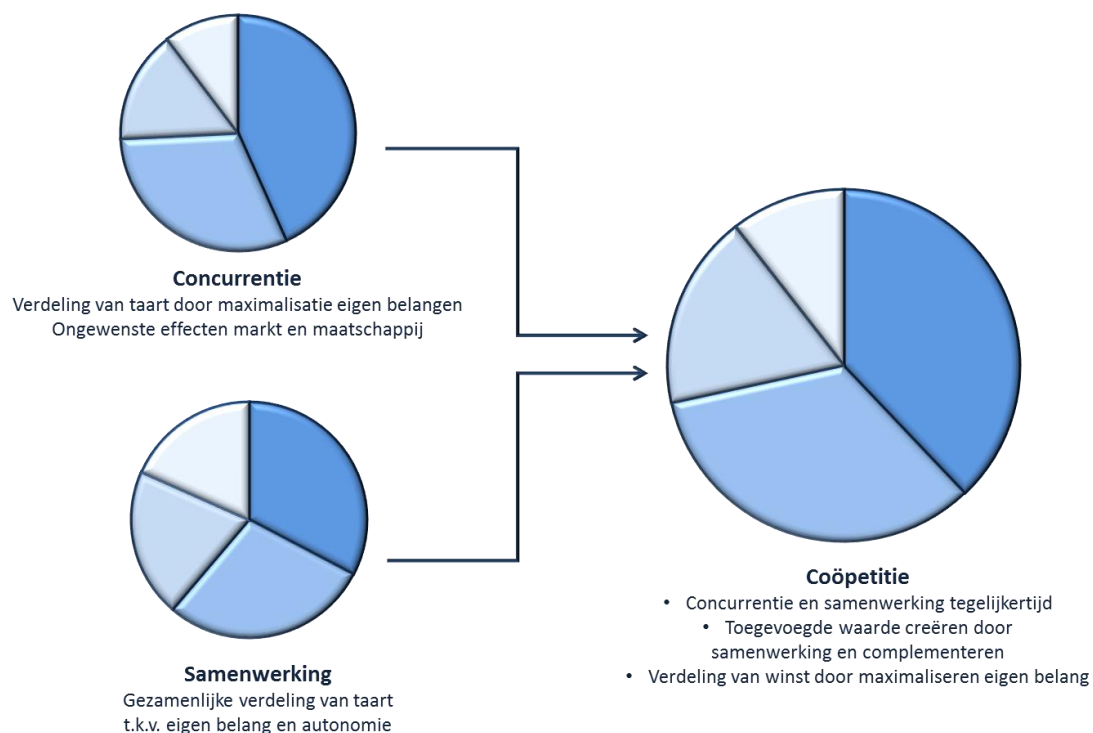
Startpunt van deze strategie is het besef dat als bedrijven zakendoen opvatten als een oorlog of strijd met de concurrent, er weinig winnaars en veel verliezers zullen zijn. Het klassieke voorbeeld is een prijzenoorlog om marktaandeel te veroveren. De concurrenten verlagen hun prijzen en het resultaat zijn over het algemeen instortende winsten in de gehele sector. Brandenburger en Nalebuff erkennen daarmee de grenzen van competitie en het belang van samenwerking en zoeken naar een strategie die het beste van beide werelden combineert. *“U kunt concurreren zonder de tegenstander het zwijgen op te leggen...U kunt samenwerken zonder eigenbelang uit het oog te verliezen...Uw succes hoeft niet te betekenen dat een ander moet verliezen...Er kunnen vele winnaars zijn”* (Brandenburger en Nalebuff, 1996, p. 14). De gedachte is dat rivalen door samen te werken hun gezamenlijke prestaties verbeteren en gezamenlijke doelen bereiken: de omvang van ‘the business pie’ wordt groter. Tegelijkertijd kunnen ze hun eigen prestaties maximaliseren door elkaar te beconcurreren om het verdelen van die ‘business pie’. *“Zakendoen is samenwerking wanneer het aankomt op het creëren van een taart en competitie wanneer het gaat om die te verdelen”* (Brandenburger en Nalebuff, 1996, p.4).

Centraal in het idee van coöpetitie is het complementair denken. In het waardenetwerk van bedrijf, klanten, leveranciers en concurrenten zijn complementaire spelers aan te wijzen. Spelers kunnen zowel concurrent als complementair zijn. Als concurrenten zich bijvoorbeeld geografisch clusteren complementair ze elkaar, weet de klant waar het moet zijn, wordt de kwaliteit van het product hoger en de prijs lager. De markt wordt gestimuleerd en groter. De kans dat een klant bij verschillende spelers een

product koopt wordt groter. Het gaat dan om beide, niet om het één óf het ander. Als men echter een speler vooral ziet als een bedreigende concurrent die men moet verslaan, ziet men vaak niet dat deze concurrent tevens een waardevolle complementeur kan zijn. Hierdoor worden kansen vaak over het hoofd gezien (Brandenburger en Nalebuff, 1996).

Op het moment dat een waardenetwerk van concurrenten en complementeurs in beeld is gebracht, kan een bedrijf de strategie bepalen. In sommige gevallen is het verslaan van de concurrentie de beste strategie, in andere is samenwerking net zo'n belangrijke strategie. In deze laatste gevallen is het vaststellen van de juiste strategie vooral een kwestie van het uitzoeken welke elementen van samenwerking én van concurrentie in de relaties met andere spelers te vinden zijn. Dit doet men door de toegevoegde waarde van samenwerking te bepalen: wordt de 'business pie' groter bij samenwerking of wordt die slechts anders onderling verdeeld? Wat voegen de individuele spelers toe? Hoe groot is de 'business pie' als ik deelneem aan een samenwerking en hoe groot is die als ik niet deelneem? De toegevoegde waarde van een speler bepaalt of diegene voor andere spelers een aantrekkelijke samenwerkingspartner is (Brandenburger en Nalebuff, 1996).

Kortom, om samen een spel te willen spelen op de bedrijventerreinenmarkt, moet dat toegevoegde waarde hebben. Door samen strategieën te bedenken die deze toegevoegde waarde kunnen benutten, ontstaat er winst. Vervolgens volgt de concurrentie om het grootste voordeel van deze samenwerking. Gemeenten werken eerst samen om de 'koek' te vergroten of te verbeteren, zodat economie en ruimtelijke kwaliteit profiteren. Daarna worden zij elkaars concurrenten om de koek te verdelen (figuur 3.1).



Figuur 3.1. Coöpetitie vergroot (of verbeterd) 'the business pie' voor iedere speler. Bron: auteur.

Coöpetitie in het bedrijfsleven

Coöpetitie is in het openbaar bestuur nog zeldzaam. Er zijn in het bedrijfsleven wel veel voorbeelden te vinden van coöpetitieve allianties, waaronder in de haven- en containerindustrie (Song, 2003), de automobielenindustrie (Luo, 2007, Wilhelm en Kohlbacher, 2011), ICT, luchtvaartindustrie (Ritala, 2012), de ruimte- en defensie industrie (Bigliardi et al., 2011) en de elektronica (Luo, 2007). Bedrijven werken samen in onder andere de gezamenlijke outsourcing, onderzoek en productontwikkeling, productie, marketing, infrastructuur, lobbywerk en afspraken over kwaliteit en technische standaarden.

De opkomst van coöpetitie in het bedrijfsleven komt voort uit de groeiende afhankelijkheden op globale schaal, waarbij de gemeenschappelijke markt steeds groter en complexer wordt en hulpbronnen (kennis, grondstoffen, infrastructuur e.d.) steeds verspreider en diverser. Alleen en geïsoleerd opereren wordt voor een bedrijf steeds moeilijker, net zoals dat voor overheden geldt (Teisman, 2001a, Luo, 2007,

Bigliardi et al., 2011). Binnen deze context, spelen verschillende motieven om allianties met de concurrentie aan te gaan (Song, 2003, Luo, 2007, Bigliardi et al., 2011, Ritala, 2012):

- Synergie-effecten leiden tot innovatie en daarmee tot het vergroten van de markt of het creëren van nieuwe markten;
- Er ontstaan schaalvoordelen en daarmee kostenbesparingen en efficiency voordelen;
- De differentiatie- en specialisatiemogelijkheden vergroten;
- De risico's en kosten van investeringen en het betreden van nieuwe markten worden verspreid;
- De (gezamenlijke) concurrentiepositie en/of marktaandeel ten opzichte van andere rivalen vergroot of wordt gesolideerd;
- De onderhandelingspositie naar overheden, stakeholders, toeleveranciers e.d. vergroot.

PSA Peugeot Citroen en Toyota hebben in 2001 een Joint Venture opgericht om kleine auto's voor de Europese markt te ontwikkelen en assembleren. Toyota is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en productie van de nieuwe auto en PSA doet de inkoop. De bedrijven verdelen de investeringen om een nieuwe fabriek te bouwen, terwijl PSA circa tweederde van de capaciteit van die fabriek gebruikt. In de fabriek worden Toyota's, Peugeots en Citroens gemaakt (Financial Times, 2001b). In diezelfde periode startte Toyota ook diverse allianties met andere concurrenten, waaronder General Motors om de ontwikkelingskosten voor nieuwe motortechnologieën te delen (Financial Times 2001a).

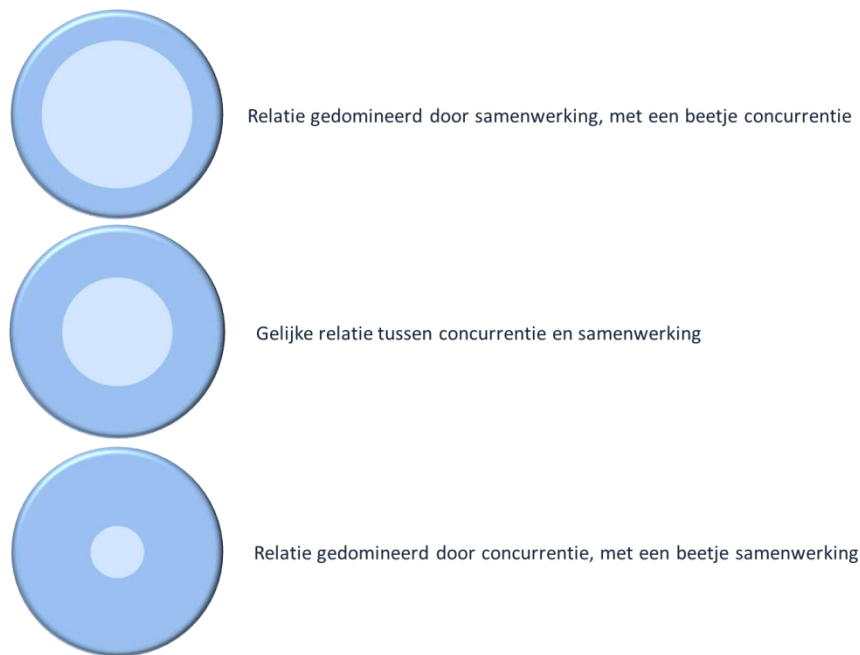
Lessen voor het opstarten van een coöpetitieve alliantie

Coöpetitie verenigt in potentie de voordelen van samenwerking en concurrentie, waardoor een betere markttuitkomst kan ontstaan. Het is echter ook een risicovolle operatie, die nog al eens in een mislukking eindigt. Het grootste risico is opportunistisch gedrag, waarin ieder vooral een eigen voordeel uit de samenwerking wil leiden en meer komt halen dan brengen. Coöpetitie betreft dan ook een complexe en paradoxale, bijna schizofrene relatie als gevolg van fundamenteel verschillende en tegenstrijdige logica. De logica van concurrentie (eigen belang, wantrouwen, conflict, strijd) en samenwerken (gezamenlijk belang, vertrouwen, openheid) conflicteren. Essentieel is dat deze twee logica van elkaar worden gescheiden om een coöpetitieve alliantie mogelijk te maken. Van belang is om goed gestructureerde afspraken te maken en deze te beheren (Luo, 2007, Bengtsson en Kock, 2012, Ritala, 2012).

De gemeentelijke havenbedrijven van Rotterdam en Antwerpen willen in de toekomst nauwer met elkaar gaan samenwerken. Zij denken aan samenwerking onder andere op het vlak van milieu, beveiliging en commerciële projecten. Rotterdam denkt haar communicatiesysteem open te gaan stellen voor de Antwerpse haven. Ook kunnen schaalvoordelen worden behaald door transport naar Centraal en Oost Europa te combineren. *“Maar ik wil geen samenwerking waarbij beide havens hun markten onderling verdelen. We blijven elkaars concurrenten en het zijn de rederijen, die beslissen welke haven ze aandoen”*, aldus Hans Smits, president-directeur van het Havenbedrijf Rotterdam (Nrc, 2010).

Er is bewijs dat coöpetitie positieve effecten heeft op zowel de innovatieve prestaties als de marktprestaties van bedrijven. Deze resultaten zijn wel erg afhankelijk van de context van de betreffende bedrijfstak en de economische omstandigheden. Ten eerste wordt succes met name bereikt in de kennisintensieve sectoren, waarin concurrerende bedrijven samenwerken om nieuwe oplossingen te bedenken en risico's te spreiden. Ten tweede voegt coöpetitie meer toe bij veel marktonderzekerheid. De toekomst is dan onduidelijk en de snelheid van verandering groot. Bedrijven hebben dan meer behoeften om kosten en risico's te delen en innovatiever te zijn. Ten derde werkt coöpetitie beter in markten waarin slechts een paar grote, stabiele spelers zijn, omdat het een gunstig effect kan hebben op de dynamiek en innovatie in de markt. In markten met veel spelers, is coöpetitie veel moeilijker en risicovoller (Ritala, 2012). Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de bedrijventerreinenmarkt kenmerken heeft van deze elementen, waardoor de condities voor succesvolle coöpetitie aanwezig lijken te zijn.

In de inrichting van een coöpetitieve alliantie, is de verhouding tussen de mate van samenwerking en concurrentie erg afhankelijk van de marktcondities en de voorkeuren van bedrijven. Er zijn voorbeelden van relaties waarin samenwerking domineert, voorbeelden waarin concurrentie domineert en relaties waarin samenwerking en concurrentie op gelijke voet staan (zie figuur 3.2) (Bengtsson en Kock, 2000, Song, 2003, Bigliardi et al., 2011).



Figuur 3.2. Verschillende typen van coöpetitie. Bron: auteur, bewerking van Bengtsson en Kock, 2000.

Essentieel bij een effectieve coöpetitieve alliantie is ten eerste de heterogeniteit van de input. Die zorgt voor de toegevoegde waarde. Het bestaansrecht van samenwerking én competitie, is immers pluriformiteit tussen bedrijven, bijvoorbeeld de beschikking over unieke kennis, middelen, vaardigheden, locaties en dergelijke. Hierin dient een heldere keuze te worden gemaakt: welke unieke kwaliteit van ons bedrijf kan een bijdrage leveren aan het vergroten van de 'business pie' en wordt dus beter benut door samenwerking en welke unieke kwaliteit geeft ons het grootste competitieve voordeel? (Bengtsson en Kock, 2000).

Ten tweede dient de verhouding tussen input en output tussen de partners gelijkwaardig te zijn. Als een speler meer komt halen dan brengen, laat de speler immers een minder grote 'business pie' over dan de anderen zonder die speler zouden kunnen maken. Ze zouden beter af zijn als ze niet met die speler samenwerkten. Een speler kan nooit meer uit het spel halen dan de eigen toegevoegde waarde (Brandenburger en Nalebuff, 1996, Bengtsson en Kock, 2000).

Het is in dit kader van belang om duidelijk te krijgen welke kosten en baten er zijn en hoe of wanneer deze verdeeld gaan worden. Als de toekomstige baten eenduidig te bepalen en opdeelbaar zijn, is het gevaar van verdelingsconflicten beperkt. De kosten en baten van regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt kunnen echter mogelijk niet altijd eenduidig worden bepaald. Als evenwel samen niet duidelijk wordt afgesproken wie, hoe, wanneer en in welke mate kan profiteren en de winst mag incasseren, zal opportunistisch gedrag zich meer voordoen. Samenwerking wordt dan lastiger (Deen en et al., 2010). Om dit te voorkomen, bieden de derde en vierde les aanknopingspunten.

Ten derde dienen in een effectieve coöpetitieve alliantie samenwerking en concurrentie helder van elkaar te worden gescheiden in activiteiten. Het is niet mogelijk om beide te combineren binnen dezelfde activiteit. Anders ontstaan prikkels voor wantrouwen en opportunisme. Succesvol is om samen te werken op afstand van de klant; op het gebied van input zoals kennisontwikkeling, infrastructuur en productie. De markt wordt in die fase 'gemaakt'. Concurrentie vindt dan plaats rondom de klant; op outputactiviteiten zoals verkoop en marketing. De markt wordt in die fase 'verdeeld' (Bengtsson en Kock, 2000, Ritala, 2012). In de bedrijventerreinenmarkt is die onderverdeling ook te maken; door bijvoorbeeld samen te werken in planning en programmering, regionaal beleid, kennisontwikkeling en lobby en te concurreren in de uitvoering en lokale uitgifte van percelen.

Ten vierde dienen samenwerking en concurrentie helder van elkaar te worden gescheiden in de organisatie. Coöpetitie is een paradoxale logica. Samenwerking en concurrentie kunnen moeilijk worden gecombineerd door eenzelfde afdeling of persoon. Dit conflict kan de identiteit en stabiliteit van een organisatie in gevaar brengen. Samenwerking en concurrentie moeten duidelijk in de structuur van een bedrijf van elkaar worden gescheiden. Een alternatief is om samen met de partner(s) een intermediaire

organisatie in te richten, die het samenwerkende aspect van de relatie bewaakt of op zich neemt en ervoor zorgt dat iedereen een gelijke bijdrage levert. In het geval van de bedrijventerreinenmarkt, kan dat een regionale organisatie zijn. Ook heldere spelregels die omschrijven wie welke bijdrage levert en verantwoordelijkheden heeft, hoe partners met elkaar omgaan en wat er gebeurt bij conflicten, zijn van belang. Tenslotte heeft het bestuur en topmanagement een voorbeeldrol in de verandering van de houding en cultuur van een organisatie, om de paradoxale logica te kunnen communiceren, accepteren en implementeren (Bengtsson en Kock, 2000, Bigliardi et al., 2011).

3.4. Sturing en management in regionale netwerken

Sturen in complexe besluitvormingsprocessen

Eerder is al geconcludeerd dat effectieve uitkomsten bij regionale samenwerking niet zozeer afhankelijk zijn van de wijze waarop organisatorisch die samenwerking is vormgegeven, maar vooral van de wijze waarop het samenwerkings- en besluitvormingsproces is vormgegeven en gestuurd. Die processen zijn echter door het grote aantal actoren en belangen maar moeizaam te sturen. Daarnaast moet continu van rol (concurrentie of samenwerken) en schaalniveau (lokaal of regionaal) worden gewisseld. Organisaties vervullen voortdurend een dubbelrol en ontmoeten elkaar aan verschillende kanten van de tafel. Er is sprake van een grote dynamiek en onvoorspelbaarheid in het besluitvormingsproces, waarbij meerdere besluiten door meerdere actoren met meerdere rollen en belangen op verschillende tijdstippen en schaalniveaus genomen moeten worden (Teisman, 2005, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).

Netwerkmanagement

Het sturen en begeleiden van proces en inhoud in een dergelijk complex proces, wordt ook wel netwerkmanagement genoemd. De achterliggende gedachte is dat de kwaliteit van een besluitvormingsproces sterk samenhangt met de mate waarin wordt getracht de verschillende belangen, waarden en perspectieven van de verschillende actoren met elkaar te combineren (Klijn, 2008, Klijn et al, 2010). Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) onderscheiden in de literatuur over netwerkmanagement vier strategieën:

1. Het activeren, verbinden en beheren van relaties en contacten;
2. Het verkennen en verbinden van verschillende doelen, perspectieven en oplossingen;
3. Het arrangeren en organiseren van interacties in (tijdelijke) organisatorische structuren;
4. Het zorgen van overeenstemming over de regels en de methoden van het interactieproces tussen de actoren.

Het centrale sturingselement is interactie: het tot stand brengen, coördineren, beïnvloeden, verbinden en benutten van interacties tussen actoren, belangen, gebeurtenissen, processen, inhoud en relaties. Hierdoor worden omstandigheden gecreëerd die de samenloop van kansen, onverwachte gebeurtenissen en ongedachte interacties vergroot en daarmee het zelforganiserend vermogen van netwerken (Teisman, 2005, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Op het moment dat interacties zijn ontstaan, is het van belang dat wordt gestuurd op het tot stand komen van een gezamenlijk beeld of doel. Tijdens deze zoektocht worden resultaten bereikt als er oplossingsrichtingen of oplossingen worden geformuleerd, waarin de betrokken actoren zowel hun eigen belang herkennen als het gemeenschappelijke belang (Klijn, 2008, Klijn et al, 2010).

Van Randerat (2006) beschrijft dat op het moment dat betekenisvolle verbindingen zijn ontstaan, het proces een sprong maakt naar een nieuwe procesronde waarbij de tijdelijke verbindingen deels weer worden losgelaten en er ruimte is voor de toetreding van nieuwe actoren en verbindingen. De kunst is om het gemeenschappelijke beeld dat is ontstaan, mee te nemen en over te dragen naar de nieuwe ronde. Van belang daarbij is om het gemeenschappelijke beeld formeel te bevestigen en bestendigen in bijvoorbeeld besluitvorming. Ook dient het proces dat doorlopen wordt en het gemeenschappelijke beeld dat is ontstaan, te worden ingebed in de bestaande structuren van de betrokken organisaties.

Dit balanceren tussen enerzijds het activeren en openen van chaotische interactieprocessen en anderzijds het sturen op orde, besluitvorming, regels en organisatie is kenmerkend voor het managen van netwerken. Dus ook bij het managen van coöperatieve processen in de regio, waarin belangen, rollen en schaalniveaus in het proces voortdurend door elkaar heen lopen. Tijdens het proces moet constant worden gekeken welk belang moet worden nagestreefd en welke rol daarbij moet worden vervuld; die van lokale concurrent of die van regionale complementeur. Gezamenlijke procesafspraken, evaluatie- en voortgangsrapportages, organisatorische structuren en tussentijdse besluitvorming zorgen voor sturing

en afbakening, net als de inbedding in bestaande organisaties. Het (tijdelijk) begrenzen van processen, activiteiten en de inhoudelijke focus en het nemen van kleine stapjes tegelijk in verschillende rondes zorgt voor continue duidelijkheid over ieders doelen, rollen en input en dat het draagvlak voor het aangaan van risico's en het doen van gezamenlijke investeringen bij de individuele partijen toeneemt (Van Randerdaat, 2006, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).

Dynamische en heterogene agenda

In deze grillige zoektocht is het tevens van belang om te sturen op de dynamiek en heterogeniteit van de agenda. In netwerkprocessen maken de betrokken partijen continu kosten-batenafwegingen. Zij zoeken steeds weer opnieuw naar een set van besluiten, die in het totaal voor elke partij meer winst oplevert dan verlies. Dat prikkelt opportunistisch gedrag: alleen de zaken waarvan men weet dat daar op voorhand overeenstemming te behalen is worden op de agenda gezet en zodra elke partij de winst binnen heeft, trekt men zich terug uit de coalitie. Veel kansen en andere ruilmogelijkheden gaan hierdoor verloren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). *“Toch is er juist ook winst te halen bij lastige dossiers. Lukt het niet om overeenstemming te bereiken, verknoop dan verschillende moeilijke onderwerpen met elkaar. Met ‘uitruil’ kun je waarschijnlijk wél vooruitgang boeken ... Creëer een dynamische gebiedsagenda. Plaats te bespreken onderwerpen in een breder kader, zowel naar de aard van de onderwerpen als in de tijd. Koppel dossiers aan elkaar”* (Nicis Institute, 2010). Door een verbreding van het onderhandelingspel, ontstaan uitruilmogelijkheden en de koppeling van belangen en middelen. Bijvoorbeeld door herstructurering te koppelen aan nieuwe terreinen en transformatie. Om samenwerking op lange termijn te verzekeren, kan het bovendien raadzaam zijn om geen eindpunten te formuleren maar continu nieuwe agendapunten en kansen op tafel te leggen. Zodoende is er voor de betrokken actoren een blijvend vooruitzicht op nieuwe winstmogelijkheden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).

Heterogeniteit van actoren

Samenwerking komt over het algemeen eenvoudiger tot stand als het aantal partijen kleiner is en als ook de verschillen tussen deze partijen in belangen, macht en middelen klein zijn. Toch zullen juist verschillen de samenwerking verrijken en een coöpetitieve alliantie succesvol maken. Het is in dit kader van belang te bouwen aan een heterogeen regionaal netwerk. Ondernemers, ambtenaren, bestuurders en politici participeren in de regel in formele, lokale netwerken van gelijkgezinden. De private betrokkenheid bij de ontwikkeling van regionale netwerken is beperkt, evenals de rol van maatschappelijke groeperingen en burgers. Ook dwarsliggers en dwarsdenkers zijn zelden welkom. Nieuwe agenda's en innovatieve oplossingen worden dan niet ontwikkeld en de samenwerking komt niet of moeilijk verder. Door de introductie van nieuwe actoren en daarmee verschillende netwerken met elkaar te verbinden, creëert men juist de omstandigheden die de samenloop van kansen vergroot (Teisman, 2006, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, Boogers, 2013). De mate waarin partijen vervolgens ondanks ogenschijnlijk onoverbrugbare tegenstellingen er in slagen de handen met succes in één te slaan, is afhankelijk van de heterogeniteit en kwaliteit van de ingebrachte hulpbronnen. Dit zijn financiële hulpbronnen, kennis, expertise, bevoegdheden en dergelijke. Of anders gezegd: de toegevoegde waarde van partijen in de coöpetitieve alliantie. Als deze input onvoldoende divers is of kwaliteit heeft, zullen ook partijen met betrekkelijk kleine verschillen van inzicht niet tot succesvolle samenwerking kunnen komen (Deen et al., 2010).

Maatschappelijke betrokkenheid

Het democratisch gehalte van regionale samenwerking roept van oudsher veel discussie op. Burgers en gemeenteraden ervaren te veel afstand en te weinig invloed. De eigen gemeentelijke belangen zijn voor hen niet meer herkenbaar en de regio lijkt bestuurd te worden door altijd dezelfde, kleine kring van ingewijden. Dit heeft tot gevolg dat de interesse en het draagvlak voor regionale samenwerking bij burgers en gemeenteraden nog al eens ontbreekt (VROM-Raad, 2008, VNG, 2008).

In de praktijk is echter te zien dat de democratische legitimatie bij regionale samenwerking op allerlei manieren is geborgd. Bij informele samenwerking blijft de democratische legitimatie 'gewoon' via de weg van de afzonderlijke gemeenteraden verlopen en bij formele samenwerking, dient de regio te voldoen aan regels ten aanzien van het afleggen van verantwoording en het verstrekken van informatie aan de gemeenteraden. Toch blijkt dit onvoldoende te zijn om de onvrede weg te nemen. Het is daarom van groot belang voor de democratische controle, legitimiteit en het draagvlak van regionale samenwerking, om zo vaak en zoveel mogelijk alle stakeholders te betrekken en te laten participeren, dus ook burgers en

raadsleden. Maatschappelijke betrokkenheid voert de externe druk op die kan helpen om bestuurlijke impasses te doorbreken en resultaten te boeken (Klijn, 2008, VROM-Raad, 2008, Boogers, 2013).

Sense of urgency

Samenwerking wordt eenvoudiger als partijen hun onderlinge afhankelijkheid onderkennen. Gemeenschappelijke kansen en problemen of gevoelens van lotsverbondenheid en solidariteit, zorgen voor de bereidheid deel te nemen aan een gemeenschappelijk proces. Een gezamenlijk probleem kan bijvoorbeeld zijn de forse financiële gevolgen bij alle gemeenten door het overschot van plancapaciteit aan nieuwe bedrijventerreinen in de regio. Er dient kortom een breed gedragen besef of *sense of urgency* te zijn, die alle betrokkenen ervan doordringt dat nietsdoen geen optie is (Deen et al., 2010, Nicis Institute, 2012a, Boogers, 2013).

Leiderschap

Leiderschap is een essentiële voorwaarde om de sense of urgency bij gemeenten duidelijk te maken en om ze later langs de verschillende hindernissen en obstakels van het samenwerkingsproces te loodsen. Vooral als gemeenschappelijke besluitvorming in een regio niet vanzelfsprekend is, kan het functioneren van leiders het verschil maken (Nicis Institute, 2012a, Boogers, 2013).

Deze leider faciliteert vooral de samenwerking in plaats van deze op te leggen en te dirigeren. Dit door middel van het inrichten van een proces waarin alle belangen, argumenten en ideeën uitgewisseld kunnen worden. Zodoende worden gemeenten dichter bij elkaar gebracht, betrokkenheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid gecreëerd en verschillen overbruggt. Als de Ausgangssituatie lastiger is - door de ongelijkwaardigheid van betrokkenen, een gebrek aan samenwerkingsbereidheid, of door wantrouwen en conflicten - is een krachtiger leider nodig. Een leider die respect afdwingt en het vertrouwen weet te winnen dat noodzakelijk is om de reserves tegenover samenwerking opzij te zetten (Nicis Institute, 2012a, Boogers, 2013). Ook kan leiderschap zoals eerder aangegeven een belangrijke voorbeeldrol in houding en cultuur hebben, om de paradoxale logica van coöpetitie te kunnen communiceren, accepteren en implementeren.

Deze rol wordt doorgaans vervuld door een wethouder of burgemeester van de grootste stad in de regio. Maar het leiderschap kan ook door een onafhankelijke voorzitter of een gezamenlijke vorm zoals een regionaal orgaan worden vormgegeven (Nicis Institute, 2012a, Boogers, 2013).

Vertrouwen

Omdat partijen die samenwerken verschillende belangen en waarden hebben, is het cruciaal dat partijen elkaar vertrouwen. Gebrek aan vertrouwen is een belangrijke oorzaak van het ontbreken en mislukken van samenwerking, terwijl het bestaan van vertrouwen de complexiteit, onzekerheid en onvoorspelbaarheid van samenwerking kan doen verminderen en daarmee een meer succesvollere samenwerking oplevert (Teisman, 2001a, Boogers, 2013).

De voorgeschiedenis die gemeenten met elkaar hebben, heeft een belangrijke invloed op vertrouwen. Langdurig goede ervaringen zorgen ervoor dat partners elkaar vertrouwen. Een geschiedenis van tegenstellingen en conflict zal het wantrouwen voeden en samenwerking hinderen (Boogers, 2013, Feijtel et al., 2013).

Vertrouwen is een resultaat van openheid over eigen drijfveren en rollen en de ontvankelijkheid voor de drijfveren van anderen, ook als ze met elkaar conflicteren. Het is iets dat je moet opbouwen en dat moet worden bevestigd. Als er vertrouwen is, leren de partijen ook omgaan met de verschillende belangen, rollen, middelen en culturen. Om vertrouwen op te bouwen, is het van groot belang dat wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van persoonlijke contacten, betrokkenheid en openheid (Boogers, 2013, Franzen en Luijten, 2013).

Een regionaal orgaan als netwerkmanager

Het zelforganiserende vermogen van netwerken onderkennend, kan samenwerking gebaat zijn bij een structurerende of katalyserende rol van een bepaald gemeenschappelijk orgaan. Het gaat dan niet om een nieuwe bestuurlijke eenheid die taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden overneemt, maar om een regionaal vehikel dat de rol van netwerkmanager op zich neemt. Een dergelijke organisatie structureert en institutionaliseert de samenwerking tussen relatief autonome partijen die weliswaar wederzijds

afhankelijk zijn, maar tegelijkertijd onderling strijdige belangen hebben (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, Deen et al., 2010, Nicis Institute, 2012a).

Parallel aan de vier geformuleerde netwerkstrategieën, kan zo'n regionaal orgaan verschillende functies vervullen. Het biedt een platform waar de betrokken partijen elkaar op regelmatige, gestructureerde basis kunnen ontmoeten en afspraken kunnen maken. Het orgaan kan het leiderschap bieden waarmee conflicten worden opgelost en het kan initiatief nemen om de gezamenlijke belangen te verkennen, agenda's en perspectieven te ontwikkelen. In deze vorm van samenwerking spreken de gemeenten af voor welke aspecten gezamenlijk wordt opgetreden en voor welke aspecten niet. Aan de basis ligt onderling vertrouwen en er worden geen sancties gebruikt om samenwerking mee af te dwingen, maar er worden wel afspraken gemaakt die omschrijven wie welke bijdrage levert en verantwoordelijkheden heeft, hoe de partners met elkaar omgaan en besluiten nemen en wat er gebeurt bij conflicten. Dit regionaal orgaan kan een duidelijke scheiding aanbrengen in rollen en activiteiten, zodat de schizofrene verhouding tussen concurrentie en samenwerking zoveel mogelijk wordt beheerst en gestructureerd.

Het formaliseren van de samenwerking in een regionaal orgaan kan daarmee ook opportunisme, machtspelletjes en destructieve onderlinge concurrentie voorkomen. Er is minder ruimte voor iedere deelnemer om in elke onderhandeling voor zichzelf het onderste uit de kan te krijgen. Men moet immers langer met elkaar door één deur. Tot slot kan formalisering de geloofwaardigheid van de samenwerking naar buiten toe versterken zodat overtuigend kan worden geacteerd naar andere bestuurslagen.

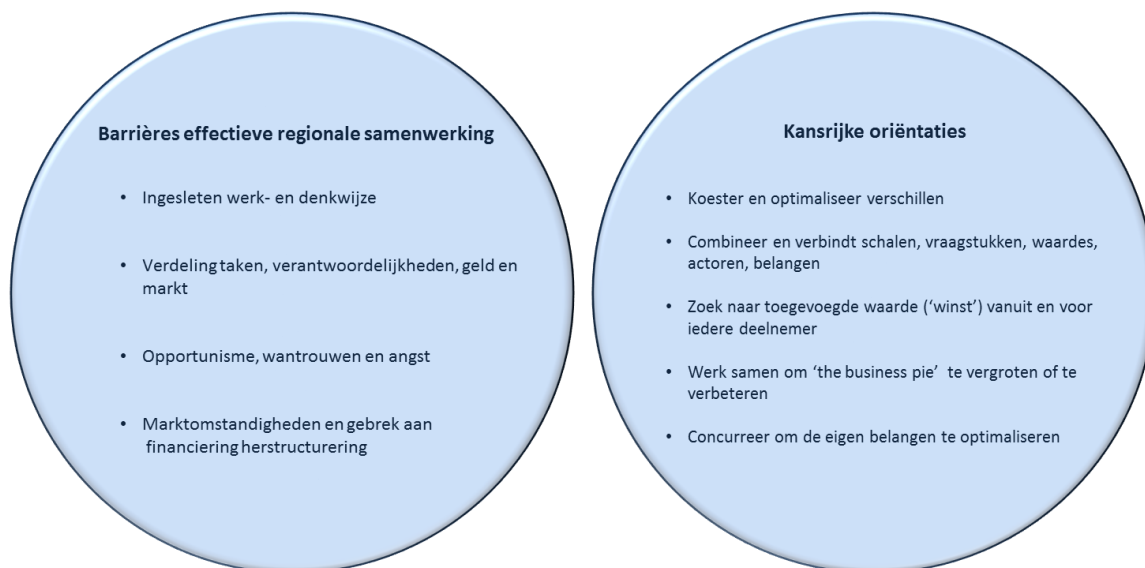
3.5. Conclusies

In dit hoofdstuk is beschreven dat regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt kan worden gezien als het resultaat van een kosten- en batenafweging die zelfstandig opererende gemeenten voor zichzelf maken, binnen een op belangentegenstellingen en competitieve verhoudingen gebaseerd interactieproces. Meerwaarde voor de regio is geen garantie voor succes: de samenwerking moet aantoonbaar winst in het vooruitzicht stellen voor iedere gemeente die participeert. Omdat er sprake is van een gelijkwaardige marktrelatie tussen gemeenten, is het moeilijk of zelfs onmogelijk om alle individuele belangen tegelijk en volledig te dienen. Een bedrijf kan maar op één bedrijventerrein tegelijk een kavel kopen en de pot met herstructureringsubsidies is niet onuitputbaar. Samenwerking in zo'n gelijkwaardige situatie zal moeilijk tot stand komen als een strijd tussen de verdeling van de markt, de verliezen en de taken en verantwoordelijkheden centraal staat. Opportunisme, machtspelletjes, wantrouwen en angst sturen dan het samenwerkingsproces. Gemeenten werken wel samen vanuit het eigen belang, maar zullen niet altijd gezamenlijke oplossingen nastreven die iets voor de regio opleveren.

De complexiteit en dynamiek van hedendaagse maatschappelijke vraagstukken vragen om een andere aanpak. De verschillende taken, bevoegdheden, schaalniveaus, actoren, vraagstukken en (concurrerende) belangen en waarden moeten niet van elkaar worden gescheiden, maar juist met elkaar verbonden worden om tot effectieve oplossingen te kunnen komen. De inhoud van het vraagstuk bepaalt welke verbindingen worden aangegaan om samen tot toegevoegde waarde te kunnen komen en welke partners, schaalniveaus, strategieën, processen en organisatorische arrangementen het beste daarbij passen.

De strategie van coöpetitie biedt in dit kader aanknopingspunten voor een doorbraak op de bedrijventerreinenmarkt. Het gaat om een relatief stabiele markt, met beperkte toegankelijkheid en dynamiek, maar tevens onzekerheid over de toekomst. Een eenzijdige focus op samenwerking óf concurrentie leidt in die context tot een 'zero-sum game' voor iedere deelnemer. Om de winst- en verliesrekening van zowel iedere gemeente als de regio in de plus te kunnen krijgen, is het effectiever om de voordelen van concurrentie en samenwerken tegelijkertijd te combineren.

Samenwerking met concurrenten dient niet plaats te vinden als enkel (her)verdelingsvraagstukken op de agenda staan, maar wanneer synergie kan worden behaald, bijvoorbeeld om de markt groter te maken, rendabeler of efficiënter te maken of nieuwe markten te betreden. De economie en ruimtelijke kwaliteit kunnen hiervan profiteren. Lokale verschillen in middelen en kwaliteiten brengen de toegevoegde waarde. Gemeenten leren van elkaar, vullen elkaar aan, er ontstaan innovatie en nieuwe productontwikkeling, schaalvoordelen, kostenbesparingen en efficiency voordelen. De differentiatie- en specialisatiemogelijkheden vergroten en de risico's en onzekerheden worden gedeeld. Tot slot versterkt de onderhandelingspositie naar andere overheden, stakeholders, toeleveranciers en klanten. Pas als iedere deelnemer van deze winst kan profiteren, is er sprake van een vruchtbare en productieve regionale samenwerking. Zodoende ontstaan de condities voor een effectieve bedrijventerreinenmarkt.



Figuur 3.3. Barrières en kansen voor effectieve samenwerkingsprocessen bij bedrijventerreinen. Bron: auteur.

Samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt lijkt op voorhand met name toegevoegde waarde te kunnen bieden bij activiteiten zoals onderzoek, kennisontwikkeling, productontwikkeling (planning en programmering, kwaliteitsafspraken, segmentering), regiomarketing, financiering, subsidieobby en de afstemming van prijzen en uitgiftevoorwaarden.

Concurrentie moet vervolgens plaatsvinden, wanneer de winst van deze synergie kan worden verdeeld. Dit vindt plaats lokaal en dichtbij de klant, bijvoorbeeld bij het verkopen van kavels aan bedrijven en het ontwikkelen en uitvoeren van concrete herstructureringsprojecten. De nadruk ligt dan op de maximalisatie van het eigen belang en het optimaliseren van de eigen, lokale sterkten, autonomie, keuzes, cultuur en waarden. De lokale economie, werkgelegenheid, herstructurering, kaveluitgifte en grondexploitatie plukken op dat moment de vruchten van regionale samenwerking.

Om tot optimale resultaten in de (coöpetitieve) alliantie tussen gemeenten te kunnen komen, is het management van interacties en besluitvormingsprocessen essentieel.

Het gaat ten eerste om het activeren en verbinden van partijen om de toegevoegde waarde van samenwerking binnen ieders individuele kosten- en batenafweging te kunnen bepalen en benutten. Dit start met het in beeld brengen van het waardenetwerk van de regionale bedrijventerreinenmarkt die de gemeenten samen kunnen beïnvloeden en de markt groter of effectiever kunnen maken. Het gaat onder andere over de kenmerken van de regionale economische structuur, infrastructuur, voorzieningen, grondprijzen, de omvang en de kenmerken van het aanbod aan kavels, de vraag naar bedrijventerreinen, enzovoorts. Vervolgens moeten de verschillen tussen gemeenten worden benoemd, om te kijken hoe deze verschillen tot meerwaarde kunnen leiden en welke toegevoegde waarde iedereen kan inbrengen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bedrijventerreinen met unieke locatiemarken zoals de milieucategorie, de grootte van de kavels of de bereikbaarheid. Ook kan toegevoegde waarde worden ingebracht door specifieke kennis en vaardigheden over bijvoorbeeld herstructurering, sterke lokale economische clusters, specifieke infrastructuur, het netwerk van adviseurs en toeleveranciers, een groot netwerk onder bedrijven, faciliteiten op het gebied van communicatie en marketing, enzovoorts.

Vervolgens kan ten tweede een organisatorische structuur en een set van heldere spelregels de implementatie van de gezamenlijke strategie afbakenen en faciliteren. Coöpetitie is een risicovolle strategie. De kans op opportunisme is groot, met name als de afspraken weinig structuur kennen en het niet duidelijk is wie, wanneer, welke rol heeft en wie, wanneer, hoe en in welke mate iets komt brengen en halen. De logica van samenwerking en concurrentie moeten duidelijk van elkaar worden gescheiden, in activiteit en organisatie. Een regionaal samenwerkingsverband kan de structuur bieden die in dit geval nodig is. In figuur 3.4 worden beide sturingselementen nader omschreven. Zij staan naast elkaar en lopen door elkaar heen.

Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de mogelijke middelen en instrumenten die kunnen worden gebruikt om de coöpetitieve alliantie op de bedrijventerreinenmarkt meer handen en voeten te geven en hoe zo'n alliantie ingericht kan worden.



Figuur 3.4. Sturingsprincipes bij totstandkoming en implementatie van effectieve regionale samenwerking bedrijventerreinen. Bron: auteur.

4. Regionale samenwerking bedrijventerreinen: instrumentarium



Jakob Parra

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is verkend welke factoren samenwerkingsprocessen beïnvloeden en welke strategieën en oriëntaties effectief kunnen zijn voor de regionale bedrijventerreinenmarkt. Om regionale samenwerking vervolgens verder handen en voeten te geven, moeten keuzes worden gemaakt in de bestuurlijke, organisatorische en financiële opzet. Het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 (Ministerie VROM et al., 2009) laat deze keuzes vrij en biedt daarmee ruimte voor regionaal maatwerk. Wel is naar aanleiding van het convenant een Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU) ingesteld om te onderzoeken hoe de adviezen van de VROM-Raad (2006) en de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, 2008) en de afspraken uit het convenant het beste in de praktijk uitgevoerd konden worden. Dit heeft geleid tot een handreiking voor gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies.

In zowel deze handreiking (BWU, 2009), als in de rapporten van de VROM-Raad en de THB wordt sterk gepleit voor het oprichten van specifieke (privaatrechtelijke) regionale uitvoeringsorganisaties die uitvoeringstaken van gemeenten overnemen. De uitvoering van het regionale beleid zou dan makkelijker tot stand kunnen komen. Door actief te zijn in zowel nieuwe ontwikkelingen als in de herstructurering en mogelijk ook het beheer, bieden deze organisaties kansen voor een integrale aanpak én financiering. Op basis van de bevindingen van het vorige hoofdstuk, ligt deze conclusie niet direct voor de hand. Eerder is immers geconcludeerd, dat de meest geschikte organisatorische vorm vooral afhankelijk is van lokale omstandigheden en volgend is aan inhoud en proces. Ook is geconcludeerd dat de verplaatsing van taken en verantwoordelijkheden naar nieuwe organisatorische eenheden, nauwelijks tot meer slagkracht leidt en vooral tot langdurige politieke discussies. In dit hoofdstuk wordt (onder andere) dit vraagstuk nader verkend.

Het hoofdstuk beschrijft aan de hand van een literatuurstudie en praktijkvoorbeelden de belangrijkste bestuurlijke, organisatorische en financiële instrumenten en middelen die ingezet kunnen worden bij regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt. Aan het slot worden de besproken instrumenten en middelen nader geanalyseerd aan de hand van de bevindingen van de vorige hoofdstukken, met als doel te komen tot uitspraken over een effectief samenwerkingsinstrumentarium.

4.2. Keuzes in opzet regionale samenwerking

Samenwerking wordt vanuit gemeenschappelijke problemen en kansen vormgegeven. Niet alle regio's hebben een even zware opgave. De mix van nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen kan per gemeente sterk verschillen. De noodzakelijke opzet en de intensiteit van samenwerking kan daarom verschillen tussen regio's. Het kan bestaan uit het maken van gezamenlijke afspraken over programma en planning, maar het kan ook betekenen dat gemeenten een gezamenlijk ontwikkelingsbedrijf oprichten. Inhoud stuurt organisatie en structuur. Uiteindelijk is het per regio de opgave een regiospecifiek instrumentarium te ontwerpen dat voldoende prikkels bevat om te komen tot een effectieve bedrijventerreinenmarkt.

Een belangrijke sleutel om regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt effectief te maken is het regionaal grondbeleid. Het gaat om kwantitatieve en kwalitatieve afspraken over bijvoorbeeld planning en segmentering van bedrijventerreinen, maar ook op afspraken over de hoogte van grondprijzen. Met name de invulling van financiële afspraken lijkt voorwaardelijk een effectievere markt. De consequenties van het regionaal wijzigen, schrappen en faseren van plannen voor bedrijventerreinen, worden uiteindelijk financieel gedragen door de individuele gemeenten indien hierover geen afspraken worden gemaakt. Daarnaast kan verevening tussen negatieve plannen en positieve plannen in de regio een belangrijk financieringsinstrument zijn voor de herstructurering (BWU, 2009, THB, 2008, VROM-Raad, 2006).

Tevens zullen er keuzes moeten worden gemaakt in de organisatorische opzet. Het kan dan gaan om de deelnemers, taken, bevoegdheden, besluitvormingstructuur en juridische opzet. De organisatorische vorm die men kiest, is uiteindelijk afhankelijk van de regionale dynamiek en de voorkeuren van de bestuurders in de regio. Er kan worden volstaan met de afstemming van besluitvorming tussen autonome gemeenten, er kunnen overeenkomsten worden gesloten, maar er kunnen ook nieuwe samenwerkingsvormen worden gevormd of er kan worden aangesloten bij bestaande verbanden (VROM-Raad, 2006, THB, 2008, BWU, 2009).

In grote lijnen kan volgens de literatuur (o.a. THB, 2008, BWU, 2009) over bedrijventerreinbeleid, samenwerking als volgt worden opgezet, van licht naar zwaar en waarbij verschillende combinaties mogelijk te zijn:

1. Regionale planning en programmering;
2. Regionale afspraken over grondprijsbeleid;
3. Regionale afspraken over verevening;
4. Een regionaal investerings-of herstructureringsfonds (programmafinanciering);
5. Een regionale organisatie die zich richt op de ontwikkeling en uitvoering, bijvoorbeeld in een (her)ontwikkelingsmaatschappij- of bedrijf (een ROM of ROB).

4.3. Regionale planning en programmering

Onder afstemming in planning en programmering van bedrijventerreinen vallen onder andere het formuleren van (regionaal) beleid, het ramen van de vraag, het aanwijzen van locaties voor de ontwikkeling van nieuwe terreinen en herstructurering, het segmenteren en het faseren van deze ontwikkelingen. Dit is bevorderlijk voor de individuele concurrentiepositie. Het vermindert immers in potentie het risico op overaanbod en destructieve onderlinge concurrentie. Op regionaal niveau kunnen vanuit lokale sterktes afspraken worden gemaakt over de onderlinge differentiatie van terreinen in doelgroepen, met bijvoorbeeld het gebruik van labels als 'brainpark', 'duurzaam' en 'transport en logistiek'. De regio kan zodoende een geschikt 'totaalpakket' leveren aan bedrijven. Bovendien kan er beter worden ingespeeld op de vraag in de markt. In verwijzing naar de hoofdstuk 3, wordt 'de koek' van de bedrijventerreinenmarkt in potentie daarmee groter of effectiever.

De wens om regionale samenwerking vooral licht en flexibel te houden, worstelt vaak met de noodzaak om samenwerking minder vrijblijvend te maken. De algemene consensus is dat enkel regionale monitoring en afstemming niet genoeg is om effectief te kunnen opereren. De problematiek is alleen op te lossen als er ook echt harde afspraken worden gemaakt. Vrijblijvende afstemming kan immers leiden tot opportunistisch gedrag. Vaak wordt in die gevallen regionaal beleid snel losgelaten als een interessant bedrijf zich aandient en zodoende nieuwe werkgelegenheid in de gemeente en inkomsten voor de kwakkelende grondexploitatie binnen te halen zijn.

De gezamenlijke planning en programmering kunnen gemeenten uitbouwen naar een bundeling van kennis over de regionale markt en herstructureringsopgave. Er ontstaan dan synergievoordelen. Bovendien is de lobby, marketing en acquisitie van bedrijventerreinen regionaal aan te pakken. Hiermee vormt de regio één gezicht naar de markt en subsidieverlener. Een regionaal georganiseerde acquisitie kan een versterking van capaciteit en competenties, vermindering van kwetsbaarheid, kostenreductie en kwaliteitsverhoging tot gevolg hebben (Feijtel et al., 2013). In het licht van de conclusies uit het vorige hoofdstuk, zijn goede procesafspraken in dit kader essentieel, zodat duidelijk is hoe en wanneer gemeenten individueel kunnen profiteren van de gezamenlijke marketing. De 'winst' moet daarbij tevens aan elkaar worden gegund, bijvoorbeeld als de ene gemeente veel bedrijven binnenhaalt na de gezamenlijke marketing en de andere gemeente minder.

Gezamenlijk beleid kan tevens leiden tot een meer samenhangende, integrale besluitvorming. De keuzes voor nieuwe bedrijventerreinen worden dan gemaakt in samenhang met het beleid voor bestaande terreinen en mogelijk tevens met de ruimtevraag en planning voor woningbouw en andere functies. Door bijvoorbeeld de regionale woningbehoefte mee te wegen, kan worden bepaald of bestaande terreinen kunnen worden getransformeerd naar wonen en het wellicht toch wenselijk is om ter compensatie nieuwe terreinen aan te leggen. Ook de negatieve maatschappelijke effecten van bedrijventerreinen kunnen in potentie worden betrokken in de besluitvorming, bijvoorbeeld door de waarde van het verlies aan open ruimte mee te nemen in de afweging van het aanleggen van een terrein. Een regionale maatschappelijke kosten- en baten analyse kan daarbij een hulpmiddel zijn om de consequenties van de verschillende varianten in beeld te brengen (RPB, 2007, PBL, 2009).

