April 2010

Technische Universiteit Delft

# Op pad naar de verzakelijking tot duurzame bedrijventerreinen

Meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen om tot duurzame bedrijventerreinen te komen


Student:

**Yannick de Nooijer**

**# 1180002**

yannickdenooijer@gmail.com

Hoofd Mentor:

**Agnes Franzen**

2e Mentor:

**Erik Louw**

Universiteit:

Technische Universiteit Delft

Faculteit Bouwkunde

Afstudeerlab:

Real Estate Management,

Urban Area Development

April 2010

# Op pad naar de verzakelijking tot duurzame bedrijventerreinen

Meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen om tot duurzame bedrijventerreinen te komen


Student:

**Yannick de Nooijer**

**# 1180002**

yannickdenooijer@gmail.com

Hoofd Mentor:

**Agnes Franzen**

2e Mentor:

**Erik Louw**

Universiteit:

Technische Universiteit Delft

Faculteit Bouwkunde

Afstudeerlab:

Real Estate Management,

Urban Area Development

# AFKORTINGEN

| | | |
|---|---|---|
| ARW | | Aanbestedingsreglement Werken |
| B&W | | Burgemeester en wethouders |
| BAO | | Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten |
| BASS | | Besluit Aanbestedingsregels Speciale Sectoren |
| BHB | | Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen |
| BOM | | Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij |
| CREM | | Corporate Real Estate Management (afdeling TU Delft) |
| DBT | | Duurzame bedrijventerreinen |
| EG | | Europese Gemeenschap |
| EZ | | Ministerie van Economische Zaken |
| GOM | | Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij |
| HMO | | Herontwikkelingsmaatschappij Overijssel |
| IBIS | | Integraal Bedrijventerrein Informatie Systeem |
| ICT | | Informatie en communicatie technologie |
| IGO | | Integrale Gebieds Ontwikkeling |
| LHB | | Limburgse Herontwikkelingsmaatschappij |
| LIOF | | Limburgse Ontwikkelings- en Investeringsmaatschappij |
| MER | | Milieu Effect Rapportage |
| MNP | | Milieu Natuur Planbureau |
| NVB | | Nederlandse Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers |
| OBR | | OntwikkelingsBedrijf Rotterdam |
| OOM | | Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij |
| PPS | | Publiek-Private samenwerking |
| TU Delft | | Technische Universiteit Delft |
| UAD | | Urban Area Development |
| VNG | | Vereniging Nederlandse Gemeenten |
| VROM | | Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu |
| WRO | | Wet Ruimtelijke Ordening |
| ARW | | Aanbestedingsreglement Werken |
| B&W | | Burgemeester en wethouders |
| BAO | | Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten |

# VOORWOORD

Dit rapport is de tweede peiling van mijn master Real Estate & Housing aan de TU Delft, faculteit Bouwkunde. Het is een brede master richting die is onderverdeeld in drie specialismen; Design & Construction Management (D&CM), Real Estate Management (REM) en Housing. Het onderwerp voor dit onderzoek valt onder de REM specialisatie die weer is onderverdeeld in drie onderzoekslaboratoria; Corporate Real Estate Management (CREM), Urban Area Development (UAD) en Leisure en Retail (L&R). Dit onderzoek gaat in op de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen, en is ondergebracht bij het UAD lab.
De aanleiding voor dit onderzoek komt vanuit de persoonlijke interesse in bedrijventerreinen en de "verrommeling" hiervan. Bij het bestuderen van eerdere onderzoeken bleek al gauw dat veel aspecten van ontwikkeling en beheer van bedrijventerreinen, en de problemen die hierbij aan de orde komen, al waren belicht. Echter, de tol van de private sector bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen bleek nog nauwelijks te zijn onderzocht. De combinatie van de actualiteit en de complexiteit van dit type projecten heeft mij doen besluiten mijn onderzoek te richten op de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Het studeren is wel eens ten koste gegaan van 'gezellige' dingen doen met partner, familie of vrienden. Daarom wil ik iedereen bedanken die hiervoor begrip heeft getoond gedurende de afgelopen 6 jaar dat ik druk ben geweest met mijn studie Real Estate & Housing. Met name mijn partner Synthia, die de afgelopen 2 jaar nooit heeft geklaagd en me al die tijd heeft gestimuleerd de studie tot een goed einde te brengen, wil ik in het bijzonder bedanken.

Vanuit de Technische Universiteit Delft ben ik bij deze scriptie op zeer plezierige wijze begeleid door mijn hoofdmentor, Ir. A. Franzen, en mijn tweede mentor, Dr. E. Louw. Voor hun begeleiding en inhoudelijke bedragen wil ik hen hartelijk bedanken.

Binnen mijn werkomgeving bleek mijn collega Silvia van der Meij altijd bereid tot het bieden van een luisterend oor en de reflectie op mijn afstudeerscriptie.
Als laatste wil ik mijn vader, Paul de Nooijer, bedanken voor zijn inzet tijdens mijn gehele studie.

Leiden, januari 2010,
Yannick de Nooijer

# SAMENVATTING

## Inleiding

Ruimte in Nederland is schaars. Vanuit tal van functies (wonen, werken, recreëren, verkeer, landbouw, natuurbeheer) worden claims op deze schaarse ruimte gelegd. Een van die claims komt van het bedrijfsleven waar het gaat om de realisatie van bedrijventerreinen.

Momenteel is sprake van een overaanbod aan veelal goedkope bedrijventerreinen. Oorzaak hiervan is dat individuele gemeenten, uit een oogpunt van werkgelegenheid, zich genoodzaakt voelen voldoende locaties te bieden voor industrie en bedrijven. Daarbij wordt de suggestie gewekt dat er behoefte is aan nieuwe bedrijventerreinen: sterke bedrijven willen verhuizen omdat het oude bedrijventerrein niet meer aan hun ruimtelijke en functionele behoeften voldoet. Zwakkere bedrijven, die niet zullen investeren in het terrein, blijven achter waardoor het bedrijventerrein verslechtert. Ook de gemeente investeert niet in het terrein doordat het geld verdwijnt in de algemene reserves.

Door de traditionele kavelsgewijze uitgifte van grond bevinden zich op een bedrijventerrein meerdere eigenaren met een specifiek vastgoed. Dat elke eigenaar zijn eigen vastgoed ontwikkelt dat vaak specifiek is aan de bedrijfsvoering, vaak met weinig uitstraling, wordt dit door de maatschappij als zeer rommelig (de verrommeling) en ongewenst ervaren. Naast deze verrommeling is er ook sprake van een leegstand en te snelle veroudering veroudering. Daarom is het nodig om deze bedrijventerreinen op te knappen – de herstructureringsopgave.

## Het onderzoek

De herstructureringsopgave – voorgesteld door Noordanus (Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen) - staat hoog op de politieke agenda. In opdracht van de overheid zijn verschillende onderzoeken gedaan naar hoe deze aan te pakken. In verschillende onderzoeken wordt een herverdeling van rollen van publieke en private partijen voorgesteld.

Onder andere Noordanus ziet een grotere rol weggelegd voor zowel de provincies als private partijen, in de vorm van ontwikkelaars maar vooral beleggers. Naar aanleiding van dit advies richt dit onderzoek zich op de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen gezien hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de herontwikkelingsopgave, en de hogere mate van private betrokkenheid.

Op basis van de hierboven geschetste probleemstelling en de adviezen van Noordanus, VROM en EZ volgt de volgende onderzoeksvraagstelling: "Wat moet in het samenwerkingsproces veranderd worden, wil men tot meer private betrokkenheid komen om tot duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen te komen?"

Bij beantwoording van deze centrale vraag wordt ervan uitgegaan dat een hogere mate van private betrokkenheid duurzame bedrijventerreinen oplevert. Doel is om, op basis van een onderzoek van verschillende provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, en rekening houdend met de specifieke situatie in Nederland, te komen tot aanbevelingen die tot meer private betrokkenheid op bedrijventerreinen kunnen leiden. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en semi-gestructureerde interviews onder deskundigen op het gebied van de ontwikkeling van bedrijventerreinen en vertegenwoordigers van provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private beleggers en ontwikkelaars.

## Streefbeeld, tussendoel en transitiepad

Een transitiepad kan de oplossing geven tot het beantwoorden van de hoofdvraag. Een transitiepad beschrijft één van de routes van het heden naar een **streefbeeld – in dit geval** duurzame bedrijventerreinen. De manier om dit te bereiken, het **transitiepad**, is de private betrokkenheid. Op het pad komen trendbreuken voor, wordt **kennis** ontwikkeld en worden **barrières** en **mogelijkheden** in kaart gebracht. Belangrijk is dat er tijdens het bewandelen van deze route verschillende **tussendoelen** worden gesteld. Naarmate deze tussendoelen dichterbij komen, worden ze concreter gemaakt. Dit onderzoek geeft aan waar men zit op het transitiepad tot private betrokkenheid en wat de volgende stap(pen) kunnen zijn om deze betrokkenheid te stimuleren.

## Analysekader

Het analysekader, is "de bril" waardoor tijdens het onderzoek wordt gekeken. Het bestaat uit een combinatie van verschillende barrières tot meer private betrokkenheid respectievelijk thema's m.b.t. de gebiedsontwikkeling die zich voordoen tijdens de herontwikkelingsopgave. Ter waarborging dat alle niveaus van de gebiedsontwikkeling aan de orde komen, worden de thema's van NederlandBovenWater aangehouden, te weten overheid, private partijen, gebruikers, financiering en leertraject. Centraal in dit onderzoek staat het samenwerkingsproces tussen de overheid, in dit onderzoek gespecificeerd als provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, en de private partijen, i.c. private beleggers en ontwikkelaars. Daarnaast zijn ook de gebruikers, en de thema's financiering en leertraject opgenomen.

Schematisch kan een koppeling van thema's (de kolommen) en barrières, gerelateerd aan het samenwerkingsproces tussen de verschillende actoren, als volgt worden weergegeven

| Samenwerking in proces | | |
|---|---|---|
| **Overheid** | **Private partijen** | |
| -Beleid gemeente gericht op het creëren van werkgelegenheid, belemmert het ontstaan van schaarste | Het karakter van de projectontwikkelaar sluit moeilijk aan op huidige markt | |
| Regierol gemeente is een barrière voor meer toetreding van private partijen | -Ontbreken van economische basis voor samenwerking | |
| -Rolverdeling transactiekosten anders tussen gemeente en private partijen | | |
| **Gebruikers** | **Financiering** | **Leertraject** |
| Het "op maat" karakter schept geen kansen om te bouwen op risico | Prijsniveau erg laag in relatie tot andere vastgoedsegmenten | Beperkte kennis resulteert in transactiekosten |
| Het karakter van de eigenaargebruiker op de markt werkt belemmerend voor de projectontwikkelaar en de belegger | Beleggen in bedrijfsruimten is risicovol en er is weinig indirect rendement te behalen | |

Op basis van dit analysekader is het kader van het onderzoek een vragenlijst opgesteld die als leidraad voor de hoger genoemde interviews heeft gediend. Met behulp van de interviews worden nieuwe barrières gevonden. Omdat dit onderzoek zich richt op het doorbreken van barrières worden naast de barrières de mogelijkheden onderzocht.

# Integratiekader overheid en private partijen

Het hieronder weergegeven integratiekader, vergelijkbaar met het bovengenoemde analysekader, combineert en vergelijkt de bevindingen van de overheid en de private partijen m.b.t. de herontwikkelingsopgave die voortkomen uit de gehouden interviews. Het beschrijft niet alleen de geïdentificeerde barrières maar ook de mogelijkheden om deze barrières te doorbreken en om tot meer private betrokkenheid te komen. Barrières en mogelijkheden zijn in dit geval specifiek gerelateerd aan de huidige praktijk van provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. Het integratiekader dient als basis voor de conclusies en aanbevelingen.

| | Barrières | Mogelijkheden |
|---|---|---|
| **Gemeente** | • Gebrek aan ervaring bij herontwikkelingsopgave<br>• Concurrentie tussen gemeenten leidt tot overbodige nieuwe terreinen terwijl bestaande terreinen verouderen | • Intergemeentelijke of regionale samenwerking kan leiden tot afstemming<br>• Toepassen van de onteigeningswet |
| **Provincie** | • Onvoldoende regie op uitgifte bedrijventerreinen | • Uitleggebieden kunnen een ondersteunende rol hebben<br>• Regie over uitvoering van de "slechtste" bedrijventerreinen<br>• Ontwikkeling op basis van functie in plaats van hindercategorie<br>• Onteigeningswet makkelijker toepassen |
| **Provinciale ontwikkelingsmaatschappij** | • Provinciale ontwikkelingsmaatschappij staat te ver af van de uitvoering<br>• Financieel participeren op private kavels<br>• Op zoek naar meest rendabele projecten<br>• Opnieuw (individuele) kaveluitgifte<br>• Geen/weinig ervaring met private betrokkenheid | • Herontwikkeling beschouwen als een project<br>• Uitvoering delegeren aan regionale ontwikkelingsmaatschappijen<br>• Ruimte maken voor het uitvoerend beleid<br>• Transformatie als middel<br>• Geen financiële participatie maar alleen procesmanagement en advies |
| | • Uitvoeren van private taken<br>• Ziet geen toegevoegde waarde in ontwikkelaar | • Loskoppeling financiering en alleen het (meest) onrendabele deel laten ontwikkelen<br>• Intentie tot betrekken van belegger |
| **Belegger** | • Gebrek aan kennis en vertrouwen<br>• Kavelsgewijze uitgifte belemmert participatie | • Opbouwen van relatie met overheid en ontwikkelingsmaatschappij en kennis- en informatieuitwisseling<br>• Andere wijze van uitgifte van grond<br>• Beheer tot kwalitatief lange levensduur van bedrijventerreinen<br>• Kennis van beleggen |
| **Ontwikkelaar** | • Onvoldoende ruimte in het uitvoerende beleid<br>• Onvoldoende vertrouwen in en kennis van ontwikkelaars | • Opbouwen van relatie met overheid en ontwikkelingsmaatschappij en kennis en informatie uitwisseling<br>• Kennis van ontwikkelen en van de lokale markt<br>• Creatieve oplossingen voor bepaalde problemen, inclusief financiering van herontwikkeling |
| **Eigenaargebruiker** | • Versnipperd eigendom | • Huren in plaats van kopen<br>• Meer courante gebouwen in plaats van afstemming op de eerste eigengebruiker<br>• Mogelijkheid van beleggen in gemeenschappelijk fonds in plaats van gebouwen |

Door de nieuw gedefinieerde barrières en de daarbij horende mogelijkheden wordt een eerste indicatie gegeven van het **transitiepad – dat echter daarmee zelf** nog niet gedefinieerd. Dit gebeurt pas wanneer er een duidelijke afweging is gemaakt welke barrières in eerste instantie doorbroken dienen te worden en welke in een latere fase.

# Conclusies

## Duurzaamheid als streefbeeld

Leegstand en veroudering van bedrijventerreinen en de plaatsing van nieuwe bedrijventerreinen in het (natuurlijk) landschap leveren een belangrijke bijdrage aan de verrommeling in Nederland. Om die verrommeling tegen te gaan zijn duurzame bedrijventerreinen nodig. Dergelijke bedrijventerreinen hebben een lange(re) levensduur en hebben een kwalitatief beter uiterlijk waardoor zij door de maatschappij geaccepteerd worden.

## Private betrokkenheid als transitiepad

Private partijen, ontwikkelaars en beleggers, kunnen de herontwikkelingsopgave tot duurzame bedrijventerreinen stimuleren. De verzakelijking, meer private betrokkenheid, vormt in dit onderzoek het transitiepad tot duurzame bedrijventerreinen.

**Beleggers**

De verschillende belangen van de belegger lopen parallel met de beleidsdoelen van de overheid om tot en duurzame bedrijventerreinen en economische groei te komen. Het eerste aspect heeft betrekking op het duurzaam beheer. Samen met een optimale inrichting en gebruik van ruimte zal dit de verrommeling op het gebied van bedrijventerreinen tegengaan. Daarnaast zal de belegger zich onder andere richten op de gebruiker door bijvoorbeeld zorgen voor voorzieningen, klantgerichte productontwikkeling en een “gezond” en flexibel leef- en werkmilieu.

**Private ontwikkelaars**

De marktkennis en de kennis van het ontwikkelen en het komen tot creatieve oplossingen zullen de herontwikkeling tot duurzame bedrijventerreinen leiden. Ontwikkelaars zijn gebaat bij een duurzame (kwalitatieve) ontwikkeling, dit levert niet alleen meer opbrengsten maar ook een goede naam.

## De provinciale ontwikkelingsmaatschappij als tussendoel

Veronderstelling is dat de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen een tussendoel vormen tot meer private betrokkenheid. Deze maatschappijen ondersteunen de herontwikkelingsopgave bijvoorbeeld op het gebied van kennis, proces- en projectmanagement en/of financiën en zijn dus, zoals eerder is aangegeven, gericht op de uitvoering. In tegenstelling tot wat werd aangenomen vormen de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen geen goed tussendoel tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Het tussendoel zoals dit vanuit de literatuur wordt beschreven geeft aan dat een tussendoel een moment is waarbij een aantal barrières doorbroken worden. Dit is op dit moment nog niet het geval bij de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen.

Tegelijkertijd wordt door zowel de ontwikkelingsmaatschappijen als de private partijen aangegeven dat de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen een belangrijke rol kunnen vullen om tot meer private betrokkenheid te komen. Dit vereist wel een nieuwe invulling van de rol van ontwikkelingsmaatschappijen zoals hieronder aangeduid.

## De vorming van het transitiepad

Het streefbeeld, duurzame bedrijventerreinen, is het toekomstbeeld waarin problemen en knelpunten, die zijn gerelateerd aan de huidige situatie, zijn opgelost. Een transitiepad, in dit geval de private betrokkenheid, beschrijft één van de routes van het heden naar dat streefbeeld. De kracht van het transitiepad is dat de verandering een geleidelijk proces is waarmee in eerste instantie niet alle barrières doorbroken worden. Dit proces moet vormgegeven worden waarbij eerst de stappen genomen worden waarmee wordt het meeste bereikt. Daarbij versterkt de ene stap (het doorbreken van een barrière) de volgende stap.

Het transitiepad richt zich op (i) het aantrekkelijk maken van de markt voor bedrijventerreinen voor **beleggers** en (ii) het mogelijk maken om **ontwikkelaars** in te schakelen. Een eerste punt van aandacht betreft de vraag wat de **basis voorwaarden** zijn voor meer private betrokkenheid vanuit het samenwerkingsproces tussen de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen. Vervolgens worden voor dit **samenwerkingsproces** de eerste stappen aangegeven die moeten leiden tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. In deze punten worden de belangrijkste oplossingen voor het samenwerkingsproces gegeven. Deze hebben betrekking op:

- Meer flexibiliteit in het uitvoerend beleid van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen
- Financiële participatie van de ontwikkelingsmaatschappijen alleen op de “slechtste” bedrijventerreinen
- Erkenning van de toegevoegde waarde van de project ontwikkelaar en
- Pilot projecten om de samenwerking tussen publieke en private partijen in de praktijk te toetsen.

Basisvoorwaarde voor verandering van het samenwerkingsproces is dat er een markttechnisch uitgiftebeleid gevoerd zal moeten worden. Het huidige gebrek aan schaarste op de bedrijventerreinenmarkt maakt de markt onaantrekkelijk voor private partijen. Een markttechnisch uitgiftebeleid stuurt aan op schaarste, waarbij nieuwe bedrijventerreinen zoveel mogelijk geweerd worden. Hierdoor wordt er sneller aan de commerciële voorwaarden van schaarste en competitie op het gebied van de markt van bedrijventerreinen voldaan. Omdat de ontwikkelingsmaatschappijen dichter bij de markt staan dan de provincie hebben zij een beter idee van de kwalitatieve en kwantitatieve vraag en

aanbod. en kunnen daarom een grotere rol spelen in het uitgiftebeleid zodat er een meer vraaggerichte markt van bedrijventerreinen ontstaat.

## Eerste stappen op het transitiepad; het samenwerkingsproces

**De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen opperen voor een meer flexibel uitvoerend beleid**

Omdat de private partijen bij de herontwikkelingsopgave worden beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden zien zij veel in een flexibel uitvoerend beleid bij de herstructureringsopgave. Daarbij kan o.a. gedacht worden aan een aanpassing van het bestemmingsplan van de gemeente. Daardoor kan bijvoorbeeld deels transformatie of een categorisering op basis van economische functie in plaats van hindercategorie mogelijk worden. De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen, gebruik makend van hun directe relatie met de gemeenten en op basis van hun ervaring met de herontwikkelingsopgave bij de gemeenten aandringen op flexibeler uitvoerend beleid.

**Financieel participeren door ontwikkelingsmaatschappijen alleen op de "slechtste" bedrijventerreinen**

In het huidige uitvoeringsbeleid participeren een aantal ontwikkelingsmaatschappijen financieel in de herontwikkelingsopgave. Omdat de ontwikkelingsmaatschappijen de kosten van (her)ontwikkeling terug hoeven te verdienen terwijl een private ontwikkelaar de kosten die gemaakt worden minimaal moeten terugverdienen is de verdeling van de transactiekosten tussen private partijen en gemeenten scheef. Alleen de (her)ontwikkeling van de economisch slechte maar maatschappelijk belangrijke bedrijventerreinen (waarbij grote risico's en lage opbrengsten verwacht worden en gemaakte kosten niet verevend kunnen worden met de (eventuele) opbrengsten) zou tot de ontwikkelingstaak van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen moeten behoren. Omdat opbrengsten te laag zijn en kosten te hoog zijn is deze markt van bedrijventerreinen niet aantrekkelijk voor private partijen. Omdat hierdoor de kosten van (her)ontwikkeling voor de overheid zullen toenemen en deze nieuwe rol van de provinciale ontwikkelingsmaatschappen niet geambieerd wordt is te verwachten dat herdefiniëring van rollen bij de uitvoering van de herontwikkelingsopgave op veel tegenstand zal stuiten. Verwacht wordt echter dat de nieuwe rolverdeling de private betrokkenheid zal bevorderen en dat door een parallelle aanpak, t.w. herontwikkeling van de slechtste bedrijventerreinen door ontwikkelingsmaatschappijen en die van de goede bedrijventerreinen door private partijen, de totale herstructureringsopgave sneller gerealiseerd zal kunnen worden.

**Private ontwikkelaar is een toegevoegde waarde in de herontwikkelingsopgave**

Een grote uitdaging is ligt in het verleiden van beleggers om te beleggen in duurzame bedrijventerreinen. Vooral bij complexere projecten is hierbij een grote rol weggelegd voor private ontwikkelaars, gezien hun creativiteit en kennis van ontwikkeling en de markt. De herontwikkelingsopgave zal dan meer markconform worden opgepakt, onder andere door de creatieve ontwikkeling van courante gebouwen,

waardoor gebouwen gemakkelijker opnieuw verhuurbaar zijn. Het onderzoek geeft aan dat om daadwerkelijk ontwikkelaars bij de herontwikkelingsopgave te betrekken, ervaring met dit soort publiek-private samenwerking essentieel is.

**Voer pilot projecten uit om kennis op te doen**

Onder de ontwikkelingsmaatschappijen is er een opmerkelijk verschil van inzicht m.b.t. de ontwikkelaars. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn: (i) gelimiteerde ervaringen en kennisuitwisselingen en (ii) een gebrek aan praktijk referenties op het gebied van herstructureringsopgaven en de samenwerking met private partijen daarbij. Pilot projecten gericht op meer private betrokkenheid kunnen een belangrijke basis vormen om hierin verandering te brengen. Ervaringen met zaken die op dit moment nog vrij onzeker zijn, zoals financiële participatie door de ontwikkelingsmaatschappijen, kunnen met behulp van die pilot projecten worden getest. Vanuit hier kan weer verder worden gekeken. Inschakeling van personen met zowel private als publieke ervaring kan hierbij instrumenteel zijn.

# Aanbevelingen

In het transitiepad worden in eerste instantie de vier, hiervoor beschreven, barrières doorbroken. Afhankelijk van de resultaten die zijn geboekt met het doorbreken van deze barrières kunnen ook andere thema's uit het analysekader worden aangepakt m.b.t. de gebruikers, de kennis en de financiering van de herontwikkelingsopgave.

**Gebruik de kennis van ontwikkelaars en beleggers in een zo vroeg mogelijk stadium** zodat zij voldoende invloed hebben op belangrijke keuzes die bij de herstructureringsopgave gemaakt moeten worden. Alleen dan kan effectief gebruik gemaakt worden van de brede kennis en informatie die deze partijen hebben bij het vinden van alternatieve oplossingen en zal een belegger sneller in het bedrijventerreinen beleggen en het beheer daarvan op zich nemen.

**Bekijk de herontwikkelingsopgave vanuit het project, met een eigen concept dat voor het gehele bedrijventerrein geldt, en ga niet terug naar de kaveluitgifte.** Omdat het terrein als een samenhangend geheel wordt gezien wordt het aantrekkelijker worden voor beleggers. Ontwikkelaars hebben op het punt van gebiedsontwikkeling specifiek ervaring en kunnen hierbij een sleutelrol spelen.

**Bekijk een project vanuit de (toekomstige) gebruiker – en doe dit in een zo vroeg mogelijk stadium.** Deze 'bottom-up' benadering resulteert in een tevreden gebruiker die langer op het bedrijventerrein zal blijven. Dit is ook gunstig voor de belegging van de belegger.

**Scheidt overheidsgelden van private partijen die niet op zoek zijn naar aan regels en voorwaarden gebonden subsidies.** Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer de provincie en/of ontwikkelingsmaatschappij inziet dat een bepaald (deel van een) project niet haalbaar is omdat verwerving en herontwikkeling van grond te kostbaar zijn, zij er voor kunnen kiezen om alleen dit (onrendabele) deel op zich nemen.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen tot slot de volgende suggesties voor vervolg onderzoek worden gedaan:

- **Verder op pad naar de verzakelijking tot duurzame bedrijventerreinen 2.0 –** i.e. onderzoek
- naar de nieuwe ervaringen, successen en barrières die opkomen na slechting van de eerste reeks van barrières die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd.
- **Invulling van de rol van beleggers bij het beheer van de bedrijventerreinen en de voorwaarden die daarbij gelden**
- **De publiek-pivate rolverdeling m.b.t. "slechte" en "goede" bedrijventerreinen en hoe deze verder kan worden geconcretiseerd met aandacht voor de rollen van de private partijen,** de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, de provincies en eventueel het Rijk.

# INHOUDSOPGAVE

**Afkortingen** ---------- **v**

**Voorwoord** ---------- **vii**

**Samenvatting** ---------- **ix**

**Inhoudsopgave** ---------- **xviii**

**1 Inleiding en onderzoeksopzet** ---------- **1**
1.1 Aanleiding ---------- 1
1.2 Relevantie ---------- 2
1.3 Probleemstelling ---------- 4
1.4 Vraagstelling ---------- 4
1.5 Doelstellingen ---------- 6
1.6 Onderzoeksmethoden ---------- 7
1.7 Afbakening ---------- 8
1.8 Leeswijzer ---------- 9

**2 Achtergrond** ---------- **11**
2.1 Ontwikkeling van Nederlandse bedrijventerreinen ---------- 11
2.2 Probleemanalyse ---------- 12
2.3 Conclusie ---------- 16

**3 Theorie** ---------- **20**
3.1 Gebiedsontwikkeling ---------- 20
3.2 Bedrijventerreinen ---------- 23
3.3 Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen ---------- 27
3.4 Private betrokkenheid en samenwerkingsproces ---------- 28
3.5 Duurzaamheid ---------- 29
3.6 Padafhankelijkheid en transitiepaden ---------- 31
3.7 Europese wetgeving ---------- 35
3.8 Conclusie ---------- 36

**4 Analysekader** ---------- **38**
4.1 Barrières ---------- 38
4.2 Thema's ---------- 41
4.3 Samenkomst van barrières en thema's ---------- 44
4.4 Analysekader ---------- 46

**5 Overheid ---------- 50**
5.1 Overheid ---------- 51
5.2 Private partijen ---------- 55
5.3 Gebruikers ---------- 56
5.4 Financiering ---------- 57
5.5 Leertraject ---------- 58

**6 Private partijen ---------- 59**
6.1 Overheid ---------- 60
6.2 Private partijen ---------- 65
6.3 Gebruikers ---------- 66
6.4 Financiering ---------- 68
6.5 Leertraject ---------- 69

**7 Integratiekader ---------- 70**
7.1 Overheid ---------- 71
7.2 Private partijen ---------- 73
7.3 Gebruikers ---------- 75
7.4 Financiering ---------- 77
7.5 Leertraject ---------- 79
7.6 Conclusie ---------- 79

**8 Conclusies en aanbevelingen ---------- 81**
8.1 Duurzaamheid als streefbeeld ---------- 81
8.2 De provinciale ontwikkelingsmaatschappij als tussendoel ---------- 82
8.3 De vorming van het transitiepad ---------- 83
8.4 Conclusie ---------- 87
8.5 Aanbevelingen ---------- 87

**Literatuurlijst ---------- 92**

**Colofon ---------- 99**

# 1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

## 1.1 Aanleiding

Tijdens mijn master periode (Msc 1 en Msc 2) kon ik me oriënteren op de verschillende facetten van de Corporate Real Estate Management (CREM) afdeling. Mijn voorkeur is in toenemende mate uitgegaan naar het Integrale Gebieds Ontwikkeling (IGO) Lab, nu Urban Area Development (UAD).

Tijdens mijn studie ben ik heel wat keren heen en weer gereisd tussen wat ik 'thuis' noemde en de TU Delft. Daarbij kwam ik langs heel wat bedrijventerreinen, meestal gelegen aan de rand van de stad. In eerste instantie was dit niet storend want ik was niet anders gewend. Naarmate ik me tijdens de studie meer bezig hield met ruimtelijke planning realiseerde ik me in toenemende mate wat men bedoelde met de "verrommeling" van het landschap in Nederland.

Een onderdeel van de verrommeling zijn bedrijventerreinen. Nieuwe bedrijventerreinen komen steeds vaker in het landelijk gebied terecht. Dit gaat ten koste van de open groene ruimte terwijl tegelijkertijd de bestaande bedrijventerreinen verpauperen (vrom.nl). De bedrijventerreinen aan de rand van steden en dorpen bepalen voor een belangrijk deel het eerste beeld dat men krijgt van een stad of dorp. Het probleem van verrommeling krijgt tegenwoordig steeds meer aandacht en er wordt getracht hiervoor oplossingen te vinden.

Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van de publicatie van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, "Kansen voor kwaliteit" (2008). In deze publicatie wordt als oplossing van de problemen rond bedrijventerreinen geopperd voor meer betrokkenheid van private partijen en een regionale aanpak. Daarnaast worden de problemen op het gebied van bedrijventerreinen voornamelijk toebedeeld aan de verschillende overheden. Het is het bekende kip en ei verhaal, een vicieuze cirkel die doorbroken dient te worden. Van een geheel publieke onttrekking zal nooit sprake zijn, een gemeente zal altijd betrokken zijn bij het bestemmingsplan en de daarbij betrokken randvoorwaarden en regels.

De literatuur en de trends spreken van een oplossing in de vorm van verzakelijking van het ontwikkelen maar vooral het beheer van bedrijventerreinen. Door ontwikkeling en beheer uit te besteden, verschuift de verantwoordelijkheid van de overheid naar de commerciële sector; op deze manier is er een partij aanwezig die profiteert van de kwaliteit en daardoor van de waardevermeerdering van het vastgoed. De gedachte is dat daardoor de kwaliteit van openbare ruimte en vastgoed zal verbeteren en het geheel

beter zal worden onderhouden (Krabben en Buitelaar 2007 en de VROM-Raad). Hoe dit uitgevoerd moet worden is echter nog niet helemaal duidelijk.