Afspraken over planning en programmering kunnen tot grote voordelen leiden en daarmee de 'business pie' groter maken. Volgens de Stec Groep (2012) kan een gemiddelde regio in Nederland - ondanks de economische crisis - hierdoor nog tientallen miljoenen euro's verdienen. Door regionaal plannen te schrappen kan 75 procent minder verlies worden gemaakt. De Stec Groep gaat er dus klaarblijkelijk van uit dat het financiële effect van het reduceren of faseren van het regionale planaanbod uiteindelijk positief is, ondanks de verliezen op de gemaakte plankosten, rentekosten en afboekingen. Een regionale stijging van de grondprijzen van minimaal 10 tot zelfs 20 procent is tevens reëel. Segmentering en 'branding' van

terreinen kunnen vervolgens een waardesprong van 20 procent maken. Door terreinen beter te laten aansluiten op de vraag van bedrijven behalen gemeenten meer afzet en lagere rentelasten, wat volgens de Stec Groep tot nog eens 20 procent beter resultaat kan leiden. Dit financiële voordeel dat ontstaat door regionale afspraken te maken, kan worden ingezet voor de financiering van herstructureringsplannen. Volgens een andere berekening - van de THB - kunnen grondprijsverhoging (18 procent van de kosten) en verevening (8 procent) al een flink deel van die herstructurering financieren (THB, 2008).

In de **regio West-Friesland** in de provincie Noord-Holland liggen 35 bedrijventerreinen, waartussen 60 hectare bouwrijpe kavels. Tussen de zeven gemeenten in de regio zijn in 2011 afspraken gemaakt in het Regionaal Programma Bedrijventerreinen over het temporiseren van plannen voor bedrijventerreinen, herstructurering en segmentering. Meer dan de helft van de ontwikkelingen is 'on hold' gezet. De focus is daarnaast verschoven naar herstructurering. Er moet nog een slag worden gemaakt in de verdeling van de financiële gevolgen. Er is gesproken over verevening van winsten en verliezen, maar dat gaat op dit moment nog te ver. Wel is gestart met gezamenlijke acquisitie: het Bedrijvenloket West-Friesland. Dit loket heeft het totale aanbod aan bedrijventerreinen in beeld en helpt ondernemers kosteloos bij het zoeken naar nieuwe locaties, het aanvragen van vergunningen en het regelen van financiering. Het streven van de zeven gemeenten is om uiteindelijk een gezamenlijk grondbedrijf op te richten (www.bedrijvenloketwestfriesland.nl, Feijtel et al., 2013).

Acht van de negen gemeenten in de **Stadsregio Utrecht** hebben in 2011 in een Regionaal Convenant 2011-2020 afspraken gemaakt over een extra uitbreidingsopgave voor nieuwe bedrijventerreinen in de regio en een nadere segmentering van deze terreinen. De afspraken moeten zorgen voor een betere balans tussen vraag en aanbod op de bedrijventerreinen om zodoende 'de economische ontwikkeling van de regio niet te frustreren'. De provincie onderschrijft de opgenomen uitbreidingsopgave overigens niet. Het convenant spreekt voorzichtig over de gezamenlijke opzet van een monitoringsysteem, de inventarisatie van de wenselijkheid om te komen tot een uniforme grondprijzenbenadering en hogere grondprijzen, en het mogelijk onderzoeken van het nut en de noodzaak van regionale verevening als financieringsinstrument voor de herstructurering; waarbij direct is toegevoegd dat dergelijke verevening weinig kans van slagen heeft omdat verevening al plaatsvindt binnen gemeenten. De gemeenten vinden het niet noodzakelijk om nieuwe regionale organisaties en overlegstructuren aan te brengen. Er wordt aangesloten bij het stadsgewest Bestuur Regio Utrecht (BRU). Op basis van een inventarisatie van de herstructureringsopgave hebben de gemeente vier bedrijventerreinen aangedragen voor herstructurering door de provinciale OntwikkelingsMaatschappij Utrecht (OMU), welke in 2011 is opgericht door de provincie (Bestuur Regio Utrecht, 2012, www.nvomu.nl).

4.4. Regionaal grondprijnsbeleid

Het loslaten van prijsbeleid als economisch stimuleringsmiddel is voorwaardelijk om de effecten van intergemeentelijke concurrentie te beperken. Als regiogemeenten een zelfde beleid voeren ten aanzien van de grondprijzen, kunnen de grondprijzen stijgen naar een marktconform niveau. De bedrijventerreinmarkt wordt dan interessanter voor private partijen zoals beleggers en projectontwikkelaars en de beoogde verzakelijking kan worden verwezenlijkt. Daarnaast kunnen extra opbrengsten in de grondexploitaties worden gebruikt voor de bekostiging van een deel van de herstructureringsopgave, een hogere kwaliteit van nieuwe bedrijventerreinen en voor een hoogwaardig beheer van terreinen. Bovendien kunnen bij regionaal grondprijnsbeleid verschillen tussen terreinen in kwaliteit en segment meer tot uitdrukking komen in de prijs. Kavels op hoogwaardige terreinen zijn dan bijvoorbeeld duurder dan die op functionele terreinen. Daar is nu geen sprake van, waardoor een aantrekkelijke, regionale mix aan bedrijventerreinen moeilijk tot stand komt (THB, 2008, BWU, 2009, Van Dinteren, 2012a).

De THB (2008) pleit voor een verhoging van tenminste € 10 per m² kavel. Uit onderzoek blijkt dat ruim driekwart van de gemeenten van mening is dat een dergelijke grondprijsverhoging haalbaar is en niet tot vraaguitval zal leiden. Grondprijzen vormen immers voor bedrijven een gering deel van de totale investeringskosten. Daarnaast zoeken zij over algemeen lokaal of regionaal naar nieuwe kavels. Het risico voor gemeenten en de regio om bedrijven 'kwijt te raken', is kortom gering. Maar het zet ondernemers mogelijk wel tot nadenken. Bij hogere grondprijzen zullen zij sneller (her)investeren in hun bestaande huisvesting of in ieder geval de beoogde verhuizing nog eens kritisch tegen het licht houden. Dit heeft een positief effect op het gebruik van de schaarse ruimte (Van Dinteren en Van der Krabben, 2008, Van Dinteren 2012a en 2012b).

Onderlinge afspraken van gemeenten over grondprijzen zijn echter niet mogelijk. Het mededingingsrecht verbiedt het maken van prijsafspraken (BWU, 2009). Er zijn een aantal alternatieven om te komen tot marktconforme grondprijzen op regionaal niveau (THB, 2008, BWU, 2009, Van Dinteren, 2012a, Feijtel et al., 2013):

1. Afspraken over de toepassing van een *gezamenlijke methodiek* om tot een vaststelling van grondprijzen te komen. Dit zou bijvoorbeeld de residuele grondwaardemethodiek kunnen zijn. Bij gebrek aan relevante jurisprudentie, zijn regionale afspraken daarover overigens nog steeds enigszins kwetsbaar;
2. Het creëren van een *privaat- of publiekrechtelijk vehikel* (bijvoorbeeld een ROB) dat de taken en bevoegdheden voor de gronduitgifte van gemeenten overneemt en afspraken over gemeentelijk grondprijsbeleid overbodig maakt;
3. Het *inbouwen van prikkels* door de provincie, door bijvoorbeeld marktconform grondprijsbeleid te hanteren als voorwaarde voor financiële bijdragen aan herstructurering;
4. Het opzetten van een '*gezamenlijk kenniscentrum*', met als taak om grondprijسادvies te verschaffen aan gemeenten.

Een veel gehoorde opvatting is dat net als bij wonen, kantoren en winkels, ook op de bedrijventerreinenmarkt de residuele grondprijsmethode als standaardmethode ingevoerd moet worden (BWU, 2009, Van Dinteren, 2012a). De grondwaarde wordt in deze methode bepaald door het verschil tussen de toekomstige inkomsten uit vastgoed (de marktwaarde) en de investeringen om deze inkomsten te verkrijgen. Deze methode heeft als voordelen dat de waardering transparant en communiceerbaar is en dat het rekening houdt met de actuele waarde in de markt (Hesp en Rompelberg, 2008). Een knelpunt bij het gebruik van de residuele methode is dat bedrijfsruimten geen eenduidig te bepalen marktwaarde hebben. Specifieke productieprocessen vragen om specifieke gebouwen; ondernemers hebben een voorkeur voor een pand op maat. Bedrijfspannen zijn daardoor moeilijk verhandelbaar of verhuurbaar en dus is het aantal transacties te beperkt - zelfs op regionaal niveau - om de marktwaarde te kunnen bepalen (Louw et al., 2004, Buitelaar et al, 2013).

Van Dinteren (2012a) stelt als gezamenlijke grondprijsmethodiek voor om een combinatie van de residuele methode en de kostprijsbenadering te hanteren. De grondprijs wordt daarin opgebouwd uit de kostprijs, vermenigvuldigd met een factor die is ontleend aan de residuele waarde die geldt in een (grotere) regio of provincie. Vervolgens kan met een extra opslag de prijs-kwaliteitverhouding tot uitdrukking komen; de moderne en hoogwaardige terreinen krijgen dan een hogere grondprijs dan de functionele terreinen. Bij de opslag voor de ruimtelijke kwaliteit kan tevens de ligging van de kavel worden meegenomen; zichtlocaties zijn dan bijvoorbeeld duurder. Vervolgens kan nog een extra opslag voor het beheer en de revitalisering van andere terreinen volgen.

Per 1 januari 2010 worden de grondprijzen van de bedrijventerreinen binnen de **regio Groningen-Assen** marktconform en regionaal bepaald. De prijzen van een terrein worden gebaseerd op een taxatie met behulp van de residuele waardebepaling methode en een prijsadvies van onafhankelijke deskundigen. De extra opbrengsten van de verkoop zijn vervolgens gekoppeld aan de kwaliteitsverbetering op de bestaande bedrijventerreinen (Feijtel et al., 2013).

4.5. Verevening

Bij regionale 'bovenplanse' verevening wordt een positief saldo van een plan in de ene gemeente (van bijvoorbeeld een uitbreidingslocatie) gebruikt om een negatief saldo van een plan (van bijvoorbeeld een herstructureringslocatie) in een gemeente elders in de regio te dekken. Dit kan een belangrijk financieringsinstrument zijn voor de herstructurering (BWU, 2009, PBL, 2009). Dit kan op verschillende manieren vormkrijgen (Ashouwer, 2005, BWU, 2009, Feijtel et al, 2013):

1. Bij *directe verevening* is er sprake tussen verschillende concrete locaties in meerdere gemeenten: het overschot van een grondexploitatie van bijvoorbeeld een nieuw terrein in gemeente X wordt verrekend met het tekort op een herstructureringsproject van gemeente Y;
2. Bij *indirecte verevening* dragen gemeenten bij aan een regionaal fonds. Dat fonds kan worden gebruikt om tekorten op grondexploitaties af te dekken of om regionale infrastructuur aan te leggen;
3. Van *balansverevening* is sprake wanneer de verevening tussen verschillende locaties met uiteenlopende rendementen plaatsvindt via de 'balans' van een regionaal grond- of

ontwikkelingsbedrijf. Gemeenten brengen in dit bedrijf hun gronden in en delen vervolgens het revenu of de tekorten samen.

Bovenplanse verevening wordt veelvuldig binnen gemeenten toegepast, tussen verschillende grondexploitaties van die gemeente. Verevening tussen gemeenten komt weinig voor. Dat is zowel zo bij woningbouw als bedrijventerreinen. Gemeenten vinden het vooral een complexe aangelegenheid. Meestal wil de winstmakende gemeente het verlies bij de andere gemeente niet compenseren. Verevening ziet men al snel als het opdraaien voor de foute keuzes van de buurgemeente. Omdat gemeenten bovendien al verevenen tussen projecten in de eigen gemeente, blijft er weinig financiële ruimte over voor verevening op regionale schaal (Ashouwer, 2005, Olden, 2010, Feijtel et al., 2013).

Verevening op de bedrijventerreinenmarkt wordt over het algemeen gezien als een *sectorale verevening*, waarbij verevend wordt tussen de exploitaties van nieuwe en te herstructureren terreinen. In deze visie kan de transformatie van oude bedrijventerreinen naar gemengde wijken met woningbouw, geen financiële bijdrage leveren aan de herstructureringsopgave. Dan is sprake van *intersectorale verevening*. Dit wordt niet toegepast, in verband met het sectorale karakter van regionale afspraken, herstructureringsubsidies en andere overheidsmiddelen (THB, 2008, BWU, 2009). Vanwege de toenemende transformatieopgave en de potentiële verdienmogelijkheid daarvan, is dit echter wel een kansrijk financieringsmiddel voor herstructurering. In de case Gooi en Vechtstreek (hoofdstuk 5) is dergelijke intersectorale verevening toegepast.

4.6. Fondsvorming en heffingen

Bij indirecte verevening hoort onvermijdelijk de vorming van een fonds of bestemmingsreserve, waarin de diverse vereveningsbijdragen worden gestort. Ook andere financieringsbronnen kunnen het fonds (aan)vullen. Een fonds heeft een aantal belangrijke voordelen (BWU, 2009):

- een bufferfunctie in verband met de ongelijke kasstromen van herstructureringskosten en dekkingsmiddelen;
- meerjarige zekerheid over de beschikbaarheid van financiële bijdragen voor onrendabele herstructureringsprojecten;
- de mogelijkheid van bundeling van middelen uit verschillende bronnen (algemene middelen, reserves, vereveningen, etc.);
- een ruim repertoire aan inzetmogelijkheden (naast subsidie bijvoorbeeld ook revolverende inzet door middel van al of niet laagrentende leningen, deelnames en garantstellingen);
- een functie als kapstok voor het inrichten van een regionale organisatie;
- de keuzes en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor uitvoering en ontwikkeling kunnen lokaal blijven.

Een regionaal fonds is dus voor verschillende doelen te gebruiken en op verschillende manieren (in) te vullen. Zo pleit in dit kader de VROM-Raad (2006) voor het vullen van een fonds voor herstructurering door middel van een specifieke belastingheffing voor ondernemers. Buitelaar en Van der Krabben (2011) stellen voor om ontwikkelaren van nieuwe bedrijventerreinen een verplichte herstructureringsbijdrage te laten storten in een regionaal fonds. In het verlengde hiervan, stelt Van Dinteren (2012a) voor om bij nieuwe bedrijventerreinen een opslag op de grondprijs door te berekenen en deze opslag vervolgens te gebruiken voor een herstructureringsfonds of een beheer- en onderhoudsfonds. Het Ruimtelijk Planbureau (2007) stelt tenslotte een zogenaamde openruimteheffing voor bij nieuw uit te geven bedrijventerreinen. Met dergelijke maatregelen gaan de kosten voor nieuwe bouwgrond omhoog, waardoor extensief grondgebruik wordt ontmoedigd en investeringen in bestaand vastgoed aantrekkelijker worden. Daarnaast kan de herstructurering van oude terreinen beter worden betaald.

De gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek in de **Achterhoek** hebben afspraken gemaakt over de integrale wijze van ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en het herstructureren van verouderde terreinen. Voor de bekostiging daarvan is een regionaal herstructureringsfonds ingericht. Dit fonds wordt gevoed vanuit de winsten uit de (gezamenlijke) ontwikkeling van twee nieuwe bedrijventerreinen, te weten het Regionaal Bedrijventerrein in Doetinchem en het Euregionaal Bedrijventerrein in Montferland. Daarnaast zijn er door de provincie toezeggingen gedaan over co-financiering van het fonds en de voorfinanciering van de kosten voor de ontwikkeling van de twee nieuwe terreinen (Buitelaar en Van der Krabben, 2011, Feijtel et al. 2013).

4.7. Regionale organisatie

De financiële keuzen bij intergemeentelijke samenwerking hangen sterk samen met de keuzen voor de organisatie. In de literatuur (VROM-Raad, 2006, THB, 2008, BWU, 2009) is er consensus dat de uitvoering van het regionale beleid door middel van specifieke regionale uitvoeringsorganisaties, makkelijker tot stand kan komen.

Ten eerste biedt een dergelijke organisatie kansen voor een geïntegreerde aanpak én financiering van het regionale bedrijventerreinenbeleid door actief te zijn in zowel nieuwe ontwikkelingen als in de herstructurering en mogelijk ook het beheer (VROM-Raad, 2006, THB, 2008, BWU, 2009).

Ten tweede zijn er betere kansen voor de optimalisatie van het 'regionale product'. Omdat er door zo'n aparte organisatie geen concurrentie meer is tussen de gemeenten onderling bij de uitgifte van de bedrijventerreinen, kunnen er in deze optiek betere keuzes worden gemaakt ten aanzien van segmentering, prijsdifferentiatie, ruimtelijke kwaliteit en ruimtegebruik. Ook bundeling van de acquisitiekraft kan de kwetsbaarheid van het product verminderen, de kwaliteit verhogen en de kosten reduceren (THB, 2008, Feijtel et al., 2013).

Ten derde komt regionaal grondprijnsbeleid makkelijker tot stand. De regionale organisatie neemt de taak om te komen tot een grondprijs over. Het complexe totstandkomingsproces van een gemeenschappelijk grondprijnsbeleid onder concurrerende gemeenten kan dan achterwege worden gelaten.

Ten vierde biedt een regionale organisatie goede mogelijkheden voor programmagerichte financiering in plaats van projectgerichte financiering. De organisatie kan bijvoorbeeld een regionaal herstructureringsfonds beheren.

Ten vijfde geeft een regionale organisatie de mogelijkheid tot verevening binnen de bedrijfsvoering (balansverevening). Deze vorm van verevening is bestuurlijk en sturingstechnisch eenvoudiger en qua reikwijdte groter dan andere vormen van verevening, waarin van verschillende, op zichzelf staande grondexploitaties van verschillende gemeenten met elkaar worden verbonden (THB, 2008, BWU, 2009).

In Nederland zijn al diverse varianten van dergelijke regionale organisaties zichtbaar. Te denken valt aan regionale ontwikkelingsmaatschappijen- of bedrijven (ROM/ROB), maar ook samenwerkende gemeenten via gemeenschappelijke regelingen of via WGR-plus of actieve provinciale organisaties. De VROM-Raad (2006) geeft aan dat het niet zozeer gaat om het bepalen van een vaste organisatiestructuur, maar om het feit dat er zo'n regionale intermediair moet komen. *"Hiervoor is geen blauwdruk. De uiteindelijke vorm die men kiest, wordt dus bepaald door de regionale dynamiek en sluit aan bij de regionale identiteit"* (VROM-raad, 2006, p. 83). De THB (2008) en BWU (2009) spreken daarentegen een duidelijke voorkeur uit voor een privaatrechtelijk Regionaal Ontwikkelbedrijf.

Om tot een inrichting te komen, zijn er verschillende keuzemogelijkheden. Als start is er de keuze tussen een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk samenwerkingsverband. Hierbinnen kan worden gekozen tussen verschillende varianten. De keuzes hangen samen met het doel van de samenwerking en de bestuurlijke voorkeuren, zoals de gewenste mate van bevoegdhedenoverdracht en de mate van vrijblijvendheid (VNG, 2008).

Publiekrechtelijke samenwerking

De wettelijke basis voor publiekrechtelijke samenwerking is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er zijn diverse samenwerkingen op basis van de Wgr mogelijk. De meest gebruikte vorm is het openbaar lichaam. Deze samenwerkingsvorm heeft rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kan een openbaar lichaam zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden en bijvoorbeeld eigen personeel in dienst nemen en fondsen beheren. Gemeenten die deelnemen, kunnen vrijwel alle taken en bevoegdheden overdragen aan het openbaar lichaam. Het bestuur kent de invulling van een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB) waarin uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters lid van kunnen zijn (VNG, 2008, VROM-Raad, 2008).

Andere mogelijkheden voor samenwerking zijn de mandatering van taken en bevoegdheden aan één gemeente of de oprichting van een gemeenschappelijk orgaan, een beperkte rechtspersoonlijkheid met beperkte bevoegdheden. In meest lichte vorm worden geen taken gedelegeerd of gemandateerd maar afspraken gemaakt in overeenkomsten, convenanten en intentieverklaringen (VNG, 2008).

Een specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking is ontstaan in 1994, toen gemeenten in een aantal stadsregio's verplicht werden om samen te werken. Vanaf 2006 zijn dit regionale openbare lichamen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus). Nederland kent acht van dergelijke stadsregio's of plusregio's, waaronder Bestuur Regio Utrecht (BRU), Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN) en Stadsgewest Haaglanden. De stadsregio's zijn verplicht om

minimaal een aantal specifieke taken op het terrein van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken en milieu uit te voeren (www.stadsregio.nl, www.haaglanden.nl, VROM-Raad, 2008). Door recente kabinetten is de afschaffing van de stadsgewesten in gang gezet om zogenaamde de bestuurlijke en ambtelijke drukte terug te dringen (Nicis Institute, 2012b).

Samenwerking in de **regio Groningen-Assen** is in 2004 door middel van een convenant tot stand gekomen. Het gaat om een samenwerking op vrijwillige basis en een gelijkwaardige deelname van 2 provincies en 12 gemeenten. Er worden zowel afspraken gemaakt over de programmering van bedrijventerreinen als woningbouw. Ook de grondprijzen worden regionaal bepaald, gekoppeld aan een actieprogramma voor herstructurering en kwaliteitsverbetering en een regiofonds. Jaarlijks storten de deelnemers een bijdrage in dit fonds. Hieruit worden de cruciale regionale projecten (mede) gefinancierd. Het investeringsprogramma van de regio Groningen-Assen bedraagt tot en met 2020 ongeveer € 1,5 miljard. Deze bottom up aanpak is mogelijk gemaakt door het sterke onderlinge vertrouwen en de goede ervaringen met samenwerking in de regio (BWU, 2009, Feijtel et al., 2013).

De Wgr geeft veel mogelijkheden om de organisatie naar wens in te richten. Ook is het voor gemeenten mogelijk om met diverse andere partijen samen te werken, dus ook met provincies, waterschappen, het Rijk, andere openbare lichamen en rechtspersonen. Bovendien kunnen ook maatschappelijke en private partijen deelnemen, hoewel de specifieke rol, inbreng en positie van deze partijen binnen een openbaar lichaam op basis van de Wgr niet duidelijk is en dus vrij vorm te geven (VROM-Raad, 2008).

Een ander voordeel van samenwerking op basis van de Wgr is dat de gemeenteraad de samenwerking beter kan controleren dan een private vorm van samenwerking (VNG, 2008). De uitvoering wordt opgetild naar intergemeentelijk niveau, maar de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid voor de samenwerking blijft op gemeentelijk niveau (BWU, 2009). Keerzijde is het minder bedrijfsmatige karakter ervan en daardoor het minder zakelijk en slagvaardig opereren op de bedrijventerreinenmarkt. *“Bij herstructurering weegt dat zwaar, gezien het organisatorisch en financieel complexe karakter van herstructurering en de noodzaak van financiële risico's”* (BWU, 2009, p. 79).

Het **Samenwerkingsverband Regio Eindhoven** is één van de zeven stadsregio's in Nederland. Het is een samenwerking tussen 21 gemeenten. Er is in de regio behoorlijke concurrentie op het gebied van bedrijventerreinen. In 2012 zijn regionale afspraken gemaakt over monitoring, planning en programmering. Gemeenten zijn daardoor gedwongen het aanbod aan plannen terug te brengen: in totaal ruim 300 hectare voor de gehele regio. De financiële consequenties daarvan dragen de gemeenten zelf. Er vindt geen vorm van verevening plaats. Voor het berekenen van de grondprijs van bedrijventerreinen wordt een eenduidige systematiek gehanteerd. Ook is een regiofonds ingesteld. Per vierkante meter uitgegeven woningbouw- of bedrijfskavel moet een afdracht worden gedaan aan het financieringsfonds. Dit wordt aangevuld met een inwonersbijdrage van € 7,50. Het fonds wordt ingezet voor projecten met een bovenregionaal belang. Het SRE fungeert tevens als kennisbank voor herstructurering (BWU, 2009, Feijtel et al., 2013, www.sre.nl).

Privaatrechtelijke samenwerking

Privaatrechtelijke samenwerking tussen gemeenten kan verschillende vormen krijgen, bijvoorbeeld met BV's, NV's, stichtingen en (samenwerkings-)overeenkomsten. Het kan gaan om kortlopende samenwerking voor de duur van specifieke projecten of contracten, maar het kan ook een meer structureel karakter krijgen zoals bij NV's en BV's (VNG, 2008).

De keuze voor privaatrechtelijke samenwerking is meestal gebaseerd op financiële en/of fiscale (efficiency) voordelen. Vaak kiest men voor de private vorm in de gevallen waarbij de uitvoering van de activiteiten op afstand van de overheid kan plaatsvinden. Het geeft bovendien flexibiliteit bij het aangaan, wijzigen of opheffen van de samenwerking. De gemeenteraad staat meer op afstand, hoewel zij wel inzicht hebben in de voorwaarden waar onder een private overeenkomst tot stand komt (VNG, 2008).

De drie gemeenten Hattem, Heerde en Oldebroek zijn verenigd in een ontwikkelingsmaatschappij **B.V. Hattemberbroek**. Zij ontwikkelen samen het nieuwe bedrijventerrein Hattemberbroek in de oksel van de A50/A28. Ieder bedrijf dat zich hier wil vestigen, moet zijn oude locatie aanbieden aan de gemeente om herstructurering of transformatie mogelijk te maken. In de B.V. worden risico's en opbrengsten gedeeld. De opbrengsten uit nieuwe gronduitgifte worden ingezet voor herstructurering (BWU, 2009).

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen

De meest vergaande vorm van regionale samenwerking voor bedrijventerreinen is de oprichting van een privaatrechtelijke constructie in de vorm van een gezamenlijk grond- en ontwikkelingsbedrijf. De gemeenten voegen de te ontwikkelen gronden samen, waarna ze gezamenlijk, voor gemeenschappelijke rekening en risico deze gronden ontwikkelen (Feijtel et al., 2013).

In de visie van de THB (2008) staat het regionaal ontwikkelingsbedrijf (ROB) centraal in een effectieve aanpak van de bedrijventerreinenproblematiek. *“Binnen de uitvoeringsorganisatie die de Taskforce voor ogen staat, speelt het Regionaal Ontwikkelingsbedrijf Bedrijventerreinen (ROB) een centrale rol. Het publieke ROB zal behalve in de ontwikkeling van greenfields ook actief moeten zijn in de herontwikkeling van brownfields en daartoe in de verwerving, het tijdelijk beheer en uiteindelijk de herontwikkeling van verouderd vastgoed”* (THB, 2008, p. 115). De BWU (2009) beschouwt de keuze voor het wel of niet oprichten van een ROB als ‘de kernkeuze’ in de organisatie van het regionale beleid.

De BWU (2009) en THB (2008) schrijven vele specifieke voordelen toe aan een ROB ten opzichte van een publiekrechtelijk samenwerkingsvehicel. Dat zijn met name goede mogelijkheden voor een bedrijfsmatig optimale uitvoering van het regionaal beleid met meer effectiviteit, efficiëntie, professionaliteit en kwaliteit in organisatie, op afstand van de lokale politieke discussie. Dit past binnen het streven naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt. De THB en BWU leggen daarnaast de nadruk op de voordelen van een ROB om te komen tot een integrale financiering en uitvoering van grond- en vastgoedontwikkeling en het (tijdelijk) beheer van vastgoed en gronden met behulp van onder andere een gezamenlijk grondprijnsbeleid, balansverevening en programmafinanciering. Omdat een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm deze activiteiten in principe ook mogelijk kan maken, is het mij echter niet duidelijk welke specifieke meerwaarde een privaatrechtelijk ROB wat dat laatste betreft kan hebben.

De deelnemers zijn in de visie van de THB (2008) en BWU (2009) vooral de diverse regiogemeenten. Ook provincies kunnen deelnemen. Hoewel de THB voorstander is van de deelname van private partijen, beseft het dat daar flinke haken en ogen aan zitten. Het kan tot namelijk ongewenste juridische complicaties leiden bij aanbestedingen, grondprijnsbeleid, verevening en subsidies (THB, 2008, BWU, 2009, Feijtel et al., 2013).

Een NV is de meest gebruikte rechtsvorm voor een ontwikkelingsbedrijf. Belangrijke voordelen ten opzichte van een BV zijn onder andere de bedrijfsmatige aanpak (NV heeft onder andere een commercieel rendementsstreven) en uitstraling, de koppeling van sturing van het bedrijf aan het aandeelhouderschap en de risicodragende inzet. In de NV-vorm is de waarborg van de transparantie van onder andere de bedrijfsresultaten beter dan in de BV-vorm. Daarentegen kan de BV-vorm voordelen hebben uit een oogpunt van beperking van risicoaansprakelijkheid bij participatie in herstructurering (BWU, 2009).

De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied N.V. (RON) is opgericht in 1999 met als doel nieuwe en bestaande bedrijventerreinen te ontwikkelen en herstructureren ten behoeve van de economische versterking van het Noordzeekanaalgebied. Aanvankelijk had het negen publieke en private aandeelhouders, waaronder vier gemeenten, ABN AMRO en CORUS. In de uitvoering werd regelmatig tegen staatsteunregels aangelopen, bijvoorbeeld bij het aanvragen van subsidies voor herstructureringsprojecten. Gedwongen door aanhoudende problemen op de vastgoedmarkt, zijn de private partijen uit de samenwerking gestapt en is in 2011 een doorstart gemaakt als publieke vennootschap met drie aandeelhouders: de gemeente Zaanstad, de provincie Noord-Holland en het Havenbedrijf Amsterdam (www.noord-holland.nl, www.nzkg.nl, BWU, 2009, Feijtel et al. 2013).

4.8. Regie van bovenaf

Vanuit de gevoelde noodzaak om meer regionale doorzettingsmacht te kunnen organiseren, wordt vaak geroepen om het van bovenaf opleggen van regionale samenwerking. Het Convenant Bedrijventerreinen geeft in de eerste instantie de het initiatief om tot regionale samenwerking over te gaan aan gemeenten. De afspraak om tot intergemeentelijke samenwerking te komen is echter niet vrijblijvend. Wanneer er geen samenwerking van de grond komt - vooral op het gebied van planning en programmering - dienen provincies op grond van hun regietaak in te grijpen (BWU, 2009).

De Wet ruimtelijke ordening biedt mogelijkheden om samenwerking te verplichten. De provincie kan vanuit de Wro ingrijpen via de inpassingsplanbevoegdheid of reactieve aanwijzing. Vooraf kan het Rijk werken met een pro-actieve aanwijzing of kan het Rijk procesvoorwaarden neerleggen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), waarbij de vereiste is dat regionaal wordt afgestemd (VROM-Raad, 2008).

Het meest directe instrument om samenwerking af te dwingen is te vinden in de Wgr: de provincie kan tot oplegging van een gemeenschappelijke regeling overgaan als er sprake is van een zwaarwegend openbaar belang (BWU, 2009).

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het verplichtend opleggen van regionale samenwerking van bovenaf, naar verwachting weinig effectief zal zijn. Urgentie, leiderschap, een heterogene agenda en input, en vertrouwen kunnen mogelijk meer tot doorzettingskracht leiden dan de inzet van macht en bevoegdheden. Ook de VROM-Raad (2006), THB (2008) en BWU (2009) zijn hier geen voorstander van. Provincies hebben volgens deze literatuur wel een duidelijke verantwoordelijkheid om gemeenten te overtuigen van de noodzaak tot samenwerking. De gedeputeerde kan een belangrijke actieve rol als mediator en aanjager nemen. Ook kan de provincie een stimulerende rol spelen door samenwerking als voorwaarde te stellen voor financiële ondersteuning in herstructureringsprojecten. Tenslotte kunnen provincies participeren in een ROB of haar projecten en programma's subsidiëren. Grofweg kan de volgende rolverdeling met de provincie tot stand komen (BWU, 2009):

- Een intergemeentelijke aanpak, met een toetsende en ondersteunende rol voor de provincie;
- Een gezamenlijke aanpak van samenwerkende gemeenten en provincie;
- Een provinciale aanpak.

In Nederland zijn er diverse regionale ontwikkelingsmaatschappijen waarbij het Ministerie van Economische Zaken en provincies de belangrijkste aandeelhouders zijn. Dit zijn bijvoorbeeld de NV BOM (Noord-Brabant), Industriebank LIOF (Limburg), NOM (provincies Drenthe, Friesland en Groningen) en Oost NV (Gelderland en Overijssel). Deze maatschappijen zijn onder andere verantwoordelijk voor het beheer en de besteding van economische stimuleringsfondsen, de acquisitie van bedrijven, herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De BOM en LIOF hebben in samenwerking met de provincies voor de herstructureringsopgave een specifieke BV opgericht: de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB) en Limburgse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen BV (LHB). Dit hebben zij gedaan om de financiële en de bestuurlijke risicoaansprakelijkheid beter te kunnen beheersen. Naast het leveren van kennis over herstructurering aan gemeenten en ondernemers, beschikken deze maatschappijen over een fonds waarmee zij risicodragend participeren in lokale projecten of regionale fondsen. Vergelijkbaar zijn de initiatieven van de provincie Overijssel met de oprichting van HMO (Herstructureringsmaatschappij Overijssel) en de provincie Utrecht met NV OMU (Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht) voor de uitvoering van herstructureringsprojecten (BWU, 2009, Pen et al., 2013, www.bom.nl, www.liof.nl, www.oostnv.nl, www.nom.nl, www.lhb.nu, www.hmo.nl, www.nvomn.nl).

Het **Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord N.V.** is begin 2007 opgericht door de provincie (50 % aandeelhouder), negen gemeenten (48 %) en de Kamer van Koophandel Noordwest-Holland (2 %). De opdracht: zorg voor een optimale benutting van het economisch potentieel van de regio. Het Ontwikkelingsbedrijf is actief in alle fasen van het bedrijventerreinenbeleid. Onder aanvoering van het Ontwikkelingsbedrijf is door de gemeenten gewerkt aan de planning van bedrijventerreinen en een gezamenlijk herstructureringsprogramma. Andere taken van NHN zijn behoefteonderzoek, planvorming, aankoop, project(begeleiding), herstructurering, acquisitie en kwaliteitsbeheer (parkmanagement) (www.nhn.nl).

4.9. Toepassing in de praktijk

Eerder in dit onderzoek is al naar voren gekomen dat samenwerking tussen gemeenten op de bedrijventerreinenmarkt maar moeilijk tot stand komt. Regionale planning en programmering beperkt zich vaak tot het afstemmen van de plannen voor de lange termijn. Er worden weinig bindende afspraken gemaakt. De bereidheid bij gemeenten is laag om te komen tot financieel verdergaande vormen van samenwerking, zoals regionaal grondprijnsbeleid, regionale verevening of het oprichten van een regionale ontwikkelingsmaatschappij. Tevens is er weinig samenwerking in de herstructurering en de financiering daarvan (PBL, 2009, Olden, 2010, Pen et al. 2013).

De mogelijkheden voor bovenplanse verevening en grondprijnsbeleid worden in veel regio's wel verkend, maar hier worden zelden afspraken over gemaakt. Als er al iets te verevenen valt, zijn gemeenten niet bereid om het ontvangen geld over te dragen aan de regio. Gemeenten vinden dat in een gemeente gegenereerde gelden ook daar besteed moeten worden. Men blijft inkomsten van nieuwe terreinen of inkomsten via transformatie daarom lokaal (gemeentelijk) verevenen. En een gemeente die al veel heeft geïnvesteerd in de aanpak van verouderde bedrijventerreinen, wil niet betalen aan een gemeente die tot

dan toe nog niet heeft geïnvesteerd. Ook komt naar voren dat gemeenten niet bereid zijn om te betalen aan de vergissingen en misrekeningen van buurgemeenten (THB, 2008, BWU, 2009, PBL, 2009, Olden, 2010, Feijtel et al, 2013).

Er is in veel regio's onderzoek gedaan naar het oprichten van een gezamenlijke entiteit voor de intergemeentelijke samenwerking, waaronder een ontwikkelingsbedrijf. Veel resultaat levert dat niet op, ondanks de breed verkondigde voordelen. Het grootste struikelblok voor gemeenten is het uit handen geven van de eigen regierol en de bestuurlijke bevoegdheden. Het lokale eigen belang staat voorop en het komen tot een regionale ontwikkelingsmaatschappij wordt als te complex en te verstrekkend gezien (Feijtel et al., 2013). Voor zover wel de stap naar een regionale ontwikkelingsmaatschappij is gemaakt, is dit grotendeels het resultaat van provinciale initiatieven. Vaak blijft de gezamenlijke organisatie beperkt tot het oprichten van een vehikel voor het ontwikkelen van een specifiek nieuw (regionaal) bedrijventerrein. De lusten van nieuwe terreinen worden dus wel verdeeld, maar de lasten van de verouderde terreinen niet (BWU, 2009, PBL, 2009, Olden, 2010).

Kortom, gemeenten blijven elkaar vooral als concurrenten en niet als complementeurs of als samenwerkingspartners zien. Er is veel wantrouwen bij gemeenten dat samenwerking een ongelijke verdeling van lusten en lasten oplevert. Ook is er de vrees om de (financiële) gemeentelijke autonomie te verliezen en dat buurgemeenten zich niet aan de gemaakte regionale afspraken houden (VROM-Raad, 2006, THB, 2008, Olden, 2010).

4.10 Conclusies

De keuzes voor het toe te passen regionale instrumentarium worden in de eerste plaats vanuit de regionale problemen en kansen vormgegeven. Er kan dan ook niet op voorhand worden geconcludeerd dat het ene instrument effectiever is dan de andere. In potentie leveren alle in dit hoofdstuk besproken instrumenten effectieve(re) marktprestaties op. Figuur 4.2 geeft een overzicht, met daarbij conclusies over de belangrijkste doelen en verwachte effecten van deze instrumenten.

Eerder is al opgemerkt dat enkele instrumenten in de praktijk zeer moeilijk tot stand komen. Ik zet in dit kader vraagtekens bij het sterke pleidooi in diverse literatuur (met name THB, 2008, BWU, 2009) ten aanzien van regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Hoewel er met name vanuit het oogpunt van bedrijfsmatigheid en efficiëntie voordelen zijn aan een dergelijke ROB, is het tevens een zwaar instrument dat niet per se recht doet aan de lokale opgave. In het vorige hoofdstuk is al geconcludeerd dat het creëren van nieuwe autonome samenwerkingsverbanden op een nieuw schaalniveau, niet per se effectiever handelen tot stand brengt. Het is ook niet zo verwonderlijk dat de oprichting van een ROB in de praktijk moeizaam van de grond komt. Het resulteert namelijk niet direct in winst op lokaal niveau, maar vooral in verlies aan lokale autonomie, verantwoordelijkheden en zeggenschap. Pleidooien voor ROB-en maar ook directe verevening, zien over het hoofd dat samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt zich afspeelt op een concurrerende markt van autonome partijen en dat die samenwerking zich typeert door vrijwilligheid en belangentegenstellingen. In theorie zijn deze instrumenten mogelijk wel effectief voor de regio, maar zij lopen het risico om tot verlamdende discussies over de verdeling van kosten en verantwoordelijkheden te leiden. Dit is funest voor een effectieve regionale aanpak.

De vraag is wellicht vooral welke instrumenten naast effectief ook realiseerbaar zijn, dat wil zeggen een goede kans hebben om binnen de beschreven intergemeentelijke verhoudingen van de grond te komen in de bedrijventerreinenmarkt. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat coöpetitieve strategieën en netwerksturing kansrijke perspectieven bieden om tot effectieve samenwerking te komen. Welke instrumenten passen hierbij?

In figuur 4.3 zijn de besproken instrumenten en sturingsconcepten schematisch nader onderverdeeld. De instrumenten en sturingsconcepten in de rechterbovenhoek acht ik kansrijk voor coöpetitieve strategieën: gezamenlijke planning en programmering, afspraken over de grondprijsmethodiek en de bundeling van kennis. De bundeling van financiële middelen in een fonds passen hier mogelijk tevens bij, omdat de input en output afhankelijk is van lokale keuzes en beslissingen. Het risico is echter ook dat discussies ontstaan over de verdeling van de kosten en baten in de regio (ik ga dat toetsen in het veldonderzoek).

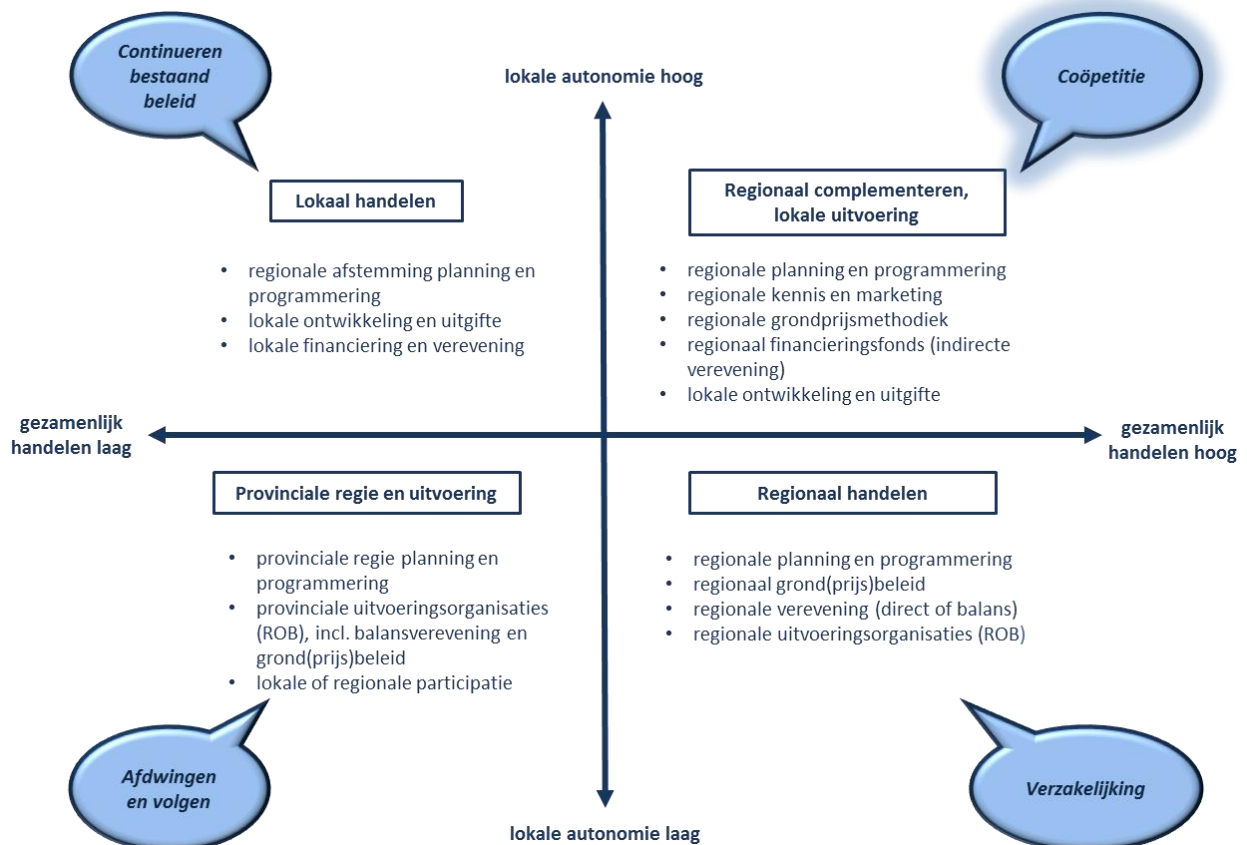
Dergelijke instrumenten stellen gemeenten in staat om de vruchten van samenwerking te plukken. Op afstand van de klant complementeren gemeenten elkaar in kennis- en productontwikkeling, beleid en financiering. Er komt toegevoegde waarde tot stand in de vorm van kennisoverdracht, innovatie en specialisatie, financiële (schaal)voordelen en risicospreiding. Gezamenlijke afspraken over de planning en

Instrument	Doel	Effecten	Opmerkingen
Regionale planning en programmering	betere match aanbod en vraag (kwantitatief en kwalitatief) door reduceren, faseren en segmenteren van aanbod	- meer afzet en risicoreductie per project, betere resultaten grondexploitaties (circa 20% beter resultaat) - versterking kennis over regionale markt - specialisatie- en differentiatiemogelijkheden in regio groter (waardesprong door branding: 20%) - kwaliteitsverhoging door schaarste: minder (snelle) veroudering bestaande terreinen, zorgvuldiger ruimtegebruik, behoud open landschap	licht en flexibel, maar te vrijblijvende afspraken zijn niet effectief
Regionaal grondprijsbeleid	marktconforme regionale grondprijzen (prijsverhoging van minimaal 10% realistisch)	- betere resultaten grondexploitaties (circa 15% hoger resultaat) - specialisatie- en differentiatiemogelijkheden in regio groter - kwaliteitsverhoging: meer investeringen in bestaande terreinen, zorgvuldiger ruimtegebruik, behoud open landschap	- afspraken over hoogte grondprijzen niet mogelijk, enkel binnen een regionale uitvoeringsorganisatie - afspraken zijn wel mogelijk over gezamenlijke grondprijsmethodiek
Regionale verevening	financieringsinstrument voor onrendabele projecten	- integrale regionale (financiële) afweging en financiering van projecten mogelijk (circa 8% beter financieel resultaat) - kwaliteitsverhoging door financiering van herstructurering en daarmee behoud open landschap en meer ruimtelijke kwaliteit	- verschillende mogelijkheden: direct, indirect (fondsvorming), balansverevening (ROB), intersectoraal - intersectorale verevening is kansrijk, maar wordt niet toegepast / is onbekend
Regionaal fonds	financieringsinstrument voor onrendabele projecten	- integrale regionale afweging en financiering van projecten mogelijk - kwaliteitsverhoging door financiering van herstructurering en daarmee behoud open landschap en meer ruimtelijke kwaliteit	veel inbreng- en inzetmogelijkheden
Regionale organisatie	integrale aanpak van beleid en/of uitvoering	- versterking en specialisatie in kennis, capaciteit en vaardigheden - optimalisering product: integrale keuzes op regionale markt - schaalvoordelen o.a. gezamenlijke promotie en acquisitie - spreiding kosten en risico's - betere onderhandelingspositie naar bedrijven en hogere overheden - grondprijsbeleid en programmafinanciering (fondsvorming) mogelijk - (balans) verevening tussen projecten mogelijk	vele vormen en taken mogelijk publiekrechtelijke vorm: - voordelen: flexibel, vele vormen mogelijk, democratische controle - nadelen: minder zakelijk en bedrijfsmatig privaatrechtelijk (ROB): - voordelen: efficiënt, zakelijk en bedrijfsmatig - nadelen: democratische, maatschappelijke betrokkenheid klein

Figuur 4.2. Doelen en effecten van het instrumentarium van regionale samenwerking. Bron: auteur

programmering kunnen al zeer effectief zijn. Financiële afspraken blijven echter voorwaardelijk om echt slagvaardig te kunnen opereren. Te denken valt met name aan afspraken over de grondprijsmethodiek. Deze instrumenten respecteren tevens de lokale autonomie. In de uitvoering van projecten en de verkoop van grond kunnen - dicht bij de klant en in concurrentie - de eigen belangen worden gemaximaliseerd. De toegevoegde waarde van samenwerking wordt dan verdeeld, door gebruik te maken van lokale verschillen en keuzes.

Via de Wgr kunnen in mijn ogen de gemeenten de samenwerking en organisatie van deze coöpetitieve strategieën en instrumenten faciliteren en de in hoofdstuk 3 verwoorde sturingsprincipes invullen. De Wgr biedt de mogelijkheid tot een flexibel maar slagvaardig instrumentarium op maat en bovendien is er meer ruimte voor lokale (maatschappelijke) betrokkenheid, zeggenschap en controle dan bij een privaatrechtelijke organisatie.



Figuur 4.3. Instrumentarium in verhouding tot lokale autonomie en gezamenlijk handelen. Bron: auteur.

Overigens is in het vorige hoofdstuk beschreven dat in coöpetitieve allianties de verhouding tussen de mate van samenwerking en concurrentie zeer kan verschillen. Ook de rol van provincies kan op meerdere wijzen vorm krijgen (paragraaf 4.8). De verschillende grenzen en categorieën van figuur 4.3 moeten in die zin ook niet absoluut worden beoordeeld: in de werkelijkheid lopen lokaal en regionaal handelen continu door elkaar heen en in verschillende verhoudingen tot elkaar. Verschillende combinaties zijn mogelijk.

In het vorige hoofdstuk stelde ik dat coöpetitieve strategieën in combinatie met netwerkmanagement, de effectiviteit van handelen op de bedrijventerreinenmarkt kunnen verhogen en daarmee tevens vastzittende denk- en werkwijzen kunnen doorbreken. Op basis van de bevindingen van dit hoofdstuk, ben ik gekomen tot bijbehorende instrumenten die deze strategie nader handen en voeten kunnen geven. Deze zijn weergegeven in de rechterbovenhoek van figuur 4.3. Ik veronderstel dat zij leiden tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod in kwalitatieve en kwantitatieve zin en tot betere prestaties wat betreft herstructurering, (economische en ruimtelijke) kwaliteit en duurzaamheid. Kortom: tot een effectieve bedrijventerreinenmarkt. Deze veronderstellingen ga ik toetsen in het veldonderzoek van de volgende hoofdstukken.

5. 'Ruimte voor ondernemen' in de Gooi en Vechtstreek

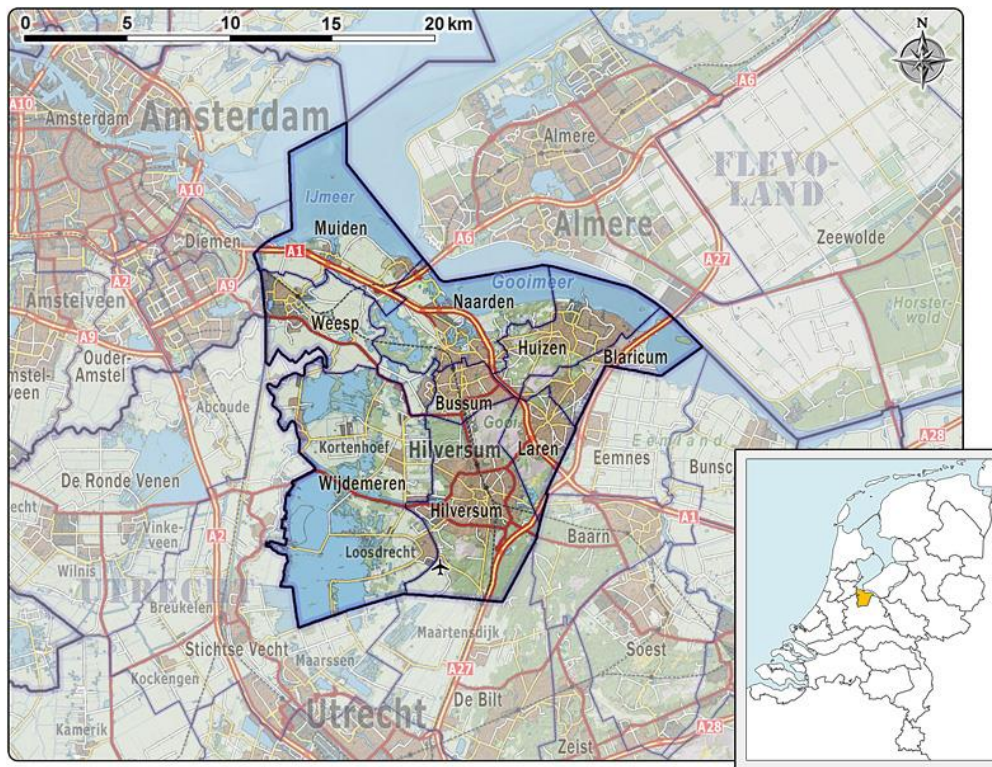


5.1. Inleiding

In de regio Gooi en Vechtstreek staan bedrijventerreinen onder druk van andere ruimteclaims, met name wonen. Het doel van de samenwerking tussen negen gemeenten in de regio is tenminste het behoud en de verbetering van de bestaande bedrijventerreinen. Zij hebben de financiële krachten gebundeld in een fonds, dat transformatie moet tegengaan en herstructurering moet financieren. Tevens is samen met het bedrijfsleven de Stichting iLocator opgericht. Dit is een regionaal kennis- en acquisitieplatform voor bedrijventerreinen. De planning en ontwikkeling van terreinen blijft een verantwoordelijkheid van de gemeenten (of marktpartijen).

In dit hoofdstuk schets ik de specifieke problematiek op de regionale bedrijventerreinenmarkt en de geformuleerde regionale oplossingen. Tevens beschrijf ik de totstandkomingsprocessen en de dynamiek in de samenwerking. Ik beschouw de inhoudelijke en procesmatige resultaten en sluit af met een concluderende schets van een aantal succes- en faalfactoren.

Het hoofdstuk is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek en drie open interviews. De gesprekken hebben plaatsgevonden met Ed Heijstee (directeur iLocator), Jan Rensen (oud wethouder Economische Zaken, Grondzaken en RO van de gemeente Hilversum in de periode 2006-2014) en Mariëtte Zivkovic (beleidsadviseur Economische Zaken Regio Gooi en Vechtstreek).



Afbeelding 5.1. Regio Gooi en Vechtstreek.

5.2. De regio en haar bedrijventerreinen

Algemene karakteristiek regio

De regio Gooi en Vechtstreek is een belangrijke schakel in de Noordvleugel van de Randstad. Het verbindt de kernen Amsterdam, Almere en Utrecht. Door de groene en rustige ligging tussen deze succesvolle steden in, is de regio aantrekkelijk om te wonen, te ontspannen en recreëren. Een kleinschalige, groene oase; dicht bij de voorzieningen, maar zonder de drukte. De aanwezigheid van natuur, water en cultuurhistorie heeft ook zijn keerzijde. Er is weinig ruimte voor uitbreiding en ontwikkeling van zowel wonen als economie (Gewest Gooi en Vechtstreek, 2005, iLocator, 2013a).

In de Gooi en Vechtstreek zijn alle plekken al vergeven. Dat geldt ook voor de sociale posities. Zaken worden vooral gedaan voor en met bekenden, onderling en niet in het openbaar. Dat maakt het vaak niet

eenvoudig om veranderingen door te voeren. Het 'old boys network' is sterk ontwikkeld. De Gooi en Vechtstreek bestaat zowel fysiek als mentaal uit vele kleine eilandjes, die zorgvuldig van elkaar worden afgeschermd. Deze versnippering maakt samenwerken moeilijk (www.regiogenv.nl). *"Veel gemeenteraden denken kleinstedelijk en hebben moeite om over de eigen dorpsgrenzen heen te kijken"*, aldus oud wethouder Jan Rensen. *"Het lokale denken moet plaats maken voor regionaal denken en de positionering van een 'regio zonder grenzen' moet worden uitgedragen. De soms interne kijk binnen onze regio moet naar buiten gericht worden"*, volgens de Economic Board Gooi en Vechtstreek (EBGV, 2014, p.2).

Kenmerken Gooi- en Vechtstreek (2013)

- Gemeenten: 9
- Inwoners: 245.371
- Bedrijventerreinen: 28 (542 hectare)
- Bedrijven in de regio: 20.380
- Bedrijfsvestigingen op bedrijventerreinen: 1.928 (9,5% van totaal)
- Werknemers op bedrijventerreinen: 33.734 (32% van totaal)
- Geplande uitgeefbare grond voor bedrijven (tot 2030): 35 hectare
- Herstructureringsopgave: 200 hectare (37% van totaal)

Bronnen: iLocator (2013a), www.bedrijvenloketgooienvechtstreek.nl

Regionale economie en bedrijventerreinenmarkt

De dynamiek en omvang van de economie en werkgelegenheid in de regio is ondergeschikt aan die van het verstedelijkte gebied dat om de regio heen ligt. Dit komt mede door het gebrek aan uitbreidingsruimte voor economische activiteiten. Veel van de economische activiteiten zijn gericht op het faciliteren van (luxe) wonen en recreatie en de daarbij horende (hoogwaardige) diensten zoals zorg en retail. De sterkste economische sectoren in de regio zijn zakelijke dienstverlening, zorg, toerisme en media en communicatie. Deze sectoren zijn samen met de groot- en detailhandel ook de grootste werkgevers in de regio (Gewest Gooi en Vechtstreek, 2005, iLocator, 2013a).

De economische crisis heeft ook weerslag op de regio Gooi en Vechtstreek. De werkgelegenheid neemt af en de leegstand van het aantal vierkante meters kantoor- en bedrijfsruimte neemt toe (totaal 188.175 m², waarvan 111.412 m² bedrijfsruimte). Afgezet tegen de landelijke cijfers en die van omliggende regio's doet de Gooi en Vechtstreek het echter beter. In de gehele regio neemt het aantal bedrijven jaarlijks nog wel met 0,4 procent toe. Op de bedrijventerreinen neemt het aantal bedrijven wel af, te weten 3,5 procent. Net als in de rest van Nederland neemt het aantal werknemers op bedrijventerreinen af. Deze afname is vooral afkomstig uit de grote regionale sectoren handel, zorg en zakelijke diensten. Het werk in de sector informatie en communicatie neemt toe in de gehele regio, ook op de bedrijventerreinen (iLocator, 2013a).

BusinessPark27 in Blaricum is op dit moment het enige nieuwe bedrijventerrein in de regio met beschikbare bouwrijpe grond, circa 12 hectare. Verspreid over de regio komt nog 10 hectare extra beschikbaar tot 2030 (Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009). Mogelijk komt daar in de nabije toekomst ook een deel van het voormalige defensie terrein Crailo in de gemeenten Bussum, Hilversum en Laren bij. De provincie Noord-Holland heeft dit terrein jaren geleden gekocht van het Rijk voor de ontwikkeling van groen, wonen en werken. De provincie heeft deze ontwikkeling op zich genomen omdat effectieve samenwerking tussen de betreffende gemeenten bij deze opgave onvoldoende in het vooruitzicht lag en zij bovendien niet voor de hoge kosten van de herontwikkeling wilden opdraaien. Aanvankelijk maakte de provincie ambitieuze plannen. Oud wethouder Jan Rensen: *"Van die futuristische plannen van de provincie is weinig meer over. Om geld te verdienen werd er steeds meer afgesnoept van het bedrijventerrein. De provincie wil de aankoop en rentelasten nog een beetje terugverdienen. Woningen leveren dan veel meer geld op. Dat gaat nog wel even door; er zal nog meer bedrijventerrein worden afgesnoept. Iedereen vindt dat ook prima. Bij de raden is er toch veel meer behoefte aan wonen dan bedrijven. En Blaricum vindt het ook helemaal niet erg, want dan komen er meer bedrijven naar hun terrein (Businesspark27)".* Aanvankelijk was er op Crailo ruimte voor 12 hectare bedrijventerrein, maar in 2008 was dit teruggebracht naar een bedrijventerrein van slechts 3 hectare. Vervolgens was de Provincie Noord-Holland ook daar kritisch over. Nadat uit onderzoek bleek dat er in de regio vraag is naar bedrijventerreinen, heeft de provincie toch een mogelijkheid voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein in de plannen opgenomen, op voorwaarde dat voor 1 september 2014 zich voldoende belangstellende ondernemers hebben gemeld (Gemeente Laren, 2008, Provincie Noord-Holland, 2013).



Afbeelding 5.2. Voormalig defensieterrein Crailo.

Opgaven op de regionale bedrijventerreinenmarkt

De regionale bedrijventerreinenmarkt kenmerkt zich door het structurele gebrek aan uitbreidingsruimte. Het huidige aanbod staat sterk onder druk als gevolg van de vele ruimteclaims voor andere functies in de regio. Dit wordt vanuit economisch perspectief onwenselijk geacht omdat dit ten koste kan gaan van de werkgelegenheid en de toekomstige economische groei in de regio (Gemeente Wijdmeren, 2008, iLocator, 2013a).

In de laatst bekende raming uit 2008, is door de regio ingeschat dat tot en met 2030 een behoefte is aan ongeveer 100 hectare extra bedrijventerrein, voornamelijk modern-gemengd bedrijventerrein. Daarentegen zijn weinig nieuwe bedrijfslocaties beschikbaar; maximaal 35 hectare nieuwe ontwikkeling komt in die periode beschikbaar (inclusief 12 hectare Crailo). Te weinig om in de uitbreidingsbehoefte en de gebruikelijke dynamiek van bedrijfsverplaatsingen te voorzien. Tegelijkertijd wordt voor circa 70 hectare bestaand bedrijfsterrein transformatie naar woningbouw noodzakelijk geacht. Per saldo neemt het areaal aan bedrijventerrein in de regio hierdoor af (Gemeente Naarden, 2008, Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009).

De belangrijkste opgaven voor de regio zijn daarmee ten eerste het behoud van de bestaande voorraad en ten tweede de betere benutting van de bestaande bedrijventerreinen om in ieder geval voor een deel aan de vraag naar nieuwe ruimte te kunnen voldoen (Gemeente Naarden, 2008, Gemeente Wijdmeren, 2008).

In 2008 is geraamd dat circa 200 hectare bestaand bedrijventerrein in de regio gerevitaliseerd en geïntensiveerd moet worden. Het gaat om circa 37 procent van de totale voorraad, breed verspreid over de diverse gemeenten en bedrijventerreinen. Deze herstructurering kan circa 20 tot 30 hectare ruimtewinst opleveren. Samen met de ontwikkeling van nieuwe terreinen is dat echter nog steeds niet voldoende om aan de verwachte vraag tegemoet te komen (Gemeente Naarden, 2008, Gemeente Wijdmeren, 2008). Daarnaast is deze regionale herstructureringsopgave zeer complex en kostbaar. De indicaties van de kosten variëren van circa 150 tot circa 250 miljoen euro. De schuifruimte die nieuwe bedrijventerreinen kunnen bieden om de herstructurering op gang te brengen is er nauwelijks. Transformatie van de oude terreinen naar woningbouw is uiteindelijk financieel een veel aantrekkelijker alternatief voor de gemeenten (Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009, iLocator, 2012).

Om verder verlies aan bedrijventerreinen te voorkomen en de herstructureringsopgave uit te kunnen voeren en vooral ook te kunnen financieren, zien de betrokken gemeenten regionale samenwerking als noodzakelijk (Gemeente Naarden, 2008, KvK, 2009). *“Regionale samenwerking is voorwaarde om in aanmerking te komen voor aanvullende financiering van Rijk en Provincie voor de omvangrijke en complexe herstructureringsopgave waarvoor de regio Gooi en Vechtstreek zich gesteld ziet”* (Gemeente Naarden, 2009, p.2).

5.3. Samenwerking in de regio

Regio Gooi en Vechtstreek: programmaorganisatie met spilfunctie wethouders

De Regio Gooi en Vechtstreek is het samenwerkingsverband van negen gemeenten: Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdmeren. De Regio bestaat sinds 1967 en is een publiekrechtelijk rechtspersoon, dat wil zeggen een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De centrale taak van de Regio is de gezamenlijke belangen behartigen, die verband houden met een evenwichtige en harmonieuze ontwikkeling van het gebied. Dit doet zij door lobby, het delen kennis, capaciteit en deskundigheid, het bevorderen van onderlinge afstemming en visieontwikkeling, de verwerving van budgetten en de uitvoering van specifieke overgedragen taken zoals de inzameling van het huishoudelijk afval, de GGD en de ambulancedienst (www.regiogenv.nl).

Het laatste decennium heeft de regionale samenwerking zich volgens oud wethouder Jan Rensen vooral gekenmerkt door negatieve sentimenten en achterdocht. De langdurige besluitvormingstrajecten langs negen afzonderlijke wethouders, colleges en gemeenteraden beschouwde men als weinig effectief. Ook de kwaliteit van het regionale apparaat zag men als onvoldoende. Er volgde veel discussie over de meest passende bevoegdheden en inrichting van het regiobestuur. Ook werden gesprekken gevoerd over de fusie van gemeenten, onder andere in één Gooigemeente. Dit raakte bij vele lokale bestuurders een gevoelige snaar. Zij waren bang dat dit ten koste ging van de kleinschaligheid en het eigen karakter van het dorp. Rensen: *“De angst voor alles wat lijkt op grootstedelijkheid is hier groot. Dat maakt het praten over fuseren of meer samenwerking moeilijk”. “Dat is echt het sentiment van de lokale autonomie. Het gewest kreeg op een gegeven moment de schuld van alles. Alsof het een eigen wereld is, op grote afstand en waar je geen controle op hebt. Dat is natuurlijk onzin. Wij zijn het met z’n allen. We doen het met elkaar. Alleen dat geloof was er niet meer”*.

Een belangrijke rol in de regionale verhoudingen heeft de moeilijke relatie tussen de centrumgemeente Hilversum en de kleinere buurgemeenten. Van Hilversum wordt enerzijds verwacht dat die verantwoordelijkheid en keuzes op zich neemt en anderzijds wordt het gezien als een arrogante, grote stad die al snel een grote mond heeft. Jan Rensen: *“Je ziet dat toch overal in Nederland, dat de kleine gemeenten en de grote centrumgemeente niet goed samen gaan. Alleen in Eindhoven werkt dat goed. Ik denk omdat die de luxe heeft om af en toe kadootjes aan de kleine gemeenten te geven, bijvoorbeeld een de vestiging van een interessant bedrijf, waardoor het voor hen ook interessant wordt. Ze kunnen dan profiteren van de regio. Dat zou hier op zich ook wel kunnen werken, maar dan moet er wel onderling vertrouwen zijn en dat is er niet”*. Rensen geeft aan dat die terughoudendheid jegens de regio vooral uit de politieke hoek komt. *“Als je het aan de ambtenaren in de regio zou vragen, dan zouden we morgen met zijn allen één gemeente zijn”*.

Uiteindelijk is in 2013 een nieuwe structuur van de regionale organisatie ingevoerd. Het oude bestuur met 31 leden is afgeslankt naar een compacter regiobestuur, met meer invloed en regie vanuit de gemeenteraden van de individuele gemeenten. Het algemeen bestuur bestaat sindsdien uit negen leden: één lid per gemeente vanuit het college van burgemeester en wethouders. Het algemeen bestuur gaat uitsluitend over de uitvoering van de specifieke overgedragen taken. Het dagelijks bestuur bestaat uit drie leden vanuit het algemeen bestuur, inclusief de voorzitter (Regio Gooi en Vechtstreek, 2013, www.regiogenv.nl).

De spil van de regionale samenwerking zijn portefeuillehoudersoverleggen tussen de betrokken wethouders. In deze overleggen stemmen zij met elkaar af op een specifiek samenwerkingsterrein, zoals het sociaal domein, milieu, ruimtelijke ordening of economische zaken. Elke nieuwe zittingsperiode van de gemeenteraden, stellen de portefeuillehouder een nieuwe regionale samenwerkingsagenda op, met daarin de speerpunten van de samenwerking. De diverse gemeenteraden stellen die agenda vervolgens vast, samen met een regionale samenwerkingsovereenkomst. Tevens kunnen de portefeuillehouders jaarlijks voor het specifieke samenwerkingsterrein een programma vaststellen met activiteiten, prioriteiten en financiële uitgangspunten. Het portefeuilleoverleg heeft vervolgens een belangrijke verbindende rol tussen regio en de gemeente: vanuit dit overleg legt de regio voorstellen aan de individuele colleges en/of gemeenteraden ter besluitvorming voor (Regio Gooi en Vechtstreek, 2013, www.regiogenv.nl).

Kortom, er is sprake van een lichte samenwerking met grote autonomie van de afzonderlijke gemeenten en met een cruciale functie voor de samenwerking tussen de wethouders van de negen gemeenten. De colleges en/of raden van de afzonderlijke gemeenten beslissen of onderwerpen gezamenlijk met andere

gemeenten worden opgepakt. De regio coördineert en ondersteunt deze gezamenlijke besluitvorming en voert vervolgens specifieke opdrachten uit op basis van deze besluiten.

Regionaal economisch beleid

Het speerpunt van het economische beleid van de regio is de stimulering van de sterke sectoren media, zorg en toerisme. Vier speciale regionale kennis- en innovatieplatforms zijn opgericht om dit uit te voeren. Deze platforms werken volgens de 'Triple Helix' methode. Dit betekent een nauwe samenwerking tussen overheid, regionale ondernemers en onderwijs- en kennisinstellingen. Die partners financieren ook de platforms. Het al langer bestaande innovatieplatform 'iMMovator' (op het terrein van multi-media en ICT) stond model voor de inrichting van de andere platforms: 'iZovator' (zorgeconomie), 'iTRovator' (toerisme en recreatie) en de ontwikkelingsmaatschappij iLocator (bedrijventerreinen) (Regio Gooi en Vechtstreek, 2014, www.regiogenv.nl).



Afbeelding 5.3. Mediapark Hilversum

In aanvulling op deze platforms, is in juni 2014 de Economic Board Gooi en Vechtstreek opgericht. Dit adviesorgaan heeft als hoofddoel het versterken en positioneren van de economie in de regio. Daarnaast zijn doelen het vertegenwoordigen van de regio naar buiten toe en het leggen van (inter)nationale contacten. In de Economic Board zijn naast diverse ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen tevens de vier regionale innovatieplatforms vertegenwoordigd (www.regiogenv.nl).

De platforms en de Economic Board staan bewust op afstand van de overheid, om ervoor te zorgen dat de dagelijkse politieke beslommingen tussen de regiogemeenten te veel een effectieve beleidsuitvoering belemmeren.

Regionale bedrijventerreinenstrategie

“Uitgangspunt is dat de negen regiogemeenten streven naar behoud van de op dit moment bestaande bedrijventerreinen in de regio. Transformatie van bestaand bedrijventerrein wordt zoveel mogelijk afgeremd danwel gecompenseerd. Zo moet ook de herstructurering van terreinen een impuls krijgen” (Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009, p.2).

Uit de interviews komen drie speerpunten van de regionale bedrijventerreinenstrategie naar voren:

- Het behoud van bedrijventerreinen in de regio om zodoende voldoende ruimte voor groei van de economie en de bedrijven in de regio zeker te stellen;
- De verhoging van de kwaliteit en de intensivering van werkgelegenheid op bestaande bedrijventerreinen door middel van herstructurering;
- De nadere profilering van bedrijventerreinen in de regio door middel van duiden van onderscheidende clusters en thema's, zoals het Mediapark in Hilversum. Dit moet onderlinge concurrentie tegengaan, leiden tot kruisbestuiving tussen ondernemers en tot meer kwaliteit en efficiëntie in het ruimtegebruik.

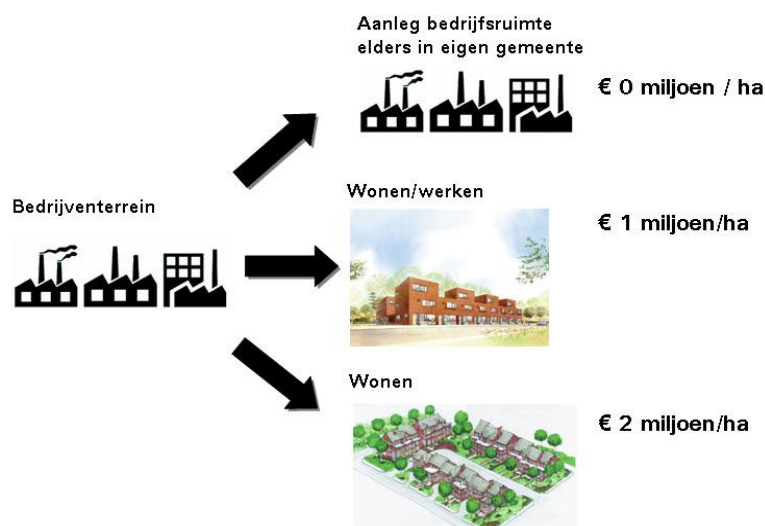
De volgende activiteiten en instrumenten zet de regio in om deze doelen te bereiken:

- Het regionaal afstemmen, verzamelen en verspreiden van kennis over de regionale bedrijventerreinenmarkt en herstructurering;
- Het regionaal coördineren, afstemmen en ondersteunen van lokaal beleid en de lokale uitvoering van (herstructurerings)plannen;
- Regionale promotie en acquisitie;
- De financiering van herstructurering door middel van een regionaal fonds;
- De oprichting van de Stichting iLocator als trekker en aanjager van de bovenstaande activiteiten, in samenwerking met de economische beleidsadviseurs van de negen gemeenten.

Regionaal fonds transformatierechten

Naar aanleiding van een vergelijking van meerdere samenwerkingsmodellen voor de regionale bedrijventerreinenopgave, heeft het regionale portefeuilleoverleg in 2007 gekozen om het idee van een regionaal fonds voor transformatierechten verder uit te werken (Gemeente Naarden, 2008). Het doel van dit fonds is tweeledig. Ten eerste beoogt het de omvang van het bestaande areaal aan bedrijventerreinen zoveel mogelijk te behouden en te intensiveren, zonder dat dit transformatie van de terreinen naar wonen onmogelijk maakt. Ten tweede is het een financieringsinstrument voor de herstructurering. Het fonds werkt als volgt. Een gemeente wil een bestaand terrein met meerdere bedrijven transformeren naar een andere functie (veelal wonen) en ze voert daarvoor een bestemmingsplanwijzing door. Dat is mogelijk en voor sommige terreinen zelfs wenselijk, maar als minimaal één hectare bedrijfsfunctie verloren gaat moet de gemeente dit wel compenseren. Dit doet zij door binnen een termijn van vier jaar een bedrijventerrein elders in de gemeente te ontwikkelen. Lukt dat niet, dan moet er een bijdrage in het regionale fonds worden gestort. Deze bijdrage is afhankelijk van de aard en omvang van de transformatie: één miljoen per hectare bij gemengd wonen en werken en twee miljoen per hectare bij volledige transformatie naar wonen (zie figuur 5.3) (Gemeente Naarden, 2008, Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009).

Vijf bedrijventerreinen hebben voorrang gekregen om een bijdrage aan het fonds te ontvangen. Dat komt omdat zij van grote betekenis voor de regionale economie zijn en vanwege specifieke problematiek op deze terreinen (zoals bodemvervuiling), waardoor herstructurering extra moeilijk van de grond komt. Gemeenten kunnen maximaal 35 procent van de kosten voor fysieke ingrepen financieren uit het fonds, met een bovengrens van € 1,5 miljoen per hectare (zonder bodemvervuiling) of € 3 miljoen per hectare (met zware bodemvervuiling). Verder moet de herstructurering leiden tot ruimtewinst en/of tot verbeteringen op het vlak van duurzaamheid (Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009).



Figuur 5.1. Werking regionaal fonds transformatierechten. Bron: Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep (2009).

Het fonds verkleint de prikkel tot transformatie van terreinen en financiert herstructurering. Het maakt daarmee de doelstellingen van het regionale bedrijventerreinenbeleid (financieel) mogelijk. “Slechts door de instelling van een Regionaal Fonds voor Transformatierechten kan deze complexe (herstructurerings) opgave ook gefinancierd worden. Op deze wijze kan de regio economisch vitaal blijven én kan zorgvuldig met de schaarse ruimte worden omgegaan” (Gemeente Naarden, 2008, p.2). “Zodoende is sprake van een

krachtig instrument: het verdwijnen van bedrijventerreinen zal hoe dan ook worden gecompenseerd met ruimte elders of met financiële middelen die ruimtewinst mogelijk maken. Dit is waarschijnlijk één van de weinig effectieve manieren om het gestage verdwijnen van ruimte voor bedrijvigheid (en daarmee werkgelegenheid) een halt toe te roepen (Gemeente Wijdemeren, 2008, p.3).

Het risico van het fonds is dat bij het succesvol tegengaan van transformatie, er geen geld naar toe stroomt. En dat is tot nu toe ook het geval: er is anno 2014 nog geen geld in het fonds terecht gekomen. Er blijft echter wel geld nodig om de herstructurering op gang te brengen. Dat moet dan ergens anders vandaan komen. Bij de totstandkoming van het fonds is er aan gedacht om het op termijn ook op andere wijzen aan te vullen, bijvoorbeeld met de meeropbrengsten van nieuwe terreinen als gevolg van het hanteren van marktconforme grondprijzen en extra geld uit (provinciale) subsidies (Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009). Hier is tot nu toe echter nog geen sprake van geweest. Mariette Zivkovic van de Regio Gooi en Vechtstreek: *“De prikkel tot transformatie is groot. Vanuit het fonds is wat dat betreft een grote preventieve werking uitgegaan. Er zit dan wel geen geld in het fonds, maar we hebben bedrijventerreinen wel behouden. Een aantal transformatieplannen is niet doorgegaan”*. Jan Rensen ziet het fonds vooralsnog niet als een succes. De transformatie van veel terreinen is dan wel tegengehouden, maar als financieringsinstrument voor de kwaliteitsslag en intensivering van de bedrijventerreinen is het volgens Rensen niet geslaagd.

Rensen zegt over de totstandkoming en de resultaten van het fonds het volgende. *“In mijn eerste periode hadden de wethouders Economische Zaken elkaar gevonden. Er was een zeldzaam goede klik. Iedereen werkte samen en er was vertrouwen. Samen hadden we het fonds bedacht; in potentie een hele goede oplossing. Dat fonds werd ook heel goed ontvangen. In heel Nederland werd dit als voorbeeld genomen en genoemd”*. Het interne draagvlak voor het fonds in de regio bleek echter broos. De wethouders Grondzaken en Financiën waren minder gecharmeerd. Jan Rensen: *“Toen we het fonds gingen uitwerken, zagen een aantal wethouders Grondzaken al snel knelpunten. Zij waren namelijk al heel lang bezig met de transformatie van enkele terreinen en vonden dat dit proces niet verstoord kon worden met een aanzienlijke bijdrage aan het fonds. We besloten dat die terreinen uitzonderingen waren, maar vervolgens vonden andere wethouders van andere gemeenten ook weer terreinen die niet mee hoefden te doen. De lijst van uitzonderingen werd steeds groter. Toen was eigenlijk de lol er al van af”*.

Ook richting private ontwikkelaars blijkt het moeilijk om een fondsbijdrage af te dwingen. Bij initiatieven voor de transformatie van leegstaande bedrijfspanden naar wonen kan een gemeente meewerken met een wijziging van de bestemming, op voorwaarde dat de private partij een bijdrage aan het fonds doet. In potentie kan dit echter de business case van de ontwikkelaar onderuit halen. Jan Rensen: *“Dat was toch bij veel gemeenteraden moeilijk uit te leggen. Zij wilden ontwikkelingen in hun dorp. Nou dan was er een bedrijf dat woningen wil bouwen en dat werd dan in hun beeld door de regio tegengehouden. Dat lag gevoelig. Het fonds werd gezien als een boetedoening die vanuit de regio aan de gemeenten werd opgelegd. Uiteindelijk werd dus van alles verzonnen door gemeenten om maar van de fondsbijdrage af te zien”*. Het bleek bovendien volgens Rensen lastig om de afspraken die waren gemaakt gestand te doen en de succesvolle samenwerking tussen de portefeuillehouders uit te bouwen, nadat in de volgende bestuursperiode de samenstelling van de negen wethouders en de colleges flink van kleur vershoten. De weerstand tegen samenwerking in de regio groeide in die periode tevens onder invloed van de discussies over de fusie van gemeenten en de inrichting van de regio. Onderling wantrouwen en concurrentie gingen de boventoon voeren. De onderlinge concurrentie op de verdeling van de lasten en lusten van de regio speelde volgens Rensen het resultaat van het fonds uiteindelijk parten.

Regionale ontwikkelingsmaatschappij iLocator

In 2010 hebben de negen gemeenten in de regio de ‘regionale ontwikkelingsmaatschappij’ iLocator opgericht. Gebaseerd op de andere regionale innovatieplatforms, is gekozen voor een organisatie zoveel mogelijk buiten de overheid om en met grote betrokkenheid van ondernemers en kennisinstellingen. Eén van de oorspronkelijke redenen om iLocator op te richten was het noodzakelijke beheer van het regionale fonds. Bovendien werd het van belang geacht dat deze projectorganisatie tevens de functie van aanjager van de verdere ontwikkeling van de regionale samenwerking zou moeten krijgen. Deze organisatie zou de gemeenten moeten gaan begeleiden bij kennisontwikkeling, planvorming en subsidieaanvragen en zou tevens de doorgroeimogelijkheid bieden naar een regionale herontwikkelingsmaatschappij (Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep, 2009).

Het doel van iLocator is het in stand houden en verbeteren van werkgebieden in de regio Gooi en Vechtstreek, zodat de ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven in de regio verbeteren. Dit doet

iLocator door als regionaal netwerk-, kennis- en acquisitieplatform te fungeren. Het investeert niet risicodragend in bedrijventerreinen (iLocator, 2012 en 2013a).

iLocator is voornamelijk een **regionaal kenniscentrum** op het gebied van bedrijventerreinen. Voor de doelgroepen gemeenten en ondernemers, heeft de organisatie de volgende activiteiten opgezet (iLocator, 2012, 2013c):

- iLocator is de voorzitter van een structureel overleg met de beleidsmedewerkers economie van de negen gemeenten. In dit overleg worden ontwikkelingen met elkaar afgestemd en kennis en 'best practices' uitgewisseld;
- De ontwikkeling van de 'Monitor werkgebieden', een online database waarin alle kenmerken van de regionale bedrijventerreinenmarkt en meest actuele ontwikkelingen in de vraag en het aanbod inzichtelijk zijn gemaakt met behulp van digitale kaarten en tabellen. Het streven is om de monitor uit te bouwen naar een digitale ontmoetingsplek of 'virtual community' voor ondernemers, eigenaren, gemeenten, ondernemersverenigingen en parkmanagementorganisaties;
- iLocator maakt jaarlijks een 'Trendrapportage werkgebieden'. Dit is een presentatie en analyse van de dynamiek op de regionale bedrijventerreinen, waaronder het aanbod aan bedrijfsruimte en de werkgelegenheidsontwikkelingen. Rondom de publicatie van het trendrapport organiseert iLocator een evenement voor gemeenten, ondernemers, eigenaren en marktpartijen;
- iLocator organiseert kennisbijeenkomsten en trainingen. Voor gemeenten zijn bijeenkomsten georganiseerd over herstructurering en subsidies. Samen met de Kamer van Koophandel en de Stec Groep is voor ondernemers de training 'Hoe courant is mijn pand' ontwikkeld, gericht op de bewustwording van eigenaren van de waarde van hun onroerend goed en de verbetering van de verhuurbaarheid en verkoopbaarheid.

De tweede rol van iLocator is die van **netwerkmanager of 'aanjager'**. iLocator stelt zich op als een belangrijke schakel tussen publieke en private partijen in de regio en als (voor)trekker van nieuwe initiatieven en ontwikkelingen. Dit wil zij doen door de belangen van ondernemers, gemeenten, vastgoedeigenaren, ontwikkelaars en beleggers te verbinden en ze te adviseren over herstructurering, vastgoedontwikkeling en parkmanagement. Een belangrijk streven is om ondernemers en eigenaren meer te betrekken bij de regionale opgave en de formulering van oplossingen. Door de bewustwording en de kennis te vergroten, kan er mogelijk een gezamenlijk urgentiebesef ontstaan. Dit met als doel dat gemeenten en de markt uiteindelijk gezamenlijk gaan investeren in bedrijventerreinen (iLocator, 2013b). *"iLocator initieert, stimuleert, adviseert en verbindt partijen (gemeenten, ondernemers/eigenaren en marktpartijen) om gezamenlijk gebiedsvisies uit te werken en projecten te realiseren"* (iLocator, 2012, p.8). *"Nu gebeuren te veel zaken dubbel en we profiteren te weinig van elkaars kracht en inzet. Gemeenten werken zelf een aanpak uit voor hun werkgebieden en profiteren niet of nauwelijks van opgebouwde kennis en professionaliteit van de andere gemeenten en iLocator. Naast elkaar en soms tegen elkaar blijven werken is geen optie voor ons",* aldus het bestuur van iLocator (iLocator, 2012, p. 10).

Sinds 2014 heeft iLocator tevens een **regionale acquisitiefunctie**. Zij coördineert samen met de gemeenten de promotie en acquisitie van de regio en is het loket voor bedrijven die willen verhuizen. Ter ondersteuning van deze rol, heeft iLocator een online portaal met informatie voor ondernemers over bedrijventerreinen en het aanbod van vastgoed: www.bedrijvenloketgooienvechtstreek.nl. Ondernemers die ruimte zoeken, geven via de zoekmachine hun voorkeuren aan en belanden zo bij potentiële locaties die aan hun eisen voldoen. Via het portaal kunnen zij vervolgens contact leggen met makelaars of accountmanagers van de gemeenten, die hen verder helpen. Ook kunnen bedrijven contact opnemen met iLocator voor meer vestigingsadvies. iLocator bemoeit zich vervolgens niet met de gesprekken tussen het bedrijf en de verantwoordelijke gemeente over een concrete locatie.

Volgens Ed Heijstee, directeur van iLocator is de komst van het online bedrijvenloket een belangrijke stap in de regio, omdat ondernemers en gemeenten nu toegang hebben tot een centraal informatiepunt dat over de gemeentegrenzen heen reikt. *"Dit is een concrete oplossing waarmee we beter in staat zijn om de uitdagingen van de komende jaren het hoofd te bieden"*, aldus Heijstee. Volgens wethouder Van Hartskamp van de gemeente Huizen helpt het Bedrijvenloket *"de regio naar buiten te treden als één gebied"* (iLocator, 2014).

Tot nu toe moet het bedrijvenloket zich nog erg bewijzen, vooral richting de diverse gemeenten. Zivkovic: *"De gemeenten zijn vaak wel erg lokaal gericht. Het eigen bedrijventerrein eerst. Ze zullen eerst zelf met een bedrijf er proberen uit te komen en die willen binnenhalen. Als dat niet lukt, zullen ze pas het bedrijf doorspelen aan iLocator of andere gemeenten"*.



Afbeelding 5.4. Ruimte voor een nieuw bedrijventerrein in Blaricummermeent: Businesspark 27.

De netwerk-, kennis- en acquistierol van iLocator vallen binnen de basisorganisatie. Andere activiteiten vallen daarbuiten en daarvoor werkt iLocator met een zogenaamd **'cafetariamodel'**: indien een gemeente of een andere partij iLocator wil inzetten voor bijvoorbeeld advisering over herstructurering, zal het daarvoor een vergoeding moeten betalen. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld het opstellen van een toekomstvisie of ontwikkelingsstrategie voor een terrein of het verzorgen van projectmanagement. Zo heeft iLocator voor de provincie Noord-Holland de vraag naar bedrijfsruimte voor het werkgebied Crailo in beeld gebracht, heeft het meegeholpen aan de visie en strategie die de gemeente Hilversum voor de herstructurering van het terrein Kerkelanden heeft gemaakt en was het adviseur en voorzitter van een publiek-privaat platform dat was ingesteld voor het maken van een visie en strategie voor het terrein Noord in Weesp. Ook kan iLocator ondernemers en ondernemersverenigingen adviseren over duurzaamheidsmaatregelen zoals collectieve inkoop van energie en afvalinzameling en de opzet van ondernemersverenigingen en parkmanagement. Tenslotte kan iLocator gemeenten ondersteunen bij het aanvragen van subsidies. In 2012 en 2013 heeft iLocator in opdracht van gemeenten circa € 610.000,- provinciale subsidies binnengehaald, waaronder voor Nieuwe Vaart (Bussum), GooiMeer Noord (Naarden), Havenkwartier (Hilversum) en Plaveen (Huizen). In combinatie met private en andere publieke co-financiering is er op die wijze in 2012 en 2013 meer dan een miljoen euro gekomen voor herstructureringsprojecten in de regio. Daarnaast heeft iLocator Naarden en Bussum geholpen met de verankering van hun herstructureringsplannen in het provinciale beleid, zodat die plannen voor subsidies in aanmerking konden komen (iLocator, 2012, 2013c, www.ilocator-gooienvechtstreek.com).

iLocator is zoals eerder aangegeven bewust op afstand van de overheid geplaatst. Het is een zelfstandige stichting, zonder politiek bestuur en bestaat uit een directeur, projectassistent en (op ad hoc basis) een projectmanager. De inhoudelijke klankbord voor het bestuur en de directeur is een participantenraad met ondernemers, kennisinstellingen en overheid. De acht participanten komen uit diverse hoeken: Tangram Architecten, Nieuw Nederland Architecten, Geesink Beheer, Bedrijvenvereniging Naarden-Bussum, Kamer van Koophandel, Regio Gooi en Vechtstreek en de gemeenten Hilversum en Weesp. De participantenraad komt twee keer per jaar bij elkaar (www.ilocator-gooienvechtstreek.com).

Een belangrijk knelpunt voor het functioneren van iLocator is het beperkte budget. Het idee van de regionale innovatieplatforms is dat onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven een grote rol krijgen en tevens een groot deel van de activiteiten financieren. Dat blijkt in het geval van iLocator moeilijk. Het is grotendeels publiek gefinancierd. Elke regiogemeente draagt (zonder resultaatsverplichting) bij aan de stichting, op basis van inwoneraantal. Bij de start van iLocator gaf de provincie Noord-Holland een grote financiële impuls door de bijdragen van de gemeenten te verdubbelen. Dat was echter eenmalig en ook de Kamer van Koophandel draagt niet meer bij. Tot 2015 heeft iLocator in ieder geval nog budget: circa €80.000,-. Dit betekent dat er prioriteiten gesteld moeten worden en de nadruk ligt daarom tot nu toe vooral op de kennisfunctie van de stichting. Het streven is om de komende jaren meer private middelen aan te trekken. Ed Heijstee: *"Je zit met een stichting niet in de ambtelijke molen en daardoor kan je veel sneller schakelen. Dat is het voordeel van een stichting. Een pro-actieve, niet ambtelijke houding en werkwijze is absoluut nodig om iets voor elkaar te krijgen. Het nadeel is dat je je eigen positie continu moet*

verdedigen en minder geld krijgt om je werk te doen. Als je onderdeel bent van de overheid, is er toch vaak meer geld beschikbaar”.

iLocator heeft nog geen vanzelfsprekende plek in de regio. Met name de dominante gemeenten op de bedrijventerreinenmarkt (Hilversum, Huizen en Weesp) hebben al veel kennis in huis en zien niet altijd een meerwaarde in iLocator. Heijstee: *“Met name richting de grote gemeenten hebben we onze plek wel moeten bevechten, ook bestuurlijk. Ook nu nog”*. Zivkovic: *“Enkele gemeenten willen wel. Zij stellen het regionale belang voorop. Bij andere gemeenten moet dat besef inderdaad nog erg worden bevocht. Deze gemeenten vinden dat ze het ook wel alleen aankunnen, dus vragen ze regelmatig zich af wat ze aan de samenwerking hebben. Die kennis die zij in huis hebben, kunnen ze echter ook delen met de anderen. Gemeenten leren dan van elkaar. Daar heeft iedereen profijt van”*. Heijstee: *“Ik geloof dat de crux hierin is, dat de samenwerking waarde moet toevoegen. Dan zal het draagvlak vergroten”*. *“Het lokale belang levert nog wel eens frictie op met het gezamenlijke belang. Om dat op te lossen moet de regio meerwaarde bieden. Je moet continu naar de gemeenten je toegevoegde waarde laten zien”*. *“Dit proberen we door samen kennis te delen en te ontwikkelen en voortdurend na te denken over nieuwe producten. De digitale monitor is een voorbeeld van zo’n gezamenlijke innovatie. We kunnen nog meer innovatieve tools ontwikkelen. Ik denk aan de bouw van een digitaal platform, een soort marktplaats voor ondernemers”*.

Oud wethouder Rensen is sceptisch over iLocator. *“iLocator is nu nog vooral een onderzoekscentrum, nog geen dienstencentrum. Ze hebben nog niks in de etalage, waar gemeenten iets kunnen komen halen”*. De ontwikkelde producten hebben volgens Rensen nog te weinig meerwaarde voor de regionale bedrijventerreinenmarkt. Rensen geeft aan dat het bestuur van de iLocator met een te onduidelijke opdracht is begonnen. *“Hun rol was niet duidelijk, ook niet de verwachtingen en de doelen van de iLocator. Het was niet duidelijk wat de rol van de directeur was. Dat hebben ze nu allemaal zelf ingevuld. Dat hadden we beter moeten doen aan de voorkant”*. Rensen: *“Het succes van de innovatieplatforms is dat de actuele politieke discussie op afstand is geplaatst. Dat levert resultaat op. Het kan echter ook een faalfactor zijn. Bij iMMovator werkte het wel, maar bij bedrijventerreinen kan je het misschien toch beter dichtbij houden omdat je wel grip moet houden”*.

5.4. Analyse van resultaten en proces

Het antwoord op de regionale opgaven

De regio lijkt er in geslaagd de belangrijkste regionale knelpunten op de bedrijventerreinenmarkt te agenderen. Er zijn regionaal drie doelstellingen: het behoud van bedrijventerreinen, de intensivering en verhoging van de kwaliteit van bedrijventerreinen door herstructurering en de nadere profilering van bedrijventerreinen in de regio door middel van duiden van onderscheidende clusters en thema’s.

Om deze opgaven tegemoet te treden, zijn diverse interventies en instrumenten ontwikkeld. Het blijkt echter lastig om hier effectief uitvoering aan te geven en resultaten te bereiken. Het ontbreekt daarvoor in de praktijk aan een breed draagvlak onder de actoren. De ruimte voor economie staat onder druk van andere claims. De prikkel tot transformatie naar wonen is groot, waardoor als het er op aan komt door het lokale bestuur de belangen van de regionale bedrijventerreinenmarkt nog al eens terzijde worden geschoven. Ook wordt de regio nog al eens als last ervaren, waardoor gemeenten vaak zelfstandig blijven opereren. Het gebrek aan commitment om de (financiële) lasten met elkaar te delen, staat de effectieve uitvoering van oplossingen in de weg.

Het regionaal fonds is in potentie een effectief instrument om de doelstellingen van het regionale bedrijventerreinenbeleid mogelijk te maken. Het verkleint de prikkel tot transformatie, behoud bedrijventerreinen en financiert herstructurering. In de praktijk komt het echter niet aan de verwachtingen tegemoet. Bedrijventerreinen blijven weliswaar nu behouden, maar het is zeer de vraag of dit zal standhouden bij een opleving van de woningmarkt. Van een financiering van de herstructurering door het fonds is geen sprake. Het blijkt lastig om voor gemeenten om de financiële consequenties van het fonds ook daadwerkelijk te nemen.

Toch lijkt herstructurering op een aantal terreinen in de regio succesvol te verlopen. Dit is echter het resultaat van lokale initiatieven, aangevuld met provinciale subsidies. De regio en het regionale fonds zijn blijkbaar niet noodzakelijk om in die gevallen herstructurering van de grond te trekken. In andere gevallen blijkt herstructurering toch lastiger. Ondernemers en eigenaren voelen op enkele terreinen nog weinig urgentie en betrokkenheid bij de opgave, ondanks de grote leegstand. Ook blijft herstructurering

van een aantal terreinen onbetaalbaar. Met name op die terreinen is de prikkel tot transformatie groot en blijkt voor het gemeenten erg lastig om initiatiefnemers die willen investeren in wonen de deur te wijzen.

Het behouden en aantrekken van bedrijven loopt op dit moment vrij stroef. De uitgifte van het enige nieuwe bedrijventerrein van de regio in Blaricum gaat langzaam. Dat komt volgens Ed Heijstee omdat het onduidelijk is welke vraag er precies in de regio is naar bedrijventerreinen en er daardoor ook geen duidelijke profilering en segmentering aan bedrijventerreinen is te maken. Bovendien is Almere erg actief in de Gooi en Vechtstreek. Bedrijven vertrekken volgens Heijstee naar Almere, omdat daar wel kavels beschikbaar zijn die passen bij hun wensen.

Van die doelstelling om tot een onderscheidende segmentering en profilering van terreinen te komen, is dus nog weinig terecht gekomen. Volgens Jan Rensen is de duidelijke thematisering cruciaal om in de regio herstructurering op te kunnen pakken. De oud wethouder was verantwoordelijk voor twee succesvolle herstructureringsprojecten in Hilversum. *“De rest van de regio vond onze aanpak van die projecten wel inspirerend. Een duidelijk perspectief en thematisering trekt altijd investeringen aan. Mijn gedachte was dat we daar ook elders in de regio iets mee konden doen. De terreinen in thema’s en milieu categorieën over de regio verdelen. Nu wil iedereen hetzelfde doen en dezelfde bedrijven aantrekken. Met themaparken heb je dat niet. De andere gemeenten pakten dit echter niet op”*. Gemeenten lijken vooralsnog geen ‘nee’ te willen verkopen aan bedrijven en willen zodoende een zo’n breed en groot mogelijke markt aan kunnen boren. Segmentering van bedrijven is dan een belemmering.

Jan Rensen zegt over de behaalde resultaten: *“Het is allemaal minder uitgekapt dan we hoopten toen we eraan begonnen. Het idee van het transformatiefonds vind ik nog steeds heel goed. Het is wat dat betreft altijd een samenspel van oorzaken. Er kwam geen geld in het fonds door de regionale competentiestrijd. De economische crisis heeft natuurlijk ook een grote gevolgen daarop gehad. De verschuivingen naar thematische bedrijventerreinen en de investeringen in de kwaliteit zijn hierdoor moeilijk te realiseren geweest. Zonder de crisis was het misschien wel een succes geweest”*.

Successen zijn tot nu toe wel geboekt op het regionaal verzamelen, verspreiden en delen van kennis over bedrijventerreinen. Hierdoor is er meer kennis in de regio over de ontwikkelingen op terreinen en de wensen van ondernemers. Die informatie was in het verleden niet beschikbaar. Ook is er een regionaal loket gekomen, waardoor ondernemers voor advies en ondersteuning bij één partij terecht kunnen. Dit zijn belangrijke stappen, ook om herstructurering op gang te brengen. Heijstee: *Het uitgangspunt moet zijn dat bedrijven niet uit de regio vertrekken. Een klantgerichte benadering staat dan op de eerste plaats. Als je niet weet wat er speelt bij de klant, komt de herstructurering niet van de grond of vertrekken ze uit de regio”*. Het college van Weesp: *“Zo kan er meer worden gestuurd op identiteit van de verschillende bedrijventerreinen en kan gezamenlijk worden gekeken naar de beste plaats voor een bedrijf met vestigings- of uitbreidingswensen in de regio Gooi en Vechtstreek. Bundeling van krachten leidt daarnaast tot meer expertise op het gebied van de Wro, de GREX, en tot een beter regionaal accountmanagement”* (Gemeente Weesp, 2009, p.2).

Proces en relaties

In het totstandkomingsproces is de rol van enkele (bestuurlijke) initiatiefnemers en de aanwezigheid van provinciaal geld van belang geweest.

In de beginfase heeft de Provincie Noord-Holland een belangrijke rol gehad in het opstarten van samenwerking in de regio. Rensen zegt daarover: *“In de vorige periode was er een krachtige gedeputeerde met gezag. Die heeft in Noord Holland Noord de regionale ontwikkelingsmaatschappij van de grond getrokken. Hier heeft hij veel stimulans en steun gegeven voor de innovatieplatforms. Ook met geld. De provincie gaf bij de start van iLocator de grootste bijdrage”*. In proces en leiderschap was de provincie belangrijk, maar vooral was ook de aanwezigheid van provinciaal geld een katalysator voor gemeenten om meer samen te werken. Om provinciale subsidies voor herstructurering binnen te kunnen halen, was regionale samenwerking namelijk een voorwaarde. Het leunen op provinciale subsidies als motief voor samenwerking, lijkt echter weinig toekomstbestendig. Vooral omdat die subsidies langzaam lijken op te raken en de provincie zich steeds meer terugtrekt. De Regio Gooi en Vechtstreek moet daarom op zoek naar andere drijfveren voor samenwerking.

De regionale samenwerking staat dan ook flink onder druk. De gezamenlijke urgentie en het draagvlak bij het lokale bestuur is erg broos. Het sectorale belang van de portefeuille economie ten opzichte van andere portefeuilles en de meerwaarde van de regionaal ingezette instrumenten moeten continu worden

bevochten. Er is lokaal veel wantrouwen richting de regio en de buurgemeenten. De regio wordt nog al eens als last en obstakel voor de lokale belangen ervaren. De gemeenten denken vaak dat zij prima zelf in staat zijn om de eigen doelen te bereiken en dat zij de regio daarvoor niet nodig hebben. De Stichting iLocator ondervindt dit dagelijks. Heijstee: *“Om iets te bereiken, moeten we als iLocator en regio wel heel erg veel zelf doen. Er komt weinig vanuit de gemeenten”*. Het is in die zin erg kwetsbaar dat iLocator op afstand van de overheid is geplaatst. Het is immers erg afhankelijk van de (financiële) steun van die overheid. iLocator lijkt nu erg verbonden aan de persoon Ed Heijstee en/of de regio en lijkt te weinig een gezamenlijk product van de gemeenten en haar bestuurders. iLocator moet dan ook haar plaats continu bevechten en haar meerwaarde bewijzen richting het lokale bestuur om voortgang te kunnen boeken en (financiële) steun te verkrijgen. Als de sentimenten in de regio anders liggen, is dat een moeilijke zo niet onmogelijke opgave.

De regionale samenwerking bevindt zich op een wankel evenwicht. Er lijkt weinig steun voor nieuwe maatregelen of meer inzet in de nabije toekomst. Het risico is daarmee aanwezig dat de opgebouwde samenwerking de komende jaren langzaam afbrokkelt.

5.5. Succes- en faalfactoren uit de Gooi en Vechtstreek

Vanuit de beschreven praktijk van de samenwerking in de Gooi en Vechtstreek, kom ik tot de volgende concluderende schets van een aantal succes- en faalfactoren voor het opzetten van regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt:

- Financiële prikkel: het belang van provinciale subsidies als katalysator voor samenwerking;
- Het belang van vertrouwen en samenwerkingsbereidheid van bestuurders als katalysator voor samenwerking;
- Geef een samenwerkingsverband of ontwikkelingsmaatschappij een heldere opdracht mee;
- Ontwikkel heldere criteria voor de invulling van een fonds en probeer partijen aan die criteria te binden;
- Ontwikkel prestatie-indicatoren voor het instrumentarium. Wanneer is eens fonds of samenwerkingsverband een succes?;
- Zoek naar gezamenlijke meerwaarde. Ed Heijstee: *“Je hoeft niet op alles samen te werken. Het gaat er om wat je kan toevoegen. Een verkeerd uitgangspunt bij samenwerking is ‘wat we ook apart kunnen doen, doen we nu samen’. Dat is de dood in de pot. Succes wordt pas bereikt als er toegevoegde waarde is”*;
- Gezamenlijke kennisontwikkeling, fondsvorming en acquisitie kunnen die meerwaarde in potentie bieden. Commitment bij het dragen van de lasten van die instrumenten is dan wel noodzakelijk;
- Bouw aan een toekomstbestendige meerwaarde door meerdere drijfveren voor samenwerking te zoeken: wees niet eenzijdig afhankelijk van kortstondige relaties en beschikbaar geld;
- Aandacht voor continuïteit van bestuurlijke samenwerkingsbereidheid, gezamenlijke urgentie en vertrouwen;
- Ontwikkel draagvlak bij bestuurders met andere sectorale belangen (Financien, Wonen, Grondzaken);
- Probeer onder gezamenlijke verantwoordelijkheid gezamenlijke producten te ontwikkelen: het op afstand plaatsen van oplossingen zoals een samenwerkingsverband is risicovol, gaat ten koste van het gevoel van wederzijdse urgentie en verantwoordelijkheden en werkt daarmee opportunisme en strijd om eigen autonomie en identiteit in de hand.