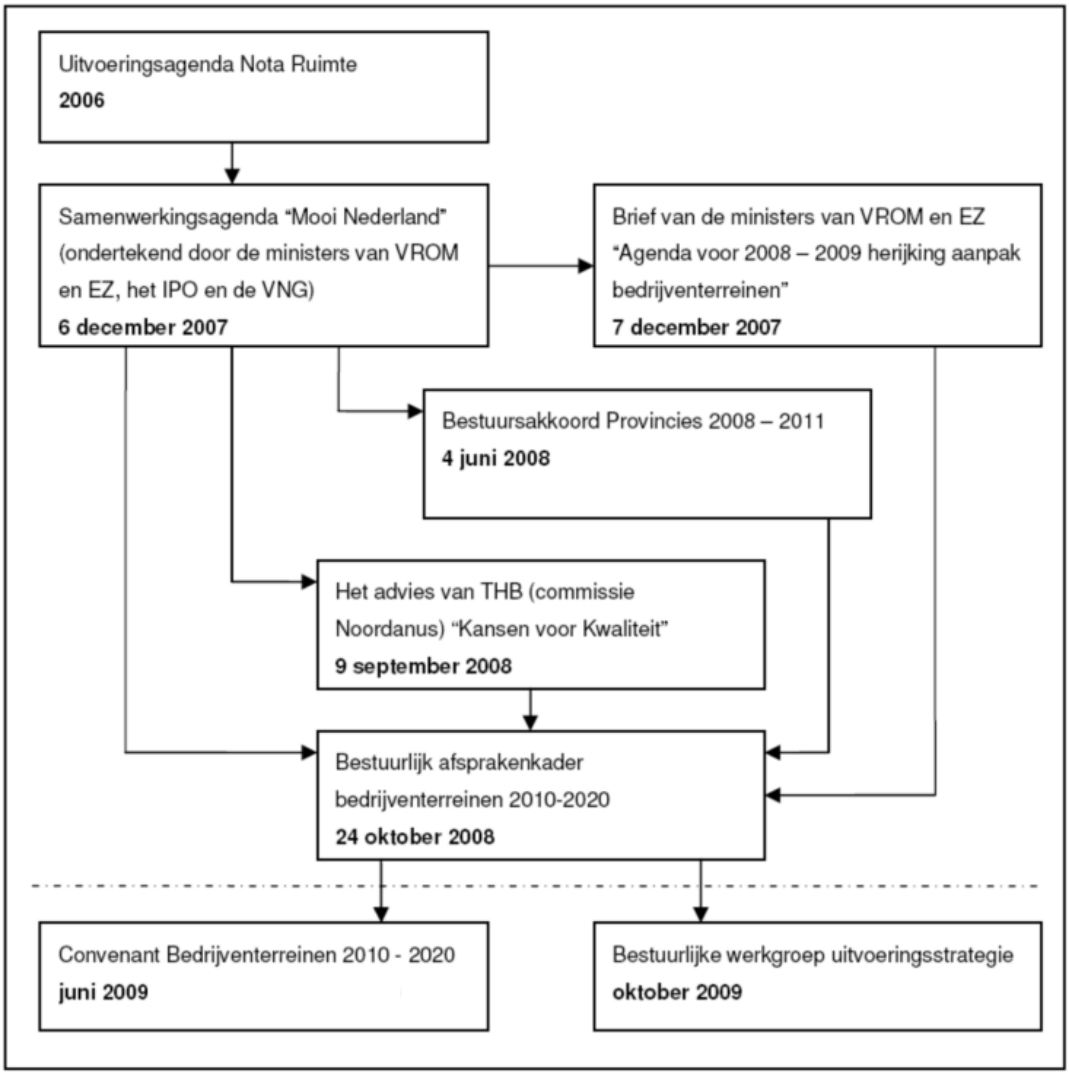
Vanuit mijn persoonlijke interesse en voor mijn toekomstige ontwikkeling leek mij het onderwerp van meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen zowel zinnig als aantrekkelijk om uit te werken als afstudeeronderwerp. Ten eerste omdat het probleem daadwerkelijk aan de orde is, op dit moment is vooral de overheid bezig zich actief te mengen bij de herontwikkelingsopgave. Ten tweede heeft het onderwerp zowel raakvlakken met publieke als private partijen, dit is van belang voor een brede persoonlijke ontwikkeling.

## 1.2 Relevantie

### 1.2.1 Maatschappelijke relevantie

Ruimte in Nederland is schaars. Vanuit tal van functies (wonen, werken recreëren, verkeer, landbouw, natuurbeheer) worden claims op die schaarse ruimte gelegd. Een van die claims komt van het bedrijfsleven waar het gaat om de realisatie van bedrijventerreinen, i.e. terreinen of clusters van terreinen die bestemd en geschikt zijn voor handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie.

Sinds begin jaren negentig is er groeiende aandacht voor bedrijventerreinen. Door enkele adviesbureaus werd de basis gelegd om te komen tot betere schattingen van de toekomstige ruimtebehoefte, de latere BedrijfsLocatieMonitor (Dinteren, 2007). Ook de herstructurering van bedrijventerreinen kwam op de beleidsagenda's terecht. Vooral in de tweede helft van de jaren negentig is met middelen van de rijksoverheid een impuls gegeven aan deze herstructurering. Daarnaast werden het intensiever gebruik van de ruimte en de duurzame (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen object van studie. Rond het begin van het nieuwe millennium kwam daarnaast het thema van de stedenbouwkundige kwaliteit, van de verschijningsvorm, in toenemende mate onder de aandacht. Omdat de tot nu toe behaalde resultaten beperkt zijn, zoekt men naar een nieuwe aanpak die kan leiden tot verbetering van de huidige situatie.




Figuur 1, Aangepast overzicht beleidsdocumenten van het Rijk (Randstedelijke rekenkamer, 2009)

Private partijen hebben nog weinig kennis van en ervaring met de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Provincies hebben nog weinig ervaring met de samenwerking met private partijen bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Vooral met nieuwe soorten van aanpak tot herontwikkeling is men nog onbekend. Daarom bestaat er vanuit bedrijven en publieke partijen de behoefte aan onderzoek naar problemen die zich hebben voorgedaan, oplossingen en mogelijkheden van een nieuwe aanpak. Dit onderzoek is een eerste aanzet om aan die behoefte tegemoet te komen.

### 1.2.2 Academische relevantie

Er komen steeds meer geluiden vanuit de vastgoedwereld om de bedrijventerreinen aan te pakken. Dit houdt verband met vrij recente ontwikkelingen, zoals beschreven in de publicatie van Noordanus (*Kansen voor Kwaliteit*). Een effectieve aanpak voor de herontwikkeling van bedrijventerreinen is nog niet gevonden en daardoor blijven resultaten uit.

De Transformatie Landkaart (Geraudts & Voordt, 2005) geeft weer naar welke aspecten van onderzoek is gedaan en op welke besluitvormingsniveau dat onderzoek is uitgevoerd. In de landkaart is te zien dat er nog nauwelijks onderzoek is gedaan naar bedrijventerreinen. Uitzonderingen in dit verband zijn de academische studies van Dr. E. Louw en Prof. Dr. J. van Dinteren waarvan in dit onderzoek veelvuldig gebruik is gemaakt[1].

In dit rapport wordt een overzicht gegeven van de problemen en (mogelijke) kansen tot meer private betrokkenheid op bedrijventerreinen. Vervolgens wordt een aantal suggesties gedaan die tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen kunnen leiden.

## 1.3 Probleemstelling

In Nederland heerst er een grote druk op de ruimte en op de ruimtelijke kwaliteit. Bedrijventerreinen komen vaak nog onvoldoende tegemoet aan de hedendaagse ruimtelijke maar vaak ook functionele eisen. Daarnaast heerst er een relatief grote leegstand onder incourante bedrijfsgebouwen en is sprake van verrommeling en te snelle veroudering.

Meerdere pogingen zijn ondernomen om deze problemen te verhelpen maar deze zijn tot nu toe niet toereikend gebleken. Om die reden zijn een nieuwe aanpak en manier van denken nodig. VROM en het Ministerie van Economische Zaken suggereren dat meer private betrokkenheid een aantal van de hiervoor genoemde problemen kan oplossen.

## 1.4 Vraagstelling

### 1.4.1 Hoofdvraag

De probleemverkenning heeft geleid tot de volgende centrale vraag:

*"Wat moet in het samenwerkingsproces veranderd worden, wil men tot meer private betrokkenheid komen om tot duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen te komen?"*

[1] E. Louw: *Planning van bedrijventerreinen en Bedrijventerreinen en functiescheiding, een achterhaald idee?*. En J. van Dinteren: *Engelse business parks: de lessen en Regionaal bedrijventerreinenbeleid, Een inventarisatie.*

### 1.4.2 Sub vragen

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden moet er eerst een antwoord gevonden worden op de volgende onderzoeksvragen:

2. Achtergrond

- Hoe zijn de huidige bedrijventerreinen ontstaan?
- Wat zijn de oorzaken van de huidige problematiek op bedrijventerreinen?

3. Theorie

- Wat is gebiedsontwikkeling en wat is herontwikkeling?
- Wat zijn bedrijventerreinen en wat is de typologie in Nederland?
- Wat zijn provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en welke rol hebben zij in de herontwikkelingsopgave?
- Wat is private betrokkenheid en hoe kan dit terugkomen op bedrijventerreinen?
- Wat is duurzaamheid en hoe heeft dit betrekking op bedrijventerreinen en de herstructurering hiervan?
- Wat is padafhankelijkheid en wat zijn transitiepaden en hoe kunnen deze bijdragen aan de herontwikkelingsopgave?
- Welke Europese wetgeving heeft invloed op herontwikkeling van bedrijventerreinen?

4. Analysekader

- Wat zijn de huidige barrières tot meer private betrokkenheid op bedrijventerreinen?
- Welke thematisering valt er aan de barrières en fasen van de gebiedsontwikkeling te geven?
- Hoe vallen de barrières en de thematisering samen in het theoretisch analysekader?
- Hoe wordt het analysekader in het onderzoek is gebruikt?

5. Overheid

- Wat is de overheid en wat zijn de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen?
- Hoe pakken de ontwikkelingsmaatschappijen de herontwikkelingsopgave aan?
- Hoe staan zij tegenover de overheid, gebruikers, private partijen, financiering en leertraject?
- Wat willen de ontwikkelingsmaatschappijen en waartoe zijn zij bereid?
- Wat zijn de mogelijke ontwikkelingen bij ontwikkelingsmaatschappijen?

6. Private partijen

- Hoe staan de verschillende private partijen tegenover de aanpak van de ontwikkelingsmaatschappijen?
- Wat voor (on)mogelijkheden zien de private partijen in de aanpak van de ontwikkelingsmaatschappijen?
- Hoe staan beleggers en ontwikkelaren tegenover de overheid, gebruikers, private partijen, financiering en leertraject?

7. Integratiekader

- Hoe worden de barrières tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen gedefinieerd in de praktijkinterviews?

- Hoe worden de mogelijkheden tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen gedefinieerd in de praktijkinterviews?

8. Conclusies en aanbevelingen

- Zijn de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen een tussendoel om in het samenwerkingsproces tot meer private betrokkenheid te komen?
- Wat zijn de mogelijkheden om in het samenwerkingsproces de barrières tot meer private betrokkenheid te doorbreken?
- Welke barrières dienen in de eerste plaats doorbroken te worden wil men tot duurzame bedrijventerreinen komen?
- Wat is het transitiepad dat volgt uit dit onderzoek?
- Hoe nu verder?

## 1.5 Doelstellingen

Doelstelling van het onderzoek is om, op basis van de probleemstelling te komen tot aanbevelingen om de rol van private partijen bij de herontwikkelingsopgave te vergroten, rekening houdend met de specifieke situatie in Nederland. Assumptie is daarbij dat een hogere mate van private betrokkenheid duurzame bedrijventerreinen oplevert.

Het eerste doel is een literatuurstudie die de huidige praktijk uiteenzet. Hierin wordt allereerst de huidige markt voor bedrijventerreinen geanalyseerd. De literatuurstudie vormt weer een middel voor het vervolg van de studie. Als basis voor het verdere onderzoek worden de barrières tot meer betrokkenheid van private partijen geanalyseerd. Vanuit de literatuurstudie wordt een analysekader gevormd. Dit analysekader vormt “een bril” waardoor de praktijk wordt geanalyseerd.

Het vervolg is een verdieping van de huidige praktijk, waarbij verschillende praktijkvoorbeelden, op basis van dit kader, worden getoetst. Als praktijkvoorbeelden zijn verschillende provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen, ontwikkelaars en beleggers, genomen.

### 1.5.1 Het eindproduct

Het eindproduct valt uiteen in een ontwerp en de toetsing van de praktijk. Het analysekader wordt in een theoretisch kader toegelicht. Met dit analysekader wordt naar de praktijk gekeken en worden bevindingen opgedaan. Een volgende stap is, op basis van de bevindingen, het formuleren van een advies hoe de betrokkenheid van private partijen bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen vergroot kan worden.

### 1.5.2 Toepassingsmogelijkheden

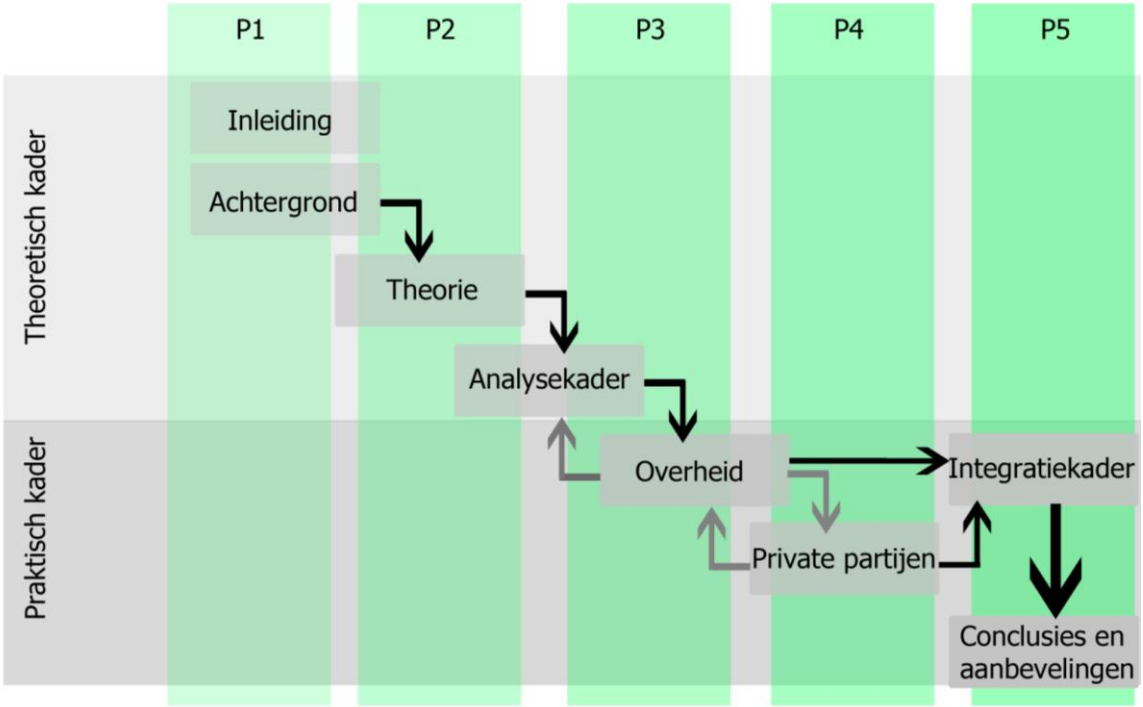
Het onderzoek heeft betrekking op zowel publieke partijen, de ontwikkelingsmaatschappijen, als private partijen, ontwikkelaars en beleggers. Dit onderzoek zal aantonen hoe meer private betrokkenheid in de herontwikkeling van bedrijventerreinen gestimuleerd kan worden met als doel om tot meer duurzame bedrijventerreinen te komen. De focus van dit onderzoek is op de samenwerking tussen de verschillende partijen: de sleutel tot een succesvolle herontwikkeling ligt namelijk niet alleen bij de publieke maar ook bij de private partijen.

## 1.6 Onderzoeksmethoden

Bij het onderzoek zijn verschillende methoden – i.e. een vaste, weloverlegde manier van handelen om een zeker doel te bereiken - gehanteerd, te weten:

- **Literatuur onderzoek**. Literatuurstudie is onderzoek naar beschikbare secundaire gegevens die dienstig zijn aan de probleemstelling, maar reeds verzameld zijn door anderen ten behoeve van hun probleemstelling. Literatuurstudie zorgt ervoor dat het wiel niet nogmaals uitgevonden hoeft te worden en leidt ertoe dat trends, grote lijnen en bewegingen zichtbaar worden op basis van analyse van reeds verzamelde data. Literatuurstudie is ook gebruikt voor verduidelijking van de probleemanalyse en begripsbepaling.
- **Key informant interviews** in de eerste fase van het onderzoek. Deze interviews hadden vooral tot doel om te komen tot een duidelijke afbakening van vraagstelling.
- **Veldonderzoek** bij personen en instanties die in de praktijk te maken hebben met de herstructurering en deskundig zijn op het gebied van de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Met deze onderzoeksmethode zijn voornamelijk kwalitatieve data verzameld. Interviews zijn gehouden met hoogleraren, projectontwikkelaars, ontwikkelingsmaatschappijen, adviseurs en beleggers. Gebruik is gemaakt van open semi-gestructureerde interviews; hierbij is wel een structuur vastgesteld maar zijn de vragen daarin vrij. Dit type interviews geeft ruimte aan de ondervraagden om zoveel mogelijk over een onderwerp te vertellen en geeft daarmee de onderzoeker vaak ongevraagd nieuwe inzichten. Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlagen 7 tot en met 14.

Figuur 2 laat zien welke stappen in het onderzoek zijn genomen conform de verschillende peilingen die tussentijds zijn gehouden en hoe deze stappen onderling samenhangen. Ook laat het blokdiagram zien wat de output is van een fase of activiteit en wat deze voor input geeft voor een ander deel van het onderzoek.




**Figuur 2. Blokdiagram**

## 1.7 Afbakening

Omdat dit onderzoek om een bepaalde verdieping vraagt wordt het onderzoek afgebakend. In dit geval ligt de focus op de diverse mogelijkheden om tot meer private betrokkenheid te komen op de markt van bedrijventerreinen om verschillende problemen (verrommeling, veroudering en leegstand) te verhelpen. Bijlage 1 geeft een overzicht van actoren. Alvorens dit te doen zal een theoretisch kader, het model, worden vastgesteld. In dit kader wordt stilgestaan bij verschillende barrières en mogelijke oplossingen om tot meer private betrokkenheid te komen op de markt van bedrijventerreinen. Vanuit de praktijk zal gekeken worden hoe verschillende barrières worden overwonnen en hoe mogelijkheden benut worden.

De afbakening richt zich op de verschillende keuzes waarop die in de loop van het traject zijn gemaakt zodat het onderzoek zich richt op een klein “onderzoekbaar” deel. Aan de hand van de hoofdvraag worden verschillende begrippen gedefinieerd.

### 1.7.1 Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen

Dit onderzoek richt zich op meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen vanuit het perspectief van verschillende provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. Voorbeelden hiervan zijn de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM), de Limburgse Ontwikkelings- en Investeringsmaatschappij (LIOF) en OostNV. De keuze voor deze ontwikkelingsmaatschappijen is

gebaseerd op de nieuwe wet ruimtelijke ordening (WRO) en de aanbevelingen van Noordanus. Beide richten zich op een meer provinciale aanpak van de herstructureringsopgave op bedrijventerreinen.

### 1.7.2 Private betrokkenheid

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2006) geeft aan dat een grotere rol van private partijen, met name die van de ontwikkelaars en belegger, "een aantal tekortkomingen op deze markt oplost vanwege de specifieke marktkennis en prikkels die deze partijen hebben". Ook de VROM-Raad verwacht dat wanneer private partijen meer de ruimte krijgen, aanbod en de vraag van bedrijventerreinen beter op elkaar aan zullen sluiten. Verder geeft de VROM-Raad (2006) aan dat vooral beleggers, door hun lange termijn focus, meer aandacht geven aan de inrichtingaspecten en de architectonische kwaliteit van het gehele gebied.

Dit onderzoek richt zich op de private betrokkenheid omdat wordt verwacht dat private partijen op lange en korte termijn gebaat zijn bij de kwaliteit en duurzaamheid van een bedrijventerrein. Ook wordt verwacht dat vraag en aanbod beter op elkaar aan zullen sluiten waardoor er minder verrommeling en leegstand zal ontstaan.

### 1.7.3 Duurzame herontwikkeling

Duurzaamheid is een begrip dat ruim te interpreteren valt. Een deel van dit onderzoek richt zich op een zoektocht naar een juiste interpretatie van dit begrip bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. De duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen kan op het gebied van de leefomgeving (de buurt in hun behoeften voorzien) het milieu (bijvoorbeeld in de vorm van energiebesparende elementen) en economie (lange levensduur) liggen.

## 1.8 Leeswijzer

Het rapport heeft de volgende opbouw:

**Theoretisch kader**

**Hoofdstuk 2** behandeltde achtergrond van de bedrijventerreinen in Nederland. In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van Nederlandse bedrijventerreinen en de probleemanalyse opgenomen. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie die betrekking heeft op de hiervoor genoemde ontwikkelingen en probleemanalyse.

**Hoofdstuk 3** behandelt de theorie die betrekking heeft op het onderzoek. Hierin worden onder andere de verschillende begrippen uit de vraagstelling behandeld. Daarnaast worden ook begrippen behandeld die buiten de vraagstelling vallen maar wel van belang zijn voor het onderzoek. Dit zijn bijvoorbeeld

duurzaamheid, transitiepaden en Europese wetgeving. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie die de inleiding vormt voor het volgende hoofdstuk, het analysekader.

**Hoofdstuk 4** is het afsluitende hoofdstuk van het theoretische kader. In hoofdstuk 4 wordt de een analysekader opgesteld waarmee de praktijk wordt geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden eerst de verschillende barrières tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen behandeld. Deze barrières staan centraal in het onderzoek. Vervolgens worden verschillende thema's van de gebiedsontwikkeling genoemd en uitgelegd, deze komen uit de publicatie NederlandBovenWater. Het analysekader komt tot stand door de barrières en thema's te combineren met de fasen van de gebiedsontwikkeling.

Vanuit dit analysekader is een vragenlijst opgesteld die is gebruikt om de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen, ontwikkelaars en beleggers, te interviewen. Deze vragenlijst is de basis voor de uitkomsten zoals uitgewerkt in het praktisch kader, de volgende hoofdstukken.

**Praktisch kader**

In **hoofdstuk 5** wordt een eerste aanzet gegeven tot een analyse van de praktijk. Vanuit het analysekader wordt met behulp van interviews verschillende provinciale ontwikkelingsmaatschappijen geïnterviewd. Deze interviews zijn opgezet vanuit de thema's die volgen uit het analysekader, dit zijn achtereenvolgens; overheid (1) en private partijen (2). Deze vormen samen het samenwerkingsproces. Daarnaast komen, omdat deze van grote invloed zijn op het onderzoek, ook de volgende thema's aan de orde: gebruikers (3), financiering (4) en leertraject (5).

**Hoofdstuk 6** volgt uit een combinatie van het analysekader en de toetsing van de bevindingen die uit de analyse van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen volgen (hoofdstuk 5) en de basis vormen voor een nieuwe vragenlijst. In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken die zijn voortgekomen uit de interviews met de private partijen. Hierin worden dezelfde begrippen aangehouden als in hoofdstuk 5.

In **hoofdstuk 7** is een samenvoeging van de voorgaande hoofdstukken, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (hoofdstuk 5) en private partijen (hoofdstuk 6). Hierin wordt op een overzichtelijke manier de gespecificeerde barrières en mogelijkheden benoemd die vanuit de interviews en literatuur volgen. Dit vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

In **hoofdstuk 8** worden conclusies en aanbevelingen gedaan op grond van bevindingen uit hoofdstuk 7. Hierin wordt gereflecteerd op de ontwikkelingsmaatschappij als tussendoel en het mogelijke transitiepad tot meer private betrokkenheid.

# 2 ACHTERGROND

De problematiek m.b.t. bedrijventerreinen vormt de basis van dit onderzoek. Eerst wordt ingegaan op de ontwikkeling van Nederlandse bedrijventerreinen en vervolgens op de huidige problematiek en de oorzaken hiervan. In de laatste paragraaf worden de conclusies beschreven.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe zijn de huidige bedrijventerreinen ontstaan?
- Wat zijn de oorzaken van de huidige problematiek op bedrijventerreinen?

## 2.1 Ontwikkeling van Nederlandse bedrijventerreinen

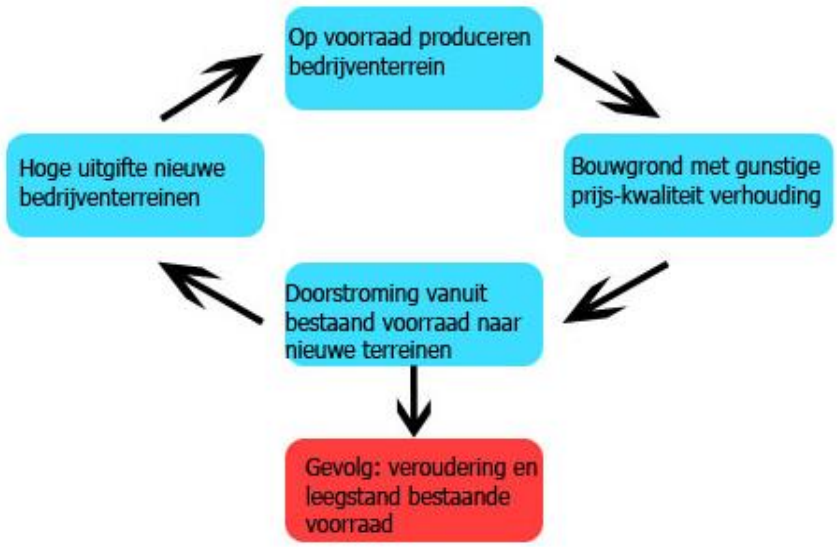
Vanuit een internationaal perspectief is de Nederlandse bedrijventerreinenmarkt een speciale markt. In tegenstelling tot in landen zoals Engeland en Amerika, wordt deze markt gedomineerd door de gemeenten. Dat gemeenten de markt domineren komt doordat zij zich genoodzaakt voelen voldoende locaties te bieden voor industrie en bedrijven (ten gunste van de werkgelegenheid). Daarom worden deze locaties als publiek goed beschouwd.

Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen is al geruime tijd een speerpunt in het ruimtelijke beleid. Door oude terreinen opnieuw geschikt te maken voor vestiging van bedrijven moet de ruimteclaim voor nieuwe bedrijventerreinen worden teruggedrongen. Al in 1985 constateerde Bureau voor Stedenbouw Zandvoort dat een groot aantal gemeenten plannen had voor het opknappen van verouderde bedrijventerreinen (Olden, 2007). De uitvoering van die plannen stagneerde destijds, en nu nog, door gebrek aan geld en door onvoldoende bestuurlijk draagvlak. Het bleef vooral bij intentieverklaringen in beleidsnota's die de noodzaak van herstructurering onderschreven. De hoge kosten voor onder meer het verwerven van grond en bedrijfsgebouwen, het saneren van vervuilde grond en het slopen van verouderd vastgoed vormden een belemmering voor de uitvoering. Tien jaar later trok Heidemij-Advies (1996) een vergelijkbare conclusie. Het belangrijkste verschil met de jaren tachtig was dat de verouderde voorraad door de stagnerende uitvoering verder was opgelopen. Weer tien jaar later is de urgentie van de herstructureringsopgave alleen maar verder toegenomen.

## 2.2 Probleemanalyse

### 2.2.1 Gemeenten

Als bron van werkgelegenheid en als inkomstenbron willen gemeenten zoveel mogelijk bedrijven aantrekken. Hierdoor ontstaat er een competitie tussen gemeenten waarbij de kans bestaat dat de gemeenten tezamen een overaanbod van te goedkope bedrijventerrein creëren (Oort & Ponds, 2007). Door deze situatie voelen de gebruikers, de bedrijven, zich niet genoodzaakt te investeren in duurzame accommodaties en zullen ze het vastgoed niet herontwikkelen; tenslotte wordt er genoeg goedkoop land ergens anders aangeboden (Krabben & Buitelaar, 2007). Tegelijkertijd trekken de financieel sterke bedrijven naar nieuwe bedrijventerreinen waardoor de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen lijkt te stijgen. Dit heeft als gevolg dat er "op voorraad" bedrijventerreinen geproduceerd worden. Meestal blijven de financieel zwakkere bedrijven op de oude bedrijventerreinen achter, investeringen blijven uit en een negatieve spiraal zet zich in (figuur 3). Niet alleen versnellen de lage prijzen het verouderingsproces, maar ook valt er niets te reserveren voor het reguliere onderhoud en herstructurering. Daar waar wel geld wordt verdiend verdwijnt het in de algemene reserves van het grondbedrijf (Dinteren & Krabben, 2008).




Figuur 3. Vicieuze cirkel bedrijventerreinontwikkeling (Olden, 2004)

Private partijen, te weten ontwikkelaars en beleggers, zijn nog nauwelijks betrokken bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Hoofdzakelijk komt dit doordat gemeenten de grond tegen zeer lage grondprijzen uitgeven (veelal op individueel kavelniveau) waar ontwikkelaars niet tegenop kunnen.

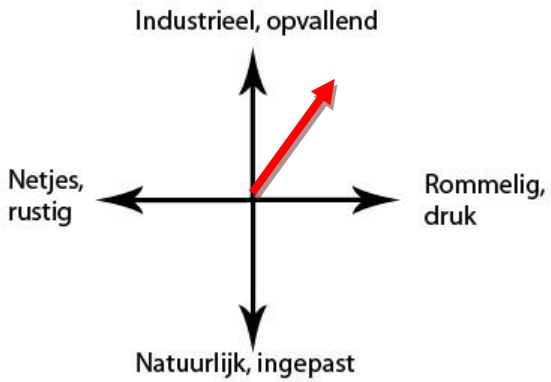
### 2.2.2 Gebruikers

Het huidige beleid van de gemeenten is traditioneel op basis van kaveluitgifte. Toekomstige gebruikers kopen een kavel, worden daarmee eigenaar, en ontwikkelen zelf het vastgoed. Aan de ene kant zien alle bedrijventerreinen door deze kaveluitgifte er hetzelfde uit. Aan de andere kant is het vastgoed vaak specifiek gericht op het gebruik van deze (eerste) eigenaar. Doordat de bedrijventerreinen identiek zijn, maar het vastgoed te specifiek, sluiten de bedrijventerreinen niet aan op de marktvraag. Dit specifieke karakter geeft problemen bij vertrek van deze eerste eigenaar.

### 2.2.3 Verrommeling

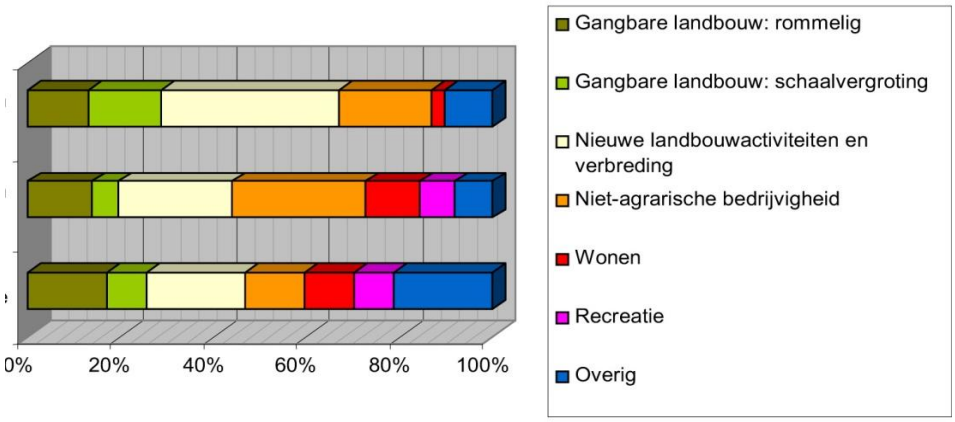
Bij verrommeling spreken we van 'potentieel storende elementen' in het landschap. Of deze elementen ook werkelijk als storend worden ervaren is echter afhankelijk van de waarnemer en de context (Veeneklaas e.a., 2004). Wanneer is dit storend?

De belangrijkste dimensies zijn weergegeven in onderstaand assenkruis (figuur 4). Het meest storend zijn dus elementen die een industriële, opvallende en/of weinig natuurlijke uitstraling hebben, èn rommelig of druk zijn.




Figuur 4, Assenkruis voor storingselementen (Veeneklaar e.a., 2004)

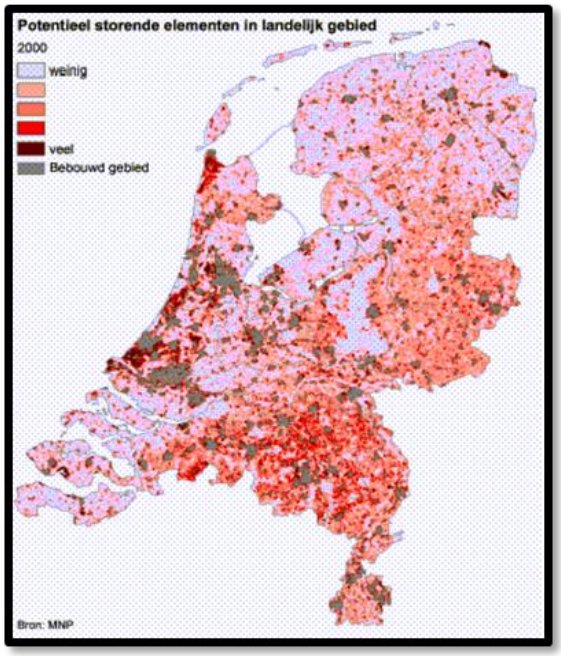
Uit het onderzoek van Veeneklaas (2004) zijn, voor drie gebieden, alle storende elementen geïnventariseerd. Ingedeeld naar functie of aard van de elementen waren de resultaten als volgt, zie onderstaande figuur, figuur 5.