6. Businesspark Haaglanden: 'weet waar u onderneemt'



6.1. Inleiding

Hoewel gemeenten in de regio Haaglanden al langere tijd op projectbasis met elkaar samenwerken in de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen, kenmerkte de regionale bedrijventerreinenmarkt zich tot voor kort door een versnippering van elkaar beconcurrerende partijen. Bovendien was de planning en programmering op regionaal niveau weinig verbonden met de lokale ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen. Dit resulteerde in een verstoorde relatie tussen de regionale vraag naar bedrijventerreinen en het aanbod. Vijf regiogemeenten hebben recent hun krachten gebundeld onder de noemer Businesspark Haaglanden. Zij hebben met elkaar afspraken gemaakt over het regionale planaanbod, delen met elkaar kennis en informatie over de regionale markt en zijn gezamenlijk actief in de acquisitie en bemiddeling richting zoekende ondernemers. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen blijft een lokale aangelegenheid.

In dit hoofdstuk beschrijf ik de specifieke problematiek op de regionale bedrijventerreinenmarkt van Haaglanden en de geformuleerde regionale oplossingen. Tevens ga ik in op het totstandkomingsproces van de samenwerking en de inhoudelijke en procesmatige resultaten. Ik sluit af met een concluderende schets van een aantal succes- en faalfactoren.

Het hoofdstuk is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek en drie open interviews. De gesprekken hebben plaatsgevonden met Marjolein Draijer (procesmanager en secretaris stuurgroep regionale samenwerking), Cees Boele (Kwartiermaker Businesspark Haaglanden, directeur IPP) en Paul van Joolingen (Kwartiermaker Businesspark Haaglanden, directeur Bedrijvenschap Harnaschpolder).



Afbeelding 6.1. Regio Haaglanden.

6.2. De regio en haar bedrijventerreinen

Algemene karakteristiek regio

De regio Haaglanden ligt centraal in de Randstad en is de dichtstbevolkte regio van Nederland. De regio kent negen gemeenten: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Het heeft een veelzijdig karakter. Op een relatief klein oppervlak liggen afwisselend steden, dorpen, duinen, glastuinbouwgebieden, bedrijven- en kantorenlocaties en intensieve infrastructuur. Kenmerkend voor de regio zijn de ligging aan zee, de positie als regeringscentrum, het internationale profiel, een aantal grote kenniscentra en de Greenport. Over de afgelopen tien jaar is de bevolking in de regio Haaglanden met 15% gestegen. Dat zijn met name hoger opgeleiden. Dit heeft te maken met de aanwezigheid van internationale kenniscentra, de goede

arbeidsmogelijkheden voor die hoger opgeleiden, het goede woonklimaat, de aansluiting op (inter)nationale infrastructuurnetwerken en beeldbepalende landschappen zoals de kust en de weiden (Stadsgewest Haaglanden, 2008b, www.businessparkhaaglanden.nl).

In de sterk verstedelijkte regio is de druk op de ruimte erg hoog. Een belangrijke opgave is om voldoende ruimte over te houden voor groene functies, waterberging en glastuinbouw. Hierdoor is er weinig plek voor nieuwe woongebieden, kantoorlocaties en bedrijventerreinen. Herstructurering, functiemenging en intensiever gebruik van het bestaande stedelijke gebied moeten het mogelijk maken ook op lange termijn de vraag naar ruimte voor wonen en werken te faciliteren en de bereikbaarheid te optimaliseren. Ook een goede samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau is onmisbaar om in het diverse en complexe stedelijke systeem effectief te kunnen werken aan maatschappelijke vraagstukken (Stadsgewest Haaglanden, 2008b, www.haaglanden.nl).

Kenmerken Haaglanden

- Gemeenten: 9
- Inwoners: 1.045.064
- Bedrijventerreinen: 103 (2.040 hectare)
- Bedrijven in regio: 69.379
- Arbeidsplaatsen op bedrijventerreinen: 109.807 (11% van totaal)
- Geplande uitgeefbare grond voor bedrijven (2010-2020): 191 hectare
- Herstructureringsopgave: 360 hectare (17,6% van totaal)

Bronnen: www.haaglanden.nl, Stadsgewest Haaglanden (2008), Stec Groep (2010)

Regionale economie en bedrijventerreinenmarkt

De regionale economie kenmerkt zich door een grote diversiteit, met een verscheidenheid aan economische profielen per gemeente. Den Haag is als regeringsstad en internationale stad van vrede en recht de belangrijke motor van de regio. De centrumstad huisvest meer dan de helft van de inwoners in de regio, de economische activiteiten en de werkgelegenheid. Delft vormt het zwaartepunt in een regionaal cluster van internationale technologische onderzoeksinstituten en bedrijven. De gemeenten Midden-Delfland, Westland en Pijnacker-Nootdorp zijn onderdeel van de Greenport Westland-Oostland, een mondiaal knooppunt in de tuinbouw en agrobiotechniek. Wassenaar en Leidschendam-Voorburg hebben een bescheiden rol in de regionale economie en hebben dan ook nauwelijks bedrijventerreinen. De diffuse grenzen van de regionale economie zijn merkbaar in onder andere Zoetermeer. Die gemeente heeft een gedeelde bedrijventerreinenopgave met de buurgemeente Lansingerland uit de regio Rotterdam (Stadsgewest Haaglanden, 2008b).

Van oudsher zijn het openbaar bestuur en de daarop gerichte financiële en zakelijke dienstverlening dominante werkgevers in de regio. Dit brokkelt de laatste jaren af. Ook tuinbouw, zorg en handel zijn belangrijke werkgevers. De bouw en industrie zijn in Haaglanden bescheiden sectoren (Den Haag 2013c, UWV, 2013).

De regio kent een kleinere economische krimp dan het landelijke gemiddelde. Deze prestatie is vooral toe te schrijven aan de groeiende stedelijke bevolking. Dit levert een stuwende bijdrage aan de regionale economie. Het aantal banen neemt in alle gemeenten de laatste jaren echter af. Dit komt met name door de krimp van het overheidsapparaat en daarmee indirect de krimp in de zakelijke dienstverlening. Het aantal banen in de bouw en industrie krimpt al jaren structureel. Groeipotentie is er met name in de zakelijke diensten, internationaal bestuur, zorg en onderwijs (Stadsgewest Haaglanden, ING, 2013, 2012b, UWV, 2013).

Den Haag heeft zich vanaf de jaren negentig actief ingezet op de verbreding en diversifiëring van de economie en werkgelegenheidsstructuur, met name door middel van een actieve acquisitie als internationale stad van Vrede en Recht. Dit heeft succes. Inmiddels is dat cluster goed voor 18.000 banen in de regio en levert het jaarlijks € 1,7 miljard toegevoegde waarde. Deze internationale organisaties leveren indirect nog eens 17.500 extra banen op, met name laaggeschoold werk in het regionale MKB. Een groot deel daarvan is gevestigd op bedrijventerreinen (Den Haag, 2013c).

Slechts een relatief klein deel van de regionale economie en werkgelegenheid is te vinden op bedrijventerreinen. De toegevoegde waarde per hectare bedrijventerrein is evenwel relatief hoog, naar schatting tussen één en twee miljoen euro per hectare (Stec Groep, 2010). Een fors aantal van de bedrijventerreinen is in de 20^e eeuw ontwikkeld en ligt nu middenin het stedelijk gebied. Meer dan in andere grote steden in de Randstad, zijn die binnenstedelijke terreinen behouden door de gemeenten.



Afbeelding 6.2. Binnenstedelijk bedrijventerrein Binckhorst, Den Haag.

Sinds eind jaren negentig kiest de regio voor een ander beleid, namelijk de krimp van deze binnenstedelijke terreinen en een verschuiving naar de stadsrand, met name langs de A4 en A12. Dit vanuit het idee dat de noodzaak om bedrijvigheid in stedelijk gebied te vestigen slechts beperkt is en dat aan de stadsrand meer kan worden voldaan aan (toekomstige) vestigingscriteria. Bovendien neemt de druk van andere functies op deze binnenstedelijke terreinen toe (Gemeente Den Haag, 2005).

Opgaven op de regionale bedrijventerreinenmarkt

Hoewel de gerealiseerde uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen in het verleden altijd lager uitviel dan de regionale vraagramingen, werden kavels in de regio Haaglanden voor het toeslaan van de economische crisis als warme broodjes aan bedrijven verkocht. Het merendeel (circa 90%) van die vraag naar nieuwe terreinen was afkomstig van ondernemingen die al in de regio waren gevestigd. Het Regionaal Structuurplan (RSP) uit 2008 voorziet tot 2020 nog een grote uitbreidingsbehoefte in de regio van 400 hectare. Het gaat daarbij uit van positieve economische prognoses, vermeerderd met extra verwachtingen ten aanzien van de regionale vraag. Bovendien gaan die prognoses uit van de transformatie van de bedrijventerreinen Scheveningen Haven (Den Haag), Binckhorst (Den Haag) en Schieoevers (Delft) naar gemengde stedelijke (woon)gebieden. Hierdoor zou circa 80 hectare bedrijventerrein in de regio verloren gaan en zouden veel bedrijven moeten verhuizen naar nieuwe bedrijventerreinen in de regio. Het geplande aanbod tot 2020 is volgens het RSP net voldoende om de vraag te kunnen opvangen. Het spreekt daarom van een 'krappe aanbodsituatie'. Dit aanbod concentreert zich op een aantal specifieke terreinen, met name Harnaschpolder te Midden-Delfland en Prisma in Zoetermeer (Stadsgewest Haaglanden, 2008a en b, 2012a, BCI, 2010).

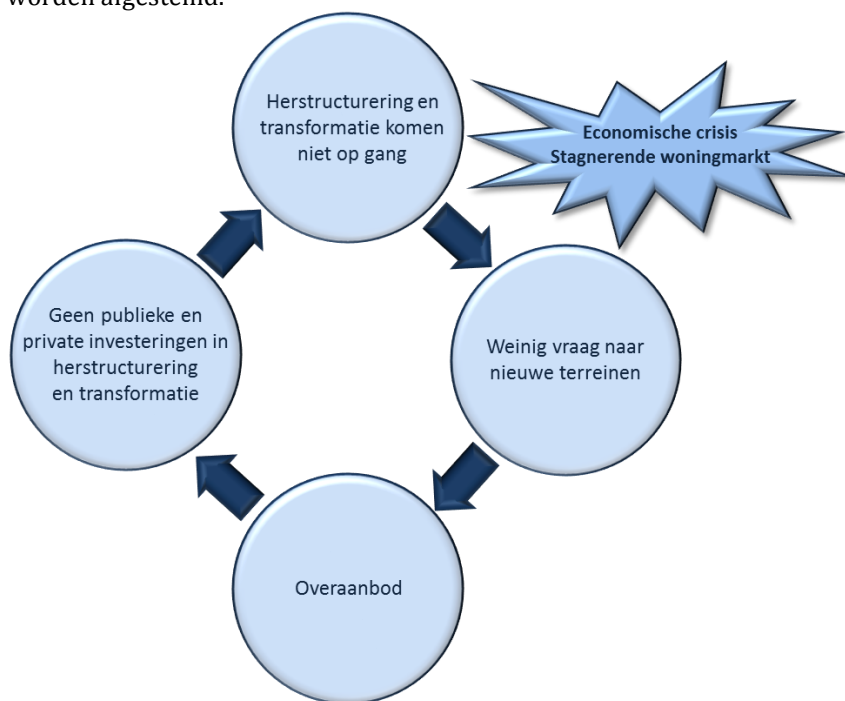
De totale herstructureringsopgave voor Haaglanden werd in 2010 geschat op 360 hectare. In vergelijking met andere regio's is deze opgave relatief klein. Daarentegen is die opgave wel kostbaarder en complexer door de ruimtedruk en hoge vastgoedwaarden en grondprijzen. De totale kosten komen uit op circa € 300 tot € 450 miljoen. De kantorenleegstand op de terreinen zorgt voor een groot deel van de problemen. De opgave is beperkt tot een aantal grote bedrijventerreinen zoals Plaspoelpolder (Rijswijk) en ZKD (Den Haag) (Stec Groep, 2010).

Ondertussen is in de praktijk gebleken dat de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen veel lager uitvalt dan verwacht in het RSP. Onderzoek van BCI (2010) naar de bedrijventerreinenmarkt in de vijf gemeenten Delft, Den Haag, Rijswijk, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp, wijst uit dat in de periode 2007 tot en met 2010 in de regio maar liefst drie keer minder grond uitgegeven was dan geraamd in het RSP. De vraag naar bedrijventerreinen in de vijf gemeenten in de periode 2011-2020 schat BCI in op 40 tot 80 hectare in plaats van de 135 hectare van het RSP. Er is volgens BCI kortom geen sprake van een 'krappe aanbodsituatie' maar van een fors planningsoverschot. Daarnaast constateert BCI in haar onderzoek dat het planaanbod van de vijf gemeenten onvoldoende aansluit op de kwalitatieve vraag van bedrijven. Het

aanbod van terreinen met hoge kwaliteit en aan de rand van de stad langs snelwegen, is groter dan de vraag. Gemeenten stellen hoge ambities aan de stedenbouwkundige kwaliteit op de locaties langs de snelwegen en willen met het plannen van hoogwaardige terreinen meer grondopbrengsten binnenkrijgen. Als gevolg daarvan is er nauwelijks aanbod voor bedrijven met sobere, functionele eisen waaronder logistieke en milieubelastende bedrijven. Hier is wel behoefte aan. De conclusie van BCI luidt dat er 'te veel Ferrari's en te weinig Volkswagens' zijn en dat de diversiteit in het geplande aanbod omhoog moet (BCI, 2010, Gemeente Den Haag, 2011).

De effecten van deze kwalitatieve en kwantitatieve 'mismatch' op de bedrijventerreinenmarkt, zijn de stagnerende uitgifte van nieuwe terreinen en oplopende financiële tekorten in de grondexploitaties. Bovendien neemt door het gebrek aan schaarste op de markt, de veroudering en leegstand op bestaande bedrijventerreinen toe. Van plannen voor herstructurering kan op deze wijze weinig terecht komen (BCI, 2010, Gemeente Den Haag, 2011).

Het ontstaan van het regionale planningsoverschot is een gevolg van een te optimistische planning in combinatie met de economische crisis. Een extra negatief effect is ontstaan met het 'on hold' zetten van de grootschalige transformaties van de Binckhorst en de Schieoevers. Die plannen konden geen doorgang vinden, onder meer als gevolg van de stagnerende woningmarkt. De verwachte uitplaatsing van bedrijvigheid komt daardoor niet tot stand, de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen in de regio stagneert extra, het regionale planoverschot groeit nog verder en vervolgens blijven door het ontbreken van schaarste ook private investeringen in herstructurering en transformatie verder uit (zie figuur 6.2). Hieruit blijkt nogmaals de sterke samenhang tussen transformatie, herstructurering en de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen: om effectief te kunnen handelen moeten deze opgaven integraal op elkaar worden afgestemd.



Figuur 6.1. Samenhang tussen herstructurering, transformatie en uitgifte van nieuwe terreinen. Bron: auteur.

BCI merkt in haar onderzoek op dat het geformuleerde herstructureringsprogramma in de vijf gemeenten hoe dan ook te ambitieus en onbetaalbaar is. De onrendabele top van de grootschalige, integrale herstructurering van in totaal 263 hectare verouderd bedrijventerrein is ingeschat op € 100 miljoen. De provinciale bijdrage is maximaal €1,3 miljoen per project. Verevening vanuit de grondopbrengsten van nieuwe terreinen in de regio is niet aan de orde, want dit zijn allemaal negatieve plannen. Ook de transformatie van terreinen levert geen financiering op. In de gemeentebegrotingen is nauwelijks budget voor deze opgave gereserveerd. Om de herstructurering nog enigszins van de grond te laten komen, acht BCI het noodzakelijk dat de gemeenten ten eerste meer schaarste op de markt voor nieuwe terreinen creëren en ten tweede hun herstructureringsstrategieën aanpassen aan de realiteit, met gerichte focus op een aantal deelprojecten op sterk verouderde plekken (BCI, 2010, Gemeente Den Haag, 2011).

Concluderend is de belangrijkste opgave op de bedrijventerreinenmarkt in Haaglanden het herstel van de balans tussen de regionale vraag en het aanbod, door middel van:

- Het terugdringen van het planoverschot door schrappen en/of faseren;
- Het vergroten van de diversiteit van het planaanbod door meer focus op het middensegment en minder op hoogwaardige segment;
- Het op gang brengen van transformatie en herstructurering door meer focus op realistische en kleinschalige plannen en prioriteiten.

6.3. Samenwerking in de regio

Structuur samenwerking regionaal economisch beleid en acquisitie

De regierol bij de afstemming tussen gemeenten over bedrijventerreinen, ligt bij het Stadsgewest Haaglanden. Het stadsgewest een regionaal openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus). Het is daarmee verplicht om minimaal een aantal specifieke taken op regionaal niveau uit te voeren. Eén van die taken is het vaststellen van regionaal beleid voor bedrijventerreinen. In de Bedrijventerreinenstrategie en het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020 (RSP) uit 2008 is dit beleid vastgelegd. Deze plannen ramen de behoefte tot 2020 en formuleren de ontwikkelings- en herstructureringsopgave (Stadsgewest Haaglanden, 2008a, www.haaglanden.nl).

Net als andere Wgr-plus regio's in Nederland, wordt het stadsgewest waarschijnlijk in 2015 afgeschaft. Hiervoor in de plaats komt een speciale vervoersregio Rotterdam-Den Haag. De gemeenten in de regio Rotterdam-Den Haag hebben het initiatief genomen om de samenwerking op een breder terrein vorm te geven en te komen tot de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. De metropoolregio krijgt onder andere de taak om een economische strategie te formuleren en om afstemming tussen gemeenten op dit vlak te verbeteren (www.haaglanden.nl). De Metropoolregio Rotterdam Den Haag beweegt zich op een hoog schaalniveau in economisch beleid en niet zozeer het operationele niveau van planning en programmering van bedrijventerreinen en de ontwikkeling en herstructurering daarvan (Gemeente Rijswijk, 2013).

Met uitzondering van de internationale markt, is er in de regio weinig sprake van regionale regie op de promotie en acquisitie van bedrijven. Het WestHolland Foreign Investment Agency (WFIA) is een loket voor internationale organisaties die zich in de regio Haaglanden en Leiden willen vestigen. Het Innovation-Quarter is een regionale organisatie die de internationale concurrentiekracht van het Zuid-Hollandse bedrijfsleven probeert te vergroten door marketing en acquisitie, financiering en participatie. Vooral Steenworp Vestigingsadviseurs (onderdeel Stadsgewest Haaglanden) is actief op de regionale bedrijventerreinenmarkt, maar is geen acquisitieorgaan. Het verzamelt en monitort informatie over beschikbaar bedrijfstvastgoed in de regio. Het adviseert bedrijven die zich in de regio willen vestigen of daarbinnen willen verhuizen naar bestaand vastgoed (www.haaglanden.nl, www.steenworp.nl).



Afbeelding 6.4. Bedrijventerrein Heron te Nootdorp.

Gespannen verhoudingen

De intergemeentelijke verhoudingen in de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen kennen in de regio Haaglanden een lange historie. Als na de Tweede Wereldoorlog de Haagse industriegrond is uitverkocht en de uitbreidingsruimte langzaam is verdwenen, gaat Den Haag op zoek naar nieuwe ruimte voor haar bedrijven in de regiogemeenten. Het draagvlak bij die buurgemeenten is daarvoor klein. Dit resulteert in lange annexatiediscussies en regelmatig machtsvertoon van de grote centrumstad. Een zeer recent voorbeeld daarvan is de (gedeeltelijke) verwerving van het bedrijventerrein Heron in Nootdorp door de gemeente Den Haag. De stad wil hier haar autoslopers en andere milieubelastende bedrijven naar toe verplaatsen, maar de gemeente Pijnacker-Nootdorp werkte jarenlang hieraan niet mee. Uiteindelijk werd die gemeente in 2007 na aandringen van Den Haag door de Provincie Zuid-Holland gedwongen om deze verplaatsing mogelijk te maken in het bestemmingsplan. Lang domineren dergelijke discussies de regionale verhoudingen. Dit komt het onderlinge vertrouwen en het draagvlak voor samenwerking niet ten goede. Niet voor niets memoreren betrokken bestuurders bij publieke presentaties regelmatig dat tot voor kort de wethouders elkaar 'in de regio met getrokken pistolen achterna renden'.

Succesvolle regionale uitvoering op projectbasis

Desondanks is door de jaren heen ook succesvolle samenwerking ontstaan bij de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen.

Het eerste resultaat wordt geboekt in de jaren vijftig. Rijswijk heeft dan het plan om ter plaatse van de Plaspoelpolder een groot industrieterrein van 58 hectare tot ontwikkeling te brengen. Een risicovol project voor zo'n kleine gemeente. Door de gunstige ligging is de Plaspoelpolder ook voor Haagse bedrijven aantrekkelijk. Den Haag en Rijswijk spreken af om dit industrieterrein samen te ontwikkelen en richten in 1953 het samenwerkingsverband 'Industrieschap de Plaspoelpolder' (IPP) op. Het betreft de oudste gemeenschappelijke regeling van Nederland. In de loop der jaren ontwikkelt het IPP ook andere bedrijventerreinen in de regio. Het heeft inmiddels de realisatie van ruim 120 hectare bedrijventerrein op haar naam staan, op grondgebied van Rijswijk, Den Haag en Westland (www.businessparkhaaglanden.nl). Een nieuwe stap nemen de gemeenten Midden-Delfland, Den Haag en Delft in 2004 met de oprichting van het Bedrijvenschap Harnaschpolder. Deze gemeenschappelijke regeling heeft tot doel de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein van ruim 80 hectare groot in de gemeente Midden-Delfland. Harnaschpolder moet voor een groot deel de opvang verzorgen van bedrijven die moeten vertrekken door de transformatie van Schieoevers (Delft) en Binckhorst (Den Haag). Participatie in het bedrijvenschap geeft Delft en Den Haag de gelegenheid tot zeggenschap en regie. In 2013 koopt Delft haar aandeel in het bedrijvenschap af als gevolg van de tegenvallende kavelverkoop, het stopzetten van de transformatie-opgave van de Schieoevers en andere (financiële en beleidsmatige) prioriteiten. De gemeenschappelijke regeling gaat daarna door op basis van een risicoverdeling in de verhouding Den Haag en Midden-Delfland van 85:15 (Gemeente Den Haag, 2005, Gemeente Delft, 2013).

Tenslotte is ook de gemeente Zoetermeer verbonden in gemeenschappelijke regelingen voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Samen met de gemeente Lansingerland (regio Rotterdam) ontwikkelt zij de bedrijventerreinen Bleizo en Prisma (www.bleizo.nl, www.prismabedrijvenpark.nl).

Lappendeken van organisaties en verantwoordelijkheden

Ondanks het succes van deze regionale samenwerkingsverbanden, concludeerde het adviesbureau BCI in 2010 dat de veelvoud aan partijen op de bedrijventerreinenmarkt de regio niet slagvaardiger heeft gemaakt. BCI constateerde een organisatorische lappendeken van gedeelde én verdeelde verantwoordelijkheden: negen gemeenten, vier bedrijvenschappen, één stadsgewest, Steenworp en een veelheid aan specialisten en acquisitieorganen (BCI, 2010).

Dit resulteerde ten eerste in onvoldoende verbinding tussen de regionale planning en programmering en de uitvoering. De regionale agenda werd erg door beleidsafdelingen bepaald en weinig vanuit de ervaringen uit de praktijk ingestoken. Dit leidde tot onvoldoende regie op de koppeling van het plannen van nieuw aanbod en de realisatie daarvan en tevens met het verwezenlijken van de transformatie- en herstructureringsopgaven. Ten tweede konden zoekende bedrijven vele loketten langs en die loketten vervolgens tegen elkaar uitspelen, bijvoorbeeld op de grondprijs. De regio kon die zoekende bedrijven vaak vervolgens niet vasthouden: als een bedrijf er niet uitkwam met een gemeente of schap, dan was er geen doorverwijzing naar een andere locatie en raakte de regio het bedrijf kwijt. De onderlinge concurrentie verhevigde met de komst van de crisis. Iedere organisatie trok zich terug in de optimalisatie van de eigen projecten en het al vrij homogeen planaanbod werd daardoor nog eenzijdiger.

De bovenstaande constatering zijn voor de regio vanaf 2010 aanleiding om te zoeken naar meer regionale regie in de ontwikkeling, uitgifte en acquisitie van bedrijventerreinen. Dit is de afgelopen jaren stapsgewijs tot ontwikkeling gekomen. Ik onderscheidt vier fasen, die ik hierna toelicht.

Fase 1. Initiatief en verwoorden gezamenlijke opgave (2010)

Henk Kool, wethouder Economie van de gemeente Den Haag en tevens bestuurder van het IPP en het Bedrijvenschap Plaspoelpolder, nam in 2010 het initiatief tot het bij elkaar roepen van een aantal collega wethouders in de regio. Kool merkte dat de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen stokte en herstructurering uitbleef. Marjolein Draijer, procesmanager van de regionale samenwerking: *“Samen kunnen we deze crisis bestrijden. Dat was echt het idee van Kool en daar is de samenwerking begonnen”*.

Het regionale beleid van stadsgewest, provincie en gemeenten ondersteunde tot dat moment aanleg van nog meer nieuwe terreinen, ondanks de al ingezette crisis. Draijer: *“Dat de hele markt en economie aan het veranderen was kwam onvoldoende aan. De beleidsafdelingen stonden eigenlijk recht tegenover de uitvoering. Zij vonden het initiatief van Kool om regionaal te gaan praten over het inperken van het aanbod eigenlijk een onnodige impulsieve actie. Ze hebben dit lang volgehouden en in die zin de oplossingen wel tegengewerkt”*.

Omdat samenwerking in de regio niet vanzelfsprekend was, werd met bescheiden stapjes gestart, vanuit een gedeelde problematiek in de uitvoering en voortbouwend op bestaande relaties. Draijer *“Den Haag is natuurlijk regionaal gezien de spil op het gebied van bedrijventerreinen. Er is een relatie met Rijswijk in het IPP, met Delft en Midden-Delfland in de Harnaschpolder en was ook in gesprek met Pijnacker-Nootdorp over Heron. Kool kon hier op voortbouwen. Westland heeft voor een groot deel een andere markt, Zoetermeer ligt geografisch iets verder weg en de andere gemeenten hebben eigenlijk geen bedrijventerreinen. Uit onderzoek blijkt ook dat de verhuisbewegingen van het MKB in een straal van 15 kilometer rond Den Haag plaatsvinden. Kortom: er was met die 5 gemeenten al samenwerking, het ging om dezelfde regionale markt en er was een gedeelde problematiek in de uitvoering. Kool is echt van de pragmatische benadering en is gewoon met deze gemeenten gestart”*.

In een brainstormsessie met de wethouders Economie van Den Haag, Rijswijk, Delft, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp werd besloten tot nader onderzoek door BCI (2010). Dat onderzoek gaf de vermoedens van de bestuurders gelijk en wees uit dat de verhouding tussen vraag en aanbod in de regio niet op orde was. BCI adviseerde de vijf gemeenten om het regionale planningsoverschot aan nieuwe bedrijventerreinen terug te brengen met 65 hectare. Bovendien constateerde BCI dat de onnodige concurrentie op het binnenhalen van bedrijven door diverse uitvoerende organisaties ongewenste effecten had op de prestaties in de uitgifte en herstructurering. Dit was voor de wethouders aanleiding regionale afspraken te gaan maken. Met als achterliggende doel het behoud en de groei van de regionale economie en werkgelegenheid, werd de volgende gezamenlijke opgave geformuleerd:

- Kwantitatieve ‘mismatch’ oplossen: de regionale planning en programmering aanpassen om vraag en aanbod weer in balans te brengen;
- Kwalitatieve ‘mismatch’ aanpakken: een meer onderscheidende profilering van bedrijventerreinen;
- Een verandering van werkwijze: van een aanbodgerichte werkwijze naar een vraaggerichte werkwijze, meer regionale regie op de totale ontwikkelkolom van bedrijventerreinen en slimmer, efficiënter werken (Gemeente Den Haag, 2013a).

Fase 2. Gezamenlijke intenties en strategie (2011)

De vijf portefeuillehouders maken in 2011 afspraken met elkaar in een intentieovereenkomst (Gemeente Den Haag et al., 2011). De gezamenlijke strategie bestaat uit twee parallelle stappen.

1. Bijstellen van het aanbod in kwaliteit en kwantiteit door te draaien aan drie knoppen:
 - Uitnemen: gepland aanbod terug van 135 hectare naar 70 hectare voor de periode 2011-2020;
 - Faseren: de bevrozing van een aantal terreinen voor de opvang van incidentele ‘grote klappers’ en als reservelocaties voor de toekomst (periode na 2020);
 - Bijstellen kwaliteitsniveaus: het zorgen voor een duidelijk kwalitatief onderscheidend aanbod door de aanpassing van doelgroepen, kwaliteiten en grondprijzen van terreinen aan de vraag;
2. Faciliteren van het regionale handelen door te draaien aan twee andere knoppen:

- Gezamenlijke organisatie: het streven om vanuit de bestaande gemeenschappelijke organisaties een regionale uitvoeringsorganisatie in te richten voor de gezamenlijke taken acquisitie, ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen;
- Gezamenlijke acquisitie: nadere uitwerking van de marktprofilering van de verschillende bedrijventerreinen en meer onderlinge afstemming op het gebied van acquisitie (Gemeente Den Haag, 2011, Gemeente Den Haag et al., 2011).

Hoewel het uitblijven van resultaten in de herstructurering wel één van de aanleidingen is voor de samenwerking, is deze opgave niet opgenomen in de afspraken. Er is bewust gekozen om te starten met het op orde brengen van de verhouding tussen vraag en aanbod. De achterliggende gedachte daarvan is dat dit tevens remmende effecten heeft op verhuisbewegingen van bedrijven die gevestigd zijn op de bestaande terreinen. Door het regionaal bundelen en versterken van marktkennis en acquisitie, kan daarnaast meer inzicht ontstaan in de opgave op bestaande terreinen en de wensen van die bedrijven. Draijer: *“Veel herstructureringsprojecten in de regio zijn onrendabel en er is weinig geld. Dat wordt dus erg moeilijk samenwerken. Het wordt snel weggeschoven en er wordt ook niet echt een gedeelde problematiek gevoeld. Het is de kracht van de vijf bestuurders geweest om niet direct alles aan elkaar te knopen en grootste, megalomane plannen te maken. De onderlinge relatie moest nog groeien. ‘We starten met wat wel kan lukken en als dat dan lukt, gaan we verder en kunnen we groeien’, dat was erg de gedachte. Gelukkig konden de bestuurders elkaar vinden in deze pragmatische benadering. Met andere type bestuurders was dat nooit gelukt”.*



Afbeelding 6.3. Kantoorleegstand op bedrijventerrein Plaspoelpolder, Rijswijk.

Fase 3. Afspraken over planaanbod, werkwijze en organisatie (2012-2013)

Na afronding van de intentieovereenkomst, werken de gemeenten aan drie parallelle trajecten. Dit resulteert in 2012 in samenwerkingsafspraken (Gemeente Den Haag et al., 2012) en in 2013 in een samenwerkingsovereenkomst (Gemeente Den Haag et al., 2013).

Ten eerste is een nadere kwantitatieve en kwalitatieve duiding gemaakt van het planaanbod dat gemeenten in de periode tot 2020 op de markt brengen. Het betreft totaal 47 hectare, verdeeld over zes bedrijventerreinen: De Landtong / Harbour Village (IPP), Sion en 't Haantje (Rijswijk) in Rijswijk, Heron in Nootdorp (Pijnacker-Nootdorp), Boezem II in Pijnacker (Pijnacker-Nootdorp), Wateringse Veld in Wateringen (IPP) en Harnaschpolder in Schipluiden (Bedrijvenschap Harnaschpolder). Op basis van een gezamenlijke analyse van de kenmerken van de verschillende terreinen, de sterke en zwakke kanten en de kansen en mogelijkheden is gekomen tot een eigen, onderscheidende profilering per bedrijventerrein. Het verlies door de uitfasering en uitname van circa 65 hectare planaanbod wordt voor eigen rekening van de verschillende organisaties verwerkt in de grondexploitaties en jaarrekeningen. Een jaarlijkse actualisatie van een 'programmatabel' moet vraag en aanbod ook in de toekomst in balans houden (Gemeente Den Haag et al., 2012, Gemeente Den Haag, 2013a).

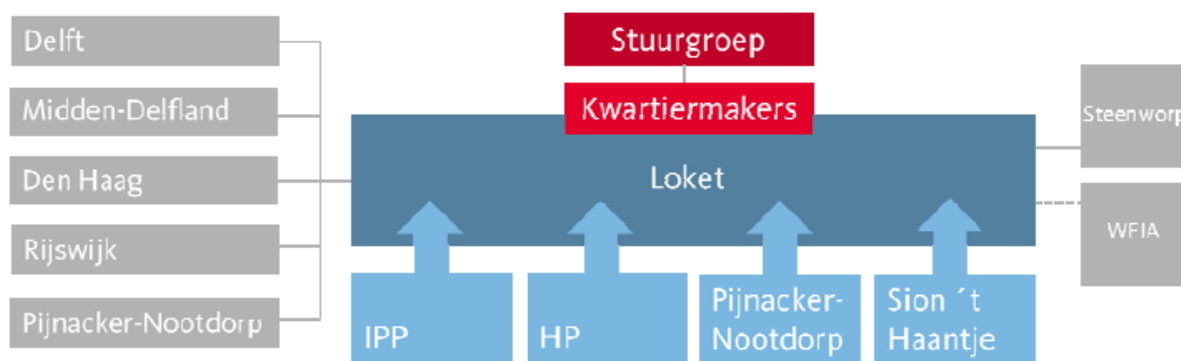
Organisatie	Terrein	Aanbod	Profilering
Gemeente Pijnacker-Nootdorp	Heron	9 ha	modern en milieu
Gemeente Pijnacker-Nootdorp	Boezem II	7 ha	lokaal, ambachtelijk, tuinbouw gerelateerd
Gemeente Rijswijk	Sion en 't Haantje	5 ha	kleinschalig en lokaal, groen en duurzaam
IPP	Wateringse Veld	2,9 ha	werkkerrein
IPP	Plaspoelpolder: Landtong	1,2 ha	kleinschalig
Bedrijvenschap Harnaschpolder	Harnaschpolder	22 ha	logistiek en distributie, agro-business

Figuur 6.2. Planaanbod tot 2020 met profilering. Bron: auteur, bewerking van Gemeente Den Haag et al., 2012.

Ten tweede is gewerkt aan een verandering van de cultuur en de werkwijze. Een pro-actieve, vraaggerichte en regionale marktbenadering moet de bestaande reactieve, aanbod- en locatiegerichte marktbenadering vervangen. Vroegtijdig contact met de klant en de wensen van de klant staan hierbij voorop. Het streven is daarnaast om een verschuiving in het denken en handelen te bereiken: van individueel belang naar gezamenlijk belang. Dat betekent een transparante en open houding naar elkaar toe en dat de partijen elkaar iets gunnen. De gemeenten spreken met elkaar af de volgende taken in gezamenlijkheid te gaan organiseren:

- Gezamenlijke monitoring van het actuele verkooptempo en de actuele (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag;
- Gezamenlijke promotie en acquisitie;
- Gezamenlijk bedrijvenloket voor de begeleiding van bedrijven naar passende locaties, in aanvulling op het reguliere accountmanagement van de afzonderlijke gemeenten;
- Het verkrijgen van inzicht in de prijsvorming en uitgiftevoorwaarden van de afzonderlijke deelnemers (Gemeente Den Haag, 2013a, Gemeente Den Haag et al., 2013).

Ten derde hebben de vijf gemeenten nader onderzocht hoe zij het beste de gezamenlijke organisatie en financiële afspraken konden vormgeven. Het streven van die gesprekken is aanvankelijk om tot verdergaande financiële en organisatorische samenwerking te komen, onder andere de verevening van de lusten en lasten, gezamenlijk grondprijsbeleid, fondsvorming en een regionale uitvoeringsorganisatie. Het bleek echter al snel dat de partijen daar nog niet klaar voor waren. Wantrouwen en slechte ervaringen uit het verleden spelen een te grote rol. Marjolein Draijer: *“Al die opties voor financiële afspraken zijn vaak zeer snel afgedaan als niet haalbaar. Dat werd als te ingewikkeld gezien, vanuit een angst voor te veel verbondenheid”*. Uiteindelijk benadrukken de partijen dat het vooral van het groot belang is om eerst daadwerkelijk aan de slag te gaan, voordat verdergaande samenwerking aan de orde is. Zij spreken tevens uit een gefaseerde opbouw van de samenwerking voor te staan via een ‘groeimodel’. Vooralsnog houden de gemeenten het bij een ‘netwerkorganisatie’ voor het gezamenlijk organiseren van de acquisitie en marketing. Dit wil zeggen dat de vijf gemeenten naar buiten toe één gezicht willen vormen, maar dat iedereen vanuit de eigen autonomie en zeggenschap acteert en op eigen kosten capaciteit en inzet levert. De financiële en juridische verantwoordelijkheden zoals de uitgifte van kavels, blijven dus bij de bestaande organisaties (Gemeente Den Haag et al., 2012 en 2013). Cees Boele, directeur IPP en kwartiermaker Businesspark Haaglanden: *“Het idee van een netwerksamenwerking komt vooral vanuit Delft. Dat was hun tegenhanger van het overdragen van verantwoordelijkheden. Zij wilden zich wel committeren en wel samen optrekken, maar dan wel als iedereen zijn eigen ding, vanuit de eigen autonomie kon blijven doen”*.



Figuur 6.3. Organisatieschema samenwerkingsafspraken (Gemeente Den Haag et al., 2012).

Om de samenwerking toch enigszins te verankeren en zodoende continuïteit en zekerheid te bieden, maken de gemeenten enkele nadere afspraken over de organisatorische invulling. Het streven is om de gezamenlijke acquisitietaken met een loketfunctie uit te laten voeren door een 'gezamenlijke werkorganisatie' zonder rechtspersoonlijkheid (figuur 6.3). De betrokken organisaties leveren drie kwartiermakers die de taak krijgen deze organisatie verder uit te werken door middel van *"horizontaal ambtelijk overleg, teneinde de ambtelijke samenwerking verder te vergroten en een cultuur van samenwerking te bevorderen"* (Gemeente Den Haag et al., 2012, p.2.). De kwartiermakers moeten tevens de samenwerking met Steenworp, WFIA, het stadsgewest en de provincie verder vormgeven. Opdrachtgever blijft de stuurgroep van vijf portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten (Gemeente Den Haag et al., 2012).

Fase 4. Regionalisering acquisitie in loket Businesspark Haaglanden (2013-2014)

In 2013 volgt de oprichting van een regionaal frontoffice door vier van de vijf gemeenten (Den Haag, Rijswijk, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp): de Stichting Businesspark Haaglanden. Deze stichting heeft tot doel *"door middel van acquisitie en marketing ten aanzien van de bedrijventerreinen in de regio Haaglanden de door de deelnemende gemeenten gevormde netwerkorganisatie te ondersteunen in het nastreven van de gezamenlijke doelstelling behoud en uitbreiding van werkgelegenheid in de regio"* (Gemeente Den Haag et al., 2014).

De oprichting van de Stichting Businesspark Haaglanden is een juridische verankering van de stapsgewijze intensivering van de samenwerking in de periode van 2010 tot 2013. Het betreft een formeel, uitvoerend vehikel naast de tot dan toe gehanteerde informele samenwerking. Directe aanleiding betreft een eenmalige bijdrage van de gemeente Den Haag uit vrijgevallen middelen van € 100.000,-. Omdat louter de gezamenlijke acquisitie- en marketingactiviteiten onder de vlag van de stichting komen en het personeel en budget vanuit de bestaande organisaties komt, werd een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid (te) zwaar geacht. Een stichting is geen zware rechtspersoon en biedt voldoende flexibiliteit voor de toekomst, bijvoorbeeld voor de uitbreiding met andere gemeenten en bedrijvenlocaties in Haaglanden. De vijf portefeuillehouders vormen samen het bestuur, met een gelijke verdeling aan zeggenschap (Gemeente Den Haag, 2013a en b, Gemeente Rijswijk, 2013).

De gemeente Delft besloot niet deel te nemen aan de stichting. Het had sinds haar uittreding uit het Bedrijvenschap Harnaschpolder in datzelfde jaar, geen bedrijventerreinen meer in exploitatie en dus geen financiële belangen in de acquisitie en uitgifte van bedrijventerreinen. In dit kader werd deelname aan de stichting en het loket als een te grote stap gezien. Delft is echter nog wel onderdeel van de informelere netwerksamenwerking en blijft als 'kennis- en afstemmingslid' aanschuiven in de regionale stuurgroep.



Afbeelding 6.5. Banner Businesspark Haaglanden.

Businesspark Haaglanden is een 'front office'. Vier regionale accountmanagers vormen een acquisitieteam en het regionale loket voor zoekende bedrijven. Kennis van de regio, de wensen van de klant en de overeengekomen profilering van ieder bedrijventerrein, moeten de accountmanagers richting geven in de begeleiding en advisering van die bedrijven. Zij richten zich daarbij enkel op de zes eerder genoemde bedrijventerreinen. Paul van Joolingen, directeur van het Bedrijvenschap Harnaschpolder en tevens kwartiermaker van Businesspark Haaglanden: *"Wij willen ten eerste het proces rondom de rondreizende zoekers organiseren. Niet alle vier of vijf veel tijd en energie spenderen aan een zoeker, maar één keer. Dus één loket, één frontoffice. Dat is prettig voor de klant en wij worden niet tegen elkaar uitgespeeld. Dat een bedrijf in de regio terecht komt is het belangrijkste. Ten tweede willen wij de lokale vraag ook lokaal accommoderen. Dat wil zeggen dat we voor bedrijven een plek zoeken zo dicht mogelijk bij de huidige vestiging. Dat wil dat bedrijf meestal zelf ook en de gemeente wil haar bedrijven graag behouden. Zo voorkom je ook onnodige concurrentie en scheve gezichten bij de politiek. Ten derde willen we de landelijke vraag accommoderen. Dat betekent profilering en promotie van de regio op landelijk niveau. Je hebt het dan*

over bedrijven die in de hele Randstad of zelf heel Nederland zoeken naar een nieuwe locatie. Je staat veel sterker als je samen met de regio die markt benadert en de regio promoot”.

De juridische en financiële bevoegdheden, zoals vergunningverlening of gronduitgifte blijven onderdeel van de moederorganisaties, dat wil zeggen de gemeenten en schappen: de zogenaamde de ‘backoffices’. Businesspark Haaglanden fungeert als schakel en intermediair. Het staat gemeenten of schappen vrij om buiten het gezamenlijke loket om bedrijven te benaderen. Dat hoeft volgens de betrokkenen geen probleem te zijn. Uiteindelijk kiest en bepaalt de klant. De toegepaste profilering van bedrijventerreinen zorgt voor keuze en dus in potentie tot minder concurrentie tussen bedrijventerreinen en organisaties. Er is tevens een duidelijke knip tussen de taken en verantwoordelijkheden tussen frontoffice en backoffice. Vervolgens blijft openheid, transparantie, goede communicatie en vertrouwen volgens de betrokkenen cruciaal om opportunistisch en competitief gedrag uit te sluiten.

Ambities en opgaven voor de komende jaren

De vijf gemeenten willen de samenwerking in de toekomst verder uitbouwen. Zij zien nog voldoende ruimte voor intensivering, verdieping en verbreding.

Ten eerste streven de deelnemende partijen naar een verdieping van de kennis en informatie over de regionale markt en de ontwikkelingen daarin. Het idee is dat door kennis en informatie met elkaar op te bouwen en uit te wisselen, er meerwaarde ontstaat en de kansen beter kunnen worden opgepakt. Van Joolingen: *“Door hierin samen te werken ben je meer in staat om de eerste signalen uit de markt op te vangen. Je hebt een voorsprong door de kennis die je samen hebt opgebouwd en de vele klantcontacten die je samen hebt. Je weet precies wat er speelt en waar de dynamiek zit”.*

Ten tweede is het streven om de regionale kennis- en informatiedeling, bemiddeling en acquisitie voor nieuwe bedrijventerreinen te verbreden naar bestaande bedrijventerreinen en bedrijfstvastgoed. In de regio is al jarenlang Steenworp Vestigingsadviseurs als onderdeel van het Stadsgewest Haaglanden actief in de informatievoorziening en bemiddeling voor bestaand bedrijfstvastgoed. Mede gezien het opheffen van het stadsgewest, zoeken Steenworp en Businesspark Haaglanden verbinding en/of integratie met elkaar. Het datasysteem van Steenworp kan worden gedeeld en uitgebreid naar nieuwe bedrijventerreinen. Businesspark Haaglanden wordt dan een breed regionaal centrum voor de kennis, bemiddeling en acquisitie op het gebied van bedrijventerreinen. Draijer: *“Eén organisatie die in volle breedte de regionale economie stimuleert”.* Het achterliggende streven is volgens Cees Boele om op deze wijze ook de herstructurering meer op gang te brengen. *“Herstructurering gaat niet lukken met het klassieke denken vanuit grote, integrale plannen. Dat is onhaalbaar. Wat je als overheid wel kan doen, naast de inrichting van de openbare ruimte, is initiatieven stimuleren en faciliteren. Dit kan met een scan van het bestaand vastgoed, het in beeld brengen van de kansen en problemen op een terrein, de vraag van de ondernemers duidelijk krijgen en de kansrijke niches benoemen. Door die vraag en niches te stimuleren in overleg met de ondernemers, ontstaan kansen voor herstructurering. In combinatie met de regionale, gemeenschappelijke marktbenadering kan je daarmee bedrijven op regionale schaal bedienen en vasthouden”.*

Ten derde streeft Businesspark Haaglanden naar verdere promotie en groei van de eigen naamsbekendheid door intensievere relaties aan te gaan met ondernemers, ontwikkelaars en makelaars en door aanwezigheid op verschillende (inter)nationale beurzen. Van Joolingen: *“Landelijk zoekende bedrijven doen dat allemaal via een grote, nationale makelaar. Dat betekent dat je die relatie moet verstevigen als je die grote bedrijven wil binnenhalen”.*

Ten vierde is het streven om de samenwerking in de toekomst langzaam verder uit te breiden met andere partners. Aanvankelijk is bewust gestart met vijf gemeenten met de grootste gemeenschappelijke probleemdefinitie. Vanuit het besef dat de regionale economie niet ophoudt bij de grenzen van die vijf gemeenten, staat de samenwerking open voor een organisatorische schaalvergroting. Om het opgebouwde vertrouwen niet te verstoren, neemt men een voorzichtige en stapsgewijze aanpak voor. Op dit moment lopen gesprekken met de gemeente Zoetermeer. Marjolein Draijer: *“Zoetermeer ziet de meerwaarde van één gezicht en één loket. Zij zien dat ze het niet alleen kunnen en dat de samenwerking van Businessplan Haaglanden werkt, dus willen ze graag aanhaken”.* Ook bij de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Westland bestaat behoefte aan meer kennisdeling en afstemming in de regio. De verwachting is dat zij de komende jaren in ieder geval als agendalid zullen aanschuiven (Gemeente Rijswijk, 2013).



Afbeelding 6.6. Uitbreiding Businesspark Haaglanden naar bestaande bedrijventerreinen?

Verdergaande financiële samenwerking in de toekomst, zoals bijvoorbeeld regionale verevening en gezamenlijk grondprijnsbeleid zien de partners op dit moment ‘niet direct als wenselijk of noodzakelijk’ (Boele) of ‘niet werkbaar en moeilijk te realiseren’ (Van Joolingen). Cees Boele: *“Dan gaan de luiken als snel dicht bij gemeenten. Er gaan dan namelijk andere dingen spelen. Als je het hebt over samenwerking over strategie en economie, dan kan je elkaar snel vinden in een gezamenlijk belang en snap je elkaar. Als je financiën wil gaan delen, dan komen er andere mensen aan tafel met andere belangen en andere uitgangspunten. Het wordt dan complexer. Andere sentimenten gaan ook spelen. Je raakt toch het algemene financiële beleid en de autonomie van gemeenten. De vraag is of je dat moet willen en wat je er ook aan hebt. Volgens mij werkt het goed als je acquisitie en begeleiding van bedrijven regionaal organiseert en daarvoor is het ook nodig dat je openheid over financiën en grondprijzen nastreeft. Vervolgens moet je de financiële bevoegdheden laten bij het lokale bestuur”. “Er ontstond in deze discussie veel ontspanning toen wij de scheiding aanbrachten in de front office, dus de regionale aanpak en de backoffice, dus de gemeente. Dat is echt belangrijk geweest. Daarvoor hadden we gesproken over de integratie van financiën. Er was toen best veel wantrouwen en tegenwerking. Gemeenten waren absoluut niet bereid om openheid te geven over hun grondprijzen, terwijl dat toch helemaal niet zo’n probleem zou moeten zijn. Men was gewoon bang dat dit tot de verkeerde dingen zou leiden, het te ver zou gaan en ten koste zou gaan van de eigen vrijheid. Toen we die duidelijke scheiding aanbrachten, veranderde dat heel snel. Opeens was er openheid en nu is het helemaal geen probleem meer om inzicht te geven in de grondprijzen”*. Binnenkort brengen de partners een gezamenlijke grondprijzenbrief naar buiten. Het betreft geen gezamenlijk beleid, maar duidelijkheid en openheid naar elkaar en naar de klant toe over welke grondprijzen iedere partij voor haar terrein vraagt. Ook verdergaande organisatorische verdieping is vooralsnog geen streven. Het gezamenlijke optreden is gericht op het bereiken van gezamenlijke meerwaarde. Een gezamenlijke organisatie en gedeelde financiën acht men daarvoor niet noodzakelijk en bovendien niet haalbaar. Draijer: *“Kool had een echte regionale uitvoeringsorganisatie wel als streefbeeld. Het is ook meerder keren ambtelijk onderzocht. Tegelijkertijd wil Kool geen conflicten veroorzaken en is hij vooral op zoek naar haalbare doelen. Vanuit de grote organisatie Den Haag zijn er niet zo snel bezwaren als je de uitvoering van bedrijventerreinen op afstand plaatst. Vanuit de totale begroting gezien is dat niet zo’n onderwerp. Dat ligt bij kleine gemeenten toch anders. Daar heeft het veel consequenties voor de lokale autonomie en de financiën. Dat ligt politiek veel gevoeliger”*.