Figuur 5, Storende elementen buiten de bebouwde kom naar functie

Zoals te zien in figuur 5 hebben de verstoringen vooral te maken met nieuwe landbouwactiviteiten en niet-agrarische bedrijvigheid. Deze gegevens zijn, echter, gebaseerd op het aantal objecten en niet de mate van verstoring. Bedrijventerreinen hebben in de mate van verstoring een groter aandeel dan de andere storende elementen, dit is omdat deze als onprettig worden ervaren.

Bedrijventerreinen worden nabij bestaande infrastructuur ontwikkeld, niet in de landschappelijk waardevolle gebieden, maar wel in het oog springend voor passanten (Veeneklaas e.a., 2004). Figuur 6 geeft een duidelijk overzicht van potentieel storende elementen in landelijk gebied. Opvallend is dat deze voornamelijk rond het bebouwde gebied liggen; omdat zich hier de meeste bedrijventerreinen bevinden is dit weinig verwonderlijk.




Figuur 6, potentieel storende elementen (Kuiper & Boersma, 2006)

### 2.2.4 Leegstand

Leegstand op bedrijventerreinen staat sterk in de (politieke) belangstelling. Precieze cijfers over leegstand op bedrijventerreinen ontbreken, zowel op landelijke, regionale als lokale schaal. Ten onrechte wordt vaak verondersteld dat de hoge leegstandscijfers op de kantorenmarkt ook gelden voor bedrijventerreinen. De leegstand op bedrijventerreinen is echter beduidend lager dan op de kantorenmarkt. Voor het herstructurerings- en bedrijventerreinenbeleid is het van belang beter inzicht te verkrijgen wat de omvang van de leegstand is.

De schattingen van leegstand lopen uiteen van 3,3% (Royal Haskoning) tot 9% (IBIS). Andere adviesbureaus geven een leegstandpercentage van ongeveer 5%, gebaseerd op langdurige leegstand, waarbij nog een noodzakelijke frictieleegstand komt. De meeste panden staan niet langer leeg dan een half jaar tot maximaal een jaar. De dynamiek op bedrijventerreinen is zeer hoog. De leegstand die er is, is ook hard nodig om bedrijven te kunnen laten groeien of krimpen. De panden die vrij komen worden vooral door andere bedrijven op het terrein opgekocht of gehuurd om hun activiteiten uit te breiden.

Het verschil in de schattingen omtrent leegstand komt voornamelijk door een verschil van meten: de onderzoeksbureaus kijken naar de actuele leegstand terwijl IBIS naar de aangeboden (niet altijd leegstaande) gebouwen op bedrijventerreinen kijkt. Van beide kanten komt het erop neer dat de leegstand van deze panden voornamelijk door de ontwikkelingen in de vraag naar bedrijfsspecifieke ruimten is ontstaan.

De leegstand zit voornamelijk in de grote en incourante bedrijfsruimten. De incourantheid van bedrijfsruimte is mede tot stand gekomen door nieuwe regelgeving waardoor bedrijfsruimte in verloop van tijd niet meer aan de nieuwe eisen voldoet. Daarnaast zijn deze bedrijfsruimten niet meer toereikend voor nieuwe gebruikers. Die willen vaak meer ruimte, of een hogere hal.

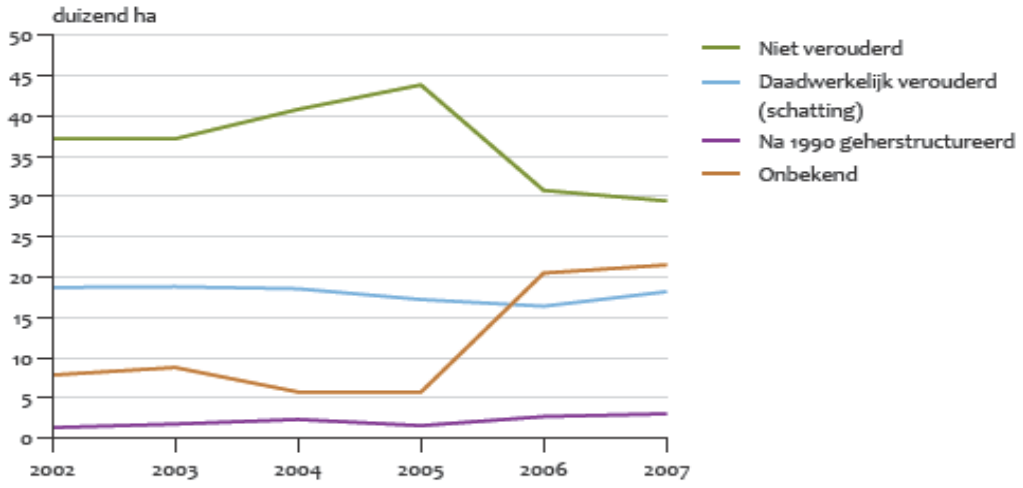
### 2.2.5 Veroudering

Veroudering van een bedrijventerrein komt vooral tot uiting in een inefficiënte inrichting van het terrein en inefficiënt ruimtegebruik, een lelijke uitstraling, slechte bereikbaarheid en ontsluiting en een hoge milieubelasting op een plek waar dat niet wenselijk is.

Uit onderzoek in het kader van IBIS is gebleken dat de situatie anno 2007 op 27% van de bedrijventerreinen in Nederland wordt gekenmerkt door onder andere veroudering (BouwNed, 2008).

De veroudering van en herstructurering op bedrijventerreinen worden sinds 2002 geregistreerd in het landelijke Integrale Bedrijventerreineninformatiesysteem (IBIS). Vanwege allerlei begripsmisstanden en verschillende manieren van meten is een schatting van de veroudering moeilijk (Traa & Knober, 2009).

Ook is er geen duidelijke relatie tussen veroudering en de leeftijd van de desbetreffende bedrijventerreinen. Figuur 7 geeft een schematisch beeld van de veroudering in Nederland.




Figuur 7, Verouderd en geherstructureerd bruto areaal op nationaal niveau (IBIS. 2007)

## 2.3 Conclusie

Al in 1985 zijn er plannen gemaakt voor het opknappen van bedrijventerreinen maar door de hoge kosten zijn deze plannen nooit uitgevoerd. Nu 25 jaar later is de voorraad aan verouderde bedrijventerreinen alleen maar toegenomen. Dit overaanbod aan veelal goedkope bedrijventerreinen is gekomen doordat gemeenten zich genoodzaakt voelen voldoende locaties te bieden voor industrie en bedrijven; het mag de bedrijven aan niets ontbreken.

De suggestie wordt gewekt dat er behoefte is aan nieuwe bedrijventerreinen omdat sterke bedrijven (groeiende of economisch sterk ontwikkelende bedrijven) willen verhuizen aangezien het oude bedrijventerrein niet meer aan hun behoefte voldoet. Zwakkere bedrijven (bedrijven met een minder sterke economische ontwikkeling en functie) blijven veelal achter maar zullen niet investeren in het terrein. Door het wegtrekken van de sterke bedrijven en het achterblijven van de zwakkere bedrijven verslechtert het bedrijventerrein. Ook de gemeente investeert niet in het terrein doordat het geld verdwijnt in de algemene reserves van het gemeentelijk grondbedrijf.

De betrokkenheid van private partijen, d.w.z. ontwikkelaars en beleggers, blijft vooralsnog uit doordat de grond voor zeer lage grondprijzen en op individueel kavelniveau wordt uitgegeven. Dit resulteert in efficiëntie problemen, een gebrek aan markttechnisch denken bij zowel de uitgifte als het gebruik van het grond op bedrijventerreinen.

Door de traditionele kaveluitgifte bevinden zich op een bedrijventerrein meerdere eigenaren met een specifiek vastgoed. Dat elke eigenaar zijn eigen vastgoed ontwikkelt dat vaak specifiek is aan de

bedrijfsvoering maar weinig uitstraling heeft, wordt door de maatschappij als zeer rommelig en niet gewenst ervaren. Daarnaast worden nieuwe bedrijven vaak goed zichtbaar in het landschap gepositioneerd. De combinatie van een slechte uitstraling en nieuwe bedrijventerreinen in open landschap is een belangrijke oorzaak van de verrommeling. Naast deze verrommeling is er ook sprake van leegstand en veroudering.

Zoals aangegeven door ander andere de Ministeries van EZ en VROM (zie paragraaf 1.7.2), kan een groot deel van de hiervoor genoemde tekortkomingen (verrommeling en de hoge mate van leegstand en veroudering) opgelost worden door een grotere rol weg te leggen voor private partijen, ontwikkelaars en beleggers. Door de komst van private partijen zal de markt van bedrijventerreinen verzakelijken. Door verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt zullen bedrijventerreinen op een meer markttechnische, en dus minder kwantitatieve manier, uitgegeven worden. Daarnaast zullen bedrijventerreinen door de invloed van marketing door private partijen een betere uitstraling krijgen. Ook zal privaat beheer, door een belegger, resulteren in meer duurzame bedrijventerreinen.

# THEORETISCH KADER

# 3 THEORIE

Dit onderzoek richt zich op de private betrokkenheid omdat wordt verwacht dat deze zal bijdragen aan de kwaliteit en duurzaamheid van een bedrijventerrein. Ook wordt verwacht dat door betrokkenheid van de private sector vraag en aanbod beter op elkaar aan zullen sluiten waardoor er minder verrommeling, veroudering en leegstand zal ontstaan. Daarnaast richt het onderzoek zich op de rol van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. De keuze voor de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen komt voort uit de aanbevelingen van het onderzoek van Noordanus om de herontwikkeling meer regionaal aan te pakken waarbij dan een grotere rol voor de provincie is weggelegd.

Hieruit volgt de volgende onderzoeksvraag:

*"Wat moet in het samenwerkingsproces om tot duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen veranderd worden, wil men tot meer private betrokkenheid komen?"*

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende definities uit de hoofdvraag. Dit betreft achtereenvolgens de volgende termen: gebiedsontwikkeling (herontwikkeling, 1), bedrijventerreinen (2), provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (3), private betrokkenheid (4) en duurzaamheid (5). Daarnaast worden ook padafhankelijkheid en transitiepaden (6) en Europese wetgeving (7) behandeld omdat deze een belangrijke invloed hebben op (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (8) die een inleiding geeft op het volgende hoofdstuk, het analysekader.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is gebiedsontwikkeling en wat is herontwikkeling?
- Wat zijn bedrijventerreinen en wat is de typologie in Nederland?
- Wat zijn provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en welke rol hebben zij in de herontwikkelingsopgave?
- Wat is private betrokkenheid en hoe kan dit terugkomen op bedrijventerreinen?
- Wat is duurzaamheid en hoe heeft dit betrekking op bedrijventerreinen en de herstructurering hiervan?
- Wat zijn padafhankelijkheid en transitiepaden en hoe kunnen deze bedragen aan de herontwikkelingsopgave?
- Welke Europese wetgeving heeft invloed op herontwikkeling van bedrijventerreinen?

## 3.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere partijen op de ontwikkelingen in territoriale gebieden. Bij gebiedsontwikkeling staat een manier van werken centraal die uiteindelijk

resulteert in de uitvoering van ruimtelijke projecten (Franzen, 2009). Veranderende maatschappelijke eisen en behoeften maken aanpassingen van de bebouwde omgeving en de ruimtelijke structuur noodzakelijk. Dit is vooral zichtbaar in aanpassingen in stedelijke gebieden door (Bruil, 2004):

- herinrichting en herstructurering (naoorlogse woonwijken, winkelcentra, woongebieden, stadsdeelcentra, bedrijventerreinen),
- volledige vernieuwing (voormalige havengebieden, oude bedrijventerreinen),
- transformaties (stationslocaties, universiteitsgebieden, centrumgebieden) en door
- wijziging van één of meerdere stedelijke functies.

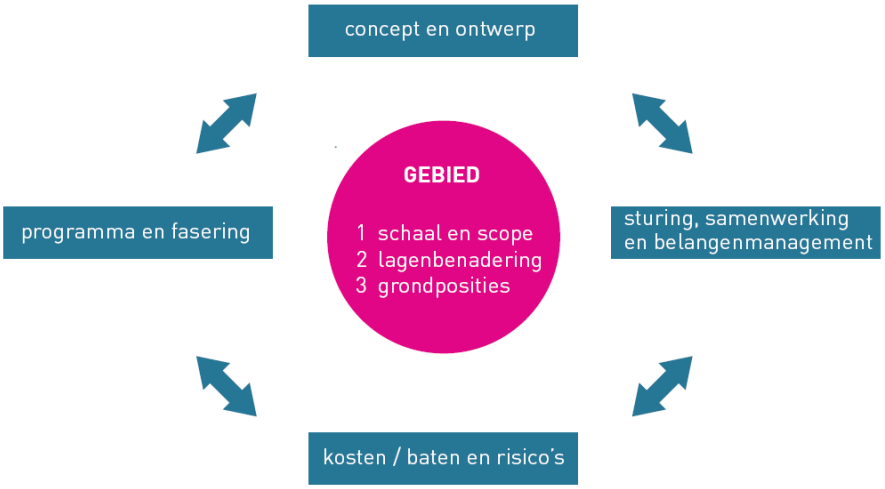
Er worden doorgaans vijf kenmerken van gebiedsontwikkeling onderscheiden. De meeste hiervan treffen we aan in het VROM-rapport (2003) en in navolging daarvan bij Cammen (2007):

1. Gebiedsontwikkeling betekent de integrale aanpak van gebied, op basis van een gezamenlijke kwaliteitsvisie van de betrokken partners. De spanning zit hier tussen de termen gebied en integraal[2].
2. Gebiedsontwikkeling impliceert vrijwel altijd Publiek-Private Samenwerking (PPS). Op zichzelf echter is de constatering van belang dat gebiedsontwikkeling en PPS in de praktijk vrijwel altijd samengaan; ontwikkelingsprojecten waarin uitsluitend publieke partijen actief zijn, zijn een hoge uitzondering geworden. De publicatie *De engel uit graniet* (Franzen, 2009) impliceert dan ook dat gebiedsontwikkeling staat voor een manier van werken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied tot integratie komen van planvorming en ruimtelijke investeringen.
3. Complementaire samenwerking is een derde kenmerk van gebiedsontwikkeling. Dat betekent: elke betrokken partij doet waar hij/zij goed in is en laat het overige aan een andere partij over die daarin de beste is. Echter, complementariteit is in de praktijk geen vanzelfsprekendheid.
4. Gebiedsontwikkeling is gericht op het tot stand brengen van een business case. Dit wil zeggen: een pakket afspraken met tenminste de drie volgende componenten: een gebiedsvisie, een sluitende begroting of financiële exploitatieopzet en een samenwerkingscontract.
5. Gebiedsontwikkelingsprojecten zouden altijd 'value capturing' moeten opleveren. Dit wil zeggen: de door de gebiedsontwikkeling gegenereerde overwinst[3] blijft in het gebied en wordt daar opnieuw geïnvesteerd, in plaats van weg te vloeien naar externe partijen zoals aandeelhouders of de schatkist.

[2] Onder een gebied verstaan we een zeer pragmatisch begrensde geografische eenheid. Deze kan qua omvang afwijken van andere, meer gebruikelijke geografische of bestuurlijke omgrenzingen, juist om een succesrijke aanpak te vergemakkelijken. Beslissingen over het al dan niet insluiten van een bepaald deelproject, een partij, een kostendrager etc. zijn bepalend voor de grenzen van het gebied waarbinnen naar integraliteit wordt gestreefd.

[3] Onder overwinst verstaan we de financiële waarde welke resteert nadat aan elke partij de hem toekomende rendementen en bedrijfswinst zijn uitgekeerd.

De praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, verbonden aan de afdeling Real Estate and Housing van de Faculteit Bouwkunde TU Delft, hanteert andere aspecten (ingrediënten) als basis om gebiedsontwikkeling te onderzoeken. De hiervoor beschreven kenmerken van gebiedsontwikkeling, gehanteerd door onder andere VROM, zijn algemene kenmerken van het gebiedsontwikkelingsproces. De ingrediënten van de Praktijkleerschool Gebiedsontwikkeling betreffen vier aspecten als basis waarbij het gebied centraal staat (zie het schematisch overzicht in figuur 8). Binnen verschillende fasen van gebiedsontwikkeling spelen de verschillende ingrediënten een rol. Het schema geeft weer dat deze verschillende ingrediënten een onderlinge samenhang bevatten.




**Figuur 8. Vier aspecten van gebiedsontwikkeling (Franzen, 2009)**

**Spanningsveld tussen "Flows" en "Spaces"**

De context waarbinnen gebiedsontwikkelingen plaats vindt wordt voor een deel gevormd door de huidige globalisering. Vroeger ontstonden door fysieke en geografische omstandigheden de steden op de plekken waar ze nu zijn. De ICT-revolutie heeft er voor gezorgd dat er een wereldwijd netwerk is ontstaan van aan elkaar gekoppelde werkgebieden, beslissings- en kenniscentra, financiële dienstverleners, maar ook van recreatie-, vermaaks-, en cultuurgebieden. Over de vertrouwde wereld van plekken en geografie is langzaam een deken van grenzenloze netwerken gelegd, waardoor plaats en tijd zijn veranderd in relatieve begrippen (Castells, 1996).

De ruimte, die niet zozeer door plekken, maar door haar positie en functie in deze grenzenloze netwerken wordt bepaald, wordt door Castells (2000) 'the space of flows' genoemd, de ruimte van stromen. Daartegenover staat 'the space of places', de ruimte van plaatsen, die verwijst naar de ruimtelijke organisatie van onze gemeenschappelijke ervaring. Plaatskenmerken, zoals lokale cultuur, met historische vormen en kwaliteiten als stedelijkheid, duurzaamheid en identiteit, spelen hierin een grote rol.

In het spanningsveld tussen 'flows' en 'places' krijgt het stedelijk management een steeds belangrijkere rol. Het stedelijk management beweegt zich tussen markt (vraag) en de stad (aanbod). De uiteindelijke missie van dit managen van vraag en aanbod is de concurrentiepositie van de stad op een evenwichtige, structurele en duurzame wijze te versterken (Wigmans, 2003).

Dit houdt in dat steden met een brede visie te werk moeten gaan, vaak breder dan hun administratief en juridisch afgebakend grondgebied. Er zal op een integrale wijze moeten worden samengewerkt met andere gemeenten en private partijen om voordelen te kunnen halen. Daarom spreken we van 'integrale' gebiedsontwikkeling[4]. Vanuit de probleemanalyse (hoofdstuk 2) kan gesteld worden dat dit stedelijk management op het gebied van bedrijventerreinen onvoldoende is gebleken.

## 3.2 Bedrijventerreinen

Een bedrijventerrein is een terrein dat vanwege zijn bestemming geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet commerciële dienstverlening en industrie. Onder de omschrijving vallen daarmee ook (delen van) bedrijventerreinen die gedeeltelijk bestemd en geschikt zijn voor kantoren (IBIS,2005).

Mogelijke criteria om de terreinen in te delen zijn (Guyt, 2002):

- Ligging in stad(sgewest)
- Type bedrijfsactiviteit
- Ontsluiting
- Kwaliteit en imago
- Grootte van het terrein

De meest gebruikte indeling is die van de bedrijfsactiviteit; deze wordt onder andere gebruikt door het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem Werklocaties (IBIS Werklocaties), dat wordt gehanteerd door het Ministerie van VROM.

### 3.2.1 Bedrijventerreinen Nederland

Nederland kende op 1 januari 2008 in totaal 3.561 bedrijventerreinen met een totaal oppervlak van 100.910 hectare. De belangrijkste reden voor de afname van het **aantal** bedrijventerreinen t.o.v. 1 januari 2007 (3.606 terreinen) is het samenvoegen van bedrijventerreinen.

[4] De wijze waarop gebieden in een stad worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke eisen en behoeften

Het **oppervlak** van een bedrijventerrein varieert van één tot enkele honderden hectare (IBIS, 2008). Het totale oppervlak dat nog uitgeefbaar is, bedroeg op 1 januari 2008 12.306 hectare netto, een toename van 2% ten opzichte van 2007. Het totale aantal uitgeefbare hectare bedrijventerreinen dat in 2008 in particulier bezit was bedroeg: 2.138 hectare netto, 20% van het totaal. Direct uitgeefbaar was 6.378 hectare netto.

De werkgelegenheid in de bedrijfstakken die zich van oudsher op bedrijventerreinen vestigen (industrie, bouwnijverheid, groothandel, transport en distributie) groeit niet of nauwelijks meer (Louw e.a., 2004). Er is sprake van een verschuiving naar de dienstensector. Binnen de industrie treedt een verschuiving op van maakindustrie met veel productiewerk naar kennisintensieve bedrijvigheid met veel kantoorachtig onderzoeks- en ontwikkelingswerk.

Deze trend gaat parallel aan de ontwikkeling om arbeidsintensieve processen te 'outsourcen' naar lage loon landen zoals China waar producten van dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten worden geproduceerd. Ondanks de extra kosten van het vervoer resulteert deze 'outsourcing' in een kostenbesparing voor bedrijven. Om die reden verplaatsen productiebedrijven zich naar buiten Nederland en blijft veelal alleen het hoofdkantoor in Nederland gevestigd.

### 3.2.2 Herontwikkeling van bedrijventerreinen

In Nederland is er een grote druk op de grondmarkt om verdere verdichting van het landschap te voorkomen. Voor de gemeente voegt de herontwikkeling van extensief gebruikte bedrijventerreinen zowel economische als ruimtelijke kwaliteit toe aan haar stad. Private partijen zijn door de schaarste aan uitleggebieden, nieuwe bedrijventerreinen, op zoek naar nieuwe kansen. Oude gebieden zien zij vaak als nieuwe ontwikkelingsmogelijkheid met veel potentie om herontwikkeld te worden tot een aantrekkelijke locatie.

Ondanks dat verouderde bedrijventerreinen aantrekkelijke herontwikkelingslocaties kunnen vormen, is hun herontwikkeling een complex gebeuren. Dit komt doordat dit soort ontwikkeling veel risico's met zich meebrengt, zoals bodemvervuiling en verplaatsingen van complete fabrieken. Omdat deze risico's en onrendabele top[5] - zie in dit verband ook tabel 1 hieronder - zo groot zijn, stellen private bedrijven zich terughoudend op.

[5] Definitie uit de woningcorporatie sector. Hiermee wordt het negatief verschil tussen kosten en opbrengen aangeduid.

**Tabel 1, Onrendabele toppen bij herstructurering naar terreintype (Geuting & Geerlings, 2006)**

| Terreintype | Opbrengstniveau | Kostenniveau | Indicatie omvang onrendabele top |
|---|---|---|---|
| **Binnenstedelijke locatie** | Zeer groot | Zeer hoog | Redelijk hoog |
| **Snelweglocatie** | Laag | Matig | Matig |
| **Knooppuntlocatie** | Matig | Hoog | Matig |
| **Binnenstedelijke natte terreinhaven** | (Zeer) groot | Zeer hoog | Hoog |
| **Natte terreinen aan de stadsrand haven** | Neutraal | Zeer hoog | Zeer hoog |

Daarnaast wordt de participatie van private partijen bemoeilijkt door de concurrentie tussen gemeenten waardoor de uitgifte van gronden en ontwikkelingen van de bedrijventerreinen niet marktconform verlopen (zie hierna hoofdstuk 4).

Binnen de herstructurering van bedrijventerreinen worden vijf typen onderscheiden (BCI, 2008 en Geuting & Geerlings, 2006); tabel 2 geeft de hieraan gerelateerde kosten weer:

1. **Facelift**

Hierbij is sprake van een grote opknapbeurt. Deze wordt toegepast indien sprake is van fysieke veroudering van openbare ruimte en gebouwen.

2. **Revitalisering**

Hierbij blijft de bestaande economische functie (bedrijventerrein) gehandhaafd. Er is sprake van (dreigende) leegstand en achteruitgang van het terrein. Forse ingrepen zijn nodig om de kwaliteit van de locatie te verbeteren: aanpak van infrastructuur, openbare en private ruimte.

3. **Zware revitalisering**

Bij dit type revitalisering is op delen van terreinen sprake van noodzakelijke verwerving van gronden waarna deze bouwrijp worden gemaakt. Bodemsanering, sloop van opstallen en de aanleg/herinrichting van (nieuwe) infrastructuur zijn veelal onderdeel van dit proces. De gronden kunnen aansluitend (deels) opnieuw worden uitgegeven. De huidige werkfunctie van het terrein, met reguliere bedrijfsruimtes, blijft behouden.

4. **Herprofilering**

Hierbij is sprake van een zware vorm van revitalisering die leidt tot functiewijziging waarbij echter wel sprake is van behoud van de werkfunctie. Een alternatieve invulling met hogere grondprijzen is mogelijk. De locatie krijgt een nieuwe werkfunctie als bijvoorbeeld kantorenlocatie of detailhandel. Dit vraagt veelal om (gedeeltelijke) sloop van panden en een aanpassing van de infrastructuur.

5. **Transformatie**

In tegenstelling tot herprofilering wordt het terrein, geheel of gedeeltelijk, aan de voorraad bedrijventerreinen onttrokken en worden nieuwe, niet-economische functies op de locatie gevestigd. Er is sprake van een totale herinrichting van het terrein.

**Tabel 2, STEC groep 2009 (op basis van diverse bronnen)**

| Type herstructurering | Kosten per hectare | Opbrengst per hectare | Indicatief saldo |
|---|---|---|---|
| Facelift (lichte herstructurering) | € 30.000 – 50.000 | n.v.t. | |
| Revitalisering (lichte herstructurering) | € 150.000 – 300.000 | n.v.t. | |
| Herprofilering (zware herstructurering) | € 1.500.000 - 2.500.000 | € 1.100.000[1] | € -/-900.000 |
| Transformatie | € 1.500.000 - 2.500.000 | € 3.200.000<br>€ 3.500.000 | € 1.200.000 voor kantoren<br>€ 1.500.000 voor wonen |

IBIS bevat niet voor alle projecten gegevens over de aanpak van herstructurering. Voor zover gegevens bekend zijn, geven die overigens goede indicaties over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de herstructureringsopgave. Uit IBIS blijkt dat in de huidige praktijk een sterk accent ligt op revitalisering van het openbare gebied, circa 90%. Slechts 2% van de oppervlakte van te herstructureren bedrijventerreinen is gericht op herprofilering en 6% op transformatie.

De overheersende opvatting over bedrijventerreinen in beleidsnota´s is dat door herstructurering weinig ruimtewinst is te behalen. Gangbare schattingen variëren van 5 tot 10%. Deze schattingen hangen direct samen met de huidige praktijk van herstructurering. Revitalisering is slechts indirect gericht op het scheppen van ruimte. Herinrichting van het openbare gebied en verbeteren van de bereikbaarheid verhogen wel de aantrekkelijkheid van een bedrijventerrein. In de praktijk is dit echter onvoldoende om private investeringen in vastgoed te stimuleren.

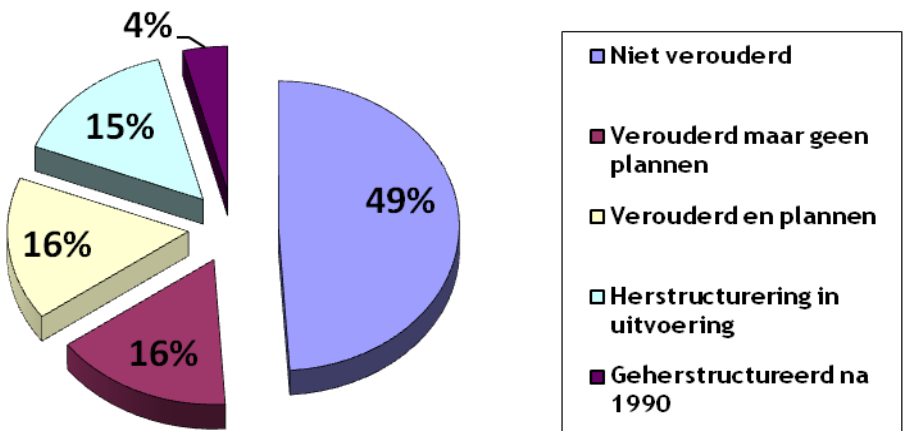
**Wat is bereikt?**

Sinds 1990 wordt de herstructurering van gemiddeld slechts 175 hectare per jaar afgerond. Mede tegen deze achtergrond en gezien de nog altijd forse ruimteclaims voor nieuwe bedrijventerreinen heeft de VROM-Raad (2006) in haar advies over werklandschappen gepleit voor een fundamenteel andere aanpak bij de planning van bedrijventerreinen. Het accent zou niet langer moeten liggen op het op grote schaal aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen maar op vernieuwing van bestaande bedrijventerreinen.

**Stand van zaken**

Uit IBIS blijkt dat ruim 45% van het totale areaal aan uitgegeven bedrijventerreinen zich bevindt op geheel of gedeeltelijk verouderde bedrijventerreinen (zie figuur 9). Gemiddeld 75% van het areaal op verouderde bedrijventerreinen is volgens de gegevens uit IBIS ook daadwerkelijk verouderd. Dit betekent dat ongeveer 21.000 hectare bruto bedrijventerreinen een opknapbeurt nodig heeft om als vestigingsplaats voor bedrijven te kunnen blijven functioneren. Dit is een derde van het areaal in gebruik zijnde bedrijventerreinen. Voor zover historische gegevens over veroudering bekend zijn, wijzen deze bovendien op een snelle groei van het areaal verouderde bedrijventerreinen.

De meeste verouderde bedrijventerreinen zijn te vinden in Noord-Brabant en Gelderland. Op basis van de oppervlakte verouderde terreinen scoren ook de provincies Noord-Holland en Limburg hoog.




**Figuur 9, Oppervlakten bedrijventerreinen (MNP, 2006)**

In de periode van 1990 tot 2006 is 23.000 hectare grond bouwrijp gemaakt voor bedrijventerreinen. In dezelfde periode is er slechts 3.000 hectare grond geherstructureerd. De laatste jaren lijkt wel enige versnelling bij herstructurering op te treden. Volgens opgaven van de gemeenten is een derde van de herstructureringsopgave in uitvoering (Olden, 2007). In welk tempo de uitvoering verloopt, is echter niet bekend. Evenmin is bekend of de uitvoering is gericht op de aanpak van alle problemen of dat deze slechts betrekking heeft op een deel hiervan. Bij veel terreinen is door een gebrek aan middelen waarschijnlijk het laatste het geval.

## 3.3 Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen

Naar aanleiding van het advies van Noordanus (Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen), die pleit voor een grotere rol voor de provincie, alsmede de nieuwe Wet op ruimtelijke ordening (WRO) is er in dit onderzoek voor gekozen om aandacht te besteden aan de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. Het onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de huidige rol, maar ook een mogelijke toekomstige rol, van provinciale ontwikkelingsmaatschappijen tot meer private betrokkenheid en tot een duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen zal (kunnen) leiden.

De ontwikkelingsmaatschappijen zijn semi-overheid. Zij werken in opdracht van de overheid, in dit geval de provincie en het Ministerie van EZ. De verschillende provincies hebben alle een eigen manier om de herstructureringsopgave te subsidiëren; bijlage 5 geeft hiervan een overzicht. Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen zijn als het gaat om gebiedsontwikkeling een publieke partij met een private, uitvoerende rol. Als hier wordt gesproken over private partijen, dan betreft dit uitsluitend private ontwikkelaars en beleggers.

Ontwikkelingsmaatschappijen hebben als doel om door middel van specifieke activiteiten de economie van het desbetreffende gebied te versterken. Zij beogen ook de werkgelegenheid te bevorderen.

Daarnaast hebben de ontwikkelingsmaatschappijen de taak gekregen om de herontwikkeling van bedrijventerreinen op te pakken. Dit kunnen zij door procesmanagement te leveren of door financieel te participeren daarbij gebruik makend van financiële middelen verstrekt door de provincie en het Ministerie van EZ.