De samenwerking werkt continu aan het creëren en uitbouwen van draagvlak bij diverse interne en externe stakeholders, waaronder de eigen gemeenten, het Stadsgewest Haaglanden, de provincie en diverse belangenverenigingen. De samenwerking is tot nu toe erg afhankelijk geweest van een aantal bestuurders en ambtenaren. Bovendien steunt het in de lichte organisatorische opzet veel op vertrouwen en goede wil. Om die kwetsbaarheden op te vangen is breed draagvlak, verankering en continuïteit een belangrijke opgave.

Een belangrijk onderdeel daarvan is het vasthouden van het bestuurlijk commitment. Nu de transitie is volbracht van bestuurlijk initiatief naar ambtelijke uitvoering, is het van belang dat de bestuurders een actieve rol blijven spelen zodat bij hen het draagvlak groot blijft. Het helpt wel dat na verkiezingen vier wethouders zijn aangebleven. Alleen de Haagse wethouder Kool is niet teruggekomen. Boele: *“Wat gaat er gebeuren als de resultaten tegenvallen? Dat zou dan wel niet zozeer door de samenwerking zijn, maar vooral de crisis. De samenwerking moet alleen nog wel groeien. Bij dit soort processen gaat het langzaam. Bestuurders willen toch vaak snel resultaat zien. Dat is een risico. Politiek ongeduld zou tot ongelukjes kunnen leiden”*.

Ook het verder betrekken van de ambtelijke organisaties van de gemeenten is een belangrijke opgave. Businesspark Haaglanden ervaart nog te veel regeldruk en een starre, stroperige houding bij gemeenten. Zij denken en werken nog onvoldoende oplossings- en vraaggericht, waardoor kansen verloren gaan. Marjolein Draijer: *“Den Haag was in eerste instantie de initiatiefnemer en de drijvende kracht. De kleinere gemeenten waren terughoudend en conservatief. Nu zie je juist het tegenovergestelde. Zij implementeren de nieuwe, vraaggerichte werkwijze veel sneller. Commitment en erkenning behouden in een grote en logge organisatie is veel moeilijker”*.

6.4. Analyse van resultaten en proces

Het antwoord op de regionale opgaven

Vanuit een gezamenlijk probleembesef hebben vijf gemeenten en twee bedrijfsschappen in de regio Haaglanden in samenhang de belangrijkste regionale opgaven opgepakt. Dat lijkt zijn vruchten te gaan afwerpen.

Ten eerste is de kwantitatieve ‘mismatch’ opgelost. Vraag en aanbod zijn in balans gebracht door het maken van regionale afspraken over aanpassing van de planning en programmering. De ontwikkeling van een aantal terreinen is stopgezet of naar achteren geschoven. De financiële lasten van die ingrijpende keuzes zijn lokaal verwerkt door de verschillende organisaties.

Ten tweede is kwalitatieve ‘mismatch’ opgelost. Vrijwel alle bedrijventerreinen in de regio richtten zich voorheen op dezelfde (of alle) doelgroepen en onvoldoende op de vraag in de markt. Gezamenlijk zijn keuzes gemaakt voor een meer onderscheidende profilering van de verschillende bedrijventerreinen, waarbij meer focus op het middensegment (de zogenaamde werkterreinen) en minder op het hoogwaardige segment is aangebracht. Waar nodig zijn aanpassingen in de grondprijzen, stedenbouwkundige plannen en bestemmingsplannen doorgevoerd.

Ten derde is gestart met de verandering van de werkwijze met als doel de onderlinge concurrentie zoveel mogelijk tegen te gaan en samen te werken aan de groei van de regionale werkgelegenheid en economie. De aanpak van de kwantitatieve en kwalitatieve mismatch is hiertoe de eerste aanzet. Daarnaast gaat het om de verschuiving van een reactieve naar een pro-actieve acquisitie, van een aanbod- naar een vraaggerichte benadering van de markt en een verschuiving van individueel belang naar gezamenlijk, regionaal belang in het denken en handelen. De Stichting Businesspark Haaglanden is als intermediaire organisatie opgericht om de regionale kennis- en informatiedeling, de bemiddeling naar bedrijven en de regionale acquisitie van bedrijventerreinen op te pakken. Door het verzamelen en delen van kennis over de markt en samenwerking in de marketing en acquisitie, ontstaat meer regie op de totale ontwikkelkolom. Bovendien wordt efficiënter gewerkt binnen bestaande budgetten, aangezien door de samenwerking dubbelingen uit de organisaties worden gehaald.

De regio benadert de markt met één gezicht, terwijl de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheden en vrijheden voor de planning, programmering, ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen bij de betrokken organisaties zijn gebleven. Vooralsnog is er geen streven om de samenwerking op korte termijn verder uit te bouwen naar een gezamenlijk grondprijnsbeleid, een uitvoeringsorganisatie of fondsen. Hier is nog geen draagvlak voor omdat diverse organisaties de eigen autonomie willen behouden. Bovendien denken de partners de gezamenlijke doelen ook met lichte samenwerkingsvormen te kunnen behalen.

De ingezette veranderingen lijken langzaam tot succes te leiden. Zowel ondernemers als de deelnemende organisaties ervaren de nieuwe werkwijze als positief. Ondernemers weten Businesspark Haaglanden steeds makkelijker te vinden. De klant staat centraal, krijgt meer begeleiding en informatie en ervaart

daarbij meer transparantie. Het eindeloze ‘shoppen’ en uitspelen door bedrijven is verdwenen. De markt lijkt bovendien enigszins in beweging te komen. Cees Boele: *“In het ondernemersplan van Businesspark Haaglanden hebben we voor 2014 de uitgifte van een bepaald aantal vierkante meters als doel gesteld. Daarin zijn we nu al geslaagd”. “Nou is het natuurlijk de vraag of dat door het Businesspark Haaglanden komt. Ik geloof van wel. We trekken echt samen op. We gaan samen op zoek naar de beste locatie voor een bedrijf. Als het vervolgens niet op een locatie lukt, dan proberen we het op een andere locatie en bij een andere gemeente. Dat is al bij een aantal bedrijven ook zo gebeurt”.*

Vooralsnog is gekozen voor een beperkte aanpak van de regionale problematiek. De samenwerking is afgebakend tot een aantal bedrijventerreinen en organisaties. De regionale bedrijventerreinenmarkt is groter. Het aandeel van de vijf gemeenten in het totale aanbod van nieuwe bedrijventerreinen in Haaglanden tot 2020 is slechts 40%. Ook zijn nog geen concrete oplossingen geformuleerd voor de regionale herstructureringsopgave. De gedachte is ook dat de bestaande bedrijventerreinen op termijn zullen profiteren van de gecreëerde schaarste op de markt en de gezamenlijke, vraaggerichte benadering. Vooralsnog zet de veroudering van de terreinen door en komen herstructureringsplannen maar mondjesmaat van de grond. De partners hebben in dit kader wel een groeimodel voor ogen, met de intensivering en verbreding van de reikwijdte van de samenwerking.

Analyse proces en relaties

Het totstandkomingsproces van de samenwerking in Haaglanden kenmerkt zich door de pragmatische en stapsgewijze aanpak en de doorslaggevende rol van het bestuurlijke initiatief. Niet vanuit een ambtelijk, beleidsmatig streven naar meer samenwerking, maar vanuit een bestuurlijke probleemperceptie van de praktijk is gezocht naar concrete oplossingen. Omdat samenwerking niet vanzelfsprekend was in de regio, is voorzichtig gewerkt aan een verdere uitbouw. Elke succesvolle stap legitimeerde een vervolgstap.

De bereikte resultaten zien de betrokkenen voor een groot deel als een verdienste van de Haagse wethouder Henk Kool. Vanuit het streven om vooral de regionale economie op orde te krijgen, nam Kool pragmatisch en onbaatzuchtig het initiatief en de leiderschapsrol. Dat kweekte veel vertrouwen bij de andere bestuurders.

Belangrijk is tevens geweest dat de uitwerking van de geformuleerde oplossingen is opgepakt vanuit de specifieke uitvoeringsorganisaties Harnaschpolder en IPP. Die organisaties hadden direct baat bij de oplossing van de regionale opgave en staan bovendien meer op afstand van de regionale gevoeligheden tussen gemeenten. Cees Boele: *“Het leidde daarmee niet tot grootst opgezette en beleidsmatige samenwerkingsconcepten en bijna wetenschappelijke probleemanalyses en oplossingen. Het leidde tot concrete, uitvoeringsgerichte stappen vanuit een gezamenlijk gevoelde urgentie”.*

De langzame opbouw van de bestuurlijk samenwerking heeft ook op ambtelijk niveau zijn weerslag gekregen. Aanvankelijk zat daar de meeste weerstand, ook omdat er bij de start werd aangestuurd op de verevening van kosten en baten en een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. De (financiële) belangen liepen daarvoor te veel uiteen. Sinds dergelijke ideeën op de lange baan zijn geschoven, kunnen de partijen elkaar steeds makkelijker vinden. Er vindt vroegtijdige afstemming plaats en informatie wordt open en transparant uitgewisseld. De onnodige concurrentie is voor een groot deel verdwenen. Cees Boele merkt een duidelijke verandering in de werkwijze en houding: *“Twee jaar geleden was het in het directeurenoverleg af en toe nog argwanend en werd de kat uit de boom gekeken. Dat is omgeslagen. Het zijn open gespreken, je weet precies waar iedereen mee bezig is. We doen het vanuit een gemeenschappelijke visie. Er is honderd procent vertrouwen”.* Draijer: *“Vanuit een negatieve blik kan je de samenwerking als traag en onbevredigend zien. Zoveel concrete successen zijn er misschien niet behaald. Maar toch is er wel veel opgebouwd. De onderlinge concurrentie is weggenomen. Het is niet meer iedereen voor zich. We vormen één open en transparant gezicht naar de markt, we gunnen elkaar iets en er is steeds meer vertrouwen”.* Belangrijk in de opbouw van dit onderling vertrouwen is volgens Cees Boele de gelijkwaardige verdeling in de samenwerking. *“Kool heeft vanaf het begin een gelijkwaardige positie voor iedereen nagestreefd. Den Haag had de grootste belangen in verband met de rol in het IPP en Harnaschpolder, dus ook potentieel het meeste profijt. Bovendien is de financiële inbreng van Den Haag het grootste. Maar de stemverhouding in Businesspark Haaglanden tussen iedereen is gelijk. Dat heeft heel goed gewerkt. Kool kreeg als tegenprestatie de voorzittersrol, maar ook die gunde hij aan anderen. Dat gaf iedereen vertrouwen”.*

Volgens de betrokkenen is het gelukt om voor iedere partner profijt van de samenwerking te verzekeren. De regio vormt één gezicht naar de markt, er zijn afspraken gemaakt over de werkwijze en de regels voor

onderlinge doorverwijzing, er is een cultuur van openheid en daar binnen kan iedere partner haar eigen belangen optimaliseren. Omdat de verschillen tussen de bedrijventerreinen zijn vergroot, er dus iets te kiezen valt en de klant vervolgens in staat wordt gesteld om die keuze te bepalen, kan onderlinge rivaliteit, opportunistisch gedrag en wantrouwen tussen de partners zoveel mogelijk worden voorkomen. Cees Boele: *“Daarnaast profiteren wij allemaal van de samenwerking omdat je samen een grotere markt kan benaderen. Je hebt meer bereik, waar Den Haag echt van kan profiteren. Ook wissel je kennis met elkaar uit over de markt en over hoe je iets kan aanpakken en dat helpt, voor iedereen”*. Zowel Boele als Van Joolingen noemt het gezamenlijk optreden van Businesspark Haaglanden tijdens de Provada beurs als één van de belangrijke voorbeelden van het behaalde succes. Boele: *“Voor een kleine gemeente zoals Pijnacker-Nootdorp is het moeilijk om je bij zo’n evenement te profileren. Dat lukt gewoon niet. Door samen te werken, krijgen ze de mogelijkheid om te acteren op een heel ander podium. Daar hebben ze echt profijt van”*.

De vijf gemeenten hebben veel energie gestoken in het betrekken en informeren van de andere gemeenten in de regio, het Stadsgewest Haaglanden, de Provincie Zuid-Holland, de Kamer van Koophandel en de diverse belangenverenigingen. De andere regiogemeenten deelden niet de gezamenlijke urgentie van de vijf gemeenten en gaven hen de ruimte om tot een eigen oplossing te komen. Het gezamenlijke optreden kon op draagvlak rekenen bij de Provincie Zuid-Holland en het Stadsgewest Haaglanden. De vijf gemeenten kregen van hen daarom veel vrijheid om de samenwerking verder uit te bouwen. Niet onbelangrijk, omdat zowel Haaglanden als de provincie tot voor kort eisten dat de gemeenten vasthielden aan de aantallen uit de vastgestelde programmering van het RSP. Dat leidde bijvoorbeeld tot winst voor de geplande woningbouwontwikkeling in Rijswijk Zuid, omdat de geprogrammeerde 15 hectare bedrijventerrein in de gebieden Sion en ’t Haantje kon worden bijgesteld naar 5 hectare met een lagere milieucategorie (Gemeente Rijswijk, 2013).

6.5. Succes- en faalfactoren uit de regio Haaglanden

Vanuit de beschreven praktijk van de samenwerking in Haaglanden, kom ik tot de volgende concluderende schets van een aantal succes- en faalfactoren voor het opzetten van regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt:

- Start vanuit een gemeenschappelijke urgentie: een concreet probleem in de uitvoering als katalysator;
- Een grote, daadkrachtige speler kan met onbaatzuchtig en pragmatisch leiderschap het verschil maken en andere spelers aan zich binden;
- Comité bestuurders vanaf het begin en geef hen de ruimte om initiatief en verantwoordelijkheid te nemen;
- Start bescheiden en probeer van onderop naar haalbare doelen en maatregelen te zoeken en zodoende iets (stapsgewijs) op te bouwen;
- Neem ook de tijd om te investeren in het opbouwen van vertrouwen en openheid, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau;
- Zorg voor breed draagvlak en continuïteit door iedere relevante actor gedurende het proces mee te nemen en op een open, transparante wijze te informeren;
- Laat de probleemeigenaren de oplossingen uitwerken, bij voorkeur op afstand van de gemeentelijke gevoeligheden;
- Zet niet te hard en te snel in op het maken van afspraken over de verdeling van geld en het uit handen geven van verantwoordelijkheden. Dat kan onnodig polariserend werken;
- Gezamenlijk meerwaarde op de bedrijventerreinenmarkt kan worden bereikt met een gezamenlijke marktbenadering, het delen en/of vergroten van (markt)kennis en netwerken, het maken van afspraken over aanbod en profilering van terreinen, het stroomlijnen van processen en (kosten)efficiënter werken;
- Breng een duidelijke scheiding in frontoffice (regionale meerwaarde) en backoffice (lokale verantwoordelijkheden);
- Breng onderlinge verschillen aan door bijvoorbeeld segmentering van terreinen om onderlinge concurrentie te verminderen;
- Stuur op een lichte organisatorische inbedding van de gezamenlijke doelen en laat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden zo veel mogelijk lokaal.

7. Regio Drechtsteden: 'Samen stad aan het water'



7.1. Inleiding

Bedrijventerreinen zijn zeer belangrijk in de economische structuur van de regio Drechtsteden. De economische prestaties van de regio blijven al decennialang achter. Om tot een omslag te kunnen komen, werken de zes regiogemeenten sinds de jaren negentig gezamenlijk aan de planning, programmering en uitvoering van bedrijventerreinen. De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) is actief in de uitvoering van zowel herstructurering als nieuwe uitgifte.

Omdat er sprake is van een langdurige en vergevorderde samenwerking, is een nadere beschouwing van de doorlopen processen en bereikte resultaten in de Drechtsteden bruikbaar voor dit onderzoek. Bovendien kan ik tot uitspraken komen over de wenselijkheid van een regionale ontwikkelingsmaatschappij om tot effectieve resultaten op de bedrijventerreinenmarkt te komen en de bevindingen uit het literatuuronderzoek op dit punt nader toetsen.

Dit hoofdstuk beschrijft de specifieke problematiek op de regionale bedrijventerreinenmarkt en de geformuleerde oplossingen. Tevens ga ik in op de dynamiek in de samenwerking en behaalde resultaten. Ik sluit af met een schets van een aantal succes- en faalfactoren.

Het hoofdstuk is tot stand gekomen aan de hand van literatuuronderzoek en twee open interviews. De gesprekken hebben plaatsgevonden met Wim van der Linden (senior beleidsmedewerker Economie van de gemeente Dordrecht en tevens op projectbasis voor de Regio Drechtsteden en haar gemeenten) en Paul Vismans (directeur ROM-D).



Afbeelding 7.1. De Drechtsteden.

7.2. De regio en haar bedrijventerreinen

Algemene karakteristiek regio

De regio Drechtsteden is een stedelijk gebied aan de zuidkant van de Randstad, ten zuidoosten van Rotterdam. Het kent zes gemeenten: Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Dordrecht is het centrum van de regio. Daaromheen liggen de vijf kleinere gemeenten en bijzondere natuurgebieden zoals de Biesbosch, de Alblasserwaard en Hoeksche Waard. De regio wordt doorsneden door rivieren. Van oudsher heeft water dan ook een belangrijke rol. Door handel

over het water drijven, schepen te bouwen en havens aan te leggen, ontwikkelden de zes steden samen zich tot een internationaal toonaangevend (kennis)cluster in de maritieme sector. De onderlinge afhankelijkheid tussen de gemeenten op terreinen als de woningmarkt, economie, bereikbaarheid en het sociale domein is groot. Tegelijkertijd hebben de steden allen een eigen identiteit behouden en voelen hun inwoners zich sterk met hun eigen gemeenschap verbonden. Het water is vaak de mentale scheidslijn met de burens. De grote stad Dordrecht bevindt zich dan ook nog al eens in meerdere opzichten op een eiland in de regio (Drechtsteden, 2010, www.drechtsteden.nl).

Kenmerken Regio Drechtsteden (2009)

- Gemeenten: 6
- Inwoners: 270.000
- Bedrijventerreinen: 59 (1.231 hectare)
- Bedrijven in regio: 9.995
- Bedrijfsvestigingen op bedrijventerreinen: 2.515 (25% van totaal)
- Arbeidsplaatsen op bedrijventerreinen: 50.633 (49,5% van totaal)
- Geplande uitgeefbare grond voor bedrijven (tot 2020): 91 hectare
- Herstructureringsopgave: tussen 250 en 500 hectare

Bronnen: Drechtsteden (2009b), Onderzoekscentrum Drechtsteden (2010)

Regionale economie en bedrijventerreinenmarkt

Bepalend voor de structuur van de regionale economie is de strategische positie als knooppunt van diverse spoor-, auto- en vaarwegen tussen Rotterdam, Breda en Antwerpen en het Ruhrgebied. De regio heeft hierdoor een goede marktpositie in de sectoren handel, logistiek, bouw en industrie. Centraal staat echter van oudsher de kennis en kunde op en aan het water. Het gaat om scheepsbouw en -reparatie, de baggerindustrie, binnenvaart en andere maritieme bedrijvigheid. Er zijn verschillende 'wereldspelers' (zoals Boskalis, IHC Merwede en Visser & Smit Hanab) en een groot aantal middelgrote en kleine toeleveranciers uit de maritieme bedrijfstak. In totaal kent deze maritieme sector in de regio ruim 850 bedrijven en bijna 8.000 werknemers (www.drechtsteden.nl).

Hoewel sinds de jaren negentig een voorzichtige kentering is ingezet, is de economische ontwikkeling van de Drechtsteden de afgelopen decennia achtergebleven bij de rest van Nederland en de Zuidvleugel van de Randstad. De Drechtsteden hebben relatief weinig werkgelegenheid per inwoner en het aantal langdurige werklozen is hoog. De eenzijdigheid van de economische structuur en het relatief lage opleidingsniveau van de beroepsbevolking maken de regio kwetsbaar. *"De Drechtsteden liggen in een competitieve regio, binnen de invloedssfeer van 'grote broer' Rotterdam. Concurrerende economische milieus in Brabant, Rijnmond en Groene Hart zorgen ervoor dat zonder actief beleid koopkracht, werkgelegenheid en bedrijvigheid weglekt naar de omliggende regio's"* (Drechtsteden, 2008, p. 8). Uit analyses van de gemeenten blijkt dat de economische ontwikkeling vooral 'weglekt' naar andere regio's door een aantal specifieke knelpunten (Drechtsteden, 2012a):

- Weinig ruimte om te ondernemen;
- De promotie en acquisitiesector is versnipperd;
- De aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt is onvoldoende: tekort aan vakkrachten/talent;
- Valorisatie van kennis: te weinig kennis wordt daadwerkelijk toegepast bij bedrijven.

Bovendien heeft de regionale economie een *"verrommeld karakter"*: *"de economische ontwikkeling is in het verleden onvoldoende op elkaar afgestemd en contrasten tussen industrie en woonmilieus bedreigen de leefbaarheid. De Drechtsteden kennen een complexe milieuproblematiek, woon- en werkmilieus liggen tegen elkaar aan en bedreigen elkaars vitaliteit"* (Drechtsteden, 2008, p. 8).

De bedrijventerreinenmarkt speelt een belangrijke rol in de regionale economie. De toegevoegde waarde van de bedrijventerreinen is €2,7 miljard en ongeveer de helft van alle werkgelegenheid in de regio is hier te vinden. Een groot deel (circa een derde) daarvan is water- en kadegebonden; de zogenaamde natte bedrijventerreinen. Bijna de helft van de banen op bedrijventerreinen is te vinden op deze natte terreinen. De regio kent meerdere relatief grote binnenhavens en één vrij kleine zeehaven. Met name de zeehaven is onderdeel van een bovenregionale markt en lift mee op de groei van de Rotterdamse haven. Groei en dynamiek op de bedrijventerreinen is sinds de eeuwwisseling vooral te vinden in de logistiek en industrie. Het aandeel van de kantorenmarkt in de regionale economie is bescheiden (Drechtsteden, 2008 en 2009b, www.rom-d.nl).



Afbeelding 7.2. Zeehaven, Dordrecht.

Opgaven op de regionale bedrijventerreinenmarkt

De vraag naar bedrijventerreinen in de regio is met name afkomstig uit de logistiek en industrie en richt zich vooral op de natte bedrijventerreinen. De ruimtedruk in de regio wordt echter groter en het wordt steeds lastiger om nog nieuwe (natte) bedrijfsterreinen aan te leggen (Drechtsteden, 2008, www.rom-d.nl). Door dit ruimtegebrek heeft de regio geen overaanbod van nieuwe terreinen.

Een belangrijke opgave is om een groot deel van de vraag te accommoderen op de bestaande bedrijventerreinen. Veel van die bestaande bedrijventerreinen zijn verouderd; totaal 500 hectare en 43 procent van het totale areaal. Dit is hoog: voor de provincie Zuid-Holland ligt dit verouderingspercentage gemiddeld op 34 procent (Drechtsteden, 2008). *“Om de economische structuur van de regio te verbeteren, is het noodzakelijk deze terreinen te herstructureren en zo een tweede leven in te blazen”* (Gemeente Dordrecht, 2008, p.1). Met name op de natte terreinen ligt een grote opgave. Er is op die terreinen veel leegstand en ze worden extensief gebruikt of droog gebruikt, dat wil zeggen niet door watergebonden bedrijvigheid. Circa 35 hectare kade in de regio wordt onvoldoende of niet benut door de eigenaren. Dit terwijl er een regionaal tekort aan kaderuimte is, als gevolg van de schaalvergroting van de schepen. Omdat er geen nieuwe havens meer (kunnen) worden aangelegd, is het behoud en het optimaal gebruik van de kadegebonden terreinen een regionaal speerpunt. De herstructureringsopgave op de natte terreinen is vaak extra complex omdat zij veel milieuhinderlijke bedrijvigheid huisvesten. Zij zitten daarmee de ontwikkeling van andere stedelijke functies in de omgeving in de weg (Drechtsteden, 2009b).

In de regio zijn nog aantal nieuwe terreinen in ontwikkeling of gepland, met name in de gemeente Dordrecht. De regio heeft een overeengekomen opvangtaak voor het ruimtetekort van de Rotterdamse Haven. De ontwikkeling van het geplande (natte) bedrijventerrein Kil IV in Dordrecht (65 hectare) moet hierin voorzien. Uit recent onderzoek blijkt dat deze opvangvraag veel lager zal zijn dan in 2009 werd ingeschat. Toch zal Kil IV binnenkort op de markt komen, nu als regionale troef in de strijd met de concurrerende economische regio's Noord-Brabant en Rijnmond op het gebied van logistiek, handel en industrie. Wim van der Linden van de gemeente Dordrecht verwacht dat er voldoende vraag is om het terrein grotendeels te vullen, ondanks de hevige concurrentie van de andere regio's en de marktomstandigheden. De consequenties deze aanpassing van de doelgroep voor Kil IV voor de herstructureringsopgave op de natte terreinen, zijn niet meegenomen.

7.3. Samenwerking in de regio

Regio Drechtsteden: Samen stad aan het water

In de jaren negentig stond de regio voor een aantal forse maatschappelijke opgaven zoals een oplopende werkloosheid, de sluiting van scheepswerven en verrommeling van de rivieroeveren. De zes gemeenten in de regio constateerden dat deze opgaven complex en gemeentegrens overstijgend zijn en dat een gezamenlijke aanpak noodzakelijk was. Een eerste stap werd gezet door gezamenlijk beleid op te stellen op het gebied van woningbouw, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. Deze samenwerking is sindsdien steeds verder ontwikkeld, onder het motto 'Samen stad aan het water'. In 1996 werd Bureau

Drechtsteden opgericht. Deze kleine organisatie gaf de samenwerking een meer structureel karakter. Bureau Drechtsteden ondersteunt de gezamenlijke besluitvorming en coördineert de samenwerking op verschillende beleidsterreinen. Om te komen tot een gezamenlijke uitvoering van een aantal gemeentelijke taken, is daarnaast sinds 2006 een Gemeenschappelijke Regeling van kracht. Onder andere de gemeentebelastingen, de sociale dienst, de bedrijfsvoering en de facilitaire diensten worden gezamenlijk uitgevoerd. Het algemeen bestuur van de regio bestaat uit de Drechtraad, die verantwoordelijk is voor de kaders en het toezicht. Hierin zitten gemeenteraadsleden. Het dagelijkse bestuur is het Drechtstedenbestuur. Dit is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vastgestelde beleid en bestaat uit een burgemeester of wethouder van iedere gemeente. Hoe de regionale samenwerking vorm krijgt, verschilt per onderwerp. Soms houden de zes gemeenten elkaar slechts op de hoogte en wisselen ze kennis uit. Een andere keer vindt er meer regionale coördinatie plaats of worden zaken ook echt besloten en uitgevoerd op regionaal niveau om tot meer efficiency en dus kostenbesparingen te komen (Drechtsteden, 2008, www.drechtsteden.nl).

Wim van der Linden ziet een steeds verdergaande versteviging van de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking in de regio. Gemeenten in de regio stellen nauwelijks meer lokaal beleid op; dat wordt regionaal gedaan. De inhoudelijke deskundigheid haalt de regio bij de gemeenten vandaan. Ook wisselen de diverse gemeenten steeds vaker ambtenaren met elkaar uit voor opdrachten, studies en projecten. Zodoende wordt flexibel en optimaal van de aanwezige kennis en expertise in de regio gebruikt gemaakt. De meer vrijblijvende afstemming is vervangen door structureel overleg op managementniveau over strategie en gezamenlijke afspraken. Bovendien treedt de regio steeds vaker gezamenlijk naar buiten, bijvoorbeeld in de lobby naar Brussel, in de gezamenlijke fondsenwerving en de participatie in bovenregionale netwerken. De gedeelde overtuiging bij ambtenaren en colleges dat de samenwerking in de Drechtsteden succes oplevert en moet worden versterkt, ziet Van der Linden niet terug in de lokale gemeenteraden. *“Die zijn veel terughoudender. De lokale partijen winnen in de regio steeds meer terrein. Die beleven de regio heel anders dan landelijke partijen. Die zien het als iets dat heel veel geld kost en niks oplevert. Zij noemen het vaak een bodemloze put”.*

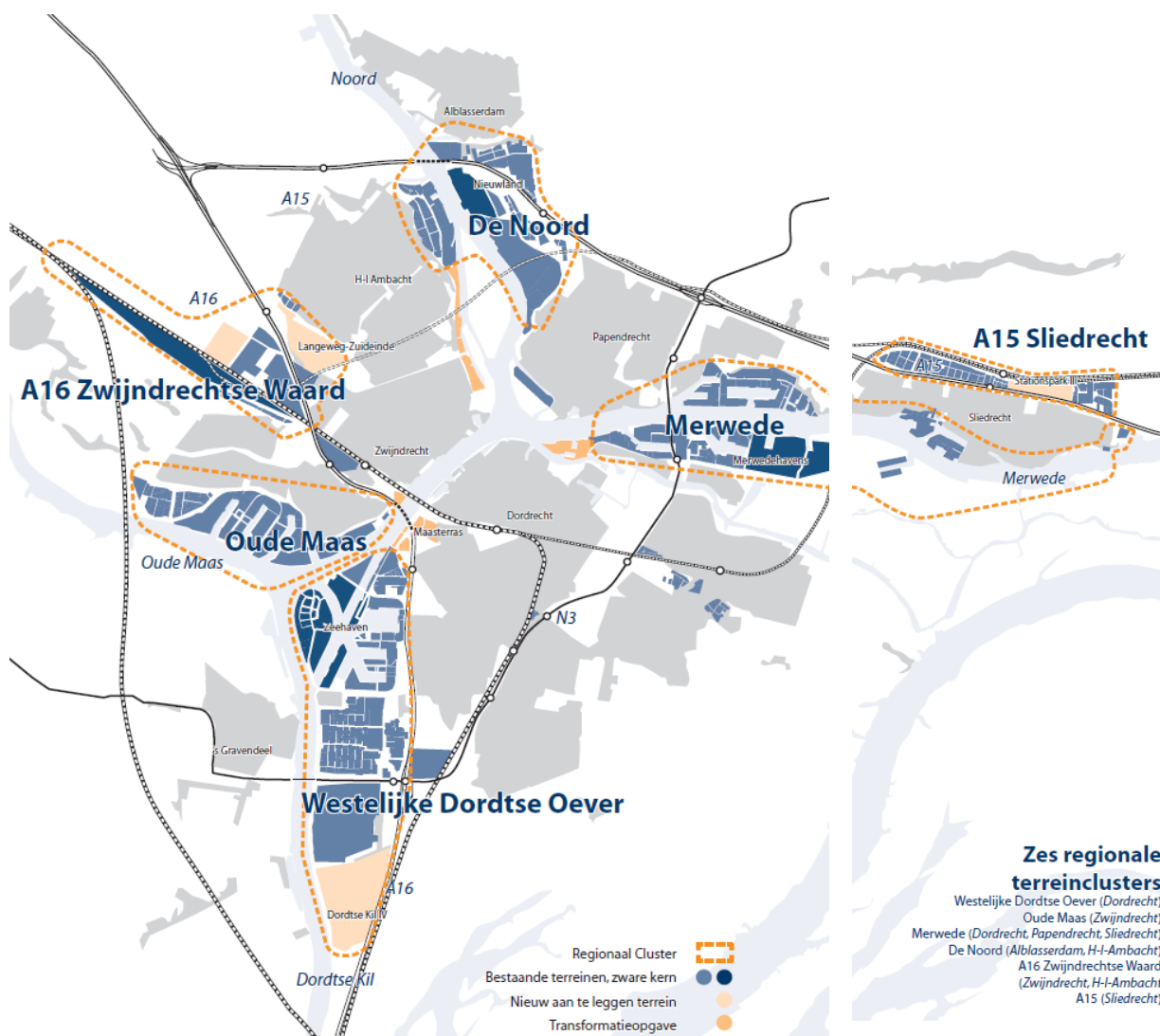
Regionaal bedrijventerreinenbeleid

De Drechtsteden werken samen in het beleid en de uitvoering van bedrijventerreinen. In de Uitvoeringsstrategie Bedrijventerreinen (Drechtsteden 2009a) en Natte Bedrijventerreinenstrategie (2009b) hebben de Drechtsteden de volgende doelstellingen voor de periode van 2010 tot 2020 vastgesteld:

- Een beperkte ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen: circa 110 hectare voor bedrijven met weinig milieuhinder en aan de goed bereikbare randen van de regio;
- Transformatie van bedrijventerreinen tot een maximum van 45 hectare;
- De herstructurering van minimaal 250 hectare bedrijventerrein.

De regio heeft zes clusters van bedrijventerreinen aangewezen, die van zodanig strategisch en regionaal belang zijn, dat zij daar een intensieve regie en coördinatie op wil voeren (afbeelding 7.3). De planvorming en uitvoering van deze clusters valt onder verantwoordelijkheid van het Drechtstedenbestuur. Vier van deze clusters zijn natte bedrijventerreinen. De regio wil zich dus niet bezighouden met alle 58 terreinen in de regio. De gemeenten zijn binnen de regionale kaders, vrij om te handelen voor die lokale terreinen (Drechtsteden, 2008, 2009a en b).

Centraal in de bedrijventerreinenstrategie staat het clusterzoneringsmodel (figuur 7.1). In dit model wordt de zware, kapitaalintensieve en milieuhinderlijke industrie in de kern van het betreffende cluster beschermd, door haar in te pakken in schillen van steeds minder zware bedrijvigheid. Er zijn dus zes van die clusters en elk van die clusters kent haar specialisaties in sectoren. Dit resulteert in beter gebruik van de bestaande (milieu)ruimte doordat bedrijven bijvoorbeeld voorzieningen, kades en hellingen met elkaar delen, evenals geluidscontouren en bereikbaarheidseisen. In de buitenste ringen van de clusters, dichtbij het stedelijk gebied is plaats voor de droge, niet milieuhinderlijke en meer representatieve bedrijven. Hier is tevens plaats voor nieuwe bedrijventerreinen en kunnen transformaties van bedrijventerreinen plaatsvinden (Drechtsteden, 2009a en b).

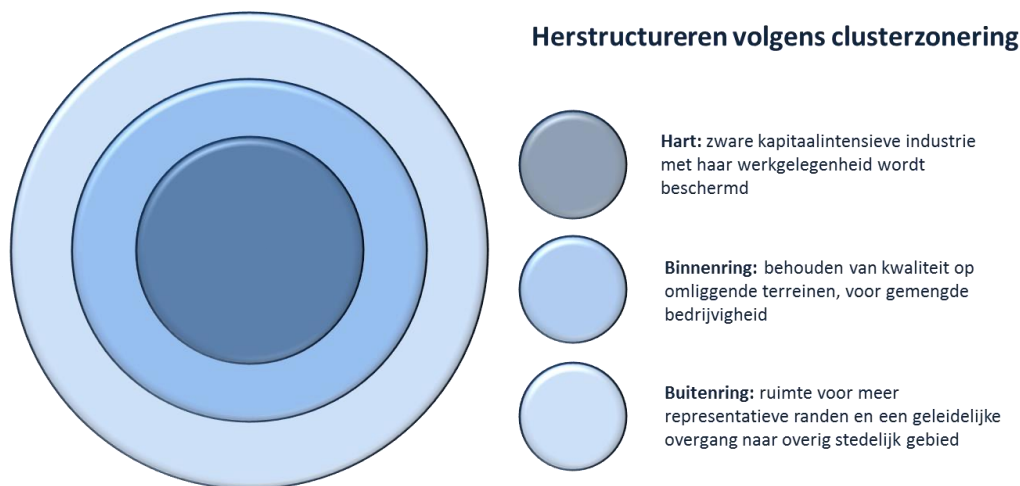


Afbeelding 7.3. De bedrijventerreinen in de regio en hun opgave.

Een jaar na het vaststellen van deze strategie, is in 2010 de uitvoering daarvan tijdelijk 'on hold' gezet omdat het geheel aan maatregelen dat voortvloeide uit dit beleid als 'veel te ambitieus' werd beoordeeld. Mede omdat de Provincie Zuid-Holland voor het toekennen van subsidies bij herstructurering een regionaal uitvoeringsprogramma als noodzakelijke voorwaarde stelde, is vervolgens wel gewerkt aan de herformulering van het maatregelenpakket. Daarbij zijn de mogelijkheden voor een meer actieve rol en meer investeringen van de private sector nader verkend. Dit leidde in 2012 tot een formulering van een 'realistisch' maatregelenpakket per cluster en bedrijventerrein voor de korte, middellange en lange termijn. Dit pakket is de basis voor de afspraken met de provincie over medefinanciering van de herstructurering (Drechtsteden, 2012b).

Regionale uitvoering

De Drechtsteden formuleren niet enkel gezamenlijk beleid, maar streven ook gezamenlijke uitvoering na. *"De herstructureringsopgave is complex, kostbaar, vergt veel expertise en vraagt bestuurlijke slagkracht. Aangezien de gemeenten dit vaak niet elk afzonderlijk kunnen opbrengen, ligt hier een gezamenlijke opgave"* (Drechtsteden, 2012a, p.3). *"Zonder goede regionale uitvoeringskracht zullen de ideeën om de economie in de Drechtsteden te versterken niet verder komen dan de boekjes waarin ze gedurende de laatste jaren verwoord zijn. Dan loopt ook de achterstand in economische ontwikkeling verder op ten opzichte van de Brabantse Stedenrij en de Stadsregio Rotterdam"* (Drechtsteden, 2008, p. 9).



Figuur 7.1. Clusterzoneringsmodel Drechtsteden. Bron: auteur, bewerking van Drechtsteden (2009b).

De regionale uitvoering van het bedrijventerreinenbeleid heeft volgens gemeenten tal van voordelen (Drechtsteden, 2008, p. 10):

- Het 'juiste bedrijf op de juiste plek': *"Door een eenduidige afstemming en regionale beleidsregie wordt integraal afgewogen waar welk bedrijf het beste tot zijn recht komt in de regio. Tevens kan makkelijker geschoven worden met bedrijven die in het kader van herstructurering van terreinen verplaatst moeten worden"*;
- Marktconforme grondprijzen: *"Door het verdwijnen van concurrentie op prijs tussen gemeenten kunnen meer marktconforme grondprijzen gevraagd worden, zeker als dit gecombineerd wordt met een verdere kwaliteitsverbetering van bestaande bedrijventerreinen"*;
- Realisatie van moeilijke locaties: *"Door afstemming tussen bestaande en nieuwe bedrijventerreinen ontstaat er meer kans op de realisatie van 'moeilijke locaties' (in het bijzonder revitalisering) en kan vanuit één partij de gewenste verplaatsingen van bedrijven opgepakt worden"*;
- Aanpakken milieuproblematiek: *"De milieuproblematiek (als belemmering voor realisatie) die zowel speelt op bestaande bedrijventerreinen als op nieuwe terreinen is regionaal beter op te pakken"*;
- Verbeteren concurrentiepositie: *"Door één helder beleid en een daarop geënte uitvoeringsstrategie ontstaat er een betere concurrentiepositie ten opzichte van aanpalende regio's. De Drechtsteden als vestigingsplaats voor bedrijven kan zich beter profileren, waardoor ook de herkenbaarheid van de Drechtsteden toeneemt"*;
- Subsidies verwerven: *"Het is makkelijker om als één regio subsidies (provincie, rijk, Europa) te verwerven voor de diverse projecten in plaats van dat elke afzonderlijke gemeente tot subsidieverwerving overgaat"*;
- Promotie en acquisitie: *"Er kan een gezamenlijke promotie en acquisitie ten aanzien van bedrijvigheid worden gevoerd, waardoor uiteindelijk meer bedrijven kunnen worden aangetrokken en de promotie van Drechtsteden als aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven eenduidiger plaatsvindt"*;
- Kennisopbouw: *"Er ontstaat een gebundelde kennisopbouw in de regio ten aanzien van realisatie en revitalisering van bedrijventerreinen"*.

Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D)

In 1999 is de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D) opgericht. De missie van de ROM-D is *"het versterken van de economische positie van de Drechtsteden door vanuit een regionale regie, bedrijventerreinen te ontwikkelen, herstructureren en intensiveren"* (Drechtsteden, 2012a, p.1). Naast de ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen, heeft de ROM-D een belangrijke rol gekregen in de acquisitie van bedrijven en de promotie van de Drechtsteden als aantrekkelijke vestigingslocatie voor bedrijven (Drechtsteden, 2008).

Het concept van de ROM-D was bij de oprichting voor die tijd vooruitstrevend. Niet alleen omdat gemeenten gezamenlijk risicodragend projecten ontwikkelen, maar ook vanwege de risicodragende participatie van private partijen. Het betreft dus een publiek-private samenwerking. Naast de zes Drechtstedengemeenten zijn tevens de aandeelhouders het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), de Provincie Zuid-Holland en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) (Drechtsteden, 2008 en 2012).

De meerwaarde van de ROM-D wordt gezocht in (Drechtsteden en ROM-D, 2009, www.rom-d.nl):

- De bundeling van belangen, kennis en middelen;
- Centrale promotie en acquisitie van de regio;
- Een rol als risicodragende gebiedsontwikkelaar;
- Een ondernemersaanpak: zakelijk, slagvaardig en operationeel;
- Continuïteit, lange horizon en betrouwbaarheid;
- Verevening kosten en opbrengsten van herstructurering en nieuwe terreinen via een revolving fond;
- Dienstverlening en advies aan bedrijven: locatieonderzoek, vestigingsadvies en (bouwplan) begeleiding.

De bestaansgeschiedenis van de ROM-D is onstuimig verlopen. Dat beschrijf ik in vier fasen.

Fase 1. De start van ROM-D (1999-2006)

De ROM-D krijgt bij de start in 1999 drie nieuwe bedrijventerreinen aangewezen om te ontwikkelen. De bedoeling is dat de ROM-D vervolgens langzaam groeit, ook herstructurering op zich gaat nemen en uiteindelijk de ontwikkeling van alle bedrijventerreinen in de regio in haar pakket zou krijgen. Na loop van tijd zou het moeten uitgroeien tot brede uitvoeringsorganisatie voor de regionale economische ontwikkeling, inclusief detailhandel en kantoren (Drechtsteden, 2008).

Zover komt het in die jaren echter niet. De ROM-D blijkt niet direct een doorslaand succes. Twee van de drie aangewezen terreinen kunnen uiteindelijk niet worden ontwikkeld door planologische beperkingen en zelfrealisatie. De ontwikkeling van het nieuwe bedrijventerrein Dordtse Kil III in Dordrecht kan wel worden doorgezet. Vervolgens duurt het tot 2006 voordat de ROM-D weer een nieuw project onder de hoede krijgt. Opvallend is dat dit gaat om de transformatie van de Noordoevers in de gemeenten Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht naar woningbouw. Dit viel niet onder de oorspronkelijke taakopdracht. De kerntaken ontwikkeling en herstructurering blijven lang nauwelijks ingevuld. Ook de promotie- en acquisitie activiteiten voor de regio blijven lange tijd beperkt van omvang. Dit richt zich vooral op het aantrekken van bedrijven voor de Dordtse Kil III (Drechtsteden, 2008 en 2012).

Discussies over de structuur, taken en de toegevoegde waarde van de uitvoeringsorganisatie steken als snel de kop op. Uit een evaluatie uit 2005 blijkt dat uitvoeringsorganisatie onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen, veel doelstellingen van de ROM-D tot dan toe nog niet zijn gehaald en het in de huidige opzet niet functioneert (Gemeente Dordrecht, 2008, Drechtsteden, 2008). De conclusie is dat de ROM-D weinig meerwaarde brengt en dat *“doorgaan met de ROM-D slechts zin heeft als het roer radicaal omgaat”* (Drechtsteden, 2012a, p.1).

Als belangrijkste oorzaak wordt aangewezen dat de ROM-D klem zit tussen regionale en lokale belangen. Het Drechtstedenbestuur bepaalt onvoldoende de koers en de individuele gemeenten zijn in de praktijk opdrachtgever voor de projecten van de ROM-D. Die gemeenten namen echter ook zelf de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen op zich. Dat waren projecten die geld opleverden en dit geld werd vervolgens niet gestoken in herstructurering, maar in andere gemeentelijke projecten (Drechtsteden, 2008). *“Er is sprake van onduidelijkheid over het opdrachtgeverschap van de ROM-D. Daardoor kon een situatie ontstaan waarbij gemeenten de ‘krenten uit de pap halen’ en de financieel lastige projecten proberen onder te brengen bij de ROM-D. Voor de regio belangrijke thema’s als de herstructurering van bedrijventerreinen en een regionale economische promotie en acquisitie, kwamen daardoor binnen de ROM-D niet van de grond”* (Drechtsteden, 2008, p.11-12).

Fase 2. Het traject naar een nieuwe ROM (2006-2009)

Na de evaluatie in 2005 volgt een langdurig traject om te komen tot een nieuwe koers, takenpakket, aansturing en juridische vormgeving van de ROM-D. Uiteindelijk stemt vier jaar later, aan het einde van 2009 de Drechttraad in met een nieuwe koers en in 2010 met het ondernemersplan van een nieuwe ROM-D. Het hoofdelement van deze nieuwe koers is een beoogde vereenvoudiging van de structuur en aansturing rondom de ROM-D. De rollen en verantwoordelijkheden zijn tussen de diverse betrokken partijen duidelijker van elkaar gescheiden in een ‘nieuwe heldere en simpele structuur’ (zie figuur 7.2). De ROM-D voert in de nieuwe koers uitsluitend opdrachten van het Drechtstedenbestuur uit. De gemeenten doen daarmee afstand van hun directe zeggenschap over de ROM-D. Dit leidde tot de nodige zorgen en discussies bij de diverse gemeenten (Drechtsteden, 2008 en 2012, Drechtsteden en ROM-D, 2009).

Ook het publieke en private belang zijn duidelijker gescheiden. Verevening was te complex door de vermenging van publiek en privaat kapitaal op het niveau van de holding. Het uitgangspunt van de nieuwe structuur is dat de ROM-D projecten ontwikkelt in wisselende samenwerkingsverbanden met de markt en

met wisselende financieringsarrangementen. Er wordt daarom gekozen voor het oprichten van een nieuwe CV/BV per apart project, waarin de private partner participeert samen met een publiek kapitaalfonds (ROM-D Capital) (Drechtsteden, 2008 en 2012).

In de nieuwe koers wordt een forse kwaliteitsslag voorop gesteld in de organisatie om de hoge ambities en het beoogde kwaliteitsniveau waar te kunnen maken. Dit moet plaatsvinden binnen het streven naar een eenvoudige, compacte en slagvaardige organisatie. Uitgaande van acht tot dertien projecten zou de organisatie een formatie krijgen van tien fte en een budget van €1 miljoen (Drechtsteden, 2012a).

Een belangrijk element van de nieuwe koers is tevens de vergroting van de projectenportefeuille van de ROM-D, bovenop de twee al bestaande ROM-D projecten Noordoevers en Kil III. Hierdoor wordt de organisatie minder kwetsbaar en gaat de kwaliteit omhoog. Aangesproken wordt dat vanuit de gemeenten uiterlijk eind 2012 zeven terreinen naar de ROM-D gaan. Het bevat de aanleg van zes nieuwe terreinen en de herstructurering van een bestaand terrein. Daarnaast zijn nog vijf andere terreinen benoemd, die na de uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek eveneens naar de ROM-D zouden kunnen gaan. Het aantal herstructureringsprojecten onder die projecten blijft gering (Drechtsteden, 2012a).

De orderportefeuille van de ROM-D kan uitsluitend de uitvoering van bedrijventerreinen bevatten en die terreinen dienen een regionale betekenis te hebben. Het initiatief en de planontwikkeling voor de regionale terreinen en de ontwikkeling van terreinen met een lokaal belang blijven bij de gemeenten (Drechtsteden, 2008).

De ROM-D moet zich in de nieuwe opzet ook actiever inzetten op de economische promotie van de regio en de acquisitie van bedrijven. De gemeenten in de Drechtsteden zijn tot op dat moment hiermee op hun eigen manier aan de slag. Dit leidt tot overlap en is niet efficiënt. ROM-D krijgt daarom opdracht van het Drechtstedenbestuur voor de regiobrede economische promotie en de functie als het centrale loket voor bedrijven die ruimte zoeken. Het gaat dus om de acquisitie ten behoeve van alle 58 bedrijventerreinen in de regio en niet alleen de terreinen van de ROM-D. Het doel is met name om bedrijven van buiten de regio binnen te halen, vooral uit het maritieme cluster. Een nauwere samenwerking met alle betrokken partijen waaronder ondernemers en ondernemersverenigingen, moet leiden tot een bundeling van de regionale promotiemiddelen in de ROM-D (Drechtsteden, 2008, 2010 en 2012).

Fase 3. De ROM-D in zwaar weer (2010-2013)

Net nadat het besluit tot een nieuwe ROM-D is genomen en is gestart met de nieuwe werkwijze, steken wederom discussies over de organisatie en haar projecten de kop op. In de eerste helft van 2010 komt de ROM-D in financieel zwaar weer. Het wordt duidelijk dat de grondexploitatie van het plan Noordoevers bij ongewijzigde koers tot een aanzienlijk tekort leidt. Ook stagneert de uitgifte van gronden op Kil III door de



Afbeelding 7.4. Dordtse Kil III, Dordrecht.

crisis. Tot slot besluit de bankier van de ROM-D, de BNG de kredietlijn van de ROM-D nagenoeg te halveren van €21 naar €10 miljoen en wordt een investeringsstop ingesteld om te voorkomen dat ROM-D haar verplichtingen niet zou kunnen nakomen (Drechtsteden, 2012a).

Op basis van een alternatief plan voor de NoordoEVERS, besluit het Drechtstedenbestuur eind 2010 tot een financieel maatregelenpakket. Hierbij nemen diverse gemeenten €10 miljoen verlies en staan zij garant voor €8,5 miljoen. De provincie is bereid tot een kapitaalinjectie van €10 miljoen. In 2011 blijkt echter uit een second opinion dat ook dit nieuwe plan voor de NoordoEVERS niet sluitend is, grote risico's bevat en het financiële maatregelenpakket niet toereikend is. Dit resulteert in een herbezinning op de toekomst van het project NoordoEVERS en de rol van de ROM-D. De Drechtsteden willen vasthouden aan de realisatie van het project en onderschrijven dat dit een gezamenlijk regionaal project betreft, maar beseffen dat de ROM-D niet primair is opgericht voor woningbouw en dat het project een te groot beslag legt op de financiële huishouding van de ROM-D. Een belangrijke voorwaarde van de diverse gemeenten om nogmaals extra middelen beschikbaar te stellen voor de NoordoEVERS, is meer publieke aansturing van dit project en daarmee tevens het uitnemen van het project uit ROM-D (Gemeente Papendrecht, 2012, Drechtsteden, 2012a en 2013).

Uiteindelijk is begin 2012 besloten om het project NoordoEVERS uit de ROM-D te lichten. Hierdoor krijgt de ROM-D de mogelijkheid om door te gaan als een financieel gezond bedrijf, mede door de bijdrage vanuit de provincie van €10 miljoen. De gemeenten Dordrecht en Papendrecht nemen de uitvoering van de NoordoEVERS over en er worden tussen de regiogemeenten afspraken gemaakt over de verdeling van de tekorten en risico's. Ondanks optimalisaties lukt het echter niet een haalbaar plan te maken en eind 2012 wordt besloten tot het stopzetten van de actieve woningbouwontwikkeling van de NoordoEVERS (Drechtsteden, 2013).

In die woelige periode staat het nut en de noodzaak van de regionale uitvoeringsorganisatie nauwelijks ter discussie. *“De ROM-D is immers in potentie de ontwikkelingsmaatschappij om het regionaal economisch beleid tot uitvoering te brengen en daarmee de concurrentiepositie van Drechtsteden en de Zuidvleugel binnen Nederland en Europa te versterken”* (Gemeente Papendrecht, 2012, p.6). Ook van een nieuwe structuurdiscussie over de ROM-D is volgens de Drechtsteden geen enkele sprake. *“Voorkomen moet worden dat in de Drechtsteden een nieuwe structuurdiscussie start over de ROM-D. Door het Drechtstedenbestuur wordt gesteld dat de koers, kaders en nieuwe werkwijze zoals deze in 2009 zijn vastgelegd goed zijn; het heeft aan implementatie ontbroken. Het Drechtstedenbestuur heeft vertrouwen in de toekomstbestendigheid van een ROM-D die zich kan richten op haar kerntaak”* (Gemeente Papendrecht, 2012, p. 6). Toch stelt het Drechtstedenbestuur in 2012 voor om de ROM-D op een aantal punten juridisch te herstructureren ‘om de sturing op de organisatie te verbeteren’. De aandelen en zeggenschap worden in een nieuwe structuur gekoppeld aan de financiële inbreng van partijen (Gemeente Papendrecht, 2012, ROM-D, 2012a). Bovendien wordt een nieuwe evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de ROM-D.

Uit die evaluatie (Drechtsteden, 2012a) blijkt ten eerste dat er geen vooruitgang is geboekt in de ordeportefeuille van de ROM-D. Behalve de Dordtse Kil III en de NoordoEVERS zijn er nog steeds geen nieuwe projecten ondergebracht in de organisatie. De geplande haalbaarheidsstudies voor vijf terreinen zijn niet door de ROM-D uitgevoerd. Ook hebben gemeenten geen enkele van de zeven afgesproken projecten overgedragen aan de ROM-D. Eén van de oorzaken is de economische crisis; de vraag naar bedrijfskavels is ingezakt. Daarnaast wordt geconcludeerd dat in 2009 te optimistisch is ingepland. De inbreng van zeven projecten in twee jaar tijd is een te grote opgave in relatie tot de beperkte financieringskracht en menskracht van de ROM-D. In die twee jaar tijd lijkt alle energie vooral te zijn besteed aan de discussies over de NoordoEVERS en het financiële maatregelenpakket en niet aan planvorming en projecten. Van uitvoering was toch al weinig sprake, na de instelling van de investeringsstop in 2010. Ondanks concrete marktinteresse voor projecten, kan daardoor niet gestart worden met de uitvoering van die projecten.

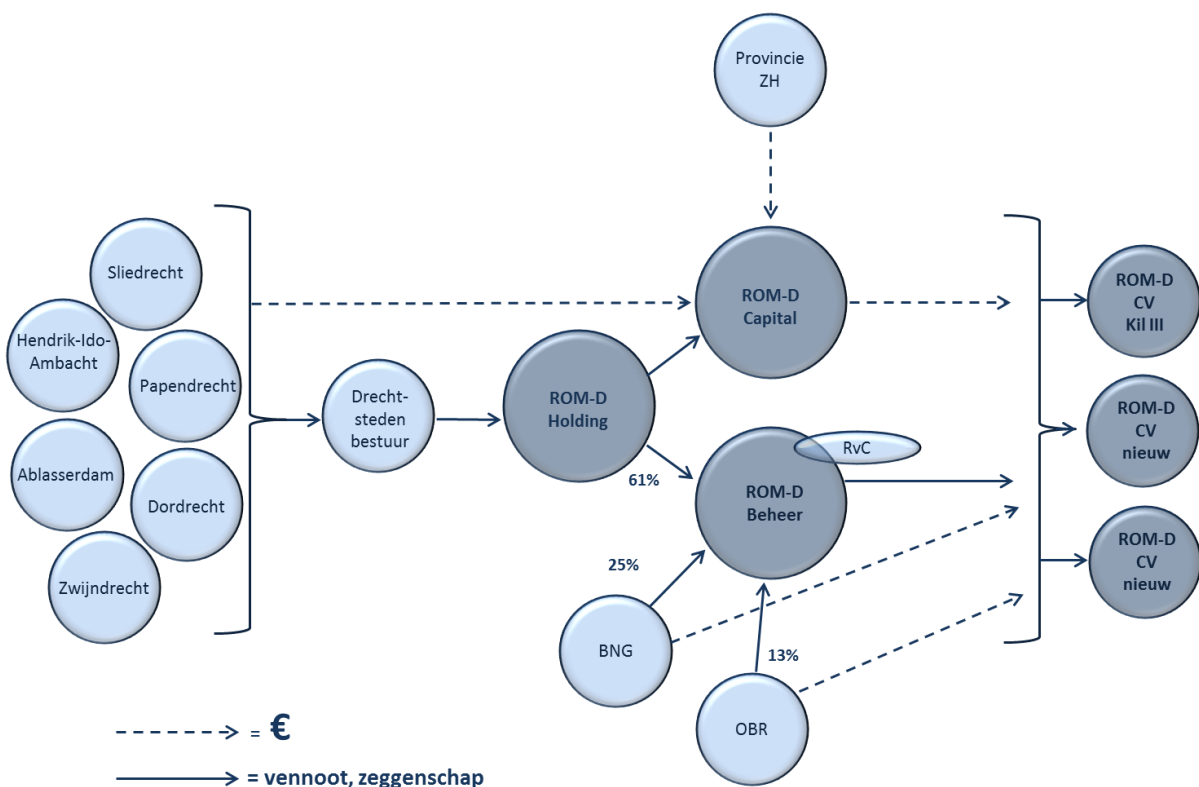
Ten tweede blijkt dat door het gebrek aan vooruitgang in de projectenportefeuille de organisatie klein en kwetsbaar is gebleven, waardoor de verwachte kwaliteits- en efficiëncyslag niet is gemaakt en afspraken onder druk kwamen te staan. De ROM-D zou meer gebruik kunnen maken van de aanwezige capaciteit en kwaliteiten van de gemeenten. Een bijkomend voordeel daarvan is dat gemeenteambtenaren zich ook meer verbonden gaan voelen met de ROM-D.

Uit de evaluatie blijkt ten derde dat de regionale acquisitie en promotie nog steeds niet van de grond komt. De ROM-D pleegt met name acquisitie voor de terreinen die zij in exploitatie heeft en maar zeer beperkt voor de gehele regio. Ook de diverse gemeenten doen nog aan acquisitie voor hun eigen uitgiftebare terreinen en hebben de budgetten daarvoor niet overgeheveld aan de ROM-D. De ROM-D heeft tevens nauwelijks externe middelen kunnen verkrijgen. *“Daarnaast is de focus van de ROM-D onvoldoende*

gericht geweest op het aanleggen van structurele verbindingen met het accountmanagement bij de gemeenten. Wat bij de promotie/acquisitie beperkend kan werken is de dubbele pet van de ROM-D. Naast de regionale coördinatie van het accountmanagement moet ook voor eigen kavels geacquireerd worden. Er is geen periodiek accountmanagementoverleg van gemeenten en de ROM-D waarin potentiële klanten met elkaar worden gedeeld en het bedrijf één gezamenlijk aanbod (met meerdere locaties) uit de regio krijgt. Ook ontbreekt een gezamenlijk acquisitie-/accountvolgsysteem" (Drechtsteden, 2012a, p.5).

Ten vierde is de implementatie van de nieuwe koers bij de regio Drechtsteden niet goed doorgevoerd. Het Drechtstedenbestuur kreeg een sturende positie als opdrachtgever en aandeelhouder, maar het duurde lang voordat de gemeente hun zeggenschap uit handen hadden gegeven en hun volmacht aan het bestuur hadden verleend. Vervolgens kwamen er bij Bureau Drechtsteden geen extra capaciteit en middelen beschikbaar voor de regio op processen rondom de ROM-D en ondersteuning van het bestuur. Dit is lange tijd ten koste gegaan van de slagkracht en sturing van de ROM-D.

In antwoord op deze evaluatie, worden in aanvulling op de net doorgevoerde juridische herstructurering van de ROM-D, direct een aantal andere maatregelen genomen om de regio op de ROM-D te versterken. Een wethouder uit de regio wordt benoemd tot specifieke portefeuillehouder van de regionale economische promotie en acquisitie vanuit de ROM-D, de ROM-D gaat meer capaciteit bij de gemeenten inhuren en er komt een speciale procesregisseur ROM-D bij Bureau Drechtsteden. Tenslotte wordt besloten om de toekomstige ontwikkelingsrichtingen voor de ROM-D verder te verkennen en 'de vraag van de meerwaarde van de ROM-D voor de regio' te beantwoorden (Gemeente Papendrecht, 2012).



Figuur 7.2. Structuur ROM-D. Bron: auteur, bewerking ROM-D (2012a).

Fase 4. De ROM-D anno 2014

De structuur van de ROM-D bestaat op dit moment uit vier onderdelen (figuur 9.3) (ROM-D, 2012a en b):

- ROM-D Holding N.V.: een bundeling van de belangen van de gemeenten via het Drechtstedenbestuur;
- ROM-D Beheer N.V.: het 'bedrijf' ROM-D. ROM-D Holding is samen met de private partijen BNG en OBR aandeelhouder. Een onafhankelijke Raad van Commissarissen houdt toezicht;
- ROM-D Capital B.V.: een fonds waarin het publieke vermogen van de provincie en de gemeenten (via de ROM-D Holding) is gebundeld. Het kapitaal wordt gebruikt om de projecten van de ROM-D te financieren. Dankzij deze constructie kunnen winstgevende projecten worden verevend met verliesgevende projecten en is er de mogelijkheid tot het aantrekken van ander publiek kapitaal zoals subsidies;

- ROM-D CV: hierin zijn de projecten van ROM-D ondergebracht. Het beheer van de CV ligt bij ROM-D Beheer en de financiering bij ROM-D Capital en de aandeelhouders BNG en OBR. ROM-D CV is opgesplitst in een aantal afzonderlijke project CV's.

Er is nadrukkelijk gekozen voor het oprichten van een zelfstandige onderneming in een NV/CV structuur om de privaatrechtelijke risico's te beperken tot het ingebrachte kapitaal. Dit betekent dat, in het geval de ROM-D in financiële moeilijkheden mocht komen, de schuldeisers niet de aandeelhouders kunnen aanspreken op hun vermogen. Daarnaast is deze constructie financieel transparant. De deelnemende publieke partijen zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting en behouden dit bij deelname aan de ROM-D. Tot slot sluit deze constructie aan bij het zorgvuldigheidsbeginsel: publieke en private belangen vallen alleen in project CV's samen (Gemeente Dordrecht, 2008, Drechtsteden, 2008).

Tussen de publieke partijen is de volgende rolverdeling afgesproken:

- De *gemeenteraden* dragen richting de Drechttraad projecten aan die overgedragen kunnen worden naar de ROM-D. Voordat een project wordt overgedragen, moet een gemeente dit financieel sluitend maken door middel van optimalisaties en/of subsidies. Ook zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke taken, waaronder het vaststellen van bestemmingsplannen voor de te ontwikkelen gebieden en het afgeven van vergunningen. Na de afronding van de ontwikkeling van een terrein neemt de gemeente de verantwoordelijkheid voor een terrein weer over van de ROM-D, waaronder het beheer en onderhoud;
- De *Drechttraad* stelt het regionale economische beleid vast en een groslijst van strategische regionale projecten die de ROM-D ter hand kan nemen. Bovendien controleert de Drechttraad het Drechtstedenbestuur bij de uitvoering van het beleid;
- Het *Drechtstedenbestuur* stelt het regionale economische beleid op en heeft de regie over de ROM-D. Via een volmactsconstructie is het namens de gemeenten aandeelhouder en opdrachtgever van de ROM-D Holding. Het stelt het uitgiftebeleid en promotie- en acquisitieplan van de ROM-D vast. Na het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek en raadpleging daarover in de Drechttraad, besluit het tot overdracht van een project naar de ROM-D. Voor een overdracht sluit het een overdrachtsconvenant tussen gemeente, Drechtstedenbestuur en ROM-D met daarbij afspraken over de kaders, taken, rollen en risico's. Indien er geen overdracht van een project tussen de gemeente en de ROM-D plaatsvindt terwijl dit wel regionaal is afgesproken, heeft het bestuur de bevoegdheid tot interventie;
- De *ROM-D* neemt de uitvoering van projecten ter hand, dat wil zeggen de ontwikkeling, uitgifte en het tijdelijke beheer en legt daarover verantwoording af aan haar aandeelhouders. De ROM-D voert de projecten voor eigen rekening en risico uit. Het neemt enkel financieel sluitende projecten over van gemeenten. Een eventueel hogere opbrengst dan vooraf geraamd wordt toegevoegd aan het eigen vermogen van de ROM-D, net zoals een eventueel verlies wordt gedekt uit dit eigen vermogen. De ROM-D is daarmee geen regionaal grondbedrijf, omdat het slechts werkt met projecten die door het Drechtstedenbestuur zijn geselecteerd en met vooraf sluitende grondexploitaties. De ROM-D kan ook als 'fee-ontwikkelaar' optreden, waarbij de ROM-D haar kennis en expertise inzet, maar de risico's bij de gemeenten blijven (Drechtsteden, 2008, Drechtsteden en ROM-D, 2008, Gemeente Dordrecht, 2008).

Volgens Paul Vismans, directeur van ROM-D zorgt de structuur van de ROM-D voor duidelijke verhoudingen in zeggenschap en inbreng. De komst van het revolverende fonds, ROM-D Capital is belangrijk geweest om tot een omslag in de ROM-D te komen. *"Met het ontstaan van ROM-D Capital kan ik iets bieden aan gemeenten als ontwikkelaar. Ik ben daarmee een stuk aantrekkelijker voor hen geworden, zij kunnen iets bij mij halen. Ik kan hun ten eerste kapitaal bieden. Ten tweede kan ik risicodragend ontwikkelen. Ik kan risico's overnemen die lokale grondbedrijven liever niet willen hebben, en die zij ook niet horen te nemen. Ten derde kan ik governance aanbieden, een duidelijke structuur met een directeur, een fonds, een Raad van Commissarissen enzovoorts".*

De ROM-D werkt op dit moment volgens Vismans in organisatie en projecten met meer haalbare doelen dan voorheen. De organisatie werkt met heldere en toetsbare criteria voor de inzet van haar kapitaal. In de projecten werkt zij met realistische plannen, korte exploitatieperioden en met een grote rol voor het organiserende vermogen van lokale eigenaren en gebruikers. Dat is succesvol. Inmiddels werkt de ROM-D aan circa vijf projecten; zowel de ontwikkeling van nieuwe terreinen als herstructurering.

De overdracht van projecten van gemeenten naar de ROM-D gaat daarentegen nog altijd moeizaam. Dat heeft te maken met de volgende factoren:

- De discussies over de hoogte van de benodigde afdekking van tekorten en risico's voordat overdracht plaatsvindt. Omdat de ROM-D wil zo min mogelijk risico's wil lopen, moeten gemeenten flink in de

buidel tasten. Het is dan verleidelijk om het project in de eigen organisatie te houden, zodat zelf gestuurd kan worden op de optimalisering van het resultaat;

- Gemeenten willen de positieve plannen over het algemeen niet uit handen geven. Zij willen die inkomsten gebruiken voor het dekken tekorten van de eigen plannen en niet van de plannen in andere gemeenten;
- De ambtelijke organisaties zijn niet altijd happig op het overdragen van project. Een overdracht ziet men als broodroof; zij dreigen de eigen positie en het werk te verliezen. Dit speelt met name bij de kleine gemeenten. Voor de gemeente Dordrecht is dat anders: de projectmanagers van ROM-D zijn ingehuurd vanuit Dordrecht. Voor Dordrecht biedt de ROM-D dan vanuit de optiek van extra kennis en kunde weer weinig meerwaarde;
- De gemeenten ervaren de projecten van ROM-D nog al eens als concurrent voor de eigen projecten. De ROM-D bevindt zich immers op dezelfde markt van zoekende bedrijven;
- Er is weinig vertrouwen in de ROM-D, vanuit de ervaringen in het verleden waarin weinig succes werd geboekt en de precare financiële positie van de ontwikkelingsmaatschappij.

Actueel is op dit moment de mogelijke overdracht van het nieuwe bedrijventerrein Kil IV van Dordrecht naar de ROM-D. De gemeente Dordrecht onderzoekt meerdere opties voor die overdracht, waarbij het nog niet zeker is of de ROM-D het project gaat realiseren. Van der Linden: *“Dordrecht heeft financieel de handen niet vrij in dit project. Wij hebben die opbrengsten nodig. Daarnaast gaat het om een flinke opgave met grote risico's. De vraag is dan heel snel of de ROM-D financieel krachtig genoeg is om dit te gaan doen. Wij zijn alle opties nu aan het bekijken”.*

De brede regionale promotie en acquisitie heeft de ROM-D nooit van de grond gekregen. Iedere gemeente bleef de promotie en acquisitie op eigen houtje doen. De ROM-D kreeg ook te weinig geld. Volgens Van der Linden speelde de dubbele pet van de ROM-D een rol. Omdat in de promotie en acquisitie zowel de eigen terreinen van de ROM-D meeliepen als de terreinen van de gemeenten, was er sprake van een verwarrende menging tussen het regionale belang en het belang van de ROM-D.

De opdracht voor de regionale promotie en acquisitie is recent overgenomen door de nieuw opgerichte Stichting Deal!. Het uitgangspunt is dat deze stichting het frontoffice vormt van de regio. Hier melden zoekende bedrijven zich voor advies en begeleiding. De gemeenten vormen de backoffice. Zij moeten regelen dat de bedrijven uiteindelijk landen op een bedrijventerrein. De ROM-D betaalt mee aan de Deal!, maar gaat voorlopig nog door met de acquisitieactiviteiten voor haar eigen terreinen. Vismans verwacht dat de nieuwe stichting tegen dezelfde obstakels zal aanlopen als de ROM-D. *“In regioverband, in het Drechtstedenbestuur geeft een bestuurder vaak wel aan dat hij de regio belangrijk vindt. Maar vervolgens gaat hij terug en spreekt hij als lokale wethouder de lokale ambtenaren op een hele andere wijze aan. Als bijvoorbeeld een klant bij de gemeente aanklopt voor een kavel, dan komen er snel zandzakken voor de deur en alle telefoonlijnen met de regio worden gesloten. De regio, de buurgemeente of de ROM-D bestaat dan even niet meer. Ze willen zélf met die klant rondkomen. Er is een regionaal systeem van datasharing, maar daar wordt geen gebruik van gemaakt. De regio wordt bewust niet gebruikt”.*

7.4. Analyse van resultaten en proces

Het antwoord op de regionale opgaven

Vanuit de gezamenlijk gevoelde urgentie om tot een omslag in de economische prestaties van de regio Drechtsteden te kunnen komen, werken de zes regiogemeenten al sinds de jaren negentig gezamenlijk aan de planning en programmering én de ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen. De doelen:

- De verbetering van de economische concurrentiepositie van de Drechtsteden om een halt toe te roepen aan het weglekken van werkgelegenheid, koopkracht en bedrijvigheid naar andere regio's;
- Behoud, kwaliteitsverbetering en intensivering van de bestaande (natte) bedrijventerreinen;
- Een integrale aanpak van de milieuproblematiek op bedrijventerreinen (in relatie tot de stedelijke omgeving);
- Eenduidige promotie van de regio als aantrekkelijke vestigingsplaats en gezamenlijke acquisitie van bedrijven.

Om deze doelen te kunnen bereiken, vinden de gemeenten het van groot belang om vergaand samen te werken in de uitvoering. Door de bundeling van belangen, kennis, geld en locaties in één organisatie, acht de regio zich beter in staat om integraal en slagvaardig de complexe opgaven van de regio het hoofd te kunnen bieden. Bovendien kan professioneler en zakelijker worden geopereerd, kan de regio één krachtig

gezicht naar markt en subsidieverlener tonen, worden risico's verspreid en kosten en opbrengsten met elkaar verrekend.

Vrij snel is gestart met het opzetten van een regionale ontwikkelingsmaatschappij, die zou moeten uitgroeien tot een brede uitvoeringsorganisatie voor de regionale economische ontwikkeling en de promotie en acquisitie. De verwachtingen en ambities waren direct hoog, de doelstellingen erg breed, de consequenties voor het lokale bestuur groot en er werd niet echt de tijd genomen om de samenwerking langzaam op te bouwen. De regio heeft hierin haar hand overspeeld. Succes is te lang uitgebleven. Het vertrouwen is langzaam afgebrokkeld en het takenpakket, de ambities en doelen van de ROM-D uitgekleeft. De ROM-D is in de regio nooit de vanzelfsprekende partner in de uitvoering van de bedrijventerreinen geworden. Wim van der Linden over het zich zelf versterkende proces: *“De hooggespannen verwachtingen over de ROM-D zijn niet waargemaakt. Dat kon natuurlijk ook wel moeilijk. Ze kregen een te brede opdracht, ze kregen de lastige klussen, die dan ook niet lukten en ze kregen ook weinig financieel mee om de klus te klaren. De positieve plannen zouden de negatieve plannen moeten financieren. Gemeenten hadden echter moeite om de positieve plannen uit handen te geven. Die hielden ze liever zelf. Alleen de moeilijke klussen werden bij de ROM-D weggezet. Dat leverde problemen bij de ROM-D op. De markt stortte in, kapitaalpositie werd steeds slechter en dat leidde regionaal tot steeds minder vertrouwen in de organisatie. Hierdoor werden vervolgens weer weinig projecten overgedragen. Dan wordt afgevraagd: kunnen ze het wel en is de financiële positie voldoende solide om de risico's van dit project te dragen?”*

De laatste jaren lijkt de ROM-D eindelijk een beetje op stoom te komen met de ontwikkeling en uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Hierin is zij succesvol. De ROM-D is echter nog lang geen vanzelfsprekende partner in de regio: gemeenten blijven ook zelf terreinen herstructureren en ontwikkelen. Het grondprijsbeleid van de ROM-D werkt op deze wijze niet goed. De regio treedt hierdoor ook niet met één gezicht naar buiten. Het blijft versnipperd in lokaal en regionaal handelen. De bundeling van regionale promotie en acquisitie nooit van de grond is gekomen. Ook de verevening van de plussen en minnen op de plannen werkt onvoldoende, omdat gemeenten ervoor kiezen (alleen) hun problemen 'over de schutting te gooien', zodat wel de lasten door meerdere partijen worden gedeeld, maar niet de lusten. Tot slot is de ROM-D weinig als slagvaardig en ondernemend aan te merken, gelet op de voortdurende evaluaties en structuurwijzigingen, maar vooral door haar tegenvallende prestaties. Duidelijk is hoe dan ook: de regio heeft met de ROM-D (nog) niet een succesvolle oplossing voor haar regionale bedrijventerreinen-problematiek gevonden.

Successen zijn er de afgelopen jaren echter wel degelijk behaald. Langzaam zijn de vaardigheden om samen te werken en het vertrouwen gegroeid. Gemeenten delen steeds meer kennis en expertise met elkaar en treden gezamenlijk steeds meer naar buiten op. Door de bundeling van krachten is de afgelopen jaren is circa 78 miljoen subsidie voor de herstructurering van bedrijventerreinen verkregen, vanuit met name Rijk en Provincie. Van der Linden *“Het besef is dat door samen te werken er meer geld kan worden binnengehaald. Geld is echt een katalysator om meer samen te werken”*. Nu de subsidiepotjes van de provincie en het Rijk langzaam verdwijnen, richt de regio zich op een gezamenlijke lobby naar de Europese Unie. Ook dat lijkt zijn vruchten af te werpen. Opvallend is dat de rol van de ROM-D in deze successen klein is. Haar takenpakket is langzaam uitgekleeft en haar positie in de oplossing van de regionale opgaven zal in de toekomst zeer bescheiden zijn.

Het binnenhalen van die herstructureringssubsidies is uiteindelijk toch een vrij spaarzaam succes van de jarenlange samenwerking om de achterblijvende economische prestaties van de regio een halt te kunnen roepen en de herstructureringsopgave in de regio aan te kunnen pakken. In de regio zijn in die jaren vooral veel nieuwe bedrijventerreinen gerealiseerd. Nu ook de ontwikkeling van het omvangrijke nieuwe bedrijventerrein Kil IV niet wordt ingezet voor het verplaatsen van bedrijven uit de Rotterdamse haven, is de kans groot dat de economie zich vooral in de regio verplaatst en de leegstand en verloedering op de bestaande bedrijventerreinen alleen maar zal toenemen.

Analyse proces en relaties

In de Drechtsteden is samenwerking tussen gemeenten niet vanzelfsprekend. Er is weinig vertrouwen en veel onderlinge concurrentie. De Drechtsteden hebben te snel en te ambitieus de stap gezet naar een regionale ontwikkelingsmaatschappij. Het gaat om een vergaande vorm van samenwerking, waarbij veel lokaal verantwoordelijkheden en zeggenschap uit handen worden gegeven. In een regio waarin het vermogen om samen te werken nog opgebouwd moet worden, is dat (te) veel gevraagd.

Bestuurders in de regio handelen volgen betrokkenen op lokaal niveau te weinig naar de regionale afspraken en beloftes. Dat komt omdat zij lokaal bij de gemeenteraden en de lokale bevolking geen breed

draagvlak vinden voor het regionale handelen, waardoor de intenties die zij hebben uitgesproken in de regio niet overeind blijven. Dit verklaart ook de voortdurende discussies over de meerwaarde, de structuur en het takenpakket van de ROM-D in de regio. Paul Vismans is van mening dat dit gebrek aan duurzaam bestuurlijk commitment de vergroting en uitvoering van zijn projectenportefeuille al jarenlang belemmert. *“Centraal laten alle bestuurders wel blijken dat ze regionale samenwerking wel erg belangrijk vinden en dat het goed is om te doen, maar als zij kleur moeten bekennen en het op de centen aan komt, dan is dat vaak gewoon niet zo”*. De sleutel voor meer wederzijds commitment is volgens Vismans het nauwer verbinden van het lokale bestuur met de regio. Niet zoals nu indirect via het Drechtstedenbestuur, maar door een directe, vastgelegde relatie tussen de zes verantwoordelijke lokale bestuurders en de ROM-D. *“De bottleneck is echt de politiek. Ik adviseer al jaren dat we het beter kunnen regelen als er een dedicated politiek bestuur rondom de ROM-D komt die direct samenwerkt met de directeur”*.

De gemeenten in de regio kunnen elkaar wel degelijk steeds beter vinden. Het draagvlak voor gezamenlijk handelen is groter en het vertrouwen groeit. Het helpt volgens Vismans en Van der Linden dat de regio op dit moment een aantal krachtige bestuurders kent, die overtuigd zijn van de regionale belangen, goed kunnen samenwerken en dit tevens lokaal goed kunnen uitleggen. Richard Korteland, wethouder Economie van de gemeente Papendrecht en tevens lid van het Drechtstedenbestuur is bijvoorbeeld erg belangrijk als ambassadeur van de ROM-D. Ook de gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland, Govert Veldhuijzen speelt een krachtige rol in de vergroting van de slagkracht van de ROM-D. Vismans: *“De provincie is voor mij erg belangrijk. Het geld en de macht die zij inbrengen, zorgt ervoor dat ik zaken voor elkaar kan krijgen”*.

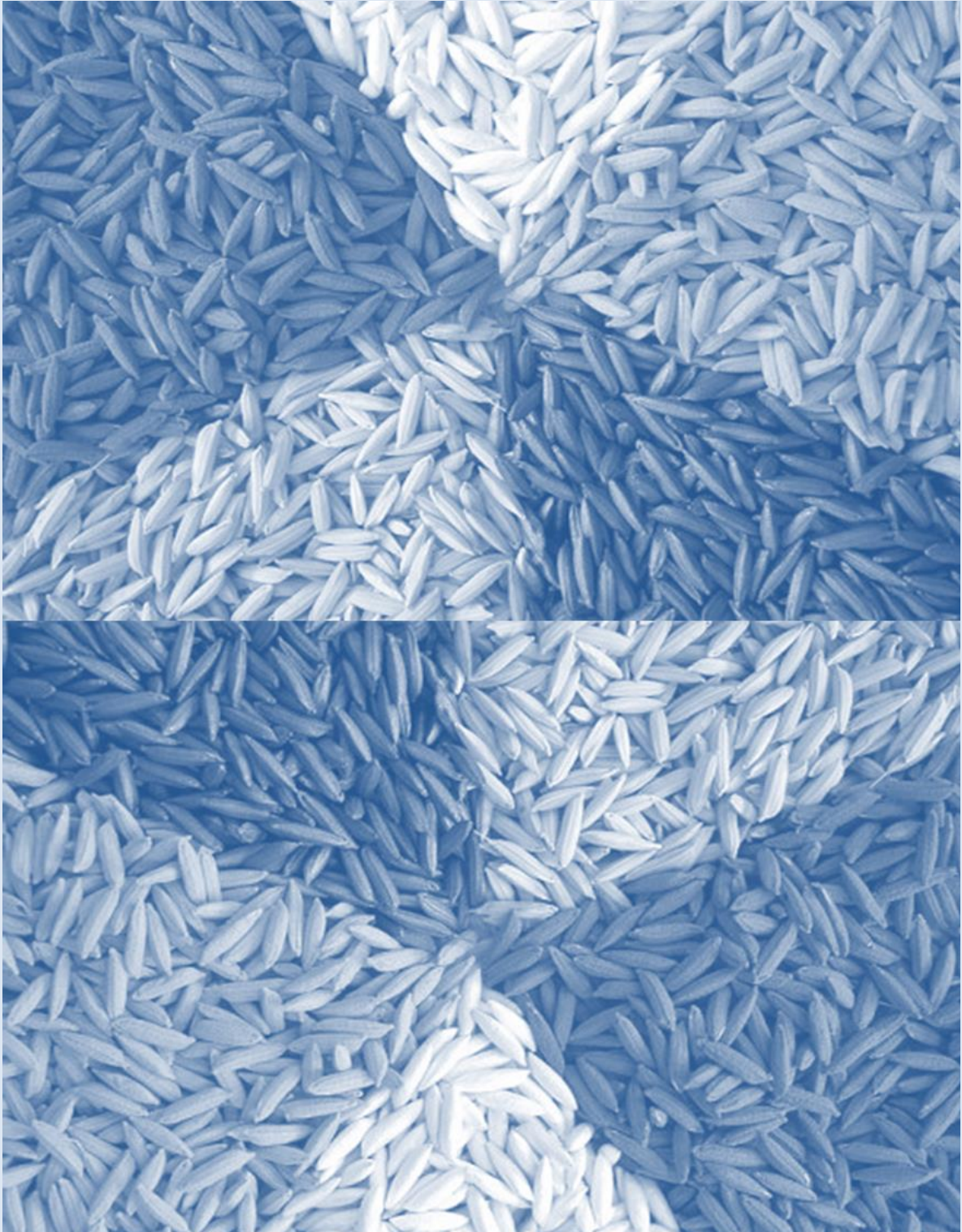
De successen van de regio Drechtsteden - bijvoorbeeld de gezamenlijke lobby en fondsenwerving en de deling van kennis en personeel - zijn vooral behaald op activiteiten waarbij de gemeenten lokaal van de samenwerking profiteren. De gemeenten kunnen dan iets bij de regio halen. Dat kan geld zijn, maar ook kennis. Het gaat moeilijker als de regio gaat concurreren met de lokale belangen en verantwoordelijkheden, zoals dat vaak bij de ROM-D het geval is. De ROM-D ziet men te veel als concurrent, waar men last van kan hebben en te weinig als samenwerkingspartner waar men profijt kan hebben. Vismans: *“Regionale acquisitie en gebiedsontwikkeling staat of valt met de verhouding lokaal - regionaal. Het is iets wat met name kleine gemeenten niet willen. Zij ervaren het als iets wat wordt opgedrongen. Ze willen hun eigen ding doen, over hun eigen projecten gaan en het allemaal zelf regelen. Dit is de kern van de zaak als je het hebt over regionale samenwerking”*. Die competitieve verhoudingen blijken funest voor het effectieve handelen voor de ROM-D en leiden tot een gebrek aan lokaal draagvlak, krachtig en standvastig bestuur en beleid, onderling vertrouwen, transparantie en openheid.

7.5. Succes- en faalfactoren uit de regio Drechtsteden

Vanuit de beschreven praktijk van de samenwerking in de Drechtsteden, kom ik tot de volgende concluderende schets van een aantal succes- en faalfactoren voor het opzetten van regionale samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt:

- Start niet met vergaande samenwerking als de regio daar niet klaar voor is: begin met het opbouwen van vertrouwen en draagvlak;
- Blijf bij de start van samenwerking bescheiden in doelen, verwachtingen en maatregelen;
- Stel haalbare en compacte doelen, geef heldere opdrachten en stel toetsbare criteria;
- Breng een duidelijke scheiding aan tussen lokale en regionale activiteiten en wees hier consequent in: dus niet zowel regionale als lokale ontwikkeling en uitgifte, promotie en acquisitie;
- Bevorder standvastig en stabiel regionaal bestuur door te werken aan breed lokaal bestuurlijk en maatschappelijk commitment;
- Krachtige bestuurders kunnen het verschil maken als ambassadeur van de regio richting het lokale bestuur;
- Leg verantwoordelijkheden en zeggenschap neer bij lokale bestuurders (plaats die niet op afstand);
- Een grote zak geld werkt als katalysator voor samenwerking;
- Doe het samen met de provincie; die kan extra stimulans en steun geven als dat nodig is;
- Samenwerken gaat moeilijk als lokale (financiële) verantwoordelijkheden, opbrengsten, organisatie en kennis uit handen moeten worden gegeven, zoals dat het geval is bij een regionaal ontwikkelingsbedrijf;
- De bundeling van krachten is succesvol als lokaal profijt ontstaat, bijvoorbeeld bij de bundeling van kennis en expertise en lobbywerk.

8. Vergelijking en synthese cases



8.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is in beeld gebracht op welke wijze gemeenten in een aantal regio's samenwerken. Het doel van dit hoofdstuk is te komen tot een samenvoeging van de belangrijkste resultaten uit het veldonderzoek en deze te confronteren met het literatuuronderzoek van hoofdstuk 2 tot en met 4. Dit doe ik aan de hand van de geformuleerde deelvragen van dit onderzoek, specifiek gericht op het veldonderzoek:

- Welke problematiek speelt op de bedrijventerreinenmarkt in de onderzochte regio's en welke rol speelt intergemeentelijke samenwerking in de oplossing daarvan?
- Welke factoren zijn in de onderzochte regio's van invloed op de effectiviteit van de intergemeentelijke samenwerkingsprocessen?
- Welke strategieën en sturingsprincipes resulteren in de onderzochte regio's in effectieve samenwerking?
- Welke organisatorische en financiële instrumenten resulteren in de onderzochte regio's in effectieve samenwerking?

De conclusie van dit hoofdstuk geeft de antwoorden op deze vragen. Tot slot reflecteer ik nog kort op de behaalde resultaten in de onderzochte cases.

8.2. Regionale opgave en drijfveren voor samenwerking

Opgave op de bedrijventerreinenmarkt

In de drie onderzochte regio's is het behouden en/of vergroten van de kwantiteit en kwaliteit van de bedrijventerreinen in de regio, van groot belang voor de regionale economie en werkgelegenheid. In de regio Drechtsteden is bijna de helft en in de regio Gooi en Vechtstreek een derde van de werkgelegenheid hier te vinden. Hoewel in Haaglanden het aandeel in de regionale werkgelegenheid relatief kleiner is dan in de andere regio's, is de waarde van bedrijventerreinen voor de diversiteit en vitaliteit van de regionale economie tevens groot. De betrokken gemeenten zien het dan ook als een belangrijke overheidstaak om met actief bedrijventerreinenbeleid het wegtrekken van bedrijven en werkgelegenheid naar andere regio's (met name Drechtsteden, Gooi en Vechtstreek) en het verlies aan bedrijventerreinen ten behoeve van andere stedelijke functies te voorkomen (met name Haaglanden, Gooi en Vechtstreek).

Net zoals in veel andere Nederlandse regio's, beconcurreren de gemeenten in de onderzochte regio's elkaar in het behouden en aantrekken van bedrijven. Dat heeft diverse ongewenste effecten. Het ontwikkelen van nieuwe terreinen gaat ten koste van het aanwezige groen en landschap, er is te veel aanbod aan bedrijventerreinen, dit aanbod is onvoldoende onderscheidend en er is een publiek monopolie op de markt met weinig kansen voor private partijen. Het grootste ongewenste effect is dat de regionale economie zich vooral lijkt te verplaatsen naar nieuwe terreinen en daardoor veel van de bestaande bedrijventerreinen in de regio's worden geconfronteerd met verloedering en veroudering. De ruimte wordt hier vaak extensief, niet efficiënt gebruikt en de vitale bedrijven trekken snel weg. In de onderzochte regio's wachten vele honderden hectares op herstructurering. Dat is echter complex, tijdrovend, kostbaar en risicovol. De economische crisis heeft dat versterkt. Gemeenten hebben onvoldoende middelen om de benodigde honderden miljoenen te financieren. Herstructurering levert ook nog eens weinig ruimtewinst op en kan daarmee minder tegemoet komen aan de doelstelling om de economie en werkgelegenheid te stimuleren. Aantrekkelijker is dan al snel de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen (Drechtsteden, Haaglanden) of transformatie naar wonen (Gooi en Vechtstreek). Er zijn uiteindelijk onvoldoende prikkels om de herstructurering echt ter hand te nemen.

Het accent van de regionale opgave verschilt per onderzochte regio. In de Gooi en Vechtstreek is het speerpunt het behoud en de verbetering van de bestaande bedrijventerreinen in relatie tot de prikkel tot transformatie. In Haaglanden staat de verhouding tussen vraag en aanbod centraal en eenduidige benadering van de markt in relatie tot de organisatorische versnippering. In de Drechtsteden ligt de belangrijkste opgave in het verstevigen van de economische concurrentiepositie van de regio en het herstructureren van de verouderde bedrijventerreinen.

Kenmerken	Gooi en Vechtstreek	Haaglanden	Drechtsteden
Aantal gemeenten	9	9	6
Aantal inwoners	245.371	1.045.064	270.000
Bedrijventerreinen	28 (542 hectare)	103 (2.040 hectare)	59 (1.231 hectare)
Bedrijven in regio	20.380	69.379	9.995
Bedrijfsvestigingen op bedrijventerreinen:	1.928 (9,5% van totaal)	onbekend	2.515 (25% van totaal)
Arbeitsplaatsen op bedrijventerreinen	33.734 (32% van totaal)	109.807 (11% van totaal)	50.633 (49,5% van totaal)
Geplande uitgeefbare grond	35 hectare	191 hectare	91 hectare
Belang bedrijventerreinen in regio	ondergeschikt aan andere functies, met name wonen	beperkt deel van economie, maar toegevoegde waarde hoog	groot belang in regionale economie
Herstructureringsopgave	- 200 hectare (37% van totaal) - behoud, kwaliteitsverhoging en intensivering - kostbaar en complex, prikkel tot transformatie hoog	- 360 hectare (17,6% van totaal) - kwaliteitsverhoging en intensivering - relatief kleine, maar wel kostbare opgave	- tussen 250 en 500 hectare (tussen 20% en 40% van totaal) - kwaliteitsverhoging en intensivering - kostbaar en complex - milieuproblematiek i.r.t. stedelijke omgeving
Kerdoelen samenwerking	- aantrekken en behouden van bedrijvigheid - behoud bestaande aanbod - kwaliteitsverbetering en intensivering van bestaande terreinen - nadere profilering terreinen	- aantrekken en behouden van bedrijvigheid - oplossen kwantitatieve en kwalitatieve mismatch - onderlinge concurrentie aanpakken (verandering werkwijze) - condities creëren voor op gang brengen herstructurering en transformatie	- aantrekken en behouden van bedrijvigheid - kwaliteitsverbetering en intensivering van bestaande terreinen - aanpak milieuproblematiek op terreinen - promotie van regio
Gezamenlijke activiteiten	- planning en programmering - kennisopbouw en -deling - marktbenadering, (promotie, acquisitie en bemiddeling) - lobby en subsidieaanvragen - fonds (tegengaan transformatie, financiering herstructurering) - regionale organisatie als trekker en aanjager van lokale uitvoering	- planning en programmering - kennisopbouw en -deling - marktbenadering, (promotie, acquisitie en bemiddeling) - regionale organisatie als trekker en intermediar	- planning en programmering - marktbenadering, (promotie, acquisitie en bemiddeling) - regionale ontwikkelings-maatschappij: grondprijsbeleid, vereveningsfonds, ontwikkeling en uitgifte van terreinen met een regionale betekenis
Lokale activiteiten	ontwikkeling en uitgifte, herstructurering	ontwikkeling en uitgifte, herstructurering	- marktbenadering, (promotie, acquisitie en bemiddeling) - ontwikkeling en uitgifte, herstructurering van terreinen met lokale betekenis

Figuur 8.1. Kenmerken van de drie onderzochte regio's. Bron: auteur.

Drijfveren en motieven voor samenwerking

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek is geconcludeerd dat effectiever beleid tot stand kan komen als de neerwaartse intergemeentelijke concurrentie wordt doorbroken door regionaal te gaan samenwerken. Centraal staat het in evenwicht brengen van vraag en aanbod door het creëren van schaarste aan nieuwe bedrijventerreinen. Hierdoor kunnen grondprijzen omhoog gaan, ontstaan mogelijkheden voor differentiatie in het aanbod van bedrijventerreinen in de regio en een meer vraaggerichte aanpak. Bovendien is geconcludeerd dat voor een effectiever beleid, het van belang is dat de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid worden verbreed: naast het streven naar economische kwaliteit zou ook het streven naar de ruimtelijke kwaliteit van de regionale bedrijventerreinenmarkt meer aandacht moeten krijgen. Het gaat dan om intensief en duurzaam ruimtegebruik en het behoud van de openheid van het landschap. Nodig hiervoor is het op regionale schaal integraal denken en handelen in de totale keten van de bedrijventerreinmarkt: nieuwe ontwikkeling - herstructurering - transformatie - beheer. Zodoende worden de condities gecreëerd voor ruimtelijke en economische kwaliteit en daarnaast publieke en private investeringen in de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.

De achterliggende drijfveer van het bedrijventerreinenbeleid in de regio's is de versterking van de vitaliteit van de economie. Hoewel kwalitatief hoogwaardig en duurzaam ruimtegebruik natuurlijk wel bij de betreffende overheden een streven is, is dit in de regio's geen vertrekpunt voor samenwerking. Vooral vanuit economische doelen streven zij naar de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en de intensivering van het ruimtegebruik op de bedrijventerreinen. Vaak is dat omdat in de regio's weinig ruimte is om nog veel nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen.

Deze economische drijfveer vertaalt zich in de drie cases in de volgende agendapunten:

- Kwantitatief voldoende regionaal aanbod aan bedrijventerreinen door middel van:
 - Het behoud en de intensivering van bestaande bedrijventerreinen;
 - Het ontwikkelen en uitgeven van nieuwe bedrijventerreinen;
- De verhoging van de kwaliteit van het regionale aanbod aan bedrijventerreinen door middel van:
 - Het vergroten van de diversiteit in het aanbod;
 - De verhoging van de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen;
 - Een verschuiving van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte benadering van de markt.

In de onderzochte regio's beseffen de betrokken gemeenten dat er een gedeelde opgave ligt op regionale bedrijventerreinenmarkt en zij niet in staat zijn om alleen hier de antwoorden op te geven. Door in de regio meer met elkaar samen te werken, kunnen zij de ongewenste effecten van intergemeentelijke concurrentie bestrijden. De gemeenten zijn vervolgens 'van onderop' tot samenwerking gekomen. In de regio's Drechtsteden en Gooi en Vechtstreek heeft de provincie daarin wel een belangrijke stimulerende rol gehad.

Er spelen bij de betrokken gemeenten verschillende (gecombineerde) motieven om tot meer regionale afstemming en samenwerking over te gaan:

- *Beter product*: vraag en aanbod kunnen kwantitatief en kwalitatief beter op elkaar aansluiten;
- Er ontstaat *meer (integrale) regio* op de ontwikkelingen in de regionale markt en de totale keten;
- Een *grotere markt* kan worden benaderd en daarmee kunnen meer bedrijven worden aangetrokken;
- Er ontstaat *meer expertise en kennis* over de regionale bedrijventerreinenmarkt;
- De *gezamenlijke concurrentiepositie* ten opzichte van concurrerende regio's wordt groter;
- De *onderhandelingspositie* naar subsidieverleners en 'shoppende' klanten wordt versterkt;
- De *risico's* en onzekerheden in de ontwikkelings- en herstructureringsprojecten worden kleiner;
- Het delen van capaciteit en voorzieningen resulteert in *kostenbesparingen en efficiency* voordelen;
- Door het delen van kosten en opbrengsten van projecten ontstaat *financiering* van herstructureringsprojecten (met uitzondering van Haaglanden).

De belangrijke herstructureringsopgave blijft in alle regio's voornamelijk een lokale aangelegenheid. Een doel is wel om door samenwerking de juiste condities te creëren voor het lokaal oppakken die opgave. Het gaat dan om het bestrijden van de intergemeentelijke concurrentie, waardoor meer schaarste op de markt ontstaat, maar ook het gezamenlijk ontwikkelen van meer kennis en gezamenlijk optreden richting subsidieverleners.

Deze drijfveren en regionale agendapunten zijn voor alle onderzochte regio's min of meer hetzelfde, hoewel vanuit de eerder benoemde specifieke regionale opgave wel accentverschillen tussen de regio's zijn. Zij komen grotendeels overeen met de mogelijke motieven voor samenwerking die in het literatuuronderzoek zijn benoemd en zijn gericht op het oplossen van de regionale opgave, hoewel dus de sectorale economische drijfveer een grotere rol speelt dan het streven naar ruimtelijke kwaliteit.

8.3. Effectieve samenwerkingsprocessen

Stoeien met complexe en paradoxale relaties

In de drie onderzochte regio's blijkt het voor de betrokken gemeenten lastig om zich aan te passen aan de nieuwe rol bij regionale samenwerking. Enerzijds beseffen zij dat regionale samenwerking noodzakelijk is voor het bereiken van de lokale economische doelen. Anderzijds is de ontvankelijkheid voor regionaal denken en handelen niet altijd hoog, vanwege de vrees dat dit de eigen lokale positie in gevaar brengt. Vooral de bestuurders blijven vaak denken en handelen vanuit de eigen autonomie en de eigen belangen. Het continu schakelen tussen de verschillende schaalniveaus, rollen en belangen is allerm minst vanzelfsprekend. Bovendien kenmerken de verhoudingen in de betreffende regio's zich door

machtsverschillen, negatieve sentimenten, ervaringen uit het verleden en een versnippering in een veelvoud aan organisaties, projecten en belangen. Dit voedt wantrouwen en strategisch gedrag zoals opportunisme, waarbij iedereen vooral een eigen voordeel uit de samenwerking wil bereiken en meer komt halen dan brengen.

In lijn met deze analyse van de praktijk, is in het vierde hoofdstuk van dit onderzoek geconstateerd dat intergemeentelijke samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt plaatsvindt in een dynamische en complexe, bijna ongrijpbare context. De op te lossen problematiek doet zich voor in een interactief web van onderling afhankelijke relaties van oorzaak en gevolg. Veel verschillende actoren zijn betrokken bij die problematiek. Zij staan niet hiërarchisch tot elkaar in verhouding, maar zijn wel wederzijds van elkaar afhankelijk om een oplossing te bereiken. Bovendien hebben deze actoren allemaal verschillende percepties en belangen bij het vraagstuk en bij de oplossingen. Zij proberen primair allemaal de eigen belangen te maximaliseren. Omdat zij op de bedrijventerreinenmarkt allen dezelfde (schaarse) doelen najagen, kunnen bij samenwerking nooit alle belangen tegelijk en volledig worden gediend. De betrokken gemeenten zijn daardoor te allen tijde zowel elkaars partner als elkaar concurrent. Dit resulteert in complexe, paradoxale en bijna schizofrene relaties, waarbij verschillende belangen (eigen lokale autonomie versus wederzijdse afhankelijkheid), rollen (concurreren versus samenwerken) en schaalniveaus (lokaal versus regionaal) continu door elkaar heen spelen en met elkaar gecombineerd moeten worden. Bestuurders en ambtenaren spelen voortdurend een dubbelrol en ontmoeten elkaar én zichzelf aan verschillende kanten van de tafel. Het is lastig om deze continue interactie tussen actoren, rollen, belangen en schaalniveaus op de juiste wijze te sturen en in goede banen te leiden.

Kwaliteit interactieproces

In het literatuuronderzoek komt naar voren dat de effectiviteit van regionale samenwerking in die complexe netwerksituatie afhankelijk is van de wijze waarop het samenwerkings- en besluitvormingsproces wordt vormgegeven en gestuurd. De achterliggende gedachte is dat de kwaliteit van het proces sterk samenhangt met de mate waarin wordt getracht de verschillende belangen, schaalniveaus, rollen en perspectieven van de verschillende actoren met elkaar te combineren. Het centrale sturingselement is interactie: het tot stand brengen, coördineren, beïnvloeden, verbinden en benutten van interacties tussen actoren, belangen, gebeurtenissen, processen, inhoud en relaties.

De drie onderzochte regio's bevestigen het belang van de kwaliteit van dit interactieproces voor de effectiviteit van de samenwerking. Er komen daarbij nadrukkelijk een aantal thema's naar voren.

Thema 1: maximalisatie van de eigen belangen

Het veldonderzoek bevestigt dat samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt het resultaat is van een kosten- en batenafweging van elke deelnemende gemeente.

In de regio's is een voortdurende spanning in de verhouding tussen het behoud van zeggenschap over lokale (financiële) belangen en het regionaal samenwerken. Impasses en drempels in het proces ontstaan in de drie regio's als geld, verantwoordelijkheden en taken moeten worden overgedragen aan de regio. Dat is bijvoorbeeld bij het betalen van een bijdrage aan het transformatiefonds (Gooi en Vechtstreek), het onderzoeken van de mogelijkheden tot verevening en verdergaande organisatorische samenwerking (Haaglanden), het overdragen van positieve plannen aan de regio (Drechtsteden) en het uit handen geven van acquisitietaken (Gooi en Vechtstreek, Drechtsteden). In die gevallen betekent meer regionaal samenwerken voor gemeenten vooral verlies of een 'zero sum game'. De gemeenten zetten zich wel intensief in voor de regio als voor henzelf de baten hoger zijn dan de kosten. Dat is bijvoorbeeld bij het binnenhalen van subsidies (Drechtsteden, Gooi en Vechtstreek) en kennisontwikkeling (allen). Kortom: een samenwerkingsstrategie is vruchtbaar als die tot doel heeft de winst- en verliesrekening van iedere gemeente in de plus te krijgen.