In dit onderzoek worden de volgende provinciale ontwikkelingsmaatschappijen behandeld:

- Brabantse ontwikkelingsmaatschappij (BOM),
- Limburgse Ontwikkelings- en Investeringsmaatschappij (LIOF) en
- OostNV (vertegenwoordigt door de provincies Gelderland en Overijssel).

Een aantal van de betrokken provincies hebben, tezamen met de desbetreffende ontwikkelingsmaatschappij ook een herontwikkelingsmaatschappijen opgezet; dit betreft de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB), Herontwikkelings Maatschappij Overijssel (HMO) en Limburgse herontwikkelingsmaatschappij bedrijventerreinen (LHB).

## 3.4 Private betrokkenheid en samenwerkingsproces

Welke partijen nemen deel en welke constructies kiezen ze om hun samenwerking te institutionaliseren?

Het zal geen verbazing wekken dat gemeenten de projectontwikkelaars en andere private partijen vaak noemen als partners bij gebiedsontwikkeling (Cammen, 2007). Deze samenwerking wordt gezocht om de efficiëntie te vergroten: toevoeging van private partijen zal de efficiëntie verhogen, en zorgen voor kostenbesparingen aan de kant van de overheid.

Een nieuw perspectief wordt gevormd door zogenaamde vitale coalities[6] van partijen die gezamenlijk werken aan duurzame ontwikkeling. Binnen die vitale coalities spelen voortrekkers uit de private sector een belangrijke rol. Volgens Dankbaar tonen private partijen leiderschap, hebben een visionaire rol, zoeken naar samenwerking en introduceren agenda's voor duurzame gebiedsontwikkeling (Dankbaar e.a.,2008).

Van een compleet private ontwikkeling kan geen sprake zijn. Door de afhankelijkheid van publieke partijen, bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningverlening, bestaat er altijd een vorm van een Publiek-Private Samenwerking (PPS). In verschillende verschijningsvormen (zoals de traditionele

[6] Een ongewone en spontane coalitie van partijen die zich vanuit een gezamenlijk ervaren kans of probleem de verantwoordelijkheid op zich neem.

samenwerkingvorm, bouwclaim-model of joint venture) is de overheid op de een of de andere manier continu op een centrale positie aanwezig en participerend in het ontwikkelingsproces.

Bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen blijft er (voorlopig) een centrale rol weggelegd voor de overheid. Echter, de efficiëntieproblemen, genoemd door de Task Force Herontwikkeling Bedrijventerreinen en de VROM-Raad (2006), blijven bestaan. De beperkte resultaten die behaald zijn laten zien dat een nieuwe manier van denken geïntroduceerd moet worden; een nieuwe aanpak en rolverdeling moeten de huidige situatie verbeteren. Volgens de VROM-Raad en het Ministerie van EZ moeten vooral de ruimtelijke kwaliteit en de betrokkenheid van ondernemers verbeterd worden. Echter, door de verregaande institutionalisering van de planningspraktijk, de kaveluitgifte van gemeenten en de aankoop en ontwikkeling van de eigenaargebruikers, wordt dit bemoeilijkt.

## 3.5 Duurzaamheid

Herstructureringen van bedrijventerreinen die vandaag de dag opgepakt worden dienen ook duurzaam te zijn. Nu is duurzaam zo'n term die voor velerlei uitleg vatbaar is. Een definitie voor duurzame ontwikkeling is (Brundtland, 1987): "Een duurzame ontwikkeling voorziet in de behoefte van vandaag, zonder daarbij het vermogen van toekomstige generaties in gevaar te brengen om in hun behoefte te voorzien." Een andere definitie die door ECORYS Kolpron (www.kolpron.nl) voor duurzame bedrijventerreinen gebruikt wordt, is: 'Een terrein waarop bedrijven onderling en met overheden samenwerken met als doel, door middel van rendabele investeringen die de milieukwaliteit positief beïnvloeden, de levensloop van het terrein verlengen.'

De voornaamste milieuproblemen zijn uitputting, vervuiling en beschadiging van het milieu veroorzaakt door de mens. Deze effecten zijn al duidelijk te zien, maar zullen blijven toenemen. In een duurzaam plan is het de bedoeling deze problemen te minimaliseren (Etten, 2009).

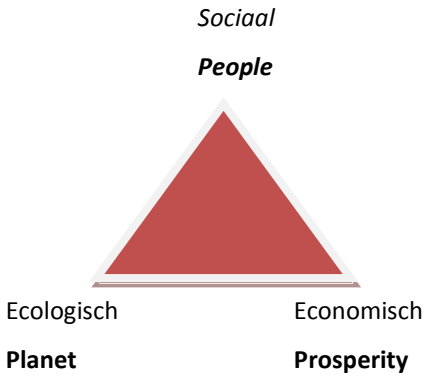
Duurzaamheid omvat:

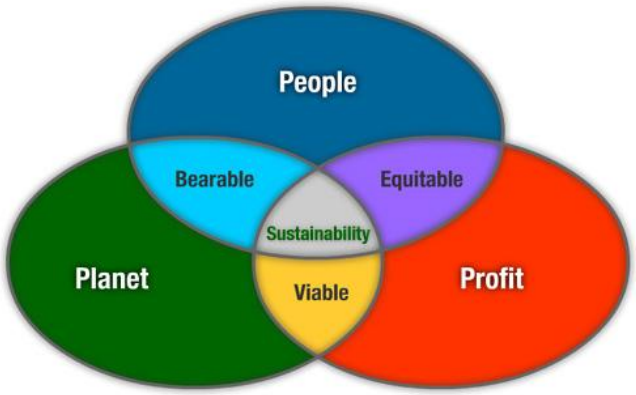
- Economische kwaliteit
- Functionele kwaliteit
- Stedenbouwkundige kwaliteit
- Sociale kwaliteit
- Ecologische kwaliteit

Bij duurzaamheid worden duidelijk de 3 p's (johnelkington.com) (people, planet, prosperity) herkend:

- People: mensen binnen en buiten de onderneming;
- Planet: de gevolgen voor het (leef)milieu;
- Prosperity: de voortbrenging en economische effecten van goederen en diensten

Deze benadering levert lange termijn winst op voor ondernemers en maatschappij (zie ook hieronder figuur 10 en tabel 3, waarin de 3p's aan de verschillende aspecten van duurzaamheid zijn gekoppeld).




**Figuur 10, de 3 p's**

**Tabel 3, Waar kwaliteiten en de P's elkaar ontmoeten**

| | People | Planet | Prosperity |
|---|---|---|---|
| Economische kwaliteit | | | |
| Functionele kwaliteit | | | |
| Stedenbouwkundige kwaliteit | | | |
| Sociale kwaliteit | | | |
| Ecologische kwaliteit | | | |

### 3.5.1 Duurzame bedrijventerreinen (DBT)

De aanpak van bedrijventerreinen is een context-gestuurd gebeuren. Het is een stakeholder-management waarin lokale en bovenlokale overheden, buurtbewoners en buurbedrijven en mogelijk ook kandidaat-investeerders betrokken of vertegenwoordigd zijn. Het ontwerp van een bedrijventerrein kan gezien worden als een strategisch project met diverse invloeden op het niveau van directe omgeving en de macro-omgeving (Maes, 2009).

Mono-functionele terreinen verarmen de ruimtelijke kwaliteit, bieden saaie werkomgevingen en betekenen vooral hinder, een barrière en een doorn in het oog van de leefomgeving. Door een integrale benadering moet het ontwikkelingsproces van het bedrijventerrein tot ontwerpen komen waarbij de bedrijven en de buurt in hun behoeften worden voorzien.

### 3.5.2 Duurzame herontwikkeling

Weinig bestaande terreinen voldoen aan de voorwaarden van duurzaam ruimtegebruik. Dit zou verbeterd kunnen worden wanneer de kennis omtrent de selectie van locaties en het ontwerp blijft groeien, zowel bij de actoren op het terrein als binnen de wereld van het onderzoek. 'Fouten' die in het verleden op het vlak van ruimtelijke indeling gemaakt werden, kunnen zeer moeilijk rechtgezet worden. Men zou in sommige gevallen alles met de grond moeten gelijkmaken en opnieuw beginnen, maar ook dit is meestal niet duurzaam te noemen.

Het betekent evenwel niet dat de andere aspecten van een duurzaam bedrijventerrein eveneens niet haalbaar zouden zijn. Zelfs aan het ruimtegebruik kan mogelijk nog veel verbeterd worden, afhankelijk van het specifieke geval. In feite zijn de interessantste ontwerpoplossingen mogelijk op bestaande terreinen, niet op nieuwe.

De herontwikkeling van bedrijventerreinen tot duurzame bedrijventerreinen wordt gezien in het licht van de financiële draagkracht van de ontwikkelaar en beheerder. Indien de draagkracht inderdaad de kwaliteit ernstig belemmert, zal ook gekeken moeten worden naar andere financieringsmogelijkheden voor de ontwikkeling van het terrein, zoals PPS of het volledig privaat laten ontwikkelen mits een verplichte vorm van concurrentie in de beste ratio kwaliteit-subsidiekosten (Maes, 2009). Ook voor het beheer zijn diverse alternatieve financiële structuren denkbaar zoals business improvement districts, vaste jaarlijkse bedrijfsbijdragen, privaat parkmanagement, enz. Ook kunnen ontwikkeling en beheer gekoppeld worden in één contract met een private partij.

Dit onderzoek gaat in op de duurzame invloed van private betrokkenheid op bedrijventerreinen. Hierbij staat op de eerste plaats een langere en kwalitatief betere levensduur van bedrijventerreinen. Daarnaast wordt er onderzocht in hoeverre milieutechnische maatregelen toegepast kunnen worden en hoe deze in relatie staan met private betrokkenheid.

## 3.6 Padafhankelijkheid en transitiepaden

De padafhankelijkheid wordt gekarakteriseerd door een aantal barrières die tezamen een vast(geroest) patroon vormen. Deze barrières dienen eerst geïdentificeerd en vervolgens doorbroken te worden. Transitiepaden kunnen de oplossing zijn om dit doorbreken te bevorderen.

### 3.6.1 Padafhankelijkheid

Op basis van de in hoofdstuk 2 geschetste problemen is een gerechtvaardigde conclusie dat de markt voor bedrijventerreinen niet goed werkt. De planningspraktijk waarin gemeenten actief betrokken zijn bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen middels uitgifte van individuele kavels kan worden gezien als een vorm van ontwikkelingsplanologie (Klooster, 2006).

Buitelaar en Needham (2005) geven aan dat een bepaalde ontwikkelingsplanologie niet altijd de door de voorstanders geclaimde resultaten ten aanzien van duurzaamheid en kwaliteit hoeft te behalen. Ook bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen blijkt dit het geval, maar waarom blijft deze vorm van planning gehandhaafd, ondanks het feit dat die niet voor optimale marktwerking zorgt?

Er bestaan andere planningspraktijken die niet alleen de actieve rol van de gemeente beperken maar ook meer ruimte bieden voor de betrokkenheid van private partijen. Het Ministerie van EZ veronderstelt dat een grotere rol voor private partijen, in het bijzonder ontwikkelaars en beleggers, een aantal tekortkomingen op de markt van industrieterreinen oplost gezien de specifieke marktkennis en prikkels die zij hebben. In het visiedocument “Ruimte voor Regie én Rendement” (Ministerie van EZ, 2006) onderzoekt het Ministerie of een grotere betrokkenheid van private partijen inderdaad een positieve uitwerking heeft op de markt voor bedrijventerreinen.

Hoewel het Verenigd Koninkrijk een andere historie en omgeving kent laat dit land zien dat de overheid zich kan beperken tot het opstellen van ruimtelijke kaders en bestemmingsplannen en de feitelijke locatieontwikkeling geheel kan overlaten aan private partijen (Dinteren, 2003). De essentie hiervan is dat, als private partijen ontwikkelen voor de vrije markt, de scheiding tussen de private kavels en het openbare gebied verdwijnt (Louw e.a., 2004). Daarnaast zien Segeren e.a. (2005), maar ook de Ministeries van VROM en EZ, een grotere betrokkenheid van private partijen als een mogelijke oplossing voor de problemen in de huidige planningspraktijk. De VROM-Raad ziet goede mogelijkheden voor verschillende samenwerkingsarrangementen tussen overheid en private partijen (beleggers, ontwikkelaars en ondernemers). Dit betekent onder andere dat de gemeente niet langer grond koopt en bouwrijp maakt op locaties die als bedrijventerrein zijn bestemd; het aanbieden van grond wordt in dat geval overgenomen door projectontwikkelaars.

Deze rapporten van de Nederlandse overheid en de voorbeelden uit landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, geven voldoende aanleiding om ten aanzien van meer betrokkenheid van private partijen te concluderen dat dit enkele problemen in de huidige planningspraktijk kan oplossen. Maar het betrekken van meer private partijen betekent een grote verandering t.o.v de huidige planningspraktijk en een dergelijke verandering is niet zomaar gerealiseerd.

De manier waarop bedrijventerreinen in Nederland ontwikkeld worden is namelijk al decennia lang een gewoonte die diep verankerd is in de Nederlandse planningspraktijk (Louw e.a. 2004). Dit wordt de padafhankelijkheid genoemd; de in het verleden gemaakte keuzes sluiten andere keuzemogelijkheden in het heden uit. Een situatie waarin een aaneenschakeling van gebeurtenissen is ontstaan en die, ondanks dat het wellicht problemen veroorzaakt, blijft voortduren. Omdat alle betrokken partijen hierin zitten en van elkaar afhankelijk zijn, kunnen wijzigingen niet zomaar doorgevoerd worden, want alles hangt met elkaar samen.

### 3.6.2 Transitiepaden

Het Ministerie van EZ geeft de volgende beschrijving van het begrip transitiepad (Ministerie van EZ, 2006): "Een transitiepad beschrijft één van de routes van het heden naar een **streefbeeld**. Op het pad komen trendbreuken voor, wordt **kennis** ontwikkeld en worden **onzekerheden** en **kansrijke opties** in kaart gebracht. Per streefbeeld komen verschillende paden voor en omgekeerd kan één transitiepad leiden naar verschillende streefbeelden. Belangrijk is dat er tijdens het bewandelen van deze route verschillende **tussendoelen** worden gesteld. Naarmate deze tussendoelen dichterbij komen, worden ze concreter gemaakt."

Om meer grip te krijgen op de definitie van transitiepaden, met betrekking op bedrijventerreinen, wordt hieronder een aantal termen nader toelicht.

**Het streefbeeld**

Net zoals er meerdere transitiepaden zijn, zijn er meerdere streefbeelden. De vraag luidt dan ook: "Hoe willen we dat het er uitziet?" Een streefbeeld is een voorstelling van de situatie na verandering van de huidige situatie, die bereikt kan worden door het doorbreken van de padafhankelijkheid. Het streefbeeld is het toekomstbeeld waarin problemen en knelpunten, die zijn gerelateerd aan de huidige situatie, zijn opgelost.

Uitgangspunt van dit onderzoek, op basis van de aanbevelingen van de Ministeries van VROM en EZ, is de grotere betrokkenheid van private partijen bij de herstructurering om tot duurzame bedrijventerreinen te komen. Hoe groot deze private betrokkenheid is, is nog onduidelijk. Voorbeelden, zoals het Verenigd Koninkrijk, geven een markt aan waarbij de overheid vanaf de zijlijn toekijkt; dit zou een streefbeeld kunnen zijn. Of dit streefbeeld realistisch is zal in verloop van tijd blijken want de situatie in Nederland verschilt van die in andere landen.

**Kennis**

Bij een transitiepad worden niet alleen barrières doorbroken. Een transitiepad vormt ook een leerproces waarbij telkens meer kennis van de markt ontwikkeld wordt. Het leerproces heeft directe invloed op het verloop van het transitiepad, het zorgt ervoor dat nog niet exact vast ligt hoe het transitiepad zal lopen.

De ontwikkelingen leiden niet alleen tot kansrijke opties. Ook onzekerheden en fouten worden in kaart gebracht, onzekerheden in het te volgen transitiepad, maar ook m.b.t. het uiteindelijke streefbeeld. Deze onzekerheden komen in het verloop van het transitiepad steeds duidelijker naar voren.

**Barrières en tussendoelen**

Het bereiken van het streefbeeld is mogelijk door te breken met de huidige trends, de padafhankelijkheid, en door het doorbreken van de geconstateerde barrières. Daarbij is de kracht van een transitiepad dat alle barrières niet in één keer doorbroken worden (Inbo, 2007). Tijdens de weg die bewandeld wordt richting het streefbeeld, duiken telkens barrières op, die op dat moment doorbroken dienen te worden. Daarbij zijn er uiteraard verschillende paden naar het streefbeeld mogelijk en zullen niet alle barrières op elk pad voorkomen.

Voor het bereiken van het streefbeeld is het van belang dat er ook tussendoelen worden gesteld. Dit maakt het behalen van het streefbeeld makkelijker. Het formuleren en behalen van tussendoelen tijdens het bewandelen van de verschillende transitiepaden maakt een overgang van de huidige situatie naar het streefbeeld mogelijk. Het doorbreken van een barrière wordt gezien als het behalen van een tussendoel.

**Het transitiepad vormt zichzelf**

Het bereiken van het streefbeeld is een proces waarvan het verloop van te voren nog niet geheel vast staat. Dat is ook de kracht van een transitiepad; tijdens het proces treden vele wendingen op om toch bij het streefdoel uit te komen. Het is daarom ook niet haalbaar om de transitiepaden van te voren uit te stippelen, het transitiepad vormt namelijk zichzelf. Wel is het zinvol om per transitiepad een inventarisatie te maken van bruikbare instrumenten die het proces kunnen begeleiden, te analyseren hoe de theorie het proces kan ondersteunen, en welke oplossingen er bestaan voor het doorbreken van barrières. Daarnaast zijn er ook uitspraken te doen over de onzekerheden die zullen ontstaan tijdens het proces (Klooster, 2006).

**Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen**

De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen richten zich op de herontwikkelingsopgave van bedrijventerreinen. Zij ondersteunen deze bijvoorbeeld op het gebied van kennis, proces- en projectmanagement en/of financiën. De oprichting van deze maatschappijen kan een tussendoel vormen, een deel van het transitiepad. Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre dit tussendoel, de ontwikkelingsmaatschappijen, inderdaad op het transitiepad ligt tot meer private betrokkenheid. Daarnaast zal ook gekeken worden hoe men mogelijk verder tot het streefbeeld van meer private betrokkenheid kan komen. Van belang is dan ook niet alleen wat men doet, maar ook wat de ontwikkelingsmaatschappijen willen en wat men ervoor overheeft om tot meer private betrokkenheid te komen.

## 3.7 Europese wetgeving

Een belangrijke factor in de herstructureringopgave is de Europese wetgeving. De procedures en wetgeving zijn talrijk en vaak zeer complex. Bijlage 4 (Overzicht wet- en regelgeving en proceduretijden) geeft een klein overzicht van de mogelijke wet- en regelgeving betreffende de herstructureringopgave.

Dit onderzoek houdt zich niet direct bezig met de gehele wet- en regelgeving. Dit wil echter niet zeggen dat de wet- en regelgeving geheel buiten beschouwing wordt gelaten. Voor dit onderzoek wordt wel kort ingegaan op de staatssteun- en aanbestedingwetgeving omdat deze invloed uitoefenen op de private betrokkenheid bij de herstructureringopgave. Let wel, deze wetgeving is nog zeer in beweging en zoekt nog naar een goede invulling[7].

### 3.7.1 Staatssteun wetgeving

De staatssteunregels vloeien voort uit de artikelen 87, 88 en 89 van het EG-Verdrag. Deze artikelen geven een opsomming van de definities, de mogelijke vrijstellingen, de procedures en de bevoegdheden van de Europese instellingen weer.

In artikel 87 lid 1 van het EG-Verdrag wordt bepaald dat sprake van staatssteun als aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan (europadecentraal.nl):

- de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) dat zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);
- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de inter-statelijke handel hebben.

### 3.7.2 Aanbestedingswet

Naast de staatssteunwetgeving is de Europese aanbestedingswet een belangrijke factor in de herstructureringopgave. Een aanbesteding is de procedure waarbij een opdrachtgever bekend maakt dat hij een opdracht wil laten uitvoeren en bedrijven vraagt om een offerte in te dienen. In die offertes staat onder andere welke prijs het bedrijf voor de uitvoering van de opdracht vraagt. Op een vooraf bepaalde datum worden de inschrijvingen gesloten en selecteert de opdrachtgever het bedrijf met het beste en goedkoopste voorstel. Het verlenen van de opdracht aan een van de inschrijvers wordt gunning

[7] Gesprek met Universitair hoofddocent (sectie recht) Fred Hobma (29 november 2009)

genoemd. Het doel van het aanbestedingsbeleid is primair om concurrentie te verkrijgen en om alle geïnteresseerde partijen een gelijke kans te geven de opdracht te verkrijgen.

De belangrijkste Europese regelgeving voor decentrale overheden op het gebied van aanbesteden is aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. In Nederland is deze Richtlijn vertaald in het BAO (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) en het BASS (Besluit aanbestedingsregels Speciale Sectoren). Een voorstel voor een nieuwe aanbestedingswet werd in september 2006 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer, maar sneuvelde op 8 juli 2008 in de Eerste Kamer.

Strikt genomen zijn reglementen geen wetgeving, maar afspraken die een opdrachtgever van toepassing kan verklaren. In de praktijk lijkt de keuze welke bepalingen in wetgeving zijn vastgelegd en welke in reglementen soms arbitrair. De landelijke overheid in Nederland gebruikt bij aanbestedingen van werken altijd het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2005) dat is aangepast n.a.v. de bouwfraude. Decentrale overheden (gemeenten, provincies) en andere publieke opdrachtgevers kunnen dit op vrijwillige basis ook doen.

Voor Europese aanbesteding zijn bepaalde drempelwaarden – i.c. bedragen waarboven Europese aanbesteding dient plaats te vinden, afhankelijk van het type opdracht. De drempelwaarden voor Europese aanbestedingen zijn in tabel 4 weergegeven.

**Tabel 4, Drempelwaarden Europese aanbestedingen**

| Categorie | Drempel 2008-2009 | Drempel 2006-2007 |
|---|---|---|
| Werken | € 5.150.000 | € 5.278.000 |
| Leveringen nationale opdrachtgever | €133.000 | €137.000 |
| Leveringen decentrale overheid | €206.000 | €211.000 |
| Diensten nationale opdrachtgever | €133.000 | €137.000 |
| Diensten decentrale overheid | €206.000 | €211.000 |
| Leveringen & diensten Speciale Sectoren | €412.000 | €422.000 |

## 3.8 Conclusie

Gebiedsontwikkeling is het ingrijpen in territoriale gebieden. Door het spanningsveld tussen “flows” en “spaces” en de concurrentiestrijd tussen gemeenten, is er een overaanbod aan bedrijventerreinen ontstaan. Naast het overaanbod is er sprake van een grote mate van leegstand en veroudering waardoor herstructurering nodig is.

Ondanks de grote beleidsmatige aandacht voor herstructurering van bedrijventerreinen en de beleidsinspanningen van Rijk, provincies en gemeenten wil het nog altijd niet vlotten met de herstructureringsopgave. Bij de uitvoering lag in de afgelopen zestien jaar het accent op de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Hierdoor dijt het areaal aan bedrijventerreinen steeds verder uit.

Door het sterke accent, bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen, op revitalisering levert herstructurering tot nu toe nauwelijks uitgeefbare grond op. Van de in de periode 2001 tot en met 2005 gerealiseerde uitgifte had slechts 1% betrekking op na 1990 geherstructureerde bedrijventerreinen. Om daadwerkelijk ruimtewinst te behalen is herprofilering nodig. Aangezien de kosten hiervan hoog zijn en een algemeen aanvaarde veronderstelling is dat deze kosten nauwelijks in de markt zijn terug te verdienen, komt deze herprofilering nauwelijks van de grond.

De herstructureringsopgave staat hoog op de politieke agenda en verschillende onderzoeken zijn gedaan in opdracht van de overheid. Verschillende onderzoeken (o.a. Noordanus (Taskforce (Her)ontwikkeling bedrijventerreinen)) opperen voor een herverdeling van rollen. Daarbij ziet men niet alleen een grotere rol weggelegd voor de provincies maar ook een hogere mate van private betrokkenheid, in de vorm van ontwikkelaars maar vooral beleggers. Veronderstelling is daarbij dat private betrokkenheid een groot aantal van de nu heersende efficiëntie problemen zal kunnen verhelpen.

Maar deze private betrokkenheid is complex. Niet alleen het gebrek aan ervaring, verregaande institutionalisering en conflicterende belangen maar ook de Europese wetgeving en de invulling van duurzaamheid maken het realiseren van private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen zeer complex. Daarom kan niet verwacht worden dat dit onderzoek een volledig antwoord geeft om tot private betrokkenheid te komen, het hiervoor genoemde streefbeeld. Dit onderzoek geeft eerder een antwoord op de vraag in hoeverre men op het transitiepad tot dit streefbeeld zit en wat de volgende stap(pen) kunnen zijn om private betrokkenheid bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen te stimuleren.

De padafhankelijkheid in de markt is een van factoren die een rol speelt, inclusief de daaraan gerelateerde barrières die het lastig maken om ruimte te creëren voor private partijen. In het volgende hoofdstuk worden daarom de verschillende barrières tot meer private betrokkenheid geanalyseerd als een van de fundamenten voor het analysekader.

# 4 ANALYSEKADER

Het analysekader, is “de bril” waardoor bij het onderzoek wordt gekeken. Het analysekader wordt gevormd door een combinatie van verschillende barrières tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen (in het vervolg: de barrières) en thema’s met betrekking tot de gebiedsontwikkeling. De verschillende barrières en thema’s worden vanuit de markt voor bedrijventerreinen geanalyseerd. Ter waarborging dat alle niveaus van de gebiedsontwikkeling aan de orde komen, worden de thema’s rond gebiedsontwikkeling uit NederlandBovenWater (Rooy e.a., 2009) aangehouden (zie paragraaf 4.2).

Het analysekader is het instrument dat de verschillende barrières en mogelijkheden boven water moet brengen. Hierdoor is het duidelijk in hoever men het **tussendoel** (provinciale ontwikkelingsmaatschappijen tot meer private betrokkenheid) heeft bereikt en en welke barrières nog doorbroken dienen te worden. Wanneer de barrières bekend zijn kan het **transitiepad**, de private betrokkenheid, gedefinieerd worden zodat het **streefbeeld** (duurzame bedrijventerreinen) behaald wordt.

Eerst wordt op basis van de literatuur gekeken naar de verschillende barrières. Vervolgens zal er gekeken worden naar de verschillende thema’s. Het hoofdstuk eindigt met het analysekader dat de basis vormt voor verder praktisch onderzoek.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit hoofdstuk:

- Wat zijn de huidige barrières tot meer private betrokkenheid op bedrijventerreinen?
- Welke thematisering valt er aan de barrières en fasen van de gebiedsontwikkeling te geven?
- Hoe vallen de barrières en de thematisering samen in het theoretisch analysekader?
- Hoe wordt het analysekader in het onderzoek is gebruikt?

## 4.1 Barrières

Centraal in dit onderzoek staan de barrières die meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen belemmeren. Op basis van de literatuur worden deze verschillende barrières in dit hoofdstuk benoemd. Bijlage 2 geeft een meer gedetailleerde beschrijving van de verschillende barrières.

### 4.1.1 Weinig competitie op de grondmarkt van bedrijventerreinen

Oorzaak hiervan is dat vraag en aanbod op de grondmarkt niet altijd even goed op elkaar afgestemd zijn en dat segmentering beperkt is. Daarnaast bestaat er maar één soort aanbieder, de gemeente, en de competitie tussen gemeenten onderling is ongezond.

### 4.1.2 Gemeentelijk beleid belemmert schaarste

Het beleid van de gemeente, dat is gericht op het creëren van werkgelegenheid, belemmert het ontstaan van schaarste. Het niet bestaan van schaarste op de markt maakt deze onaantrekkelijk voor nieuwe toetreders zoals private partijen.

### 4.1.3 Grondmarkt kent laag prijsniveau

Het prijsniveau per $m^2$ (hoewel momenteel sterk stijgend (Olden, 2007)) is erg laag (IBIS, 2008), rond de € 100,- (zie bijlage 2), in vergelijking met andere vastgoedsegmenten (woningbouw minimaal €300,- (Scheele-Goedhard e.a., 2009) en kantoren € 275,- (Nijkerk, 2009)). Omdat dit lage prijsniveau het moeilijk maakt voor projectontwikkelaars om rendement te behalen, vormt het een barrière voor de toetreding van projectontwikkelaars op de markt.

### 4.1.4 Private partijen afhankelijk van gemeente

De sterke regierol van de gemeente is een barrière voor meer toetreding van private partijen omdat deze de private partijen afhankelijk maakt van de gemeente bij het uitvoeren van activiteiten. Meer private betrokkenheid betekent dat de gemeente haar sterke regierol en dus (een gedeelte van) haar taken uit handen zal moeten geven. Dit zal waarschijnlijk door de gemeente niet als wenselijk worden beschouwd.

### 4.1.5 Karakter van projectontwikkelaar sluit moeilijk aan op de markt

Het karakter van de projectontwikkelaar, een ontwikkelaar wil winst maken, sluit moeilijk aan op de huidige markt voor bedrijventerreinen, die gedomineerd wordt door gemeenten, waardoor transactiekosten[8] ontstaan. De rol van grondexploitant is voor een ontwikkelaar nu niet interessant omdat de lage grondprijzen en de lage waardeontwikkeling van de grond dit onmogelijk maken. Het exploiteren van vastgoed levert wel rendementen op, maar daar loopt de projectontwikkelaar tegen het risicovolle vrije marktkarakter aan (veel eigenaargebruikers eisen een “op maat” pand). Bovendien blijkt dat veel ondernemergebruikers direct een aannemer in de arm nemen.

[8] **Transactiekosten** zijn de kosten die vooraf gemaakt moeten worden om een contract tot stand te brengen en die daarna gemaakt worden om de overeenkomst te bewaken en zo nodig af te dwingen. Het verschil tussen de overheid en private partijen is dat de private partijen deze kosten moeten halen uit de grond -en vastgoedexploitatie, voor publieke partijen geld dit niet.

### 4.1.6 Weinig samenwerking en vertrouwen

Op de markt voor bedrijventerreinen ontbreekt de economische basis voor samenwerking en vertrouwen. Een gebrek aan samenwerking en vertrouwen zorgt voor transactiekosten en vormt daarmee een barrière voor toetreding van private partijen tot de markt.

### 4.1.7 Verdelingsvraagstuk transactiekosten

In de situatie waarin private partijen verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen, komt de verdeling van transactiekosten geheel anders te liggen. Deze kosten komen grotendeels bij private partijen terecht en die zijn genoodzaakt om, in tegenstelling tot de gemeente, die transactiekosten volledig op te nemen in de kosten van grond- en vastgoedexploitatie. Hierdoor worden de werkelijke kosten uiteindelijk hoger dan dat die zouden zijn in het geval dat een gemeente deze financiert uit eigen middelen. Dit kan voor private partijen een barrière vormen in verband met de te behalen rendementen.

### 4.1.8 Het `op maat` karakter is risicovol

Het `op maat` karakter – op basis van de wensen van de eerste eigenaar-gebruiker - schept geen kansen om te bouwen op risico en maakt dat panden sneller incourant zijn. Voor de projectontwikkelaar vormt het niet kunnen bouwen op risico een barrière, voor de belegger vormt incourantheid van panden een barrière.

### 4.1.9 Conjunctuurgevoelige karakter van de bedrijfsruimtemarkt maakt de markt riskant

Het conjunctuurgevoelige karakter van de bedrijfsruimtemarkt maakt deze riskant waardoor transactiekosten worden verhoogd. Daardoor is het voor private partijen onaantrekkelijker om actief te worden op de markt.

### 4.1.10 Het karakter van de eigenaargebruiker op de markt

Het karakter van de eigenaargebruiker op de markt werkt belemmerend voor zowel de projectontwikkelaar als de belegger. De eigenaargebruiker schakelt voor het ontwikkelen van een bedrijfspand vanuit kostenoverweging vaak rechtstreeks een aannemer in en slaat zodoende de stap van projectontwikkelaar over. Verder kopen de meeste eigenaargebruikers het pand waardoor de huurmarkt maar een klein aandeel heeft. Dat is nadelig voor de belegger omdat die juist gericht is op de huurmarkt. Tenslotte bestaat bij de ondernemergebruiker nog onvoldoende besef met betrekking tot het belang van de eindwaarde van een pand (de uiteindelijke verkoopwaarde). Dit werkt barrièrevormend voor een belegger.