Thema 2: vanuit inhoud opgave en bestaande relaties, structuur en organisatie volgen

Aan de start van gezamenlijk optreden in de regio's staat wederzijdse afhankelijkheid en urgentie in een specifieke opgave. Gemeenschappelijke problemen (achterblijvende economie, het vertrekken van bedrijven uit de regio, tegenvallende gronduitgifte) of kansen (de aanwezigheid van subsidies) zorgen de bereidheid om te starten met een gemeenschappelijk proces.

De regio Haaglanden (aanpakken 'mismatch') en de regio Gooi en Vechtstreek (transformatiefonds) zijn vervolgens geslaagd om vanuit die gezamenlijke opgave en de bestaande relaties en bestuurlijke

verhoudingen tot pragmatisch, probleemoplossend regionaal maatwerk te komen. De regio Drechtsteden is daarentegen snel met vergaande (organisatorische) maatregelen gestart, met hoge verwachtingen en brede doelstellingen, onafhankelijk van de regionale verhoudingen en minder vanuit de gezamenlijke urgentie en de eigenaren van die urgentie. Dat is niet effectief gebleken.

Het is dus succesvol om vanuit van de inhoud van de gezamenlijke urgentie of opgave en de bestaande verhoudingen, het samenwerkingsproces te bepalen. Door de regionale opgave als primaire invalshoek te kiezen, bepaalt die opgave welke actoren van elkaar afhankelijk zijn en met elkaar moeten samenwerken, welke gezamenlijke activiteiten tot meerwaarde leiden en welke gezamenlijke afspraken, middelen en organisatiestructuren hiervoor nodig zijn. Samenwerking wordt daardoor geen doel of structuur op zich, maar een pragmatisch middel van de probleemeigenaren om tot doelgerichte oplossingen te komen.

Thema 3: (bestuurlijk) leiderschap

In de onderzochte regio's, blijkt de aanwezigheid van (bestuurlijke) initiatiefnemers en trekkers essentieel om tot samenwerking te komen en vervolgens deze langs hindernissen en obstakels te loodsen. Vaak is er een lokale wethouder die het verschil maakt door initiatief te nemen, het regionale belang in houding en handelen uit te dragen naar de lokale politiek en onbaatzuchtig te zijn. Zij weten daarmee het vertrouwen van de andere bestuurders te winnen. Het kan daarbij helpen dat die leiders iets te bieden hebben aan de collega bestuurders, bijvoorbeeld macht, netwerken en geld. In de regio's Gooi en Vechtstreek en de Drechtsteden hebben de gedeputeerden daarom tevens een belangrijke verbindende en aanmoedigende rol. Bovendien hebben bestuurders een belangrijke voorbeeldrol richting de ambtelijke organisatie in houding en handelen. Daar ontbreekt het in de onderzochte regio's nog al eens aan, met name in de Drechtsteden en de Gooi en Vechtstreek. Veel bestuurders blijven lokale ambtenaren aansturen op de lokale belangen.

Thema 4: stapsgewijs opbouwen van een heterogene agenda

In de cases komt tevens het belang van de stapsgewijze, heterogene opbouw van de samenwerkings-agenda naar voren.

De Drechtsteden is snel gestart met een vergaande samenwerkingsvorm. De verwachtingen en ambities waren hoog, de taken breed en complex, en de consequenties voor het lokale bestuur groot. Er is niet de tijd genomen om de samenwerking op te bouwen. Door het gebrek aan draagvlak en commitment, kon de ROM-D nooit op gang komen en werd het onvoldoende in staat gesteld om de verwachtingen waar te maken. Dat leidde vervolgens tot nog minder vertrouwen en draagvlak.

De samenwerking in Haaglanden kenmerkt zich juist door een stapsgewijze opbouw van de samenwerking. Dat heeft wel succes. Omdat samenwerking en vertrouwen niet vanzelfsprekend was, is voorzichtig gestart met bescheiden doelen en pragmatische oplossingen. Het tijdelijk begrenzen van de doelen en het nemen van kleine stapjes in verschillende besluitvormingsronden, zorgden voor continue duidelijkheid over ieders verwachtingen, belangen en rollen. Dat kweekte vertrouwen. Denken en praten in grotere stappen, richting verdergaande financiële samenwerking, zorgden juist voor achteruitgang en stilstand in het proces.

Een stapsgewijze opbouw van samenwerking resulteert bovendien in een heterogene, vitale samenwerkingsagenda. In de onderzochte regio's zijn goede relaties tussen bestuurders en beschikbaar (provinciaal) geld, een belangrijke drijfveer om met elkaar te gaan samenwerken. Op lange termijn is dat kwetsbaar. Door continu nieuwe en meerdere drijfveren voor samenwerking te zoeken en de samenwerking te verbreden met nieuwe partijen, ontstaat er een blijvend vooruitzicht op nieuwe winstmogelijkheden.

Succesvol is kortom de stapsgewijze opbouw van de samenwerking. Blijf bij de start van samenwerking bescheiden in doelen, verwachtingen en maatregelen. Probeer vervolgens continu nieuwe agendapunten te formuleren en leg in elke stap de nadruk op compacte en op dat moment haalbare doelen.

Thema 5: investeren in breed draagvlak en vertrouwen

Het veldonderzoek laat tevens zien dat breed draagvlak en vertrouwen cruciaal zijn. Daarvoor is nodig het voortdurend opnieuw activeren van relaties tussen de betrokken actoren en het continu nieuwe stappen formuleren. Bovendien is het van belang om zo vaak, zo veel en zo open mogelijk alle stakeholders te betrekken en te laten participeren.

Uit het veldonderzoek blijkt dat het op afstand plaatsen van de regionale oplossingen van de lokale politiek ten koste kan gaan van lokaal draagvlak en vertrouwen. In de Gooi en Vechtstreek en de Drechtsteden is nadrukkelijk hiervoor gekozen om meer uitvoeringskracht te realiseren. Dat heeft echter negatieve gevolgen voor de kwaliteit en continuïteit van de interactie tussen de lokale bestuurders en vervolgens het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid door die bestuurders. De lokale grip op de regio gaat dan verloren, het wantrouwen richting regio neemt toe en het draagvlak voor de regionale oplossingen nemen af. Dat leidt tot opportunisme en lokaal handelen in concurrentie met de regionale belangen.

Daarentegen zorgt in Haaglanden het gezamenlijk oppakken, uitwerken en uitvoeren van de regionale oplossingen door de lokale (bestuurlijke) probleemeigenaren voor continuïteit in het nemen van verantwoordelijkheden en daarmee voor steeds meer vertrouwen en draagvlak.

Ook blijkt het van belang om continu te investeren in breed draagvlak en vertrouwen bij andere belanghebbende actoren. Zo blijkt in alle regio's het draagvlak bij de provincie voor de regionale oplossingen van belang (subsidies, toetsing plannen). Maar ook aan het draagvlak bij lokale bestuurders met een andere portefeuille (Gooi en Vechtstreek) moet continu worden gewerkt. Alle betrokkenen moeten ervan doordrongen worden dat gezamenlijk optreden nodig is en profijt heeft.

Thema 6: duidelijke opdrachten en criteria

Tot slot komt in het veldonderzoek naar voren dat gezamenlijke activiteiten een heldere en toetsbare opdracht mee moeten krijgen om misverstanden en het verlies aan draagvlak te voorkomen. In zowel de Drechtsteden als de Gooi en Vechtstreek zijn de regionale organisaties met brede doelen en taken op pad gestuurd, zonder echt duidelijkheid te hebben over de verwachte prestaties en wat daarvoor nodig is. Dat hebben de organisaties voor een deel zelf moeten ontdekken. Tevens is in de Gooi en Vechtstreek het niet duidelijk of het transformatiefonds succesvol is: de transformatie is weliswaar voor een groot deel tegengegaan, maar van financiering van herstructurering is weinig terecht gekomen. Het is kortom van belang om voor de start van de uitvoering van gezamenlijke activiteiten, haalbare en toetsbare criteria op tafel te krijgen, zodat duidelijk is welke doelen wanneer, op welke wijze en in welke mate moeten zijn bereikt.

8.4. Effectieve strategieën en instrumenten

Toegepast instrumentarium

Vrijwel alle in hoofdstuk 4 omschreven organisatorische en financiële instrumenten zijn verspreid over de drie cases toegepast. Het gaat om de volgende gezamenlijke activiteiten:

- Planning en programmering van bedrijventerreinen:
 - Kwantiteit: afspraken over capaciteit en planning nieuw planaanbod (alle regio's);
 - Kwaliteit: afspraken over differentiatie en specialisatie van terreinen (Drechtsteden, Haaglanden);
- Het delen van kennis en informatie over de markt (allen);
- Marktbenadering: gezamenlijke promotie, acquisitie en bemiddeling (allen);
- Grondprijsbeleid (Drechtsteden);
- Financieringsfonds, verevening (Gooi en Vecht, Drechtsteden);
- Lobby en subsidieaanvragen (Gooi en Vecht, Drechtsteden);
- Regionale netwerkorganisatie (Gooi en Vecht, Haaglanden);
- Regionale uitvoering door ontwikkelingsbedrijf (Drechtsteden).

Strategie van coöpetitie

De bundeling van krachten in de regio is vooral succesvol is als lokaal profijt ontstaat. In deze scriptie is verkend dit kan worden bereikt met coöpetitieve strategieën, dus door concurrentie (de maximalisatie van de individuele belangen) en samenwerking (de maximalisatie van de gezamenlijke belangen) tegelijkertijd met elkaar te combineren. De gedachte is dat rivalen door samen te werken op bepaalde aspecten, de gezamenlijke prestaties verbeteren. Dit doen zij door elkaar te complementeren: iedere partner brengt toegevoegde waarde door verschillen in middelen en kwaliteiten. Door samen strategieën



Afbeelding 8.1. Bedrijventerrein Binckhorst, Den Haag.

te bedenken die deze toegevoegde waarde kunnen benutten, ontstaat er winst: de omvang van 'the business pie' wordt groter. Dat kan een grotere, efficiëntere markt zijn of in het geval van de bedrijventerreinenmarkt meer economische en ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens kunnen de partners hun eigen prestaties maximaliseren door elkaar te beconcurreren om het verdelen van die 'business pie'.

Coöpetitie in het openbaar bestuur is zeldzaam. Ik heb in de onderzochte regio's de (bewuste) toepassing van een dergelijke strategie ook niet kunnen aantreffen. In de onderzochte regio's zijn echter wel elementen te vinden van coöpetitie in de geformuleerde gezamenlijke afspraken en acties. Het blijkt dat deze afspraken en instrumenten de winst voor iedere afzonderlijke deelnemer vergroten en dus het meest effectief zijn.

Kennisontwikkeling

De in het veldonderzoek meest genoemde meerwaarde van samenwerking, is de versterking van de kennis en kunde door het verzamelen, uitwisselen en bundelen van informatie over de bedrijventerreinenmarkt. Het kan dan gaan om inzicht in de kenmerken van het aanbod in kavels zoals elkaars grondprijzen, uitgiftevoorwaarden en de bestemmingsplanvoorschriften, de ontwikkelingen in de regionale vraag en economische structuur, de kenmerken van het leegstaande vastgoed, de opgaven op bestaande bedrijventerreinen, enzovoorts. Maar het kan ook gaan om meer kennis over elkaars expertise, netwerken, werkwijzen en elkaars belangen. Met die kennis kan een beter product ontstaan, kan vraaggerichter worden gewerkt, is de dienstverlening naar de klant beter, worden risico's en onzekerheden minder en vergroot de onderhandelingspositie ten opzichte van 'shoppende klanten'. Kortom: er ontstaat ten eerste kennis over het waarde-netwerk van de regionale markt die de gemeenten tezamen kunnen beïnvloeden en ten tweede kennis over de toegevoegde waarde die elke partner kan inbrengen. Die kennis kan worden gebruikt om de markt groter of effectiever te maken.

Marktbenadering

Een andere veel genoemde activiteit waar meerwaarde op wordt behaald is een gezamenlijke marktbenadering. Dit betreft de gezamenlijke promotie en profilering van de bedrijventerreinen in de regio als aantrekkelijke vestigingslocatie, het vestigingsadvies aan bedrijven en de begeleiding van die bedrijven in de uitwerking van hun huisvestingsplannen. Door op deze aspecten samen te werken, ontstaat een beter product. De regio treedt met één gezicht naar buiten en geïnteresseerde bedrijven worden beter en effectiever geholpen. Zij landen daardoor eerder op de voor hen meest geschikte plek. Ook ontstaat een grotere markt. De promotie kan op een hoger (landelijk) schaalniveau plaatsvinden en er kunnen meer bedrijven worden aangetrokken of behouden. Tenslotte vergroot een gezamenlijk optreden de onderhandelingspositie ten opzichte van 'shoppende klanten' en kunnen kosten worden bespaard door het combineren van middelen en personeel.

Planning en programmering (productontwikkeling)

Een derde veel genoemde meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking is de mogelijkheid tot een nadere differentiatie in bedrijventerreinen naar kwaliteit en doelgroep (segmentering). De regio kan daarmee een geschikt regionaal totaalpakket leveren aan bedrijven, toegespitst op de regionale vraag. Bedrijventerreinen kunnen zich meer specialiseren in een bepaalde doelgroep, waardoor een beter product ontstaat met meer kwaliteit en efficiëntie in het ruimtegebruik. Bovendien stimuleert de clustering van bedrijven uit een bepaalde sector op een bedrijventerrein de synergie tussen die bedrijven, waardoor de innovatie en economische presentaties in die sector kunnen verbeteren. Voor de regio ontstaat daarnaast de mogelijkheid om milieuhinder te clusteren op de daarvoor gewenste plekken. Tenslotte gaat differentiatie de intergemeentelijke concurrentie tegen, waardoor onder andere marktconforme grondprijzen kunnen ontstaan. Regionale segmentering leidt dus tot een beter product, een grotere markt, meer expertise en meer economische en ruimtelijke kwaliteit.

In alle regio's zijn tevens afspraken gemaakt over de kwantiteit en planning van de ontwikkeling van nieuwe terreinen en herstructureringsprojecten. Dit kan leiden tot schaarste op de markt en daarmee tot meer afzet en risicoreductie per project en tot een algemene regionale kwaliteitsverhoging. De meerwaarde van dergelijke afspraken komt in de regio Haaglanden het meest duidelijk naar voren. De regio Drechtsteden kent - volgens de ramingen - al een schaarste aan bedrijventerreinen. De Gooi en Vechtstreek kent een tekort en daar resulteren kwantitatieve afspraken in het behoud van bedrijventerreinen.

Samenwerking op financieel vlak

In twee regio's (Gooi en Vecht, Drechtsteden) is de gezamenlijke lobby naar subsidieverleners effectief. Hierdoor ontstaat financiering van herstructureringsprojecten.

In het analysekader is geconcludeerd dat het maken van financiële afspraken van belang is om tot effectieve resultaten te komen. Het veldonderzoek kan de meerwaarde van de toepassing van gezamenlijke financiële instrumenten echter niet aantonen. Grondprijsbeleid, fondsvorming en verevening worden wel toegepast, maar leiden niet bewijsbaar tot betere resultaten. Dat komt vooral omdat de implementatie van deze instrumenten te wensen overlaat. Zodra lokaal de financiële consequenties van dergelijke afspraken moeten worden genomen, ontbreekt het in de regio's vaak aan draagvlak. Zij raken de lokale financiële autonomie en dat ligt erg gevoelig.

Zo werkt in de Drechtsteden de verevening van de plussen en minnen op de plannen onvoldoende, omdat gemeenten de krenten uit de pap bij zichzelf houden en enkel de probleemgevallen bij de regio neerleggen. Een gezamenlijk grondprijsbeleid via de ROM-D werkt ook onvoldoende, omdat gemeenten ook eigen projecten houden en daarvoor zelf de prijs bepalen. In de Gooi en Vechtstreek is er geen geld terecht gekomen in het fonds dat transformatie moet tegengaan en de herstructurering moet financieren, mede als gevolg van een regionale competentiestrijd tussen lokale financiële belangen.

De casus Haaglanden laat zien dat voor het bereiken van gezamenlijke meerwaarde, iedere partner ook vanuit de eigen autonomie kan blijven acteren en vanuit de eigen verantwoordelijkheid de financiële lasten van samenwerking kan dragen. Voldoende vertrouwen en transparantie tussen de verschillende partners is dan wel van groot belang.

Regionale ontwikkelingsmaatschappij

In de Drechtsteden is een regionaal ontwikkelingsbedrijf opgericht om de uitvoering van de regionale bedrijventerreinenopgave ter hand te nemen. De veronderstelde toegevoegde waarde van een dergelijke ROM of ROB is al eerder in deze scriptie aan bod gekomen:

- Geen onderlinge concurrentie dus integrale keuzes, aanpak en financiering;
- Meer kennis, expertise en kwaliteit in organisatie;
- Risicoreductie voor participerende gemeenten;
- Kostenbesparingen en efficiency voordelen;
- Een ondernemersaanpak: bedrijfsmatig, zakelijk, slagvaardig en operationeel;
- Regionaal grondprijsbeleid;
- Integrale financiering door verevening kosten en opbrengsten (balansverevening en fondsen).

In het literatuuronderzoek is opgemerkt dat nieuwe autonome organisaties op een nieuw schaalniveau niet per se effectiever handelen tot stand brengen. Bovendien komen ontwikkelingsmaatschappijen moeilijk van de grond. Een ROB leidt namelijk nauwelijks direct tot winst op lokaal niveau; pas op lange termijn kunnen de effecten op de lokale economische en ruimtelijke kwaliteit zichtbaar worden. Op korte termijn betekent een ROB op lokaal niveau vooral het verlies van autonomie, verantwoordelijkheden en zeggenschap. De kans op verlamdende discussies over de verdeling van de kosten en de juiste afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en de ontwikkelingsmaatschappij, is groot. Dat is juist funest voor een effectieve regionale aanpak.

De casus Drechtsteden onderstreept deze conclusies nadrukkelijk. De regiogemeenten kunnen op allerlei aspecten prima met elkaar samenwerken. Als het echter over de ROM-D gaat, dan gaan snel de deuren dicht. Dan ontbreekt het aan onderling vertrouwen en transparantie en ook aan krachtig en standvastig bestuur. Lokale bestuurders zien de ROM-D te veel als concurrerend voor de eigen belangen en verantwoordelijkheden. Als iets waar men last van kan hebben en weinig profijt. Voortdurend spelen hier dan ook discussies over het takenpakket, de aansturing, de juridische vormgeving en de toegevoegde waarde van de ROM-D. Dit gijzelt al jaren het daadwerkelijk gezamenlijk oppakken van de regionale opgaven.

Ook de ervaringen in de andere onderzochte regio's bevestigen de conclusie dat samenwerking moeilijk van de grond komt als verantwoordelijkheden, zeggenschap, opbrengsten en kennis uit handen moeten worden gegeven. Het effect is polariserend en het werkt wantrouwen en strategisch gedrag in de hand.

Regionale netwerkorganisatie

In de Gooi en Vechtstreek en Haaglanden is niet gekozen om een nieuwe eenheid op te richten die taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten overneemt. Hier kiest men voor 'lichte netwerk-samenwerking'. Dat wil zeggen dat gelijkwaardige, wederzijds afhankelijke partners met elkaar samenwerken rondom een specifiek vraagstuk en met een specifiek doel, maar dat de zeggenschap zoveel mogelijk bij de afzonderlijke partners blijft.

Deze lichte netwerksamenwerking is in essentie een platform waar de betrokken bestuurders en ambtenaren elkaar op regelmatige, gestructureerde basis ontmoeten. Zij wisselen informatie en kennis uit en verkennen de gezamenlijke belangen en perspectieven. Ook maken zij afspraken over wie welke bijdrage levert en verantwoordelijkheden heeft, hoe zij met elkaar omgaan en besluiten nemen en wat er gebeurt bij conflicten. Wethouders in de Gooi en Vechtstreek ontmoeten elkaar in het regionale portefeuilleoverleg economie en in Haaglanden in de stuurgroep regionale samenwerking. Die overleggen hebben nauwelijks formele status. De wethouders zijn verantwoordelijk om zelf te zorgen voor de inbedding van de gezamenlijke afspraken in de lokale besluitvorming van de colleges en/of gemeenteraden. De financiële consequenties van de gezamenlijke afspraken worden ook lokaal genomen. Deze vorm van samenwerken blijkt prima enkele activiteiten met veel meerwaarde te kunnen accommoderen, zoals de regionale kennis- en productontwikkeling.

In beide regio's is aanvullend hierop gekozen om een lichte organisatorische constructie op te richten in de vorm van een stichting. Dat moet de uitvoering van de gezamenlijke strategie meer structureren en bovendien meer continuïteit en zekerheid geven. Bovendien kan een stichting de financiële middelen goed bundelen, bijvoorbeeld voor de promotie en acquisitie. Deze formalisering heeft daarnaast de geloofwaardigheid van de samenwerking naar buiten toe versterkt, zodat overtuigender kan worden geacteerd naar bijvoorbeeld de provincie of zoekende ondernemers en in het geval van de Gooi en Vechtstreek in de gezamenlijke lobby naar subsidieverleners.

De stichting faciliteert in de twee regio's de genoemde kennis- en productontwikkeling. Daarnaast accommodeert het de gezamenlijke marktbenadering. Met dat doel is ook in de Drechtsteden een stichting in ontwikkeling. De gemeenten vormen dan één gezicht en één loket in de markt. De juridische en financiële verantwoordelijkheden, zoals de uitgifte van kavels blijven bij de gemeenten. Op deze wijze is ook een duidelijke scheiding aangebracht tussen concurrentie en samenwerking in organisatie en activiteiten, zodat de conflicterende verhouding tussen beide zoveel mogelijk wordt beheerst en gestructureerd. Samenwerking vindt plaats in de stichting, met de regionale marketing en acquisitie om regionale meerwaarde te bereiken. Concurrentie vindt plaats tussen de lokale partijen, met de uitgifte van kavels om de lokale winst van de regionale meerwaarde te verzilveren. Dat zo'n duidelijke scheiding van belang is, blijkt uit de ervaringen in de Drechtsteden. De gemeenten en de ROM-D beconcurreren elkaar in de uitgifte van kavels, terwijl ROM-D tegelijkertijd de algehele regionale promotie en acquisitie voor die kavels op zich moest nemen. Die opdracht kwam niet van de grond, omdat gemeenten die taak niet aan de



Afbeelding 8.2. Bedrijventerrein Binckhorst, Den Haag.

ROM-D toevertrouwen. Van belang is dus om gestructureerde afspraken te maken over scheiding tussen concurrentie en samenwerking en deze vervolgens te beheren.

Bovendien blijft openheid, transparantie en vertrouwen cruciaal. Dat verklaart waarom de gezamenlijke marktbenadering beter werkt in de regio Haaglanden dan in de Gooi en Vechtstreek. In die regio is de stichting bewust op afstand van de lokale politiek geplaatst. Dat is ten koste gegaan van het lokale draagvlak en vertrouwen.

8.5. Conclusies

Welke problematiek speelt op de bedrijventerreinenmarkt in de onderzochte regio's en welke rol speelt intergemeentelijke samenwerking in de oplossing daarvan?

In de drie onderzochte regio's verschilt het accent van de regionale opgave. Een overeenkomst is dat de gemeenten in de regio's elkaar beconcurreren in het behouden en aantrekken van bedrijven. Dat heeft diverse ongewenste effecten op de ruimtelijke en economische kwaliteit van de regionale bedrijven-terreinenmarkt. Vooral de veroudering van de bestaande bedrijventerreinen is in de drie regio's een grote opgave.

De betrokken gemeenten beseffen dat zij met meer samenwerking, deze ongewenste effecten van intergemeentelijke concurrentie kunnen bestrijden. De drie regio's slagen er vervolgens in de belangrijkste regionale opgaven op de bedrijventerreinenmarkt regionaal te agenderen en een gezamenlijk, integraal maatregelenpakket daarvoor te formuleren. Het gezamenlijke streven in de regio's is daarbij het behouden en/of vergroten van de kwantiteit en kwaliteit van de bedrijventerreinen in de regio, als conditie voor de groei van de economie en werkgelegenheid. Het betreft dus vooral een streven naar meer economische kwaliteit. De herstructureringsopgave blijft in alle regio's voornamelijk een lokale aangelegenheid. Een doel is wel om door samenwerking de juiste condities te creëren voor het lokaal oppakken die opgave.

De regio's kennen de volgende positieve effecten toe aan samenwerking:

- *Beter product*: vraag en aanbod kunnen kwantitatief en kwalitatief beter op elkaar aansluiten;
 - Er ontstaat *meer (integrale) regio* op de ontwikkelingen in de regionale markt en de totale keten;
 - Een *grotere markt* kan worden benaderd en daarmee kunnen meer bedrijven worden aangetrokken;
 - Er ontstaat *meer expertise en kennis* over de regionale bedrijventerreinenmarkt;
 - De *gezamenlijke concurrentiepositie* ten opzichte van concurrerende regio's wordt groter;
 - De *onderhandelingspositie* naar subsidieverleners en 'shoppende' klanten wordt versterkt;
 - De *risico's* en onzekerheden in de ontwikkelings- en herstructureringsprojecten worden kleiner;
 - Het delen van capaciteit en voorzieningen resulteert in *kostenbesparingen en efficiency* voordelen;
 - Door het delen van kosten en opbrengsten ontstaat *financiering* van herstructureringsprojecten.
- Zodoende ontstaan de condities voor een effectievere markt, private en publieke investeringen in oude bedrijventerreinen en uiteindelijk voor meer economische en ruimtelijke kwaliteit.

Welke factoren zijn in de onderzochte regio's van invloed op de effectiviteit van de inter-gemeentelijke samenwerkingsprocessen?

In de drie onderzochte regio's blijkt het voor de betrokken gemeenten lastig om zich aan te passen aan de complexe nieuwe rol bij regionale samenwerking. Enerzijds beseffen zij dat regionale samenwerking noodzakelijk is voor het bereiken van de lokale doelen. Anderzijds is de ontvankelijkheid voor regionaal denken en handelen niet altijd hoog, vanwege de vrees dat dit de eigen lokale positie in gevaar brengt. De betrokken gemeenten zijn gelijkwaardig, van elkaar afhankelijk, maar hebben ook tegenstrijdige belangen. Zij zijn zowel elkaars partner als elkaar concurrent. Dit resulteert in complexe, paradoxale en bijna schizofrene relaties, waarbij verschillende belangen, rollen en schaalniveaus continu door elkaar heen spelen en met elkaar gecombineerd moeten worden. Bovendien kenmerken de verhoudingen in de betreffende regio's zich door machtsverschillen, negatieve sentimenten en ervaringen uit het verleden, een interne politieke blik en een versnippering in een veelvoud aan organisaties, projecten en belangen. De slechte economische omstandigheden en het gebrek aan financiering voor de herstructureringsopgave, werken effectieve oplossingen nog eens extra tegen. Deze factoren voeden wantrouwen en strategisch gedrag zoals opportunisme, waarbij iedereen vooral veel wil komen halen bij de regio en weinig wil brengen. Als geld, verantwoordelijkheden en taken moeten worden overgedragen aan de regio, ontstaan impasses en conflicten.

De kwaliteit van het samenwerkings- en besluitvormingsproces is van cruciaal belang om in die paradoxale complexiteit tot effectieve oplossingen te komen. In het veldonderzoek treden een aantal thema's naar voren die deze kwaliteit beïnvloeden.

Ten eerste is breed draagvlak en vertrouwen cruciaal. Dit wordt bereikt door het continu tot stand brengen, coördineren, beïnvloeden, verbinden en benutten van relaties. Het is van belang om zo vaak, zo veel en zo open mogelijk alle stakeholders te betrekken en te laten participeren. Het op afstand plaatsen van regionale oplossingen van de lokale politiek, heeft in dat kader negatieve gevolgen voor het lokale draagvlak en vertrouwen.

Ten tweede is een samenwerkingsproces succesvol als vanuit de gezamenlijke opgave, de bestaande relaties en bestuurlijke verhoudingen, tot pragmatisch, doelgericht regionaal maatwerk wordt gekomen. De opgave bepaalt welke actoren van elkaar afhankelijk zijn en met elkaar moeten samenwerken, welke gezamenlijke activiteiten tot meerwaarde leiden en welke gezamenlijke afspraken, middelen en organisatiestructuren hiervoor nodig zijn.

Omdat iedere deelnemer een kosten- en batenafweging voor zichzelf maakt, is het ten derde belangrijk dat de samenwerking te allen tijde winst voor iedere deelnemer in het vooruitzicht stelt. Het kan daarbij helpen om de samenwerkingsagenda stapsgewijs op te bouwen. Het tijdelijk begrenzen van doelen en het nemen van kleine stapjes in verschillende besluitvormingsronden, zorgen voor continue duidelijkheid over ieders verwachtingen, belangen en rollen. Dat kweekt vertrouwen en bovendien blijft de samenwerking heterogeen en dynamisch. Er is daardoor een blijvend vooruitzicht op nieuwe winstmogelijkheden.

Ten vierde is de aanwezigheid van (bestuurlijk) leiderschap essentieel om tot goede samenwerking te komen. Leiders kunnen samenwerking van de grond trekken, deze langs hindernissen en obstakels loodsen en het goede voorbeeld geven in regionaal denken en handelen.

Ten vijfde is het voor een effectief proces van belang dat gezamenlijke activiteiten een heldere en toetsbare opdracht meekrijgen, om misverstanden en het verlies aan draagvlak te voorkomen.

Welke strategieën en sturingsprincipes resulteren in de onderzochte regio's in effectieve intergemeentelijke samenwerking?

In het analysekader stelde ik dat coöpetitieve strategieën in combinatie met netwerkmanagement, de effectiviteit van handelen in de bedrijventerreinenmarkt kunnen verhogen. Ik heb in de onderzochte regio's de bewuste toepassing van deze strategie en dit sturingsprincipe niet kunnen aantreffen. In de onderzochte regio's zijn echter veel wel elementen van beiden terug te vinden in het samenwerkingsproces. Dit kan de gemaakte conclusies in het analysekader bevestigen.

Het veldonderzoek ondersteunt de analyse dat de bundeling van krachten in de regio enkel succesvol is als dit tot doel heeft om synergie tussen de deelnemers te bewerkstelligen en als dit de winst van iedere afzonderlijke deelnemer kan vergroten. Door op bepaalde aspecten samen te werken, kunnen gemeenten de gezamenlijke prestaties verbeteren. Die meerwaarde ontstaat door elkaar te complementeren: iedere partner brengt toegevoegde waarde door verschillen in middelen en kwaliteiten. Door samen strategieën

te bedenken die deze toegevoegde waarde kunnen benutten, ontstaat er winst: de omvang van 'the business pie' wordt groter. Gemeenten bijvoorbeeld leren van elkaar, er ontstaan schaalvoordelen en de onderhandelingspositie versterkt. Het effect is een grotere markt, een beter product of in het geval van de bedrijventerreinenmarkt meer economische en ruimtelijke kwaliteit.

Tegelijkertijd ondersteunt het veldonderzoek dat gemeenten niet of nauwelijks bereid zijn om geld, bevoegdheden en taken over te dragen aan de regio. Zij willen hun eigen prestaties in het verkopen van kavels en het uitvoeren van herstructurering zelf maximaliseren, onder eigen verantwoordelijkheid en in eigen autonomie.

Door kortom met een coöpetitieve strategie concurrentie (de maximalisatie van de individuele belangen) en samenwerking (de maximalisatie van de gezamenlijke belangen) tegelijkertijd met elkaar te combineren, is er sprake van een wenkend perspectief voor iedere deelnemer.

In de benoeming van de factoren die van invloed zijn op de samenwerkingsprocessen in de onderzochte regio's, is al naar voren gekomen dat het sturen op de kwaliteit van interacties noodzakelijk is voor de effectiviteit van die processen. Het veldonderzoek ondersteunt daarmee het belang van netwerksturing. Het gaat dan om het continu activeren en verbinden van partijen en het steeds opnieuw verkennen van de gezamenlijke doelen en mogelijke oplossingen. Organisatorische structuren en een set van heldere spelregels zijn vervolgens van belang om deze interacties te faciliteren en af te bakenen.

Welke organisatorische en financiële instrumenten resulteren in de onderzochte regio's in effectieve intergemeentelijke samenwerking?

De cases tonen aan dat de volgende gezamenlijke activiteiten voor iedere deelnemer profijt kunnen opleveren en daarmee bijdragen aan een effectievere regionale markt:

- Kennisontwikkeling en informatie-uitwisseling;
- Planning en programmering van bedrijventerreinen (productontwikkeling);
- Gezamenlijke marktbenadering (promotie, acquisitie en bemiddeling);
- Gezamenlijke lobby en subsidieaanvragen.

Deze activiteiten passen bij coöpetitieve strategieën, waarbij gemeenten tegelijkertijd zowel met elkaar samenwerken als concurreren. Lokale verschillen en middelen brengen bij deze activiteiten toegevoegde waarde. De gemeenten complementeren elkaar - op afstand van de klant - door deze toegevoegde waarde samen te benutten. Vervolgens kan iedere gemeente onder eigen verantwoordelijkheid van deze winst profiteren, zonder dat het geld, bevoegdheden en taken heeft moeten overdragen aan de regio. Dat vindt lokaal plaats en dichtbij de klant, bijvoorbeeld bij het verkopen van kavels en het uitvoeren van herstructurering.

Afspraken over financiën zijn van belang voor een effectieve samenwerking. Uit de cases blijkt dat iedere partner daarvoor ook vanuit de eigen autonomie en onder eigen verantwoordelijkheid kan blijven acteren. De veronderstelling in het analysekader dat een regionaal financieringsfonds en een regionale grondprijsmethodiek kansrijke coöpetitieve instrumenten zijn, wordt niet of onvoldoende ondersteund door het veldonderzoek. Een regionale grondprijsmethodiek is niet aangetroffen. De onderzochte fondsen veroorzaken veel competentiestrijd tussen lokale financiële belangen.

Een lichte organisatorische inbedding kan de uitvoering van de gezamenlijke activiteiten structureren en faciliteren. Dat is vooral van belang om concurrentie en samenwerking en daarmee ook de lokale en regionale activiteiten goed van elkaar te scheiden. Vooral bij een gezamenlijke marktbenadering kan de paradoxale logica van coöpetitie conflicten opleveren. Een duidelijke scheiding tussen de gezamenlijke marktbenadering en de verantwoordelijkheden voor de verkoop van kavels in organisatie, activiteiten en personen zijn cruciaal om die logica goed te kunnen beheersen en misverstanden te voorkomen.

Zo'n lichte organisatie laat tevens de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden zo veel mogelijk lokaal. Dat komt ten goede aan de lokale betrokkenheid en het draagvlak. Het is daardoor effectiever dan zwaardere organisatorische oplossingen zoals een ROB, waarbij verantwoordelijkheden, zeggenschap en taken uit handen worden gegeven.

8.6. Reflectie op regionale resultaten

Het is lastig om te meten of de onderzochte regio's daadwerkelijk effectieve resultaten bereiken in de aanpak van de regionale opgaven. Het is niet aan te tonen of betere marktuitskomsten of meer economische en ruimtelijke kwaliteit is ontstaan, nadat met samenwerking is gestart. Als dergelijke effecten al eenduidig meetbaar gemaakt kunnen worden, dan zijn ze in veel gevallen pas na lange tijd waarneembaar. De economische crisis heeft tevens mede invloed op het succes. Mede hierdoor is het lastig om te bewijzen dat de behaalde (of uitblijvende) resultaten het gevolg zijn van de toegepaste samenwerking.

De voorgaande conclusies van het veldonderzoek geven echter wel een duidelijk inzicht in de wijze waarop samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt effectief kan worden vormgegeven. Succesvolle strategieën en instrumenten zijn immers ook af te meten aan de procesmatige resultaten, zoals het draagvlak en vertrouwen, de toekomstbestendigheid en in de mate waarin toegevoegde waarde en succes door de betrokkenen wordt ervaren. Succes is in die gevallen behaald met het doorbreken van de neerwaartse intergemeentelijke concurrentie. Zodoende zijn de condities voor een effectievere markt ontstaan.

In dit opzicht blijkt vooral de samenwerking in de regio Haaglanden - in vergelijking met de andere onderzochte regio's - tot effectieve en succesvolle oplossingen te komen. Een geruststellende observatie voor mijn eigen werkpraktijk en die van mijn collega's. De gewaarwording van de stoeve zoektocht van de samenwerking in Haaglanden, was immers mijn drijfveer tot een nadere verkenning van het vraagstuk en de aanleiding tot deze scriptie.

Duidelijk is tenslotte dat alle regio's nog onvoldoende een antwoord hebben gevonden op hun omvangrijke herstructureringsopgave. Het tempo en de omvang van enkele successen in de herstructurering, houden in de regio's de veroudering en de groei van de leegstand op de bedrijventerreinen of de transformatie naar andere functies niet bij. Herstructurering is complex, tijdrovend, kostbaar en risicovol. De economische crisis versterkt dit. Dat is in de praktijk vaak een bedreiging voor het integrale denken en handelen in de keten van ontwikkeling - herstructurering - transformatie - beheer. Vanuit financieel en economisch perspectief, is het ontwikkelen van nieuwe terreinen (Drechtsteden, Haaglanden) of transformatie (Gooi en Vechtstreek) namelijk veel aantrekkelijker. Een uitdaging voor de regio's blijft daarom om de sectorale economische bril minder te laten domineren en ruimtelijke kwaliteit nadrukkelijker mee te wegen in de doelstellingen voor regionale samenwerking.

9. Conclusie: naar een effectiever regionaal bedrijventerreinenbeleid



9.1. Inleiding

Intergemeentelijke samenwerking wordt als cruciaal gezien om te komen tot effectievere oplossingen in de bedrijventerreinmarkt. De totstandkoming van die samenwerking verloopt in de praktijk zeer stroef. Het doel van de scriptie is geweest om inzichtelijk te maken op welke wijze en onder welke condities deze samenwerking effectief kan plaatsvinden. Ik heb daarvoor een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, die in dit hoofdstuk worden beantwoord. De vraag die centraal staat, luidt als volgt: *op welke wijze kan intergemeentelijke samenwerking worden vormgegeven om te komen tot een effectief regionaal bedrijventerreinenbeleid?*

9.2. Het onderzoek

Door een explorerende en beschrijvende benadering, heb ik de verschillende motieven, ervaringen en processen die spelen bij dit onderwerp in beeld kunnen brengen. Om recht te doen aan de subtiliteit en de veelzijdigheid van samenwerkingsprocessen in de praktijk, heb ik gekozen voor een informatieve, gedetailleerde beschrijving van drie cases. Door een comparatieve analyse heb ik vervolgens een onderscheid kunnen maken tussen aspecten die passen in een algemeen beeld en aspecten die volkomen specifiek zijn voor die ene onderzochte situatie. Indien aspecten terugkomen in alle cases, zijn er generaliserende conclusies mogelijk in relatie tot het opgestelde analysekader. De bevindingen uit het analysekader komen grotendeels overeen met die van het veldonderzoek. Ik realiseer me dat er evenwel nog geen sprake is van wetmatigheden. Het betreft immers een kwalitatief onderzoek. Uiteindelijk heb ik voldoende kennis kunnen verzamelen om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden.

9.3. Meer economische én ruimtelijke kwaliteit

In deze paragraaf kom ik tot de beantwoording van de eerste deelvraag:

Welke problematiek speelt op de bedrijventerreinenmarkt en welke rol kan intergemeentelijke samenwerking hebben in de oplossing daarvan?

Bedrijventerreinen spelen een belangrijke rol in het economische beleid van de Nederlandse gemeenten. Zij zien het als hun verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat er te allen tijde voldoende bouwrijpe kavels voor bedrijven aanwezig zijn in de gemeente. Zodoende willen zij de lokale economische ontwikkeling en werkgelegenheid kunnen faciliteren en stimuleren. Dit beleid leidt tot tevredenheid bij bedrijven en de verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren. Toch is er ook veel ontevredenheid over de maatschappelijke effecten van dit beleid. Bedrijventerreinen zijn het symbool geworden van de verspilling en verrommeling van het Nederlandse landschap.

Deze ongewenste maatschappelijke resultaten zijn het resultaat van het lokale denken en handelen van de Nederlandse gemeenten. Zij plannen en ontwikkelen bedrijventerreinen allen vanuit dezelfde motieven en met dezelfde werkwijzen. Dat doen zij in dezelfde regionale markt. Bedrijven die op zoek zijn naar nieuwe bouwgrond, doen dat namelijk vrijwel allemaal in dezelfde regio waaruit zij afkomstig zijn. Het gevolg is een eindeloze concurrentiestrijd tussen gemeenten in dezelfde regio om dezelfde bedrijven aan te trekken. Dit leidt tot een ongezonde, niet functionerende markt. De kenmerken daarvan zijn:

- Een systematische overschatting van de vraag en daarmee een overaanbod aan nieuwe bedrijventerreinen. De continue uitbreiding van het aanbod gaat ten koste van de schaarse ruimte en het open landschap;
- Het aanbod sluit ook in kwalitatieve zin onvoldoende aan op de vraag. Gemeenten richten zich vaak op een vergelijkbare doelgroep in de markt - het liefst de kwalitatief hoogwaardige bedrijven - waardoor een 'eenheidsworst' aan terreinen ontstaat;
- Gemeenten stemmen hun grondprijzen af op die van de concurrerende buurgemeenten. Het gevolg is zeer lage, niet marktconforme grondprijzen en dat werkt extensief en niet duurzaam gebruik van grond en vastgoed in de hand;
- Door het overaanbod en de lage grondprijzen, is het belangrijkste effect van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen dat ze de bestaande terreinen leegzuigen. Per saldo treedt er regionaal geen economische groei op, enkel een verplaatsing van de economie binnen de regio;

- Circa één derde van de bestaande bedrijventerreinen in Nederland heeft daardoor te maken met grootschalige leegstand, verloedering en veroudering. De herstructurering van die terreinen is kostbaar, complex en risicovol. Er zijn bij gemeenten onvoldoende middelen om dit te financieren. Het wordt daardoor overgelaten aan 'de markt';
- Door het ontbreken van voorspelbare marktverhoudingen, schaarste en marktconforme grondprijzen is er echter weinig sprake van interesse vanuit de markt om te investeren in herstructurering. De rol van professionele marktpartijen op de bedrijventerreinenmarkt is zeer beperkt. Er is sprake van een publiek monopolie.

De economische crisis heeft de beschreven problematiek nog eens extra zichtbaar gemaakt. De bestaande denk- en werkwijzen zijn onhoudbaar, ook omdat de bedrijventerreinenmarkt in de toekomst steeds meer een vervangingsmarkt wordt. Het roer moet om.

Een essentiële voorwaarde voor effectief bedrijventerreinenbeleid is meer samenwerking tussen gemeenten. Centraal staat het gezamenlijk in evenwicht brengen van vraag en aanbod door het creëren van schaarste aan nieuwe bedrijventerreinen. Hierdoor kunnen grondprijzen omhoog gaan, ontstaan mogelijkheden voor differentiatie in het aanbod van bedrijventerreinen in de regio en een meer vraaggerichte aanpak. Bovendien is het voor een effectiever beleid, van belang dat de doelstellingen van het bedrijventerreinenbeleid worden verbreed. Naast het streven naar economische kwaliteit, zou ook ruimtelijke kwaliteit meer aandacht moeten krijgen in besluitvormingsprocessen. Het gaat dan om intensief en duurzaam ruimtegebruik en het behoud van het open landschap. Nodig hiervoor is het op regionale schaal, integraal denken en handelen in de totale keten van de bedrijventerreinenmarkt: nieuwe ontwikkeling - herstructurering - transformatie - beheer.

Zodoende worden de condities gecreëerd voor intensiever en kwalitatief hoogwaardiger gebruik van bedrijventerreinen en een gezonde markt, waarin publieke en private investeringen in de herstructurering van de grond kunnen komen. Hier kunnen de economische én ruimtelijke kwaliteit van de regio profijt van hebben.

Ondanks grootschalige aansporingen een aantal jaren geleden, komt intergemeentelijke samenwerking in de praktijk maar moeizaam tot stand. Er is sprake van 'pad-afhankelijkheid': een werkpraktijk die zichzelf in stand houdt, ook al is de noodzaak daartoe verdwenen, veroorzaakt het grote problemen of zijn er betere alternatieven voorhanden. Het denken in concurrerende lokale (economische) belangen alsmede in de sectorale economische ideologie - 'Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid en taak om zoveel mogelijk bouwrijpe grond voor bedrijven beschikbaar te hebben, omdat dit essentieel is voor de lokale werkgelegenheid en economische groei' - is onverzettelijk en wordt voortgeholpen door het ogenschijnlijke (economische) succes daarvan. Om te komen tot een effectievere bedrijventerreinenmarkt, moet kortom deze vastgeroeste denk- en werkpraktijk worden doorbroken.

De drie in deze scriptie onderzochte regio's zijn geen uitzondering op deze heersende werkpraktijk. Ook hier doen zich de genoemde ongewenste effecten van intergemeentelijke concurrentie zich voor. De grootste opgave is die regio's is de herstructurering van honderden hectaren verouderde bedrijventerreinen. Samenwerking tussen gemeenten komt ook hier maar moeizaam tot stand, vooral door het hardnekkige denken in concurrerende lokale (economische) belangen.

9.4. Stoeien met belangen en paradoxen

In deze paragraaf kom ik tot de beantwoording van de tweede deelvraag:

Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van intergemeentelijke samenwerkingsprocessen in de bedrijventerreinenmarkt?

Intergemeentelijke samenwerking op de bedrijventerreinenmarkt doet zich voor in een dynamische en complexe, bijna ongrijpbare context. De op te lossen problematiek vindt plaats in een interactief web van onderling afhankelijke relaties van oorzaak en gevolg. Veel verschillende actoren zijn betrokken bij die problematiek. Zij staan niet hiërarchisch tot elkaar in verhouding, maar zijn wel wederzijds van elkaar afhankelijk om een oplossing te bereiken. Bovendien hebben deze actoren allemaal verschillende percepties en belangen. Dat maakt het niet makkelijk om samen tot een oplossing te komen.

Gemeenten zijn in de bedrijventerreinenmarkt bovendien elkaars concurrenten in het aantrekken van bedrijven en werkgelegenheid, grondopbrengsten, subsidiemiddelen, politieke aandacht en prestige.

Vanwege de horizontale, gelijkwaardige relatie tussen partijen die allen dezelfde (schaarse) doelen najagen, kan samenwerking nooit alle belangen tegelijk en volledig dienen.

Gemeenten besluiten dan of zij aan een samenwerking willen deelnemen, op basis van een eigen afweging van de kosten en de baten. Het is niet voldoende als het saldo van de kosten en baten van samenwerking voor de regio als geheel positief is. Gemeenten zullen zich over het algemeen pas inzetten voor de regio als voor henzelf de baten hoger zijn dan de kosten. Deze *kosten- en batenafweging* die gemeenten voor zichzelf maken in een op *belangentegenstellingen en competitieve verhoudingen gebaseerd interactieproces*, is bepalend voor het vermogen om tot regionale samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt over te gaan.

Een eenzijdige nadruk op het bestrijden van intergemeentelijke concurrentie door vergaand te gaan samenwerken, zal weinig winnaars en veel verliezers opleveren. Samenwerking staat op dat moment in het teken van de verdeling van de markt en verliezen en het uit handen geven van taken en verantwoordelijkheden. Opportunisme, machtspelletjes, wantrouwen en angst sturen dan het samenwerkingsproces. Gemeenten zullen mogelijk wel vanuit het eigen belang samenwerken, maar niet altijd gezamenlijke oplossingen nastreven die iets voor de regio opleveren.

Samenwerkingsprocessen in de bedrijventerreinenmarkt kenmerken zich dus door een continue interactie tussen actoren, rollen, belangen en schaalniveaus. De maximalisatie van de eigen lokale belangen gaat ten koste van de belangen van de buurgemeente en resulteert in maatschappelijk ongewenste resultaten, terwijl het samenwerken aan gezamenlijke belangen resulteert in het verlies aan lokale autonomie en het bereiken van de eigen belangen. Dat heeft *complexe, paradoxale en bijna schizofrene relaties* tot gevolg, waarbij verschillende belangen (eigen lokale autonomie versus wederzijdse afhankelijkheid), rollen (concurreren versus samenwerken) en schaalniveaus (lokaal versus regionaal) voortdurend door elkaar heen spelen en met elkaar gecombineerd moeten worden. Bestuurders en ambtenaren spelen een dubbelrol en ontmoeten elkaar én zichzelf aan verschillende kanten van de tafel.

Dat continu schakelen tussen de verschillende schaalniveaus, rollen en belangen is moeilijk. Het wordt bovendien beïnvloed door *bestaande verhoudingen en relaties* in een regio, zoals machtsverschillen, negatieve sentimenten en ervaringen en een versnippering in betrokken organisaties en belangen. Ook de *ingesleten competitieve werk- en denkwijze* van gemeenten in de bedrijventerreinenmarkt heeft daarop een belemmerende invloed. De *slechte economische omstandigheden* en het gebrek aan financiering voor de herstructureringsopgave, werken effectieve oplossingen nog eens extra tegen. Deze factoren voeden wantrouwen en strategisch gedrag zoals opportunisme, waarbij iedereen veel wil komen halen bij de regio en weinig wil brengen.

Om effectief samen te kunnen werken, is het vooral de kunst om met die complexe en dynamische omstandigheden om te kunnen gaan. Het gaat daarbij niet zozeer om de wijze waarop organisatorisch die samenwerking is vormgegeven. Taken, belangen, rollen en schalen dienen te worden gecombineerd in plaats van verdeeld. Noodzakelijk is het *sturen op interactie*: het tot stand brengen, coördineren, beïnvloeden, verbinden en benutten van interacties tussen de verschillende actoren, processen, belangen, rollen en waarden. In het literatuur- en veldonderzoek treden een aantal factoren nadrukkelijk op de voorgrond, die de effectiviteit van deze interactieprocessen beïnvloeden.

Aan de basis van effectief samenwerken staat ten eerste *wederzijdse urgentie* rondom een specifiek vraagstuk. Die opgave bepaalt welke actoren van elkaar afhankelijk zijn en met elkaar moeten samenwerken, welke gezamenlijke activiteiten tot meerwaarde leiden en welke gezamenlijke afspraken, middelen en organisatiestructuren daarvoor nodig zijn. Bij elke opgave passen andere partners, schalen en verbanden. Bij dergelijk pragmatisch regionaal maatwerk, is samenwerking geen doel op zichzelf maar een *middel om doelgerichte afspraken* te maken.

Ten tweede is *draagvlak en vertrouwen* cruciaal in het succes van samenwerking. Het is daarvoor van groot belang om te investeren in de kwaliteit van persoonlijke contacten, betrokkenheid en openheid.

Ten derde is *brede (bestuurlijke) betrokkenheid* van belang. Het is van belang om zo vaak, zo veel en zo open mogelijk alle stakeholders te betrekken en te laten participeren. Dit heeft een positief effect op het draagvlak en vertrouwen. Het op afstand plaatsen van regionale oplossingen van de lokale politiek, heeft in dit kader negatieve effecten.

Ten vierde is de aanwezigheid van (bestuurlijk) *leiderschap* essentieel om tot goede samenwerking te komen. Leiders kunnen samenwerking van de grond trekken en de wederzijdse urgentie bij iedere

betrokkene duidelijk te maken, vertrouwen geven, het proces langs hindernissen en obstakels loodsen en tot slot het goede voorbeeld geven in het regionale denken en handelen.