### 4.1.11 Mogelijkheden van eigendomsrechten onvoldoende benut

Op de markt worden momenteel de mogelijkheden van het specificeren van eigendomsrechten, wie is voor wat verantwoordelijk, onvoldoende benut. Door het specificeren van eigendomsrechten kan de toetreding op de markt van private actoren worden bevorderd. Overigens hebben teveel regels weer een negatieve invloed op de marktwerking doordat de mogelijkheden tot (her) ontwikkeling van grond en bedrijfsruimte worden beperkt.

### 4.1.12 Belegger kan weinig indirect rendement behalen

Doordat de panden snel verouderen en incourant worden is het beleggen in panden risicovol; dit zorgt voor een barrière voor de belegger. Het directe rendement op de bedrijfsruimtemarkt is goed, maar het indirecte rendement ligt in vergelijking tot andere vastgoedsegmenten erg laag. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het grote aanbod van verouderde panden met een lage restwaarde.

### 4.1.13 Transactiekosten door beperkte informatie en kennis

Kennis en informatie over de markt zijn nog vrij beperkt; dit resulteert in transactiekosten op de markt voor bedrijventerreinen en vormt een barrière voor de betrokkenheid van private partijen. De trend naar meer en beter beschikbare informatie en kennis is echter wel ingezet.

## 4.2 Thema's

In de volgende paragrafen worden bovengenoemde barrières gekoppeld aan de thema's die zijn opgenomen in de publicatie "NederlandBovenWater, praktijkboek gebiedsontwikkeling" (Rooy e.a., 2006): Urgentie, Commitment, Volksvertegenwoordigers, Gebruikers, Private partijen, Probleemdefinitie, Belangen, Ontwerpen, Proces, Grond, Financiering en Leertraject.

Omdat de uitgave gericht is op de gehele gebiedsontwikkeling (zowel woningbouw, kantoren als bedrijventerreinen) zijn de begrippen vrij algemeen. Daarom worden, waar nodig, de thema's toegelicht aan de hand van voorbeelden op het terrein van dit onderzoek, de herontwikkeling van bedrijventerreinen. In bijlage 3 is een meer uitgebreide toelichting op de verschillende thema's opgenomen.

### 4.2.1 Urgentie

De urgentie hangt samen met spanningen en de notie dat er snel iets moet gebeuren wil de ontstane situatie niet verder verergeren. Pas wanneer in een gebied sprake is van maatschappelijke spanningen die urgent zijn en ook in brede kring als zodanig worden beleefd, kan er voldoende energie ontstaan om gezamenlijk tot realisatie van een plan te komen. De verrommeling en leegstand op bedrijventerreinen

heeft de basis gevormd voor de urgentie. De maatschappelijke notie is echter pas echt ontstaan als reactie op de publicatie van de Task Force Herontwikkeling bedrijventerreinen (2008, Kansen voor kwaliteit), en het vervolg hierop, de publicatie van Jorritsma (2009, Regionale kansen voor kwaliteit).

### 4.2.2 Commitment

Gebiedsontwikkeling heeft van alle betrokken actoren commitment nodig. Vooral de publieke partijen, de overheid, spelen hierbij een belangrijke rol, in het bijzonder op bedrijventerreinen. Aan de hand van de publicaties van de Task Force Herontwikkeling bedrijventerreinen en Jorritsma wordt dit commitment getoond. Ook private partijen hebben zich gecommitteerd. Onder andere TCN, Protego, MN Services en ING hebben in een gezamenlijke oproep (Beleggers en bedrijventerreinen, Een beter beleggingsklimaat rond bedrijventerreinen zal Nederland mooier maken) hun commitment getoond.

### 4.2.3 Overheid

Aan het begin van het nieuwe millennium is op de drie niveaus van Rijk, provincie, en gemeente, het duale stelsel ingevoerd. Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn nog zoekende naar de meest effectieve invulling van hun gescheiden rollen.

De invloed van de overheid op bedrijventerreinen is groot. Zoals in de probleemanalyse is beschreven, is de gemeente tot nu toe verantwoordelijk voor de (kavelsgewijze en goedkope) gronduitgifte van bedrijventerreinen, met alle gevolgen van dien. Daarnaast kan de overheid (gemeente, provincie, Rijk maar ook ontwikkelingsmaatschappijen) een rol spelen bij het vinden van een oplossing voor de problematiek op bedrijventerreinen.

### 4.2.4 Gebruikers

Gebruikers zijn vaak het meest betrokken bij het gebied omdat het hun leefomgeving is. Vanuit deze betrokkenheid en gebruik makend van hun gebiedskennis kunnen gebruikers wezenlijk bijdragen aan een goed resultaat en daarmee aan acceptatie daarvan. De gebruikers zijn in dit geval de gevestigde bedrijven; deze kunnen zowel kopen als huren.

### 4.2.5 Private partijen

Private partijen zijn niet alleen van belang om de realisatie van gebiedsontwikkeling te kunnen financieren. Vroegtijdige betrokkenheid van deze partijen zorgt voor inbreng van waardevolle praktijkkennis, die het realiteitsgehalte van oplossingsstrategieën kan verhogen. Projectontwikkelaars en beleggers blijken in de regel zelf zeer goed op de hoogte van (on)mogelijkheden met bedrijventerreinen. In dit onderzoek wordt gesproken over private partijen wanneer het gaat over beleggers en ontwikkelaars dan wel bepaalde tussenvormen van ontwikkelaars en beleggers.

### 4.2.6 Probleemdefinitie

Bedrijventerreinen komen nog onvoldoende tegemoet aan de hedendaagse ruimtelijke en functionele eisen. Er heerst een relatief grote leegstand onder incourante bedrijfsgebouwen en er is sprake van verrommeling en te snelle veroudering.

### 4.2.7 Belangen

Gebiedsontwikkeling is gericht op het constructief verbinden van zoveel mogelijk belangen in een nieuwe ruimtelijke inrichting. Alle deelnemende partijen hebben minimaal één belang. Om vanuit een bestaande situatie te komen tot een gezamenlijke waardecreatie, is vroeg of laat sprake van onderhandelingen. Voorbeelden van belangen voor publieke partijen zijn: maatschappelijke acceptatie en stimuleren van de economie en, zoals eerder opgemerkt, werkgelegenheid. Belangen van private partijen kunnen nieuwe beleggingskansen, het genereren van winst en verbetering van imago zijn.

Op het gebied van bedrijventerreinen spelen de belangen van zowel private als publieke partijen een belangrijke rol. Het probleem op het gebied van bedrijventerreinen is dat deze belangen de samenwerking bemoeilijken omdat ze vaak tegengesteld zijn. Zo willen de publieke partijen de economie stimuleren door goedkoop grond uit te geven, maar omdat deze goedkope gronduitgifte markttechnisch gezien ongunstig is, beperkt dit de toegang voor de private partijen. Creatieve oplossingen en vernieuwde inzichten in belangen kunnen hier verandering in brengen.

### 4.2.8 Ontwerpen

Ontwerpers zijn in staat de waarden van betrokken partijen in beeldende taal te verbinden met hun beroepsmatige kennis van publieke waarden. Achter een belang gaan waarden schuil. Op basis van tussenresultaten kunnen zij stappen doen in de richting van een nieuwe ruimtelijke identiteit. Een ontwerpende aanpak kan worden gebruikt om vastgeroeste besluitvormingsprocessen te doorbreken en/of actoren met verschillende belangen tot een gemeenschappelijke ambitie en bijbehorend plan te brengen.

### 4.2.9 Proces

Gebiedsontwikkeling is een complex gebeuren dat van dag tot dag kan veranderen. Betrokkenen in het algemeen en het projectteam in het bijzonder moeten daarmee kunnen omgaan, want kunstmatig reduceren van reële complexiteit werkt averechts. Projectteams moeten kunnen opereren als een spin in een web, samenwerking staat hierin centraal. Op het gebied van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen kunnen ontwikkelingsmaatschappijen als projectteam fungeren, met name omdat ze naast een provinciale regierol ook ervaring hebben met de herstructureringsopgave.

### 4.2.10 Grond en grondposities

Grond en vooral grondposities zijn vaak doorslaggevend voor het kunnen realiseren van gebiedsontwikkeling. Waar het individuele eigendom betreft (bedrijven, verhuurders en buitenlui (kleine investeerders)) is het verwerven van grond, al dan niet met opstallen, veelal een kwestie van betrekken bij een gebiedsproces en het bieden van perspectieven. Op het gebied van bedrijventerreinen speelt de grondpositie, door de ontwikkeling vanuit kaveluitgifte, een belangrijke rol. Gevestigde bedrijven zijn ook vaak de eigenaar van grond en vastgoed, eigenaargebruiker. Daarnaast hebben lokale beleggers, veelal een van de op het terrein gevestigde bedrijven, een grote vinger in de pap op het desbetreffende bedrijventerrein.

### 4.2.11 Financiering

De financiering loopt als een rode draad door het proces van gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling betekent in veel gevallen dat diverse partijen bijdragen aan de financiering van realisatie van een integrale opgave. Dit verhoogt de complexiteit in vergelijking met financiering door één overheid of één marktpartij. Gezamenlijke financiering vereist een regeling die recht doet aan eisen van verschillende partijen. In geval van publiek-private financiering kunnen zich spanningen voordoen in verband met publieke eisen m.b.t. volledige transparantie en welbegrepen private belangen om niet alle 'keukengeheimen' aan concurrenten te tonen. Bij meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen speelt de gezamenlijke financiering een belangrijke rol. Omdat er nog weinig sprake is van deze private betrokkenheid is het nog erg aftasten hoe deze publiek-private samenwerking en financiering zullen gaan lopen.

### 4.2.12 Leertraject

Ook het leertraject vormt een proces. Gebiedsontwikkeling is weliswaar een logisch vervolg op ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid van de afgelopen decennia, maar stelt wel nieuwe eisen aan kennis, competenties en houding.

Omdat de herontwikkeling van bedrijventerreinen zich in de praktijk nog in de kinderschoenen staat, zijn de tot nu toe opgedane ervaringen en kennis belangrijk omdat dit kosten en tijd van toekomstige projecten kan beperken.

## 4.3 Samenkomst van barrières en thema's

In de vorige paragrafen zijn de barrières tot private betrokkenheid bij de herstructurering van bedrijventerreinen, en alle thema's vanuit de gebiedsontwikkeling benoemt. In deze paragraaf worden de barrières gekoppeld aan de thema´s als eerste aanzet tot het analysekader later in dit hoofdstuk.

### 4.3.1 Niet beïnvloedbare barrières

Alvorens deze koppeling tussen barrières en thema´s te maken zal eerst een aantal barrières worden geïdentificeerd die niet direct beïnvloedbaar zijn[9]. Voor het vervolg van dit onderzoek betreft dit de volgende barrières:

- De grondmarkt kent weinig competitie
- Het conjunctuurgevoelige karakter van de bedrijfsruimtemarkt maakt deze markt riskant waardoor transactiekosten worden verhoogd
- Op de markt worden momenteel de mogelijkheden van het specificeren van eigendomsrechten onvoldoende benut

### 4.3.2 Relevante barrières

De overige barrières zijn wel direct beïnvloedbaar. Deze worden hier aan een thema gekoppeld waarbij het aantal thema's hier gereduceerd is tot vijf – te weten: de overheid, gebruikers, private partijen, financiering en leertraject. De overige thema´s zullen later in het analysekader aan bod komen.

Barrières die, in meer of mindere mate, betrekking hebben op de **overheid** zijn:

- Het beleid van de gemeente dat is gericht op het creëren van werkgelegenheid belemmert het ontstaan van schaarste
- De sterke regierol van de gemeente is een barrière voor meer toetreding van private partijen
- In de situatie waarin private partijen verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen, komt de verdeling van transactiekosten geheel anders te liggen

Barrières die, in meer of mindere mate, betrekking hebben op de **gebruikers** zijn:

- Het "op maat" karakter van de panden schept geen kansen om te bouwen op risico en maakt dat panden sneller incourant zijn
- Het karakter van de eigenaargebruiker op de markt werkt belemmerend voor de projectontwikkelaar en de belegger

Barrières die, in meer of mindere mate, betrekking hebben op de **private partijen** zijn:

- Het karakter van de projectontwikkelaar sluit moeilijk aan op huidige markt voor bedrijventerreinen waardoor transactiekosten ontstaan

[9] Bijlage 6 geeft een overzicht van barrières en de daarbij horende oplossingen. Dit zijn geen complete oplossingen, die individueel tot meer private betrokkenheid komen, maar mogelijke deeloplossingen. Een aantal barrières is niet direct beïnvloedbaar (voornamelijk doordat hiervoor geen directe oplossingen denkbaar voor zijn) en kunnen daarom buiten beschouwing gelaten worden.

- Op de markt voor bedrijventerreinen ontbreekt wellicht de economische basis voor samenwerking en vertrouwen

Barrières die, in meer of mindere mate, betrekking hebben op de **financiering** zijn:

- Het prijsniveau (hoewel momenteel sterk stijgend) is erg laag in relatie tot andere vastgoedsegmenten
- Het beleggen in bedrijfsruimten is voor de belegger risicovol en bovendien is er weinig indirect rendement te behalen

De barrière die, in meer of mindere mate, betrekking heeft op het **leertraject** is:

- Kennis en informatie over de markt is nog vrij beperkt wat resulteert in transactiekosten op de markt voor bedrijventerreinen

## 4.4 Analysekader

Het analysekader is "de bril" waardoor tijdens het onderzoek, uitgewerkt in de volgende hoofdstukken, wordt gekeken. Dit analysekader wordt gevormd door de combinatie van de verschillende barrières en thema's die zich voordoen tijdens de verschillende fasen van het proces van gebiedsontwikkeling: initiatief, ontwerp, realisatie en gebruiksfase' conform de studie NederlandBovenWater.

De thema's die gekoppeld zijn aan barrières, zijn in het schema op de horizontale as**, de kolommen,** aangegeven. Dit zijn in de eerste plaats de betrokken actoren waarop gefocust wordt: overheid en private partijen (tabel 5) die centraal staan in het samenwerkingsproces waarop dit onderzoek zich richt. In de volgende stap wordt de overheid gespecificeerd in provinciale ontwikkelingsmaatschappij die de uitvoerende taak van de provincie heeft op het gebied van de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Daarnaast zijn ook de gebruikers, en de thema's financiering en leertraject opgenomen omdat deze een belangrijke invloed hebben op de private betrokkenheid (tabel 6). In dit onderzoek staat de samenwerking tussen de eerst genoemde actoren (overheid en private partijen) centraal.

In het schema worden de barrières en de gekozen thema's aan elkaar gekoppeld. Het analysekader zal gebruikt worden om de overheid en de private partijen, ontwikkelaars en beleggers, te analyseren.

| Samenwerking in proces (§ 4.1.9) | |
|---|---|
| **Overheid (§ 4.1.3)** | **Private partijen (§ 4.1.5)** |
| **- Beleid gemeente gericht op het creëren van werkgelegenheid, belemmert het ontstaan van schaarste** | **- Het karakter van de projectontwikkelaar sluit moeilijk aan op huidige markt** |
| **- Regierol gemeente is een barrière voor meer toetreding van private partijen** | **- Ontbreken van economische basis voor samenwerking** |
| **- Rolverdeling transactiekosten anders tussen gemeente en private partijen** | |

Tabel 5, Barrières in het samenwerkingsproces

| Gebruikers (§ 4.1.4) | Financiering (§ 4.1.11) | Leertraject (§ 4.1.12) |
|---|---|---|
| **- Het "op maat" karakter schept geen kansen om te bouwen op risico** | **- Prijsniveau erg laag in relatie tot andere vastgoedsegmenten** | **- Beperkte kennis resulteert in transactiekosten** |
| **-Het karakter van de eigenaargebruiker op de markt werkt belemmerend voor de projectontwikkelaar en de belegger** | **- Beleggen in bedrijfsruimten is risicovol en er is weinig indirect rendement te behalen** | |

Tabel 6, Barrières met betrekking op de gebruikers, financiering en leertraject.

Het analysekader is gebruikt om de overheid, meer specifiek de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (hoofdstuk 5), en de private partijen (hoofdstuk 6) te analyseren. **Het analysekader is gebruikt om een vragenlijst te creëren die is gebruikt om vertegenwoordigers van de ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen te interviewen** (bijlagen 7 tot en met 14.). Hierbij geven de hoofdstukken een overzicht vanuit de kolommen; provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen. Hiernaast komen ook de gebruikers, financiering en leertraject naar voren.

In hoofdstuk 7 (integratiekader) komen de uitkomsten van hoofdstuk 5 en 6 samen. Op basis hiervan wordt per thema een schema van barrières en mogelijkheden gemaakt. Daarnaast wordt er een schema samengesteld met aan één zijde de barrières en aan de andere zijde de mogelijkheden. Hierdoor is gemakkelijk een koppeling te maken tussen de verschillende barrières en de daarbij horende mogelijkheden. Op die manier is duidelijk welke barrières op het transitiepad doorbroken dienen te worden.

In de conclusies en aanbevelingen komen de begrippen tussendoel en transitiepaden terug. In eerste instantie wordt er gereflecteerd op de aanname dat de provinciale ontwikkelingsmaatschappij een mogelijk **tussendoel** vormt bij het realiseren van meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Vervolgens wordt ingegaan op de samenwerking (in het proces) tussen de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen, dit is het eerste deel van het **transitiepad**. In het laatste deel wordt er ingegaan op het vervolg om tot het streefbeeld (duurzame bedrijventerreinen) te komen; wat zijn de mogelijkheden om vervolgens tot meer private betrokkenheid te komen?

# PRAKTISCH KADER

# 5 OVERHEID

De overheid heeft besloten dat in de periode tot en met 2013 circa 6.500 hectare bedrijventerrein geherstructureerd moet worden in Nederland. Daar is een “potje” van € 400 miljoen door het Rijk voor vrijgemaakt; dit budget wordt via de provincie besteed (Schiffers, 2009).

In de nieuwe Wet op ruimtelijke ordening (WRO) en door Noordanus (Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen) wordt gepleit voor een meer regionale aanpak met een grotere rol voor met name de provincie. In de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Limburg wordt, in aansluiting hierop, de herstructureringsopgave opgepakt door de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen: t.w. de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM), OostNV (Gelderland en Overijssel) en Limburgse Ontwikkelings- en Investeringsmaatschappij (LIOF). Een aantal van deze ontwikkelingsmaatschappijen heeft een herontwikkelingsmaatschappij opgezet: de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB), de Herontwikkelings Maatschappij Overijssel (HMO) en de Limburgse Herontwikkelingsmaatschappij Bedrijventerreinen (LHB). Hoewel de ontwikkelingsmaatschappijen vanuit de overheid werken, vervullen zij toch een private (uitvoerende) rol bij gebiedsontwikkeling en zijn daarom semi-overheidsinstanties.

In dit hoofdstuk wordt de overheid bekeken. De overheid bestaat uit het Rijk, provincies en gemeenten. Dit onderzoek richt zich op de provincies en de daaronder ressorterende gemeenten. Het richt zich specifiek op de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoerende taak van de herontwikkelingsopgave. Het onderzoek zoekt dan ook oplossingen, om tot meer private betrokkenheid te komen, vanuit de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen.

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen werken. Op die manier kan er later in het onderzoek gekeken worden in hoeverre zij een **tussendoel** vormen om tot meer private betrokkenheid, het **transitiepad**, te komen. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre zij openstaan voor meer private betrokkenheid en wat er mogelijk is om dit te realiseren. Op basis van interviews zullen verschillende barrières en mogelijkheden, het doorbreken van de barrières, aan het licht komen. Door deze barrières en mogelijkheden zal duidelijk worden hoe het transitiepad verder gedefinieerd zal moeten worden en wat de volgende stappen tot meer private betrokkenheid moeten zijn om tot het streefbeeld te komen.

De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen worden bekeken aan de hand van de hiervoor genoemde thema’s, fasen en barrières die tezamen het analysekader vormen. De resultaten van de interviews met

Santbergen (BOM), Wolbers (OostNV) en Van Midden (LIOF) (bijlagen 7, 8 en 9), waarbij alle barrières ter sprake komen, worden hieronder beschreven.

Het hoofdstuk volgt het analysekader en de daarin onderscheiden thema's. In eerste instantie zijn dit de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (hier te zien als overheid) en private partijen. Vervolgens wordt er ingegaan op de gebruikers, financiering en leertraject. Centraal staat daarbij het samenwerkingsproces tussen de ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen. Doel van dit hoofdstuk is in eerste instantie de werkwijze van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen bloot te leggen. Daarnaast wordt er onderzocht in hoeverre de ontwikkelingsmaatschappijen tegenover private betrokkenheid staan. Deze twee punten tezamen geven een overzicht van barrières en mogelijkheden ten aanzien van meer private betrokkenheid op bedrijventerreinen vanuit het gezichtspunt van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen.

De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk centraal staan zijn:

- Wat is de overheid en wie zijn de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen?
- Hoe pakken de ontwikkelingsmaatschappijen de herontwikkelingsopgave aan?
- Hoe staan zij tegenover de overheid, gebruikers, private partijen, financiering en leertraject?
- Wat willen de ontwikkelingsmaatschappijen en waartoe zijn zij bereid?
- Wat zijn de mogelijke ontwikkelingen bij de ontwikkelingsmaatschappijen?

## 5.1 Overheid

De ontwikkelingsmaatschappijen, veelal opgezet door de provincie, hebben een sterke relatie met de overheid. Daarnaast is de provincie, vaak naast het Ministerie van EZ, aandeelhouder.

Hieronder worden de relatie en de invloed van de gemeenten en provincies beschreven. Deze worden gerelateerd aan de her- en ontwikkelingmaatschappijen en de mogelijke invloed op de private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen.

### 5.1.1 Provincie

**Rol van de provincie**

De provincies willen een actievere rol spelen op het gebied van de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen en hebben om die reden ontwikkelingsmaatschappijen opgezet.

De provincies hebben daarbij voornamelijk een regie- en beleidstaak. De provincie stelt de regiovisie en planvisie op waarin de bedrijventerreinen zijn vastgelegd. Ook zien de ontwikkelingsmaatschappijen de

provincie de verantwoordelijkheid nemen tot het herontwikkelen van de commercieel minder aantrekkelijke terreinen met een maatschappelijk belang.

**Nieuwe en te herontwikkelen bedrijventerreinen**

Volgens de ontwikkelingsmaatschappijen is de balans tussen nieuw en oud – nieuwe en bestaande bedrijventerreinen - scheef. Het beperken van het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen ligt in de handen van de provincie. Deze keurt de aanvraag van nieuwe bedrijventerreinen pas goed wanneer er eerst goed is gekeken naar de potenties van bestaande bedrijventerreinen; dit is volgens het principe van de SER-ladder (een vrij recente en goede ontwikkeling volgens de ontwikkelingsmaatschappijen).

De aanvraag voor het creëren van (voornamelijk nieuwe) bedrijventerreinen komt vanuit de individuele gemeenten. Deze gemeenten zullen deze aanvragen doen op basis van eigen belang en zullen niet snel kijken naar een regionaal belang. De ontwikkelingsmaatschappijen en provincie hebben hierop beter zicht en stemmen de verschillende aanvragen op elkaar af.

**Provinciale en regionale samenwerking**

In een aantal provincies is er naast de provinciale ontwikkelingsmaatschappij ook sprake van regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Deze regionale ontwikkelingsmaatschappijen vertegenwoordigt een collectief van gemeenten met eventueel een aantal (lokale) bedrijven.

In het gesprek met een van de ontwikkelingsmaatschappijen is een duidelijk verschil tussen de provincies naar voren gekomen. Waar in de één sprake is van vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen heeft de ander er slechts twee waarbij de overige gemeenten apart optreden. De samenwerking, het delegeren en het komen tot afspraken wordt vele malen prettiger ervaren in de provincie die vertegenwoordigd is in een aantal regionale ontwikkelingsmaatschappijen dan met het groter aantal gemeenten in de andere provincie.

**Grond**

Behalve dat ontwikkelingsmaatschappijen bij de herontwikkeling proces- en projectmanagement bieden, nemen zij ook de rol van “herontwikkelaar” en aanbieder van grond op zich. Zij nemen op die manier een stuk van de verliezen en risico’s op zich. Het zijn semi-overheidsinstellingen, dus blijft de overheid de enige aanbieder van grond. Dat er één aanbieder blijft hoeft in dit geval niet per definitie slecht te zijn. Doordat de onrendabele top door de overheid wordt weggenomen, wordt de markt voor andere partijen weer opengesteld.

Deze onrendabele top komt voor rekening van de herontwikkelingstak van de ontwikkelingsmaatschappij door middel van financiële participatie. Behalve dat deze kosten gefinancierd worden door de overheid (de betreffende gemeente, provincie en het Ministerie van EZ)

worden ook gelden gewonnen uit meer rendabele projecten van de ontwikkelingsmaatschappij. Deze gelden lopen via een "revolving fund"[10] principe.

De gronden worden vervolgens vaak weer aan individuele bedrijven uitgegeven. Deze worden wel voorzichtig geselecteerd, zodat zij geen negatief effect hebben op de rest van het terrein, en in combinatie met parkmanagement. Het aantrekken van deze bedrijven is dan ook een van de kernactiviteiten van de ontwikkelingsmaatschappij.

De ontwikkelingsmaatschappijen zouden graag willen zien dat de uit te geven gronden in de handen komen van een (vorm van) belegger zodat de kwaliteit van deze gronden behouden of zelfs verbeterd zou kunnen worden. Dit gebeurt echter nog niet.

**Type herstructurering**

De eerste twee ontwikkelingsmaatschappijen rekenen revitalisering en herprofilering tot hun taken (zie ook tabel 7 hieronder). Ontwikkelingsmaatschappijen 1 en 2 rekenen de facelift niet tot hun takenpakket; dit type herstructurering behoort volgens hen namelijk tot het reguliere onderhoud van de gemeente. Omdat ontwikkelingsmaatschappij 3 voor een van de provincies geen gelden ter beschikking heeft, richt die zich vooral op de minst grote herstructureringsopgaven: revitalisering en deels ook facelift. De eigenaars van private kavels worden door middel van advies en procesmanagement gestimuleerd tot herontwikkeling. Het nadeel hiervan is dat de private partijen niet verplicht zijn om mee te doen. Aangezien er geen financiële ondersteuning wordt verleend is het de taak van de ontwikkelingsmaatschappijen deze partijen te overtuigen om investeringen te doen op het eigen terrein. Volgens de ontwikkelingsmaatschappijen ondersteunt daarnaast de herontwikkeling van het openbare gebied de herontwikkeling op private kavels.

| | **1** | **2** | **3** |
|---|---|---|---|
| Facelift | | | **X** |
| Revitalisering | **X** | **X** | **X** |
| Zware revitalisering | **X** | **X** | |
| Herprofilering | **X** | **X** | |
| Transformatie | **+/-** | **+/-** | |

**Tabel 7.: Overzicht type herstructurering per ontwikkelingsmaatschappij**

Transformatie kan in de herstructureringsopgave van de ontwikkelingsmaatschappijen passen. Dit komt alleen ter sprake wanneer het gaat om een gedeeltelijke transformatie. Transformatie kan in dat geval gebruikt worden om verevening binnen een project mogelijk te maken of om als voorziening van het

[10] Een krediet dat gedurende de overeengekomen periode en naar gelang van de wisselende economische positie van de kredietnemende onderneming wordt afgelost en opnieuw kan worden gebruikt.

bedrijventerreinen te dienen. Zoals meneer Van Midden dit uitlegt: “Transformatie is niet een doel op zich, maar een middel om de herstructureringsopgave tot een rendabel project te voltooien.” Het getransformeerde gebied kan dienen als voorziening in de vorm van kantoren, woningen, fitnessruimte of een winkel.

**Her- en ontwikkelingsmaatschappijen**

De ontwikkelingsmaatschappijen zijn een samenkomst van de betreffende provincie en vaak ook het Ministerie van EZ. De afdeling “bedrijventerreinen” van de ontwikkelingsmaatschappijen levert proces- en projectmanagement aan herstructureringsprojecten. Onder de ontwikkelingsmaatschappijen vallen de herontwikkelingsmaatschappijen (BHB, LHB en HMO) die financieel participeren in de herstructureringsopgave.

De ontwikkelingsmaatschappijen zijn semi-overheid en vormen een spil tussen publiek en privaat. Een van de ontwikkelingsmaatschappijen benadrukt dat de rol van de ontwikkelingsmaatschappij gericht is op de lange termijn. Omdat men overheidsgeld tot zijn beschikking heeft, en daarnaast geen winstoogmerk heeft, kan deze maatschappij makkelijker vasthouden aan een concept zonder dat daaraan in de loop der tijd iets wordt afgedaan.

### 5.1.2 Gemeenten

De gemeenten zijn veelal de opdrachtgever van de ontwikkelingsmaatschappijen. Vooralsnog maakt de ontwikkelingsmaatschappij een selectie uit de aanvragen die zij van de gemeenten ontvangen, veelal op basis van kansen. De herontwikkelingsopgave wordt door de gemeenten vaak als te complex ervaren en zij zoeken daarom een “grotere” en meer ervaren partij; de ontwikkelingsmaatschappij.

De lijnen van de ontwikkelingsmaatschappijen naar gemeenten zijn kort. Dit wordt door de verschillende ontwikkelingsmaatschappijen als een sterk punt ervaren. Door de intensieve samenwerking tussen de ontwikkelingsmaatschappij en gemeente zijn veranderingen in bijvoorbeeld het bestemmingsplan makkelijker te realiseren. Deze veranderingen hebben tot doel meer ruimte te bieden aan ontwikkelingen waardoor een project meer haalbaar wordt. De ontwikkelingsmaatschappijen kunnen als externe partij deze noodzaak beter zien. Zij staan namelijk verder van de overige belangen van de gemeente.

Daarnaast hebben de ontwikkelingsmaatschappijen kennis van de gevestigde en toekomstige bedrijven (de gebruikers). Zij zijn namelijk in eerste instantie opgezet om de economie te stimuleren door bedrijven aan te trekken. Met die kennis hebben zij een realistische kijk op de herontwikkelingsopgave, en weten zij welke bedrijven verwacht kunnen worden. Zij hebben daardoor beter kennis van= mogelijkheden die in eerste instantie buiten het bestemmingsplan vallen, maar waarin de ontwikkelingsmaatschappij een toegevoegde waarde ziet.

## 5.2 Private partijen

Het onderzoek richt zich op een toenemende mate van private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. De private betrokkenheid betreft hier de betrokkenheid van de ontwikkelaars en beleggers. In dit deel van het onderzoek wordt gekeken naar hoe de verschillende ontwikkelingsmaatschappijen tegenover ontwikkelaars en beleggers staan.

### 5.2.1 Ontwikkelaar

Bij bepaalde projecten wordt er voorzichtig gezocht naar een ontwikkelaar. Door één van de ontwikkelingsmaatschappijen wordt voorzichtig gezocht naar ontwikkelende beleggers, omdat deze gebaat zijn bij een lange-termijn ontwikkeling van een bedrijventerrein dat van goede kwaliteit is. Door dezelfde ontwikkelingsmaatschappij worden grond- en vastgoedontwikkelaars geweerd omdat het werk dat zij uitvoeren geen toegevoegde waarde heeft; volgens de ontwikkelingsmaatschappij kunnen andere partijen (bijvoorbeeld gemeenten) dit ook.

De andere twee ontwikkelingsmaatschappijen zien juist wel meer in de betrokkenheid van ontwikkelaars, omdat deze volgens hen de markt immers beter kennen. Daarnaast kan de ontwikkelaar, volgens deze ontwikkelingsmaatschappijen, een stukje creativiteit toevoegen. Een van deze ontwikkelingsmaatschappijen legt daarnaast uit dat zij vaak bij grote en complexe projecten naar een ontwikkelaar zoeken die het geheel wil ontwikkelen. Zij zien dit echter nog te weinig gebeuren.

### 5.2.2 Belegger

Alle drie de ontwikkelingsmaatschappijen hebben de voorkeur voor een belegger die een deel of het geheel van bedrijventerreinen beheert. Een belegger is namelijk gebaat bij een lange levensduur. Ook zal volgens de ontwikkelingsmaatschappijen een belegger in een bedrijventerrein blijven investeren, waardoor de kwaliteit behouden blijft. De ontwikkelingsmaatschappijen zien ook dat beleggers, wanneer hier potentie voor is, gebaat zijn bij een verdere ontwikkeling van het bedrijventerrein.

Volgens één van ontwikkelingsmaatschappijen is een ideaalbeeld wanneer de belegger in een zo vroeg mogelijk stadium bij de herontwikkeling betrokken wordt. Deze ontwikkelingsmaatschappij vervolgt: “De belegger moet en kan een grotere rol spelen, maar er zal wel eerst een cultuuromslag plaats moeten vinden. De markt zal bijvoorbeeld moeten veranderen van een koop- naar een huurmarkt.” Volgens dezelfde ontwikkelingsmaatschappij is er nu wel een aantal beleggers die zich richten op de kleine uniforme panden alsmede op de grote distributiegebouwen.

## 5.3 Gebruikers

Dit onderzoek richt zich op de herontwikkelingsopgave. Dit betekent dat er sprake is van reeds gevestigde gebruikers (bedrijven) op het desbetreffende bedrijventerrein. Hier wordt de invloed van deze gebruikers bij de herontwikkelingsopgave getoetst aan de herontwikkelingsmaatschappijen. Hoe gaan zij bijvoorbeeld om met deze gebruikers en hoe gaan zij om met de gevestigde bebouwing? Ook wordt kort ingegaan op het parkmanagement. Parkmanagement is hier opgenomen omdat dit in belangrijke mate afhankelijk is van zowel huidige als toekomstige gebruikers.

### 5.3.1 Gevestigde bedrijven

De partijen die grond na herontwikkeling aankopen, zich op die grond vestigen en deze gebruiken om vastgoed op te ontwikkelen, zijn de toekomstige gebruikers, de eigenaargebruikers. Veelal wordt door de ontwikkelingsmaatschappij een voorzichtige keuze onder deze in de toekomstige bedrijven gemaakt. Ook m.b.t het vastgoed probeert men bepaalde richtlijnen te formuleren waaraan nieuwe bedrijven moeten voldoen. Op deze manier voorkomt men dat het bedrijventerrein negatief beïnvloed wordt door bedrijven die niet op het bedrijventerrein passen en dat het vastgoed een bepaalde uitstraling heeft.

De eerste ontwikkelingsmaatschappij geeft aan dat de doelgroep bestaat uit de huidige gevestigde bedrijven. De projecten worden geselecteerd op basis van: ”de positie van de partijen, de aard van het terrein en hoe succesvol de herontwikkeling kan zijn”. Dezelfde ontwikkelingsmaatschappij houdt zich voornamelijk bezig met het samenvoegen en onderling afstemmen van afspraken in een masterplan. Vervolgens wordt er met de individuele eigenaren onderhandeld over kavels, bijvoorbeeld door ruil.

Een andere ontwikkelingsmaatschappij legt verder uit dat zij met de eigenaren van het vastgoed praten; hoe zien zij de toekomst en mogelijkheden van hun vastgoed, welk type huurders willen zij en hoe zien zij de waardeontwikkeling. Op basis van deze onderhandelingen levert de ontwikkelingsmaatschappij, in afnemende mate, een bijdrage aan het proces- en projectmanagement. De herontwikkelingsmaatschappijen, een onderdeel van de ontwikkelingsmaatschappijen, participeren financieel in de private kavels. Paragraaf 5.4 gaat hier verder op in.

De gevestigde bedrijven bezitten op dit moment veelal de grond en het vastgoed zelf. Hierdoor is er sprake van een versnipperd eigendom. De bedrijven zijn niet verplicht om aan de herontwikkelingsopgave mee te werken. Dit maakt het lastig om iedereen bij de herontwikkelingsopgave te betrekken. Om die reden zou het volgens de ontwikkelingsmaatschappijen vaker en makkelijker de onteigeningswet toegepast moeten worden.

### 5.3.2 Type bebouwing

De ontwikkelingsmaatschappijen zijn niet betrokken bij het opstellen van het bouwprogramma; om die reden is het type bebouwing moeilijk te beïnvloeden. Toch zien de ontwikkelingsmaatschappijen een trend die neigt naar meer uniforme en courante bebouwing. Dit komt, volgens de ontwikkelingsmaatschappijen, omdat beleggers zich meer toeleggen op de bedrijfshuisvesting op bedrijventerreinen. Door de courante bebouwing is het vastgoed na het eerste gebruik makkelijker te verhuren of verkopen. Een goed voorbeeld zijn de distributiecentra. Deze zijn vaak gemakkelijk aan te passen (door bijvoorbeeld een andere indeling) aan het nieuwe bedrijf of bedrijven. In dit soort gebouwen wordt dan ook daadwerkelijk door beleggers belegd.

**Parkmanagement**

Parkmanagement is het gezamenlijk beheer van bedrijven op het bedrijventerrein. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderhoud en vernieuwing van het openbaar gebied. Parkmanagement zorgt ervoor dat minder sprake is van veroudering en leegstand op bedrijventerreinen. Het voordeel van parkmanagement is tevens dat men ook gezamenlijk faciliteiten kan regelen zoals gemeenschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld in de vorm van winkels en opvang) en personeel (bijvoorbeeld voor receptie en onderhoud van de gemeenschappelijke ruimte).

De ontwikkelingsmaatschappijen proberen parkmanagement zo vroeg mogelijk in het ontwikkelingsproces mee te nemen. Het probleem van bestaande bedrijventerreinen is dat bedrijven niet verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het parkmanagement. Een mogelijkheid wordt wel geboden door het parkmanagement van een nieuw uitleggebied het parkmanagement van het oude bedrijventerrein op te laten nemen.

## 5.4 Financiering

De problematiek op bedrijventerreinen is voor een groot deel ontstaan door financiële overwegingen die gemeenten hanteren; enerzijds geld verdienen uit de (overmatige) gronduitgifte en anderzijds geld besparen op het onderhoud van deze bedrijventerreinen. Door deze aanpak is er een groot aantal tekortkomingen (leegstand, veroudering, verrommeling) op de huidige bedrijventerreinen ontstaan.

De herontwikkeling van bedrijventerreinen zal nog voor een groot deel afhangen van de financiële participatie door de overheid. Op dit moment zal een herontwikkelingsopgave vaak alleen maar geld kosten. Om die reden hebben verschillende ontwikkelingsmaatschappijen, herontwikkelingsmaatschappijen opgezet die de mogelijkheid hebben om in deze herontwikkelingsopgave financieel te participeren. Deze financiële participatie heeft ook weer gevolgen voor de betrokkenheid van private partijen.

### 5.4.1 Financiële participatie

De integrale aanpak[11] van herstructurering van een bedrijventerrein door BOM, LIOF en OostNV vraagt om investeringen in zowel de publieke als de private ruimte. De BHB, LHB en de HMO participeren financieel in herstructureringsprojecten en richten zich op de herontwikkeling van privaat eigendom op bedrijventerreinen. De investeringen die deze herontwikkelingsmaatschappijen doen, zijn bedoeld als hefboom. Het idee is dat de herontwikkelingsmaatschappijen een deel van het (financiële) risico en van de onrendabele top wegnemen waardoor andere (private) partijen (ontwikkelaars, beleggers en omliggende bedrijven) grotere investeringen zullen plegen.

De provincies Overijssel en Gelderland vallen beide onder OostNV. Overijssel heeft vrij recent een herontwikkelingsmaatschappij (HMO in 2009) opgericht die financieel participeert in de herstructureringsopgave. Gelderland heeft hier bewust niet voor gekozen (Provincie Gelderland, 2008). Toch moet er in beide gevallen sprake zijn van een rendabele businesscase.

Overijssel kan grotere herstructureringsopgaven op zich nemen doordat de HMO een onrendabele top kan wegnemen. Een voordeel van deze financiële participatie is dat het ontwikkelingsbedrijf langer in het traject actief betrokken blijft en dat de financiële impuls een verdergaande herstructurering mogelijk maakt. Een nadeel, volgens OostNV, is dat andere partijen afwachtend reageren op de zak met geld van de ontwikkelingsmaatschappij. Omdat Gelderland niet financieel participeert zijn de middelen en mogelijkheden van de ontwikkelingsmaatschappij (OostNV) beperkter dan die in Overijssel. Het voordeel hiervan is echter dat andere partijen, waaronder beleggers en ontwikkelaars, actiever meedenken in het proces. Dit maakt het draagvlak van de herstructureringsopgave groter.

## 5.5 Leertraject

De ontwikkelingsmaatschappijen werken vaak in opdracht van de gemeente(n). Een herstructureringsopgave komt niet vaak voor; gemeenteambtenaren zullen dit hooguit (een) enkele keer/keren meemaken. De gemeenten hebben daarom vaak (te) weinig ervaring met de herstructureringsopgave. Om die reden zoekt de gemeente een meer ervaren partij om deze opgave uit te voeren. Daarom is ervaring een belangrijke factor binnen de herontwikkelingsopgave. De ontwikkelingsmaatschappijen hebben deze ervaring inmiddels opgebouwd. Zij hebben veel kennis op het gebied van marketing, financiering en subsidie maar ook op alle (financiële) bijkomstigheden bij een herontwikkelingsopgave. Zij vormen daarnaast een spil tussen publiek en privaat en hebben daardoor ook kennis van de bedrijven, de huidige en toekomstige gebruikers.

[11] Samenwerken, samenhang, afstemming en gemeenschappelijkheid

# 6 PRIVATE PARTIJEN

De private partijen (projectontwikkelaars en beleggers) beginnen zich de laatste jaren ook op de markt van bedrijventerreinen, en de herstructurering hiervan, te oriënteren. De interesse hangt samen met het type herstructurering dat aan de orde is. Vooral als het gaat om transformatie van bestaande bedrijventerreinen is de interesse groot. Echter, het aantal ontwikkelaars en beleggers dat actief opereert in revitalisering en herprofilering, is veel minder groot. Dit kan de komende jaren veranderen.

Met een manifest hebben professionele beleggers en ontwikkelaars hun interesse in de ontwikkeling van bedrijventerreinen in Nederland kenbaar gemaakt. Provincies kunnen volgens de Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen de overgang naar een marktgerichte sector op zich nemen.

Dit hoofdstuk is ingedeeld conform de punten die zijn behandeld m.b.t. de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen in hoofdstuk 5. Op basis van opgedane bevindingen en het analysekader zijn gesprekken gevoerd met de vastgoedinvesteerders Protego Real Estate investors (Peter de Haas) en MN Services (George van Hooydonk) en met de private ontwikkelaars TCN Property Projects (Joost Grootenhuis) en Giesbers Gebiedsontwikkeling BV (John de Beijer). Daarbij komen de barrières en mogelijkheden aan de orde van de werkwijze van provinciale ontwikkelingsmaatschappijen om middels private betrokkenheid tot duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen te komen. Deze gesprekken zijn gevoerd na analyse van de gesprekken met de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen.

In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats onderzocht hoe de private partijen de huidige rol van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen zien en in hoeverre de ontwikkelingsmaatschappijen een **tussendoel** zijn tot meer private betrokkenheid. Daarnaast wordt gekeken wat volgens de private partijen een mogelijke invulling is van de rol van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen bij de herstructureringsopgave. In dit hoofdstuk zal ook duidelijk worden hoe de private partijen de barrières en het transitiepad (het doorbreken van barrières) zien.

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe staan de verschillende private partijen tegenover de aanpak van de ontwikkelingsmaatschappijen?
- Wat voor (on)mogelijkheden zien de private partijen in de aanpak van de ontwikkelingsmaatschappijen?
- Hoe staan beleggers en ontwikkelaren tegenover de overheid, gebruikers, private partijen, financiering en leertraject?

## 6.1 Overheid

De bedrijventerreinenmarkt wordt op dit moment gedomineerd door de overheid. Nieuwe ontwikkelingen en onderzoeken suggereren meer private betrokkenheid; echter, men is nog lang niet zo ver als bijvoorbeeld in de woning- en kantorenmarkt. Toch worden door de overheid stappen gezet naar een meer marktgeoriënteerde bedrijventerreinenmarkt. Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, opgezet door de provincie, werken voor de overheid maar vervullen een private rol bij het (her)ontwikkelen van bedrijventerreinen.

In deze paragraaf worden in de eerste plaats de provincies, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en gemeenten geanalyseerd vanuit het perspectief van de private partijen, t.w. beleggers en private ontwikkelaars. De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen werken in opdracht van de provincie. Maar hoe kunnen, volgens de private partijen, de provincie en de ontwikkelingsmaatschappijen de private betrokkenheid stimuleren? En welke rol zien zij daarbij weggelegd voor gemeenten?

### 6.1.1 Provincie

**Rol van de provincie**

Voor de beleggers is de regie- en afstemmingsrol van de provincies van doorslaggevend belang. Ook Giesbers als ontwikkelaar ziet een regie- en afstemmingsrol voor de provincie. Door zowel Giesbers als Protego wordt de regierol van de provincie, zoals die op dit moment wordt uitgevoerd, in Gelderland gewaardeerd.

Alle private partijen zijn het erover eens dat de regie en afstemming van bedrijventerreinen door de provincie strakker zal moeten. De provincie zal volgens de beleggers een veel dominantere rol moeten gaan spelen. In feite zouden de regie en afstemming voor hen op een nog hogere niveau in het Nederlandse overheidsbestel moeten plaatsvinden - bijvoorbeeld door het rijk of door een samenwerkingsverband van provincies (het InterProvinciaal Overleg (IPO)). Daarbij maakt de belegger een onderscheid tussen “goede”[12] en “slechte[13]” bedrijventerreinen; hij ziet voor de “slechtste” bedrijventerreinen een taak voor de provincie weggelegd omdat herontwikkeling daarvan niet haalbaar zijn voor private partijen.

[12] Voor de markt van herontwikkeling de meest aantrekkelijke bedrijventerreinen. Hieruit kunnen de meeste opbrengsten verwacht worden.

[13] Bedrijventerreinen die voor de markt zeer onaantrekkelijk zijn om te ontwikkelen. Dat kan enerzijds zijn doordat verwacht wordt dat men veel weerstand zal ondervinden door burgers of door het publieke gestel. Het kan ook komen doordat hieruit niet genoeg opbrengsten uit te genereren zijn. Toch kunnen deze een bepaald maatschappelijk belang hebben doordat hier wel behoefte naar is.

Ook de ontwikkelaars geven aan dat provincies de regie m.b.t. de herontwikkeling op de slechtere bedrijventerreinen moet oppakken. Een van de ontwikkelaars ziet de rol zoals deze geschetst wordt op uitvoerend gebied liever kleiner en ziet daarom meer in een samenvoeging van gemeenten (dit is vooral vanuit de associatie naar de provincie; personen en bedrijven associëren zich nationaal en lokaal met elkaar, provinciaal is dit veel minder sterk).

De provincie kan wel stimulerend en aanjagend werken volgens de ontwikkelaars. Beide ontwikkelaars geven dan ook duidelijk aan dat het beleid naar de gemeenten toe strakker moet. Dit vertaalt zich in minder nieuwe bedrijventerreinen en een focus op de vervangingsmarkt. Daarentegen mag er meer ruimte in het uitvoerende beleid (meer mogelijkheden binnen het bestemmingsplan) gegeven worden zodat er meer mogelijkheden zijn voor de herontwikkeling (bijvoorbeeld een groter aandeel van transformatie).

**Nieuwe en te herontwikkelen bedrijventerreinen**

De aanbodssturing (de uitgifte van nieuwe terreinen) van bedrijventerreinen is voor de belegger bepalend. Volgens de beleggers moet de overheid veel zuiniger zijn op de huidige voorraad en zou men meer moeten aansturen op een vervangingsmarkt (geen nieuwe bedrijventerreinen uitgeven maar oude bedrijventerreinen herstructureren). De aanbodssturing en vervangingsmarkt zijn punten die in het statement van beleggers[14] worden genoemd en die als veranderpunten in het rapport van Jorritsma[15] zijn opgenomen.

Door een van de beleggers wordt daarnaast ook aangegeven dat nieuwe bedrijventerreinen niet pertinent slecht hoeven te zijn aangezien ze de herontwikkeling kunnen ondersteunen. Ook beide ontwikkelaren geven aan dat nieuwe bedrijventerreinen, bijvoorbeeld uitleggebieden, de herontwikkelingsopgave kunnen ondersteunen. Het nieuwe bedrijventerrein kan daarbij een ondersteunende rol spelen voor het oude bedrijventerrein, bijvoorbeeld in de vorm van voorzieningen zoals woningen maar ook parkmanagement.

Toch moet de oprichting van nieuwe bedrijventerreinen zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Volgens de een van de ontwikkelaars kan het beperken van nieuwe bedrijventerreinen een doorslaggevende rol spelen om tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen te komen; “Dit brengt namelijk een stuk zekerheid dat private partijen wensen.” Nieuwe bedrijventerreinen zijn niet gewenst wanneer deze concurreren met herontwikkelde bedrijventerreinen op het gebied van de bedrijventerreinenmarkt.

[14] In dit statement geven verschillende beleggers aan welke maatregelen in voorzien moeten worden wil een meer prominente rol van beleggers beter tot zijn recht komen.

[15] In de Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen

**Provinciale en regionale samenwerking**

De beleggers zijn duidelijk voor een provinciale regierol. Binnen de door de provincie gevoerde regie zien zij voor de uitvoering een rol voor een mogelijke regionale of provinciale ontwikkelingsmaatschappij. Daarbij kunnen de regio's een bepaalde specialisatie hebben waarbij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen ook onderling samenwerken of concurreren. De uitvoering is echter voor beleggers minder belangrijk dan de regie en het beleid m.b.t. bedrijventerreinen. Een van de beleggers geeft aan dat zij in afstemming van nieuwe bedrijventerreinen op een zo hoog mogelijke schaal zien. Deze belegger ziet hier vooral potentie in een provinciale en interprovinciale samenwerking.

In tegenstelling tot de beleggers zien de private ontwikkelaars meer in een uitvoerende taak (in samenwerking met de private ontwikkelaar) van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen. De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen worden als te log ervaren. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen zitten dichter op de lokale markt en gemeenten dan de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en hebben daardoor meer kennis van en invloed op het proces van uitvoering dan de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen ook een vorm zijn van een collectief van gemeenten. Zoals eerder gezegd ziet een van de ontwikkelaars de provincie ook in een initiërende en stimulerende rol. Daarnaast zal de provincie zich moeten richten op de minder aantrekkelijke bedrijventerreinen (bedrijventerreinen waarvan op voorhand minder rendement te behalen valt en/of op politiek niveau problemen verwacht worden).

**Grond**

Beide beleggers zijn het oneens met de stelling dat er maar één aanbieder van grond is. Volgens hen bezitten, naast de overheid, vaak ook grote bedrijven grond. Aangegeven wordt dat ook door de overheid, via de betrokkenheid van verschillende gemeenten, wordt geconcurreerd. Deze onderlinge concurrentie, en de problemen die hieruit voortvloeien, wordt door hen als slecht ervaren. Kijkend naar de huidige problemen, prefereren de beleggers dat de uitgifte van grond in handen komt van één partij, bijvoorbeeld de provincie.

Ook beide ontwikkelaars geven aan dat een groot aantal (private) bedrijven de bedrijventerreinen bezit. De ontwikkelaars (her)ontwikkelen op dit moment op bedrijventerreinen die in het bezit zijn van private partijen. Voorbeelden hiervan zijn het Brain park van Philips. Daarnaast geven zij aan dat de overheid als enige aanbieder van grond geen probleem hoeft te zijn, zolang de uitgifte maar op regionale schaal gereguleerd wordt.

**Type herstructurering**

Het type herstructurering is voor een belegger niet van belang. Voor de belegger staat niet de ontwikkeling maar het eindproduct centraal. Wel geven beleggers aan dat er voor een stukje financiële verevening gezorgd kan worden bij een bepaalde vorm van transformatie, naar bijvoorbeeld

hoogwaardige kantoren en woningen. Naast deze financiële verevening zien zij ook dat transformatie een terrein kan versterken. Dit kan bijvoorbeeld door een stukje voorziening (zoals een restaurant, kinderdagverblijf of winkel) in te bouwen bij de transformatie.

Een van de ontwikkelaars geeft duidelijk aan dat transformatie en opwaardering van het terrein cruciaal zijn voor de haalbaarheid van een project. Volgens deze ontwikkelaar moet er meer gekeken worden naar woningen en kantoren; hoe kunnen deze gecombineerd worden in de herontwikkeling? De andere ontwikkelaar geeft aan dat een facelift vaak al voldoende kan zijn maar dat, afhankelijk van de situatie, ook transformatie nodig is. Vaak hebben bedrijven een hefboom nodig om opnieuw in het terrein te investeren.

Zowel beleggers als ontwikkelaars zien veel in transformatie. Dit komt vooral omdat transformatie verevening kan bewerkstelligen; middels die verevening kunnen elders op het terrein verliezen geleden worden die dan gecompenseerd worden door winsten op andere delen. Ook kan transformatie (van een deel van het terrein) een rol spelen bij het creëren van bepaalde gemeenschappelijke voorzieningen (zoals een kinderdagverblijf) die voor alle ondernemingen op het terrein van nut kunnen zijn. Daarnaast kan er een bedrijf gepositioneerd worden dat een trekkende rol heeft voor andere (uiteindelijk gewilde) bedrijven. Centraal bij de private partijen staat dat de overheid meer ruimte moet bieden aan het uitvoerende beleid en het mogelijk maken van een andere soort of andere manier van ontwikkelen.

**Her- en ontwikkelingsmaatschappijen**

De financiële participatie van ontwikkelingsmaatschappijen wordt door één van de beleggers als iets onzekers beschouwd. Deze belegger waardeert deze maatschappijen omdat er door hun betrokkenheid één regisseur van het herontwikkelingsproces is. De andere belegger gaat hier verder op in; zij zien het als taak voor de overheid om private betrokkenheid te stimuleren. Door private partijen te betrekken, en de daarmee ook private investeringen, is de overheid er zeker van dat zij niet te veel uitgeeft. De eerst genoemde belegger geeft ook aan dat de bedrijven, de gebruikers, voor een deel van de kosten moeten opdraaien. De bedrijven hebben immers al voldoende geprofiteerd van de lage prijzen.

Ook de ontwikkelaars zien niet veel positiefs in de financiële participatie van de overheid. Zij willen niet afhankelijk zijn van overheidsgelden. Dit zijn zij ook niet bij de huidige projecten van herontwikkeling die zij uitvoeren. Processen met betrekking tot subsidies zijn complex en duren vaak lang. Hiervan willen private partijen, in dit geval de ontwikkelaars, niet afhankelijk zijn. TCN en Giesbers zien voor de overheid, en dan vooral de gemeenten, een rol weggelegd om ruimte te bieden in het beleid om bijvoorbeeld andere ontwikkelingen te mogen realiseren.

Volgens een van de ontwikkelaars kan ook een private ontwikkelaar, net zoals de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, zich vasthouden aan een concept, zolang maar de ruimte wordt geboden om dat in eerste instantie te mogen ontwikkelen.

**Samenwerking met (her)ontwikkelingsmaatschappijen**

Beide beleggers geven aan dat de ontwikkelingsmaatschappijen een goede brug tussen privaat en publiek kunnen vormen. Eén belegger geeft expliciet aan dat zij een uitvoerende rol voor de regionale ontwikkelingsmaatschappijen zien weggelegd. De beleggers zouden daarnaast graag zien dat beleggers en ontwikkelaars eerder en makkelijker in het proces betrokken worden. Het beheer op de bedrijventerreinen zouden de beleggers zelf op zich willen nemen.

TCN heeft nog geen ervaring met het samenwerken met ontwikkelingsmaatschappijen, zij pakken de herontwikkelingsopgave zelf op. Zij zijn er overigens wel van overtuigd dat er samenwerking met de gemeente dient te zijn. Net zoals de beleggers ziet Giesbers de ontwikkelingsmaatschappijen als een goede samenwerkingspartner.

Volgens de ontwikkelaars is het afschermen van de markt door de overheid een probleem. Volgens hen moet de ontwikkelaars meer ruimte geboden worden. Het bieden van meer ruimte tot ontwikkeling in het bestemmingsplan, zou een taak kunnen zijn voor de ontwikkelingsmaatschappijen. Deze staan namelijk dicht bij de overheid en kunnen zich hierdoor als “onafhankelijke” partij tegenover de gemeente hard maken.

Ontwikkelaars zien wel een samenwerking wanneer het om rendabele projecten gaat. De onrendabele projecten zien zij , daarentegen, als taak voor de ontwikkelingsmaatschappijen. De ontwikkelaars zien in deze slechte projecten (nog) geen mogelijkheid om deze geheel zelf te ontwikkelen.

De samenwerking berust volgens Giesbers grotendeels op vertrouwen, dit moet in de loop der jaren, en door de daadwerkelijke uitvoering van projecten, opgebouwd worden. Het opbouwen van vertrouwen is een proces.

### 6.1.2 Gemeenten

Een van de beleggers geeft aan dat er binnen de overheid wrijving kan ontstaan door een provinciaal beleid dat aanstuurt op schaarste op bedrijventerreinen en het stimuleren van de verzakelijking. Door dit nieuwe beleid (het sturen op schaarste en het aantrekken van private partijen) van de provincie zullen de grondprijzen op bedrijventerreinen stijgen. Dit is ongunstig voor de bedrijvigheid (economie) in de betreffende gemeenten en is strijdig met eerder beleid dat juist aanstuurde op een lage grondprijs en dus aantrekkelijk maken voor bedrijven. De lage grondprijzen waren er om de economie in de gemeente te stimuleren en om de werkloosheid te reduceren.

Het "beleid is beleid"[16] principe van de gemeente, waarin geen ruimte is voor andere ontwikkelingsmogelijkheden, kan in de uitvoering voor ontwikkelaars voor beperkingen zorgen. De gemeente zal in de herstructureringsopgave meer ruimte in het beleid moeten bieden zodat er ruimte is voor bijvoorbeeld een "transformatieloop" (TCN). Bij een transformatieloop wordt er vooraf tussen gemeente en ontwikkelaar een eindbeeld afgesproken waar in verloop van bijvoorbeeld 20 jaar naar toe wordt gewerkt. In deze periode kunnen ook andere, meer tijdelijke, ontwikkelingen plaatsvinden die het proces naar het eindbeeld stimuleren. Ontwikkelingsmaatschappijen kunnen volgens beide ontwikkelaars een belangrijke rol spelen bij het creëren van ruimte voor deze transformatieloop. Als voorbeeld wordt het distributie centrum van BOL.com genomen. Deze zal andere bedrijven naar het terrein trekken, bijvoorbeeld koeriers bedrijven. Na verloop van tijd zal BOL.com vertrekken naar een ander terrein verhuizen waarbij de kunst zit in het behouden van de aangetrokken (gewenste) bedrijven.

## 6.2 Private partijen

De private betrokkenheid heeft ook implicaties voor de relatie tussen de private partijen onderling. Wanneer van beide partijen wordt verwacht dat zij een grotere rol krijgen, moeten zij ook samenwerken bij de uitvoering van de herontwikkelingsopgave. In dit deel van het onderzoek wordt gekeken naar hoe beleggers en ontwikkelaars hun eigen maar vooral de rol van de andere private partij zien bij de herontwikkelingsopgave.

### 6.2.1 Ontwikkelaar

Volgens MN Services en Protego komt een ontwikkelaar goed van pas; deze heeft namelijk kennis van de markt en heeft vaak een creatieve oplossing bij bepaalde problemen. Beleggers denken dat door de ervaring die private ontwikkelaars hebben in de markt, zij de markt zo kunnen veranderen dat deze aantrekkelijk is voor de beleggers om te investeren in bedrijventerreinen. De beleggers geven aan dat zij als belegger in de huidige praktijk niet snel zullen beleggen in bedrijventerreinen.

Volgens een van de ontwikkelaars hebben zij ook een "lange adem" om een bepaald concept uit te werken. Hierbij moet wel gezegd worden dat deze ontwikkelaar tevens belegger in bedrijventerreinen (in dit geval) is en kan zijn. Volgens dezelfde ontwikkelaar moet wel de ruimte geboden worden om bijvoorbeeld eerst andere ontwikkelingen op het terrein plaats te laten vinden. Daarnaast ziet de andere ontwikkelaar dat het 'verleiden' van een belegger tot de taak van de ontwikkelaar behoort, dit is

[16] Gemeenten hebben het bestemmingsplan als sterk rechtsmiddel om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, hieraan moeten zowel burgers als de overheid zich aan houden. Dit beleid houden zij ook voor de herontwikkeling aan waardoor een opwaardering, en dus vaak een andere functie, niet mogelijk is.

conform de suggesties van de beleggers zelf. Hierbij gaat de laatst genoemde ontwikkelaar er vanuit dat wil je tot een duurzame herontwikkeling komen, je de belegger als uitgangspunt moet nemen.

### 6.2.2 Belegger

Beide beleggers investeren nog niet in bedrijventerreinen. Dit zal volgens hen pas gebeuren wanneer er sprake is van enige schaarste op het gebied van bedrijventerreinen. Daarnaast is ook een regionale afstemming nodig. Volgens hen zijn beleggers de aangewezen persoon om het uiteindelijke beheer op zich te nemen; zij kunnen het geheel goed bijhouden en hebben een goede communicatie met de gebruikers waardoor duurzame bedrijventerreinen gerealiseerd kunnen worden.

Volgens de ontwikkelaars zullen beleggers niet beleggen wanneer er opnieuw kavelsgewijs (her)ontwikkeld wordt. Zij vinden dan ook dat zij, omdat zij meer kennis hebben van de markt, de juiste partij zijn om projecten aantrekkelijk te maken voor beleggers en beleggers te 'verleiden' om te beleggen. Ontwikkelaars zullen de herontwikkelingsopgave vanuit het project benaderen en niet vanuit individuele kavels. Hiermee wordt voor het gehele bedrijventerreinen een ontwerp gemaakt (niet alleen ruimtelijk maar ook organisatorisch) en wordt er niet vanuit het kavelniveau beredeneerd maar vanuit het bedrijventerrein als geheel.

De ontwikkelende belegger beheert de terreinen die zij herontwikkelt. Deze ontwikkelaar geeft aan dat zij op een terrein zullen blijven doorontwikkelen, "*Het water blijven geven*", waardoor een bedrijventerrein mee ontwikkelt en daardoor duurzaam is. De ontwikkelende belegger ziet beleggers niet blijven doorontwikkelen omdat deze te ver afstaan van de belegging (het bedrijventerrein). De ontwikkelende belegger werkt daarnaast veel samen met andere partijen die zijn geselecteerd omdat zij in bepaalde gebieden meer expertise hebben dan de ontwikkelaar. Voorbeelden hiervan zijn woningbouwverenigingen en de gebruikers zelf.

## 6.3 Gebruikers

Dit onderzoek richt zich op de herontwikkeling – waarbij uitgegaan wordt van de huidige situatie met bedrijven en gebouwen. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de private partijen de huidige gebruikers en bebouwing zien. Ook wordt er aandacht besteed aan parkmanagement omdat dit in sterke mate afhankelijk is van die huidige situatie.

### 6.3.1 Gevestigde bedrijven

De belegger geeft aan dat je "*iets moet doen*" met de huidige gebruikers. Beide beleggers geven aan dat de eigenaargebruikers rijp zijn voor "*heropvoeding*" die ervoor zal moeten zorgen dat de gebruikers

gaan huren in plaats van het vastgoed zelf te kopen. Dit wordt als een cultuuromslag gezien. Het huren van het vastgoed (van bijvoorbeeld een belegger) voorkomt dat het eigendom op de bedrijventerreinen versnipperd raakt.

Bedrijven zien het pand als pensioenvoorziening. Volgens de beleggers zouden zij in plaats daarvan beter in een gezamenlijk fonds kunnen investeren waardoor een bedrijf investeert in een terrein in plaats van in een pand. Hierdoor worden ook de risico's gespreid. Een strategische herverdeling, goede voorlichting aan bedrijven en het toepassen van de onteigeningswet (dit zou in samenwerking met de ontwikkelingsmaatschappijgoed kunnen) zouden volgens de beleggers er voor kunnen zorgen dat meer bedrijven huren op een bedrijventerrein. Daarnaast geeft de belegger aan dat de verdeling van bedrijventerreinen beter georganiseerd zou moeten worden, bijvoorbeeld naar functie en niet naar hindercategorie. Hierdoor kun je bepaalde typen bedrijven, die bijvoorbeeld elkaar versterken, beter aan elkaar koppelen.

De ontwikkelaars geven aan dat de herontwikkelingsopgave vanuit de gebruiker en het terrein moet worden benaderd en promoten het zogenaamde 'Bottum-up[17]' principe. In het project dat TCN zelf uitvoert, geven zij aan dat TCN het vastgoed naast verhuren ook verkopen. Dit doet TCN alleen wanneer het bedrijf betrokken blijft op het terrein, bijvoorbeeld in een parkmanagement. Giesbers geeft daarnaast aan dat de gebruikers geïnformeerd of overgehaald moeten worden om het vastgoed te verkopen en te huren of (wanneer zij toch willen investeren in een pensioenvoorziening) te beleggen in een fonds. De taak om gebruikers te informeren en over te halen is volgens een van de ontwikkelaars voor de ontwikkelingsmaatschappijen.