Ten vijfde is het belangrijk dat de samenwerking te allen tijde winst voor iedere deelnemer in het vooruitzicht stelt. Door de krachten te bundelen ontstaat *wederzijdse meerwaarde*, waardoor het geheel dan meer is dan de som der delen. Het is daarvoor van belang dat iedere deelnemer toegevoegde waarde inbrengt. Die toegevoegde waarde ontstaat door *heterogeniteit in actoren en hulpbronnen*. Het kan gaan om specifieke kennis, vaardigheden, geld, bevoegdheden, macht en netwerken, maar ook om een bedrijventerrein met specifieke kenmerken, sterke lokale economische clusters, specifieke infrastructuur of faciliteiten. Wederzijdse meerwaarde ontstaat niet als die input onvoldoende divers is of kwaliteit heeft.

Ten zesde is een *dynamische en heterogene agenda* relevant voor effectieve samenwerking. Het langzaam opbouwen van de samenwerkingsagenda, het tijdelijk begrenzen van doelen en het nemen van kleine stapjes in verschillende besluitvormingsronden, zorgen voor continue duidelijkheid over ieders verwachtingen, belangen en rollen. Dat kweekt draagvlak en vertrouwen. Bovendien komen voortdurend nieuwe agendapunten en kansen op tafel. Dit heeft een blijvend vooruitzicht op nieuwe winstmogelijkheden tot gevolg.

Voor een effectief proces is het ten zevende van belang om *gezamenlijke activiteiten te structureren en af te bakenen* door procesafspraken, heldere en toetsbare opdrachten en besluitvorming. Tijdens het samenwerkingsproces moet voortdurend en bij elke gezamenlijke activiteit duidelijk zijn welke doelen, verwachtingen, rollen en belangen er op dat moment zijn en wie, hoe, wanneer en in welke mate kan profiteren en de winst mag incasseren. Als dit onvoldoende helder en toetsbaar is, dan heeft dat misverstanden, opportunistisch gedrag en verlies aan draagvlak tot gevolg.

9.5. Effectiever concurreren en samenwerken

In deze paragraaf kom ik tot de beantwoording van de tweede deelvraag:

Welke strategieën en sturingsprincipes kunnen worden toegepast om te komen tot een effectieve intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt?

Het startpunt voor het bepalen van een samenwerkingsstrategie in de bedrijventerreinenmarkt, is de analyse dat de bundeling van krachten in de regio enkel succesvol is als dit tot doel heeft om synergie tussen de gemeenten te bewerkstelligen en als dit de winst van iedere afzonderlijke gemeente kan vergroten.

Uit het veldonderzoek blijkt dat een aanpak waarin geld, taken en verantwoordelijkheden over worden gedragen aan de regio, niet aan deze opgave tegemoet komt. Dan ontstaan conflictueuze situaties, waarin partijen elkaar wantrouwen en samenwerking niet goed van de grond komt. Bovendien gaat hier om een relatief stabiele markt met beperkte toegankelijkheid en dynamiek, maar tevens onzekerheid over de toekomst. Een eenzijdige focus op samenwerking óf concurrentie leidt in die context tot een 'zero-sum game' voor iedere deelnemer.

Om de winst- en verliesrekening van zowel iedere gemeente als de regio in de plus te kunnen krijgen, is het effectiever om de voordelen van samenwerking én concurrentie, lokaal én regionaal handelen met elkaar te combineren in een dynamisch proces. Een strategie uit het bedrijfsleven biedt daarvoor aanknopingspunten: *coöpetitie*. Dit betreft de co-existentie van samenwerking en competitie tegelijkertijd en tussen dezelfde spelers. De gedachte is dat rivalen door met elkaar samen te werken hun gezamenlijke prestaties verbeteren en de gezamenlijke doelen bereiken: de omvang van 'the business pie' wordt groter. Tegelijkertijd kunnen ze hun eigen prestaties maximaliseren door elkaar te beconcurreren om het verdelen van die 'business pie'.

Centraal in het idee van coöpetitie is het complementair denken. Wederzijdse meerwaarde ontstaat door elkaar te complementeren op bepaalde aspecten. Iedere actor brengt toegevoegde waarde door verschillen in middelen en kwaliteiten. Door vervolgens samen strategieën te bedenken die deze toegevoegde waarde kunnen benutten, ontstaat er winst. De markt wordt groter of effectiever, er ontstaat een beter product of in het geval van de bedrijventerreinenmarkt, meer economische en ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens volgt de concurrentie om het grootste voordeel van deze samenwerking. Omdat iedere deelnemer op eigen kracht en onder eigen verantwoordelijkheid van de gecreëerde winst kan profiteren, is er sprake van een vruchtbare en productieve regionale samenwerking.

Er zijn in het bedrijfsleven veel voorbeelden te vinden van coöpetitieve allianties. Coöpetitie is in het openbaar bestuur nog zeldzaam. In de onderzochte regio's zijn echter wel elementen te vinden van een dergelijke strategie in de gezamenlijke afspraken. De gemeenten in de regio's beseffen dat zij door vooral op een aantal specifieke activiteiten met hun rivalen samen te werken, de winst voor zichzelf kunnen vergroten en daarmee 'the business pie' groter of effectiever kunnen maken.

Bij coöpetitieve processen lopen belangen, rollen en schaalniveaus zoals eerder aangegeven voortdurend door elkaar heen. Om tot optimale resultaten in een (coöpetitieve) alliantie tussen gemeenten te kunnen komen, is de sturing van die interacties en processen essentieel. Dat kan met *netwerkmanagement*. Dit kent vier sturingsprincipes. Het belang van deze principes komt duidelijk naar voren in het veldonderzoek en zij zijn in de voorgaande vraag al naar voren gekomen als bepalende factoren voor de effectiviteit van samenwerking.

Ten eerste is het van belang om te sturen op het *activeren, verbinden en beheren van relaties*. Zoals aangegeven is dat cruciaal voor breed draagvlak en vertrouwen. Leiderschap en brede betrokkenheid van alle relevante actoren, kunnen een doorslaggevende rol hebben.

Ten tweede is het van belang dat wordt gestuurd op het verkennen en verbinden van de verschillende doelen en belangen. Dit dient doelgericht, vanuit een gezamenlijke urgentie plaats te vinden. Het streven is om de wederzijdse meerwaarde binnen ieders individuele kosten- en batenafweging te kunnen bepalen en te benutten met een gezamenlijke strategie.

Dit sturingsmiddel start met het verzamelen, uitwisselen, bundelen en ontwikkelen van kennis. Het kan gaan om de kenmerken van de regionale markt zoals de economische structuur, de kenmerken van het aanbod aan kavels, infrastructuur, voorzieningen en de vraag naar bedrijventerreinen. Er ontstaat daardoor inzicht in het waarde-netwerk van de markt die de gemeenten samen kunnen beïnvloeden en de markt groter of effectiever kan maken. Bovendien is meer kennis over elkaars hulpbronnen, expertise, netwerken, werkwijzen en elkaars belangen nodig. Er ontstaat inzicht over de toegevoegde waarde die elke partner kan inbrengen. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld bedrijventerreinen met unieke locatiemarken zoals de milieucategorie, de grootte van de kavels of de bereikbaarheid. Ook kan toegevoegde waarde worden ingebracht door specifieke kennis en vaardigheden over bijvoorbeeld herstructurering, sterke lokale economische clusters, een groot netwerk onder bedrijven of subsidieverleners, faciliteiten op het gebied van communicatie en marketing, enzovoorts.

Die kennis over het waarde-netwerk en elkaars potentiële input, kan worden gebruikt om een gezamenlijke strategie te bepalen die de markt groter of effectiever maakt. De diversiteit en kwaliteit van de input bepaalt of die strategie wederzijdse meerwaarde brengt.

Ten derde dient tussen de gemeenten overeenstemming te zijn over de *regels en de methoden* van de samenwerking. Coöpetitie kent een complexe, paradoxale logica en is dan ook een risicovolle strategie. De kans op opportunisme is groot, met name als de afspraken weinig structuur kennen en het niet duidelijk is wie, wanneer, welke rol heeft en wie, wanneer, hoe en in welke mate iets komt brengen en halen. Heldere spelregels moeten omschrijven wie welke bijdrage levert en verantwoordelijkheden heeft, welke prestaties worden verwacht van de gezamenlijke activiteiten, hoe de partners met elkaar omgaan en wat er gebeurt bij conflicten. Afbakening en structuur ontstaan tevens door het begrenzen en het stapsgewijs opbouwen van de samenwerkingsagenda. Er is dan blijvend vooruitzicht op nieuwe winstmogelijkheden en het zorgt voor duidelijkheid over ieders verwachtingen, belangen en rollen.

De logica van samenwerking en concurrentie moet bovendien duidelijk van elkaar worden gescheiden in activiteiten en organisatie, om conflicten en wantrouwen te voorkomen. Succesvol is om samen te werken op afstand van de klant: op het gebied van input, zoals product- en kennisontwikkeling en lobby. De markt wordt in die fase 'gemaakt'. Concurrentie vindt dan plaats rondom de klant, op outputactiviteiten zoals de verkoop van kavels. De markt wordt in die fase 'verdeeld'.

Ten vierde kan een *organisatorische structuur* de implementatie van de gezamenlijke strategie afbakenen en faciliteren. Het gaat niet om een nieuwe bestuurlijke eenheid die taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden overneemt, maar om een regionaal vehikel dat de rol van netwerkmanager op zich neemt. Het biedt een platform waar de betrokken partijen elkaar op regelmatige, gestructureerde basis kunnen ontmoeten en afspraken kunnen maken. Aan de basis ligt onderling vertrouwen en er worden geen sancties gebruikt om samenwerking mee af te dwingen. De organisatie neemt het samenwerkende aspect van de relatie op zich, zodat er een duidelijke scheiding is met de concurrerende relatie in rollen en

activiteiten. Tot slot kan formalisering de geloofwaardigheid van de samenwerking naar buiten toe versterken, zodat overtuigend kan worden opgetreden naar de provincie, klanten en subsidieverleners.

9.6. Effectieve instrumenten en afspraken

In deze paragraaf kom ik tot de beantwoording van de derde deelvraag:

Welke organisatorische en financiële instrumenten kunnen worden toegepast om te komen tot een effectieve intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt?

Samenwerking wordt in de eerste plaats vanuit gemeenschappelijke problemen en kansen vormgegeven. Niet alle regio's hebben dezelfde opgave. De noodzakelijke opzet en intensiteit van samenwerking kan daarom per regio verschillen. Uiteindelijk is het per regio de opgave een specifiek instrumentarium te ontwerpen dat voldoende prikkels bevat om te komen tot een effectieve(re) bedrijventerreinmarkt.

Uit het veldonderzoek blijkt dat de volgende gezamenlijke activiteiten synergie tussen de deelnemers bewerkstelligen en voor iedere deelnemer profijt kunnen opleveren:

- Kennisontwikkeling en informatie-uitwisseling;
- Planning en programmering van bedrijventerreinen (productontwikkeling);
- Marktbenadering (promotie, acquisitie en bemiddeling);
- Lobby en subsidieaanvragen.

Deze instrumenten bieden de meest kansrijke perspectieven om tot effectieve samenwerking te komen. Zij passen bij de geformuleerde coöpetitieve strategie. Lokale verschillen en middelen brengen bij deze activiteiten toegevoegde waarde. De gemeenten complementeren elkaar - op afstand van de klant - door deze toegevoegde waarde samen te benutten. Er ontstaat de volgende wederzijdse meerwaarde:

- Er ontstaat *meer expertise en kennis* over de regionale bedrijventerreinenmarkt;
- *Beter product*: vraag en aanbod kunnen kwantitatief en kwalitatief beter op elkaar aansluiten;
- Er ontstaat *meer (integrale) regio* op de ontwikkelingen in de regionale markt en de totale keten;
- Een *grotere markt* kan worden benaderd en daarmee kunnen meer bedrijven worden aangetrokken;
- De *gezamenlijke concurrentiepositie* ten opzichte van concurrerende regio's wordt groter;
- De *onderhandelingspositie* naar subsidieverleners en 'shoppende' klanten wordt versterkt;
- De *risico's* en onzekerheden in de ontwikkelings- en herstructureringsprojecten worden kleiner;
- Het delen van expertise, capaciteit en voorzieningen resulteert in *kostenbesparingen en efficiency voordelen*.

Zodoende ontstaan de condities voor een effectievere markt, private en publieke investeringen in oude bedrijventerreinen en uiteindelijk voor meer economische en ruimtelijke kwaliteit.

Vervolgens kan iedere gemeente onder eigen verantwoordelijkheid van deze winst profiteren. Zonder dat zij geld, bevoegdheden en taken heeft moeten overdragen aan de regio. Het vindt lokaal plaats en dichtbij de klant, bijvoorbeeld bij het verkopen van kavels en het uitvoeren van herstructureringsprojecten. De nadruk ligt dan op de maximalisatie van het eigen belang en het optimaliseren van de eigen, lokale sterkten, autonomie, keuzes, cultuur en waarden. De lokale economie, werkgelegenheid, herstructurering, kaveluitgifte en grondexploitatie pakken op dat moment de vruchten van regionale samenwerking.

Aan deze gezamenlijke activiteiten zijn ook financiële consequenties verbonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gevolgen van het regionaal wijzigen, segmenteren, schrappen en faseren van plannen, inclusief het wijzigen van uitgiftevoorwaarden en grondprijzen. Uit het veldonderzoek blijkt dat iedere partner daarvoor vanuit de eigen autonomie en onder eigen verantwoordelijkheid kan blijven acteren.

Regionale financieringsfondsen en bovenplanse regionale verevening zijn in potentie kansrijke financiële instrumenten die op regionaal niveau tot meerwaarde kunnen leiden. Zij veroorzaken in de praktijk echter vaak een competentiestrijd tussen lokale financiële belangen. Er ontstaat angst om de lokale autonomie te verliezen en dat dit een ongelijke verdeling van de lusten en lasten oplevert. Zij kunnen dan tot strategisch gedrag leiden, waarbij gemeenten zich niet aan gemaakte afspraken houden. Om dergelijke instrumenten van de grond te krijgen, is veel vertrouwen en draagvlak nodig.

In diverse handreikingen en adviezen is sterk gepleit voor het oprichten van regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROB of ROM). Hoewel dergelijke organisaties vanuit het oogpunt van bedrijfsmatigheid en efficiëntie voordelen hebben, doen zij niet per se recht aan de lokale opgave. De oprichting van een ROB komt in de praktijk moeizaam van de grond. Uit de case Drechtsteden blijkt tevens dat als daartoe wel wordt gekomen, dit niet effectiever handelen oplevert. Een ROB leidt namelijk nauwelijks tot winst op lokaal niveau, maar vooral tot verlies aan lokale autonomie, verantwoordelijkheden en zeggenschap. De kans op verlamdende discussies over de verdeling van de kosten en de juiste afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en de ontwikkelingsmaatschappij, is groot. Dat is juist funest voor een effectieve regionale aanpak.

Een lichte organisatorische structuur kan de uitvoering van de gezamenlijke activiteiten effectiever afbakenen en faciliteren. Dat is zoals eerder aangegeven van belang om concurrentie en samenwerking en daarmee ook de lokale en regionale activiteiten goed van elkaar te scheiden. Vooral bij een gezamenlijke marktbenadering kan de paradoxale logica van coöpetitie conflicten opleveren. Een duidelijke scheiding tussen de gezamenlijke marktbenadering en de verantwoordelijkheden voor de verkoop van kavels in organisatie, activiteiten en personen zijn cruciaal om die logica goed te kunnen beheersen en misverstanden te voorkomen. Zo'n lichte organisatie laat tevens de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden zo veel mogelijk lokaal. Dat komt ten goede aan de lokale betrokkenheid en het draagvlak.

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt aan de regio voldoende mogelijkheden om tot deze inbedding te komen. Uit de cases blijkt dat tevens een stichting hiervoor geschikt is. Van belang is vooral dat er ruimte blijft voor lokale bestuurlijke betrokkenheid, zeggenschap en controle.

9.7. Effectief regionaal bedrijventerreinenbeleid

Deze paragraaf komt tot de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek:

Op welke wijze kan intergemeentelijke samenwerking worden vormgegeven om te komen tot een effectief regionaal bedrijventerreinenbeleid?

Ik beschouw regionaal bedrijventerreinenbeleid als effectief indien dit in staat blijkt de (specifieke) regionale opgave voor de bedrijventerreinenmarkt aan te pakken. Die opgave is in algemene zin het creëren van de juiste condities voor meer economische en ruimtelijke kwaliteit. Onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik en het behoud van openheid van het landschap. Onder economische kwaliteit wordt verstaan de groei van de (vitaliteit van de) lokale en regionale economie en werkgelegenheid.

Om te komen tot een effectief regionaal bedrijventerreinenbeleid, is het van belang dat de huidige, vastgeroeste denk- en werkpraktijk van gemeenten op die markt wordt doorbroken. Die praktijk leidt tot neerwaartse intergemeentelijke concurrentie en heeft diverse ongewenste maatschappelijke effecten.

Samenwerkingsprocessen in de bedrijventerreinenmarkt kenmerken zich door *complexe en paradoxale relaties*, waarbij verschillende belangen, rollen en schaalniveaus voortdurend door elkaar heen spelen. Om effectief samen te werken, is het vooral de kunst om met die complexe en dynamische omstandigheden om te kunnen gaan. Belangrijke factoren die het succes of falen bepalen zijn: wederzijdse urgentie, draagvlak en vertrouwen, brede (bestuurlijke) betrokkenheid, leiderschap, heterogeniteit in actoren en tot slot dynamiek en heterogeniteit in de samenwerkingsagenda. Het gaat niet zozeer om de wijze waarop organisatorisch die samenwerking is vormgegeven. Belangen, rollen en schalen dienen vooral te worden gecombineerd in plaats van verdeeld. Dit kan door middel van netwerksturing. Centraal staat het tot stand brengen, coördineren, beïnvloeden, verbinden, benutten en beheren van interacties tussen de verschillende actoren, processen, belangen, rollen en waarden.

De bundeling van krachten in de regio is enkel succesvol als dit tot doel heeft om synergie tussen de gemeenten te bewerkstelligen en als dit de winst van iedere afzonderlijke gemeente kan vergroten. Dat kan door de voordelen van samenwerking én concurrentie, lokaal én regionaal handelen met elkaar te combineren in een dynamisch proces. Het betreft een strategie van coöpetitie: de co-existentie van samenwerking en competitie tegelijkertijd en tussen dezelfde spelers. De gedachte is dat rivalen door met elkaar samen te werken hun gezamenlijke prestaties verbeteren en de gezamenlijke doelen bereiken: de omvang van 'the business pie' wordt groter. Tegelijkertijd kunnen ze hun eigen prestaties maximaliseren door elkaar te beconcurreren om het verdelen van die 'business pie'.

De volgende gezamenlijke activiteiten kunnen die synergie tussen gemeenten in de bedrijventerreinenmarkt bewerkstelligen en een grotere, effectievere markt tot stand brengen:

- Kennisontwikkeling en informatie-uitwisseling;
- Planning en programmering van bedrijventerreinen (productontwikkeling);
- Marktbenadering (promotie, acquisitie en bemiddeling);
- Lobby en subsidieaanvragen.

Lokale verschillen en middelen brengen bij deze activiteiten toegevoegde waarde. De gemeenten complementeren elkaar door deze toegevoegde waarde samen te benutten. Vervolgens kan iedere gemeente onder eigen verantwoordelijkheid van deze winst profiteren, bijvoorbeeld bij het verkopen van kavels en het uitvoeren van herstructureringsprojecten. Zonder dat zij geld, bevoegdheden en taken heeft moeten overdragen aan de regio. De lokale economie, werkgelegenheid, herstructurering, kaveluitgifte en grondexploitatie pakken op dat moment de vruchten van regionale samenwerking.

Aan deze gezamenlijke activiteiten zijn ook financiële consequenties verbonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gevolgen van het regionaal wijzigen, segmenteren, schrappen en faseren van plannen voor bedrijventerreinen, inclusief het aanpassen van uitgiftevoorwaarden en grondprijzen. Iedere partner kan ook daarvoor vanuit de eigen autonomie en onder eigen verantwoordelijkheid blijven acteren.

Coöpetitie is een risicovolle strategie. De kans op opportunisme is groot, met name als de afspraken weinig structuur kennen en het niet duidelijk is wie, wanneer, welke rol heeft en wie, wanneer, hoe en in welke mate iets komt brengen en halen. De logica van samenwerking en concurrentie moeten duidelijk van elkaar worden gescheiden, in activiteiten en organisatie. Vooral bij een gezamenlijke marktbenadering is dat van belang.

Een lichte organisatorische structuur en een set van heldere spelregels kunnen hieraan tegemoet komen en de uitvoering van de gezamenlijke activiteiten afbakenen en faciliteren. Het gaat dus niet om een nieuwe bestuurlijke eenheid die taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden overneemt. De regio is in dit geval een platform voor de ontwikkeling en uitvoering van de gezamenlijke activiteiten, waar de betrokken partijen elkaar op regelmatige, gestructureerde basis kunnen ontmoeten en afspraken kunnen maken. Zo'n lichte organisatie laat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden zo veel mogelijk lokaal. Dat komt ten goede aan de lokale betrokkenheid en het draagvlak.

Concluderend, kan een coöpetitieve strategie in combinatie met netwerksturing en een lichte organisatorische structuur, de effectiviteit van handelen op de regionale bedrijventerreinenmarkt verhogen en daarmee tevens denk- en werkwijzen doorbreken. Gemeenten creëren daarmee de condities voor meer economische en ruimtelijke kwaliteit in de regionale bedrijventerreinenmarkt.

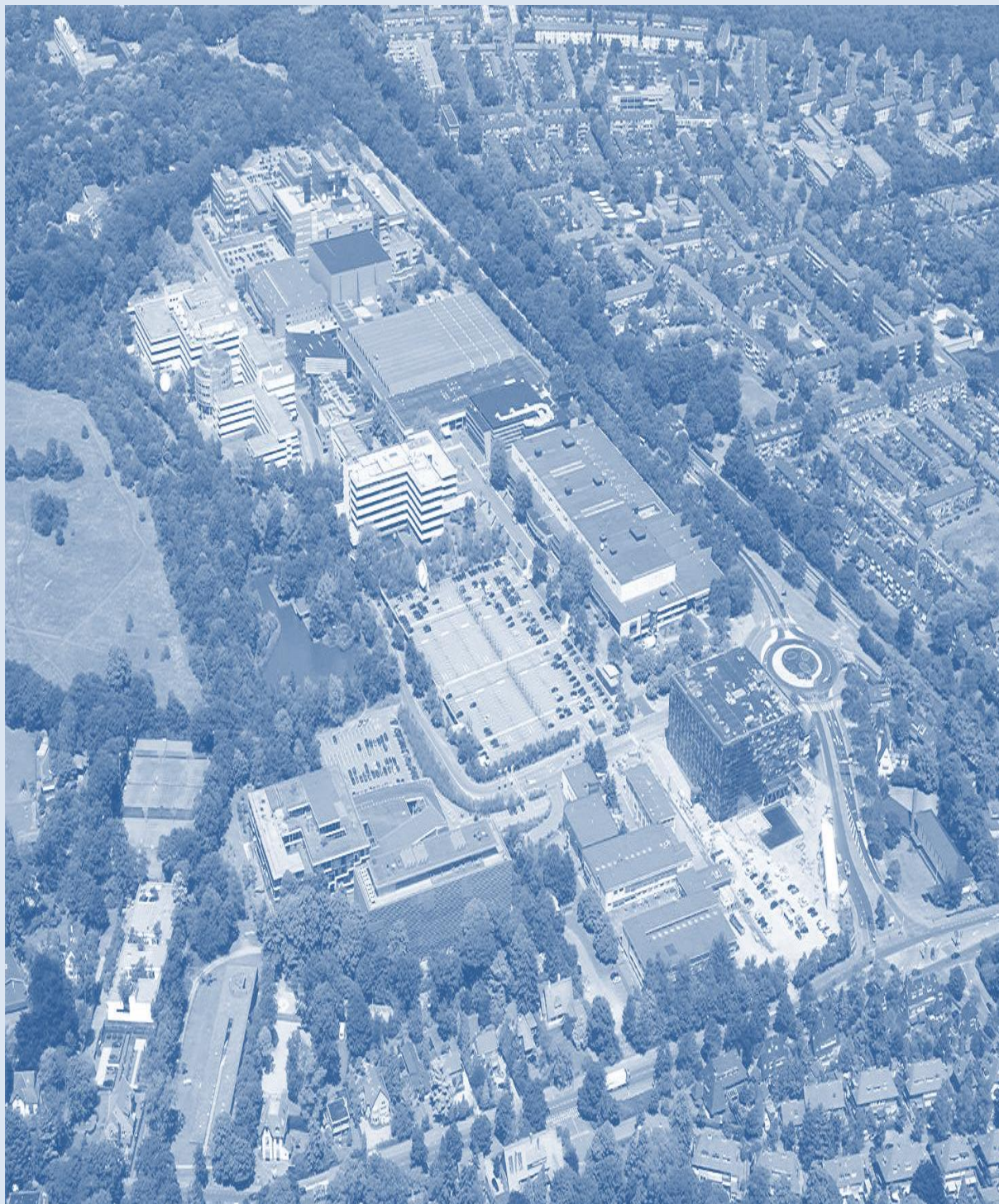
9.8. Tot slot

In deze scriptie heb ik de randvoorwaarden, barrières, kansen, succes- en faalfactoren van intergemeentelijke samenwerking in de bedrijventerreinenmarkt nader verkend en beschreven. Ik heb daarvoor een eigen benadering gekozen, waarbij de aanpak en opzet van het onderzoek gestuurd zijn vanuit mijn visie op de problematiek en de oplossingen. Vanzelfsprekend heb ik dit vervolgens vertaald in een zo objectief en neutraal mogelijke dataverzameling en conclusie. Ik ben uiteindelijk gekomen tot een aanpak en inrichting die in mijn ogen kan resulteren in meer en effectievere samenwerking tussen gemeenten.

Deze scriptie heeft ten eerste getracht om een bijdrage te leveren aan de (wetenschappelijke) kennis over samenwerkingsprocessen in het openbaar bestuur, specifiek op het gebied van bedrijventerreinen. Dat heb ik gedaan door kennis uit de bedrijfskunde en bestuurskunde te combineren met literatuur over bedrijventerreinen en de praktijk. Door deze benadering van het onderwerp ben ik tot een aanvulling gekomen op de al aanwezige kennis van de factoren die samenwerking tussen gemeenten beïnvloeden en de werking van de bedrijventerreinmarkt.

Ten tweede heeft deze scriptie tot doel gehad om te duiden hoe regionale samenwerking in de praktijk het beste kan worden ingericht, mede ten behoeve van mijn werkgever de gemeente Den Haag. Met behulp van de kennis uit de bestuurskunde en bedrijfskunde, heeft dat voor een deel tot andere inzichten geleid dan in de diverse handreikingen en onderzoeks- en adviesrapporten over samenwerking in deze markt naar voren komen, bijvoorbeeld over het nut en de noodzaak van regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Ik heb daardoor een bijdrage kunnen leveren aan de noodzakelijke herziening van heersende, vastgeroeste denk- en werkwijzen. Gelet op de ruimtelijke en economische relevantie van bedrijventerreinen voor Nederland, is dat maatschappelijk van groot belang.

Bijlagen



Bijlage 1. Literatuurlijst

- Ashouwer, A.J. (2005) "Regionale gebiedsontwikkeling en verevening". Scriptie Master City Developer. (scriptie)
- BCI (Buck Consultants International) (2010) "Kwalitatieve en kwantitatieve mismatch op werklocaties in Den Haag, Delft, Rijswijk, Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp". (adviesrapportage)
- Bengtsson, M. en Kock, S. (2000) "Coopetition in Business Networks – to cooperate and compete simultaneously". *Industrial Marketing Management*, 29. 411-426. (artikel)
- Bestuur Regio Utrecht (2012) "Regionaal Convenant Bedrijventerreinen Regio Utrecht 2011-2020; naar een succesvol, duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid voor de regio Utrecht". (overeenkomst)
- Bigliardi, B., Dormio, A.I. en Galati, F. (2011) "Successful co-opetition strategy: evidence from an Italian consortium". *International Journal of Business, Management and Social Science*, 2 (4). 1-8. (artikel)
- Binnenlands Bestuur (2013) "Lansingerland onder toezicht provincie om grondverliezen". Nieuwsbericht 16 oktober 2013. (artikel)
- Boogers (2013) "Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert". Inaugurele rede Universiteit Twente. (rede)
- Brandenburger, A.M. en Nalebuff, B.J. (1996) "Co-opetition". New York: Currency Doubleday. (boek)
- Bruijn, H. de en Ten Heuvelhof, E. (2007) "Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext". Den Haag: Uitgeverij Lemma. (boek)
- Buitelaar, E., Van der Krabben, E. en Ploegmakers, H. (2013) "Understanding industrial land supply: how Dutch municipalities make decisions about supplying serviced building land". *Journal of Property Research*, 30 (4). 324-344. (artikel)
- Buitelaar, E. en Van der Krabben, E. (2011) "Industrial land and property markets: market processes, market institutions en market outcomes: the dutch case". *European Planning Studies*, 19 (12). 2127-2145. (artikel)
- BWU (Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen) (2009) "Regionale kansen voor kwaliteit. Handreiking voor uitvoering strategieën in provinciaal en (inter)gemeentelijk bedrijventerreinenbeleid". (publicatie)
- Cobouw (2014a) "Belang bestaande terreinen onderschat". Cobouw 25 januari 2014. (artikel)
- Cobouw (2014b) "Financiering via gronduitgifte geen oplossing meer". Cobouw 27 januari 2014. (artikel)
- Daamen, T. (2013) "Onderzoeksmethoden, 'de weg waarlangs...'"'. College Master City Developer 19 september 2013. (presentatie)
- Dinteren, J. van (2008) "Bedrijventerreinen als speelveld". Oratie Rijksuniversiteit Groningen. (rede)
- Dinteren, J. van en Van der Krabben, E. (2008) "Herstructurering bedrijventerreinen: Tour de force voor een taskforce". *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, 2008 (6). 52-55. (artikel)
- Dinteren, J. van en Van der Krabben, E. (2010) "Public development of industrial estates in the Netherlands: undesired market outcomes and policy interventions". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 2010 1-1 (1). 91-99. (artikel)
- Dinteren, J. van (2012a) "De hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen". *Economisch Statistische Berichten*, 97. 470-473. (artikel)
- Dinteren, J. van (2012b) "Naar hogere grondprijzen voor bedrijventerreinen". www.royalhaskoning-urbansolutions.com. (artikel)
- Doeleman, E. (2013) "Herstructurering mislukt? So what!". *Bedrijventerrein* 2013 (2). 12-15. (artikel)
- Drechtsteden (2008) "Uitvoeringskracht in de Drechtstedeneconomie: beslisnotitie ROM-D". (notitie)
- Drechtsteden (2009a) "Uitvoeringsstrategie bedrijventerreinen". (rapport)
- Drechtsteden (2009b) "Natte bedrijventerreinenstrategie Drechtsteden". (rapport)
- Drechtsteden en ROM-D (2009) "De nieuwe ROM-D: concept bedrijfsplan en concept businesscase". Versie 9.7T 02.07.09. (notitie)
- Drechtsteden (2010) "Economische promotie en acquisitie". Brief aan de leden van de Drechttraad 7 april 2010. Kenmerk BDR/2010/320380. (brief)

- Drechtsteden (2012a) "ROM-D Werken aan vertrouwen". Bijlage bij hoofdnotitie project Noordoever-Transformatiezone. (notitie)
- Drechtsteden (2012b) "Uitvoeringsprogramma bedrijventerreinen Drechtsteden". (rapport)
- Drechtsteden (2013) "Niet actief ontwikkelen Project Noordoever: feitenrelaas". Raadsinformatiebrief 26 april 2013. Kenmerk: BDR/13/955251. (brief)
- Duijts, S. (2011) "Samenwerken duurt het langst. Onderzoek naar factoren die een regionale samenwerking in krimpregio's beïnvloeden". Scriptie Master City Developer. (scriptie)
- EBGV (Economic Board Gooi en Vechtstreek) (2014) "Basisdocument Economic Board Gooi en Vechtstreek". (rapport)
- Feijtel, J., Ten Have, F. en Van den Bouwhuijsen, I. (2013) "Wie niet aan boord is, moet meevaren: onderzoek naar regionale samenwerking op het gebied van grondbeleid". Advies Deloitte Real Estate Advisory aan Actieteam regionaal grondbeleid. (rapport)
- Financial Times (2001a) "Toyota seek links". Financial Times USA edition, 17 maart 2001. (artikel)
- Financial Times (2001b) "PSA, Toyota unviel European Plan". Financial Times London edition, 13 juli 2001. (artikel)
- FME-CWM, Kamer van Koophandel, Ministerie van Economische Zaken, TNO, VNO-NCW (2014) "Smart Industry: Dutch Industry fit for the future". (rapport)
- Franken, M. (2009) "Bedrijventerreinen, de regio aan zet. De mitsen en maren in de regionale planning en herstructurering van bedrijventerreinen". Masterthesis Economische Geografie, Universiteit Utrecht. (scriptie)
- Franzen, A., Hobma, F., De Jonge, H. en Wigmans, G. (2011) "Management of urban development processes in the Netherlands: governance, design, feasibility". Delft: Technepress. (boek)
- Franzen, A.J. en Luijten, A. (2013) "Gevraagd: meer balans tussen ziel en zakelijkheid, Bulletin bij het seminar Vakmanschap, Engagement en Vertrouwen". Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. (publicatie)
- Gemeente Delft (2013) "Afkoop Delft in (uittreden) huidige gemeenschappelijke regeling bedrijvenschap Harnaschpolder". Brief college aan gemeenteraad 29 augustus 2013. Kenmerk 1321351. (brief)
- Gemeente Den Haag (2005) "Bedrijventerreinstrategie Den Haag 2005-2020. Management Summary". (rapport)
- Gemeente Den Haag (2011) "Intentieovereenkomst regionale samenwerking bedrijventerreinen". Raadsmededeling 22 september 2011. Kenmerk: rm 2911.208 / RIS 181261. (overeenkomst)
- Gemeente Den Haag (2013a) "Regionale samenwerking bedrijventerreinen: Businesspark Haaglanden". Brief wethouder SWE aan raadscommissie Bestuur 2 april 2013. Kenmerk RIS 257891. (brief)
- Gemeente Den Haag (2013b) "Oprichting Stichting Businesspark Haaglanden". Raadsmededeling 10 december 2013. Kenmerk rm 2013.265 / RIS 268881. (brief)
- Gemeente Den Haag (2013c) "Transitie Haagse economie – Werkgelegenheidsmonitor 2012". Brief aan de voorzitter van de raadscommissie Bestuur 8 december 2013. Kenmerk: RIS 268841. (brief)
- Gemeente Den Haag, Delft, Rijswijk, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp (2011) "Intentieovereenkomst regionale samenwerking bedrijventerreinen". (overeenkomst)
- Gemeente Den Haag, Delft, Rijswijk, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp (2012) "Samenwerkingsafspraken regionale samenwerking bedrijventerreinen". (overeenkomst)
- Gemeente Den Haag, Delft, Rijswijk, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp (2013) "Samenwerkingsovereenkomst regionale samenwerking bedrijventerreinen". (overeenkomst)
- Gemeente Den Haag, Rijswijk, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp (2014) "Oprichtingsakte van de Stichting Businesspark Haaglanden". (akte)
- Gemeente Dordrecht (2008) "ROM-D beslist notitie Uitvoeringskracht in de Drechtstedeneconomie". Brief aan de gemeenteraad 11 november 2008. Kenmerk SO/2008/6804. (brief)
- Gemeente Lansingerland (2014) "Lansingerland heeft de sterkste economie van Zuid-Holland". Persbericht 7 mei 2014. (persbericht)
- Gemeente Laren (2008) "Regionaal Fonds voor transformatierechten ten behoeve van de visie Werklandschappen Gooi en Vechtstreek". Raadsvoorstel 25 juni 2008. (raadsvoorstel)
- Gemeente Laren (2010) "ISV-3 notitie Laren 2010-2014". Bijlage bij raadsvoorstel 24, 28 april 2010. (raadsvoorstel)
- Gemeente Papendrecht (2012) "ROM-D en project Noordoever-Transformatiezone". Raadsvoorstel 5 maart 2012. (raadsvoorstel)

- Gemeente Rijswijk (2013) "Aanvullende notitie oprichting Stichting Businesspark Haaglanden behorende bij Raadsvoorstel 14-006". (notitie)
- Gemeente Weesp (2009) "Regionale samenwerking bedrijventerreinen". Raadsnotitie Z.09-2209/D.09-719. (raadsnotitie)
- Gemeente Wijdmeren (2008) "Regionale samenwerking instandhouding bedrijventerreinen". Raadsvoorstel RV/60375/080410/BAV, 22 april 2008. (raadsvoorstel)
- Gewest Gooi en Vechtstreek (2005) "Regiokaart 2015, een overzicht van vastgesteld ruimtelijk beleid van de negen gemeenten van de regio Gooi en Vechtstreek". (brochure)
- Hesp, M.A.S. en Rompelberg, L.F.M. (2008) "Financiële regie bij gebiedsontwikkeling. Het realiseren van een duurzame business case". Rotterdam: Fakton B.V. (boek)
- iLocator (2012) "Visie iLocator 2012". (notitie)
- iLocator (2013a) "Trendrapportage Monitor Werkgebieden Regio Gooi en Vechtstreek". (rapport)
- iLocator (2013b) "Programma 2013. Innovatieve kracht vanuit inzicht en kennis". (notitie)
- iLocator (2014) "iLocator lanceert Bedrijvenloket Gooi en Vechtstreek; een online instrument voor ondernemers op zoek naar ruimte". Nieuwsbericht 4 maart 2013. (nieuwsbericht)
- ING Economisch bureau (2013) "Regiovisie Haaglanden". (rapport)
- ING (2014) "My Industry – Groeiambities van de Nederlandse maakindustrie". (rapport)
- Jager, J. (2013) "Sexy bedrijventerreinen...of toch niet?". Bedrijventerrein, 2013 (3). 22. (artikel)
- KvK (Kamer van Koophandel) (2012) "Perspectieven voor de vastgoedmarkt: op weg naar een vastgoedagenda voor Midden-Nederland". (publicatie)
- KvK (Kamer van Koophandel Gooi-, Eem- en Flevoland) (2009) "Transformatiefonds, brief aan de gemeente 5 juni 2009". (brief)
- Klijn, E.H. (2008) "It's the management, stupid!". Inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam. Den Haag: Uitgeverij Lemma. (boek)
- Klijn, E.H., Steijn, B. en Edelenbos, J. (2010) "The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks". Public Administration, 88 (4). 1063-1082. (artikel)
- Louw, E. (2000) "The production of business sites in the Netherlands". Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 91 (1). 85-91. (artikel)
- Louw, E., Needham, B., Olden, H. en Pen, C. (2004) "Planning van bedrijventerreinen". Den Haag: Sdu Uitgevers bv. (boek)
- Louw, E. en Needham, B. (2006) "Institutional Economics and Policies for Changing Land Markets: The Case of Industrial Estates in the Netherlands". Journal of Property Research, 23 (1). 75-90. (artikel)
- Louw, E. en Bontekoning, Y. (2007) "Planning of industrial land in the Netherlands: its rationales and consequences". Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2007 (98/1). 121-129. (artikel)
- Louw, E., Van der Krabben, E. en Van Amsterdam, H. (2007) "Spatial efficiency of industrial land". Paper presented at 47th Congress of the European Regional Science Association in Paris 2007. (paper)
- Luo, Y. (2007) "A coopetition perspective of global competition". Journal of World Business, 42. 129-144. (artikel)
- Ministerie van VROM, Ministerie van EZ, IPO en VNG (2009) "Convenant bedrijventerreinen 2010-2020". (overeenkomst)
- Mullink, B. (2014) "Geldnood remt aanpak van bedrijventerreinen". Cobouw, 27 januari 2014. (artikel)
- Needham, B. (2010) "De economische crisis en bedrijventerreinen". Presentatie voorjaarsdag 2010 Nederlandstalige RSA 22 april 2010. (presentatie)
- Nicis Institute (2010) "Regionale samenwerking moet je doen". Interview met professor Bas Denters, hoogleraar bestuurskunde Universiteit Twente. www.nicis.platform31.nl. (artikel)
- Nicis Institute (2012a) "Conflict in samenwerking. De geloofwaardigheid van regionale verstedelijking". Den Haag: Nicis Institute. (rapport)
- Nicis Institute (2012b) "Voor succesvolle regionale samenwerking: zet nieuwe thema's op de agenda waar nog wel winst te behalen valt". Interview met Willem Salet, hoogleraar stedelijke en regionale planning UvA. www.nicis.platform31.nl. (artikel)
- Nrc (2010) "Havens Rotterdam en Antwerpen gaan meer samenwerken" Nrc 15 januari 2010. (artikel)
- Onderzoekscentrum Drechtsteden (2010) "Bedrijvenregister Drechtsteden 2009". (rapport)
- Olden, H. (2010) "Planning van bedrijventerreinen is niet gericht op de vraag van bedrijven". TPEdigitaal, 2010 (2). 39-55. (artikel)

- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2009) "De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering". Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. (rapport)
- Pellenbarg, P. (2006) "Locatie of prestatie? Bedrijventerreinen en vestigingskeuze". Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 2006 (87/3). 26-29. (artikel)
- Pen, C., Petit V., Van Rooijen, H. en Pasmans, B. (2013) "Verzakelijking van bedrijventerreinen heeft de toekomst. Lessen uit zes Rijkspilots". Den Haag: Platform 31. (rapport)
- Provincie-Noord Holland (2013) "Mogelijkheid voor bedrijven op Crailo". Persbericht 5 augustus 2013. (persbericht)
- Randraat, G. van (2006) "Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling". Scriptie Master City Developer. (scriptie)
- Regio Gooi en Vechtstreek en Stec Groep (2009) "Uitwerking regionaal bedrijventerreinfonds met transformatierechten". (rapport)
- Regio Gooi en Vechtstreek (2013) "Gemeenschappelijke Regeling Gooi en Vechtstreek". (regeling)
- Regio Gooi en Vechtstreek (2014) "Overdracht EZ: stand van zaken projecten/activiteiten op het gebied van Economische Zaken regiobreed". (notitie)
- Ritala, P. (2012) "Coopetition Strategy: when is it succesful? Empirical evidence on innovation and market performance". British Journal of Management, 23. 207-324. (artikel)
- ROM-D (2012a) "Update juridische herstructurering ROM-D Groep en statutenwijziging ROM-D Capital". Brief aan het Drechtstedenbestuur en het college van B&W van de gemeente Dordrecht 28 februari 2012. (brief)
- ROM-D (2012b) "ROM-D: juridische structuur en werking. Presentatie 8 mei 2012". (presentatie)
- RPB (Ruimtelijk Planbureau) (2007) "Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsopties". Den Haag: Ruimtelijk Planbureau. (rapport)
- Stadsgewest Haaglanden (2008a) "Regionale bedrijventerreinenstrategie". (rapport)
- Stadsgewest Haaglanden (2008b) "Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020: Visie". (rapport)
- Stec Groep (2010) "Investeringsstrategie herstructurering bedrijventerreinen. Adviesrapportage aan Stadsgewest Haaglanden". (rapport)
- Stec Groep (2012) "Verdien capaciteit bedrijventerreinen onbenut ondanks crisis". Verslag werkcongres bedrijventerreinen 27 juni 2012. www.stec.nl. (verslag)
- Song, D. (2003) "Port co-opetition in concept and practice". Maritime Policy and Management, 30 (1). 29-44. (artikel)
- Teisman, G.R. (2001a) "Ruimte mobiliseren door coöpetitief besturen; over management in netwerksamenlevingen". Inaugurale rede Erasmus Universiteit Rotterdam. (rede)
- Teisman, G.R. (2001b) "Stedelijke Netwerken in Europees Perspectief, The Dutch DeltaMetropool in the making". Rooilijn, 2001 (4). 186-190. (artikel)
- Teisman, G.R. (2005) "Publiek management op de grens van orde en chaos. Over leiding geven en organiseren in complexiteit". Den Haag: Academic Service. (boek)
- Teisman, G. R. (2006) "Stedelijke netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen". Den Haag: Nirov. Output serie nr. 4. Meerjarenprogramma van Stad naar Regio. (publicatie)
- THB (Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen) (2008) "Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen". Adviesrapport aan de ministers van VROM en EZ. (rapport)
- UWV (2013) "Regio in beeld 2013. Arbeidsmarktschets Haaglanden". (rapport)
- Verschueren, L. (2005) "Het regionaal vermogen om herstructurering van bedrijventerreinen te organiseren". Scriptie Master City Developer. (scriptie)
- VNG (2008) "Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen". Den Haag: VNG. (publicatie)
- VROM-Raad (2006) "Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen". Den Haag: VROM-Raad. (rapport)
- VROM-Raad (2008) "Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid". Den Haag: VROM-Raad, advies 068. (rapport)
- Yin, R.K. (1994) "Case study research: design and methods". Second Edition. London: Sage Publications. (boek)
- Wilhelm, M.M. en Kohlbacher, F. (2011) "Co-opetition and knowledge co-creation in Japanese supplier-networks: the case of Toyota". Asian Business & Management, 10 (1). 66-86. (artikel)

Geraadpleegde websites

- www.bedrijvenloketwestfriesland.nl
- www.bedrijvenloketgooienvlechtstreek.nl
- www.bleizo.nl
- www.businessparkhaaglanden.nl
- www.bom.nl
- www.drechtsteden.nl
- www.haaglanden.nl
- www.hmo.nl
- www.ilocator-gooienvlechtstreek.com
- www.imergis.nl
- www.lansingerland.nl
- www.lhb.nu
- www.liof.nl
- www.nhn.nl
- www.nicis.platform31.nl
- www.nom.nl
- www.noord-holland.nl
- www.nvomu.nl
- www.nzkg.nl
- www.oostnv.nl
- www.prismabedrijvenpark.nl
- www.regiogenv.nl
- www.royalhaskoning-urbansolutions.com
- www.rom-d.nl
- www.sre.nl
- www.stadsregios.nl
- www.steenworp.nl
- www.stec.nl
- www.vsvverkenner.nl

Bijlage 2. Interviews

Case	Naam	Functie en werkgever
Gooi en Vecht	Ed Heijstee	Directeur iLocator <i>Tevens: directeur Did Vastgoedontwikkeling</i>
	Jan Rensen	Oud wethouder Economische Zaken, Grondzaken en Ruimtelijke Ordening, Gemeente Hilversum periode 2006-2014
	Mariëtte Zivkovic-Laurenta	Beleidsadviseur Economische Zaken Regio Gooi en Vechtstreek
Haaglanden	Cees Boele	Kwartiermaker Businesspark Haaglanden <i>Tevens: directeur Industrieschap de Plaspoelpolder en afdelingsmanager PmDH, Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag</i>
	Marjolein Draijer	Procesmanager en secretaris Businesspark Haaglanden <i>Tevens: senior projectleider PmDH, Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag</i>
	Paul van Joolingen	Kwartiermaker Businesspark Haaglanden <i>Tevens: directeur Bedrijvenschap Harnaschpolder en partner Akro Consult</i>
Drechtsteden	Wim van der Linden	Senior beleidsmedewerker, Dienst Stadsontwikkeling Gemeente Dordrecht
	Paul Vismans	Directeur ROM-D

Bijlage 3. Lijst afbeeldingen

Algemeen

- Voorpagina. M.C. Escher, Interlaced Hexagon. Bron: www.wikiart.org/en/m-c-escher.

Hoofdstuk 1.

- Voorpagina. Wordle. Bron: auteur.

Hoofdstuk 2

- Voorpagina. Ypenburg, Den Haag. Bron: Industrieschap de Plaspoelpolder.
- Afb. 2.1. Bedrijventerrein in IJsselstein. Bron: Bart van Damme, www.flickr.com/photos/bartvandamme.
- Afb. 2.2. Binckhorst, Den Haag. Bron: Harry van Reeken, www.haagsefotos.nl.
- Afb. 2.3. Rusty chain. Bron: www.janburke.com.
- Afb. 2.4. Broken chain. Bron: www.globalscgroup.com.

Hoofdstuk 3

- Voorpagina. Netwerk. Bron: onbekende website.

Hoofdstuk 4

- Voorpagina. Tool. Bron: Faram Forge, www.faramforge.tumblr.com.

Hoofdstuk 5

- Voorpagina. Kerkelanden, Hilversum. Bron: auteur, bewerking van foto's uit: Gemeente Hilversum (2011), Bedrijventerrein Kerkelanden. (rapport)
- Afb. 5.1. Regio Gooi en Vechtstreek. Bron: www.wikipedia.nl/veiligheidsregiogooienvechtstreek.
- Afb. 5.2. Voormalig defensie terrein Crailo. Bron: www.structuurvisiehilversum.nl.
- Afb. 5.3. Mediapark, Hilversum. Bron: www.mediapark.nl.
- Afb. 5.4. Blaricummermeent. Bron: www.blaricummermeent.nl.

Hoofdstuk 6

- Voorpagina. Binckhorst, Den Haag. Bron: Gemeente Den Haag, archief DSO/PmDH/Binckhorst.
- Afb. 6.1. Regio Haaglanden. Bron: auteur, bewerking van www.vsvverkenner.nl en www.imergis.nl.
- Afb. 6.2. Binckhorst, Den Haag. Bron: Gemeente Den Haag, archief DSO/PmDH/Binckhorst.
- Afb. 6.3. Plaspoelpolder, Rijswijk. Bron: Industrieschap de Plaspoelpolder.
- Afb. 6.4. Heron, Nootdorp. Bron: auteur.
- Afb. 6.5. Banner Businesspark Haaglanden. Bron: www.businessparkhaaglanden.nl.
- Afb. 6.6. Binckhorst, Den Haag. Bron: Harry van Reeken, www.haagsefotos.nl.

Hoofdstuk 7

- Voorpagina. Natte bedrijventerreinen. Bron: Drechtsteden, 2009b.
- Afb. 7.1. De Drechtsteden. Bron: www.rom-d.nl.
- Afb. 7.2. Zeehaven, Dordrecht. Bron: www.rom-d.nl.
- Afb. 7.3. Bedrijventerreinen regio Drechtsteden. Bron: Drechtsteden, 2009a.
- Afb. 7.4. Dordtse Kil III, Dordrecht. Bron: www.rom-d.nl.

Hoofdstuk 8

- Voorpagina. Zaden. Bron: www.wageningenur.nl/nl/show/Samenwerking-verklaart-succes-Nederlandse-groentezaad-industrie.
- Afb. 8.1. Binckhorst, Den Haag. Bron: Gemeente Den Haag, archief DSO/PmDH/Binckhorst.
- Afb. 8.2. Binckhorst, Den Haag. Bron: Gemeente Den Haag, archief DSO/PmDH/Binckhorst.

Hoofdstuk 9

- Voorpagina. Pie. Bron: www.homesteadoak.blogspot.com.

Bijlagen

- Voorpagina. Mediapark, Hilversum. Bron: www.regionalebronnenbank.nl.