### 6.3.2 Type bebouwing

Beide beleggers geven aan dat de grote distributiehallen een goed voorbeeld zijn van aantrekkelijke beleggingen. Distributiehallen zijn namelijk gemakkelijk opnieuw te verhuren. Het belangrijkste vereiste is dat de bebouwing courant is en blijft. Er mag best korter gehuurd worden, maar het vastgoed zal, door de courantheid, gemakkelijk opnieuw verhuurbaar moeten zijn. Door deze courantheid worden de risico's geminimaliseerd. Dit minimaliseren van beleggingsrisico's staat centraal bij beleggers. Specialistische bedrijfspanden (vaak bedrijfsspecifiek) zijn afhankelijk van het bedrijf; wanneer het slecht gaat met het bedrijf, daalt de vastgoedwaarde. Deze afhankelijkheid tussen bedrijf en pand zal losgekoppeld moeten worden.

Ook de ontwikkelaars zijn het er over eens dat je courante gebouwen moet ontwikkelen. Het gebouw moet, volgens TCN, daarnaast ook een aantrekkelijke uitstraling hebben. Volgens hen kunnen creatieve oplossingen de courantheid van een gebouw waarborgen. Een voorbeeld wordt door TCN gegeven in de

[17] Informatie en organisatie gaan uit vanuit het individu, in dit geval de bedrijven en werknemers.

vorm van kleine bedrijfspanden waarbij het kantoorgedeelte binnen het gebouw vrij verplaatst, vergroot of weggehaald kan worden.

### 6.3.3 Parkmanagement

De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen richten zich in de beheerfase op parkmanagement. De beleggers zien het parkmanagement als hun taak, mits dit management voor het gehele of overgrote deel van het terrein geldt. De beleggers geven daarnaast aan dat parkmanagement ondersteund kan worden vanuit (nieuwe) uitleggebieden (nieuwe bedrijventerreinen die naast de oude bedrijventerreinen zijn gelegen). Hierbij wordt het parkmanagement van het nieuwe bedrijventerrein, het uitleggebied, gekoppeld aan het oude bedrijventerrein. Echter, de beleggers zijn nog niet betrokken bij beleggingen in bedrijventerreinen en hebben dus nog geen ervaring op dit punt. De ontwikkelaars zien parkmanagement als de ondersteunende maar ook beslissende factor voor een geslaagde gebiedsontwikkeling. Zij zien dan ook in dat dit in een zo vroeg mogelijk stadium van de gebiedsontwikkeling meegenomen moet worden.

## 6.4 Financiering

De financiering van de herontwikkelingsopgave is een belangrijk punt. De ontwikkelingsmaatschappijen gaan uit van een rendabele businesscase, al dan niet door inzet van eigen financiële middelen. Omdat sprake is van overheidsgelden zijn de ontwikkelingsmaatschappijen zeer voorzichtig met het betrekken van private partijen. Maar hoe staan deze private partijen tegenover financiële participatie van de overheid?

### 6.4.1 Financiële participatie

De beleggers zien voor hen geen veranderingen wanneer de overheid financieel participeert. Voor hen is alleen het eindproduct van belang. Zij geven overigens wel aan dat overheidsgelden nodig zullen zijn om een onrendabele top weg te nemen. Hoe dit toegepast kan en zal worden is voor hen niet duidelijk.

De ontwikkelaars vinden dat de financiële participatie beter gezocht kan worden bij de beleggers. Hiertoe moeten deze echter wel verleid worden. Zij geven zelfs aan dat zij niet afhankelijk willen zijn of verantwoording willen afleggen voor de eventuele gelden vanuit de overheid. Procedures voor het verkrijgen van subsidies zijn vaak te lang en complex en wegen daarom niet op tegen de eventuele financiële voordelen.

## 6.5 Leertraject

De ontwikkelingsmaatschappijen werken in opdracht van de gemeente en provincie. Doordat een herontwikkelingsopgave maar een enkele keer voor een gemeente voorkomt zoekt deze een meer ervaren partij om deze ten uitvoering te brengen, in dit geval de provinciale ontwikkelingsmaatschappij Ook de ervaringen van beleggers en ontwikkelaars zijn nog beperkt. Beleggers, met uitzondering van lokale investeerders, zijn nog nauwelijks betrokken op bedrijventerreinen. Een aantal van hen richt zich alleen nog op bepaalde typen panden, zoals bijvoorbeeld grote distributiehallen. Deze keuze betreft de courantheid van de panden. Daardoor heeft in de afgelopen jaren wel enigszins een verschuiving plaats gevonden naar een meer courante bouw op bedrijventerreinen. Ontwikkelaars ontwikkelen voornamelijk op bedrijventerreinen waarop zij bekend zijn. Giesbers richt zich op de markt in Gelderland. Zij geven aan dat wanneer zij in een andere provincie zouden ontwikkelen zij daar een nieuw bureau zouden opzetten. Giebers ziet de persoonlijke betrokkenheid op een bedrijventerrein als cruciaal. Ook TCN richt zich op een zo lokaal mogelijk terrein. Zij zijn op dit moment bezig met herontwikkeling van het bedrijventerrein waarop zij zelf gevestigd zijn.

# 7 INTEGRATIEKADER

Dit onderzoek gaat uit van de eerste stap naar verzakelijking door een regionaal georiënteerd samenwerkingsverband dat gevormd wordt door de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. Maar in hoeverre sluiten de werkzaamheden van deze ontwikkelingsmaatschappijen aan op de behoeften van de private partijen om bij de herstructurering van bedrijventerreinen betrokken te worden? En wat zou er nog moeten gebeuren om aan die behoeften tegemoet te komen?

Dit hoofdstuk combineert en vergelijkt de bevindingen van de overheid (H5) en de private partijen (H6) met betrekking tot de herontwikkelingsopgave. Per thema (conform de presentatie in voorgaande hoofdstukken) wordt een overzicht gegeven. In de eerste instantie wordt dit d.m.v. tekst gedaan, daarna wordt er in tabelvorm een overzicht gegeven van de barrières en mogelijkheden die gelden voor de verschillende partijen.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nieuw overzicht van barrières en van mogelijkheden om tot meer private betrokkenheid te komen. Deze barrières en mogelijkheden zijn in dit geval specifiek gerelateerd aan de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. Met behulp van deze nieuw gedefinieerde barrières en de daarbij horende mogelijkheden wordt een eerste indicatie gegeven van het **transitiepad,** echter zonder dit te definiëren. Dit gebeurt pas wanneer er een duidelijke afweging is gemaakt voor de keuze van barrières die in eerste instantie doorbroken dienen te worden en welke in een latere fase. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk (conclusies en aanbevelingen hoofdstuk 8).

In het nieuwe schema van barrières wordt ook teruggekoppeld naar de barrières opgenomen in het analysekader uit hoofdstuk 4. Dit overzicht is vergelijkbaar met het gebruikte analysekader en dient als basis voor het afsluitende hoofdstuk 8: conclusies en aanbevelingen.

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- Hoe worden de barrières, tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen, gedefinieerd in de praktijkinterviews?
- Hoe zijn de mogelijkheden tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen gedefinieerd in de praktijkinterviews?

## 7.1 Overheid

### 7.1.1 Concurrentie tussen gemeenten vormt een barrière

Het probleem is ontstaan bij de gemeenten. Door de gemeentelijke concurrentie op grondprijzen en uitgiftevoorwaarden (de in hoofdstuk 3 geschetste "flows of spaces") is de bedrijventerreinenmarkt onaantrekkelijk geworden voor professionele vastgoedontwikkelaars en -beleggers. Eigenlijk is de 'zakelijke' markt voor bedrijventerreinen - d.w.z. een markt waarop bedrijventerreinen onder normale, commerciële voorwaarden en dus met voldoende risicovoorzieningen en rendement worden verhandeld - nog zeer beperkt.

### 7.1.2 Intergemeentelijke of provinciale samenwerking

De regierol van de provincie is conform de rol van de overheid zoals gezien door de private partijen. ; Vooral beleggers vinden de regierol van de provincie, waarbij het gaat om de afstemming van oude maar vooral nieuwe bedrijventerreinen, van cruciaal belang. Op dit moment is er een start gemaakt met de toepassing van de SER-ladder, hierin wordt het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen beperkt. Echter, de SER-ladder is een advies en geen verplichting en richt zich alleen op het kwantitatieve aanbod van bedrijventerreinen.

Beleggers verwachten dat de regierol van de provincie nog meer op de voorgrond zal (moeten) treden. Het gaat er dan met name om, om het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen zo veel mogelijk te beperken, daarbij rekening houdend met het feit dat nieuwe bedrijventerreinen (vooral uitleggebieden) ook een toegevoegde waarde kunnen hebben. Een onderscheid kan daarbij gemaakt worden tussen kwantitatief nieuwe bedrijventerreinen (het aantal hectare bedrijventerreinen in het algemeen) en kwalitatief nieuwe bedrijventerreinen (deze hebben een toegevoegde waarde voor oude bedrijventerreinen of stimuleren de herstructureringsopgave, dus een specifiek als toegevoegde waarde).

### 7.1.3 Regie uitvoering van slechtste bedrijventerreinen bij provincie

De herontwikkelingsopgave ligt in belangrijke mate in handen van de provincie. De provincie heeft de regierol en beleidstaak en de uitvoering is in handen van de ontwikkelingsmaatschappij. Daarbij zou de verantwoordelijkheid voor de slechtste (grootste risico's en geen of weinig rendement) en/of de meer strategische bedrijventerreinen bij de provincie moeten liggen.

### 7.1.4 Provinciale ontwikkelingsmaatschappij te ver af van de uitvoering

Wat betreft de uitvoering zien de ontwikkelaars liever een samenwerking op een 'lager' niveau in plaats van met de provinciale ontwikkelingsmaatschappij. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een collectief van

gemeenten of een regionale ontwikkelingsmaatschappij. Dit heeft voornamelijk te maken met de betrokkenheid en kennis van die lagere overheid met/van het desbetreffende terrein.

### 7.1.5 Ruimte in het uitvoerend beleid

In lijn met het gegeven dat ontwikkelaars het liefst een samenwerking zien op zo laag mogelijk niveau, ligt het feit dat de private partijen meer ruimte willen zien in het uitvoerend beleid. De ontwikkelingsmaatschappijen kunnen een belangrijke 'bemiddelende' rol spelen tussen publieke en private belangen. Uit dien hoofde kunnen zij bij de gemeenten aandringen op meer ruimte in het uitvoerende beleid waardoor ook andere ontwikkelingen (zoals een stukje woningbouw, winkels of kantoren, maar ook in eerste instantie ongewenste bedrijven) mogelijk zijn.

### 7.1.6 Financiële participatie private kavels

De private partijen zien de financiële participatie van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen als een negatieve factor die de private betrokkenheid belemmert. Liever zien zij dat de overheid (zowel Rijk als gemeenten en provincies) zich richt op het betrekken van private partijen waardoor overheidsgelden niet (of minder) nodig zijn of beter besteed kunnen worden.

### 7.1.7 Afschermen van de bedrijventerreinenmarkt voor private partijen

Het liefst zien zowel de beleggers als ontwikkelaars, dat zij zo vroeg mogelijk in het ontwikkelingsproces betrokken worden. Daarnaast is meer openheid (van de overheid) naar het betrekken van private partijen essentieel, de markt wordt nu nog te veel afgeschermd. Essentieel is om vertrouwen tussen overheid en private partijen op te bouwen; dit is een proces dat tijd nodig heeft.

### 7.1.8 Ontwikkelingsmaatschappijen op zoek naar meest rendabele projecten

In eerste instantie zullen private partijen, net zoals de ontwikkelingsmaatschappijen op dit moment, zich richten op de meest rendabele (aantrekkelijke) projecten. Wanneer hieruit kennis en ervaring is opgedaan kan er een verschuiving plaatsvinden naar complexere en minder aantrekkelijke projecten.

### 7.1.9 Opnieuw kaveluitgifte en versnipperd eigendom

Als gevolg van het in het verleden gevoerde beleid is er sprake van een versnipperd eigendom op (verouderde) bedrijventerreinen. Dit versnipperde eigendom bemoeilijkt het aantrekken van private partijen. Bij de herontwikkeling door de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, waarbij vaak door de herontwikkelingsmaatschappijen op de private kavels wordt geïnvesteerd, is er na afloop weer sprake van een kaveluitgifte. Hierdoor herhaalt zich in feite het probleem.

### 7.1.10 Intentie tot betrekken van belegger

De ontwikkelingsmaatschappijen zien graag dat een belegger het beheer na de herontwikkeling op zich neemt maar dit gebeurt vooralsnog niet. De ontwikkelaars bevinden zich wel al op bedrijventerreinen die (in het geheel) in bezit zijn van een private grootgrondbezitter.

Tabel 8. Overzicht barrières en mogelijkheden met betrekking tot de overheid

| | Barrières | Mogelijkheden |
|---|---|---|
| **Gemeente** | • Concurrentie tussen gemeenten leidt tot overbodige nieuwe terreinen terwijl bestaande terreinen verouderen | • Intergemeentelijke of regionale samenwerking kan leiden tot afstemming |
| **Provincie** | • | • Regie over uitvoering van de "slechtste" bedrijventerreinen |
| **Provinciale ontwikkelingsmaatschappij** | • Provinciale ontwikkelingsmaatschappij staat te ver af van de uitvoering<br>• Financieel participeren op private kavels<br>• Op zoek naar meest rendabele projecten<br>• Opnieuw kaveluitgifte | • Uitvoering delegeren aan regionale ontwikkelingsmaatschappijen<br>• Ruimte maken voor het uitvoerend beleid<br>• Transformatie als middel<br>• Geen financiële participatie maar alleen procesmanagement en advies<br>• Intentie tot betrekken van belegger |
| **Belegger** | • Gebrek aan vertrouwen in beleggers | • Belang van opbouwen van vertrouwen tussen publieke en private partijen |
| **Ontwikkelaar** | • Onvoldoende ruimte in het uitvoerende beleid<br>• Onvoldoende vertrouwen in en kennis van ontwikkelaars | |
| **Eigenaargebruiker** | • Versnipperd eigendom | |

## 7.2 Private partijen

### 7.2.1 Beheer tot kwalitatieve lange levensduur door belegger

Volgens zowel de ontwikkelingsmaatschappijen als de private partijen moeten en kunnen beleggers (of een combinatie van belegger en ontwikkelaar (een voorbeeld is TCN)) een grotere rol spelen bij het beheer van bedrijventerreinen. Alle partijen zijn namelijk gebaat bij een kwalitatief lange levensduur van het betreffende bedrijventerrein.

### 7.2.2 Kavelsgewijze uitgifte van grond en tekort aan regie

De betrokkenheid van beleggers op bedrijventerreinen blijft tot nu toe echter uit en zal pas gerealiseerd worden wanneer een sterkere regionale regie aanwezig is en de markt veranderd van koop- naar huurmarkt. Ook de huidige kavelsgewijze uitgifte beperkt de betrokkenheid van beleggers.

### 7.2.3 Andere wijze van uitgifte van grond om belegger te verleiden

Een herontwikkelingsopgave moet meer als een project gezien worden. Men moet minder vanuit het individuele kavelniveau denken en meer vanuit het bedrijventerrein als geheel, het project, waarin een onderlinge samenhang heerst. Deze projectontwikkeling zou door een ontwikkelaar uitgevoerd worden waarbij (zoals gesuggereerd door Giesbers Gebiedsontwikkeling) een belegger verleidt zal moeten worden om te beleggen.

### 7.2.4 Toegevoegde waarde ontwikkelaars

Volgens de beleggers kunnen ontwikkelaars een belangrijke rol spelen. Zij hebben vaak een creatieve oplossing bij bepaalde problemen en hebben kennis van de markt. Ontwikkelaars zien deze mogelijkheden ook zolang zij maar de ruimte krijgen op het gebied van beleid.

### 7.2.5 Ervaringen met private ontwikkelaars

De ervaringen van ontwikkelingsmaatschappijen zijn verschillend. LIOF en OostNV zien een toegevoegde waarde van private ontwikkelaars op het gebied van creativiteit en oplossingen bij complexe ontwikkelingen. Daarnaast kennen ontwikkelaars de lokale markt beter en kunnen daardoor beter anticiperen. Hoewel een van ontwikkelingsmaatschappijen geen ervaring heeft met ontwikkelaars geeft deze aan geen toegevoegde waarde te zien in grond- en vastgoedontwikkelaars.

`

Tabel 9. Overzicht barrières en mogelijkheden met betrekking tot de private partijen

| | Barrières | Mogelijkheden |
|---|---|---|
| **Gemeente** | | |
| **Provincie** | | |
| **Provinciale ontwikkelingsmaatschappij** | • Kavelsgewijze uitgifte van grond<br>• Ziet geen toegevoegde waarde in ontwikkelaar | • Projectmatig denken over herontwikkelingsopgave<br>• Intentie tot betrekken van belegger |
| **Belegger** | | • Betrokkenheid bij beheer leidt tot kwalitatief lange levensduur van bedrijventerreinen |
| **Ontwikkelaar** | | • Verleiden van een belegger<br>• Creatieve invulling bij oplossing van bepaalde problemen<br>• Andere wijze van uitgifte van grond<br>• Kennis van de lokale markt |
| **Eigenaargebruiker** | | |

## 7.3 Gebruikers

### 7.3.1 Geen kavelsgewijze maar strategische herverdeling

Voor zowel de ontwikkelingsmaatschappijen als de private partijen vormen de reeds gevestigde bedrijven het uitgangspunt voor de herstructureringsopgave. De ontwikkelingsmaatschappijen praten met zowel de gebruikers als eigenaren (gezamenlijk de eigenaargebruikers); op basis daarvan ontstaat een nieuwe (functionele) kavelverdeling. De private partijen pleiten ervoor dat deze herverdeling op meer strategische wijze gebeurt waarbij bijvoorbeeld meer gekeken worden naar de functie in plaats van de nu veel gebruikte hindercategorie.

### 7.3.2 Huren van en beleggen in bedrijfspanden door gebruiker

Daarnaast is het van groot belang dat er een cultuuromslag plaatsvindt: van koop naar het huren van het pand. Hierdoor zal er meer kapitaal zijn voor de bedrijfsvoering. Willen de gebruikers toch beleggen in het vastgoed dan kan men bijvoorbeeld beleggen in een gezamenlijk beleggingsfonds op het terrein.

### 7.3.3 Versnipperd eigendom en onteigeningswet

Door zowel de ontwikkelingsmaatschappijen als de private partijen wordt het versnipperd eigendom op de huidige bedrijventerreinen als een probleem ervaren. De ontwikkelingsmaatschappijen geven hierbij aan dat daarom de onteigeningswet makkelijker toegepast zal moeten worden.

### 7.3.4 Ontwikkelen van courante gebouwen

De courantheid van de bebouwing is een ander belangrijk punt. De huidige bebouwing is vaak incourant en daardoor lastig door te verhuren of door te verkopen. Volgens zowel de ontwikkelingsmaatschappijen als private partijen kan hier een grote slag gemaakt worden door inschakeling van ontwikkelaars.

### 7.3.5 Parkmanagement versus Belegger

Een belangrijk onderdeel bij herstructurering is het verdere onderhoud van het openbaar gebied. De ontwikkelingsmaatschappijen doen dit door in een zo vroeg mogelijk stadium parkmanagement er bij te betrekken. Dit is echter lastig omdat gevestigde bedrijven niet verplicht zijn om hieraan deel te nemen. De ontwikkelingsmaatschappijen geven wel aan dat zij liever zien dat het beheer in handen van een belegger komt.

Hoewel beleggers nog niet betrokken zijn op het gebied van (publieke) bedrijventerreinen, zien de beleggers en ontwikkelaars het beheer als taak van de belegger. Omdat het een lastige opgave is om alle gevestigde bedrijven in het beheer te betrekken zullen vooraf creatieve oplossingen gezocht moeten worden om beleggers toch te verleiden om het beheer op zich te nemen.

**Tabel 10. Overzicht barrières en mogelijkheden met betrekking tot de gebruikers**

| | Barrières | Mogelijkheden |
|---|---|---|
| **Gemeente** | | • Toepassen van de onteigeningswet |
| **Provincie** | | |
| **Provinciale ontwikkelingsmaatschappij** | • Opnieuw kavelsgewijze uitgifte van grond | |
| **Belegger** | | • Gebruikers beleggen in gezamenlijk fonds<br>• Beheer van (publieke)_bedrijven-terreinen als taak voor beleggers |
| **Ontwikkelaar** | | • Strategische herverdeling van gronden<br>• Meer courante gebouwen in plaats van afstemming op de eerste eigengebruiker<br>• Verleiden van de belegger |
| **Eigenaargebruiker** | • Incourantheid van de bebouwing<br>• Versnipperd eigendom | • Cultuuromslag: huren in plaats van kopen |

## 7.4 Financiering

### 7.4.1 Weren van private partijen door het gebruik van subsidies

De herstructureringopgave is nauw verbonden met de daarvoor benodigde financiering. Over het algemeen is de herstructurering een verliesgevende aangelegenheid waardoor de overheid financieel bijdraagt (bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie). Omdat de overheid niet graag ziet dat publieke gelden naar private partijen vloeien wordt hun participatie enigszins bemoeilijkt. Ook de problematiek rond de ongeoorloofde staatssteun bemoeilijkt het aantrekken van private partijen.

### 7.4.2 Oplossingen ten aanzien van loskoppelen van overheidsgelden en private partijen

Tegelijkertijd geven de private partijen aan dat zij niet afhankelijk willen zijn van overheidsgelden. Creatieve oplossingen, tussen overheidsfinanciering en het betrekken van private partijen, moeten daarom gezocht worden. Hierin zullen de ontwikkelingsmaatschappijen en private ontwikkelaars een belangrijke rol spelen. Zo geeft een van de ontwikkelingsmaatschappijen aan dat de financiering los gekoppeld kan worden door de overheid alleen het (meest) onrendabele deel te laten ontwikkelen.

Op basis van de ervaringen van de ontwikkelingsmaatschappijen is duidelijk dat er een verschil in aanpak is tussen bijvoorbeeld Geldenland en de overige provincies (Noord-Brabant, Limburg en Overijssel). Gelderland kiest er bewust voor om financieel niet te participeren en wordt er een actievere rol verwacht van de andere partijen - gemeenten en private partijen. Voor de andere provincies geldt dat er een grotere financiële participatie van de ontwikkelingsmaatschappij verwacht wordt en dat de andere partijen meer een afwachtende positie zullen innemen. In beide gevallen is er overigens wel sprake van een rendabele businesscase.

Tabel 11. Overzicht barrières en mogelijkheden met betrekking tot de financiering

| | Barrières | Mogelijkheden |
|---|---|---|
| **Gemeente** | | |
| **Provincie** | • Weren van private partijen door het gebruik van subsidies | |
| **Provinciale ontwikkelingsmaatschappij** | | • Loskoppeling financiering en alleen het (meest) onrendabele deel laten ontwikkelen |
| **Belegger** | | |
| **Ontwikkelaar** | | • Creatieve oplossingen ten aanzien van financiering |
| **Eigenaargebruiker** | | |

## 7.5 Leertraject

Het leertraject en de daaruit vloeiend ervaring spelen een belangrijke rol. Herontwikkelingsopgaven worden maar een enkele keer uitgevoerd in een gemeenten, hierdoor is er een gebrek aan ervaring aan die kant. Ontwikkelingsmaatschappijen hebben op dit moment die ervaring wel. Door deze ervaring worden ontwikkelingsmaatschappijen betrokken bij herstructureringsopgaven. Ontwikkelaars en beleggers zien deze ervaring en kennis ook bij private partijen. Zo hebben de ontwikkelaars kennis van en ervaring met de lokale markt en hebben de beleggers kennis van courantheid van en beleggingen in vastgoed. De ervaring van private partijen bij de herstructurering van bedrijventerreinen is nog echter vrij beperkt en zou opgebouwd moeten worden.

Tabel 12. Overzicht barrières en mogelijkheden met betrekking tot het leertraject

| | Barrières | Mogelijkheden |
|---|---|---|
| **Gemeente** | • Gebrek aan ervaring bij herontwikkelingsopgave | |
| **Provincie** | | |
| **Provinciale ontwikkelingsmaatschappij** | • Geen/weinig ervaring met private betrokkenheid | • Ervaring met herontwikkelingsopgave |
| **Belegger** | | • Kennis van beleggingen |
| **Ontwikkelaar** | | • Kennis van ontwikkelen en lokale markt |
| **Eigenaargebruiker** | | |

## 7.6 Conclusie

Het schema (tabel 13), dat op de volgende pagina is weergegeven, geeft alle barrières en mogelijkheden weer zoals die in de voorgaande paragraven per paragraaf zijn weergegeven. In dit schema is duidelijk te zien bij welke actor (wie) welke barrière en/of mogelijkheid (wat) ligt.

Het hiernaast weergegeven schematisch overzicht van barrières en mogelijkheden m.b.t. private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk (8).

Tabel 13. Overzicht van barrières en mogelijkheden per actor

| | Barrières | Mogelijkheden |
|---|---|---|
| **Gemeente** | • Gebrek aan ervaring bij herontwikkelingsopgave<br>• Concurrentie tussen gemeenten leidt tot overbodige nieuwe terreinen terwijl bestaande terreinen verouderen | • Intergemeentelijke of regionale samenwerking kan leiden tot afstemming<br>• Toepassen van de onteigeningswet |
| **Provincie** | • Onvoldoende regie op uitgifte bedrijventerreinen | • Uitleggebieden kunnen een ondersteunende rol hebben<br>• Regie over uitvoering van de “slechtste” bedrijventerreinen<br>• Ontwikkeling op basis van functie in plaats van hindercategorie<br>• Onteigeningswet makkelijker toepassen |
| **Provinciale ontwikkelingsmaatschappij** | • Provinciale ontwikkelingsmaatschappij staat te ver af van de uitvoering<br>• Financieel participeren op private kavels<br>• Op zoek naar meest rendabele projecten<br>• Opnieuw (individuele) kaveluitgifte<br>• Geen/weinig ervaring met private betrokkenheid | • Herontwikkeling beschouwen als een project<br>• Uitvoering delegeren aan regionale ontwikkelingsmaatschappijen<br>• Ruimte maken voor het uitvoerend beleid<br>• Transformatie als middel<br>• Geen financiële participatie maar alleen procesmanagement en advies |
| | • Uitvoeren van private taken<br>• Ziet geen toegevoegde waarde in ontwikkelaar | • Loskoppeling financiering en alleen het (meest) onrendabele deel laten ontwikkelen<br>• Intentie tot betrekken van belegger |
| **Belegger** | • Gebrek aan kennis en vertrouwen<br>• Kavelsgewijze uitgifte belemmert participatie | • Opbouwen van relatie met overheid en ontwikkelingsmaatschappij en kennis- en informatie-uitwisseling<br>• Andere wijze van uitgifte van grond<br>• Beheer tot kwalitatief lange levensduur van bedrijventerreinen<br>• Beheer van (publieke)_bedrijven-terreinen als taak voor beleggers<br>• Kennis van beleggen |
| **Ontwikkelaar** | • Onvoldoende ruimte in het uitvoerende beleid<br>• Onvoldoende vertrouwen in en kennis van ontwikkelaars | • Opbouwen van relatie met overheid en ontwikkelingsmaatschappij en kennis en informatie uitwisseling<br>• Kennis van ontwikkelen en van de lokale markt<br>• Creatieve oplossingen voor bepaalde problemen, inclusief financiering van herontwikkeling |
| **Eigenaargebruiker** | • Versnipperd eigendom | • Cultuuromslag: huren in plaats van kopen<br>• Meer courante gebouwen in plaats van afstemming op de eerste eigengebruiker<br>• Mogelijkheid van beleggen in gemeenschappelijk fonds in plaats van gebouwen |

# 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk geeft, middels de slotconclusies, een reflectie ten aanzien van de centrale vraagstelling zoals weergegeven in paragraaf 1.4:

***"Wat moet in het samenwerkingsproces veranderd worden, wil men tot meer private betrokkenheid komen om tot duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen te komen?"***

Met behulp van de volgende deelvragen zal antwoord gegeven worden op de centrale vraagstelling:

- Zijn de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen een tussendoel om in het samenwerkingsproces tot meer private betrokkenheid te komen?
- Wat zijn de mogelijkheden in het samenwerkingsproces barrières tot meer private betrokkenheid te doorbreken?
- Welke barrières dienen in de eerste plaats doorbroken te worden wil men tot duurzame bedrijventerreinen komen?
- Hoe nu verder?

De resultaten van de voorgaande hoofdstukken, waarin de meningen van de geïnterviewde partijen zijn weergegeven en vergeleken, worden hier samengebracht om daar conclusies uit te trekken en advies uit te brengen. Dit is de koppeling tussen theorie en praktijk. In dit hoofdstuk wordt aangegeven en beargumenteerd wat de eerstvolgende stappen in het samenwerkingsproces dienen te zijn wil men tot meer private betrokkenheid te komen om op die manier duurzame herontwikkeling van bedrijventerreinen te realiseren.

Dit hoofdstuk is opgebouwd rond de begrippen van paragraaf 3.6: streefbeeld, tussendoelen en transitiepad. Eerst wordt het **streefbeeld** nog eens duidelijk geformuleerd. Vervolgens wordt er ingegaan op op de vraag in hoeverre de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen een **tussendoel** vormen. Vanuit de barrières en mogelijkheden wordt uiteindelijk het **transitiepad** aangegeven. Dit wordt gedaan door het benoemen en onderbouwen van de barrières die het eerst doorbroken moeten worden, het eerste deel van het transitiepad.

## 8.1 Duurzaamheid als streefbeeld

Het onderzoek is gestart vanuit mijn perceptie van de verrommeling in Nederland en de rol die bedrijventerreinen daarin spelen. De problematiek rond bedrijventerreinen ligt vooral in de leegstand en veroudering van deze bedrijventerreinen en de plaatsing van nieuwe bedrijventerreinen in het

(natuurlijk) landschap. Om de verrommeling van bedrijventerreinen tegen te gaan zijn duurzame bedrijventerreinen nodig. Duurzame bedrijventerreinen hebben in de eerste plaats een lange(re) levensduur. Daarnaast hebben zij een kwalitatief beter uiterlijk waardoor ze door de maatschappij geaccepteerd worden.

Het streefbeeld is dan ook om tot duurzame bedrijventerreinen te komen. Volgens de Ministeries van EZ en VROM kunnen private partijen, ontwikkelaars en beleggers, de herontwikkelingsopgave tot duurzame bedrijventerreinen stimuleren. De verzakelijking is in dit onderzoek het transitiepad tot duurzame bedrijventerreinen.

**Beleggers**

De verschillende aspecten verbonden met de belangen van de belegger lopen parallel met beleidsdoelen van de overheid om tot duurzame bedrijventerreinen te komen. Het eerste aspect heeft betrekking op het duurzaam beheer. Samen met een optimale inrichting en gebruik van ruimte zal dit de verrommeling van het landschap tegengaan.

Daarnaast zal een belegger zich ook richten op de gebruiker. Hierbij kan gedacht worden aan voorzieningen, klantgerichte productontwikkeling en een “gezond” en flexibel leef- en werkmilieu.

**Private ontwikkelaars**

De marktkennis, de kennis van het ontwikkelen en het komen tot creatieve oplossingen zullen tot de herontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen leiden. Ontwikkelaars zijn gebaat bij een duurzame (kwalitatieve) ontwikkeling, dit levert niet alleen meer opbrengsten maar ook een goede naam.

## 8.2 De provinciale ontwikkelingsmaatschappij als tussendoel

In paragraaf 3.6 werd aangenomen dat de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen een tussendoel vormen tot meer private betrokkenheid. De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen ondersteunen de herontwikkelingsopgave bijvoorbeeld op het gebied van kennis, proces- en projectmanagement en/of financiën en zijn dus, zoals eerder is aangegeven, gericht op de uitvoering.

In tegenstelling tot wat werd aangenomen vormen de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen geen goed tussendoel tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. De aanname was gebaseerd op de aanbeveling van Noordanus (2008), maar ook van de Ministeries van EZ en VROM, die pleit voor een meer regionale aanpak van de herstructureringsopgave.

Op basis van de literatuur is een tussendoel een moment waarop een aantal barrières doorbroken worden. Dit is op dit moment nog niet het geval bij de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen.

Door zowel de ontwikkelingsmaatschappijen als de private partijen wordt aangegeven dat de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen een belangrijke rol kunnen vervullen om tot meer private betrokkenheid te komen. Deze nieuwe invulling van de rol van ontwikkelingsmaatschappijen wordt in de volgende paragraven, waarin het samenwerkingsproces wordt beschreven, verder uitgewerkt.

## 8.3 De vorming van het transitiepad

Het streefbeeld, duurzame bedrijventerreinen, is het toekomstbeeld waarin problemen en knelpunten, die zijn gerelateerd aan de huidige situatie, zijn opgelost. Het transitiepad, in dit geval de private betrokkenheid, beschrijft één van de routes van het heden naar dat streefbeeld.

Omdat het voorgestelde 'overall' transitiepad de private betrokkenheid betreft richt dit pad zich op:

- het **aantrekkelijk** maken van de markt voor bedrijventerreinen voor **beleggers** en
- het **mogelijk maken** om **ontwikkelaars** in te schakelen.

De kracht van het transitiepad is dat de verandering een geleidelijk proces is waarmee in eerste instantie niet alle barrières doorbroken worden. Dit proces moet vormgegeven worden waarbij eerst de stappen genomen worden waarmee wordt het meeste bereikt. Daarbij versterkt de ene stap (het doorbreken van een barrière) de volgende stap.

In hoofdstuk 7 (integratiekader) is een overzicht gegeven van de verschillende barrières en mogelijkheden m.b.t. de private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. In deze paragraaf vindt een koppeling plaats tussen de barrières en de daarbij behorende mogelijkheden.

Tot nu toe zijn alle barrières en mogelijkheden tot meer private betrokkenheid ter sprake gekomen. Gezien de focus van dit onderzoek op het samenwerkingsproces tussen de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen richt dit deel zich alleen op het samenwerkingsproces.
Een eerste punt van aandacht betreft de vraag wat de **basis voorwaarden** zijn voor meer private betrokkenheid vanuit het samenwerkingsproces.

Vervolgens worden voor het **samenwerkingsproces** tussen de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en private partijen de eerste stappen aangegeven die moeten leiden tot meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. In deze punten worden de belangrijkste oplossingen voor

het samenwerkingsproces gegeven. Deze oplossingen hebben de grootste invloed op het bereiken van het streefbeeld en hebben betrekking op:

- Meer flexibiliteit in het uitvoerend beleid van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen
- Financiële participatie van de ontwikkelingsmaatschappijen alleen op de "slechtste" bedrijventerreinen
- Erkenning van de toegevoegde waarde van de project ontwikkelaar en
- Pilot projecten om de samenwerking tussen publieke en private partijen in de praktijk te toetsen.

Een aantal barrières zal pas later op het transitiepad doorbroken worden afhankelijk van de mate van succes in het slechten van eerdere barrières of het toepassen van oplossingen. Deze punten worden genoemd in de **aanbevelingen**.

In de opbouw van de verschillende punten, die zijn gebaseerd op de barrières en mogelijkheden, wordt eerst de barrière genoemd en daarna de betreffende mogelijkheid, de oplossing.

### 8.3.1 Basisvoorwaarde

**Voer een markttechnisch uitgiftebeleid**

Het gebrek aan schaarste op de bedrijventerreinenmarkt maakt de markt onaantrekkelijk voor private partijen. In recente onderzoeken, o.a. Olden 2010, wordt aangegeven dat de groei van het areaal bedrijventerreinen blijft toenemen. Daarom is het nodig dat een forse neerwaartse bijstelling van de planningsopgave wordt bereikt. Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

De uitgiftestrategie, de uitgifte van nieuwe en/of geherstructureerde bedrijventerreinen, is in handen van de individuele gemeenten maar zou nu in handen van de provincie moeten. Omdat er op dit moment nog te weinig sprake is van schaarste zou de uitgifte meer vanuit de markt, of het marktdenken, moeten komen.

Een markttechnisch uitgiftebeleid stuurt aan op schaarste, waarbij nieuwe bedrijventerreinen zoveel mogelijk geweerd worden. Hierdoor wordt er sneller aan de commerciële voorwaarden van schaarste en competitie op het gebied van de markt van bedrijventerreinen voldaan.

De ontwikkelingsmaatschappijen staan vanuit hun achtergrond dichter bij de markt dan de provincie en hebben een beter idee van de kwalitatieve en kwantitatieve vraag en aanbod. Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen daarom een grotere rol spelen in het uitgiftebeleid waardoor een meer vraaggerichte markt ontstaat.

### 8.3.2 Eerste stappen op het transitiepad; het samenwerkingsproces

**De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen opperen voor een meer flexibel uitvoerend beleid**

Omdat de private partijen bij de herontwikkelingsopgave worden beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden zien zij veel in een flexibel uitvoerend beleid bij de herstructureringsopgave. Bij een flexibel uitvoerend beleid kan men onder andere denken aan een aanpassing van het bestemmingsplan waardoor bijvoorbeeld deels transformatie of een categorisering op basis van economische functie (in plaats van hindercategorie) mogelijk wordt gemaakt.

Het instrument bestemmingsplan ligt in handen van gemeenten, de gemeente is dus degene die de meer flexibiliteit in het bestemmingsplan kan leveren. Dit gebeurt tot op heden niet of nauwelijks. Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen werken vanuit de betrokken gemeenten. Op basis van de directe relatie met de gemeenten en hun ervaring met de herontwikkelingsopgave, kunnen zij aandringen op flexibeler uitvoerend beleid.

**Financieel participeren door ontwikkelingsmaatschappijen alleen op de "slechtste" bedrijventerreinen**

In het huidige uitvoeringsbeleid wordt er door een aantal ontwikkelingsmaatschappijen financieel geparticipeerd in de herontwikkelingsopgave. De verdeling van de transactiekosten (een van de barrières in het analysekader) tussen de private partijen en gemeenten is hierdoor scheef. Dit komt doordat de ontwikkelingsmaatschappijen de kosten niet vanuit de (her)ontwikkeling terug hoeven te verdienen terwijl een private ontwikkelaar de kosten die gemaakt worden minimaal moeten terugverdienen.

Daarom zou alleen de (her)ontwikkeling van de economisch slechte maar maatschappelijk belangrijke bedrijventerreinen (waarbij grote risico's en lage opbrengsten verwacht worden) tot de ontwikkelingstaak van de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen moeten behoren. Bij deze bedrijventerreinen valt te verwachten dat de kosten niet verevend kunnen worden met de (eventuele) opbrengsten. Omdat er niet genoeg opbrengsten zijn en te veel kosten gemaakt moeten worden is deze markt van slechte bedrijventerreinen niet aantrekkelijk voor private partijen om te herontwikkelen.

Het is begrijpelijk dat deze verandering in de invulling van de uitvoering van de herontwikkelingsopgave op veel tegenstand zal stuiten. Niet alleen omdat de kosten voor de overheid van de herontwikkeling relatief, per hectare, toenemen. Ook zal er de verandering van rol niet door de provinciale ontwikkelingsmaatschappij geambieerd worden omdat de uitvoering (en de mogelijke beperking hiervan) een belangrijke taak is. Maar de vernieuwde rolverdeling zal in de eerste plaats de private betrokkenheid bevorderen, een van de strategische lijnen van de overheid (Noordanus). Daarnaast zullen ook de "slechtste" bedrijventerreinen opgepakt worden. Door deze parallelle aanpak, gekenmerkt door herontwikkeling van de slechtste bedrijventerreinen te leggen bij de ontwikkelingsmaatschappijen

en die van de goede bedrijventerreinen bij de private partijen, zal de totale herstructureringsopgave sneller gerealiseerd kunnen worden.

**Private ontwikkelaar is een toegevoegde waarde in de herontwikkelingsopgave**

Een grote uitdaging om tot duurzame bedrijventerreinen te komen ligt in het verleiden van beleggers om inderdaad te beleggen in bedrijventerreinen. Hoewel het analysekader aangeeft dat het karakter van de projectontwikkelaar moeilijk aansluit op de huidige markt van bedrijventerreinen, zien zowel de private partijen als de meeste ontwikkelingsmaatschappijen een grote rol weggelegd voor de projectontwikkelaar in het verleiden van de belegger.

Ontwikkelingsmaatschappijen die ervaring hebben met samenwerking met een ontwikkelaar beschouwen deze samenwerking als positief, vooral bij de complexere projecten. Dit heeft voornamelijk te maken met hun creatieve invulling, kennis van ontwikkeling en kennis van de markt. Hieruit blijkt dat de ervaring met het samenwerken met private ontwikkelingsmaatschappijen (de praktijk) belangrijk is om daadwerkelijk stappen in de richting van publiek-private samenwerking te zetten. Een uitwisseling van ervaringen met ontwikkelaars onder de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen om het “onbekend is onbemind” aan te pakken wordt daarom aanbevolen (zie ook hierna).

Door het betrekken van private ontwikkelaars zal de herontwikkelingsopgave meer vanuit de markt, de vraag, opgepakt worden. Het marktdenken in combinatie met de creativiteit van de projectontwikkelaar kan goede oplossingen geven voor een groot aantal problemen. Voorbeelden hiervan zijn het ontwikkelen van courante gebouwen, waardoor gebouwen gemakkelijker opnieuw verhuurbaar zijn, en een categorisering op economische functie die een gebruiker meer verbindt aan een terrein dan een categorisering op hindercategorie. Dat een gebruiker zich verbonden voelt met een bedrijventerrein, en daardoor hier sneller en langer op zal blijven, resulteert in meer zekerheid voor een belegger.

**Voer pilot projecten uit om kennis op te doen**

Het verschil in inzicht van de ontwikkelingsmaatschappijen met betrekking tot de ontwikkelaars is opmerkelijk. Op basis van het vorenstaande kan geconcludeerd worden dat ervaringen en kennisuitwisselingen belangrijk zijn maar dat deze tot nu toe nog beperkt zijn. In lijn met het gebrek aan kennis van elkaar is er ook een gebrek aan praktijk referenties op het gebied van herstructureringsopgaven (op dit moment worden pilot projecten, zoals Plabeka van provincie Noord-Holland, uitgevoerd op overheidsniveau), laat staan een herstructureringsopgave in samenwerking met private partijen.

Om kennis en praktijk ervaring voor de toekomst te vinden zullen aangrijpingspunten, ervaringen en gegronde conclusies die op de praktijk zijn geënt, gecreëerd moeten worden. Pilot projecten kunnen hiervoor een belangrijke basis vormen. Inschakeling van personen die ervaringen hebben met zowel de

private als publieke kant kan hierbij instrumenteel zijn en onderling begrip en kennis vergroten. Ook kunnen in pilot projecten verschillende andere aannames (deze komen terug in de aanbevelingen) getoetst worden.

## 8.4 Conclusie

Toepassing van de hiervoor besproken mogelijkheden tot het doorbreken van de barrières maakt het mogelijk om de eerste stappen te zetten naar meer private betrokkenheid. Wanneer deze stappen worden toegepast kan dit als een nieuw tussendoel gedefinieerd worden. Hoe men vanaf daar verder tot het streefbeeld, duurzame bedrijventerreinen door middel van meer private betrokkenheid, kan komen is pas duidelijk als men weet wat het resultaat is van de hierboven genoemde initiatieven.
Barrières zoals de financiële participatie door de ontwikkelingsmaatschappijen en de toegevoegde waarde van private ontwikkelaars, hangt bijvoorbeeld af van de ervaringen die opgedaan worden in de pilot projecten. Ervaringen met zaken die op dit moment nog vrij onzeker zijn kunnen met behulp van die pilot projecten worden getest. Vanuit hier kan weer verder worden gekeken.

Zoals “De Engel van graniet” (2009) aangeeft; de snelle wisselwerking tussen praktijk en wetenschap is een beproefde methode in het domein van de gebiedsontwikkeling. Het woord is dus nu weer aan de praktijk.

**Kortom, meer private betrokkenheid is een kwestie van doen!**

## 8.5 Aanbevelingen

De aanbevelingen gaan in de eerste plaats in op de overige barrières en mogelijkheden van meer private betrokkenheid bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen. Het tweede deel van de aanbevelingen bestaat uit aanbevelingen tot verdieping en/of vervolgstudies.

### 8.5.1 Aanbevelingen tot vervolg van doorbreken van barrières

In het transitiepad worden niet direct alle barrières doorbroken. In eerste instantie zullen de vier, hiervoor beschreven, barrières doorbroken worden. Daarna kunnen ook de volgende punten, barrières en mogelijkheden, behandeld worden, afhankelijk van de resultaten die zijn geboekt met het doorbreken van de eerste barrières.

Deze punten hebben meer betrekking op de andere thema's uit het analysekader (buiten de overheid en private partijen, gezamenlijk het samenwerkingsproces), te weten de gebruikers, de kennis en de financiering van de herontwikkelingsopgave.

**Gebruik de kennis van ontwikkelaars en beleggers in een zo vroeg mogelijke fase**

Private partijen zullen zich niet binden aan een herstructureringsopgave wanneer zij pas in een later stadium bij het ontwikkelingsproces,, als belangrijke keuzes al gemaakt zijn en hun invloed (te) klein is, betrokken worden. Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen zien graag het beheer van een een industrieterrein in handen komen van een belegger maar noch belegger noch de private ontwikkelaar zullen dit doen als zij onvoldoende invloed hebben gehad waardoor de herontwikkelingsopgave vaak niet aan bepaalde marktvoorwaarden voldoet.

Om hun (markttechnisch)-inzicht te kunnen gebruiken, zullen ontwikkelingsmaatschappijen private ontwikkelaars en beleggers eerder moeten betrekken bij de herontwikkelingsopgave. Alleen dan kan effectief gebruik gemaakt worden van de brede kennis en informatie die deze partijen hebben bij het vinden van alternatieve oplossingen.. Door deze private kennis zal een belegger sneller in het bedrijventerreinen beleggen en daardoor het beheer op zich nemen, dit waarborgt vervolgens duurzame bedrijventerreinen.

**Bekijk de herontwikkelingsopgave vanuit het project en ga niet terug naar de kaveluitgifte**

Door de huidige werkwijze van de ontwikkelingsmaatschappijen middels de uitgifte van kavels, blijft de betrokkenheid van beleggers uit. Het is daarom aan te bevelen om een te herstructureren bedrijventerrein te beschouwen als een project met een eigen concept dat voor het gehele terrein telt. Doordat een bedrijventerrein als een samenhangend geheel wordt gezien (en niet op kavelniveau) zullen zij aantrekkelijker worden voor beleggers. Wanneer deze beleggers in bedrijventerreinen investeren en het beheer op zich nemen zal dit veroudering helpen tegengegaan en het ontstaan van duurzame bedrijventerreinen bevorderen. Ontwikkelaars hebben hier ervaring in en kunnen daarom hier een sleutelrol spelen.

**Bekijk een project vanuit de gebruiker**

Op dit moment wordt de markt van bedrijventerreinen bediend om voldoende bedrijventerreinen beschikbaar te stellen. Echter de gebruiker, de bedrijven, hebben geen binding met het terrein en verhuizen gemakkelijk waardoor oude bedrijventerreinen snel leeglopen vaak met achterlating van de economisch minder succesvolle bedrijven.

Het bedienen van de gebruiker resulteert in een tevreden gebruiker die langer op het bedrijventerrein zal blijven. Dit is ook gunstig voor de belegging van de belegger. Toekomstige gebruikers dienen dan ook

in een vroeg stadium bij de (her)ontwikkeling worden betrokken – een ander facet van de 'bottom-up' benadering.

**Scheidt overheidsgelden van private partijen**

Uit dit onderzoek blijkt ook dat marktpartijen niet op zoek zijn naar subsidies die vaak aan regels en voorwaarden verbonden zijn en om een hoop administratieve "rompslomp" vragen waaraan private partijen zich niet willen binden. Daarnaast ziet de overheid overheidsgelden niet graag doorvloeien naar private partijen.

Om problemen te voorkomen zullen subsidies (of overheidsgelden in het algemeen) losgekoppeld moeten worden van de private partijen. Wanneer bijvoorbeeld de provincie en/of ontwikkelingsmaatschappij inziet dat een bepaald (deel van een) project niet haalbaar is omdat verwerving en herontwikkeling van grond te kostbaar zijn, kan een ontwikkelingsmaatschappij er voor kiezen alleen dit (onrendabele) deel op zich nemen.

### 8.5.2 Aanbevelingen tot vervolg & verdieping

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen de volgende suggesties voor vervolg onderzoek worden gedaan:

**Verder op pad naar de verzakelijking tot duurzame bedrijventerreinen 2.0**

De ervaringen met private betrokkenheid bij de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen is nog zeer beperkt. Verder vervolgonderzoek zou kunnen worden gedaan naar de nieuwe ervaringen, successen en barrières die opkomen na slechting van de eerste reeks van barrières die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de verdergaande verzakelijking van herstructureringsopgave.

**Invulling van de rol van beleggers op bedrijventerreinen**

Het succes van de herstructureringsopgave hangt in belangrijke mate af van het toekomstig beheer van de industrieterreinen. Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat men ambieert dat het beheer in handen komt van een belegger. Op dit moment voeren beleggers nog niet het beheer van de bedrijventerreinen en volgens hen zal het nog enige tijd duren (waarin veel veranderd moeten worden) wil dit wel gebeuren. Daarnaast wordt er gesuggereerd dat lange beleggingen vanuit beleggers niet lang genoeg zijn voor bedrijventerreinen, tussen de 7 en 10 jaar. Maar minder grote rendementen (die verwacht worden op bedrijventerreinen) betekenen vaak een langere looptijd. Kortom veel onduidelijkheid over de eventuele uitwerking van het betrekken van beleggers.

Daarom zou een studie naar de eventuele invulling van de rol van beleggers bij het beheer van bedrijventerreinen een toegevoegde waarde zijn.

**De publiek-private rolverdeling m.b.t. “slechte” en “goede” bedrijventerreinen**

In dit onderzoek wordt veelvuldig gesproken over “slechte” en ‘goede” bedrijventerreinen. Het onderscheid zit in de mate van aantrekkelijkheid tot herontwikkeling. Op slechte bedrijventerreinen kunnen weinig rendementen en kansen, maar tegelijkertijd grote problemen verwacht worden. Dit is onaantrekkelijk voor private partijen. Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen richten zich op dit moment voornamelijk op de aantrekkelijke bedrijventerreinen – met betere rendementen en minder problemen. Dit staat de betrokkenheid van private partijen in de weg. Daarom wordt in dit onderzoek gesuggereerd dat provinciale ontwikkelingsmaatschappijen zich bij de uitvoering zouden moeten richten op de slechte bedrijventerreinen en eventueel op het gebied van beleid m.b.t. de goede bedrijventerreinen. De uitvoering van de herstructureringsopgave op goede bedrijventerreinen zal in dat geval in handen komen te liggen van private partijen.

Dit betekent een grote verschuiving in de taakverdeling. Niet alleen tussen de private partijen en provinciale ontwikkelingsmaatschappijen maar ook tussen de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en provincie en eventueel het Rijk.

Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om te onderzoeken hoe realistisch een verschuiving in taakverdeling is. Daarnaast kan onderzocht worden hoe deze vernieuwde taakverdeling gerealiseerd kan worden.

# LITERATUURLIJST

**Boeken**


- BRUIL, I., e.a.,(2004) "Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch"
- BUITELAAR, E. & B. Needham (2005), "De retoriek voorbij", in: Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening (1), pp. 62-65.
- CAMMEN, H. van der (2007) "Gebiedsontwikkeling in Nederland, Verkenning van een nieuw fenomeen"
- CASTELLS, Manuel (1996, second edition, 2000). "*The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture" Vol. I*. Cambridge, MA; Oxford, UK
- KORTHALS ALTES, W.K., P.W. Lahaye, R. Van de Sloot, H.W. de Wolff & A. Zweedijk (1996), `Handboek grondbeleid en locatieontwikkeling`, s´Gravenhage: Reed Business Information BV
- LOUW, E. Needham, B. Olden, H. & Pen, C.J. (2004). "Planning van bedrijventerreinen" Den Haag, SDU uitgevers
- LOUW, E. (2006), "Bedrijventerreinen en functiescheiding, een achterhaald idee?", in: Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 3, pp. 12-23, Den Haag: Nirov
- MAES, T. (2009) "Fundamenten van een Duurzaam Bedrijventerrein" Publicatie Universiteit Gent/MRB, Gent
- NEEDHAM, B. (2005), "Een andere marktwerking, een verkenning van de mogelijkheden van het Nederlandse ruimtelijk beleid", Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers
- OORT, F. v., R. Ponds. (2007). "Verhuizingen van bedrijven en groei van werkgelegenheid", Rotterdam", NAi Uitgevers
- ROOY, P van. Luin, A van. Dil, E (2006) "NederlandBovenWater, praktijkboek gebiedsontwikkeling" Uitgave van Habiforum, Nirov en VROM. Gouda
- SCHEELE-GOEDHART, J. e.a. (2009) "Gemeentelijk grondprijsbeleid en woningproductie in recessietijd" RIGO Research en Advies BV, Amsterdam
- SEGEREN, A., B. Needham & J. Groen (2005), "De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland", Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers
- SCAPENS, R.W. (1990). "Researching management accounting practice: The role of case study methods. British Accouting Review. 22
- WIGMANS, G., e.a. (2003) "Management van gebiedsontwikkeling", TU Delft, faculteit Bouwkunde


**Rapporten**


- BCI (2008)
- BRUNDTLAND-RAPPORT, (1987), World Commission on Environment and Development
- GEURING, E. Geerlings, F. (2006) "Tien lessen: hoe gemeenten en ontwikkelaars beter kunnen samenwerken" Kennisdossier Bedrijventerreincongres, STEC-groep, Zutphen
- IBIS (2005). "IBIS Werklocaties 2005", Den Haag

- IBIS (2007). “IBIS Werklocaties 2007”, Den Haag
- IBIS (2008). “IBIS Werklocaties 2008”. Den Haag
- IBIS (2008) “IBIS eindrapportage 2008” ARCADIS en Stec Groep
- INBO (2001), “Het proces in de kern, het realisatieproces van complexe herstructureringsprojecten in stadscentra”, doctoraalscriptie Edo Müller, Utrecht/Woudenberg: Faculteit Ruimtelijk Wetenschappen, Universiteit Utrecht, Inbo BV
- INBO (2005), “Op weg naar zorgvuldig ruimtegebruik op bedrijventerreinen” Woudenberg: Inbo BV
- INBO (2007) “Hoe realiseer je meer private betrokkenheid? in Property Research Quarterly
- KENNISCENTRUM PPS (2005), “Handleiding staatssteun bij PPS bij gebiedsontwikkeling”, Den Haag: Ministerie van EZ
- MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (2006), `Ruimte voor regie en rendement, naar meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen`, Den Haag: Ministerie van EZ
- MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (2006), `Pieken in de delta, gebiedsgerichte economische perspectieven`, Den Haag: Ministerie van EZ
- MNP (2006) “Oppervlak verouderd en geherstructureerd haven- en industrieterrein” Rapport Milieu en Natuur Planbureau. Den Haag
- NVB (2006), .`Thermometer bedrijfsruimten`, Voorburg: NVB Nederlandse Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers
- Olden H., (2004) “Meer grond, maar voor wie? In: Ruimte in Debat 05/2004, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, p. 17-19.
- OLDEN, H. (2007) “Remmende factoren bij de herstructurering van bedrijventerreinen”, Stogo onderzoek en advies, Nieuwegein
- OUDE VELDHUIS, M.C. (1993), “Wat is projectontwikkeling”, Voorburg: NEPROM
- PROVINCIE OVERIJSSEL (2006) “Beleidsintensivering herstructurering bedrijventerreinen” Aan Provinciale Staten. Zwolle
- REKENKAMER OOST-NEDERLAND (2007) “Provincies Gelderland en Overijssel en Oost NV: kwaliteit van de sturingsrelaties” Deventer
- SCHUUR, J. (2004), “Meer grond, meer groei**”**, in: Ruimte in Debat, nr. 5, Den Haag: Ruimtelijke Planbureau
- STEC (2005), “Bedrijfsruimtegebruikers in beeld, resultaten database bedrijfsruimtegebruikers Nederland 2005”, Stec Groep BV; NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers, Zoetermeer: Unitedgraphics
- Stec groep (2009)
- TASK FORCE HERONTWIKKELING BEDRIJVENTERREINEN (2008). "KANSEN voor KWALITEIT." -10
- TRAA, M. Knoben, J. (2009) “Veroudering en herstructurering op bedrijventerreinen” planbureau voor leefomgeving. Den Haag
- VEENEKAAS, F.R. Regt, W.J. de. Agricola, H.J. (2004) “Verrommelt het platteland onder stedelijke druk?” Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

- VNG (1999). “Bedrijven en milieuzonering”. Den Haag, VNG uitgeverij
- VROM (2003) “Kenmerken van gebiedsontwikkeling” Den Haag
- VROM-RAAD (2006) “Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen”. Den Haag


**Publicaties**


- AALBERTS, D. (2005) “Herstructurering van bedrijventerreinen, private zaak of overheidstaak?” Doctoraalscriptie, Faculteit der Sociale Wetenschappen. Erasmus Universiteit. Rotterdam
- ASSELDONK, A.S.F. (2005) “Samenwerkingsafspraken OostNV”. Enschede
- BIJSTERVELD, K (2006) `De dans om de maakbaarheid, krijgen projectontwikkelaars meer speelruimte in stedelijke ontwikkeling?`, in: Building Business, 8 (2), pp. 34-41, Amsterdam: Building Business Uitgeverij BV
- BOUWNED (2008). "Nieuwe bedrijventerreinen blijven nodig." verkregen op februari, 2009, van http://www.nieuwsbank.nl/inp/2008/03/07/R236.htm
- BRABANTSE ONTWIKKELINGS MAATSCHAPPIJ(2009) “Herstructurering, Ruimte voor Brabantse economie” Tilburg
- Cammen, H. van der (2007) “Gebiedsontwikkeling in Nederland, Verkenning van een nieuw fenomeen”
- Dam, K.C. van (2008) “Leisure en gebiedsontwikkeling” Amsterdam School of Real Estate
- DANKBAAR, B. Kessener, B. Boornstra, J (2008). “De nieuwe maakbaarheid”, Deventer
- DINTEREN, J van (2003) “Engelse business parks: de lessen” Real Estate Magazine, nr. 29, pag. 20-25
- DINTEREN, J. van. Posthuma, A. Bruin, L (2007) “Regionaal bedrijventerreinenbeleid, Een inventarisatie”
- DINTEREN, J. van. Krabben, E. Van der. (2008) “Herstructurering bedrijventerreinen, Tour de force voor een Taskforce” Stedenbouw & Ruimtelijke ordening, nr. 6 – 2008 p 52-55
- DINTEREN, J. van (2008) “Bedrijven als sprinkhanenplaag, Duurzaamheid bij bedrijventerreinen breed beschouwd” in Real Estate magazine, Nieuwegein
- DON, F.J.H. (2002) “Veroudering van bedrijventerreinen, Een structuur voor herstructurering” Centraal Planbureau. Den Haag
- ECORYS Kolpron Ruimtelijke ordening en vastgoedadviseurs, www.kolpron.nl, verkregen op 9 juni 2009
- ETTEN, R. (2009) “Sustainability urban area development”, concept p2 verslag, TU Delft
- FRANZEN, A. Zeeuw, F. de. (2009) “De engels uit graniet. Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis”. Delft. Technische Universiteit Delft
- GERAUDTS, R.P. en Voordt, T. Van der (2005). Transformatie landkaart
- GEUTING, E. (2005), “Ontkoppeling van eigendom en bouwrecht”, in: Economische Statistische Berichten (ESB), 90

- Geuting, E. Geerlings, F. (2006) “Tien lessen: hoe gemeenten en ontwikkelaars beter kunnen samenwerken” Zutphen. P42
- GUYT, P. (2002). “Bedrijventerreinen in perspectief”, Delft, Publicatiebureau Bouwkunde
- HEIDEMIJ ADVIES (1996) “Ruimtewinst door herstructurering van bestaande bedrijventerreinen”, in opdracht van provincie Noord-Holland.
- Holden. H. (2010) “Overheden overschatten de vraag van bedrijventerreinen” Faculteit Geowetenschappen, Utrecht
- IVBN (2005), “Vastgoedwijzer”, Voorburg
- JONES LANG LASALLE (2006), `Bedrijfsruimtemarktspecial 2006`, Jones Lang LaSalle Research & Consultancy
- JORRITSMA, J.A. (2009) “Regionale kansen voor kwaliteit” Bestuurlijke Werkgroep Uitvoeringsstrategie (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (BWU)
- KLOOSTER, E. Van t’ (2006) “Van barrière naar gat in de markt” gepubliceerd door Inbo bv, Woudenberg
- KRABBEN, E. v. d. en E. Buitelaar (2007). "Stimulating private development of industrial estates in the Netherlands: a property rights approach"
- KUIPER, R. Boersma, W.T. (2006) “Verrommeling in beeld” Milieu- en natuurplan bureau (MNP). Bilthoven. P21
- LIOF (2009) “Grote plannen, Ontwikkelen en revitaliseren van bedrijventerreinen in Limburg”. Brochure LIOF. Maastricht
- MNP (2007), Planbureau voor leefomgeving, verkregen op 9 Juni 2009, www.mnp.nl
- NEEDHAM, B. (2007) “Greep op Bedrijventerreinen” In opdracht van Stichting Natuur en Milieu, Utrecht
- NIJKERK (2009) “Nota Grondprijsbeleid 2009”
- OLDEN, H. (2007) “Remmende factoren bij het herstructureren van bedrijventerreinen” STOGO onderzoek +advies, Utrecht. P3
- PROVINCIE GELDERLAND (2008) “Herstructurering bedrijventerreinen: op weg naar een Gelderse aanpak” Eindrapport
- RANDSTEDELIJKE REKENKAMER (2009) “Bedrijventerreinen ter discussie” Amsterdam. P15
- ROOY M. Idsinga, T. (2005) “De inrichting van Nederland” De gouden piramide, Leiden
- SANDBERG, B. (2007) “Mixed-use Vastgoed”, Amsterdam
- SCHIFFERS, M (2009) “Aanpak verpauperde bedrijventerreinen in Nederland krijgt langzaamaan vorm” financieel dagblad, Amsterdam
- SENTERNOVEM (2005), “Samenhangend bedrijventerreinenbeleid” Utrecht
- STICHTING WELSTANDZORG NOORD-HOLLAND (2004), “De logica van de lelijkheid, de ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord Holland”, Alkmaar
- STICHTING WELSTANDZORG NOORD-HOLLAND (2005), .Een nieuwe logica voor bedrijventerreinen., Alkmaar

- TCN (2009) "TCN maakt zich winterklaar: Gardening your" Press_2008
- TOOR, F van (2004) "Distributiecentra in Nederland, Structuur, Markt en Beleggingen"DTZ Zadelhoff, Rotterdam
- VISSER, A (2007) "Gebiedsontwikkeling door gemeenten, provincies of Rijk?" OBR, Rotterdam
- WESSELINK , J.W.(2007) "Nieuwe oplossing voor overschot aan bedrijventerreinen" Bedrijventerreinquota, Woudenberg
- "Beleggers en bedrijventerreinen" een oproep van beleggers aan Minister, gedeputeerden en wethouders, 1 Juli 2008


**Internetsites**


- www.bedrijventerrein.biz — Bezocht op 17 Oktober 2009
- www.bouwenwonen.net — Bezocht op 16 Juni 2009
- www.ez.nl — Bezocht op 16 Juni 2009
- www.gelderland.nl — Bezocht op 16 Oktober 2009
- www.elephantjournal.com — Bezocht op 14 juni 2009
- www.europadecentraal.nl — Bezocht op 9 december 2009
- www.johnelkington.com, (1997) John Elkington, — Bezocht op 14 juni 2009
- www.joostdevree.nl — Bezocht op 16 Juni 2009
- www.vrom.nl — Bezocht op 18 mei 2009
- www.weghsteen.be — Bezocht op 15 Juni 2009

# COLOFON

**Yannick Paul de Nooijer**

| | |
|---|---|
| Adres: | Mozartstraat 17, 2324 XR Leiden |
| Telefoonnummer: | +31 6 11953781 |
| E-mail: | yannickdenooijer@gmail.com |
| Student nr: | B 1180002 |

**Technische Universiteit delft**

| | |
|---|---|
| Faculteit: | Bouwkunde |
| Afdeling: | Real Estate and Housing |
| Lab: | Urban (re)development |
| Adres: | Julianalaan 134, 2628 BL Delft |
| Postadres: | 5043, 2600 GA |
| Telefoonnummer: | +31 15 2789111 |
| Website: | www.re-h.nl |

**Mentors**

| | |
|---|---|
| 1e Mentor: | ir. Agnes Franzen |
| E-mail: | a.j.franzen@tudelft.nl |
| 2e Mentor: | Dr. Erik Louw |
| E-mail: | Louw@tudelft.nl |

**Afstudeerbedrijf**

| | |
|---|---|
| Bedrijf: | Provincie Noord-Holland |
| Adres: | Houtplein 33, 2000 MD Haarlem |
| Phone: | +31 23 514 31 43 |
| Website: | www.noord-holland.nl |
| Begeleider: | Silvia van de Meij |